



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Departamento de Serviço Social - SER**  
**Instituto de Ciências Humanas – IH**  
**Programa de Pós-Graduação em Política Social**

Ygraine Hartmann

**(Des) Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: 2016 a 2019**

Brasília

Novembro/2021.

Ygraine Hartmann

(Des)Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: 2016 a 2019

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>Rita de Cassia Coelho de Almeida Akutsu

Brasília

Novembro/2021.

## Ficha Catalográfica

MH333( HARTMANN, YGRAINE  
(Des) Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como  
Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito  
Federal: 2016 a 2019 / YGRAINE HARTMANN; orientador Denise  
Bomtempo Birche de Carvalho; co-orientador Rita de Cássia  
Coelho de Almeida Akutsu. -- Brasília, 2021.  
230 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --  
Universidade de Brasília, 2021.

1. Direito Humano à Alimentação . 2. Programa de  
Alimentação Escolar. 3. Segurança Alimentar e Nutricional. 4.  
controle social. 5. gestão. I. Bomtempo Birche de Carvalho,  
Denise , orient. II. de Cássia Coelho de Almeida Akutsu,  
Rita , co-orient. III. Título.

Ygraine Hartmann

**(Des) Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: 2016 a 2019**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

**Data de aprovação:** 17/12/2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho – Presidente da Banca

---

Professora Dra. Celsa da Silva Moura Souza  
Membro Externo - Universidade Federal do Amazonas - UFAM

---

Professora Dra. Carolina Cássia Batista Santos  
Membro Externo - Universidade Federal do Amazonas - UFAM

---

Professora Dra. Camila Potyara Pereira– Universidade de Brasília - UnB

---

Professor Dr. Jamacy Costa Souza  
Suplente – Universidade Federal da Bahia - UFBA

## AGRADECIMENTOS

Às orientadoras Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de Carvalho e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rita de Cassia Coelho de Almeida Akutsu, que incansavelmente me estimularam e apoiaram para a conclusão deste ciclo.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB, por compartilhar seus conhecimentos e proporcionar reflexões que levarei para toda a vida.

Ao Conselho de Alimentação Escolar do DF, do qual tive a honra de participar, por ceder informações sobre a sua atuação, em especial a amiga nutricionista Gabriela Sotério, que de forma sempre muito competente apoiou e assessorou o CAEDF em seus trabalhos.

Agradeço ainda ao meu companheiro Renato, que na reta final desse trabalho me apoiou de forma única e compreensiva, me dando suporte indispensável para a conclusão desta pesquisa, e ao meu filho Arthur, por se preocupar de forma afetuosa com a continuidade dos meus estudos.

## RESUMO

**Introdução:** A presente pesquisa qualitativa teve como objetivo analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Distrito Federal, como política de Segurança Alimentar e Nutricional, no período de 2016 a 2019. As políticas de SAN no Brasil visam assegurar um amplo espectro de direitos, e foram formuladas a partir da relação contraditória Estado-Sociedade- Mercado, na ordem capitalista. O Direito Humano à Alimentação Adequada, conceito constituído a partir do entendimento da alimentação como necessidade básica, permeia as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Nesse sentido, o PNAE consolida parte das estratégias adotadas pelo Estado Brasileiro de forma a combater a fome entre crianças e adolescentes em idade escolar e promover hábitos saudáveis por meio da oferta de alimentação nas escolas. **Metodologia:** Foi utilizado método do materialismo histórico-dialético, que buscou analisar de forma crítica as contradições existentes na condução do Programa. A técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) foi utilizada como base para a exploração e extração dos dados, que contou com o apoio do software MaxQda® para obtenção dos resultados. **Resultados:** as nuvens de palavras geradas demonstram que os agrupamentos de documentos dão ênfase ao Controle democrático, explicitando a importância da participação da sociedade para alcance dos objetivos do PNAE. A partir da análise de conteúdo, os códigos “Gestão Negativo” e Planejamento Negativo” se destacaram nos grupos de documentos analisados nos objetivos 1 e 2 de pesquisa, enfatizando os aspectos de não cumprimento das diretrizes do Programa por parte dos gestores da Secretaria de Educação do Distrito Federal –SEEDF, tais como:desabastecimento nas escolas e falhas no cumprimento dos aspectos técnicos de competência dos profissionais nutricionistas;falta de planejamento adequado, não prioridade na alocação de recursos Distritais, e constatações de fraudes e superfaturamentos em licitações,que demonstram que a malversação dos recursos públicos;oferta de uma alimentação monótona, com grande presença de alimentos processados e não cumprimento da compra mínima de produtos provenientes da agricultura familiar; a falta de infraestrutura adequada nas cozinhas das escolas também é um apontamento que merece atenção, na medida em que não existem estratégias para mitigar, mesmo que a longo prazo, as limitações causadas pelas estruturas antigas de muitas cozinhas das escolas da SEEDF.**Considerações finais:**A partir das análises realizadas, ficou demonstrado que o Fundo Nacional de Educação - FNDE não possui mecanismos de acompanhamento que consigam detectar, de forma rápida, evidências de não cumprimento do Programa, apontando irregularidades a partir da avaliação da prestação de contas (sob aspectos quantitativos) o que muitas vezes não permite a tempestividade de medidas corretivas. Os resultados obtidos destacam a importância do controle democrático no monitoramento do PNAE, evidenciando que o Conselho de Alimentação Escolar é o órgão capaz de verificar o cumprimento dos objetivos do Programa, na medida em que se configura como representante dos interesses sociais. O Conselho de Alimentação Escolar -CAE, quando atuante, consegue promover o Controle democrático, permitindo a adoção de providências tempestivas no sentido de corrigir rumos do Programa e contribuir para o alcance de seus objetivos.

**Palavras-chave:** DHAA; Segurança Alimentar e Nutricional; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Controle democrático, Necessidades Humanas.

## ABSTRACT

**Introduction:** This qualitative research study analyzes the National School Meal Program (*PNAE*) in the Federal District, under a food and nutrition security (SAN) policy perspective between 2016-2019. The SAN policies in Brazil are intended to ensure a broad spectrum of rights. They have been built from the contradictory inner-relationships of society-state-market in a capitalist society. The human right to adequate food, recognized as a fundamental right to an adequate standard of living, is the basis of the guidelines of the National School Meal Program (*PNAE*). The *PNAE* is one of the strategic policies adopted by the Brazilian Government to fight the hunger of children and teenagers at school age and promote healthy habits by offering adequate food at schools. **Methodology:** An approach based on dialectical materialism has been employed to critically analyze the contradictions observed in the execution of the Program. The content analysis technique proposed by Bardin (1977) has been used to evaluate and extract information from available data. The results have been rendered using the software MaxQda®. **Results:** Generated word clouds have demonstrated that the groups of documents highlighted the Social Control, indicating the importance of the people's participation to guarantee that the *PNAE* attains its goals. From the content analysis, the codes “Negative Management” and “Negative Planning” have emerged in the analyzed groups of documents from the objectives 1 and 2 of this research. These codes have emphasized some concerns about the non-fulfillment of the *PNAE* guidelines by the Education Agency of the Federal District – SEEDF. Some of the concerns are the food shortage and drawbacks to comply with the technical requirements associated with the professional competency of nutritionists; the lack of adequate planning, the lack of priorities in the application of financial resources, and the verification of fraud and over-invoicing in public purchases indicating the existence of money embezzlement. Also, other concerns emerged, such as the offer of monotonous diet, which was based on processed food and non-compliance with the rule of using a minimum amount of products from the agricultural family, and the lack of adequate infrastructure in the school kitchens. This deficiency in the school infrastructure deserves attention from the public authorities since there are no current policies to renew equipment and improve the school kitchens from SEEDF. **Final Remarks:** From the analysis performed in this work, it has been demonstrated that the National Fund for Education (FNDE) does not have oversight mechanisms that can efficiently detect the non-compliance of the *PNAE* guidelines. Moreover, irregularities and misuse of public money cannot be observed in the financial balance, which poses difficulties in imposing corrective measures in time. The results show the importance of Social Control in *PNAE* monitoring, evidencing that School Food Council, which represents the Community, could assess the compliance of the Program objectives. The School Food Council (CAE) can promote a more efficient social control, permitting the adoption of actions to correct the paths of the Program and guarantee the fulfillment of its goals.

**Key-words:** Human Right to Food; Food and Nutrition Security; School Food Program; Management; Oversight; Democratic Control.

## RÉSUMÉ

**Introduction:** Cette recherche qualitative visait à analyser le Programme national d'alimentation scolaire dans le District fédéral, en tant que politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de 2016 à 2019. Les politiques SAN au Brésil visent à garantir un large éventail de droits, et elles ont été formulées à partir du rapport contradictoire Etat-Société-Marché, dans l'ordre capitaliste. Le droit humain à une alimentation adéquate, un concept basé sur la compréhension de l'alimentation comme un besoin humain fondamental, imprègne les lignes directrices du Programme national d'alimentation scolaire - PNAE. En ce sens, le PNAE consolide une partie des stratégies adoptées par l'État brésilien pour lutter contre la faim chez les enfants d'âge scolaire et les adolescents et promouvoir des habitudes saines à travers la fourniture de nourriture dans les écoles. **Méthodologie:** La méthode du matérialisme historique dialectique a été utilisée, qui a cherché à analyser de manière critique les contradictions dans la conduite du Programme. La technique d'analyse de contenu proposée par Bardin (1977) a été utilisée comme base pour l'exploration et l'extraction des données, qui s'est appuyée sur le logiciel MaxQda® pour obtenir les résultats. **Résultats:** les nuages de mots générés démontrent que les regroupements de documents mettent l'accent sur le contrôle social, expliquant l'importance de la participation de la société pour atteindre les objectifs du PNAE. De l'analyse de contenu, les codes "Gestion négative" et "Planification négative" se sont démarqués dans les groupes de documents analysés dans les objectifs de recherche 1 et 2, mettant l'accent sur les aspects de non-conformité aux orientations du Programme par les gestionnaires du ministère de l'Éducation de la District fédéral – SEEDF, tels que: pénurie dans les écoles et non-respect des aspects techniques de compétence des nutritionnistes professionnels ; le manque de planification adéquate, la non-priorité dans l'allocation des ressources du District, et les preuves de fraude et de surfacturation dans les appels d'offres, qui démontrent que l'utilisation abusive des ressources publiques ; offre alimentaire monotone, avec une forte présence d'aliments transformés et le non-respect du minimum d'achat de produits issus de l'agriculture familiale ; le manque d'infrastructures adéquates dans les cuisines scolaires est également un point qui mérite attention, car il n'y a pas de stratégies pour atténuer, même à long terme, les limitations causées par les vieilles structures de nombreuses cuisines dans les écoles SEEDF. **Considérations finales:** Sur la base des analyses effectuées, il a été démontré que le Fonds national pour l'éducation - FNDE ne dispose pas de mécanismes de contrôle qui peuvent détecter rapidement les preuves de non-conformité au Programme, en pointant des irrégularités sur la base de l'évaluation de la responsabilité (sous les aspects quantitative) qui ne permet souvent pas de prendre des mesures correctives en temps opportun. Les résultats obtenus mettent en évidence l'importance du Contrôle Social dans le suivi du PNAE, montrant que le Conseil de l'Alimentation Scolaire est l'organe capable de vérifier la réalisation des objectifs du Programme, dans la mesure où il est configuré comme un représentant des intérêts sociaux. Le Conseil de la Restauration Scolaire -CAE, lorsqu'il est actif, parvient à favoriser le contrôle social.

**Mots-clés:** droit humain à l'alimentation; Sécurité alimentaire et nutritionnelle ; programme d'alimentation scolaire ; la gestion; surveillance; contrôle démocratique.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fontes secundárias para composição de banco de dados no software MaxQda®2020. ....	47
Quadro 2: Códigos e definições adotados a priori. ....	52
Quadro 3: Unidades de Registro incluídas durante o processo de codificação.....	59
Quadro 4: Classificação dos alimentos de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014). ....	79
Quadro 5: Valores de referência do FNDE (2013 e 2020) por modalidade de ensino. ....	
Quadro 6: Recursos empenhados e liquidados pela SEEDF na ação alimentação escolar entre os anos de 2012 e 2019 de acordo com a fonte de recursos. ....	115
Quadro 7: Média percapta de recursos liquidados (FNDE e GDF) entre os anos de 2016 e 2019. ....	117
Quadro 8: Valores constantes na PLOA e na LOA do GDF entre os anos de 2016 a 2019. ....	118
Quadro 9: Quadro Técnico de nutricionistas ideal e atual da SEEDF por Regional de Ensino, 2017.....	144

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fases de operacionalização da ferramenta MaxQda® .....	50
Figura 2 - interface do software MAXQDA® 2020 – Exibição de corpus de pesquisa e de leitura para marcação de códigos. ....	51
Figura 3 - Matriz de códigos MaxQda®, apresentando os agrupamentos realizados, as categorias formadas e sua presença nos agrupamentos de documentos. ....	61
Figura 4 - Inquérito VigiSAN 2020 - comparação das estimativas de SA e IA do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais. ....	83
Figura 5 - Nuvem de palavras dos documentos do objetivo 1.....	97
Figura 6 - Nuvem de códigos encontrados nos documentos do objetivo 1.....	99
Figura 7 - Dados referentes à dotação orçamentária do PNAE entre os anos de 2010 e 2021. ....	110
Figura 8 - Taxas brutas de natalidade no Brasil entre os anos 2000 e 2015. ....	111
Figura 9 -Consolidação de dados dos repasses financeiros do PNAE em 2018 a partir de informações do FNDE. ....	111
Figura 10 - Detalhamento de destinação de recursos próprios do GDF para operacionalização do PNAE. ....	119
Figura 11 - Restituições da alimentação escolar entre 2015 e 2019. ....	120
Figura 12 - Nuvem de Palavras do grupo de documentos do objetivo 2. ....	121
Figura 13 - Modelo com um caso único (10 códigos) - objetivo 2.....	122
Figura 14 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação - Pipoca vira prato principal nas escolas do DF.....	126
Figura 15 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação – Dinheiro de merenda escolar é mal aproveitado, diz Onu. ....	127
Figura 16 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação que denuncia falta de carne vermelha na alimentação escolar do DF. ....	127
Figura 17 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação- Galinhada já: estudantes realizam protesto. ....	128
Figura 18 - Fragmento do Ofício nº 19205/2017/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE que alerta para o cumprimento da legislação que rege o PNAE. ....	128
Figura 19 - Alimentos licitados em 2017 para utilização no PAEDF em 2018. ....	135
Figura 20 - Fragmento de jornal: 1,5 mil alunos intolerantes à lactose esperam por merenda especial ..	149
Figura 21 - Número de Ações de EAN realizadas pela SEEDF com os respectivos números de participantes entre os anos de 2015 e 2019. ....	155
Figura 22 - Cronograma de execução de testes de aceitabilidade 1/2018 para novas preparações com carne suína. ....	159
Figura 23 - Resumo de testes de aceitabilidade realizados para preparações presentes no cardápio em 2019.....	161
Figura 24 - Execução com agricultura familiar com recursos fonte 100. ....	167
Figura 25 - Aquisição de produtos da Agricultura Familiar em 2018. ....	168
Figura 26 - Evolução da aquisição da AF entre 2014 e 2019 .....	171
Figura 27 - Escolas que passaram por reformas entre os anos de 2015 e 2020. ....	178
Figura 28 - Percentual de escolas que necessitam de intervenções por Regional de Ensino.....	178
Figura 29 - Nuvem de palavras do grupo de documentos do objetivo 3. ....	183
Figura 30 - Modelo com um caso único (10 códigos) - objetivo 3.....	184
Figura 31 - Print de vídeo gravado por merendeira durante o preparo das almôndegas, relatando o excesso de gordura presente na carne fornecida. ....	191
Figura 32 - Apontamentos da auditoria da CGU relativos à sobrepreço no PE 28/2017.....	191
Figura 33 - Comparativo de preços entre Pregões da SEEDF e Painel de Preços do Governo .....	192
Figura 34 - Potencial superfaturamento em compras realizadas pela SEEDF em 2018 e 2019. ....	193
Figura 35 - Nuvem de Palavras do <i>corpus</i> de pesquisa. ....	199
Figura 36 - Nuvem de Todos os Códigos presentes no <i>corpus</i> de pesquisa. ....	199

## LISTA DE SIGLAS

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

AC - Análise de Conteúdo

AF - Agricultura Familiar

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AS - Soberania Alimentar

ASBRAER - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

ASCOFAM - Associação Mundial de Luta Contra Fome

ASO - Atestados de Saúde Ocupacional

CAEDF - Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal

CAQDAS - Pesquisa qualitativa apoiada por softwares de análise de dados

CECANE's - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição

CELAC- Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe

CGDF - Controladoria Geral do Distrito Federal

CGU - Controladoria Geral da União

CME - Campanha de Merenda Escolar

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CFN - Conselho Federal de Nutricionistas

CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

COMAV - Coordenação de Monitoramento e Avaliação

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CRN – Conselho Nacional de Nutrição

DCNT - Doenças Crônicas Não Transmissíveis

DH – Direitos Humanos

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DIAE – Diretoria de Alimentação Escolar

EAN - Educação Alimentar e Nutricional

EE'x - Entidade Executora

EPI – Equipamento de Proteção Individual

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FEF - Fiscalização de Entes Federativos

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FTP - Fichas Técnicas de Preparação

GDF - Governo do Distrito Federal

IA – Insegurança Alimentar

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IQ COSAN - Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional

IQF – Individually Quick Frozen

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei Diretrizes Orçamentárias

LOAS - Orgânica de assistência social

LOA - Lei Orçamentária Anual

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MaxQda®–Software profissional para a análise de dados qualitativos e mistos

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MP - Medida Provisória

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal

MS - Ministério da Saúde

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PAAS - Promoção da alimentação adequada e saudável

PAEDF - Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal

PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PENSE - Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar

PGDF - Procuradoria Geral do Distrito Federal

PIB - Produto Interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PBF - Programa Bolsa Família

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POF - Pesquisa de Orçamento Familiares

PPA - Plano Plurianual

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PROEDUC - Promotoria de Justiça de Defesa da Educação

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PT - Partido dos Trabalhadores

QT - Quadro Técnico

REDE PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar

RT – Responsável Técnico

RU - Restaurante Universitário

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SEEDF - Secretaria de Estado de Educação do DF

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

TA – Teste de Aceitabilidade

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TEC - Tarifa Externa Comum

UANs – Unidades de Alimentação e Nutrição

UnB – Universidade de Brasília

WHO - World Health Organization

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>CAPÍTULO 1 - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	41
1.1 UNIDADE DE ANÁLISE.....	44
1.2 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS.....	46
1.3 PROCESSO DE EXPLORAÇÃO E EXTRAÇÃO DOS DADOS COLETADOS COM O USO DO SOFTWARE MAXQDA® .....	50
<b>CAPÍTULO 2 -ESTADO CAPITALISTA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA</b> .....	64
<b>CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL</b> .....	75
3.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19.....	82
<b>CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DESAFIOS PARA SUA OPERACIONALIZAÇÃO</b> .....	87
<b>CAPÍTULO 5 - RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b> .....	96
<b>CAPÍTULO 6 - RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DAS ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL - PAEDF</b> .....	106
6. 1 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DF.....	109
6.2 GESTÃO DE RECURSOS E AQUISIÇÕES DE INSUMOS PARA O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL.....	123
6.3 ATRIBUIÇÕES DO NUTRICIONISTA RESPONSÁVEL TÉCNICO E QUADRO TÉCNICO .....	141
6.4 AVALIAÇÃO NUTRICIONAL DE ESTUDANTES E ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECÍFICAS.....	148
6.5 CÁLCULOS DOS CARDÁPIOS E FICHAS TÉCNICAS DE PREPARO.....	151
6.6 EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	154
6.7 TESTES DE ACEITABILIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	157
6.8 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR.....	165
6.9 SUSTENTABILIDADE .....	172
6.10 CONTROLE DE QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	173
6.11 INFRAESTRUTURA DESTINADA À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	176
<b>CAPÍTULO 7 - FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	180

<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	206
APÊNDICE A .....	217
<b>APÊNDICE B</b> .....	219
<b>ANEXO I</b> .....	221
<b>ANEXOII</b> .....	225
<b>ANEXO III</b> .....	228

## INTRODUÇÃO

Esta tese possui por objeto de pesquisa a relação contraditória entre a concepção do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAE) e o real desenvolvimento das ações do Programa para a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), considerando sua historicidade e apreendendo-a na dinâmica da relação Estado-Sociedade-Mercado.

O interesse pelo estudo do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE<sup>1</sup> surgiu a partir da minha trajetória como nutricionista. Durante a graduação em nutrição, o interesse pela área social sempre foi latente em minha formação e após início da vida profissional, vários foram os espaços de atuação trilhados, quando finalmente em 2013 me reencontrei com a área social atuando como Diretora do Restaurante Universitário da Universidade de Brasília– RU/UnB.

Durante esse período, realizei mestrado em Nutrição Humana, pesquisando sobre o consumo alimentar de estudantes de graduação da UnB participantes do Programa Nacional de Assistência Estudantil – (PNAES) e o papel do Restaurante Universitário na vida desses alunos (HARTMANN et al., 2018, 2021), com uma grande interface com a Diretoria de Desenvolvimento Social do Decanato de Assuntos Comunitários da Universidade de Brasília. Durante a atuação como Diretora do RU, realizei mestrado em Nutrição Humana, pesquisando sobre o consumo alimentar de estudantes de graduação da UnB participantes do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES e o papel do Restaurante Universitário na vida desses alunos (HARTMANN et al., 2018, 2021), com uma grande interface com a Diretoria de Desenvolvimento Social do Decanato de Assuntos Comunitários da Universidade de Brasília.

Com o intuito de aprofundar os conhecimentos no que tange aos programas sociais relacionados à alimentação e nutrição, busquei o Programa de Pós-graduação em Política Social. A partir desse interesse, unindo a atuação profissional na área de alimentação de coletividades, o doutorado em Política Social possibilitou alimentar o profícuo debate das

---

<sup>1</sup>Implantado em 1955, o PNAE contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. Em 2014 atendeu mais de 42 milhões de alunos de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos<sup>3</sup>.

políticas sociais na área de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN contribuindo enormemente para a atuação como profissional e agente de transformação social.

Durante um período da execução da pesquisa, exerci o papel de Conselheira no Conselho Regional de Nutricionistas da 1ª Região, mandato que cumpri entre 2016 e 2019, e me possibilitou também ocupar cadeira no Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal – (CAE/DF), como representante da sociedade civil. Minha experiência no CAE ocorreu entre junho de 2017 e janeiro de 2020, onde pude exercer também a presidência dos trabalhos daquele Conselho.

A inquietação que incentivou o desenvolvimento dessa pesquisa de doutorado, considerou a constatação de que o Programa de Alimentação Escolar do DF estava permeado de problemas de gestão que comprometiam a qualidade da alimentação ofertada. Essa percepção ficou ainda mais evidente quando assumi mandato no Conselho de Alimentação Escolar, que ensejava uma percepção de descumprimento das diretrizes do Programa naquele período. A partir dessa participação, tive a oportunidade de me aproximar da realidade da alimentação escolar do DF, o que possibilitou uma experiência única que se somava ao desenvolvimento da pesquisa apresentada nesse trabalho.

Apesar dos avanços qualitativos das políticas de SAN e do próprio PNAE ao longo dos últimos anos, é imperativo avaliar, minuciosamente, o caráter operacional dessa política, não com a finalidade de desmerecer ou desqualificar o Programa, mas sim no intuito de fortalecer e aprimorar tal Política. Nesse sentido, adicionar criticidade à avaliação torna-se indispensável para que possam ser percebidas as contradições e possibilidades de aperfeiçoamento para a garantia do atendimento aos objetivos do PNAE.

Considerando a problemática percebida como ponto de partida, a metodologia delineada no projeto de pesquisa pretendia realizar entrevistas com gestores, de forma a obter a percepção dos sujeitos que atuam diretamente na operacionalização do PNAE no DF. No entanto, no início do ano de 2020, foi decretado pela Organização Mundial de Saúde - OMS, estado de Pandemia em virtude da propagação do vírus Covid-19, vírus que causou centenas de milhares de mortes por todo o mundo e até os dias atuais ainda impacta a vida das pessoas.

Durante a pandemia, autoridades governamentais, inclusive do Distrito Federal, decretaram toque de recolher e suspenderam serviços que não fossem essenciais. Conseqüentemente, as escolas do DF também tiveram suas atividades suspensas, gerando um grande vácuo de funcionamento das instituições governamentais, incluindo a Secretaria de Estado de Educação do DF - SEEDF. Nessa seara, a obtenção de entrevistas tornou-se praticamente frustrada, tendo sido possível obter apenas a participação de cinco nutricionistas, cinco gestores de Coordenação de Regional de Ensino e de dois conselheiros do CAEDF por meio de coleta de informações via *GoogleDocs*<sup>®</sup>.

Em virtude das dificuldades geradas pela pandemia, a conclusão da pesquisa teve seu prazo dilatado, além de ter sido realizada revisão de toda a metodologia com a finalidade de realinhar os objetivos inicialmente propostos, de forma a garantir a conclusão do trabalho.

Durante a pandemia, ocorreu a promulgação da Lei n° 13.987 de 2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE n° 02 de 2020, que autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa às famílias dos estudantes.

Dessa forma, em 2020 e parte de 2021, a distribuição de alimentação escolar foi suspensa e a SEEDF passou a distribuir uma cesta verde com produtos da agricultura familiar, e também distribuiu estoque de alimentos não perecíveis às famílias dos estudantes.

Nesse período, é muito importante destacar que a situação de pandemia gerou desemprego<sup>2</sup> e conseqüentemente reduziu o orçamento das famílias que certamente tinham seus filhos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. O cenário brasileiro, que revelou uma série de atos (ou não atos) de gestão da crise sanitária causada pelo Covid-19, que foram desde a demora na aquisição de vacinas, casos de corrupção envolvendo recursos públicos até a falta de auxílio ao tratamento da doença, tanto nos equipamentos públicos como privados de todo o país, agravaram ainda mais as condições de Segurança Alimentar e Nutricional, em especial das crianças, tema que será mais aprofundado no transcorrer desse trabalho.

---

<sup>2</sup>De acordo com o IBGE, no terceiro trimestre de 2021, havia no Brasil 13,5 milhões de desempregados, correspondendo a uma taxa de 12,6% da população brasileira (IBGE, 2022).

Ainda, em novembro de 2020, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE publicou nova Resolução que regulamenta o PNAE, trazendo diversas inovações, restringindo ainda mais a oferta de produtos processados e ultraprocessados, e demarcando espaço em ações que garantam oferta de alimentação mais saudável e de qualidade aos estudantes.

O PNAE tem constantemente recebido atenção da comunidade científica, existindo publicações com as mais diversas análises. Para fins de aproximação com o pretense objeto, buscou-se informações, publicações, teses e dissertações que abordassem a temática proposta, a fim de verificar a disponibilidade de dados sobre alimentação escolar no DF. De posse dessa literatura, foi verificado não existirem estudos que apresentem uma avaliação recente que considerasse os aspectos de gestão, financiamento e fiscalização do PNAE no DF entre os anos de 2016 e 2019.

No decorrer dos estudos, leituras, debates em sala de aula e orientações para esse trabalho, o olhar sobre o objeto de estudo se aperfeiçoou, possibilitando a formulação de questionamentos mais profundos sobre a formatação da gestão do PAEDF e seus desdobramentos que serão apresentados a seguir.

Considerada a política social no campo da Segurança Alimentar e Nutricional mais antiga no Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE criado na década de 50 surgiu a partir da necessidade de garantir alimentação aos alunos de toda a educação básica em escolas públicas (CESAR et al., 2018).

Seu objetivo é “atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis”(FNDE, 2020). Compreender o PNAE no contexto do Estado brasileiro, situando-o na historicidade de sua trajetória e em sua totalidade, é fundamental para entender a atual conformação do Programa bem como seus desafios futuros.

Em um país como o Brasil, que teve suas bases formadas a partir da exploração colonial<sup>3</sup>, compreender as raízes que sustentam o sistema econômico brasileiro e os frutos

---

<sup>3</sup>Para maior aprofundamento desse tema, sugerimos consultar História Econômica do Brasil (PRADO JÚNIOR, 2012). Para maior aprofundamento desse tema, sugerimos consultar Prado Júnior C. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense; 2012.

da desigualdade social existente no país é imprescindível para debater a importância dos programas sociais ligados à Segurança Alimentar e Nutricional- SAN. Também é indispensável avaliar o formato da produção agrícola brasileira, seus objetivos e inserção na construção de um comportamento social.

A sociedade brasileira, que ainda convive com a fome na sua mais cruel face recebe alertas tais como o da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) no Brasil informando que cerca de 1,3 bilhão de toneladas de comida é desperdiçada ou perdida no processo de produção. O volume representa 30% de toda a comida produzida por ano no planeta (FAO, [s. d.]).

Essa pesquisa parte de dois pressupostos básicos: 1) a questão social e a alimentação são indissociáveis e estão diretamente correlacionadas às raízes sócio-históricas e socioeconômicas da sociedade brasileira; 2) a alimentação na escola tem papel de extrema relevância no que tange à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional das crianças brasileiras.

Nesta perspectiva, compreender o PNAE no contexto do Estado brasileiro<sup>4</sup>, situando-o na historicidade de sua trajetória e em sua totalidade, também é fundamental para entender a atual conformação do Programa bem como seus desafios futuros.

A alimentação escolar no Brasil tem sido tema de diversos estudos no decorrer do desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar (PEDRAZA et al., 2018) que avaliam aspectos que vão da adesão a alimentação escolar, compras da agricultura familiar, avaliação de cardápios, entre outros.

Para um olhar crítico quanto à execução do Programa, faz-se necessário ampliar a visão e considerar as circunstâncias em que sendo executado, a que Estado está submetido, sob qual política econômica funciona, e a que sociedade ele serve.

A fome e suas consequências têm sido temática abordada nos últimos anos entre governos, organizações e cientistas. Nesse sentido, abordá-la debatendo suas contradições no âmbito da sociedade capitalista bem como os avanços em Segurança Alimentar e Nutricional-SAN, em âmbito nacional e internacional, é imprescindível para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

---

<sup>4</sup> O Capítulo 2 contextualiza o Estado capitalista, direitos sociais e Direito Humano à Alimentação Adequada.

Essas análises devem considerar a relação Estado, Mercado e Sociedade, numa organização que disputa forças para atendimento de suas demandas. De acordo com Pereira (2008) o cenário mundial tem sido afetado, nas últimas três décadas, por duas tendências de transformação: Consolidação dos mecanismos de mercado e da democracia, os quais se caracterizam como base de estruturação das sociedades.

Para tanto, faz-se necessário observar a totalidade da questão na ordem capitalista. A busca incessante pela acumulação, geração de lucros e propriedade privada impacta diretamente as camadas mais desfavorecidas da sociedade.

A lógica da exploração do trabalho e a busca implacável por lucros pelo capital, geram riquezas sociais, porém essas riquezas não são divididas na sociedade. A concentração de renda, num cenário onde os ricos ficam mais ricos e os pobres mais pobres é a realidade do Brasil. No Brasil, as Políticas públicas formuladas visam a diminuição da pobreza e o combate à fome, porém algumas de forma descontinuada ou sem prioridade ao longo dos anos.

A focalização dessas políticas também é um aspecto verificado. Sob o manto da indisponibilidade de recursos ou ineficiência das ações, o Estado liberal limita as ações estatais em relação ao problema. Para situar a fome no contexto social, faz-se necessário compreender a questão social por si só. De acordo com Netto (2012), a expressão questão social dispõe de compreensões diferenciadas e atribuições de sentido diversas. Relata que a expressão surge para dar conta do fenômeno do pauperismo após a primeira onda industrializante no final do século XVIII. Nesse período a “pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2012).

Erroneamente, durante muito tempo a pobreza foi tratada como uma condição natural das pessoas, que, em situações especiais ficavam desvalidas e merecedoras de amparo do Estado. Nesse sentido, a pobreza era encarada como um desequilíbrio das relações econômicas, ou ainda na concepção malthusiana a capacidade de produção de alimentos não seria capaz de atender toda a população (SCHWARTZMAN, 2004).

Por outro lado, a questão social permeia a sociedade de classes, envolvendo lutas políticas e culturais contra as desigualdades, demonstrando em sua gênese caráter coletivo da produção e da apropriação privada do trabalho, na mesma medida em que o trabalhador

necessita de trabalho para a satisfação de suas necessidades essenciais (IAMAMOTO, 2013).

Castel(2008) por outro lado, adotou o termo invalidação social para designar o conjunto populacional que hoje compõem os miseráveis, que ficam à margem da sociedade. Para o autor essa é uma nova questão social, e impõe desafios dentro do contexto capitalista para realocar essas pessoas.

Para essa população, sem dúvida, uma das principais mazelas é a fome. Não só a ausência de alimentos, mas a ausência de variedade e de alimentos nutricionalmente adequados. Pereira (2011a) debate o conceito de necessidades humanas básicas, considerando que essas estão na base da chamada questão social. Identificar essas necessidades torna-se indispensável para precisar quais são as deficiências existentes no sistema de bem-estar burguês e como elas podem ser superadas.

No contexto de pandemia vivido a partir do ano de 2020, o agravamento da insegurança alimentar e nutricional, a perda dos empregos, o encarecimento dos produtos revela um cenário de completo desespero das pessoas, realidade retratada nas filas quilométricas para receber doação de ossos, devido à alta dos preços de carnes do mercado interno, por exemplo (CORREIO, 2021).

Pereira(2011a) considera que para haver vida saudável e autônoma dos indivíduos, é necessário o atendimento às necessidades básicas, pois sem esse atendimento, os indivíduos não terão condições físicas, cognitivas e emocionais para se desenvolver e lutar pela sua libertação de todas as formas de opressão.

Na ordem capitalista, o Estado é o responsável por prover direitos aos cidadãos. A partir da instituição do *Welfare State*<sup>5</sup> pós-segunda guerra, verificamos o Estado realizando seu papel de executar políticas sociais que pudessem garantir condições melhores de vida aos trabalhadores.

Na sociabilidade capitalista, a luta de classes que tenciona a concessão de direitos aos trabalhadores, coloca-se como fundamental para o abastecimento do ciclo de

---

<sup>5</sup>*Welfare State* foi um modelo estatal de intervenção que implantou e implementou sistemas de proteção social, especialmente a partir do segundo pós-guerra. Respondeu ao embate de classes, que teve seu ponto alto nos fins do século XIX no auge da segunda revolução industrial. Marcou o período em que a classe operária na Europa conquistou direitos sociais.

sobrevivência do capital. O Estado, no entanto, atende apenas àquelas reivindicações que são aceitáveis para o capital e para o grupo dominante (BEHRING, 1998).

Mészáros(2002) também corrobora com esse entendimento, na medida em que defende que o sistema capitalista busca soluções para os problemas sem perder de vista sua dimensão estrutural voltada para a expansão. As ações remediadoras devem procurar solução para todos os problemas e contradições gerados em sua estrutura por meio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e consequências (BEHRING, 1998 p.175).

Iamamoto (2001) lembra que não se pode perder de vista a inspiração liberal que defende a necessidade de reduzir a ação do Estado, defendendo que a universalização dos direitos superdimensiona o gasto estatal:

“[...] A necessidade de reduzir a ação do Estado ante a questão social mediante a restrição de gastos sociais, em decorrência da crise fiscal do estado. A resultante é um amplo processo de privatização da coisa pública: um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário nacional e internacional (IAMAMOTO, 2001)”.

Considerando que as políticas sociais são conquistas civilizatórias não capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, Boschetti (2016), acredita que essas “instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais, sobretudo a partir de sua expansão na segunda metade do século XX”. A mesma autora afirma:

““[...] a política social é um processo histórico típico da sociedade burguesa, é produto da luta de classes (portanto, marcada por contradições), articula-se ao processo de acumulação como mecanismo de gestão da força de trabalho (política e econômica) e reprodução ampliada do capital, e responde a necessidades de reprodução da força de trabalho – donde é disputada pelos trabalhadores –, sendo financiada pelo fundo público (cuja composição vem se fundando, cada vez mais, na renda do trabalho), e se altera ao longo dos ciclos do capital”(BOSCHETTI, 2016, p.239).

Portanto, as políticas sociais não dão conta de superar as desigualdades existentes entre as classes, porém constituem um importante campo de disputas que garantem subsídios para amenizar as desigualdades existentes. Sem a intenção de hierarquizar os problemas sociais, podemos afirmar que a fome é uma das mais graves sequelas expressão da desigualdade social vigente, com políticas sociais de alimentação e nutrição descontínuas e fragmentadas (PADRÃO, 2014).

A questão social, a fome e miséria no Brasil, precisam ser debatidas considerando a realidade histórica visualizando as raízes determinantes das vítimas da pauperização e suas consequências na sociedade de hoje, entre essas, o período escravista no Brasil. Parte dessa discussão, passa pelo modelo escravista que vigorou no Brasil, obteve consequências na formação do mercado de trabalho atual. De acordo com Theodoro et al(2008), o trabalho escravo, núcleo do sistema produtivo do Brasil Colônia, foi gradativamente substituído pelo trabalho livre no decorrer dos anos 1800. Essa substituição, no entanto, deu-se de uma forma particularmente excludente.

A população negra, antes escrava e outrora livre, não obtinha oportunidade de se inserir no mercado de trabalho. Theodoro et al (2008) avalia que o racismo nasceu no Brasil associado à escravidão, consolidando-se após a abolição, difundindo-se teses de inferioridade biológica. Essas interpretações foram legalmente vigentes até os anos 1930 e fizeram-se presentes na formulação de políticas públicas.

O processo de imigração estimulado pelo governo concretizou a substituição da mão-de-obra do negro pela do branco. Assim, essas pessoas, foram se formatando numa camada social sem oportunidades e que estava completamente fora dos processos de trabalho e da economia, sem conseguir obter formas de sobrevivência.

Sem a pretensão de discutir o recorte racial na problemática social da fome no Brasil (pois esse tema por si só produziria uma tese), faz-se necessário destacar que a população negra hoje no Brasil está percentualmente mais atingida pela insegurança alimentar do que a população branca.

Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, destacam que sete milhões de brasileiros passaram fome em 2013<sup>6</sup>. Segundo o documento, a insegurança alimentar grave atingia 3,2% (2,1 milhões) dos domicílios. O recorte por raça também aponta para a desigualdade. Os domicílios cuja pessoa de referência é negra ou parda são maioria, em relação àqueles comandados por brancos: 29,8% contra 14,4%, respectivamente (IBGE, 2020a).

Outro fator que influencia diretamente a disponibilidade de alimentos é a produção e distribuição dos mesmos. Os chamados países periféricos<sup>7</sup>, historicamente

---

<sup>6</sup> Suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013.

<sup>7</sup> Países periféricos com economia baseada na agropecuária e exportação de matéria prima.

colônias dos países centrais, produziram durante muitos anos para atender às grandes potências. Mesmo após a implantação completa do capitalismo nessas colônias, esses países têm como principal meta a exportação.

Dominados pelo imperialismo<sup>8</sup> das potências mundiais e loteados pelas empresas transnacionais, os países periféricos detêm uma produção de alimentos que é controlada pela balança comercial, sendo uma das estratégias desse mercado não produzir alimentos para que os preços subam.

Dessa forma, não se pode analisar tal questão sem trazer à baía o modo de produção capitalista. O século XX e início do XXI foram períodos de consolidação e expansão do modo de produção capitalista, e de fortalecimento das sociedades de classes, que apesar dos indicadores de crescimento nunca antes atingidos e do avanço científico de ponta, houve o aprofundamento das desigualdades sociais (PADRÃO, 2014).

Na medida em que o capital alarga o seu poder e ocorre a incorporação por parte dos empresários capitalistas dos avanços técnicos e científicos no processo de produção, tem-se uma produção maior em menos tempo. Esse avanço contribui para acelerar a produtividade do trabalho e a rotação do capital, possibilitando o aumento de taxas de lucro (IAMAMOTO, 2001).

Como consequência desse aumento de maquinários e de produtividade, está o desemprego. Nesse sentido a “[...] questão social resume o conjunto das desigualdades sociais presentes na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado, tendo sua gênese no caráter coletivo da produção” (IAMAMOTO, 2001, p.17).

Cabe destacar que o debate sobre produção agrícola não pode ser ignorado nesse contexto. Empresas transnacionais<sup>9</sup> possuem o monopólio de toda a cadeia alimentar, passando pelas sementes, plantio, produção e comercialização desses produtos, decidindo quais quantidades e a qualidade desses alimentos com vistas a garantir maiores lucros (PADRÃO, 2014).

O agronegócio se caracteriza expressivo no Brasil, e amparado por políticas e ações do Estado, disputa espaço com a produção do pequeno agricultor. Isso culminou na

---

<sup>8</sup> Política de expansão e domínio territorial, cultural e econômico de uma nação dominante sobre outras.

<sup>9</sup> Transnacionais são grandes corporações que atuam em diferentes países.

criação de um espaço alienado e marcado pela produção de commodities valorizadas no mercado externo, sustentada pelo sistema hegemônico capitalista (FILHO et al, 2015).

É necessário compreender essa dinâmica do capitalismo para enxergar que a pobreza, fome ou desnutrição não são flagelos irremediáveis, ou ainda consequência de uma superpopulação, mas sim consequência de decisões balizadas pelo interesse na acumulação capitalista. Observa-se aqui que o fator determinante para a produção alimentar é o lucro e não a necessidade das populações, sendo o modelo capitalista capaz de produzir riqueza e pobreza ao mesmo tempo.

Os arranjos sociais e estatais no sentido de amenizar a fome são efetivos e ganharam força no século XX. Internacionalmente, com o marco da Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento da Organização das Nações Unidas- ONU, que incluiu entre outros, o direito ao trabalho, educação e alimentação (NACIONES UNIDAS, 1948), iniciou-se um entendimento internacional em relação ao direito humano à alimentação.

O conceito de Segurança Alimentar - SA teve sua origem na Europa no início do século XX, logo após a Primeira Guerra Mundial. Naquele momento, o conceito refletia a capacidade de cada país em produzir sua própria alimentação, evitando assim escassez de alimentos. No período pós II Guerra Mundial, com a criação da ONU, a dimensão dos Direitos Humanos começa a se relacionar com problemas em torno do modelo capitalista. As questões da fome e da produção de alimentos estavam associadas a um contexto de crise mundial momento em que foi realizado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Pidesc em 1951<sup>10</sup>.

Posteriormente, a crise alimentar se tornou tema durante a Conferência Mundial de Alimentos, realizada em Roma no ano de 1974. Apesar disso, o enfoque dado ao debate foi na produção e não na distribuição de alimentos (GEORGE, 1978).

No Brasil, o Primeiro Plano Nacional de Alimentação, elaborado pela Comissão Nacional de Alimentação - CNA de acordo com as recomendações da Food and Agriculture Organization- FAO e da Organização Mundial de Saúde – OMS, em 1953, possuía a expectativa de abranger todo o país, sendo um marco para a política social de alimentação e nutrição, porém foi esvaziado de recursos humanos e financeiros para sua

---

<sup>10</sup>O artigo 11 do Pidesc “[...] reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado [...] inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome”.

realização. A fome e a desnutrição estavam presentes na pauta dos problemas de saúde, no entanto, considerando que a maior parte dos afetados por essas mazelas, seriam as desempregados, crianças, gestantes, grupos pouco expressivos na relação capital-trabalho as políticas aventadas não foram efetivadas (PADRÃO, 2014).

Para Vasconcelos (2005a) as distintas análises realizadas sobre a política social de alimentação e nutrição no período de 1930-1963 no Brasil, reservadas as particularidades e os diferentes enfoques teórico-conceituais, apontam que essa modalidade de intervenção estatal cumpriu de forma articulada objetivos sociais, econômicos e ideológicos. Ações de instituição do salário mínimo e abastecimento alimentar aos previdenciários atuaram com papel atenuador do processo de exploração do trabalho.

Quanto aos programas de assistência alimentar e nutricional ao grupo materno infantil e escolares, “[...] identifica-se um direcionamento para atender aos interesses econômicos do mercado, uma vez que esses programas constituíram forma de ampliação do mercado internacional, na tentativa inclusive de padronizar comportamentos de consumo alimentar de acordo com o interesse de acumulação do capital”(VASCONCELOS, 2005a).

Tais programas governamentais, distribuíam alimentos processados, como o leite em pó, e não de ajuda financeira, que poderia estimular a produção e consumo local de alimentos *in natura*. Essa é uma clara evidência de escoamento de excedente de produção nos programas nacionais de combate à desnutrição, e revela a perversidade da utilização da fome como forma de movimentar o mercado dos grandes produtores de alimentos industrializados (VASCONCELOS, 2005a).

No âmbito da Assistência Social, a partir da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de assistência social Loas de 1993 têm-se no Brasil uma nova concepção de assistência social como direito e atribuem ao Estado o dever de executá-la, Boschetti (2016) destaca que “[...] inovação conceitual no âmbito dos direitos assistenciais a abrangência dos direitos, definida como política que deve prover mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas”. No entanto, algumas interpretações equivocadas segundo a autora, levam a restringir os direitos assistenciais ao mínimo

necessário para a sobrevivência humana focalizando-os em segmentos tidos como vulneráveis, levando a uma seletividade da política.

No decorrer dos anos, na trajetória nacional das ações no combate à fome e à miséria, o conceito de Segurança Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada foram aprimorados, garantindo um amplo aspecto teórico sobre o tema, com marcos legais importantes para a consolidação dos direitos. Foi se desenvolvendo um conceito mais abrangente de Direito Humano à Alimentação. Valente (2002a), apresenta o direito à alimentação adequada muito mais do que o direito a uma ração básica nutricionalmente balanceada:

“[...] o ser humano ao longo de sua evolução desenvolveu uma intrincada relação com o processo alimentar, transformando-o em um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de amor, de solidariedade, e de comunhão permeado pelas características culturais de cada agrupamento humano”.

Mesmo com todo o esforço legal de se garantir um direito tão básico como o de se alimentar, esse direito enfrenta desafios para ser concretizado. Coloca-se diante da sociedade uma dicotomia onde mesmo com abundância de produção de alimentos, existem pessoas que não tem o que comer.

No âmbito internacional, notadamente na América Latina, a Argentina e o Chile também detêm ações de combate à fome, com programas de Estado definidos. De acordo com a Organização das Nações Unidas, existe um forte movimento para desenvolver a estratégia de implementação do Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Combate à Fome até 2025 da região (FAO, 2016). O Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da Celac<sup>11</sup> aprovado em 2015, nasce da vontade política dos trinta e três países da região em erradicar a fome e a pobreza. O Plano conta com quatro pilares principais que fortalecem as dimensões da Segurança Alimentar. Além disso, dez linhas de ação orientam a geração de políticas, programas, estratégias para dar resposta às 34 milhões de pessoas que passam fome na região (FAO, 2016).

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, o cenário atual quanto à insegurança alimentar na América Latina e

---

<sup>11</sup>Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (Celac) (FAO, 2016).

Caribe é alarmante e está aumentando rapidamente: cresceu de 22,9% em 2014 para 31,7% em 2019, mais acentuado na América do Sul (FAO, 2020).

A FAO(2020) estima que “[...]9% da população regional sofre de grave insegurança alimentar, o que significa ausência de alimentos, na pior das hipóteses, passam um dia ou vários dias sem comer. Da mesma forma, quase um terço dos habitantes da região – 205 milhões de pessoas – vive em condições de insegurança alimentar moderada”<sup>12</sup>.

Ainda, em relação ao progresso nas metas nutricionais a FAO constatou a prevalência de déficit na estatura de meninas e meninos que vivem nos domicílios mais pobres, é aproximadamente três vezes maior em comparação com aqueles que vivem nos domicílios mais ricos (FAO, 2020).

Assim, a América Latina e o Caribe são a única região em desenvolvimento com uma prevalência de emaciação (meninos e meninas com peso abaixo do recomendado para sua altura), abaixo dos objetivos estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (FAO, 2020).

A Argentina possui Programa para combater a Insegurança Alimentar, a partir do Decreto 1018/2013, que aprova a regulamentação da Lei nº 25.724 do Programa Nacional de Nutrição e Alimentação que tem como objetivo assegurar o acesso a uma alimentação adequada e suficiente, coordenando ações que facilitem o melhoramento da situação alimentar e nutricional da população. O organismo responsável pela SAN na Argentina é Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação (CARIBENHOS, [s. d.])

Para apoio à criança e adolescentes, a Argentina possui o Programa de Provisão Universal por criança para proteção social. É uma transferência monetária que é paga em uma base mensal estabelecida pelo Decreto Nacional nº 1602-1609, destinado a crianças e adolescentes menores de 18 anos ou residentes com deficiência na Argentina, que não têm outro abono de família, cujos pais estão desempregados, trabalhando no mercado informal ou no serviço doméstico (CELAC,[s. d.]).

---

<sup>12</sup>Quando as pessoas enfrentam incerteza em sua capacidade de obter alimentos e são forçadas a reduzir a quantidade ou a qualidade dos alimentos. alimentos que consomem.

Já no Chile, a Lei nº 20.670 criou o Sistema *Elige Vivir Sano*, que tem como objetivo gerar hábitos e estilos de vida saudáveis e prevenir e diminuir fatores e condutas de risco associadas a doenças não transmissíveis provenientes de hábitos e estilo de vida não saudáveis (CELAC, [s. d.]).

O Programa de Alimentação Escolar do Chile consiste em fornecer diariamente serviços de alimentação no café da manhã, almoço e jantar, para alunos em condição de vulnerabilidade de estabelecimentos municipais e particulares subsidiadas de educação, durante o ano letivo. O programa atende o nível fundamental e médio com o objetivo de evitar o abandono escolar (CELAC, [s. d.]).

No Brasil, os Programas de transferência de renda, são inovações nas Políticas Públicas Brasileiras que contribuem para a redução das desigualdades sociais. Um exemplo claro da operação desse tipo de mecanismo pode ser visto no caso do Programa Bolsa Família PBF<sup>13</sup>. A iniciativa, visa “aliviar a pobreza extrema e interromper o ciclo intergeracional da pobreza, exigindo que os filhos de famílias pobres frequentem regularmente os serviços de educação e saúde (PIRES, 2019)”.

Mas já a partir de estudos de Josué de Castro, os aspectos relativos à alimentação de baixa qualidade nutricional e ocorrência de doenças e mortalidade foram destaque, demonstrando que o perfil epidemiológico nutricional das populações caracterizava-se pela elevada ocorrência de doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico, representadas pela desnutrição energético-proteica e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A, de ferro e de iodo (VASCONCELOS, 2005a).

A atenção social frente às questões relacionadas à SAN foi consolidada na Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN, homologada em 1999 e atualizada em 2011 pela Portaria nº 2715 (BRASIL, 2011), que integra um conjunto de políticas governamentais de promoção de SAN e DHAA, firmando compromisso do Ministério da Saúde na prevenção e combate dos males relacionados à escassez alimentar, sobretudo às deficiências nutricionais.

---

<sup>13</sup> A lei nº 10.836, de 2004, que cria a Bolsa Família, diz que o programa tem por finalidade a “unificação” do PNAE (Programa Nacional de Acesso à Alimentação), criado pelo governo Lula com programas de FHC, entre eles a Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cadastramento Único do Governo Federal. É um programa federal destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$154,00 mensais.

Muitos avanços são percebidos, a exemplo da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN<sup>14</sup>, e por consequência a definição do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, demarcando a evolução das políticas públicas na área de nutrição. O SISAN permite em sua estrutura a intensa participação da sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, os resultados das ações de Políticas de SAN no Brasil são acompanhados por meio de pesquisas como a PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e a Pesquisa de Orçamento Familiares - POF do IBGE de onde podem ser extraídos dados antropométricos da população. De acordo com a PNAD 2013 – Segurança Alimentar - SA, “o percentual de domicílios particulares brasileiros que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar caiu de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013”(IBGE, 2013).

Já na POF 2017-2018, se estimou um total de 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. Dentre esses, 63,3% estavam em situação de SA enquanto 36,7% domicílios particulares restantes estavam com algum grau de Insegurança Alimentar – IA (IBGE, 2018). A partir desses dados se verifica uma piora na situação de Insegurança Alimentar vivida pela população Brasileira, que passou de 22,6% em 2013 para 36,7% em 2018 (IBGE, 2018).

Segundo o *World Health Organization*- WHO as principais deficiências nutricionais são aquelas relacionadas aos micronutrientes: ferro, vitamina A e iodo. Cerca de 254 milhões de crianças, na fase pré-escolar, apresentam hipovitaminose A e que dois bilhões de indivíduos têm ingestão inadequada de iodo (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2003).

Na América do Sul, a partir do estabelecimento do Mercado Comum do Sul - Mercosul - Mercosul<sup>15</sup>, pretende-se “gerar estratégias e políticas de desenvolvimento no

---

<sup>14</sup>O SISAN, foi instituído por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, em 2006 com o objetivo primordial de garantir, através de ações intersetoriais, o Direito Humano à Alimentação Adequada -DHAA, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1º e 3º da LOSAN), cujo instrumento é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN.

<sup>15</sup>Integração regional que se iniciou em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O objetivo primordial do Tratado é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento

interior do bloco que permitam reduzir as assimetrias entre os sócios e intercambiar, de maneira horizontal, conhecimentos e experiências”. São Estados Partes do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (desde março de 1991), Venezuela (desde 2013) e Bolívia (desde 2015). O acordo do Mercosul implica em políticas conjuntas e integradas, e por esta razão, as Políticas Públicas voltadas para a SAN elaboradas de forma conjunta, podem reduzir as desigualdades sociais entre os países que compõem o Bloco.

No que tange à alimentação escolar, chamada também de merenda escolar<sup>16</sup>, quando da sua implementação, em 1955, tinha como principal objetivo fornecer alimentação aos estudantes de ensino fundamental, antigo primeiro grau. Naquela ocasião, a merenda também tinha como alvo atenuar os conflitos com a classe trabalhadora. A instituição do salário mínimo, o fornecimento de refeições equilibradas e a garantia de abastecimento alimentar aos previdenciários dos centros urbano-industriais, amenizam as tensões e colaboraram para que ocorresse a incorporação dos valores e da ideologia que caracterizam as relações e o processo de trabalho capitalista industrial (VASCONCELOS, 2005a).

Nesse período, a execução de programas de assistência alimentar pode ser analisada também a partir do interesse econômico dos países dominantes do capitalismo, principalmente os Estados Unidos. A produção de baixo custo e em grande escala tinha como rota de escoamento os países periféricos do Sistema Capitalista, entre eles, o Brasil que, consumiam produtos por intermédio de assistência alimentícia (SANTOS et al., 2016).

Assim, ao longo da construção do modelo econômico brasileiro, a alimentação escolar foi modelada, em linhas gerais, com a padronização do fornecimento, aquisição centralizada e incentivo ao consumo de produtos industrializados. Essas características se consolidaram de tal forma, que até os dias atuais encontramos na alimentação escolar resquícios desse formato de consumo (SANTOS et al., 2016).

---

de uma Tarifa Externa Comum - TEC, da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes(MERCOSUL, 2021).

<sup>16</sup>A alimentação escolar brasileira foi instituída por meio do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que criou a Campanha de Merenda Escolar - CME (BRASIL, 1955).

A importância de discutir esse tema se dá na arena de disputa dos fortes interesses econômicos que permeiam a produção e comercialização de alimentos versus a responsabilidade de fornecer alimentação natural, nutritiva e saudável. O fortalecimento das áreas de estudo no campo da nutrição pode contribuir diretamente para a formulação e consolidação de políticas de SAN. Assim, não só a quantidade, mas a qualidade dos alimentos disponibilizados no âmbito das Políticas que envolvem a oferta de alimentos, podem e devem ser analisados a partir do entendimento de que a alimentação ofertada pode ser fator de promoção de saúde ou de doença.

Diversas doenças estão diretamente relacionadas ao estado nutricional do indivíduo, e aquelas que acometem crianças podem causar sequelas para toda a vida. Do ponto de vista da alimentação inadequada, as mais comuns são as carências vitamínicas e minerais que afetam diretamente o desenvolvimento infantil e a imunidade<sup>17</sup>.

Nos dias atuais, o que caracteriza a promoção de saúde é ter como foco da ação sanitária os determinantes gerais sobre a saúde, e é produto de um amplo espectro de fatores: qualidade de vida, alimentação e nutrição adequados, moradia e saneamento, trabalho, educação, ambiente físico limpo, ambiente social de apoio a famílias e indivíduos, estilo de vida responsável e um espectro adequado de cuidados de saúde (CARVALHO; BUSS, 2008).

Os hábitos alimentares certamente estão diretamente relacionados à saúde dos indivíduos. Diversos estudos demonstram que a alimentação detém uma relação de causalidade no desenvolvimento de doenças crônicas. Exemplo desses efeitos é o que vem ocorrendo no Brasil onde nas últimas décadas um processo chamado de “transição nutricional” ocasiona aumento dos índices de sobrepeso e de Doenças Crônicas Não Transmissíveis - DCNT associados ainda a uma grande, mas declinante, prevalência de déficits nutricionais (TRICHES, 2010).

Estudos têm evidenciado “[...] a importância da dieta como fator de prevenção para doenças cardiovasculares, na medida em que têm sido relacionados à ocorrência de

---

<sup>17</sup>Com relação às doenças relacionadas às deficiências de micronutrientes, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher, realizada em 2006, reafirmou que as deficiências de ferro e vitamina A ainda persistem como problemas de saúde pública no Brasil: 17,4% das crianças e 12,3% das mulheres em idade fértil apresentam hipovitaminose A, enquanto 20,9% e 29,4% desses grupos populacionais, respectivamente, apresentam anemia por deficiência de ferro. Estudos regionais apontam para uma prevalência média de cerca de 50% de anemia ferropriva em crianças menores de cinco anos de

doenças crônicas em diferentes populações, entre eles o consumo excessivo de colesterol e gorduras saturadas, nutrientes implicados na gênese das doenças cardiovasculares” (PETRIBÚ et al., 2009).

Kac e Velásquez-Meléndez (2003) consideram que “essa transição revela a inversão nos padrões de distribuição dos problemas de saúde relacionados à alimentação e nutrição, ou seja, uma mudança na magnitude e no risco atribuível de agravos associados ao padrão de determinação de doenças atribuídas ao “atraso” e à “modernidade”, sendo em geral uma passagem da desnutrição para a obesidade”.

Ainda, diante dessa transição nutricional, nos deparamos com relações diretas entre mudanças ocorridas na economia, aumento da urbanização, da renda familiar, do trabalho urbano e diminuição do trabalho rural e melhora na expectativa de vida. A obesidade nesse contexto encontra-se entre um dos principais agravos nutricionais que está diretamente relacionado a ocorrência de doenças cardiovasculares, diabetes e câncer (KAC, VELASQUEZ-MELENDZ, 2003).

Dentre as principais mudanças no padrão alimentar, está a “substituição de alimentos *in natura* ou minimamente processados de origem vegetal (por exemplo, arroz, feijão, mandioca, batata, legumes e verduras) por preparações industrializadas. Essas alterações, vistas com grande intensidade no Brasil, tiveram como consequência, o desequilíbrio na oferta de nutrientes e a ingestão excessiva de calorias (BRASIL,2017).

As escolhas alimentares também podem sofrer influência, em especial dentre as crianças, da necessidade de fazer refeições fora de casa onde não sejam oferecidas opções saudáveis e a exposição à publicidade de alimentos não saudáveis (BRASIL, 2017).

Diante disto, temos que as principais doenças que atualmente acometem os brasileiros deixaram de ser agudas e passaram a ser crônicas. Ao mesmo tempo, a desnutrição crônica, mesmo sofrendo redução nos últimos anos, ainda é prevalente em grupos vulneráveis da população (indígenas, quilombolas, crianças e mulheres) (BRASIL, 2017).

Com o objetivo de melhorar os padrões de alimentação e contribuir para a promoção da saúde, em 2006, o Ministério da Saúde (MS) publicou o primeiro Guia Alimentar para a População Brasileira, atendendo à recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS), que apresenta as diretrizes nacionais sobre alimentação e

nutrição, considerando os hábitos alimentares, de saúde da população e o progresso no conhecimento científico (BRASIL, 2017).

Os resultados relativos ao aumento substancial do sobrepeso e obesidade demonstram sua forte conexão com os aspectos de consumo alimentar. A POF 2008/2009 detectou que “menos de 10% por cento da população brasileira atinge as recomendações de consumo de frutas e hortaliças consumo excessivo de açúcar (61%); consumo excessivo de gordura saturada (82%); baixo consumo de fibras (68%); consumo excessivo de sódio (70%) o que apresenta inadequação da alimentação da população brasileira, e conseqüente baixa qualidade da dieta do brasileiro (IBGE, 2010).

Cabe destacar que de acordo com a OMS, frutas e hortaliças são componentes importantes para uma dieta saudável, seu consumo diário em quantidades suficientes pode ajudar a prevenir doenças cardiovasculares e certos cânceres. O consumo insuficiente é causa de 14% das mortes por câncer gastrointestinal e de 11% das mortes por doenças isquêmicas do coração, sendo o consumo mínimo recomendado de 400 gramas por dia, excluindo-se as batatas e outros tubérculos, para a prevenção de doenças do coração, câncer, diabetes e obesidade, e prevenir a deficiência de micronutrientes (FAO, 2015)

Em dados consolidados pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares (2008-2009), os aspectos mais recentes do perfil dos brasileiros mostram que em todas as regiões do país houve aumento do percentual de pessoas com sobrepeso e obesas, sendo que “o excesso de peso em adultos aumentou em quase três vezes no sexo masculino (de 18,5% para 50,1%) e em quase duas vezes no sexo feminino (de 28,7% para 48,0%) nos 34 anos de pesquisa”(IBGE, 2010).

O aumento de prevalência de sobrepeso e obesidade entre as crianças e adolescentes, também foi indicado na POF (2008-2009), sugerindo a necessidade de atenção especial com a alimentação nesta faixa etária. Reforçando os indícios de má alimentação, os dados apontaram a prevalência de 6% de déficit de altura nas crianças menores de 5 anos de idade em nível nacional e no DF quando dissociado dos dados nacionais. Para as crianças entre 5 e 9 anos esse percentual de déficit de altura aumenta para 6,8%, com prevalência de 4,1% de déficit de peso e assustadores 33,5% de prevalência de sobrepeso e 14,3% de obesidade.

Diante deste cenário, investigar as estratégias de SAN no âmbito das políticas públicas de alimentação e nutrição torna-se imprescindível para obter êxito na promoção de seus objetivos, na medida em que estas devem contribuir para o desagravamento do quadro de problemas relacionados ao estado nutricional das populações alvo. Nesse percurso, essa pesquisa propôs analisar documentos gerados a partir da operacionalização (financiamento, gestão e fiscalização) do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal e de entrevistas junto aos seus gestores, utilizando-se da ferramenta de análise de conteúdo. Para alcançar o objetivo proposto, foram elaboradas perguntas mais específicas que também circunscrevem o objeto da pesquisa:

- Qual a estrutura de gestão foi escolhida para operacionalizar o Programa?
- Como funcionam as formas de controle democrático do PNAE no DF?
- Quais fontes de financiamento Federal e Distrital foram asseguradas para a execução do PNAE no Distrito Federal?
- Os recursos assignados foram aplicados de acordo com as legislações federais e distritais e de acordo os objetivos, metas e resultados esperados?
- Quais os resultados das ações de auditoria e controle quanto à gestão do PNAE no DF?

Diante da importância da alimentação escolar, parte integrante da política de SAN no Brasil, e da constante necessidade de acompanhamento e avaliação do PNAE, esta pesquisa busca atingir os seguintes objetivos:

### **Objetivo Geral**

Analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Distrito Federal, como política de Segurança Alimentar e Nutricional no período de 2016 a 2019.

### **Objetivos Específicos:**

1. Identificar as concepções que ancoram as bases para garantia de SAN no Brasil, correlacionando-as com as diretrizes e ações no âmbito do PNAE no DF;

2. Analisar a estrutura de financiamento e gestão do PNAE no DF e suas principais ações;
3. Identificar e analisar os principais obstáculos à plena execução da Política de Alimentação Escolar no Distrito Federal a partir ações de auditoria e controle, fiscalizações e denúncias.

### **Justificativa**

A relevância científica desta pesquisa se justifica pela necessidade de obtenção de dados concretos acerca da execução do PNAE no Distrito Federal. Nos últimos anos, diversos relatórios do Conselho de Alimentação Escolar do DF, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE emitiram conclusões sobre possíveis irregularidades na condução do Programa no âmbito do DF. Tais constatações relacionam-se principalmente à qualidade nutricional das refeições ofertadas no que concerne ao cumprimento da Legislação em vigor para aplicação dos recursos federais provenientes do FNDE, estrutura física e atuação dos profissionais nutricionistas no âmbito do programa.

Como requisito de aproximação ao tema, foi realizado levantamento de publicações nas bases de dados Scielo e BVS, utilizando unicamente o descritor Programa Nacional de Alimentação Escolar e os filtros: Áreas temáticas- Ciências da Saúde e Ciências Humanas; Idiomas: português e Inglês.

Assim, foi possível verificar que nenhuma dessas pesquisas abarcam a questão do Distrito Federal como se propõe nesta pesquisa. Daí depreende-se que não existem estudos recentes publicados que abranjam a execução do PNAE no Distrito Federal, articulando concepção, gestão e financiamento deste Programa nas escolas da rede pública de ensino, demonstrando o ineditismo e a relevância dessa pesquisa.

Também podemos destacar sua relevância técnica, uma vez que os dados encontrados poderão subsidiar decisões de âmbito administrativo que podem vir a repercutir positivamente na correção de distorções, e aumento da qualidade da Política Social oferecida à população escolar do DF. Ao verificar como é executado o Programa, como se processa a sua gestão e financiamento, é possível traçar ações mais próximas da realidade dos usuários dos Programas ou Políticas Sociais. Nesse sentido, uma avaliação útil, ética e tecnicamente adequada, acompanha o desenrolar de uma proposta e tem a

capacidade de corrigir rumos e reorientar estratégias de ação. Para além disso, a avaliação de programas visa à economia interna da atuação e à criação de uma capacidade técnica adequada e de qualidade (MINAYO, 2005).

A presente tese está estruturada em sete capítulos: O capítulo 1 apresenta a metodologia de pesquisa, detalhando o método e os procedimentos metodológicos, que englobam desde o detalhamento da unidade de análise, definição dos dados primários e secundários, exploração do material definido para o *corpus* de pesquisa, assim como detalhamento da utilização do software de análise de conteúdo utilizado para a obtenção dos resultados.

Os capítulos 2, 3 e 4 contextualizam os aspectos relativos ao referencial teórico que forneceram o respaldo conceitual adotado para a tese, utilizado para debater a concepção do Estado brasileiro e suas Políticas Públicas no contexto da construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e do PNAE como um dos Programas de materialização de SAN para a população escolar no Brasil.

Os resultados da pesquisa propriamente ditos, estão apresentados nos capítulos 5, 6 e 7, onde são analisados, de forma crítica, os aspectos de Financiamento e Gestão do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, considerando a interface de atuação do Controle democrático exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar do DF; e resultados obtidos a partir da análise de conteúdo das ações de controle realizadas no período estudado.

Ao final, encontram-se as considerações finais que apresentam as reflexões acerca dos resultados obtidos e perspectivas de continuidade dos estudos sobre a SAN.

## **CAPÍTULO 1 - METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS**

O objeto das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo, com características de historicidade e consciência histórica, possuidor de identidade entre sujeito e objeto, que busca um nível de realidade que não pode ser quantificado (DESLANDES et al., 2002).

A autora (DESLANDES et al., 2002), “na investigação social a relação entre o pesquisador e seu campo de estudo se estabelecem definitivamente. A visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e sua aplicação”.

A pesquisa qualitativa nas ciências sociais se “preocupa com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, correspondendo a um campo mais profundo das relações” (DESLANDES et al., 2002, p. 21).

Com base nesse entendimento, essa pesquisa caracteriza-se como qualitativa, ancorando-se no Método Materialista Histórico e Dialético, que a partir da vivência e experiência da pesquisadora buscou analisar, de forma crítica, as contradições da gestão e operacionalização do Programa de Alimentação Escolar do DF no contexto das Políticas Públicas do Brasil, particularmente no Distrito Federal no período entre 2016 e 2019.

Para a interpretação da realidade imbricada nas contradições entre as concepções do Programa Nacional de Alimentação escolar e o desenvolvimento de suas ações, o referido método, por suas características teóricas e práticas, nos auxiliou na compreensão e explicação da realidade concreta, no sentido de que é imprescindível:

“[...] descobrir as leis dos fenômenos de cuja investigação nos ocupamos; captar detalhadamente as articulações dos problemas em estudo, analisar as evoluções, rastrear as conexões entre os fenômenos que os determinam e que os envolvem” (TOZONI-REIS, 2020).

Ou seja, o Método Materialista Histórico e Dialético é um instrumento para a compreender a realidade, e nesse sentido o processo de interpretação e análise: “[...] vai do empírico (realidade aparente, imediata) ao concreto (realidade pensada, compreendida) pelo movimento do pensamento (contradições) no mundo como ele é” (TOZONI-REIS, 2020).

Sob o aspecto histórico, a constituição da sociedade brasileira foi permeada por relações de domínio com a monarquia Portuguesa, e evoluiu ao longo dos anos, sem se desvencilhar dessa relação de dominação. Primeiro como colônia de exploração, e depois, já na ordem capitalista moderna, constitui mercado de consumo para os países centrais (FAORO, 2001).

As políticas de Estado que visam minimizar as desigualdades sociais impostas pela ordem capitalista são resultado desse processo histórico, fundamentadas nas relações contraditórias entre Estado-Sociedade e Mercado, e dessa forma, ao serem avaliadas devem considerar sua historicidade.

Uma das contradições principais que permeiam a sociedade brasileira e que possui dados concretos de monitoramento é a questão da fome. A riqueza socialmente produzida, ou ainda, os alimentos produzidos em grande escala no Brasil por seu agronegócio, é apropriada pelas elites, e remete à um ciclo de pobreza que se retroalimenta a partir da exploração da mão-de-obra.

De acordo com Furtado (1976), o Brasil teve sua em sua formação histórica condicionantes estruturais, com a presença de uma cadeia de causalidades em seu processo de desenvolvimento econômico, “a exemplo dos ciclos açúcar, no Nordeste; ouro e diamante, em Minas Gerais, em Goiás e no Mato Grosso; e café no Sudeste (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo), que destacam as condicionantes de exploração de recursos e de trabalhadores”, gerando altos lucros à burguesia, e concentrando riquezas, e por consequência poder, nas mãos dessa elite.

⊖ Programa de Alimentação escolar, que hoje está amparado por diversos documentos legais e orientativos no âmbito do Estado brasileiro, é objeto composto por essa relação histórica, o que será mais detalhado nos capítulos 2, 3 e 4.

No cerne da pesquisa qualitativa, o “significado” é o conceito central de investigação, em oposição ao Positivismo<sup>18</sup>, “propondo a subjetividade como fundamento do sentido da vida social”. Nesse sentido, “a abordagem dialética, que pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos, buscando encontrar, na

---

<sup>18</sup>A principal influência do Positivismo nas ciências sociais foi a utilização de termos de tipo matemático para a compreensão da realidade. Sua consequência é a apropriação da linguagem de variáveis para especificar atributos e qualidade do objeto de investigação (DESLANDES et al., 2002).

parte, a compreensão e a relação com o todo, foi adotada para dar concretude ao método escolhido”(DESLANDES et al., 2002, p.21).

Utilizando-se desses conceitos, foi possível conhecer o processo histórico de formulação das Políticas de SAN no Brasil, em especial do PNAE, considerando a relação Estado, Sociedade e Mercado capitalista, e a dialética como elemento da crítica às contradições dos processos de gestão do PNAE.

Para desenvolver e enriquecer as análises referentes aos objetivos traçados nesta pesquisa foi utilizado a técnica da Análise de Conteúdo em sua função heurística, na modalidade temática, sem apresentar hipóteses provisórias. Esta técnica proporciona o processo criativo do pesquisador na interpretação dos dados primários e secundários, à luz da teoria, da prática e dos conteúdos manifestos (DESLANDES et al., 2002, p.74).

Dentre os objetivos principais da Análise de Conteúdo- AC está o de obter o enriquecimento da leitura e superação de incertezas:

“Análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferências de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”(BARDIN, 2016, p. 42).

Seguindo a metodologia proposta por Bardin (2016), realizou-se primeiramente a pré-análise dos documentos selecionados a fim de constituir o *corpus* da pesquisa. O *corpus* “é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição deve respeitar as regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2016, p. 96).

Para realização da análise de conteúdo, os dados recolhidos para esse estudo foram submetidos à análise qualitativa com suporte do software Maxqda® 2020, um software acadêmico para análise de dados qualitativos e métodos mistos de pesquisa.

O campo de pesquisa definido para esse trabalho demarcou-se através da importância de uma política social em vigor, e que é oferecida nas escolas públicas de todos os estados e do Distrito Federal. O Programa Nacional de Alimentação Escolar, além de ser um dos Programas governamentais mais antigos no país, contribui não só com a formação de estudantes, mas também com o DHAA e SAN, caracterizando-se como de grande relevância dentre as Políticas Sociais em vigor no Brasil.

Esta investigação primordialmente havia sido concebida como uma pesquisa de campo com entrevistas presenciais gravadas, no entanto o planejamento dessas atividades sofreu alterações em virtude da pandemia do Coronavírus pela qual passa o mundo inteiro desde o início de 2020, e por essa razão houve pouca adesão dos sujeitos de pesquisa. Esse cenário exigiu um redimensionamento do escopo da pesquisa e ampliação as fontes de dados secundários.

A partir da assinatura do Termo de Concordância assinado pelas Instituições, iniciou-se o processo de adesão ao presente estudo. Para tanto, foram mobilizados os coordenadores das 14 Regionais de Ensino do DF, nutricionistas da SEEDF e conselheiros do CAE. Os participantes da pesquisa foram contatados via e-mail ou telefone para agendamento da entrevista. Ao total foram realizadas cinco entrevistas com gestores, cinco entrevistas com nutricionistas e duas com conselheiros do CAE.

A presente pesquisa foi apresentada ao Comitê de Ética do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília – UnB e aprovado conforme parecer nº 4.224.345, de agosto de 2020 (ANEXO I).

## 1.1 UNIDADE DE ANÁLISE

Antes de adentrar os procedimentos metodológicos se faz necessário apresentar a estrutura político administrativa da SEEDF responsável pela gestão do PNAE no DF. Diferentemente dos Estados, o DF não se divide em municípios, centralizando toda a gestão na pasta da Secretaria de Estado de Educação, que fica responsável pela condução do Programa na condição de Entidade Executora<sup>19</sup>. Nesse cenário, sob uma única gestão, o DF possui 667 escolas, (599 urbanas e 68 rurais) que oferecem alimentação escolar no âmbito do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAEDF), que recebem recursos do PNAE.

Essa pesquisa teve como unidade de análise o Programa Nacional de Alimentação escolar no DF no período 2016 a 2019. Antes de adentrar nos procedimentos

---

<sup>19</sup> Entidade Executora – EEx: Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados(FDNE, 2020).

metodológicos faz se necessário contextualizar a organização político-administrativa da SEEDF, responsável pela gestão do PNAE.

Definiram-se como Instituições que possuem interface com a execução do PNAE no DF:

1. Entidade Executora -EE'x: Secretaria de Estado de Educação - Diretoria de Alimentação Escolar e Coordenadores das Regionais de Ensino de Educação.
2. Entidade de Controle democrático: Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal;
3. Órgãos de fomento, controle e fiscalização: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, Controladoria Geral da União- CGU, Controladoria Geral do Distrito Federal - CGDF.

Foram considerados dados primários e secundários para responder aos objetivos de pesquisa. Como fontes primárias de informação, realização de entrevistas virtuais<sup>20</sup> (autopreenchimento via *GoogleDocs*®) com os participantes após o preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE A). Os roteiros utilizados como guia de entrevistas encontram-se no APÊNDICE B. As entrevistas coletadas partiram dos seguintes atores: 1) Nutricionistas; 2) Gestores das Regionais de Ensino do DF (Coordenador de Regional);e 3) Representantes do CAEDF.

O roteiro de entrevista funcionou como um guia para a conversa com os participantes da pesquisa, tendo o entrevistado liberdade para responder livremente às questões. Para a coleta de informações junto ao grupo de nutricionistas e gestores, foi elaborado um roteiro de entrevista via *GoogleDocs*®, que foi disponibilizado via e-mail.

Para as fontes secundárias utilizadas para o desenvolvimento das bases teóricas e discussões acerca do PNAE, utilizou-se bancos de dados de acesso gratuito (SciELO, LILACS, BVS), para busca de artigos, dissertações ou teses, utilizando os descritores: “Direito Humano à Alimentação Adequada”, “alimentação escolar” “Segurança

---

<sup>20</sup>Para a construção do instrumento de coleta de dados primários, foi proposto um roteiro de entrevista que abordou aspectos relacionados à operacionalização do PNAE, considerando temas encontrados a partir da revisão de literatura e também da vivência da pesquisadora como membro do CAE-DF.

Alimentar e Nutricional”, “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, considerando o período de 2006 a 2018. Este período se justifica devido à implementação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN em 2006, no Brasil, ano em que se pode detectar um profundo esforço tanto do Estado, quanto dos atores sociais no sentido de consolidar o Direito a Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional, com marcos legais que representaram avanços significativos nesse sentido no Brasil (BRASIL, 2006).

Os dados secundários utilizados nesta pesquisa fazem parte do hall de Políticas Públicas, Legislações, normas, regulamentos, que tratam da concepção, gestão, financiamento e fiscalização do PNAE; documentos provenientes das instituições envolvidas em sua execução, fiscalização e Controle democrático; e dados do portal da transparência pública.

## 1.2 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

A organização dos dados se baseou na técnica de análise de conteúdo com suporte do software MaxQda® e se iniciou pela importação dos documentos textuais e entrevistas que compuseram o *corpus* de pesquisa., após a conclusão da pré-análise<sup>24</sup> dos documentos.

O MaxQda® é um software para análise de dados qualitativos e, portanto, pertence à família de CAQDAS (*Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software*) ou QDAS (*Qualitative Data Analysis Software*) e foi o adotado neste estudo para dar apoio em lidar com o grande volume de documentos e das transcrições de entrevistas (KUCKARTZ, [s. d.]).

Para compor o banco de dados foram incluídos documentos que mantinham conexão com os objetivos de pesquisa, agrupados de acordo com o tema e sua relação com os objetivos.

Para os documentos de cunho legal, foram inseridos aqueles que normatizam DHAA, SAN e PNAE. Para os documentos relacionados à financiamento e gestão, foram incluídos relatórios de atividades do CAE onde constam não só as manifestações do CAE, mas também ofícios, memorandos e despachos internos da SEEDF. Além dos documentos emanados por órgãos de controle e relatório de monitoramento elaborado pelo FNDE.

---

<sup>24</sup>Tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas, “abertas”, por oposição à exploração sistemática dos documentos (BARDIN, 2016, p. 96).

Os dados primários coletados (entrevistas) compuseram o banco de dados no software e foram usados ao longo dos capítulos para analisar o discurso dos atores do PNAE selecionados, de forma a discutir as contradições existentes na condução do Programa no DF no período analisado.

O resumo dos agrupamentos de documentos com fonte de dados secundários de acordo com objetivos de pesquisa encontra-se detalhado no Quadro 1:

Quadro 1- Fontes secundárias para composição de banco de dados no software MaxQda®2020.

Objetivo específico	Conteúdo de análise/ publicação	Descrição resumida da publicação/documento
Identificar as concepções que ancoram as bases para garantia de SAN no Brasil, correlacionando-as com as diretrizes e ações no âmbito do PNAE no DF;	O Direito Humano a alimentação adequada e o SISAN (BURITY et al., 2010).	Edição do curso sobre Direito Humano à Alimentação Adequada, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS em parceria com a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH.
	Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020 (FDNE, 2020).	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. (revoga a Resolução nº 26 de 2013). Estabelece critérios para a aquisição de alimentos com recursos federais repassados pelo FNDE, bem como parâmetros nutricionais mínimos da oferta de alimentação para estudantes da rede de ensino público. Trata ainda da atuação do nutricionista no âmbito do PNAE.
	Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006).	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.
	Lei 11.947 de 16 de junho de 2019 (BRASIL, 2009).Lei 11.947, de 16 de junho de 2019 (BRASIL, 2009).	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.
	Manual de alimentação saudável MDS (LEÃO, 2013).	Este manual tem por objetivo contribuir com a oferta de alimentação adequada e saudável às pessoas que participam do PAA por meio da qualificação da demanda por alimentos das

		entidades, visando a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA).
	.Política nacional de alimentação e Nutrição, Ministério da saúde (BRASIL, 2013).	A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) apresenta-se com o propósito de melhorar as condições de alimentação, nutrição e saúde, em busca da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira. Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.
	Decreto 7.272 de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010).	Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.
	Resolução CFN 465, de 23 de agosto de 2010 (CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, 2010).	Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do PAE e dá outras providências. Estabelece as atividades técnicas obrigatórias no âmbito do PAE.
	Cartilha para Conselheiros do PNAE, 2017 (TCU, 2017).	Material orientativo para o desenvolvimento de atividades de Controle democrático no âmbito do PNAE. Com a finalidade de incentivar e aprimorar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's) no acompanhamento do Programa da Alimentação Escolar que se estende a todo o território nacional.
	Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, 2015 (FNDE, 2015).	Material orientativo para o desenvolvimento de atividades de Controle democrático no âmbito do PNAE.
Analisar a estrutura de financiamento e gestão do PNAE no DF e suas principais ações	Relatórios de acompanhamento da execução do PNAE no DF entre os anos de 2017 a 2019 (CAEDF, 2017, 2018, 2019)	Aborda detalhadamente a atuação do CAE/DF, apresentando dados sobre a atuação dos Conselheiros, relatórios de visitas às escolas, denúncias encaminhadas, análise de aporte financeiro, atuação junto aos órgãos de controle e deliberações do Conselho em relação à operacionalização do PNAE/DF. Apresentam ainda manifestações oficiais da SEEDF sobre a operacionalização do PNAE. Os referidos relatórios apresentam em seu conteúdo

		manifestações oficiais da SEEDF acerca da condução do PNAE no DF.
<p>Identificar e analisar os principais obstáculos à plena execução da Política de Alimentação Escolar no Distrito Federal a partir ações de auditoria e controle, fiscalizações e denúncias;</p>	Auditoria CGDF, 2019 (2019).	A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: Em que medida a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal tem planejado, contratado, gerenciado, controlado e fiscalizado a prestação de serviço de cocção da alimentação escolar, bem como a execução do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, de modo adequado, eficiente, efetivo, com qualidade e em conformidade com a legislação vigente e aplicável.
	Auditoria CGU, 2020 (2020).	Relatório de avaliação Exercícios 2017, 2018 e 2019. O trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Governo do Distrito Federal, como parte do 6º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF).
	Auditoria TCDF, 2019 (TCDF, 2019).	Auditoria de regularidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer do Distrito Federal com o objetivo de avaliar a regularidade do Programa de Alimentação Escolar, nos exercícios de 2014 e 2015.
	Monitoramento FNDE (FNDE, 2019).	Relatório de Monitoramento, resultado dos trabalhos realizados pela equipe técnica da Coordenação de Monitoramento e Avaliação - COMAV, no Distrito Federal - DF, no período de 16 de abril a 11 de maio de 2018, concernentes à execução do PNAE, bem como da Nota Técnica nº 1/2018/Didaf/Cosan/Cgpae/Dirae, de 22 de maio, a respeito da chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, do Parecer 2268/2018/Cosan/Cgpae/Dirae, de 28 de junho de 2018, que versa sobre a análise das ações de nutrição no âmbito da alimentação escolar, do Despacho Coecs, de 3 de julho de 2018, sobre questionamentos desta Entidade Executora - EEx acerca do regimento interno do Conselho de Alimentação Escolar - CAE/DF, combinado com as ponderações do item 10 do

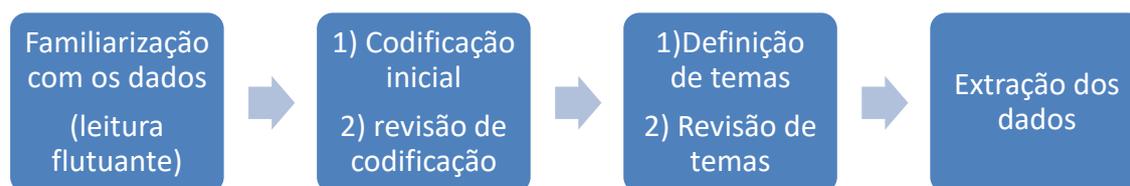
		Relatório em questão, e dos questionários relativos às escolas monitoradas.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir das referências indicadas, 2021.

### 1.3 PROCESSO DE EXPLORAÇÃO E EXTRAÇÃO DOS DADOS COLETADOS COM O USO DO SOFTWARE MAXQDA®

Após a definição do *corpus* de pesquisa constante no Quadro 1, deu-se início à fase de exploração do material, que é a mais longa e consiste essencialmente de operações de codificação. A Figura 1 apresenta as fases de operacionalização da ferramenta MaxQda® que serão detalhadas a seguir:

Figura 1 - Fases de operacionalização da ferramenta MaxQda®.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

De acordo com Mellado et al. (2020), “o uso de CAQDAS otimizou e facilitou o trabalho de pesquisadores qualitativos, com o desenvolvimento de softwares para análises qualitativas, e o processo analítico tornou-se mais estruturado e confiável, permitindo ao pesquisador obter mais credibilidade nas pesquisas. Mesmo assim, o uso de CAQDAS não descarta a necessidade do investigador se aproximar de seu objeto.

Na fase de exploração do material, “o *corpus* estabelecido deve ser estudado profundamente a fim de estabelecer as Unidades de Registro e Unidades de Contexto. As unidades de contexto são o “pano de fundo” que imprimem significado às Unidades de Análise e serve de unidade de compreensão para codificar a Unidade de Registro” (FRANCO, 2005, p.43).

Seguindo essa metodologia, buscou-se entender em quais contextos textuais (fragmentos) as unidades de registro estavam inseridas, a fim de revelar possíveis enfoques e abordagens em cada grupo de documentos analisados.

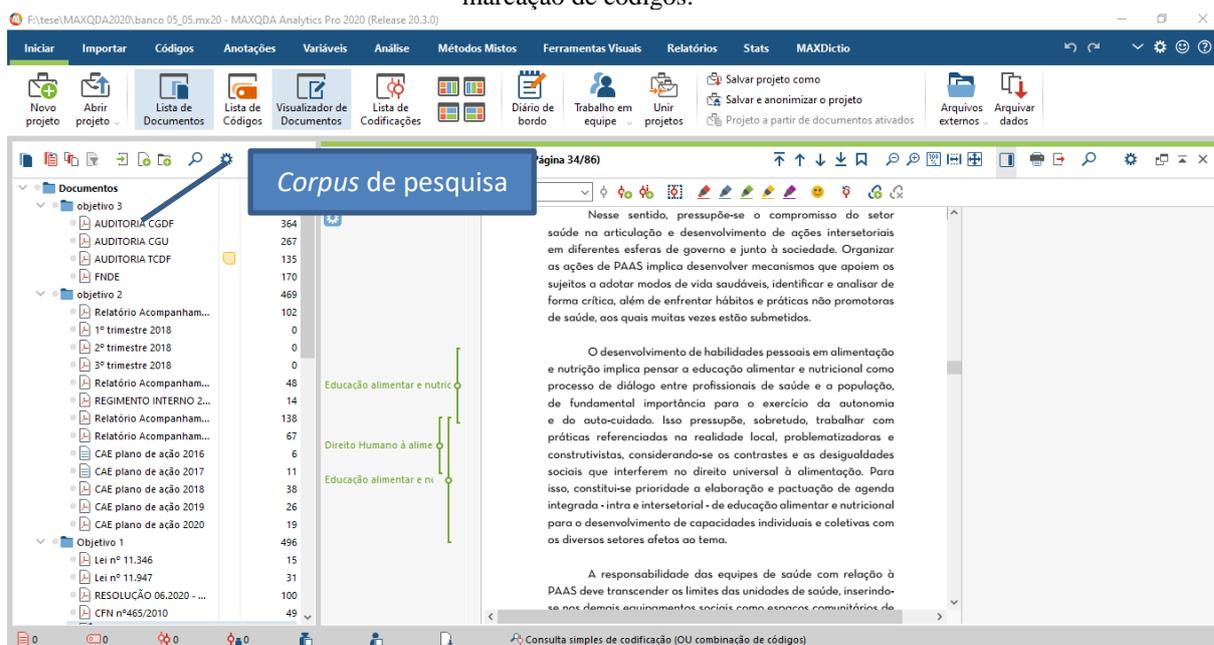
Os códigos são as menores unidades de análise que expressam características importantes dos documentos (potencialmente) relevantes para a questão de pesquisa. O software permite a marcação de segmentos codificados, atribuindo rótulos ou cores distintas, de forma a facilitar a exploração dos dados. “Após a codificação e revisões para alinhamento das informações, procede-se à sua interpretação e análise (ALONSO; et al, 2021)”.

De acordo com Bardin(2016), “a codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”. A codificação pressupõe a escolha das unidades (recorte); a enumeração (escolha das regras de contagem); e a classificação e agregação (escolha das categorias) (BARDIN, 2016).

A escolha dos códigos deve responder de maneira pertinente aos objetivos da análise, e por essa razão, foi escolhido um recorte temático, ou semântico, que caracteriza cada código.

A Figura 2 apresenta a interface de trabalho do software MaxQda® 2020, onde é possível acessar todo o conteúdo inserido no banco de dados e, simultaneamente, demarcar os códigos definidos.

Figura 2 - interface do software MaxQda® 2020 – Exibição de corpus de pesquisa e de leitura para marcação de códigos.



Fonte: Software MaxQda® 2020.

A figura 2 também apresenta a tela de leitura (à direita), onde é possível realizar a seleção dos códigos feita a partir do recorte textual. Importante destacar que o mesmo fragmento de texto pode ser considerado representativo para um ou mais códigos. De acordo com Bardin (2016), a presença simultânea de duas ou mais unidades de registro (códigos), numa única unidade de contexto é definido como co-ocorrência.

Os códigos podem ser de distintos tipos e “podem estar inter-relacionados: a palavra, o tema, o personagem, o item” (FRANCO, 2005, p. 37). O Tema foi escolhido como unidade de registro, sendo a “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura: um resumo ou uma frase condensada, uma afirmação acerca de um assunto (FRANCO, 2005, p. 105). Segundo o autor, o Tema é uma asserção sobre determinado assunto e pode ser uma sentença ou um parágrafo.

Os códigos emergiram a partir da leitura do material sob análise e expressam relevância na medida em que se relacionam diretamente com o objetivo de pesquisa. Para início do processo de codificação dos fragmentos textuais dos documentos que compõem o *corpus* de análise, foram estabelecidos códigos *a priori*, que foram definidos, em princípio, baseados na vivência e conhecimento daquela pesquisadora, e estão apresentadas no Quadro 2. As definições adotadas serviram para nortear a pesquisadora no sentido de demarcar conceitualmente os aspectos sob análise.

Durante o processo de leitura e exploração do material, foram demarcadas (recortadas) com os Códigos demonstrados no Quadro 2.

Quadro 2: Códigos e definições adotados *a priori*.

Códigos	Definição adotada
---------	-------------------

Alimentação adequada	<p>É a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da: • Variedade, • Equilíbrio, • Moderação, • Prazer (sabor), • às dimensões de gênero e etnia, e • às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados. do Programa. São dimensões da alimentação adequada a qualidade sanitária, adequação nutricional, diversidade, respeito e valorização da cultura alimentar nacional e regional, acesso a recursos financeiros ou recursos naturais como terra e água, não presença de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados e acesso à informação (LEÃO, 2013).</p>
Alimento orgânico	<p>Produto produzido em um ambiente de produção orgânica, onde se utiliza como base do processo produtivo os princípios agroecológicos que contemplam o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, respeitando as relações sociais e culturais (CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, 2010).</p>
Controle democrático	<p>É o acompanhamento e a vigilância da sociedade sobre as políticas públicas, a alocação do orçamento público e as ações do governo, com o objetivo de garantir direitos e buscar eficácia na implementação das políticas públicas. É a oportunidade de atores e segmentos sociais, intervirem sobre as decisões das políticas públicas na perspectiva de contribuir para que a ação do Estado seja eficaz na garantia dos direitos humanos de todos (LEÃO, 2013).</p>
Auditoria (positivo e negativo)	<p>Processo sistemático de obtenção e avaliação objetiva de evidência de auditoria para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com os critérios aplicáveis (ISSAI 100); processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação (ou condição) para determinar a extensão na qual os critérios aplicáveis são atendidos, obter evidências quanto ao atendimento e relatar os resultados da avaliação a destinatários predeterminados (NAT). – instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (TCU, 2017).</p>

Cardápio	Ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais individuais e coletivas, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, para energia, carboidratos, proteínas, lipídios, vitaminas e minerais e conforme a norma de rotulagem (é a comunicação oficial feita pelo gestor, por meio de jornal, sítio na internet ou na forma de mural de ampla circulação para conhecimento público das demandas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar (LEÃO, 2013).
Chamada pública de compra	Comunicação oficial feita pelo gestor, por meio de jornal, sítio na internet ou na forma de mural de ampla circulação para conhecimento público das demandas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar (LEÃO, 2013).
Controle e regulação de alimentos	O monitoramento da qualidade dos alimentos deve considerar aspectos sanitários, como o microbiológico e o toxicológico, e aspectos do seu perfil nutricional, como teores de macro e micronutrientes, articulando-se com as estratégias de fortificação obrigatória de alimentos e de reformulação do perfil nutricional de alimentos processados com vistas à redução de gorduras, açúcares e sódio (BRASIL, 2013).
Denúncia	Prerrogativa constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de comunicar irregularidades ou ilegalidades (ato ilegal) perante o Tribunal, em matéria de sua competência, praticada por administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição (BRASIL, 1988).
DHAA	O Direito à Alimentação Adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ONU, 1999).
Economicidade	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos colocados à sua disposição (TCU, 2010).
Educação Alimentar e Nutricional - EAN	Para fins do PNAE, considera-se EAN o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares

	saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (FDNE, 2020).
Eficácia	Grau de alcance de metas programadas em termos de produtos (bens ou serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o que foi planejado (TCU, 2010).
Eficiência	Relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (TCU, 2010).
Fiscalização	Poder-dever de vigilância, exame ou verificação atribuído por lei a órgão, entidade ou agente público. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que utiliza os instrumentos de fiscalização previstos no seu Regimento Interno para dar cumprimento a essa atribuição (BRASIL, 1988).
Gestão Técnica	Englobam as atribuições técnicas dos profissionais nutricionistas no âmbito do PNAE relacionadas ao planejamento do PNAE e elaboração de: cardápios, Fichas Técnicas de Preparação – FTP, diagnóstico nutricional, Atividades de Educação Alimentar e nutricional, além de entre outras atribuições definidas na Resolução CFN nº 465 de 2010 (CFN, 2010).

Irregularidade	Omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas; violações aos princípios de administração pública (BRASIL, 1992).
Nutricionista Habilitado	Profissional portador de Carteira de Identidade Profissional expedida por Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) e regularmente inscrito em um CRN, nos termos da legislação vigente (CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, 2010)
Planejamento	Planejar é decidir com antecedência o que fazer, como fazê-lo, quando o fazer, e quem deve fazê-lo. O planejamento cobre o espaço entre onde estamos e para onde queremos ir. Torna possível a ocorrência de eventos que, em caso contrário não aconteceriam. Embora o futuro exato não possa ser predito, e fatores incontrolláveis podem interferir com os planos mais bem formulados, a menos que haja planejamento, os eventos serão deixados totalmente ao sabor do acaso. Planejamento é um processo intelectual exigente; requer determinação consciente das alternativas de ação e a fundamentação de decisões em finalidades, conhecimentos e estimativas cuidadosas (KOONTZ H, 1980).
Política pública	Estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos, implicando sempre, e simultaneamente, intervenção do estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais) seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático (PEREIRA, 2008).
Prestação de contas	A prestação de contas a ser realizada pela EE'x, conforme Resolução CD/FNDE no 2 de 2012 e suas alterações, consiste na comprovação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa, da correta aplicação dos recursos financeiros repassados de cada exercício e do cumprimento das regras atinentes aos aspectos técnicos e financeiros da execução do Programa (FNDE, 2012).

<p>Promoção da alimentação adequada e saudável (PAAS)</p>	<p>Entende-se por alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos (BRASIL, 2013)</p>
<p>Quadro técnico</p>	<p>O Quadro Técnico (QT) será constituído por nutricionistas habilitados, que desenvolverão as atividades definidas nesta Resolução e nas demais normas baixadas pelo CFN, em consonância com as normas do FNDE, fazendo-o sob a coordenação e supervisão do responsável técnico, assumindo com este a responsabilidade solidária (LEÃO, 2013).</p>
<p>Qualidade alimentar</p>	<p>A dimensão alimentar refere-se à produção e disponibilidade de alimentos, que devem ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficientes e adequadas para atender a demanda da população, em termos de quantidade e qualidade;</li> <li>• Estáveis e continuadas para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais;</li> <li>• Autônomas para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;</li> <li>• Equitativas para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas, haja vista manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população;</li> <li>• Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações (BRASIL, 2017).</li> </ul>
<p>Qualidade nutricional</p>	<p>A dimensão nutricional incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidade de alimentos saudáveis;</li> <li>• Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário;</li> <li>• Consumo alimentar adequado e saudável para cada fase do ciclo da vida;</li> <li>• Condições de promoção da saúde, da higiene e de uma vida saudável para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos;</li> <li>• Condições de promoção de cuidados com a própria saúde, com a saúde da família e da comunidade;</li> <li>• Direito à saúde, com o acesso aos serviços de saúde garantido de forma oportuna e resolutiva;</li> <li>• Prevenção e controle dos determinantes que interferem na saúde e nutrição, tais como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais;</li> <li>• Boas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e social no local em que se vive e se trabalha (BRASIL, 2017).</li> </ul>

Representação	Prerrogativa de órgãos, entidades ou pessoas legitimadas para apresentarem ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades praticadas por administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, em matéria de sua competência, redigida em linguagem clara e objetiva, contendo nome legível, qualificação e endereço do representante, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade representada (TCU, 2010).
Responsabilidade técnica	Atribuição legal dada ao nutricionista habilitado, após análise pelo CRN, para o profissional que assume atividades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação na área de alimentação e nutrição desenvolvidas nas pessoas jurídicas (LEÃO, 2013).
Segurança Alimentar e Nutricional	Entende-se a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).
Sustentabilidade	Princípio intimamente ligado à responsabilidade social das organizações, cujo propósito é obter e manter boas condições para a sociedade como um todo e para o planeta por meio de desenvolvimento sustentável ao lidar com aspectos sociais, econômicos e ambientais, de maneira que o uso de recursos para a satisfação de necessidades presentes não possa comprometer a satisfação das necessidades de gerações futuras (TCU, 2010).
Teste de aceitabilidade	Conjunto de procedimentos metodológicos, cientificamente reconhecidos, destinados a medir o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares (LEÃO, 2013).

Fonte: Elaboração própria a partir das referências indicadas, 2021.

Ao longo do processo de leitura dos materiais explorados, algumas unidades de registro emergiram, e ao mesmo tempo, outras definidas a priori foram excluídas por não ter encontrado ocorrência nas análises que relacionassem com os códigos definidos, ou por terem sido enquadradas em outra codificação julgada mais apropriada.

A criação de códigos iniciais ocorreu de forma intuitiva e exploratória. Intuitiva (flutuante), pois levou em consideração o conhecimento e vivência da pesquisadora sobre gestão e operacionalização do PNAE, e exploratória, porque na medida em que se

avançava com a leitura do material houve a necessidade de demarcação de novas codificações. Os códigos excluídos foram “Controle e Regulação de Alimentos” e “Representação” e os incluídos estão apresentadas no Quadro 3:

Quadro 3: Unidades de Registro incluídas durante o processo de codificação.

<b>Unidade de registro</b>	<b>Definição adotada</b>
Financiamento do PNAE	Medidas administrativas que favoreçam ou não o aporte financeiro destinado ao Programa de Alimentação escolar, tanto pelo FNDE quanto pelo governo do DF.
Ineficiência	Aspectos relacionados à falta de eficiência das ações que acarretem prejuízo da gestão pública.
Justificativa técnica para aquisição de alimentos	Embasamento técnico que apresenta todas as variáveis consequentes de determinada ação futura do gestor público e que justifica a necessidade de ajuste em especial relativos à especificação de produtos a serem adquiridos pela administração pública. Documento elaborado por profissionais tecnicamente qualificados para tanto.
Planejamento Positivo e Negativo	Planejar é decidir com antecedência o que fazer, como fazê-lo, quando fazê-lo, e quem deve fazê-lo. O planejamento cobre o espaço entre onde estamos e para onde queremos ir. Torna possível a ocorrência de eventos que, em caso contrário não aconteceriam. Embora o futuro exato não possa ser predito, e fatores incontrolláveis podem interferir com os planos mais bem formulados, a menos que haja planejamento, os eventos serão deixados totalmente ao sabor do acaso. Planejamento é um processo intelectual exigente; requer determinação consciente das alternativas de ação e a fundamentação de decisões em finalidades, conhecimentos e estimativas cuidadosas (KOONTZ H, 1980).
Reforma	Indicação de necessidade de reforma na infraestrutura das cozinhas escolares.
	Realizar monitoramento de ações desenvolvidas no âmbito do PNAE, bem como acompanhamento

Monitoramento	de investimentos, despesas, aquisições de alimentos, infraestrutura, elaborando relatórios consubstanciados que possam subsidiar decisões do gestor público.
Inexecução contratual	Deixar de cumprir o estabelecido em contrato.
Sobrepçoço	Preço cobrado além do que seria normal, ou do preço tabelado.

Fonte: Elaboração própria, 2021

Nesse software, o processo de codificação é feito pelo próprio usuário e a ferramenta apenas auxilia na busca dos trechos de interesse, na separação e no agrupamento de acordo com os critérios estabelecidos pelo pesquisador (LEONEL et al., 2020).

O próximo passo foi a identificação de temas. “Os códigos são blocos de construção de temas, padrões (maiores) de significado, sustentados por um conceito central de organização - uma ideia central compartilhada”. Os códigos foram agrupados de forma a manter uma relação de significância entre eles. Os temas fornecem uma estrutura para organizar e relatar as observações analíticas do pesquisador, e refletem as suas escolhas interpretativas (ALONSO et al., 2021).

Após conclusão da fase de divisão por temas, todos os documentos foram reanalisados para verificação de adequação de alocação dos códigos. Nesse processo de releitura, que foi contínuo, foi possível identificar a cada leitura, novos fragmentos textuais que pudessem compor os conjuntos de códigos.

A categorização fornece por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos (ALONSO et al., 2021). No caso específico da pesquisa em tela, o sistema de categorização foi atribuído por agrupamento dos códigos encontrados, que se enquadraram nos temas explorados de acordo com cada objetivo previamente definido. O título conceitual de cada categoria somente foi definido no final da operação de análise de dados.

Assim, chegou-se ao final da análise do corpo de pesquisa com um total de 44 códigos, agrupados em duas categorias: Financiamento e Gestão (cor roxa) e Fiscalização (cor vermelha). É imprescindível registrar que durante os procedimentos de análise, os

códigos com significados semelhantes foram agrupados para formar temas e subtemas, ficando organizados conforme a matriz de códigos apresentada na Figura 3 a seguir:

Figura 3 - Matriz de códigos MaxQda®, apresentando os agrupamentos realizados, categorias formadas e sua presença nos agrupamentos de documentos.

Lista de Códigos	Entrevistas	objetivo 3	objetivo 2	Objetivo 1	No...
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fiscalização do PNAE               <ul style="list-style-type: none"> <li>Prestação de contas</li> <li>Monitoramento</li> <li>Fiscalização                   <ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoria                       <ul style="list-style-type: none"> <li>Sobrepreço</li> <li>Irregularidade</li> <li>recomendação de auditoria</li> <li>auditoria negativo</li> <li>auditoria positiva</li> <li>Inexecução contratual</li> </ul> </li> <li>Denúncia</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>Financiamento e Gestão               <ul style="list-style-type: none"> <li>Controle social</li> <li>Reforma</li> <li>Cardápio</li> <li>Teste de aceitabilidade</li> <li>Sustentabilidade</li> <li>Soberania alimentar</li> <li>Segurança alimentar e nutricional</li> <li>Responsabilidade técnica</li> <li>Qualidade nutricional</li> <li>Qualidade alimentar</li> <li>Quadro técnico</li> <li>Promoção da alimentação adequada e s</li> </ul> </li> <li>Política pública               <ul style="list-style-type: none"> <li>Diretriz</li> </ul> </li> <li>Planejamento               <ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento positivo</li> <li>Planejamento negativo (+)</li> </ul> </li> <li>Nutricionista Habilitado</li> <li>Justificativa técnica para aquisição de e</li> <li>Ineficiência</li> <li>Financiamento PNAE</li> <li>Economicidade</li> <li>Eficiência</li> <li>Eficácia</li> <li>Educação alimentar e nutricional</li> </ul> </li> <li>Gestão técnica               <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão positivo</li> <li>Gestão negativo</li> </ul> </li> <li>Direito Humano à alimentação adequad</li> <li>Chamada pública</li> <li>Alimento orgânico</li> <li>Alimentação adequada</li> <li>Agricultura familiar</li> </ul>					

Fonte: Software MaxQda®, 2020.

Esta pesquisa utilizou a análise de conteúdo, na modalidade temática, associada às técnicas de: “Nuvem de palavras”, “Nuvem de códigos”, “Modelo com um único caso” e “Comparar casos e grupos”.

A ferramenta “Comparar casos e grupos” foi utilizada como meio de acessar os segmentos codificados para leitura dinâmica do material e extração dos fragmentos textuais de interesse apresentados nos resultados.

Esta tese compreende a alimentação escolar como política de Estado, relacionando-se com Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional, razão pela qual explanamos nos capítulos 2, 3 e 4 as bases teóricas que sustentam o objeto dessa pesquisa.

## **CAPÍTULO 2 -ESTADO CAPITALISTA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Para compreender o papel do Estado como responsável por prover políticas sociais e responder às necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2011b), se faz imprescindível compreender o Estado na dinâmica capitalista. Para tanto vamos fazer uma incursão na questão do estado capitalista a partir da leitura de textos contemporâneos, demarcando conceitos e categorias que vão servir de ponto de partida para debater a totalidade das Políticas de Alimentação e Nutrição em vigor no Brasil, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Várias correntes de pensamento desnudam a relação entre estado capitalista e sociedade. Não é nossa intenção neste trabalho discorrer sobre todas as correntes do pensamento filosófico, social e político econômico que tratam da questão do Estado na dinâmica do capital. Partimos do princípio de que a relação estado-sociedade resulta de uma contradição entre capital e trabalho e que dessa contradição resulta a questão social tanto clássica como contemporânea. Assim adotamos o pensamento Gramsciano (1891-1937) neomarxista, que a partir da leitura atenta e densa de Marx nos proporciona uma visão de Estado não como instrumento das classes dominantes como pensava Marx, mas permeado de outras dimensões compondo o estado com estrutura e superestrutura.

O Estado visa garantir o desenvolvimento do capitalismo. A perspectiva Gramsciana define o Estado a partir de três características básicas: “[...] 1) reúne a superestrutura do bloco histórico, tanto intelectual e moral, quanto política; 2) seu equilíbrio interno entre esses dois elementos da superestrutura;e3) a unidade de Estado decorre de sua gestão por um grupo social que assegura a homogeneidade do bloco histórico...” (PORTELLI, 1977,p.36). Portanto, o poder exercido pelo Estado e suas diretrizes são nada mais nada menos que o reflexo dos interesses da classe social dominante.

Para Simionatto (1998),“Gramsci não toma o marxismo como doutrina abstrata, mas como método de análise concreta do real em suas diferentes determinações, onde a realidade é constituída por mediações, processos e estruturas, envolvendo antagonismos e contradições apreendidos a partir de um ponto de vista crítico”, sendo este o único caminho fecundo na pesquisa científica.

A reflexão Gramsciana sobre “o social e o político é feita com base no princípio da totalidade, e essas duas esferas não se desvinculam da esfera econômica, considerando a relação entre infraestrutura e supra estrutura”. Assim a política não é apenas reflexo da economia, mas atua como mediadora entre a produção material e a reprodução da vida humana (SIMIONATTO, 1998).

A partir das políticas presentes nas sociedades contemporâneas que Gramsci elaborou sua teoria “ampliada” do Estado. Para ele, “o poder do estado não se expressa apenas pelos seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas também por meio de uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil. Assim a sociedade civil se apresenta como “conjunto dos organismos privados” e que corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre a sociedade (SIMIONATTO, 1998).

Na medida em que a hegemonia burguesa se consolidou na sociedade capitalista, “as classes dominantes passaram a ter uma ferramenta poderosa de controle político e social legitimando sua ideologia - pois detém o poder do Estado e seus principais instrumentos (escolas, mídia) e possui poder econômico, ganhando influência na sociedade”, pois controla a produção e distribuição dos bens econômicos, organiza e distribui as ideias (SIMIONATTO, 1998). É na contradição do estado capitalista, que se verifica o tensionamento feito por meio da luta de classes, que obteve conquistas sociais de bem-estar com vistas à obtenção de direitos básicos, qualidade de vida e direitos humanos.

A identificação de Políticas Sociais e direitos baseiam-se no princípio da equidade e justiça social, permitindo “que a sociedade exija atitudes positivas e ativas do Estado para transformar esses valores em realidade (PEREIRA,2008). A partir do estabelecimento do *Welfare State*, pós-segunda guerra, ocorreu uma vertiginosa ampliação dos serviços assistenciais públicos tais como previdência social, habitação entre eles a alimentação.

Para Boschetti (2016, p.28), as políticas sociais possibilitam a melhoria das condições de vida e a redução das desigualdades sociais. “Para tanto o Estado deve assumir para si o papel de provedor de direitos, a fim de mediar os conflitos de classes, garantindo a existência da regulação econômica e social, e de um sistema de proteção social que assegure, trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social”.

Muito se debate também sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada<sup>22</sup>, e nos últimos anos podem ser constatados marcos legais e políticas sociais que garantam o exercício desse direito pelos cidadãos. Mas por que é necessário um olhar da política social para a garantia de uma condição humana tão básica como a alimentação? Não seria esta uma condição tão primária à existência da humanidade? Para responder a essas questões, é necessário compreender o papel das políticas sociais no marco do capitalismo.

Historicamente, a busca por direitos pela classe trabalhadora tem sua trajetória marcada por embates por mais saúde, condições de trabalho, melhores condições de vida etc. Dentre essas disputas por ampliação de direitos, encontra-se o direito à alimentação adequada.

Ora, mas como pode ser explicada a ocorrência de fome na sociedade com a produção de alimentos caracterizada por fartura ou até mesmo excesso de produção? A resposta reside na contradição do modelo econômico capitalista. O modelo capitalista visa a superprodução para gerar lucro, e a produção alimentícia não está fora desse objetivo. Quem pode, paga por sua alimentação, quem não pode passa fome.

Marx (1867), descreve o Estado como um órgão de dominação de classe, sendo a criação de uma "ordem" que legalize e consolide essa submissão, amortecendo sua colisão, e nessa perspectiva, o Estado que serve ao capitalismo, precisa adotar ações mediadoras para amenizar a tensão de classes e colaborar com a eliminação de suas crises. Nesse sentido, as políticas sociais teriam a finalidade de corrigir distorções, ou ainda minimizar as desigualdades geradas no âmbito do capitalismo. Castelo (2013) também usa a análise marxista para abordar a sociedade capitalista:

“Na sua crítica da Economia Política, Karl Marx investiga os fatos históricos da transição do feudalismo para o capitalismo e chega a conclusões muito diferentes do liberalismo. Primeiro, o capitalismo não é uma ordem natural, mas essencialmente constituída por meio de ações históricas; segundo, o mercado não é um espaço social de oportunidades, de liberdade e igualdade dos agentes econômicos, mas uma ordem opressora, dominadora, alienante, exploradora”.

Castelo (2013) prossegue com sua análise, afirmando que “o capitalismo é definido a partir das relações sociais de propriedade e produção específicas, gerando

---

<sup>22</sup> O Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito inerente a todas as pessoas de terem acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ONU, 1999).

exploração de trabalho pela classe burguesa”. Diferentemente do modo de produção pré-capitalista, onde a pobreza e desigualdade eram ligadas à escassez, no capitalismo a escassez não está mais associada à uma ordem natural, mas sim à riqueza e acumulação. Permanecendo na análise de Castelo (2013), podemos verificar o conceito de crise orgânica do capitalismo. Em seu livro, Castelo (2013) apresenta estudos sobre os cadernos gramscianos, e afirma que a crise orgânica não é unicamente relacionada à duração da crise, mas também ao seu impacto no abalo das estruturas e superestruturas de um bloco histórico.

Quanto ao objeto de estudo sociológico de Marx, destacamos a visão da sociedade por meio da luta de classes, onde temos de um lado a classe trabalhadora com sua força de trabalho, e de outro os que detêm os instrumentos para a produção, sendo estas duas polarizadas e com interesses concorrentes.

A partir daqui, podemos questionar o papel da política social no âmbito do capitalismo. A política social e o trabalho são indissociáveis e o rompimento desta unidade tem efeitos na análise da política social e na ação política. “Especialmente quando se acredita que a mera luta distributiva soluciona as “falhas” do capitalismo, ilusão muito acalentada no campo da política social; e que a política social tem uma espécie de natureza “do bem”, sendo um “lado de fora” do capitalismo” (BEHRING, 2009).

Assim, existe um consenso quanto ao reconhecimento de que “a articulação das políticas sociais em um sistema integrado de regulação social e econômica, comumente designado de “sistema de proteção social”, passa a ser um componente fundamental das medidas anticrise após 1929” (BOSCHETTI, 2016).

Para diversos autores, a política social conquistada pela luta da classe trabalhadora só alcança essas concessões por parte do capital, pois também serve ao capital. Para Segundo Mandel (1982, p.338), as legislações que garantem direitos “possuem uma funcionalidade política e econômica para o capital, e estas salvagam-no de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Da mesma forma, tais políticas de direito visam assegurar a reconstituição física da força de trabalho”.

As crises do capital fazem parte do modo de produção capitalista, ao passo que resultam das contradições intrínsecas desse sistema social. As transformações sociais e

as revoluções operárias ganham força para ocorrer nos momentos de “janelas históricas” das crises orgânicas do capital. Três tipos de situações históricas são observados: processo regressivo ou crise aguda; processo progressista ou de prosperidade; e estagnação das forças produtivas (CASTELO, 2013).

Numa avaliação feita a partir da história do capitalismo, percebe-se que este sobrevive de crises. A partir das crises o sistema consegue atingir novas fronteiras e ultrapassar os limites ora impostos a ele (MÉSZÁROS, 2002).

O campo das políticas sociais, portanto, reside na contradição entre a concessão de benefícios aos cidadãos, ao mesmo tempo em que serve a classe dominante para que esta esteja sempre na posição de superioridade. O capitalismo se abastece da diferença entre classes, portanto sempre devendo haver quem seja explorado, no entanto a garantia de direitos para a classe trabalhadora distensionam o sistema de exploração tendo como principal mediador o Estado.

A partir do estabelecimento do estado de direito, os direitos sociais, no âmbito da cidadania, têm se multiplicado. Para Pereira (2008), as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas, mas também observar as dimensões emocionais, garantindo autonomia, informação, convivência familiar e comunitária saudável.

Rapidamente, pode-se situar a cidadania no capitalismo a partir do clássico texto de Marshall<sup>23</sup> (MARSHAL, 1967). O autor pressupõe que a cidadania é um status adstrito à condição de pleno membro de uma comunidade, e em segundo lugar que quem possuir esse status goza de igualdade no que respeita aos direitos e deveres que lhe estão associados (MARSHAL, 1967).

Na perspectiva da sociabilidade capitalista, a pura concessão de direitos ao cidadão, usuários dos benefícios da política social, trata-se apenas da emancipação

---

<sup>23</sup>Thomas Humprey Marshall (1893-1981) foi um sociólogo britânico, conhecido principalmente por seus ensaios, entre os quais se destaca *Citizen ship and Social Class* ("Cidadania e Classe Social"), publicado em 1950, a partir de uma conferência proferida no ano anterior. Analisou o desenvolvimento da cidadania como desenvolvimento dos direitos civis, seguidos dos direitos políticos e dos direitos sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. Introduziu o conceito de direitos sociais, sustentando que a cidadania só é plena se é dotada de todos os três tipos de direito e esta condição está ligada à classe social.

política, tal qual Marshal classifica, o estabelecimento da cidadania, onde todos são iguais perante a lei.

Marshal (1967) compreende que a cidadania passa pela igualdade de direito, o que se configura por uma mera formalidade de direitos civis, políticos e sociais, quando verificamos que os cidadãos detêm condições de vida completamente diferentes e determinados por sua classe social. Nesse sentido, afirmar que a igualdade de direitos formais, garante igualdade de direitos civis, políticos e sociais parece ser descabido no capitalismo, uma vez que esse se abastece das desigualdades.

A cidadania pode ser descrita como “participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela. A generalização da cidadania moderna através da estrutura social significa que todas as pessoas, como cidadãos, são iguais perante a lei e que, portanto, nenhuma pessoa ou grupo é legalmente privilegiado” (BARBALET, 1989).

Marx(1984), defende que a mera formalização de direitos aos cidadãos pelo Estado capitalista não garante ao sujeito a sua emancipação humana, pois o cidadão não tem escolha, a não ser vender a sua força de trabalho na dinâmica do capital. Barbalet (1989) realiza uma crítica à tese de Marshal, no sentido de que a cidadania seja a garantia pelo Estado visando promover a igualdade. Sua crítica baseia-se no argumento de que a obtenção de direitos pela classe trabalhadora acontece mediante lutas de classes, que tensionam relações para obtenção desses direitos que por sua vez aliviam as tensões em favor do crescimento e desenvolvimento do capitalismo. Reflete ainda sobre a igualdade apresentada pela cidadania de Marshal quando aborda as políticas sociais, uma vez que esta é por natureza dirigida a determinados grupos ou problemas sociais, questionando de que maneira os direitos sociais podem ser universais ou direitos de cidadania.

Podemos relacionar o debate da cidadania com a emancipação humana, descreve a cidadania moderna como um grande passo em frente, e como a melhor opção, dentro do esquema de coisas dominante. Ao analisar a questão dos judeus na Alemanha, Marx (1984), aborda os conceitos de emancipação humana e emancipação política que acredita ser a cidadania atual. Para ele, “a emancipação humana poderá ser alcançada quando as pessoas ficam libertas do poder dominante da propriedade privada e das instituições que lhe estão associadas”.

Com base em Marx, Boschetti (2016) aponta que “as políticas sociais são resultado da luta de classes, nas relações contraditórias no capitalismo, assumidas pelo Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas”. Portanto, pode-se afirmar que as políticas sociais não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas sim de alterar o padrão de desigualdade entre classes sociais a partir da instituição de direitos e deveres.

De acordo com a autora, na sociedade capitalista, o papel mediador do Estado engloba conferir à sociedade uma gama de direitos sociais garantidos por meio das políticas públicas e o reconhecimento dos direitos sociais abre horizontes para a melhoria das condições de vida e redução das desigualdades sociais.

A (falta de) alimentação passou a ser tema mais debatido no Brasil a partir da atuação de Josué de Castro<sup>24</sup>. A questão “fome” era oculta, um problema inexistente, uma situação natural da vida em sociedade. A partir dos estudos de Castro (2001), que nomeou a fome como um problema social e que era produzido pelas relações do mercado da produção, é que o Brasil e o mundo voltaram seu olhar para iniciar pequenos passos para criação de políticas públicas na direção de amenizar as mazelas causadas pela falta de alimentos. A fome foi abordada como um resultado da má distribuição das riquezas e dos produtos, e não da escassez em termos quantitativos. Castro discorreu como os processos de colonização e dependência econômica estão diretamente ligados à geração de pobreza e miséria extrema no mundo.

Em nível internacional e no Brasil, Josué de Castro inaugurou com seu trabalho a preocupação com a Insegurança Alimentar e Nutricional como fruto de uma sociedade desigual (PINHEIRO, 2009). Demonstrou que a exploração da terra e do trabalhador, com vistas a gerar produção em massa, da cana de açúcar, por exemplo, além de empobrecer a terra, reduzia o nordestino a uma mera força de trabalho (CASTRO, 2001).

---

<sup>24</sup> No exercício da Presidência do Conselho da FAO, impulsionado pelo sucesso de seus livros (*Geografia da Fome* havia sido publicado em 1946) e pelo prestígio do Órgão, além da aceitação de suas posições científicas, Josué de Castro empreende uma série de trabalhos no combate à fome no mundo, sempre buscando unir os conhecimentos científicos e a ação. Ao deixar a FAO, em 1957, Josué de Castro fundou a Associação Mundial de Luta Contra Fome - ASCOFAM, visando despertar a consciência do Mundo para o problema da fome e da miséria, além de promover projetos demonstrativos de que a fome pode ser vencida e abolida pela vontade dos homens.

Internacionalmente, tem-se um marco da Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento da ONU, que inclui, entre outros, o direito ao trabalho, educação e alimentação (ONU, 1948). Em nível nacional foi consolidado o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada -DHAA, “consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, de forma contínua, incluindo acesso à água, atendendo a condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social (BRASIL, 2017).

A compreensão de que as necessidades humanas são sociais e, por isso, a sua satisfação é determinante para o pleno desenvolvimento dos cidadãos, é o que sustenta a ideia de que o seu atendimento adequado pertence à esfera dos deveres do Estado (GOMES JUNIOR; PEREIRA, 2013). Assim, é dever do Estado garantir o acesso à alimentação adequada, e o DHAA “começa pela luta contra a fome, ou seja, a garantia a todos os cidadãos de ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes (VALENTE, 2002b).

Pereira (2011a, p.67) a partir da análise conceitual das necessidades humanas básicas, conclui que a falta de atendimento a essas necessidades “ocasiona prejuízos à vida material das pessoas e à atuação deste, que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica”. A autora avalia que “os efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam.

Percebe-se então, que o não atendimento das necessidades básicas humanas, podem ocasionar danos muitas vezes irreversíveis e atingem letalmente os direitos básicos do homem, sua dignidade e o direito à vida. A busca incessante e insaciável do capital pela acumulação atropela qualquer necessidade básica humana, impedindo uma vida digna e a eliminação da pobreza absoluta (PEREIRA; AMORIM, 2010).

A construção do conceito sobre SAN tem revelado, a partir dos intensos debates ocorridos especialmente nas últimas décadas, as diversas dimensões que compõem este conceito e como estas se inter-relacionam com a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e com a luta contra a fome, a pobreza e as diferentes formas de desigualdade, especialmente nos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil. “A realização da SAN não é somente relacionada ao provimento

do alimento, mas a uma abrangência mais ampla que contempla outros direitos, especialmente quando considera a assertiva de que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados” (ALBUQUERQUE, 2009).

Albuquerque (2009) entende que o Estado deve promover o DHAA por meio de políticas e programas públicos, com recursos e meios que garantam SAN, apontando como violação dos direitos humanos, toda situação/condição em que não haja cumprimento dos princípios de respeito à dignidade humana, ou seja, a não efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Historicamente, várias ações governamentais brasileiras ocorreram no sentido de combater a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar foram adotadas na última década. Em ações governamentais nacionais mais recentes, destacam-se o Programa Fome Zero, que é uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos (BRASIL, 2014a).

Cabe aqui um parêntese em relação aos programas de transferência de renda. Essa política, que beneficia o cidadão, ao mesmo tempo alimenta o ciclo do capital. Na medida em que a pessoa passa a ter recursos para gastar, isso gera circulação de dinheiro no mercado. Portanto, é um benefício ao cidadão, mas que alimenta diretamente também aos interesses do capitalismo.

Os direitos sociais, no âmbito da cidadania, multiplicaram-se. Para Pereira (2008), no entanto, “as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas, mas também observar as dimensões emocionais, garantindo autonomia, informação, convivência familiar e comunitária saudável”.

As ações governamentais devem considerar a fragilidade da população no que tange às necessidades básicas humanas, com o respeito à vida. As garantias, hoje previstas em leis, devem ser objeto de cobrança por parte da população e constante busca por aperfeiçoamento.

A compreensão do papel das políticas sociais não deve ser descolada da realidade da sociabilidade na conjuntura de um capitalismo em crise e que tem como principal articulador de seus interesses o próprio Estado constituído. No entanto, o papel mediador

dessas políticas, no que tange a garantia de direitos básicos para a vida no âmbito do domínio do capital não deve deixar de ser um espaço de disputa e conquistas da classe trabalhadora.

Cabe aqui trazer à discussão a universalização dos direitos. A universalização indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. De acordo com Boschetti (2016) “a universalidade assume o sentido de garantir o acesso aos direitos assistenciais a todos àqueles que estão dentro das categorias, critérios e condições estabelecidos por ela”.

A universalidade enfrenta constantemente os princípios neoliberais, de contrarreformas e ajustes fiscais em detrimento de investimentos sociais. A preferência do Estado capitalista tem sido de implementar políticas seletivas, que não alteram estruturalmente as condições de desigualdade, oferecendo soluções minimalistas (BOSCHETTI, 2016). Essa estratégia, regida sob a égide da eficiência de aplicação de recursos e sob o argumento de limitações orçamentárias, tem sido a política dos governos ao longo dos anos.

Contrapondo a universalização dos direitos, Ruiz(2014)aponta o que ele chama de concepção reacionária de direitos humanos. Segundo o autor, uma das dimensões sobre direitos humanos envolve diretamente quem tem acesso a vê-los efetivos para si. Para essa visão, os direitos não devem ser universalizados e para que haja a sobrevivência da humanidade não é possível haver distribuição de bens, serviços e riquezas.

Podemos dizer que várias dimensões do debate sobre direitos humanos estão em disputa na sociedade. No Brasil, o conceito de direito humano à alimentação e nutrição incorpora “componentes nutricionais, culturais, fisiológicos, familiares, comunitários, espirituais e religiosos do ato de alimentar-se. Esse amplo conceito foi aprovado em 1994, na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (VALENTE, 2002b).

Valente (2002b, p. 40), afirma que “a alimentação é um direito do cidadão, e Segurança Alimentar e Nutricional é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade, sendo a alimentação adequada direito humano básico que está acima de qualquer outra razão que possa tentar justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política”.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de que o Estado capitalista seja o executor de políticas sociais universais, garantindo aos cidadãos o exercício de seus direitos no âmbito da alimentação.

### **CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

Mesmo tendo sido concebida no âmbito da educação, a alimentação escolar, antiga merenda escolar, não pode deixar de ser percebida com uma forte interface nas políticas de SAN e, conseqüentemente, como fator contribuinte com a promoção de saúde da população infantil alvo do Programa. “A alimentação nas escolas também faz parte do hall de políticas públicas, propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação”<sup>25</sup>.

Atualmente regido pela Lei 11.947/2009<sup>26</sup> o PNAE possui a finalidade de “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo” (BRASIL, 2009). Dentre as diretrizes desta Lei merecem destaque:

- a) “a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica” (art. 2º, III); e
- b) “o direito à alimentação escolar, visando a garantir 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 encontram em vulnerabilidade social” (art. 2º,IV).

Como destacado, o PNAE hoje possui caráter universal e está intrínseco às ações de SAN no Brasil, representando uma das estratégias mais importantes no combate à Insegurança Alimentar entre crianças e adolescentes que frequentam o ensino público.

Quando o início do fornecimento de alimentação nas escolas, na década de 1950 por meio das ações da Comissão Nacional de Alimentação- CNA<sup>27</sup>, “todos apontavam para altos índices de desnutrição rural e urbana, com déficit calórico e protéico

---

<sup>25</sup>Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Portaria nº 2715 de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

<sup>26</sup>Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar.

<sup>27</sup>Em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação- CNA, com funções de definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando campanhas educativas, e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados( SILVA, 1995).

acompanhado de anemia e, ao menos em algumas regiões do Nordeste, hipovitaminose A e bócio endêmico” (SILVA, 1995).

No cenário brasileiro, verificamos que as primeiras políticas sociais de alimentação e nutrição instituídas ocorreram ao longo da Ditadura Vargas (1937-1945). A partir daí podem-se constatar diversas ações do Estado Brasileiro para combater a fome e a desnutrição. “Nesse cenário, a Campanha de Merenda Escolar – CME, cumpriu um papel de atenuação dos conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho que, em última instância, determinaria a produção e a reprodução da fome e dos sujeitos que necessitam ou não dessa alimentação na escola” (VASCONCELOS, 2005b).

Implantada oficialmente no Brasil em 1955, a “Campanha de Merenda Escolar” ofertava alimentos nas escolas. Até 1974, a ação governamental correspondia à distribuição de gêneros alimentícios para escolas de municípios carentes com apoio de organismos internacionais (ONU, 2016).

A alteração do nome antigo para o atual ocorreu em 1979, mantendo-se a aquisição centralizada de produtos, via licitação pública, com distribuição para todo o país. Já nessa fase, havia esforços para adequar os alimentos aos hábitos alimentares locais, a fim de melhorar a adequação. Essa centralização somente acabou em 1994, com a Lei 8.913, quando o governo passou a transferir recursos para os estados e municípios (executores) para que esses adquirissem diretamente os gêneros para os alunos. Nesse período, a transferência de recursos era condicionada pela existência de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE, organização da sociedade civil responsável por acompanhar e fiscalizar sua aplicação. “As compras das unidades executoras nessa fase do Programa eram essencialmente marcadas por produtos industrializados, quase sempre processados ou ultraprocessados” (ONU, 2016).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), recebeu a atribuição de conduzir o Programa<sup>28</sup> em 2001. A partir daí, podemos verificar o início de amplo debate social a fim de organizar uma estratégia pública que estimule a alimentação

---

<sup>28</sup>Brasil. Medida Provisória nº 2178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências (BRASIL, 2001)

saudável e a produção da agricultura familiar. Assim, em 2006, foram delineados os princípios do Programa: universalidade, respeito aos hábitos alimentares locais, equidade, descentralização e participação social (ONU, 2016).

De acordo com o FNDE, o PNAE tem por objetivo “[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo” (FNDE, 2020).

Destaca-se, que na medida em que existem investimentos públicos no PNAE, o fornecimento dessa alimentação não pode estar desvinculado das normativas nacionais referentes ao tema. Nesse sentido, a alimentação ofertada nas escolas, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, torna-se essencial para garantir que os alunos possam manter o melhor aproveitamento do ensino na escola uma vez que estejam alimentados. Trágica é a circunstância encontrada no Brasil, em que muitas dessas crianças vão à escola somente por conta da alimentação, pois não tem alimentos em casa, e nos deparamos inclusive com a possibilidade de aquela ser a única refeição do dia.

Aqui reside um dos principais problemas sociais das vítimas do capitalismo. Sem poder aquisitivo para atender uma necessidade tão básica como alimentar-se, as crianças que recebem essa alimentação na escola também ficam submetidas às decisões governamentais no que se refere à qualidade da alimentação que é ofertada.

Nessa seara, levantamos a importância de a alimentação escolar possuir caráter nutritivo e seguro, providência esta que deve ser garantida pelo Estado no que tange à atuação dos profissionais executores do Programa, no momento de planejar compras, organizar o cardápio, executar e distribuir a alimentação.

Destacamos que a insegurança alimentar em que parcela da população brasileira vive, reside no contexto capitalista, com um mercado produtor de alimentos altamente qualificado, desde o agronegócio até multinacionais com altíssimo grau tecnológico na indústria de alimentos. O que se verifica é que a falta de alimentos para uma parcela da população não ocorre pela ausência, mas pela pura falta de acesso a esses.

A qualidade da alimentação deve ser pensada inclusive a partir da aquisição dos alimentos. Em 2009, foi publicada a obrigatoriedade de aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar<sup>29</sup>. Nesse movimento percebe-se a louvável intenção de não só oxigenar a produção de famílias agricultoras, mas também ofertar produtos que sejam livres de agrotóxicos e contaminantes.

Nesse contexto, o Brasil é um dos países que mais utiliza agrotóxicos<sup>30</sup> no mundo, obtendo em 2017 o título de maior consumidor de agrotóxicos em volume de produto do planeta (SUL21, 2020). “[...] designar os agrotóxicos como defensivos agrícolas é o artifício retórico mais elementar para dissimular a natureza nociva desses produtos, sugerindo que os agrotóxicos supostamente protegem os cultivos ocultando seus efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente” (CARNEIRO, 2015, p.28). Por isso, sem retóricas, são venenos aos quais somos expostos.

O uso de glifosato, veneno presente principalmente na cultura de soja transgênica, elevou a mortalidade infantil em municípios do Sul e Centro -Oeste brasileiros que recebem água de regiões sojicultoras, representando um total de 503 mortes infantis a mais por ano associadas ao uso desse veneno (NEWS BRASIL, 2021).

Apesar da importância dada à utilização de produtos provenientes da agricultura familiar no âmbito do PNAE, ainda não foi vencida a barreira de garantir que esses produtos sejam livres de aplicação de venenos.

Positivamente, ao analisarmos a Resolução nº 26 de 2013<sup>31</sup> do FNDE, vislumbramos várias limitações positivas frente à aquisição de alimentos para a alimentação escolar sendo vedada:

“[...]a aquisição de bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares. E restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto),

---

<sup>29</sup>A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

<sup>30</sup>O glifosato é o agrotóxico mais popular do Brasil. Ele representa 62% do total de herbicidas usados no país .

<sup>31</sup> Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013).

preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição)”(FNDE, 2013).

Para além das determinações legais, o Guia Alimentar para a população brasileira de 2014, apresenta uma nova classificação para alimentos, que observa o nível de processamento que os alimentos sofrem na indústria (Quadro 4). Essa classificação também é adotada pela OMS<sup>32</sup>. A partir dessa classificação, observamos que a grande magnitude de produtos que consumimos rotineiramente sofrem alguma modificação.

Quadro 4: Classificação dos alimentos de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira (2014).

Classificação	Descrição	Exemplos
Alimentos <i>in natura</i>	São obtidos diretamente de plantas ou de animais e não sofrem qualquer alteração após deixar a natureza.	Legumes, verduras, frutas, batata, mandioca e outras raízes e tubérculos <i>in natura</i> ou embalados, fracionados, refrigerados ou congelados.
Alimentos minimamente processados	Correspondem a alimentos <i>in natura</i> 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.	arroz branco, integral ou parboilizado, a granel ou embalado; milho em grão ou na espiga, grãos de trigo e de outros cereais; ovos; farinhas de mandioca, de milho ou de trigo e macarrão ou massas frescas ou secas feitas com essas farinhas e água; frutas secas, sucos de frutas e sucos de frutas pasteurizados e sem adição de açúcar ou outras substâncias.
Alimentos Processados	são fabricados pela indústria com a adição de sal ou açúcar ou outra substância de uso culinário a alimentos <i>in natura</i> para torná-los duráveis e mais agradáveis ao paladar. São produtos derivados diretamente de alimentos e são reconhecidos como versões dos	Cenoura, pepino, ervilhas, palmito, cebola e 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

<sup>32</sup>Guidelines on the collection of information on food processing through food consumption surveys (FAO, 2015).

	alimentos originais. São usualmente consumidos como parte ou acompanhamento de preparações culinárias feitas com base em alimentos minimamente processados.	enlatados; queijos; e pães feitos de farinha de trigo, leveduras, água e sal.
Alimentos Ultraprocessados	São formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento.	Vários tipos de biscoitos, sorvetes, balas e guloseimas em geral, cereais açucarados para o desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, barras de cereal, sopas, macarrão e temperos ‘instantâneos’, molhos, salgadinhos “de pacote”, refrescos e refrigerantes, iogurtes e bebidas lácteas adoçados e aromatizados, bebidas energéticas, produtos congelados e prontos para aquecimento como pratos de massas, pizzas, hambúrgueres e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo nuggets, salsichas e outros embutidos, pães de forma, pães para hambúrguer ou hot dog, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e outros aditivos.

Fonte: Ministério da Saúde (BRASIL, 2014b).

A Década da Nutrição (2016 a 2025), proclamada pela Assembleia Geral da ONU em abril de 2016, “[...] é uma estrutura para a criação de compromissos, acompanhamento de progressos e reforço da prestação de contas mútua em conformidade com a linha global de metas de nutrição. O Brasil foi o primeiro país a assumir formalmente as metas para a Década de Ação em Nutrição da Organização das Nações Unidas” (BRASIL, 2014b).

Essas metas têm relação com obesidade e hábitos alimentares dos brasileiros, e o governo se propôs a “[...] deter o crescimento da obesidade na população adulta por meio de políticas de saúde e Segurança Alimentar e Nutricional; reduzir o consumo regular de refrigerante e suco artificial em pelo menos 30% na população adulta e ampliar o percentual de adultos que consomem frutas e hortaliças regularmente em no mínimo 17,8%” (BRASIL, 2014b).

O governo brasileiro também se “comprometeu a oferecer refeições mais saudáveis e educação nutricional a crianças nas escolas públicas, e ao mesmo tempo aumentar a compra de produtos da agricultura familiar nas organizações do poder público”. Também será regulada a promoção de alimentos e bebidas voltados para crianças, além de restringidas a venda e a propaganda de produtos processados em ambientes de saúde e de educação, assim como em repartições públicas (BRASIL, 2014b).

Apresentar esse panorama é importante para avaliarmos que o PNAE não é nem poderia ser uma ação destacada de todo esse movimento mundial. Assim, é de suma importância avaliar o padrão da alimentação ofertada nas escolas e analisar criticamente a realidade da alimentação escolar para assim podermos sugerir mudanças e adequações.

Louzada et al. (2018), em estudo que analisou a alimentação de mais de 34.000 indivíduos maiores de 10 anos no Brasil, detectou que da amostra estudada, 40% da ingestão diária dos indivíduos foi proveniente de alimentos processados e ultraprocessados. Nesse estudo, foi possível verificar também que a medida em que aumentava o percentual de alimentos ultraprocessados, aumentava significativamente o consumo de açúcar, gorduras saturadas e trans, enquanto diminuía significativamente o consumo de carboidratos, proteínas e fibras.

Estudo realizado por Cornwell et al. (2018), com crianças Colombianas também demonstrou resultados que suportam a hipótese de que a dieta que é composta por alimentos processados e ultraprocessados possuem baixo teor de nutrientes benéficos. Nos alimentos processados e ultraprocessados pôde ser detectado maior teor de sódio, açúcar, gordura trans, baixas quantidades de fibras, vitamina K e Zn.

A maior parte dos alimentos ofertados na alimentação escolar do DF durante o período estudado, são fonte de carboidratos simples com pouco valor nutricional, tais

como biscoitos doces e com utilização de tempero pronto, por exemplo. Destacam-se ainda a utilização de produtos enlatados: feijão, carnes bovina e de frango e legumes. O grande volume de alimentos de prateleira é encontrado em razão do processo historicamente instalado na realidade das escolas do DF. Muitas não possuem espaços de estoque suficientes para o armazenamento de produtos que necessitam de armazenamento em cadeia fria, ou ainda não dispõem de equipamentos necessários à confecção do cardápio que detenha maior complexidade nas rotinas de preparo.

Os alimentos enlatados, são inseridos no cardápio sob a justificativa de não haver tempo suficiente para a confecção de refeições. Explorar esse campo e entender as dificuldades e consequências das escolhas operacionais é importante para alcançar soluções de médio e longo prazo a fim de atingir os objetivos do PNAE na rede de ensino público do Distrito Federal.

### 3.1 CONSIDERAÇÕES QUANTO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19

Essa pesquisa não considerou para análise de dados do PAEDF de 2020, no entanto no decurso desta pesquisa foi surpreendido por uma pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) decretada pela OMS, o que ocasionou a suspensão das aulas no início de 2020. Tal fato gerou a necessidade de registrar, mesmo que de forma breve, os aspectos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional e à alimentação escolar no decorrer desse período de calamidade pública.

Alguns aspectos dessa crise sanitária e econômica ainda vivida nos dias de hoje, já se tornou objeto de algumas publicações, porém a pouca literatura científica disponível é uma das limitações para avaliar os impactos da Covid-19 na operacionalização do PNAE.

Dados recentes já demonstravam a retração das condições de Segurança Alimentar no Brasil. A pobreza monetária<sup>33</sup> compreendia, em 2018, um enorme contingente que, certamente, enfrentava restrições de acesso a alimentos, identificando 54,8 milhões de

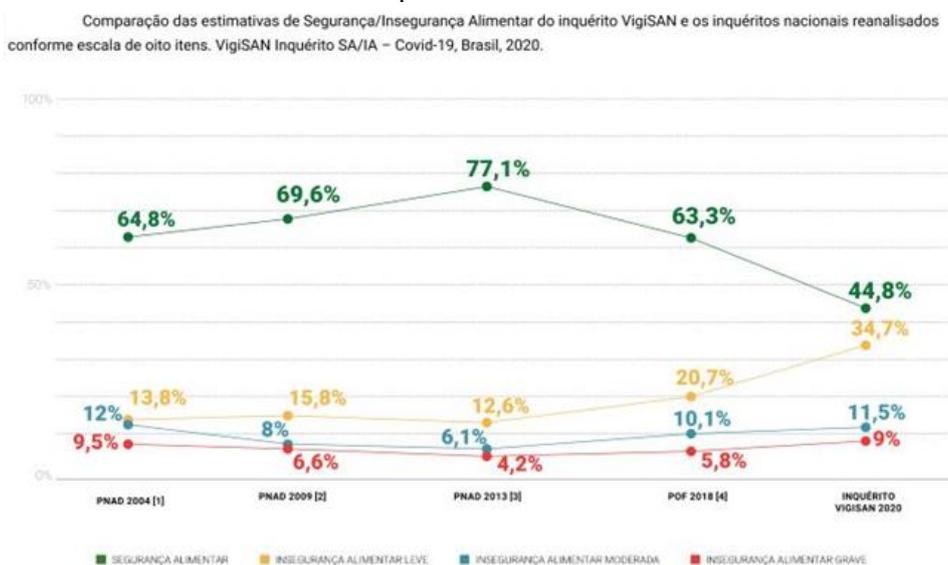
---

<sup>33</sup>O Banco Mundial sugere a linha de US\$ 5,50 PPC para classificar as pessoas na pobreza. Ver mais detalhes em Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira (IBGE, 2019).

pessoas consideradas pobres (25,3% da população) e desses 13 milhões de pessoas em pobreza extrema (6,5% da população) (MALUF, 2020).

Com a finalidade de aprofundamento dos impactos dessa crise na garantia de SAN entre a população do Brasil, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) realizou em 2020, o inquérito populacional (VigiSAN), que objetivou analisar a Insegurança Alimentar - IA no Brasil no contexto da pandemia da Covid-19. Tal inquérito teve seus dados confrontados com inquéritos nacionais conduzidos pelo IBGE entre 2004 e 2018, conforme demonstra a Figura 4:

Figura 4 - Inquérito VigiSAN 2020 - comparação das estimativas de SA e IA do inquérito VigiSAN e os inquéritos nacionais.



Fonte: Rede PENSSAN(PENSSAN, 2021).

A Figura 4, apresenta uma retração significativa da SAN quando comparada com anos anteriores. Os dados da VigiSAN 2020, segundo a PENSSAN, (2021) apresentam que menos da metade da população pesquisada encontra-se em situação de Segurança Alimentar (44,8%), ao passo que 9% passam por insegurança alimentar grave, e 11% insegurança alimentar moderada e 34,7% com insegurança alimentar leve.

Em números absolutos, esses percentuais traduzem que 43 milhões de pessoas não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões estavam passando fome (insegurança alimentar grave) (PENSSAN, 2021).

Podemos inferir que entre 2004 e 2013, período em que o Brasil foi governado por forças mais progressistas na relação Estado-Sociedade, houve um aumento significativo dos índices de SAN nas pesquisas conduzidas pelo IBGE, reflexo da articulação entre atores sociais, comunidade científica e estado em aprimorar as legislações que garantissem o DHAA e SAN.

O Partido dos Trabalhadores- PT deixou o governo em agosto de 2016, e nos anos seguintes, com a tomada do poder pela ala neoliberal, notadamente a partir do governo Bolsonaro (2018 a 2022), o país assistiu a deflagração do desmonte de Políticas Públicas que foram introduzidas, ampliadas ou consolidadas durante o governo do PT (CASTRO, 2019).

Exemplo maior disso é a extinção do Conselho Nacional de SAN - CONSEA, que dentre os desdobramentos de sua atuação, houve a criação da Rede PEENSAN, citada acima. A extinção do CONSEA Nacional, ocorreu por meio de Medida Provisória nº870, editada no primeiro dia do governo Bolsonaro e não foi revertida pelo Congresso Nacional.

Tal decisão, se deu em meio a um cenário de crise econômica, aliada a uma política de austeridade fiscal e com indícios do retorno do Brasil ao Mapa da Fome. Essa medida, fragiliza sobremaneira o funcionamento do SISAN e compromete processos de garantia do DHAA em todas as esferas de governo (CASTRO, 2019).

Os dados acima representam um grande retrocesso social, uma vez que extingue o espaço de participação democrática e o desmonte das Políticas de SAN são percebidos conforme se constata no inquérito da VigiSAN 2021.

Considerando os apontamentos da Rede PENSSAN, se verifica que a pandemia da Covid-19 gerou efeito negativo sobre a Segurança Alimentar das famílias, “uma consequência também da elevada desigualdade social que caracteriza o Brasil, onde a Insegurança Alimentar - IA grave aumentou 19% nos domicílios onde algum(a) morador(a) havia perdido o emprego ou houve endividamento, ambos em razão da pandemia” (PENSSAN, 2021).

Apesar do evidente agravamento da IA, o indicador utilizado pela FAO em 2014 que excluía o Brasil do mapa da fome visava os o monitoramento dos Objetivos do Milênio, cuja substituição pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável- ODS

implicou nova abordagem. Dessa maneira, de acordo com a Rede de pesquisadores, existem pelo menos dois mapas alternativos no Brasil (PENSSAN, 2021):

“Um é o mapa geográfico, mostrando as desigualdades regionais relativas à IA e fome; o segundo, um Mapa Humano, mostrando que poucos detêm o direito humano à alimentação adequada e saudável...”(PENSSAN, 2021).

Dados do IBGE fortalecem a perspectiva de agravamento da IA, quando caracteriza que a parcela da população mais afetada pela pobreza no Brasil são crianças em idade escolar que, em sua grande maioria, são atendidos pelo PNAE. “[...] Em 2018, entre as crianças (0 a 14 anos), 42,3% estavam abaixo da linha da pobreza. Verifica-se também a prevalência de 32,9%, da população estudada abaixo da linha de pobreza quando considerada a cor/raça preta ou parda. Entre a população de cor/raça branca o percentual foi de 15,4%” (IBGE, 2019).

Segundo Maluf (2020), estamos frente a uma tripla carga nesses tempos de pandemia, a saber, a crise sanitária naturalmente com maior evidência, acompanhada de duas outras crises interligadas que são a alimentar e a socioeconômica. A pandemia gerou desemprego por todo o país na medida em que o comércio, restaurantes e outras áreas da economia tiveram os serviços suspensos por um longo período.

Mesmo com a garantia de acesso à alimentação escolar dada pela Lei nº 13.987 de 2020<sup>34</sup> e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 02 de 2020, a VigiSAN evidenciou que o acesso ao PNAE foi de 12,7% da população estudada (n=2.173), enquanto no Centro-Oeste, o acesso ao PNAE foi relatado por 9,1% dos entrevistados. Esse achado evidenciou a dificuldade de acesso ao PNAE fora da escola, durante o período da pandemia, gerando agravamento da situação de SAN por essa população.

No DF, o governo adotou outras estratégias para minimizar os impactos da pandemia no nível de SAN da população, e uma dessas iniciativas foi o pagamento da Bolsa Alimentação Escolar, programa que beneficiou cerca de 80 mil estudantes em situação de vulnerabilidade social.

“O benefício é destinado aos estudantes da rede pública de ensino contemplados pelo Cartão Material Escolar e que também fazem parte do Bolsa Família. O valor depositado é de R\$87,56, para quem faria uma refeição

---

<sup>34</sup>Autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa às famílias dos estudantes.

na escola, e de R\$175,12, para quem estaria em período integral durante as atividades presenciais” (BRASILIENSE, 2021).

Recentemente foi divulgado pela FAO, estudo que apresenta os efeitos da pandemia nas cadeias produtivas e na Segurança Alimentar e Nutricional no mundo, apresentando dados alarmantes em relação ao acesso aos alimentos durante o período. De acordo com a FAO, entre 720 e 811 milhões de pessoas foram afetadas pela fome em 2020, superando em 161 milhões de pessoas em situação de IA quando comparados aos dados de 2019. Mulheres e crianças são os mais afetados, na medida em que houve a interrupção dos serviços de saúde e do acesso a alimentação nas escolas (FAO, 2021).

A partir desses dados, verifica-se a necessidade urgente de fortalecer a agenda das Políticas Públicas no Brasil, que hoje se deparam com um ataque sistemático à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada por parte de um governo neoliberal. Os dados de Insegurança Alimentar da população foram ainda mais agravados pelo cenário de pandemia e crise econômica, atingindo diretamente estudantes que eram atendidos pelo PNAE.

## **CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DESAFIOS PARA SUA OPERACIONALIZAÇÃO**

Para fins das análises propostas nesta pesquisa e a busca de respostas para as questões levantadas em sua concepção, faz-se mister correlacionar dados e informações que contextualizam a garantia do direito básico à alimentação bem como uma revisão sistemática das publicações e pesquisas existentes na área.

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional permeia diversas áreas de estudo, e no caso específico desta pesquisa foram estabelecidos como critério de pesquisa nas bases de dados de acesso gratuito, os descritores: SAN, alimentação escolar, merenda escolar, Direito Humano à Alimentação Adequada, Agricultura familiar, política de alimentação e nutrição. As publicações encontradas são compostas de artigos publicados em revistas bem como teses, dissertações e impressos do governo federal.

Identificar os diplomas legais que compõem as bases para a garantia de SAN no Brasil foi o primeiro passo a ser dado. Nesse sentido, relacionar, organizar e compreender as bases teóricas e técnicas que são pano de fundo para tais diretrizes, faz-se importante para visualizar a magnitude das ações propostas, e verificar o cumprimento dos objetivos que foram traçados por seus idealizadores.

Importante destacar que nesse processo, os profissionais da educação, nutricionistas e sociedade civil, foram e são indispensáveis para a execução de tais políticas de Estado, e por essa razão devem sempre ter um olhar crítico para garantir a evolução das ações relacionadas à alimentação escolar e sua correlação com as ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

Antes de passarmos ao debate da Segurança Alimentar e Nutricional, como essa se destacou nas demandas sociais e, equalizar este tema ao da alimentação escolar – campo de estudo dessa pesquisa, considero essencial situar as bases filosóficas e conceituais sobre necessidades humanas e direitos humanos.

Na introdução deste trabalho, podemos localizar conceito que vem sendo trabalhado na área das Ciências Humanas, adotado por Pereira (2011b), que de forma convincente associa a pobreza ao conceito de necessidades humanas trabalhado por Ian

Gough (1999)<sup>35</sup>. Considerando essa abordagem como ponto de partida para toda a análise posterior apresentada, acatamos o conceito de que “necessidades humanas básicas vão além das diferenças culturais e históricas, sendo universais e objetivas, e nesse contexto podem variar as formas de satisfação dessas necessidades, mas não as necessidades em si” (PEREIRA, 2011b, p.67).

Ainda discorrendo sobre necessidades humanas básicas, considera-se que são aquelas que se não forem devidamente satisfeitas, implicará em sérios prejuízos à vida material e à autonomia do ser humano:

“[...] sérios prejuízos são impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sérios risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam”(PEREIRA, 2011b, p.67).

Nesse sentido, identificam-se dois conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais que devem ser satisfeitos para o alcance de qualquer outro objetivo ou desejo socialmente valorado: saúde física e autonomia (PEREIRA, 2011b, p.68). Assim, podemos considerar que as ações e objetivos do PNAE contribuem para o atendimento à essas necessidades humanas básicas, na medida em que fornece alimentação como forma de ofertar saúde física que seguramente contribui para o desenvolvimento cognitivo do ser humano

. Com efeito, a alimentação durante a primeira infância<sup>36</sup>, segunda infância<sup>37</sup> e adolescência<sup>38</sup>vai certamente influenciar no desenvolvimento físico e cognitivo dos estudantes. A alimentação escolar no Brasil, foi implementada principalmente para oferta de calorias mínimas necessárias a esse desenvolvimento, sendo importante destacar que nesse público, encontram-se crianças predominantemente filhos de trabalhadores

---

<sup>35</sup>Gough, I, Olafsson, G. Capitalism and Social Cohesion: Essays on Exclusion and Integration. London: Macmillan Press; 1999.

<sup>36</sup>Primeira infância vai do nascimento aos dois anos de idade, aproximadamente, caracterizando-se por um crescimento incremental, que se inicia no nascimento e estende-se até um mínimo marco inicial da fase seguinte (MOREIRA, 2011).

<sup>37</sup> Segunda infância ou intermediária, período de equilíbrio e crescimento uniforme em que o acréscimo anual de peso se mantém no mesmo nível, desde o mínimo limítrofe, anteriormente citado, até o início de uma nova fase de crescimento acelerado (MOREIRA, 2011).

<sup>38</sup> Adolescência, fase final de crescimento, que se estende mais ou menos dos dez aos vinte anos de idade. O crescimento inicialmente se acelera, até atingir um máximo em torno dos quinze anos e, depois, declina rapidamente até os 20 anos (MOREIRA, 2011).

assalariados que não dispõem de recursos financeiros para pagamento de escolas privadas.

Importante destacar, que o momento político vivido em meio à operacionalização de distribuição de alimentos promovida pelo Governo na década de 1950 não deixou de atender os interesses mercadológicos da época. “[...] No cenário pós-guerra uma série de eventos internacionais trouxeram novos impulsos para o desenvolvimento de estratégias de segurança alimentar e combate à desnutrição no Brasil com o lançamento do I Plano Nacional de Alimentação, em 1952” (COIMBRA et al., 1982, p.187).

O valor nutricional mínimo que o PNAE considerava para a merenda escolar foi encontrado a partir do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN - I) que definia a merenda escolar brasileira como “uma suplementação alimentar capaz de atender pelo menos 15% das necessidades individuais diárias quanto aos principais nutrientes”(COIMBRA et al., 1982).

Consolidando essa percepção e o funcionamento da dinâmica capitalista, em 1954, “[...]o Ministério da Agricultura dos Estados Unidos regulamentou a compra de excedentes de seus produtores para doação ou venda subsidiada (a preços considerados simbólicos ou mediante empréstimos) a países pobres considerados parceiros comerciais” (SILVA, 2019).

O programa Alimentos para a Paz forneceu até 1970, “[...] escoando sob o pretexto de ajuda humanitária uma grande quantidade de produtos excedentes da agroindústria norte-americana. Entre os itens havia leite em pó, margarina, óleo e farinha de soja, além de cápsulas de vitamina A e E, incluindo produtos agrícolas não alimentícios, como o tabaco. Tais ações ilustram os interesses subjacentes à assistência humanitária internacional norte-americana daquele período” (SILVA, 2019).

Durante o período em que essa ajuda humanitária esteve presente no Brasil, ocorreu não só a influência geopolítica, mas também a de formação de hábitos de consumo alimentar direcionados para aquisição de produtos da cadeia agroindustrial da época (SILVA, 2019). Nesse sentido, a alimentação escolar no Brasil recebeu diversos produtos enlatados para serem ofertados aos estudantes.

Criado oficialmente em 1955, o PNAE passou por mudanças na sua forma de gestão e aprimorou entendimentos em relação ao seu papel na garantia de Segurança

Alimentar e Nutricional dos estudantes da rede pública de ensino no Brasil (PEIXINHO, 2011; SILVA, R., 2011; SPINELLI; CANESQUI, 2002).

Desde sua implementação até 1993, o Programa adquiriu alimentos via licitação pública e de forma centralizada, ou seja, a compra de alimentos era realizada pelo Governo Federal e os insumos eram distribuídos para os estados e municípios que participavam do PNAE. Esse sistema foi fortemente questionado, pois os alimentos oferecidos não se adequaram aos hábitos alimentares dos estudantes, havia grande proporção de perdas e deterioração, além de permanente descontinuidade do Programa em virtude da complexidade logística, o que comprometia a universalidade e a equidade no atendimento aos beneficiários (SPINELLI; CANESQUI, 2002).

A descentralização de compras de insumos para a alimentação escolar foi consolidada com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/de dezembro de 1998, que previu, o repasse de recursos de forma direta aos municípios e Secretarias de Educação, de forma automática sem a necessidade de celebração de convênios.

Em 2000, a partir da publicação da Medida Provisória nº 1979 – 19, de 02 de junho de 2000, uma das reedições da MP 1984 de 1998, percebem-se importantes avanços a exemplo da obrigatoriedade de que 70% dos recursos repassados pelo Governo Federal fossem aplicados, “[...] exclusivamente, em produtos básicos em respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, com vistas a fomentar o desenvolvimento da economia local” (SILVA, 2011).

Nesse momento, também foi instituída a obrigatoriedade de que cada Entidade Executora do PNAE possuísse um Conselho de Alimentação Escolar- CAE, composto por membros da comunidade: professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo. Podem-se destacar também avanços como a obrigatoriedade de nutricionistas para elaboração de cardápios, respeito à regionalidade no processo de compras de alimentos; aquisição de produtos no mercado local e suspensão de repasse de recursos no caso de não realização de teste de aceitabilidade (SILVA, 2011).

A evolução conceitual que permeia as alterações legais até o momento, também contempla a substituição do termo “merenda escolar” –uma vez que esse remete à uma alimentação rápida, um lanche – por “alimentação escolar” que proporciona uma visão mais próxima de uma refeição completa.

A refeição completa a ser ofertada, deve ser planejada e concebida balizando-se nas diretrizes de saúde estabelecidas pelos órgãos nacionais e internacionais, visando garantir SAN no âmbito das escolas no Brasil. O direito à alimentação é universal, devendo o ente público realizar todas as etapas do processo de aquisição, operacionalização, distribuição e acompanhamento e avaliação do serviço de forma a garantir a qualidade e eficiência dessa Política. “A alimentação escolar constitui-se relevante nas escolas de ensino fundamental e médio. O ato de comer na escola se realiza em meio a outras práticas que compõem o espaço escolar, influenciando na construção de hábitos alimentares e de identidades de crianças e adolescentes” (SILVA et al., 2018).

É importante ressaltar aqui as pesquisas realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD que visam promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo.

O acompanhamento dos Índices de Desenvolvimento Humano - IDH<sup>39</sup>constituem uma importante ferramenta para a idealização, formulação e implementação de políticas públicas. Informações de saúde, educação e renda são medidas a fim de verificar o progresso de uma nação tornando, portanto, o IDH muito utilizado para comparar padrões de vida e educação nos diferentes países, inclusive obtendo perspectivas relacionadas à raça e gênero.

Tal debate nos remete à discussão sobre desigualdade social. O ideal liberal apresenta uma análise com foco exclusivo nas desigualdades de chances ou oportunidades, o que implicaria dizer que as posições sociais são determinadas pelos esforços ou pelas realizações individuais (PIRES, 2019). Essa teoria nos faz concluir que as disparidades em suas condições de vida refletem, supostamente, as diferenças em termos de esforço individual, o que tem sido amplamente criticado e confrontado, uma vez que gênero, raça e etnia são relevantes para as possibilidades de mobilidade social (PIRES, 2019).

---

<sup>39</sup>O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para ser aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades (PNUD, 2020).

Para Pires (2019), existem outras duas dimensões decisivas para determinar as distâncias nas condições de vida dos diferentes grupos sociais: assimetrias de poder e desigualdades sociológicas:

“As desigualdades de poder podem ser definidas como as diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos têm de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais, materializando-se, ainda, na distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais (PIRES, 2019)”.

As assimetrias de poder estão claramente vinculadas às desigualdades socioeconômicas, porém explicitam outra dimensão que são as desigualdades relacionadas ao nível de prevalência dos direitos de cidadania e esquemas de proteção social.

Conceitualmente, desigualdade social está diretamente relacionada à distribuição desigual de renda, ou seja, pode-se constatar desigualdade sem necessariamente haver pobreza, e a situação de pobreza pode ser melhorada, porém sem modificar a situação de desigualdade social (PEREIRA, 2008).

Desde 2004 no Distrito Federal, a pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios-PDAD é realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) e, já possui cinco edições publicadas (2004, 2011, 2013, 2015 e 2018<sup>40</sup>):

“Trata-se de uma pesquisa por amostra de domicílios urbanos, selecionados mediante critério aleatório probabilístico, de forma a garantir representatividade estatística para cada uma das Regiões Administrativas do Distrito Federal. A pesquisa tem como objetivo conhecer a situação socioeconômica, demográfica, de migração, da condição social e econômica da população urbana residente, além das características do domicílio e das condições de infraestrutura urbana, entre outras informações (CODEPLAN, 2018).

Na área da educação, “[...] 97,1% dos moradores com cinco anos ou mais de idade declararam saber ler e escrever. Entre a população urbana de 4 a 24 anos, verificou-se que 49,2% dos pesquisados declararam frequentar escola pública; entre os entrevistados que frequentavam escola, a maioria estudava no Plano Piloto (20,5%), seguida de Ceilândia (13,3%) e Taguatinga (12,2%)” (CODEPLAN, 2018).

Além das informações de frequência à escola, foi destacado na pesquisa que o meio de transporte mais comum foi “a pé”, sendo 35,8% do total, e o “tempo gasto no

---

<sup>40</sup> A PDAD/2018 coletou informações de uma amostra de 21.908 domicílios localizados na área urbana do Distrito Federal, dentro de um universo populacional estimado de 2.881.854 pessoas residentes e 883.509 domicílios urbanos (CODEPLAN, 2018).

deslocamento casa-escola mais reportado está na faixa de até 15 minutos, representando 54% do total” (CODEPLAN, 2018).

Em abril de 2013, foi alterada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, que incorporou a partir desse ano a garantia de alimentação ao educando do ensino público, reforçando a importância dessa necessidade básica ser garantida pelo Estado de forma a minimizar os impactos da insegurança alimentar.

A partir da leitura de trabalhos publicados, pode-se verificar a evolução do conceito de SAN e com o passar dos anos, a aplicação de medidas atenuantes por parte do Estado Brasileiro a fim de minimizar impactos na saúde e desenvolvimento da população a partir de ações relacionadas ao acesso à alimentação (LEÃO, 2013).

Ao final da década de 1980, o conceito de Segurança Alimentar incorporou os alimentos seguros (sem contaminação biológica ou química) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável (LEÃO, 2013).

A produção de alimentos começa a representar apenas o início da cadeia de atores envolvidos na SAN, de forma a produzir alimentos em quantidade suficiente para alimentar as populações, mas considerando que esse alimento até chegar à mesa do consumidor, deveria ser estrategicamente tratado, de forma a garantir a alimentação e nutrição das populações.

Na Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde- OMS, oficializou-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passou a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (CFN, 2010).

A discussão sobre SAN no Brasil aprofundou-se nos últimos anos, porém a população brasileira enfrenta a fome e a desnutrição desde a colonização em 1500 (VALENTE, 2002b). As carências alimentares presentes no território nacional (hipovitaminoses, carências de iodo e ferro) e que foram detectadas tanto em áreas rurais como nas maiores cidades do país ao longo dos anos, receberam maior atenção, destacando o trabalho do brasileiro Josué de Castro que expõe e crítica à falta de alimentação adequada à boa parte da população no Brasil (CASTRO, 2001).

O conceito de SAN “articula-se com dois aspectos indissociáveis: a alimentação e a nutrição. A primeira se refere à disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento” (LEÃO, 2013).

Permeando o contexto de SAN no Brasil permanece a contradição entre grande produção e existência de fome por todo o território. Nesse ensejo, a Via Campesina<sup>41</sup> negou-se a assinar o documento final elaborado pelo encontro da Cúpula Mundial de Alimentação ocorrido em 1996, pois o considerava como muito produtivista. Essa organização avaliava que o acesso ao alimento em quantidade e qualidade não pode se resumir à oferta abundante de alimentos baratos.

Foi nessa perspectiva que a bandeira da Soberania Alimentar - SA ganhou força e alimentação adequada e de qualidade privilegiando as agriculturas locais em suas múltiplas vocações (sociais, ambientais e culturais). Para tanto, associar as dimensões éticas e culturais ao direito à alimentação validava a adoção de medidas protecionistas de apoio às agriculturas locais (MARQUES, 2015).

Apesar disso, a posição produtivista propagava a ideia de que o comércio internacional de alimentos é elemento chave para o combate à insegurança alimentar, e que o comércio globalizado de produtos agrícolas favorece a redução dos preços. Todavia, a produção agrícola mundial passou por um aumento escalonado que não foi acompanhado da melhora da alimentação da população mundial (MARQUES, 2015).

A discussão a respeito da SA “[...] alerta sobre o direito das nações e dos povos de controlarem seus próprios sistemas alimentares, incluindo seus próprios mercados, modos de produção, culturas alimentares e meio-ambiente” (BERNSTEIN, 2015). Aqui temos o ponto de partida para analisar questões centrais que se opõem naturalmente à ideia de agricultura industrial, cada vez mais globalizada e que não privilegia aspectos culturais e locais de produção de alimentos. Percebe-se dessa forma, o condicionamento do consumo alimentar a partir dos interesses e vantagens da agricultura capitalista.

As mudanças nos hábitos de consumo do brasileiro, por exemplo, registram mudanças nas relações com os alimentos e em suma o alto consumo de produtos

---

<sup>41</sup>organização fundada em 1992 visando representar os agricultores camponeses e familiares do planeta (MARQUES, 2015).

industrializados que resultam em insegurança alimentar, dependência de combustíveis fósseis e aquecimento global.

Veja que ao analisarmos os interesses dos atores detentores dos meios de produção, percebemos que esses concorrem diretamente aos interesses e diretrizes de saúde, SAN e direito à alimentação adequada na medida em que a busca pelo lucro culmina na utilização de agrotóxicos e mudança tecnológica no cultivo (engenharia genética) (BERNSTEIN, 2015).

A industrialização do sistema alimentar passa a ser “uma coisa quase que natural, e o alimento de baixo custo produzido com fertilizantes à base de petróleo e mecanização da produção, culminou no êxodo massivo de metade da população mundial em direção às cidades (BERNSTEIN, 2015).

Paralelamente a esse debate, após a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional- FBSAN<sup>42</sup>, em 1998, é que o termo SAN passou a ser divulgado com mais evidência. Atualmente o Brasil adota o seguinte conceito:

“A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”(BRASIL, 2006, Art. 3).

A Losan é um dos principais marcos legais para que as políticas de alimentação e nutrição conduzidas pelo Estado possam seguir os princípios e diretrizes tão almejados pelos profissionais da área e sociedade civil, e principalmente para a redução de quadros de Insegurança Alimentar e Nutricional. Destarte, somente em 2010 a alimentação foi incluída na Constituição Federal como direito social, fortalecendo o dever do Estado em garantir soberania alimentar e alimentação e nutrição aos seus cidadãos (BRASIL, 2016). As políticas públicas voltadas para o combate à insegurança alimentar devem se articular cada vez mais com a Losan e fortalecer o direito à alimentação adequada.

---

<sup>42</sup>O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - FBSSAN, criado em 1998, articula pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de pesquisa na luta pelo Direito Humano à Alimentação. Busca sensibilizar para uma visão mais ampla da questão, trabalhando com variadas perspectivas do sistema alimentar: produção, processamento, abastecimento e consumo (FBSSAN, 2020).

Encadear a SAN com o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, é indispensável para que tanto a sociedade quanto os profissionais da educação, consigam visualizar a importância da alimentação na escola, como forma de garantir não só a permanência do estudante, mas também contribuir para a sua saúde e desenvolvimento humano e social.

Sendo o PNAE o programa mais antigo de SAN no Brasil, obviamente foi concebido fora da discussão atual de SAN, quando o Estado ainda tratava da fome com uma visão de simples oferta de alimentação, sem a preocupação com a qualidade desses alimentos. Em 1954, a Cartilha da Merenda Escolar pelo Ministério da Educação, com a atuação de Josué de Castro considerava o Programa Nacional de Merenda Escolar como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição (PEIXINHO, 2011).

Conforme demonstrado, o PNAE se caracteriza como uma das principais ações do Estado Brasileiro no sentido de combater a fome e a desnutrição entre crianças em idade escolar, e por essa razão deve ser acompanhado de perto, principalmente pela sociedade civil. O Controle democrático destaca-se como o principal pilar para a busca do alcance dos objetivos do Programa.

## **CAPÍTULO 5 - RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Neste capítulo serão abordados os resultados relativos à concepção do PNAE e outras normativas relacionadas à SAN, a partir dos documentos selecionados para o *corpus* de pesquisa a fim de responder ao objetivo 1 da presente pesquisa: “Identificar as concepções que ancoram as bases para garantia de SAN no Brasil, correlacionando-os com as diretrizes e ações no âmbito do PNAE no DF”.

Conforme já destacado no capítulo 1 desta tese, os resultados apresentados neste capítulo foram obtidos considerando o caráter histórico do objeto de pesquisa, utilizando o materialismo histórico-dialético como forma de aproximação com a realidade concreta. Tais aproximações possibilitaram analisar de forma crítica, as contradições existentes na dinâmica do PNAE no DF.

O Estado Brasileiro possui um conjunto de legislações bastante volumoso e detalhado no que diz respeito às políticas de SAN. Tais documentos refletem o estabelecimento de direitos básicos relacionados à temática da alimentação, e o PNAE também está contemplado nesse hall de legislações de forma a garantir o cumprimento dos objetivos do Programa. Os dados obtidos pela análise da concepção das políticas de SAN e do PNAE tiveram como fonte os documentos apresentados no Quadro 1 (p.48).

A partir da utilização do software MaxQda® foi gerada uma Nuvem de Palavras<sup>43</sup>(Figura 5), considerando a frequência mínima de 10 ocorrências, tendo sido utilizada a lematização<sup>44</sup>, sem sensibilidade de maiúsculas ou minúsculas e ignorando números.

Figura 5 - Nuvem de palavras dos documentos do objetivo 1.

---

<sup>43</sup> Nuvem de palavras (word cloud) é um gráfico digital que mostra o grau de frequência das palavras em um texto. Quanto mais a palavra é utilizada, mais chamativa é a representação dessa palavra no gráfico.

<sup>44</sup> Tem como objetivo reduzir uma palavra à sua forma base e agrupar diferentes formas da mesma palavra. Por exemplo, as palavras “devido”, “deve” e “dever” são todas formas da palavra “dever”, portanto “dever” é o lema de todas as palavras anteriores (ILUMEO, [s. d.]).



Fonte: Software MaxQda®, 2020.

A Figura 5 destaca as palavras às quais os documentos deram maior ênfase, remetendo a palavra “Direito”, com 1.202 referências encontradas e relacionando-se com ações de âmbito público para desenvolver ações de saúde e garantia de alimentação. Destacamos que a partir da lematização de palavras, palavras relacionadas à Saúde foram agrupadas e representadas pela palavra “saudar”.

Os documentos das políticas de SAN que compuseram o *corpus* de análise do objetivo 1, demonstram consistência técnica e teórica e de fato, representam a busca da garantia de SAN para crianças em idade escolar atendidas pelo PNAE.

Pode-se verificar também a ausência na Nuvem de palavras que se relacionem ao monitoramento ou a fiscalização das políticas, ou seja, nesse agrupamento de documentos não foi verificado destaque quanto as formas ou ferramentas para alcance dos direitos assegurados.

A partir da delimitação das predominâncias de palavras demonstrada na Figura 5, também foi gerada Nuvem de códigos a fim de verificar a predominância dos códigos presentes no mesmo conjunto de documentos, que está apresentada na Figura 6. A Nuvem de códigos apresentada foi gerada considerando a frequência mínima de 10 ocorrências da palavra, tendo sido utilizada a lematização das palavras, sem sensibilidade de maiúsculas ou minúsculas e ignorando números.

Figura 6 - Nuvem de códigos encontrados nos documentos do objetivo 1.



Fonte: software MaxQda®, 2020.

Apesar do Controle democrático não estar presente na Nuvem de palavras da Figura 5, a Nuvem de códigos apresentada na Figura 6, gerada a partir dos mesmos documentos, dá destaque à essa dimensão das Políticas Públicas.

Isso significa que apesar de o Controle democrático não estar explícito na Nuvem de palavras (Figura 5), essa característica emergiu a partir do processo de codificação. O processo de codificação dos fragmentos textuais do conjunto de documentos legais analisados, identificou fragmentos que de alguma forma contextualizavam ou representavam ações de Controle democrático. Assim, pode-se afirmar que para assegurar os direitos previstos pela legislação é imprescindível que haja Controle democrático.

Com base na Figura 6, constata-se a existência de incentivo ao consumo de produtos da AF, a fim de incentivar hábitos alimentares saudáveis. Esse incentivo é parte integrante das diretrizes das Políticas de SAN, em especial do PNAE que prevê por meio da aquisição de frutas, hortaliças e leguminosas, e respeito à cultura regional, uma forma de incentivo à sustentabilidade e à economia local.

Outro aspecto a ser analisado é a presença de ações relacionadas à gestão técnica dessas Políticas. Infere-se a partir da Figura 6, a presença significativa do código “Gestão

Técnica”, que representa o conjunto de atribuições relacionadas à execução das Políticas, destacando a importância dos atores institucionais responsáveis por sua execução, para o alcance dos objetivos das mesmas.

Portanto, as legislações analisadas apresentam que: para atingir os objetivos propostos nas Políticas, é necessário haver Controle democrático, com fornecimento de produtos de qualidade da agricultura familiar, que só pode ocorrer mediante gestão técnica dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Conforme exposto na revisão teórica dessa pesquisa, o Brasil constituiu a partir de sua redemocratização e promulgação da Constituição Federal em 1988, instrumentos legais, baseados em diretrizes de combate à fome e a miséria no sentido de garantir SAN. Importante ressaltar que apesar dos direitos assegurados nessas legislações, o alcance dos objetivos das Políticas de SAN, em especial o PNAE, depende de uma série de fatores.

Esse é o paradigma de todas as Políticas Públicas, na medida em que dependem de uma série de outras garantias do Estado para seu financiamento e execução, a exemplo de gestores capacitados, aporte financeiro adequado aos objetivos do Programa, ou ainda infraestrutura necessária. Esses aparatos governamentais fazem parte do escopo das Políticas e na verdade constituem-se como essenciais para o desenvolvimento de qualquer Política. Tais mecanismos de gestão, devem também proporcionar meios de avaliação dessas políticas para constante aprimoramento e correção de distorções.

Considerado um programa suplementar à educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, é coordenado pelo FNDE, que repassa verbas para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios. O PNAE tem em sua concepção, uma importante preocupação com o “[...] desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, formação de hábitos alimentares saudáveis, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável da agricultura”(FNDE, 2020).

Antes da concretização do PNAE em 1954, as primeiras experiências brasileiras efetivas de oferta de alimentação escolar eram de caráter beneficente e não se constituíam em campo de intervenção do Estado (CARVALHO, 2009). As formas de gestão e financiamento do Programa evoluíram para um formato de aporte financeiro, considerando recursos Federais, Estaduais e Municipais.

Com o passar dos anos, o PNAE avançou no sentido de promover ações que visavam minimizar os problemas da logística de distribuição e oferta de uma alimentação mais saudável e economicamente viável, o que culminou com a promulgação da Lei nº 8.913 de 1994<sup>45</sup>, que municipalizou e escolarizou, o Programa (CARVALHO, 2009).

A Lei possibilitou a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios para execução de seus programas, com foco na formação de hábitos alimentares mais saudáveis, em respeito às tradições alimentares e dinamização da economia local (CARVALHO, 2009).

A referida Lei também atribuiu às entidades participantes do Programa, contrapartida financeira para custos indiretos tais como gás de cozinha, transporte, armazenagem de insumos e contratação de pessoas, além da previsão de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's) para atuarem junto aos gestores, fiscalizando a aplicação de recursos (CARVALHO, 2009).

Posteriormente, de forma muito positiva, o PNAE desde 2005 está vinculado à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como um dos eixos de acesso aos alimentos, “[...] formatando-se como uma ação de extrema importância para o combate à situações de Insegurança Alimentar e nutricional de estudantes de escolas públicas. Hoje o PNAE caracteriza-se como uma dos maiores Programas de alimentação escolar do mundo, atendendo cerca de 47 milhões de estudantes no país” (BOKLIS, 2021).

Recentemente ocorreu a revisão dessa Resolução resultando na publicação da Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020. A nova Resolução do PNAE, apresenta detalhadamente os formatos de gestão e financiamento que podem ser adotados pelos Estados e Municípios e o Distrito Federal.

A alimentação escolar tem caráter universal para estudantes matriculados na rede pública de ensino, e é subsidiada em parte pelo FNDE considerando os valores *per capita* de referência (Quadro 4). Observa-se aqui que a majoração dos valores a serem repassados por parte do FNDE, resultando no aumento do aporte financeiro para subsidiar

---

<sup>45</sup>Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994: dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Revogada pela medida provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.

a alimentação escolar, cabendo ao Estado ou Município e o Distrito Federal, dispor de recursos adicionais para a execução do Programa.

Os recursos provenientes do FNDE, possui metodologia de cálculo (Quadro 4) fixado na legislação específica (Resolução nº 6/2020), e considera o número de estudantes matriculados a partir do censo escolar, enquanto o aporte de recursos provenientes do Governo do Distrito Federal (GDF) é especificado ano a ano de acordo com o planejamento de operacionalização do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PAEDF) feita pelos gestores.

Quadro 4 - Valores de referência do FNDE (2013 e 2020) por modalidade de ensino.

<b>Modalidade</b>	<b>Valor per capita Resolução nº26/2013</b>	<b>Valor per capita Resolução nº6/2020</b>
Educação de Jovens e Adultos– EJA;	R\$ 0,30 (trinta centavos de Real)	R\$ 0,32 (trinta e dois centavos de Real)
Ensino Fundamental e no Ensino Médio	R\$ 0,30 (trinta centavos de Real)	R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de Real)
Pré-Escola	R\$ 0,50 (cinquenta centavos de Real)	R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos de Real)
Educação Básica localizadas em áreas Indígenas e Remanescentes de Quilombos	R\$ 0,50 (cinquenta centavos de Real)	R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos de Real)
Tempo Integral com permanência mínima de 7h	R\$ 1,00 (um Real)	R\$ 1,07 (um Real e sete centavos de Real)
Creches, inclusive as localizadas em áreas Indígenas e Remanescentes de Quilombos	R\$ 1,00 (um Real)	R\$ 1,07 (um Real e sete centavos de Real)

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE, 2013; FNDE, 2020)

O FNDE “repassa os recursos financeiros de forma automática, em dez parcelas, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres, nos termos do disposto na Lei nº 11.947 de 2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios”(FNDE, 2020). Os valores a serem repassados para a EE’x tem referência no número de alunos apresentado no censo escolar, e calculado utilizando-se a seguinte fórmula:  $VT = A \times D \times C$  (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D

= número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado) (FDNE, 2020).

A Resolução nº 6 de 2020 aprimorou a legislação anterior (Resolução FNDE nº26 de 2013) no sentido de restringir ainda mais a aquisição de alimentos ultraprocessados, aumentando a oferta mínima de frutas e hortaliças para 280g/dia. Outra alteração refere-se à quantidade de gordura saturada na composição dos cardápios que ficou limitada em até 7%, e eliminando o fornecimento de gordura trans. Resultou ainda na determinação de utilização de “[...] 75% dos recursos para aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados, com cardápio que garanta aporte nutricional de pelo menos 20% das necessidades nutricionais diárias dos estudantes em período parcial, e de 70% para estudantes de período integral” (BOKLIS, 2021).

A Resolução nº 26 de 2013 do FNDE, veda a compra para a alimentação escolar de bebidas açucaradas como refrigerantes e refrescos artificiais, e restringe a aquisição de produtos processados (enlatados, embutidos, produtos com alto teor de sódio, gordura saturada ou açúcar) em até 30% do valor total do recurso repassado.

Dada a importância das ações de gestão e fiscalização do PNAE, o acompanhamento das ações do Executivo no cumprimento da Legislação, a realização do Controle democrático, bem como das ações fiscalizatórias em especial as de controle interno. As avaliações do Programa devem buscar compreender em que medida os objetivos pretendidos estão sendo efetivamente alcançados.

Apesar de todas as garantias previstas nesse conjunto de leis e normativas, a avaliação da efetividade dessas Políticas, é objeto de acompanhamento não só por parte dos órgãos de controle, mas também de pesquisadores e sociedade.

Avaliar as Políticas Públicas é essencial para verificar o real cumprimento dos direitos assegurados, a fim de corrigir rumos, e garantir que a atenção dietética prevista no PNAE seja de fato concedida, atendendo todo o hall de diretrizes políticas e técnicas, garantindo ao estudante o recebimento de uma alimentação que promova hábitos saudáveis e saúde.

O controle deve ser entendido como “[...] um instrumento da democracia a existência de uma estrutura formal para o controle das finanças públicas eficiente, eficaz e efetiva para o alcance do objetivo de garantir o bom desempenho das atividades estatais

realizadas no interesse público”, ou seja a sociedade tem o direito de acompanhar os atos dos gestores públicos sobre sua administração (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 180).

A seguir, apresentam-se três tipos de controle na configuração do PNAE: o Controle democrático, o interno e o externo.

- Controle democrático: é o acompanhamento e a vigilância da sociedade sobre as políticas públicas, a alocação do orçamento público e as ações do governo, com o objetivo de garantir direitos e buscar eficácia na implementação das políticas públicas. Possibilitando assim, à sociedade, intervir sobre as decisões das políticas públicas (LEÃO, 2013).
- O controle interno: na administração pública “pode ser aceito como a ação exercida, sobre si própria, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada”. Está inserido organicamente em toda a Administração Pública brasileira em conformidade com o art. 74 da Constituição federal(84, p. 184). O controle interno <sup>73</sup> e é exercido pela Controladoria-Geral da União - CGU e Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF.

No Brasil o controle interno é realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU<sup>46</sup>, criada em 2003 no primeiro governo Lula (2003-2006), e “tem como missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdício de recursos públicos federais”<sup>47</sup> (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 186).

O controle externo é exercido pelo poder legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>48</sup>. É o exercício da função fiscalizadora dos representantes do povo sobre a Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Portanto, estão sujeitos aos três tipos de controle, os órgãos da administração direta dos três poderes e do Ministério Público e entidades da administração indireta e fundacional, incluídas as empresas controladas direta ou indiretamente. Dentre os objetos

---

<sup>46</sup>Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

<sup>47</sup>Sua atuação se faz mediante a realização de auditorias fiscalizações análise e apuração de denúncias implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência sua estrutura conta com a Secretaria federal de controle interno ouvidoria geral da reunião a corregedoria da geral da reunião as secretarias de prevenção da corrupção e informações estratégicas e o conselho de transparência pública e combate à corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 186).

<sup>48</sup> As competências dos Tribunais de Contas estão especificadas no art. 71 da Constituição Federal.

de controle estão situados as Políticas Públicas e os Programas de governo, inclusive o PNAE.

Dessa forma, os capítulos 5, 6 e 7 utilizaram como fontes para a realização da análise de conteúdo, documentos emanados pelas esferas de controle (democrático, interno e externo) a fim de verificar as contradições da Política sob análise, proporcionando a partir da análise de conteúdo a captação da realidade.

## **CAPÍTULO 6 - RESULTADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA DAS ESTRUTURAS DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL - PAEDF**

Neste capítulo serão abordados os resultados relativos à estrutura de financiamento e gestão do Programa de Alimentação Escolar do DF, a partir dos documentos selecionados para o *corpus* de pesquisa a fim de responder ao objetivo 2 da presente pesquisa: “Analisar a estrutura de financiamento e gestão do PNAE no DF e suas principais ações”.

Para tanto, visou detalhar os dados relativos à financiamento e gestão do PAEDF entre os anos de 2016 e 2019, obtidos por meio de documentos institucionais da SEEDF e relatórios de atividades do CAEDF.

Ao avaliar o PAEDF não podemos nos distanciar da dimensão institucional-administrativa, considerando os arranjos que dão sustentação aos processos de decisão e também as condições técnico-administrativas. A forma de organização, os instrumentos legais que devem respeitar, os mecanismos de compras, prestação de contas, transparência e controle, e devem ser percebidos e entendidos no contexto histórico, de forma crítica a fim de verificar as contradições quanto à condução do Programa.

Para o alcance dos objetivos, o PNAE prevê uma estratégia de financiamento baseada no arranjo Inter federativo, por meio de regime de cooperação financeira entre os entes da federação. Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 11.947, de 2009, dispõe que “os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE” (SOF, 2020).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê em seu artigo 208, incisos VII, que “é dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) garantir atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Inserido no debate de avaliação de Políticas Públicas, o Controle democrático ganhou destaque a partir da redemocratização do Brasil, e o Estado passou a adotar

medidas a fim de dar transparência às suas ações. O termo do inglês “*accountability*”<sup>49</sup> ganhou espaço no cenário de controle interno e externo das esferas de governo, dando destaque à interface com a sociedade, com vistas a evitar a malversação de recursos públicos, combate à corrupção e cumprimento dos objetivos das Políticas Públicas.

Para Pereira (2008, p.117) o modelo Democrático-participativo “tem como principal preocupação o aumento do Controle democrático, pelo processo de democratização das relações Estado-sociedade e o aumento da participação da sociedade civil e da população na gestão pública, de forma a garantir a cobrança de resultados, estabelecer transparência e condições de *accountability*.”.

Voltando-se para o PNAE, no âmbito de seu financiamento público, existe responsabilidade compartilhada (FNDE, Estados, Municípios e DF) quanto ao financiamento de ações para oferta de alimentação nas escolas, sendo definida como “contrapartida” o financiamento local (Estados, Municípios e DF) de gastos previstos com a execução do PNAE (logística, aquisição de gêneros, preparo e distribuição de alimentação).

Nessa seara, os Conselhos de Alimentação Escolar, foram instituídos como obrigatórios para o recebimento de recursos provenientes do FNDE, destacando a importância dada pelos dispositivos legais ao Controle democrático na condução do PNAE.

O CAE é definido como Participante do PNAE (Art. 7, Inc. III da Resolução FNDE nº 6 de 2020) de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. A característica essencial do CAE, é prestar aconselhamento à EE’s, de forma a garantir ações de gestão no âmbito do PNAE que garantam o alcance dos objetivos propostos na Legislação. Esse assessoramento se caracteriza por ações diretas deste Conselho a partir de suas ações fiscalizatórias<sup>50</sup>. São conferidas ao CAE, pela Lei nº 11.947, as seguintes competências:

---

<sup>49</sup>É o processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados ou os de carreira) em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade. Será institucional quando esse processo de avaliação e responsabilização for praticado no âmbito do próprio aparato estatal, ou social quando praticado fora dos limites estatais (ROCHA, 2009).

<sup>50</sup> Art. 63: A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a

Art. 19. Compete ao CAE:

“I - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAE's poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –CONSEA”(BRASIL, 2009).

A Resolução do FNDE nº 6 de 2020, apresenta atribuições ao CAE além das previstas na Lei nº 11.947, das quais destacamos:

“Art. 44 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009:

I – Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;

II – Analisar a prestação de contas da EEx, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos –Sigecon Online;

III – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

IV – Fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado”(FDNE, 2020).

De acordo com resultados de pesquisa conduzida por Bandeira et al. (2013), “[...] o parecer conclusivo do CAE, é um valioso instrumento de Controle democrático do PNAE, na medida em que possibilitam uma ampla visão de diferentes setores do Programa: área financeira, de alimentação e nutrição, monitoramento e avaliação do PNAE”. Concordando com Bandeira quanto à importância dos documentos do CAE, estes foram utilizados como fonte informação para composição do banco de dados no software MaxQda® usado neste estudo.

Importante destacar que na composição do CAEDF existem atualmente 14 membros titulares e 14 membros suplentes divididos em: quatro membros do Poder Executivo, representando a SEEDF, oito pais de alunos, oito membros representando os Trabalhadores da Educação e discentes e oito representando a sociedade civil.

Nos anos sob análise, o CAE atuou de forma tempestiva e, na medida em que propôs planos de ação e elaborou relatórios detalhados de onde é possível apreender uma participação efetiva daquele órgão colegiado na condução do PAEDF.

Somente em 2019, o CAE visitou 216 (duzentas e dezesseis) escolas, sendo 188 (cento e oitenta e oito) urbanas, 15 (quinze) rurais e 13 (treze) conveniadas, atingindo 88,3% (oitenta e oito vírgula três por cento) da meta prevista no Plano de Ação<sup>65</sup>, indicando que existiu uma forte meta de conhecer a realidade das cozinhas das escolas e acompanhar e execução do Programa.

Dentre as prerrogativas do CAE cabe a este, atuar diretamente junto à Entidade Executora e solicitar providências imediatas quando da identificação de irregularidades, diferentemente dos órgãos de controle externo e interno que analisam situações já vivenciadas e apuram conformidade de atos já praticados, ou seja, fiscalização à *posteriori*.

Para a Análise de Conteúdo proposta, utilizou-se relatórios de atividades do CAE<sup>51</sup> (que contém informações oficiais da SEEDF dialogando com os relatórios do Conselho) (Quadro 1, p.48) e as entrevistas com os atores da operacionalização do PAEDF.

## 6. 1 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DF

O Programa de Alimentação Escolar do DF, gerenciado pela Diretoria de Alimentação Escolar da SEEDF, é financiado com recursos ordinários provenientes do GDF e recursos do Tesouro que são repassados pelo FNDE por meio do PNAE.

É importante destacar que o volume de recursos disponibilizado pelo governo local com a finalidade de operacionalizar o PNAE no DF, ou em qualquer Estado ou

---

<sup>51</sup>Os Relatórios de atividades do CAE consolidam informações acerca do acompanhamento do PNAE, e utilizam como base documentos, manifestações, despachos, ofícios e denúncias emitidos no decorrer da de sua operacionalização no DF.

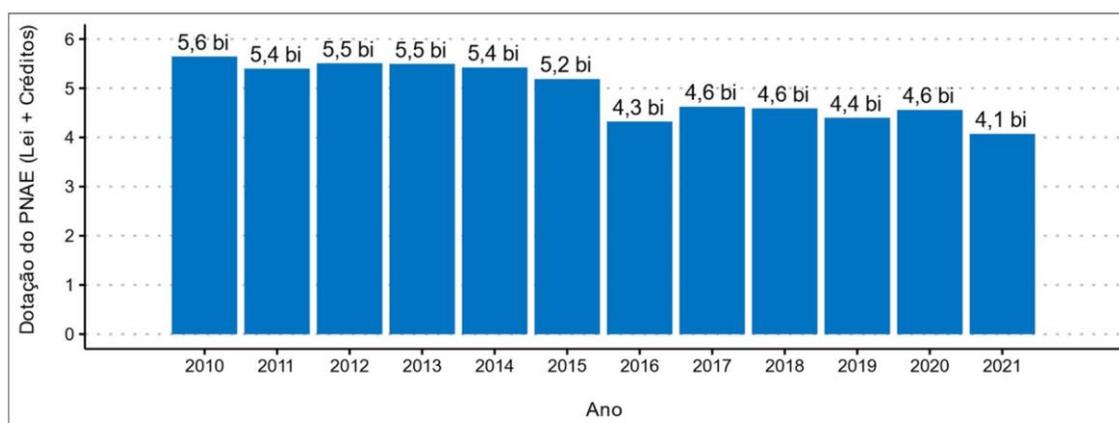
Município, representa diferencial na qualidade nutricional, variedade e quantidade dos insumos que fazem parte do cardápio (CARVALHO, 2009).

Portanto, a alimentação escolar será melhor em quantidade (extensão de beneficiários) ou em qualidade nutricional e atenção dietética, conforme política de transferência de recursos ao respectivo programa; o poder de arrecadação; a lei orçamentária aprovada; e, sobretudo, a vontade política dos governantes (CARVALHO, 2009).

Dados recentes publicados pela Secretaria de Orçamento Federal- SOF (Figura 7) demonstram a dotação orçamentária do PNAE no Brasil em uma série histórica de 11 anos e ressalta que o crescimento nominal dos recursos alocados no PNAE, entre 2010 e 2020, foi de 42,3%(SOF, 2020).

Entretanto, o relatório registra que esse aumento foi insuficiente para cobrir a expansão inflacionária do período medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Assim, em termos reais, o PNAE sofreu retração da ordem de 17,8%, passando de R\$ 5,6 bilhões em 2010 para R\$ 4,6 bilhões em 2020. O valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA para 2021 foi de R\$ 4,1 bilhões. Destaca ainda que o número de alunos atendidos sofreu queda de 10,3%, passando de 45,2 milhões em 2010 para 40,5 milhões em 2018 (SOF, 2020).

Figura 7 - Dados referentes à dotação orçamentária do PNAE entre os anos de 2010 e 2021.



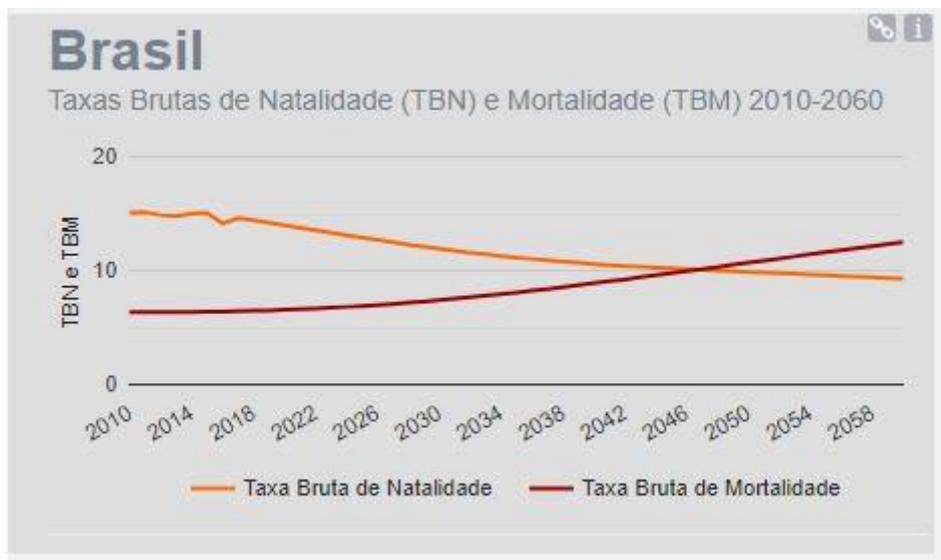
Fonte: SIOP. Dados da dotação atual (lei + créditos) deflacionados pelo IPCA (IBGE). Para 2021, valores do PLOA. Base 100 = janeiro de 2021. Elaboração: SOF/ME.

Fonte: Relatório de avaliação do PNAE (SOF, 2020).

O movimento de queda da taxa bruta de natalidade no Brasil, demonstrado na Figura 8, pode estar relacionado a diminuição do número de estudantes atendidos pelo

PNAE apontado na análise da SOF (2020) (Figura 7), e de acordo com o IBGE essa queda vai continuar ocorrendo pelo menos pelos próximos 37 anos.

Figura 8 - Taxas brutas de natalidade no Brasil entre os anos 2000 e 2015.



Fonte: IBGE (2021).

A Figura 9 também se reporta aos repasses financeiros de forma detalhada quando se refere à consolidação desses dados no ano de 2018, indicando a destinação de 64% dos recursos para atendimento aos estudantes de ensino fundamental e médio. O referencial de valores *per capita* por modalidade de ensino constam no Quadro 4 (p.103).

Figura 9 - Consolidação de dados dos repasses financeiros do PNAE em 2018 a partir de informações do FNDE.

<b>Categoria</b>	<b>Recursos Repassados em 2018</b>	<b>Participação da categoria em relação aos repasses totais</b>
Creches	547.289.272,12	13,6%
Pré-escola	455.920.822,36	11,3%
Escolas indígenas e quilombolas	65.489.079,60	1,6%
Ensino fundamental e médio	2.572.229.544,73	64,0%
Educação de jovens e adultos	192.545.984,56	4,8%
Ensino integral	59.471.320,60	1,5%
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	89.080.119,60	2,2%
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	36.746.849,20	0,9%
<b>Valores totais dos repasses</b>	<b>4.018.772.992,77</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados Abertos do FNDE. "Repasses Financeiros do PNAE". Elaboração: SOF/ME.

Fonte: Relatório de avaliação do PNAE (FNDE, 2017).

O Planejamento da execução do PNAE se inicia na alocação orçamentária tanto do Governo Federal quanto por parte dos Estados, Municípios e DF. As ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional presentes no PNAE, estão representadas no Plano Plurianual<sup>52</sup>- PPA, previstas na Lei Diretrizes Orçamentárias<sup>53</sup>- LDOe, posteriormente, na Lei Orçamentária Anual- LOA<sup>54</sup>.

O processo de planejamento de investimentos estabelecido pelo Estado Brasileiro, é um importante aspecto de Políticas Públicas no que diz respeito à garantia de alocação de recursos para o desenvolvimento não só do PNAE, mas de todas as Políticas Públicas.

<sup>52</sup> O Plano Plurianual- PPA, que faz um planejamento para o período de quatro anos. O projeto é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas só começa a valer no ano seguinte. Dessa forma, sua vigência vai até o final do primeiro ano do próximo governo. O motivo dessa estratégia é promover a continuidade administrativa (BRASIL,2021).

<sup>53</sup>A Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (BRASIL, 2021).

<sup>54</sup>A Lei Orçamentária Anual- LOA estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Na sua elaboração, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e o Plano Plurianual- PPA.

A análise da presente pesquisa não pretendeu esmiuçar as nuances presentes na formatação do orçamento público, mas é importante demarcar que o processo de elaboração do Orçamento da União, é um dos principais campos de disputa no que diz respeito ao “tamanho” do orçamento que será aprovado para cada eixo de ação<sup>55</sup> dentro as mais diversas demandas do orçamento público.

Não obstante a aprovação do orçamento ser o ponto de partida para a condução do PNAE, o planejamento das ações deve ocorrer *a priori*, de forma que a orçamentação seja adequada à necessidade de despesas para atendimento da alimentação escolar.

O FNDE, conforme já exposto, calcula o orçamento considerando o número de estudantes matriculados (censo escolar), enquanto cada EE’x deve incluir em sua previsão de despesas, gastos considerando a “contrapartida financeira”, que é destinada ao pagamento dos custos indiretos (transporte, armazenagem, distribuição, aquisição de equipamentos, materiais, utensílios, uniformes e gás de cozinha, recursos humanos) para a confecção e distribuição da alimentação escolar.

Importante frisar que essa metodologia de cálculo, não prevê diferenciação de aporte de recursos que considere níveis socioeconômicos de cada população, capacidades e vulnerabilidades dos entes da Federação que recebem os recursos do PNAE. A SOF<sup>128</sup> reconhece que a função equalizadora que se pretende alcançar a partir da universalidade do Programa permanece inatingível na medida em que os entes da Federação possuem características de disponibilidade de recursos diferenciadas.

“Assim, no âmbito do caráter supletivo de atuação da União, dada a competência prioritária dos Municípios em ofertar a EI [Educação Infantil], de uma parte verifica-se a importância do PNAE como programa de auxílio aos municípios, uma vez que amplia os recursos disponíveis. Por outra parte, dado seu caráter universal, **na medida em que os recursos são distribuídos unicamente pelo critério quantitativo de matrículas para todos os entes, não se verifica o exercício da função equalizadora**, ou seja, o patamar de desigualdade entre os entes subnacionais permanece o mesmo”(SOF, 2020). Grifo nosso.

Ou seja, fica demonstrado que, a capacidade orçamentária dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e suas prioridades na alocação desses recursos impacta nos resultados do PNAE.

---

<sup>55</sup>É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro.

Considerando o caso do Distrito Federal, o GDF possui Lei Distrital (Lei nº 5.771, de 14 de dezembro de 2016) que dispõe sobre a aplicação dos recursos financeiros oriundos do Tesouro do Distrito Federal na alimentação escolar e dá outras providências, que define:

“Art. 2º Fica instituída a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros oriundos do Tesouro do Distrito Federal que são utilizados na aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (DF, 2016)”.

A referida legislação aponta o percentual mínimo de recursos a ser utilizado com a aquisição de produtos da AF considerando aqueles recursos que foram aportados para a compra de gêneros como um todo, porém não faz referência de um mínimo a ser aplicado.

A rigor, os valores transferidos pelo Governo Federal deveriam representar apenas parcela do total aplicado na alimentação escolar, cumprindo seu caráter suplementar. Observa-se, no entanto, que a disponibilidade de recursos provenientes do GDF, diferentemente dos aplicados pelo FNDE, não tem critério de obrigatoriedade orçamentária no que diz respeito à valores mínimos per capita para aquisição de gêneros alimentícios. Ou seja, não existem garantias de aporte de recursos para o PAEDF, de forma a assegurar orçamento de contrapartida para o PNAE.

Segundo a Lei nº 4.320 de 1964, o gasto público passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. “O empenho da despesa é ato da autoridade competente (o ordenador de despesas), que precede a liquidação da despesa. A liquidação consistente na entrega efetiva do material ou do serviço prestado. O pagamento é última etapa da execução e não necessariamente ocorre no mesmo ano orçamentário” (SILVA, 2017).

Quadro 5: Recursos empenhados e liquidados pela SEEDF na ação alimentação escolar entre os anos de 2012 e 2019 de acordo com a fonte de recursos.

Fonte	2012		2013		2014		2015	
	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado
GDF	17.746.649,51	13.812.516,34	1.292.194,00	646.502,00	1.184.834,33	1.184.834,33	297.849,00	297.849,00
% de Execução	77,83%		50%		100%		100%	
FNDE	53.845.673,81	28.073.678,28	71.260.087,43	47.321.399,59	73.076.743,94	59.415.795,97	57.092.669,11	52.381.681,18
% de Execução	52,13%		66,40%		81,30%		91,74%	

Fonte	2016		2017		2018		2019	
	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado
GDF	8.265.017,79	7.084.840,85	28.101.698,70	26.310.868,41	36.195.411,96	34.945.674,91	41.372.870,20	40.970.394,31
% de Execução	85,72%		93,62%		96,54%		99,02%	
FNDE	45.412.374,46	43.076.200,94	48.199.543,40	45.717.241,39	41.036.008,61	39.328.595,21	45.797.395,56	44.307.262,33
% de Execução	94,85%		94,84%		95,83%		96,74%	

Observação: Os valores empenhados podem ser liquidados no exercício subsequente de acordo com a Lei nº 4.320 de 1964(BRASIL, 1964).

Fonte: Portal da Transparência (GDF, 2021).

O Quadro 5 resume os recursos empenhados e liquidados pela SEEDF na ação alimentação escolar entre os anos de 2012<sup>58</sup> e 2019 de acordo com a fonte de recursos. Pode ser verificado um aumento do aporte de recursos por parte do GDF para subsidiar a alimentação escolar no DF.

Considerando essa série histórica (Quadro 5), percebe-se que em 2016, o aporte de recursos ordinários do GDF representava 16,44% do aporte financeiro repassado pelo FNDE, ao passo que em 2017 passou a representar 57,55%, 88,85% em 2018 e 92,46% em 2019. Ou seja, no último ano analisado o GDF investiu na ação alimentação escolar o maior volume de recursos dos últimos oito anos.

Conforme esse levantamento, em 2017, houve um aumento de 340% do volume de recursos aportados pelo GDF em relação ao ano anterior. Esse aumento é visto de forma positiva, pois o histórico de financiamento do PAEDF com fontes de recursos próprios é de baixos investimentos, a exemplo do ano de 2015, onde o GDF aportou o valor de R\$ 297.849,00 (duzentos e noventa e sete mil, oitocentos e quarenta e nove reais) para a ação alimentação escolar (GDF, 2021)

A baixa contrapartida por parte das EE's também é verificada em outras localidades do país, conforme demonstra pesquisa conduzida em 2013, “que teve como objetivo analisar as informações contidas nos pareceres do CAE's de todo o Brasil sobre a execução do PNAE”. Nesse estudo, “[...] foi verificado que em 24,4% das localidades não houve contrapartida da Entidade Executora na compra de gêneros alimentícios, tornando-se a fonte de recursos provenientes do FNDE como exclusiva” (BANDEIRA et al., 2013).

Entre 2016 e 2019, sem exceção, o GDF não utilizou a totalidade dos recursos disponibilizados para a alimentação escolar, tanto quando se analisa o aporte Federal quanto o Distrital. Apesar disso, a execução dos recursos representou percentuais acima de 93%, com exceção do ano de 2016, quando foi executado 85,72% dos recursos provenientes da fonte 140 (Distrital).

Apesar do aumento da aplicação de recursos pelo GDF para atendimento da alimentação escolar apresentados no Quadro 5, deve-se considerar as fragilidades naturais

---

<sup>58</sup> Os anos de 2012 a 2015 não foram objeto de análise dessa pesquisa, porém foram necessários ser apresentados a fim de apresentar o contexto histórico do financiamento da alimentação escolar no DF.

dos dados contábeis, uma vez que despesas com mão-de-obra, gás de cozinha, estrutura física, materiais de limpeza podem ter sido alocadas em outras rubricas nos anos analisados. Ou seja, não foi possível a partir dos dados do portal da transparência, verificar o detalhamento dos gastos na ação alimentação escolar.

Quadro 6: Média percapita de recursos liquidados (FNDE e GDF) entre os anos de 2016 e 2019.

Ano	Total de matrículas (rede pública estadual e rede particular conveniada)	Aporte de recursos liquidados FNDE+GDF	Valor per capita médio/ ano
2016	476.608	R\$ 50.161.041,80	R\$ 105,24
2017	480.425	R\$ 72.028.109,80	R\$ 149,92
2018	476.383	R\$ 74.274.279,10	R\$ 155,91
2019	483.250	R\$ 85.277.656,60	R\$ 176,46

Fonte: Portal da Transparência (2021), SEEDF (2021).

Em números reais, considerando os dados apresentados no Quadro 6, verifica-se o valor percapita médio investido em cada estudante (considerando o censo escolar e os recursos liquidados – Quadro 6). Em 2019, ocorreu o patamar mais elevado de investimentos, quando foram despendidos em média R\$176,46 (cento e setenta e seis reais e quarenta e seis centavos) por estudante ao ano, ou considerando os 200 dias letivos de aula, cerca de R\$0,88 (oitenta e oito centavos) por dia. Os valores apresentados no Quadro 6, são valores brutos, ou seja, não consideram correção inflacionária.

Para ilustrar melhor o processo de alocação de recursos para o PAEDF, resgatamos também dados que se referem ao planejamento do orçamento Distrital, que são efetivados por meio da Lei Orçamentária Anual. Para a composição do orçamento Distrital, com vistas a assegurar recursos para as ações de contrapartida do PNAE, e seguindo o mesmo rito do Orçamento Federal, o GDF publica Lei Orçamentária Anual – LOA. Segundo a SEEDF, até 2015, não existiam recursos próprios/contrapartida previstos na LOA para aquisição de gêneros destinados à alimentação escolar (FNDE, 2019).

Quadro 7: Valores constantes na PLOA e na LOA do GDF entre os anos de 2016 a 2019.

ANO	PLOA/GDF	LOA/GDF	% de atendimento na LOA de recursos solicitados no PLOA
2016	R\$ 33.000.000,00	R\$ 8.255.146,00	25%
2017	R\$ 70.500.603,00	R\$ 26.503.616,00	37,5%
2018	R\$ 63.435.529,00	R\$ 17.846.199,00	28,13%
2019	R\$ 76.503.532,49	R\$ 38.667.480,23	50,54%

Fonte: FNDE (2017), CAEDF (2019) , Portal da transparência (2021).

Aprende-se do Quadro 7 que o montante de recursos aprovados na LOA estão muito aquém dos solicitados no planejamento realizado pela área técnica da SEEDF para execução do PAEDF, ao passo que o percentual de atendimento dos recursos solicitados a partir do planejamento das ações alcançaram seu maior patamar em 2019 com 50% dos recursos solicitados atendidos.

Retomando os dados financeiros apresentados nos Quadros 5, 6 e 7, pode-se verificar que, em 2019, caso o GDF tivesse contemplado a totalidade de recursos solicitados no PLOA/2019 (R\$ 76.503.532,49), o valor médio per capita investido no PAEDF seria muito superior.

Ou seja, para o atendimento das refeições nas escolas, para o ano letivo de 2019, o valor de R\$ 253,08 por ano (duzentos e cinquenta e três reais e oito centavos), ou R\$1,26 (um real e vinte e seis centavos) por dia, foi considerado o ideal, no entanto, o valor de fato investido foi de R\$ 176,46 (cento e setenta e seis reais e quarenta e seis centavos) ou R\$0,88 (oitenta e oito centavos) por dia.

O fato é que durante a apreciação das demandas orçamentárias, são feitas adequações para atendimento das ações propostas, no sentido de “encaixar” tais demandas no volume de recursos disponíveis, demonstrando que a disponibilização de recursos próprios por parte do GDF para atendimento do PAEDF não se concretizou como prioridade dos governos.

Na medida em que os recursos disponibilizados pelo GDF na LOA estão abaixo dos valores previstos na PLOA, a qualidade e variedade da alimentação e a cobertura da oferta universal prevista pelo PNAE, é diretamente atingida, implicando no comprometimento da atenção dietética prevista na legislação.

Ora, o PLOA é elaborado a partir do planejamento da execução da Política Pública, e no caso em tela: o público a ser atendido, os alimentos a serem ofertados no cardápio, as despesas com logística e manutenção, bem como a previsão de investimento para a compra de equipamentos, ações de EAN entre outros.

Importante apontar que a necessidade de recursos indicados no PLOA pela área técnica da alimentação escolar para a operacionalização do PNAE, considera apenas a contrapartida do GDF. Despesas relacionadas ao pagamento de pessoal, despesas com manutenção e infraestrutura, armazenamento e transporte de gêneros, e aquisição de insumos encontram-se nessa ação.

Ressalta-se que foram identificados no grupo de documentos submetidos à análise de conteúdo, dados consolidados somente referentes ao ano de 2019 (Figura 10), no que diz respeito ao detalhamento do montante de recursos destinados para cada despesa do PAEDF:

Figura 10 - Detalhamento de destinação de recursos próprios do GDF para operacionalização do PNAE.

<b>Despesas</b>	<b>PLOA/2019</b>	<b>LOA/2019</b>	<b>Suplementação</b>
<sup>1</sup> Aquisição de alimentos	R\$ 66.731.413,00	R\$ 28.451.766,00	R\$ 16.000.000,00
<sup>2</sup> Armazenamento e transporte de alimentos	R\$ 6.197.753,49	R\$ 4.950.158,00	-
<sup>3</sup> Kit lanche	R\$ 2.603.700,00	R\$ 1.082.960,00	-
<sup>4</sup> Educação Alimentar e Nutricional	R\$ 970.666,00	-	-
<b>Total</b>	<b>R\$ 76.503.532,49</b>	<b>R\$ 34.484.884,00</b>	<b>R\$ 16.000.000,00</b>

Fonte: CAEDF (2019).

Concomitante à baixa disponibilidade de recursos atendidos nas LOA's (considerando o previsto no PLOA) no decorrer desses anos, chamamos atenção para a identificação de restituições realizadas ao FNDE (Figura 11), entre os anos de 2015 a 2019. Essas restituições representam a devolução de recursos transferidos pelo FNDE (fonte 100-Tesouro) à EE's do Distrito Federal e que não foram utilizados (CAEDF, 2019).

Figura 11 - Restituições da alimentação escolar entre 2015 e 2019.

RESTITUIÇÕES ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - SIGPC					
ANO	FINALIDADE	TIPO	NÚMERO DO DOCUMENTO BANCÁRIO	DATA DO RECOLHIMENTO	VALOR DE APROPRIAÇÃO
2015	OUTROS	Devolução ao FNDE	12014	11/01/2016	R\$ 234.900,00
2016	SALDO	Devolução ao FNDE	02F757BC72BE3D02	19/07/2016	R\$ 231.640,00
	SALDO	Devolução ao FNDE	9.79A.C92.59F.E0C	15/12/2016	R\$ 32.308,27
2018	SALDO	Devolução ao FNDE	122017	19/12/2018	R\$ 1.912.185,20
2019	SALDO	Devolução ao FNDE	12017	05/04/2019	R\$ 618.886,80
<b>TOTAL</b>					<b>R\$ 3.029.920,27</b>

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/sigpc/login.seam>. Sistema de Gestão da Prestação de Contas – SIGPC. informações disponíveis no site a partir de 2011.

Fonte: CAEDF (2019).

Apesar de não ter sido possível compatibilizar os dados apresentados na Figura 11 (pois foram extraídos do Sistema de gestão da prestação de contas do FNDE) com os dados do portal da transparência, o fato a ser destacado é que diante do cenário apresentado de não atendimento dos recursos previstos no Planejamento Orçamentário da SEEDF, e à não execução da totalidade dos recursos efetivamente disponibilizados, ainda se verifica a ocorrência de devolução de recursos do Tesouro ao FNDE.

De forma crítica, ficou evidenciado que o planejamento de recursos da área técnica para execução do PNAE nunca foi atendido, fato que não necessita de maiores aprofundamentos para a constatação de prejuízo à atenção dietética prevista pelo PNAE. Somado a isso, não há registros nos documentos analisados, quanto aos procedimentos adotados pela Diretoria de Alimentação Escolar - DIAE para a mitigação dos problemas gerados pela não disponibilização de orçamento a contento. Constatou-se ainda que a ausência de planejamento adequado por parte da EE'x culminou ainda na não execução orçamentária dos recursos disponibilizados, somando-se ao prejuízo à alimentação escolar já afetada pelo corte orçamentário mencionado acima.

Ora, percebe-se que na medida em que se elabora uma proposta orçamentária com vistas a atender as diretrizes do PNAE de forma plena, e os recursos não são disponibilizados e executados, fica evidente que os estudantes das escolas do DF foram prejudicados.

A seguir, apresenta-se a Nuvem de palavras e o Modelo com um caso único, a fim de verificar quais os dez códigos mais frequentes nos grupo de documentos estudado (Figuras 12 e 13).

A Nuvem de palavras (Figura 12) foi gerada considerando a frequência mínima de 10 ocorrências da palavra, tendo sido utilizada a lematização das palavras, sem sensibilidade de maiúsculas ou minúsculas e ignorando números.

Figura 12- Nuvem de palavras do grupo de documentos do objetivo 2.



Fonte: Software MaxQda®, 2020.

Como já apresentado, a alocação de recursos é uma etapa preliminar da operacionalização do PNAE, porém não se destacam na Nuvem de palavras (Figura 12), aspectos relacionados ao financiamento do PNAE, deixando implícito que o CAEDF não participa desta discussão, mas tão somente acompanha os dados de execução financeira.

Tal cenário indica a emergente necessidade de o CAEDF incluir em sua pauta a participação neste processo, de forma a atuar junto às autoridades políticas do GDF e até da Câmara Legislativa do DF, no sentido de pressionar os governantes para o atendimento integral dos recursos previstos a partir do planejamento técnico do Programa.

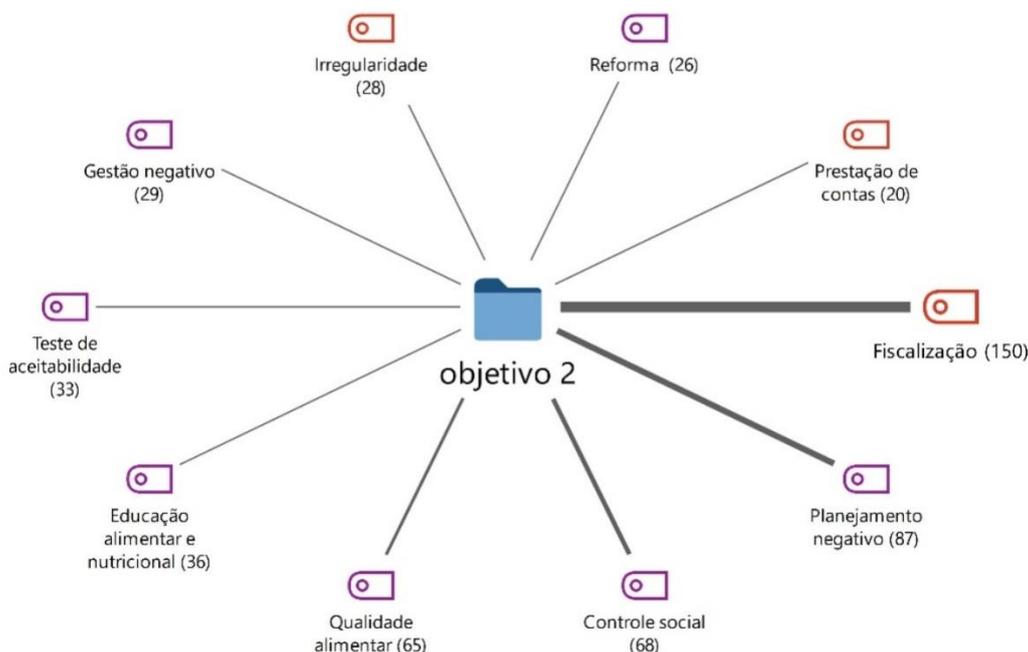
A Nuvem de palavras (Figura 12) apresenta a palavra “Alimento” como a de maior presença. nesse agrupamento de documentos, que também se destacou na Nuvem de palavras feita a partir do conjunto de documentos do objetivo 1 (Figura 5, p.99). Essa relação demonstra que nas duas análises (objetivo 1 e objetivo 2) realizadas utilizando essa técnica (Nuvem de palavras), o alimento, ou a alimentação é o objetivo principal a ser atingido.

Da Figura 12, depreende-se também que o Controle democrático é um dos pilares fundamentais para a execução do PNAE de acordo com os dados submetidos ao software. Da mesma forma, o destaque conferido à elaboração de relatórios e documentos representa a importância destes para o acompanhamento e avaliação do Programa.

O Modelo com um caso único gerado (Figura 13), destaca os 10 códigos mais frequentes no conjunto de documentos do objetivo 2. Na Figura é possível verificar a presença das duas categorias constituídas (Financiamento e Gestão e Fiscalização), destacando a força de cada código também na densidade das linhas.

O código “Fiscalização” [150] demonstrou ser o mais presente e nas análises está relacionado às ações fiscalizatórias de visitas às cozinhas das escolas desempenhadas pelo CAE ou pela própria SEEDF por meio da Diretoria de Alimentação escolar, enquanto o código “Controle democrático” [68] são as demais ações do CAE relacionadas às suas prerrogativas.

Figura 13 - Modelo com um caso único (10 códigos) - objetivo 2.



Legenda: Roxo – Categoria Financiamento e Gestão; Vermelho – Categoria Fiscalização

Fonte: Software MaxQda®, 2020.

O Modelo apresenta em segundo lugar o código “Planejamento Negativo” [87] dentre os mais presentes, que pertence à categoria Financiamento e Gestão, seguido de “Controle democrático” [68], “Qualidade Alimentar” [65], “Educação Alimentar e

Nutricional” [36], “Teste de aceitabilidade” [33], “Gestão negativo” [29] e “Reforma” [26], ao passo que os códigos Fiscalização [150], “Irregularidade” [28] e “Prestação de Contas” [20], fazem parte da categoria Fiscalização.

Os códigos “Controle democrático” [68] e “Qualidade Alimentar” [65], da mesma forma que na Nuvem de palavras (Figura 12), mostra a forte presença das ações fiscalizatórias do CAEDF, preocupado com a qualidade da alimentação escolar e outros aspectos da gestão do Programa, como por exemplo, nesses mesmos documentos foram demarcados os códigos “Planejamento Negativo” [87] “Gestão Negativo” [29], “Irregularidade” [28] e “Reforma” [26], dando destaque aos aspectos problemáticos levantados nos documentos sob análise, tais como, não cumprimento da legislação, morosidade dos processos, entre outros.

Destaca-se ainda o código “Gestão Negativo” [29], que foi utilizado para identificar aspectos negativos da gestão e se sobressaiu, conferindo aspectos de não cumprimento da legislação e morosidade de processos administrativos, por exemplo.

O código “Reforma” [26] refere-se a apontamentos literais de necessidades relacionadas às infraestruturas das escolas, cenário que será detalhado neste capítulo mais adiante.

A partir dos modelos extraídos do software (Figuras 12 e 13), passa-se a dissertar sobre os resultados, dando destaque principalmente aos quesitos relacionados à falta de planejamento para execução do PNAE, trechos de entrevistas e fragmentos textuais, o que também foi realizado com o apoio do MaxQda®.

Infere-se que os relatórios do CAEDF analisados, apresentam um rico arsenal de informações quanto à gestão do PNAE no DF, que serão utilizadas para as análises a seguir apresentadas.

## 6.2 GESTÃO DE RECURSOS E AQUISIÇÕES DE INSUMOS PARA O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL

A partir da contextualização feita até aqui quanto aos aspectos orçamentários e de planejamento do PAEDF, restou evidente a ineficiência administrativa quanto ao

planejamento das ações, representando prejuízo ao público de estudantes das escolas públicas do DF.

Cabe registrar, que as crianças, que já reconhecidamente se constituem como um grupo vulnerável, têm por meio da alimentação escolar – quando executada corretamente – importante parcela de nutrientes para atendimento de suas necessidades nutricionais, o que destaca ainda mais a importância do PNAE para essa população. Ademais, tais estudantes em sua maioria, situam-se em vulnerabilidade alimentar e socioeconômica, o que representa a importância do PNAE para essa população.

Em estudo recente conduzido por Pilati et al.(2019), identificou-se que em apenas 27 escolas do DF (13%) ocorrem ações ou projetos desenvolvidos para a população em situação de pobreza, enfatizando portanto, a desconsideração da situação de pobreza pelas escolas públicas do DF. A partir desse mesmo estudo, também foi possível identificar que apenas 1,3% dos professores considera a alimentação escolar como efetiva forma de combate a fome e outros 3,1% consideram que ela seja um direito para garantir outros direitos. Tais dados demonstraram que a visão institucional, não expressam o entendimento da alimentação como direito, o que pode desvalorizar o caráter da política social em questão.

Considerando o cenário de disponibilidade de recursos apresentado, passamos à análise da aplicação destes no PAEDF no período estudado. Para tanto, foram analisadas informações constantes nos relatórios de atividades do CAEDF que disponibilizam em seu conteúdo cópias de manifestações oficiais da SEDDF quanto à alimentação escolar.

A execução dos recursos em conformidade com os requisitos e diretrizes previstos para atendimento aos objetivos do PNAE, e respeitando sua concepção como importante ferramenta para garantia de SAN, é o que constitui o principal ponto de análise e discussão que estão apresentados a seguir, sendo uma das principais competências do CAE.

Como pode-se verificar, gerir o PNAE requer planejamento quanto à sua operacionalização em diversos aspectos, que deve considerar todos os processos envolvidos, de forma que se possa garantir a continuidade e tempestividade do fornecimento de alimentos, com a devida qualidade. Tal gestão deve contar com a área técnica, compostas de nutricionistas da SEEDF, e da comunidade escolar, que devem

acompanhar constantemente o Programa de forma a garantir a eficiência dos gastos públicos.

O PNAE possui legislação rigorosa no que diz respeito à aplicação dos recursos<sup>59</sup> que devem ser considerados para o planejamento de compras, a exemplo dos alimentos que podem ser adquiridos, para o atendimento das necessidades nutricionais (Art. 18) entre outros.

“Art. 21 Da aplicação dos recursos no âmbito do PNAE:

I – no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados;

II – no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados;

III – no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.

Parágrafo único. Em caráter complementar, recomenda-se que seja de no mínimo 50 (cinquenta) o número de diferentes tipos de alimentos *in natura* ou minimamente processados adquiridos anualmente pelos municípios.

Art. 22 É proibida a utilização de recursos no âmbito do PNAE para aquisição dos seguintes alimentos e bebidas ultraprocessados: 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, gelatina, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição” (FDNE, 2020).

Tais aquisições ficam submetidas à fiscalização de órgãos de controle e ao CAE que podem desaprovar a prestação de contas, acarretando a suspensão de repasses financeiros provenientes do FNDE até que as irregularidades identificadas sejam sanadas:

“Art. 63 A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do TCU, do Ministério Público e da sociedade em geral”

Portanto, acompanhamento do PNAE não se resume a verificar a regularidade de gastos, ou seja, entrada e saída de recursos e a comprovação dos gastos por meio de Notas

---

<sup>59</sup> Art. 51 “Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE são utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios” (FDNE, 2020).

Fiscais de compra. É preciso acompanhar e fiscalizar a qualidade da refeição ofertada, verificando inclusive a especificação dos produtos a serem adquiridos, e primando pela qualidade nutricional e alimentar dos mesmos.

Garantir o Controle democrático desempenhado pelos CAE's, é indispensável para que os recursos destinados para a alimentação escolar sejam aplicados de forma correta e eficiente, adquirindo-se produtos de qualidade e com oferta de alimentação saudável aos estudantes.

O acompanhamento das despesas do PNAE no que tange à correta aplicação dos recursos destinados pelo FNDE, é objeto de aprovação do Conselho de Alimentação Escolar e pode acarretar inclusive em suspensão do repasse de recurso à EE's que não teve sua prestação de contas aprovada. Por isso, a importância da designação de CAE's por todo o país, garantida a infraestrutura necessária para a realização dos trabalhos de acompanhamento desses Conselhos, de forma a garantir o acesso completo a informações de todas as fases operacionais relativas ao PNAE.

De acordo com Carvalho (2009), o TCU e demais órgãos fiscalizadores das esferas estaduais e municipais, recebem denúncia de fraudes no Programa, que chegam pelos mais diversos meios a exemplo de documentos e notícias de jornais de grande circulação no país ou publicadas nos sítios do FNDE e CONSEA.

Conferindo destaque aos problemas de operacionalização do PNAE no DF, observa-se nas Figuras 14 a 17, notícias publicadas pelos veículos de comunicação, a exemplo da oferta de pipoca em 2017, que causou grande revolta por parte dos pais de estudantes e o caso de um estudante que desmaiou na escola por falta de alimentação.

Figura 14 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação - Pipoca vira prato principal nas escolas do DF.

## **Pipoca vira prato principal nas escolas públicas do DF**

Por Arquivo Geral  
31/05/2017 7h00



Fonte: Jornal de Brasília (BRASILIA, 2017).

Figura 15- Fragmento de manchete de veículo de comunicação – Dinheiro de merenda escolar é mal aproveitado, diz ONU.

## Dinheiro de merenda escolar é mal aproveitado, diz Onu

Professores afirmam que falta de alimentação adequada é comum nas escolas. Caso de menino que desmaiou de fome em Brasília fez governo estudar mudanças no cardápio de algumas escolas do DF.

Por G1 DF/ TV Globo

Fonte: Portal G1 (2017).

Também foi dada publicidade à falta de fornecimento de carne na alimentação escolar denunciada pelo Jornal de Brasília em 2018 (Figura 16). A carne vermelha *in natura* permaneceu ausente da alimentação escolar durante mais de um ano após a publicação dessa matéria.

Figura 16- Fragmento de manchete de veículo de comunicação que denuncia falta de carne vermelha na alimentação escolar do DF.

## Crianças do DF estão há um ano sem ver carne na merenda escolar

Fonte: Jornal de Brasília, (2018).

Em 2019, estudantes se revoltaram e promoveram protesto devido à falta de frango (Figura 17), cuja demanda foi maior em virtude da não existência de outros contratos de fornecimento de proteínas. A utilização em maior quantidade do frango, consumiu rapidamente os quantitativos previstos no contrato, resultando no seu desabastecimento. A falta do frango culminou na oferta das preparações sem a presença desse item nas receitas como a galinhada.

Figura 17 - Fragmento de manchete de veículo de comunicação- Galinhada já: estudantes realizam protesto.



Fonte: Sindicato dos Professores do DF (2019).

As denúncias também chegaram ao FNDE no ano de 2017 (Figura 18). A exemplo do fragmento abaixo retirado de Ofício do FNDE para a SEEDF quanto às falhas no PNAE, relatando excesso de carboidratos e pouca oferta de frutas e hortaliças:

Figura 18 - Fragmento do Ofício nº 19205/2017/Comav/Cgpae/Dirae-FNDE que alerta para o cumprimento da legislação que rege o PNAE.

1. A Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE tomou conhecimento de supostas falhas na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, em 7 escolas parques do Plano Piloto e Cruzeiro, relativamente à alimentação inadequada para os estudantes. Segundo a denúncia, as refeições são pouco nutritivas; em alguns colégios integrais, o lanche é um saquinho de pipoca e metade de uma maçã; há excesso de carboidrato e pouca variedade de gêneros alimentícios; faltam frutas no lanche e verduras no almoço.
2. Em virtude disso, orientamos que Vossa Excelência observe, desde já, as normas que regulamentam a execução do Programa, disponíveis em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>.
3. Lembramos que a não execução do Programa de acordo com as legislações pertinentes é motivo de suspensão do repasse dos recursos financeiros, conforme os seguintes dispositivos da Resolução/CD/FNDE n.º 26/2013:

Fonte: FNDE (2019).

Os códigos “Planejamento Negativo” [87] “Gestão Negativo” [29] presentes na Figura 13 (p.123), abarcam os aspectos esmiuçados a seguir, quando identificadas falhas na condução do PNAE ao longo da leitura dos documentos sob análise. No Distrito Federal, o CAEDF formulou diversas denúncias de descumprimento da legislação do PNAE.

Casos de superfaturamento de preços nas licitações; escolha direcionada de fornecedores; pagamentos não comprovados; divisão de lucros e propinas a gestores corruptos; fraudes em notas fiscais; empresas fantasmas; troca de destinatários da alimentação escolar; descumprimento de contratos com entrega de alimentos fora do prazo e não entrega conforme número de alunos e qualidade exigida; entre outras más ações permeiam a execução do PNAE no Brasil (CARVALHO, 2009).

Os recursos alocados no orçamento Federal e Distrital devem ser utilizados seguindo às regras das compras públicas, ou seja, os produtos e serviços a serem adquiridos com os recursos devem obrigatoriamente cumprir os critérios previstos na Legislação Brasileira e na Lei de Licitações. No caso específico do DF, o modelo de gestão utilizado no PAEDF é o centralizado, que conforme Resolução nº 6 de 2020 (FNDE,2020),art. 8º- I, define:

“A EE’x adquire os gêneros alimentícios, que são fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e pode haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento”.

Nesse cenário, a SEEDF realiza processos licitatórios<sup>60</sup> regulares para aquisição de gêneros, mão-de-obra, estocagem e transporte de gêneros, além de realizar chamadas públicas para fornecedores provenientes da agricultura familiar.

A licitação é um dos processos fundamentais para o alcance dos objetivos do Programa, pois é por meio dela que os entes públicos realizam suas compras. A relação Estado-mercado, é definida pelo ordenamento jurídico brasileiro e visa assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes, com vistas a adquirir bens ou serviços (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Atualmente, a aquisição de gêneros para a alimentação escolar com recursos do próprio programa pode ser viabilizada das seguintes formas: Lei de Licitações nº 8.666/1993; Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 6/2020; e por meio do PAA – Decreto nº 7.775/2012.

A condução de um processo de licitação envolve várias fases, sendo necessário realizar a especificação técnica dos itens a serem adquiridos, com a devida justificativa

---

<sup>60</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

de aquisição, para então serem levantados preços de mercado e finalmente realizar a compra. Esse procedimento visa garantir maior participação de empresas, garantia de menor preço e melhor qualidade dos produtos a serem adquiridos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

De acordo com o TCU, “[...] essa é uma das fases do processo de compras em que mais ocorrem irregularidades, fraudes e desvios. Por isso, é de grande importância que o CAE participe de todas as etapas: da especificação, da estimativa de qualidade e do preço, passando pela licitação, gestão e fiscalização do contrato” (TCU, 2017).

O TCU ainda alerta para uma realidade importante: “[...] em uma amostra de 173 Municípios do Brasil em 714 escolas, constatou-se que em 66,66% dos casos o CAE não atuava no processo de licitação. Nessa mesma amostra, 47,69% das prefeituras revelaram problemas nos processos licitatórios ou pagamentos, sendo que 22,98 % apresentaram irregularidades como manipulações de propostas e preços ou outros tipos de fraudes” (TCU, 2017).

Na perspectiva das ações fiscalizatórias, o ano de 2017 foi simbólico no que se refere à atuação do CAEDF, que a partir de suas discussões e acompanhamento da execução do PNAE<sup>61</sup>, passou a complementar informações referentes ao PNAE no DF (CAEDF, 2017). Essas ações fiscalizatórias do CAEDF estão contempladas no código “Fiscalização” [150] (Figura 13, p.123) que se destacou como o código mais presente, indicando o grande número de visitas que o CAEDF realizou nas cozinhas das escolas nos anos pesquisados.

A partir de 2017, o CAE passou a elaborar documento que relatasse de forma mais detalhada as ações do CAE, e notificar o FNDE, Tribunal de Contas do DF – TCDF, Controladoria Geral do DF, Ministério Público e SEEDF sobre irregularidades identificadas a partir do acompanhamento e fiscalização do PNAE (CAEDF, 2017).

O CAE, em sua função de acompanhamento do desenvolvimento das atividades relacionadas à operacionalização do PNAE, ao receber denúncias, verificar

---

<sup>61</sup>O FNDE possui um guia básico para orientar os Conselheiros a desempenharem seu papel, e anualmente encaminha questionário básico com perguntas relativas ao PNAE que norteiam o CAE para realizar apreciação da prestação de contas, mas que acabavam limitando temas.

desabastecimentos, realizar visitas de fiscalização, passou a notificar a SEEDF para correção das irregularidades detectadas (CAEDF, 2017, 2018, 2019).

A partir de 2017, o CAE também passou a solicitar informações básicas referentes às exigências e limitações previstas à época na Resolução FNDE nº 26 de 2013, no que se refere à aquisição de alimentos industrializados, oferta mínima de frutas e hortaliças, interrupção do fornecimento de alimentação, inadequação de cardápios, inadequação de estoques, avaliação da infraestrutura das cozinhas das escolas, entre outros. Os questionamentos passaram a ser elaborados no sentido de garantir a compra de produtos que promovessem saúde e atendessem não só as especificações estabelecidas pelo FNDE, mas também tendo como base o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014b).

Foram apresentados também questionamentos referentes aos Editais de Licitação, e em outubro de 2017 foi emitida manifestação quanto a qualidade alimentar e nutricional dos produtos especificados nos documentos, principalmente no que diz respeito à aquisição de alimentos enlatados e industrializados (processados e ultraprocessados).

Dentre as justificativas da SEEDF para a aquisição de alimentos industrializados, paira a questão da limitação para armazenamento de gêneros perecíveis nos estoques das escolas. A falta de infraestrutura de equipamentos de cadeia fria, como geladeiras e freezers, logística de entrega quinzenal ou até superior e número de merendeiras limitado, tinham como solução principal a aquisição de alimentos com mais tempo de prateleira, e maior facilidade no preparo. Vejamos o fragmento de manifestação da DIAE presente no relatório da CGU (CGU, 2020):

“[...] Portanto, as descrições previstas em nossos Editais são similares a descrições previstas em outros Editais de outros Estados da Federação para aquisição de gêneros destinados à Alimentação Escolar, sendo claras as diferenças existentes entre as malhas de distribuição de gêneros, as capacidades físicas e lógicas de contagem de estoques de gêneros, e **as dificuldades enfrentadas para a execução, como falta de refrigeradores, freezers, depósitos maiores, refeitórios, técnicos em nutrição e sistemas integrados para se realizar com maior perfeição a execução do PAEDF**”.

Grifo nosso.

O CAEDF relatou ainda a significativa presença de biscoitos doces, e o cardápio predominantemente ofertava carboidratos (macarrão, pipoca, farinha de mandioca) e quase nenhuma presença de frutas e hortaliças que de acordo com a Resolução FNDE nº

26 de 2013, recomendava a oferta de no mínimo três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) (CAEDF, 2017).

Destaca-se que a presença de alimentos industrializados foi sempre muito presente na alimentação escolar do DF ao longo dos anos, demonstrando preocupação com o consumo de produtos enlatados, excesso de sódio e a baixa aceitação desses produtos por parte dos estudantes. Tais produtos, de acordo com o CAEDF, deveriam ser utilizados apenas em situação de contingência, garantindo o fornecimento de alimentação para o caso de imprevistos, e não como alternativa prioritária, relatando que a SEEDF lançou mão desses produtos à exemplo do feijão enlatado por mais de dez anos (CAEDF, 2017).

Os questionamentos levantados quanto à utilização de alimentos enlatados que eram adquiridos pela SEEDF passavam não só por uma questão nutricional, mas também financeira uma vez que tais itens são mais caros, e as justificativas para optar por esse tipo de produto não se apresentavam razoáveis para tanto, conforme já discutido.

Por exemplo, por qual razão não se tinha equipamentos refrigerados em quantidade suficientes nas escolas, para que se pudesse armazenar produtos cárneos, ao invés de se utilizar carnes pré-preparadas ou preparadas em embalagens? Era realmente necessário adquirir esses produtos? A que preço? Por quanto tempo?

O CAEDF recebeu nesse período diversas reclamações e denúncias de má qualidade dos alimentos, e tomava conhecimento de refeições extremamente rejeitadas pelos estudantes a exemplo do peixe mapará e solicitou à SEEDF que realizasse testes de aceitação (em cumprimento da Resolução FNDE nº6 de 2020) com o referido produto que respondeu da seguinte forma:

“Em relação aos pescados, mais especificamente o filé de mapará, os testes serão executados assim que a oferta de carnes seja normalizada, uma vez que o teste não refletirá a aceitação real ao produto e sim a rejeição em consequência da oferta maior que o habitual do gênero no cardápio, devido ao atraso no processo de licitação dos produtos de origem animal” (CAEDF, 2017).

Percebe-se a partir desse fragmento, que a morosidade na conclusão dos processos licitatórios para aquisição de carnes impactava o dia a dia das crianças, na medida em que houve presença em excesso do peixe.

Somado a isto, a justificativa técnica para a não realização do teste de aceitabilidade do peixe mapará destacada no fragmento acima, é inaceitável, uma vez que

deveria ter sido feito antes da introdução do produto no cardápio, e uma vez já inserido, nada impedia que o teste fosse realizado, pois esse instrumento de avaliação se reporta às características sensoriais da preparação e não à sua frequência.

Para exemplificar, o arroz pode possuir frequência diária no cardápio e o teste de aceitabilidade deve ser aplicado também para preparações com esse alimento, reportando-se somente à aceitação ou não deste no que diz respeito a sabor, temperatura, textura e cheiro, sem considerar nesta análise a sua presença frequente ou até mesmo diária.

Em relação ao uso de enlatados, em 2016 o GDF realizou Audiência Pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal, que contou com a participação da Comunidade Escolar e Civil, e se posicionou favorável quanto à retirada dos gêneros enlatados da alimentação escolar do DF, nesse sentido a DIAE relatou:

“[...] **É inegável a rejeição**, o preconceito e baixa aceitação por parte da opinião pública quanto aos alimentos enlatados, fato este agravado pelos anos consecutivos em que esse tipo de alimento está presente nos cardápios da alimentação escolar, tornando-se um irremissível gerador de monotonia alimentar. Obviamente, a preferência é pela oferta de alimentos *in natura*, entretanto há períodos do ano letivo em que a oferta de produtos *in natura* se torna inviável e o estudante não pode deixar de receber a refeição pela inviabilidade da oferta e preparação de produtos *in natura*” (CAEDF, 2017). Grifo nosso.

O argumento de inviabilidade de fornecimento de produtos *in natura* não se sustenta em virtude da reconhecida estabilidade da produção/distribuição de alimentos no Brasil, reconhecidamente um dos grandes produtores agropecuários do mundo<sup>62</sup>.

O fragmento acima, tenta justificar a ausência de produtos *in natura* no cardápio, no entanto, o argumento de que existem períodos de inviabilidade de oferta de alimentos, na verdade não se caracterizou pela falta desses produtos no mercado, mas sim pela ausência de planejamento adequado para a realização das compras em tempo de atender as diferentes preparações previstas no cardápio.

No DF, que tem seu território composto de aproximadamente 70% de área rural, existem cerca de 156,8 mil hectares que produzem grãos, hortaliças e frutas. Entre as que

---

<sup>62</sup>No caso do Brasil, 23,28% da produção é exportada e esse valor representa cerca de 8,09% do mercado mundial colocando o Brasil em posição de destaque mundial na exportação desse produto, como também para exportação (PACHECO; MENEZES, 2019).

se destacam estão folhosas, tomate, pimentão, morango, goiaba e maracujá (ASBRAER, 2019).

Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural- ASBRAER, o “Produto Interno Bruto- PIB do setor agropecuário brasileiro alcançou R\$ 828 milhões em 2017 enquanto o valor da produção agrícola chega a quase R\$ 1 bilhão (ASBRAER, 2019)”.

Foi necessário haver uma audiência pública para se chegar à conclusão de que os enlatados não representavam a melhor opção alimentar para os estudantes, uma vez que após esse evento a própria DIAE reconheceu a rejeição dos produtos, e a monotonia alimentar gerada nos cardápios.

Um dos exemplos de alimento enlatado que foi muito presente na alimentação escolar do DF é o feijão. Feijão é um dos símbolos da culinária brasileira, presente em nossa cultura ocupando considerável espaço na dieta dos brasileiros, e além de tudo, importante fonte de proteínas, fibras, ferro, vitaminas e minerais.

Pelas razões expostas pela própria SEEDF, onde reconheceu a problemática com os alimentos enlatados, optou-se por uma nova embalagem para esses produtos. Naquele ano (2017), a DIAE substituiu a embalagem dos produtos enlatados por embalagens do tipo “*pouch*” e formulou uma série de justificativas para essa substituição:

“[...] a) Quanto à segurança e facilidade de manuseio até o momento do consumo: embalagens em “*pouch*” não são danificadas ao cair no chão, são consideravelmente mais fáceis para abrir, carregar, manusear e esvaziar. Não apresentam risco de contaminação do alimento por verniz ou por ferrugem interna. O volume de embalagem a ser descartado é menor.

b) Essa Diretoria já enfrentou problemas causados por embalagens enlatadas de feijão armazenadas no depósito central de alimentos da SEEDF. Ocorreram episódios de explosão de latas, estocado. Em um dos episódios houve comprometimento de 529,2 Kg do alimento. **Além disso, reclama-se muito do sabor residual e da aparência dos alimentos enlatados.**

c) Assim como as carnes, existe a necessidade de se adquirir feijão cozido. Esta Secretaria já fez a aquisição de feijão *in natura* e a experiência foi desastrosa, principalmente por questões logísticas”<sup>63</sup>.Grifo nosso.

Contraditoriamente, a área técnica da alimentação escolar, desqualificou as embalagens que utilizou por anos (enlatados), para justificar a troca da embalagem. Há de se questionar a razão pela qual a DIAE não se mostrou proativa no sentido de substituir

os enlatados por produtos *in natura*, mas somente promovendo a substituição da embalagem em lata após reconhecer sua rejeição.

Além das razões acima elencadas, a DIAE também considerava a panela de pressão utensílio que apresenta risco à segurança nas cozinhas das escolas e proibiu o seu uso, sendo essa uma das justificativas para a aquisição dos produtos industrializados que facilitassem o preparo das refeições:

“Quanto ao uso da panela de pressão, diversos foram os acidentes ocorridos nas unidades escolares com o uso da panela de pressão. É sabido que para o uso de panela de pressão no cozimento de grande quantidade de alimentos é essencial toda uma série de cuidados e estrutura física adequada para que acidentes possam ser evitados. No caso, como as unidades escolares não apresentam as condições adequadas de segurança para o uso da panela de pressão, **o uso desse utensílio foi proibido**, haja vista que a segurança dos servidores e estudantes deve ser prioridade” (CAEDF, 2017). Grifo nosso.

Como percebido, até o uso de um utensílio básico para preparo de alimentos, a panela de pressão, representava sério risco, a ponto de ser proibido o seu uso nas cozinhas. Infere-se a partir dessa declaração da SEEDF, que é preferível adquirir feijão cozido enlatado (ou em *pouch*), do que manter planejamento de manutenção preventiva ou aquisição dos equipamentos e utensílios básicos (como o caso da panela de pressão) utilizados no preparo da alimentação escolar.

A partir destas constatações, retoma-se a discussão quanto à qualidade dos alimentos adquiridos. Ora, a execução do PNAE possui parâmetros detalhadamente estabelecidos na Resolução FNDE nº 6 de 2020, e o CAEDF alertava para a volumosa presença de alimentos industrializados inclusive nas refeições principais (almoço e jantar).

A figura 19, mostra fragmento do relatório de atividades do CAEDF de 2017, onde pode-se verificar quais produtos estavam sendo previstos para utilização em 2018:

Figura 19 - Alimentos licitados em 2017 para utilização no PAEDF em 2018.

<b>Modalidade</b>	<b>Objeto</b>
PE nº 17/2017	Açúcar, biscoito sequilhos sem leite, carne bovina em conserva (pouch), peito de frango em conserva (pouch), carne suína em conserva (pouch), feijão em conserva (pouch), milho verde (pouch), sal, seleta de legumes (pouch) e suco concentrado diversos sabores.
PE nº 21/2017	Biscoito polvilho doce, pão bisnaguinha, pão brioche, pão careca, pão de forma e pão de milho.
PE nº 05/2017	Bebida láctea sabor ameixa, coco e frutas, iogurte sabor morango, requeijão e manteiga.
PE nº 29/2017	Amido de milho, arroz, biscoitos (amanteigado, cream cracker, rosquinha de coco e maisena), canjica, composto lácteo, extrato de tomate, farinha de mandioca, farinha láctea, leite em pó, macarrão parafuso, óleo de soja e tempero completo.
Chamada Pública nº 04/2017	Frutas, legumes e verduras da Agricultura Familiar

Fonte: CAEDF (2017).

Em 2017, após questionamentos apresentados pelo CAEDF, em relação à utilização de produtos industrializados com especificação de embalagens do tipo “*pouch*” indicados no objeto do Pregão Eletrônico nº 17 de 2017, a área de alimentação escolar coordenada pela Diretoria de Alimentação Escolar -DIAE, apresentou uma série de justificativas, dentre elas destacamos:

“No que tange ao elencado pelo CAE-DF, cumpre esclarecer: Esta Diretoria optou pela aquisição dos gêneros alimentícios em embalagem “*pouch*”, em detrimento da embalagem “lata”, uma vez que faz a aquisição de alguns produtos na embalagem “lata” há algum tempo e nesse período foi possível verificar alguns problemas tais como maior espaço ocupado no armazenamento, amassamento das embalagens, dificuldades na abertura da embalagem, além de diversas reclamações oriundas das unidades escolares, bem como desse Conselho, inclusive solicitando que essa embalagem fosse abolida da alimentação escolar”(CAEDF, 2017).

Dar preferência à aquisição de produtos saudáveis e que realmente promovam Segurança Alimentar e Nutricional e assegurem o Direito Humano à Alimentação Adequada é um dos pilares do PNAE. A alteração de embalagem, lata por “*pouch*”, não alterou o status de produto industrializado ou processado, que possui restrições de utilização na legislação do PNAE e não respeitam o hábito cultural.

Além da questão restritiva para a oferta desses alimentos previstos na legislação, não ficou claro nas manifestações da DIAE/SEEDF a intenção de solucionar os problemas relacionados à produção das refeições, oferecendo como solução definitiva a compra de produtos pré-processados que necessitassem de menos manipulação e menor tempo de preparo.

Quanto à qualidade do cardápio ofertado em 2017, a Diretoria de Alimentação Escolar se manifestou:

“[...] No presente exercício muitas foram as dificuldades e entraves que impossibilitaram a melhoria nos cardápios, fato conhecido por esse Conselho. Com as pretensas licitações, **caso haja disponibilidade orçamentária suficiente**, os cardápios poderão ser revistos e melhorados”(CAEDF, 2017).  
Grifo nosso.

Mesmo diante do cenário de execução parcial dos recursos, com a devolução de recursos provenientes do FNDE ao final de exercícios financeiros, e aportando uma baixa quantidade de recursos próprios de contrapartida, a DIAE utilizou como justificativa para a não melhoria dos cardápios a insuficiência orçamentária. Essa justificativa só seria plausível num cenário de execução total dos recursos disponibilizados, o que não ocorreu.

Ao longo de seus anos de funcionamento, o PNAE foi fortemente permeado por pressões da indústria alimentícia ofertando aos estudantes diversos produtos industrializados tais como leite em pó, sardinha, feijão enlatado entre outros, o que praticamente se tornou uma cultura institucional, perpetuada pela SEEDF até 2017.

Em 2017, a carne vermelha *in natura* teve seu fornecimento suspenso no mês de maio e o item foi suprimido do contrato firmado com a empresa fornecedora por motivo de sobrepreço por determinação da Controladoria Geral do Distrito Federal, por meio da Solicitação de Ação Corretiva nº 09 de 2017- COLES/COGEI/SUBCI/CGDF. Em substituição à carne vermelha *in natura* a EE'x forneceu carne bovina e frango em conserva enlatados, coxa e sobrecoxa e peito de frango *in natura*, ovo e peixe (CAEDF, 2017).

Conforme já destacado em momentos anteriores, a gestão do Programa de Alimentação Escolar do DF conta com um modelo de gestão centralizado. Entre os anos observados, pode-se verificar uma série de apontamentos do CAE e de órgãos fiscalizadores<sup>63</sup> no que diz respeito à morosidade dos processos de licitação, que por sua vez ocasionaram o desabastecimento em alguns períodos e que também resultaram na concretização de diversos contratos emergenciais que foram mais caros para os cofres públicos. Em 2017, o CAE afirmou em seu relatório de gestão que:

---

<sup>63</sup>Os dados referentes ao Controle Interno e Externo serão abordados no capítulo 7.

“[...] Houve morosidade na conclusão dos processos de aquisição de alimentos e na rescisão do contrato com a empresa transportadora responsável pela distribuição dos gêneros não perecíveis nas escolas. Em consequência da morosidade nas contratações houve o desabastecimento de arroz, óleo de soja, sal, açúcar, frutas, “legumes e verduras”. Já em consequência à morosidade na rescisão do contrato com a empresa transportadora, registramos o descumprimento contratual por parte da empresa em todas as distribuições de 2017, acarretando no atraso da entrega dos alimentos não perecíveis nas escolas ser comprovado pelos relatórios do gestor do contrato e outros documentos” (CAEDF, 2017).

Em 2019, o CAEDF apresentou dados consolidados quanto à distribuição dos tipos de alimentos adquiridos pela SEEDF, que passou a adquirir 71% de alimentos *in natura*, 14% de alimentos minimamente processados, 10% de alimentos ultraprocessados, e 5% de processados<sup>65</sup>, respeitando o determinado na legislação e demarcando importante avanço no atendimento à concepção do Programa. Acredita-se que esse patamar só foi atingido devido à pressão exercida pelo CAEDF junto à SEEDF (denúncias ao FNDE e órgão de controle e alertas quanto ao cumprimento da legislação do PNAE) a partir de 2017, demonstrando a importância do Controle democrático para o cumprimento de diretrizes de alimentação saudável.

Outra variável que deve ser considerada para avaliação da efetividade do Programa é o desperdício de alimentos, o que considera não só a perda de recursos públicos, mas também a questão da sustentabilidade (uso de água, luz e destinação de resíduos).

A gestão técnica do PNAE é de competência do Profissional Nutricionista. O nutricionista Responsável Técnico<sup>64</sup> tem suas atribuições e competências descritas na Resolução CFN nº 465 de 2010, e conta com outros profissionais que compõem o Quadro Técnico do Programa. Nesse sentido, as atribuições de planejamento e gestão do PAEDF ficam a cargo da Diretoria de Alimentação Escolar – DIAE da SEEDF, que é responsável pela execução do Programa.

A Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN nº 465 de 2010, normatiza as atribuições previstas na rotina desse profissional junto ao PNAE. Cabendo ao nutricionista “[...] acompanhar o estado nutricional dos estudantes, planejar, elaborar

---

<sup>64</sup>Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas (BRASIL, 2009).

e acompanhar o cardápio da alimentação escolar, desde a aquisição dos alimentos, preparo e fornecimento aos alunos, coordenar e elaborar as ações de educação alimentar e nutricional” (CFN, 2010).

Conforme dados de aquisição de insumos apresentados na seção anterior, percebe-se até aqui um contexto de que, ao especificar os alimentos a serem adquiridos pela SEEDF, os agentes públicos consideravam somente as dificuldades logísticas da distribuição de gêneros e confecção dos alimentos, ao dar preferência às aquisições de produtos pré-processados, em detrimento de alimentos *in natura*.

A área técnica de nutricionistas da SEEDF se debruçava em especificar e adquirir produtos que não necessitassem de muita elaboração por parte da merendeira, que tivessem uma embalagem resistente e com tempo de prateleira maior. Ocorre que tais soluções tecnológicas aumentavam o custo, ao mesmo tempo oferecendo aos estudantes produtos de baixa qualidade nutricional e que drenam os recursos sobremaneira, conforme manifestação da CGU (2020):

“A SEEDF, por exemplo, cita que a exigência de congelamento IQF preserva o sabor, a cor, o odor, entre outras características dos alimentos, entretanto, é uma tecnologia pouco comum e mais cara que a tradicional. Quanto à canjica, a SEEDF exige que seja pré-cozida e acompanhada de leite em pó, **pagando o dobro em relação ao quilograma da canjica crua**, normalmente encontrada no mercado”. Grifo nosso.

ADIAE demonstrou uma rotina de comprar e distribuir gêneros, cumprindo um cardápio inadequado, que de acordo com o CAEDF, não atendia as exigências previstas na legislação do FNDE e foram demarcadas no código “Planejamento Negativo” [87].

O resultado da falta de planejamento que destacamos até aqui é visível no Modelo com um caso único (Figura 13, p.123) demonstrada pela presença forte do código “Planejamento Negativo” [87] acompanhado de “Fiscalização” [150].

É inquestionável que a não conclusão de processos licitatórios de forma organizada e tempestivamente prejudicou fornecimentos e limitou a variedade de alimentos ofertados na alimentação escolar do DF no período analisado.

Resultado da limitada atuação dos nutricionistas que compõem o quadro técnico da SEEDF, e da desorganização administrativa demonstrada, motivaram não só os órgãos de controle, mas também o próprio FNDE a realizar monitoramento *in loco* do PAEDF em 2017, com vistas a apurar possíveis irregularidades na condução do Programa.

Os apontamentos do CAE em 2017 relativos à qualidade dos produtos que estavam sendo ofertados na alimentação escolar fizeram com que a Diretoria de Alimentação Escolar questionasse as prerrogativas daquele Conselho junto à SEEDF no sentido de não poder opinar sobre o tema:

“[...] Como pode ser visualizado nas legislações vigentes, o CAE não é um órgão técnico e responsável pela determinação das compras desta Secretaria, nem tão pouco pela aprovação dos Termos de Referência. Desta feita, esta Diretoria entende que, seguindo as normativas que regem a matéria, não há necessidade que os processos de aquisição de gêneros alimentícios sejam submetidos à análise e parecer desse Conselho” (CAEDF, 2017).

Esse questionamento provocou parecer da Assessoria Jurídica Legislativa da SEEDF sobre as competências do CAE, se manifestando da seguinte forma:

“[...] Dessa forma, assiste razão à Diretoria de Alimentação Escolar ao afirmar que “o Conselho de Alimentação Escolar não é um órgão técnico e responsável pela determinação das compras desta Secretaria, nem tão pouco pela aprovação dos Termos de Referência”. **Não obstante, a solicitação apresentada pelo CAE, por meio do Ofício nº 113/2017, salvo melhor juízo, não invade a competência dos órgãos técnicos desta Pasta, apenas solicita a revisão do planejamento de compras institucionais para o ano de 2018, relacionadas à alimentação escolar, e suscita a possibilidade de opinar previamente à deflagração do processo licitatório, cujo objeto seja a aquisição de gêneros alimentícios, o que encontra amparo no rol de suas atribuições legais**” (CAEDF, 2017). Grifo nosso.

Percebe-se que a SEEDF por meio da Diretoria de Alimentação Escolar não concordava com a participação do CAEDF como representante da sociedade nos processos de planejamento das aquisições da alimentação escolar do DF, fato que não encontrou sustentação legal conforme fragmento do parecer destacado acima. Não obstante, o CAEDF não conseguiu emitir sugestões com a finalidade de contribuir para a melhoria da alimentação.

A solicitação do CAEDF é legítima não só do ponto de vista legal, mas também quanto à importância da participação social. Não só possui legitimidade como também respaldo técnico para questionar uma vez que a DIAE não seguia as normas técnicas do PNAE.

A SEEDF utilizou critérios para especificação de produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar do DF considerando suas dificuldades estruturais como justificativa para tanto. A falta de merendeiras em número adequado também justificou a

escolha por alimentos processados, a exemplo do feijão, carnes vermelhas, carnes de frango e porco (primeiro em lata depois em *pouch*), canjica e biscoitos.

No entanto essas “razões”, na verdade deveriam ser transformadas em motivações para que a SEEDF despendesse esforços no sentido de aportar recursos em quantidade suficiente para solucionar os problemas de infraestrutura e quadro de pessoal, de forma a inserir essas necessidades na agenda de prioridades do governo.

A falta de planejamento adequado na operacionalização do PNAE, não deixa de ser uma consequência da falta de atuação do Estado para cumprir o que ele mesmo propõe. Verifica-se que para a concretização do Programa, é necessário o envolvimento e compromisso dos atores responsáveis pela estrutura administrativa e financeira, de forma a alcançar os objetivos propostos.

### 6.3 ATRIBUIÇÕES DO NUTRICIONISTA RESPONSÁVEL TÉCNICO E QUADRO TÉCNICO

Antes de verificar o cumprimento dos aspectos legais previstos para o profissional nutricionista junto ao PNAE, fez-se necessário pontuar o cenário do DF em relação ao quantitativo desses profissionais nos quadros da SEEDF que está aquém do necessário.

Os resultados da operacionalização do PNAE também passam pela atuação dos profissionais envolvidos no Programa. O PNAE possui vinculação com Regulamentação emanada por Conselho Profissional, nesse caso o Conselho Federal de Nutricionistas - CFN. A Resolução CFN nº 465 de 2010, que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista do PNAE, e parâmetros numéricos mínimos de profissionais para o Programa de Alimentação Escolar (PAE).

Quando da publicação da Resolução FNDE nº 26 de 2013 pelo FNDE, esta vinculou diretamente a Resolução CFN nº 465 de 2010<sup>60</sup>, criando obrigatoriedade de existência de Responsável Técnico e Quadro técnico, expressando em seu Art. 12, §2º que a EE’x deverá “[...] oferecer condições suficientes e adequadas de trabalho para o profissional e cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas.”.

Aqui também cabe uma crítica em relação ao enquadramento por parte do Sistema CFN/CRN<sup>65</sup> da alimentação escolar na Resolução CFN nº 600, de 25 de fevereiro de 2018<sup>66</sup> que define as áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições em: “alimentação coletiva” A.2. Segmento – Alimentação e Nutrição no Ambiente A.2.1. Subsegmento – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (CFN, 2018).

Quando enquadrada como área de alimentação coletiva, a Resolução nº 600 de 2018 (CFN, 2018) define:

A.2.1. Subsegmento – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):

A.2.1.1. Para realizar as atribuições de Nutrição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no âmbito da alimentação coletiva, o nutricionista **deverá realizar as atividades descritas na Resolução CFN específica vigente**. Grifo nosso.

Ou seja, a Resolução CFN nº 465 de 2010 se torna única, na medida em que define as atribuições do nutricionista do PNAE. A Resolução CFN 600 de 2018, também apresenta a área de nutrição em saúde coletiva, da qual destacamos a subárea A:

“IV. Área de Nutrição em Saúde Coletiva – Assistência e Educação Nutricional Individual e Coletiva:

A. Subárea – Políticas e Programas Institucionais:

A.1. Segmento – Gestão das Políticas e Programas.

A.2. Segmento – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN):

A.2.1. Subsegmento – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Família, entre outros.

A.2.2. Subsegmento – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): Banco de Alimentos (públicos, privados e fundacionais).

A.2.3. Subsegmento – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e outros equipamentos de segurança alimentar.

A.2.4. Subsegmento – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outras.

A.2.5. Subsegmento – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas

---

<sup>65</sup>O Sistema CFN/CRN tem como órgão central o Conselho Federal de Nutricionistas. O CFN é a unidade principal do Sistema que composto por dez Conselhos Regionais de Nutricionistas -CRN. Os Conselhos representam os diversos Estados e regiões brasileiras.

<sup>66</sup>Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, indica parâmetros numéricos mínimos de referência, por área de atuação, para a efetividade dos serviços prestados à sociedade e dá outras providências.

de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Vejam que a Resolução CFN nº 600 de 2018, contraditoriamente esmiúça a subárea Políticas e Programas Institucionais, onde se apresentam em todos os seus segmentos as Políticas e Programas institucionais que visam à garantia da SAN.

Caso o nutricionista que atua no PNAE estivesse enquadrado na área de saúde coletiva, estariam entre as suas atribuições por exemplo:

“Estabelecer parâmetros e procedimentos técnicos que orientem uniformemente e integrem as atividades de planejamento local, gestão, execução, avaliação e monitoramento das ações de alimentação e nutrição”; “Identificar situações em desacordo com os padrões estabelecidos em normas e legislação específica de atenção à saúde e segurança alimentar e nutricional, proporcionando ações orientadoras e corretivas, promovendo a melhoria dos processos e redução dos custos”; “Monitorar e avaliar o alcance das metas e indicadores de alimentação e nutrição previstos, recomendando, sempre que possível e necessário, o realinhamento das ações com vistas a aperfeiçoá-las”; “Participar de fóruns de Controle democrático, garantindo a agenda de interesse da entidade que representa, promovendo articulações, propondo estratégias e parcerias intersetoriais e interinstitucionais”; “Participar do fortalecimento dos meios de interlocução com o cidadão” (CFN, 2018).

O nutricionista do PNAE enquanto enquadrado na área alimentação coletiva, tem suas atribuições voltadas para aspectos mais gerenciais, tratando-se de atendimento de clientela saudável e descontextualizado do cenário das políticas públicas, dentre elas o PNAE, que representa uma das maiores ações do governo no combate a insegurança alimentar e nutricional.

A falta de quadro técnico adequado para atendimento do PNAE no DF é um dos problemas abordados pelas Nutricionistas da SEEDF quando perguntadas sobre as dificuldades para o cumprimento das atribuições previstas na Resolução CFN nº 465 de 2010, além das dificuldades destacadas pelo entrevistado Nutricionista 3:

“Falta de um software institucional para planejamento de aquisições, controle de estoques, de cardápio, prestação de contas, monitoramento do estado nutricional dos discentes. Falta de pessoal apoio administrativo, por exemplo, a SEEDF tem apenas um pregoeiro para comprar tudo (de caneta a feijão). **Número reduzido de nutricionistas para cada aluno segundo legislação vigente.** Falta de transporte para visitar as escolas. Falta de recursos financeiros para realizar ações de EAN. Muitas escolas precisam de reforma em cozinhas e refeitórios” (Entrevista Nutri 3, P. 3: 441). Grifo nosso.

Diante o exposto, ressalta-se que a deficiência de profissionais Nutricionistas nos quadros da SEEDF atuando nas Regionais de Ensino, não cumprem os parâmetros estabelecidos para o Distrito Federal estabelecido pelo Conselho Federal de

Nutricionistas, o que afeta diretamente a gestão do Programa. Destaca-se que o número de nutricionistas total é de 71, sendo que 24 estavam ou lotados na Diretoria de Alimentação Escolar, ou cedidas para outras atividades de confiança no âmbito da SEEDF. Apesar do número inadequado de nutricionistas, este é maior que em 2008 que segundo Carvalho (2009), era de apenas 11 profissionais.

Quadro 8: Quadro Técnico de nutricionistas ideal e atual da SEEDF por Regional de Ensino, 2017.

Regional de ensino	Nº atual de nutricionistas	Nº Ideal de Nutricionistas (CFN nº 465/2010)
Brazlândia	2	13,6
Ceilândia	7	43,7
Gama	4	19,4
Guará	2	14,4
Núcleo Bandeirante	1	17,1
Paranoá	2	15,5
Planaltina	3	24
Plano Piloto	7	24,3
Recanto das Emas	2	15,9
Samambaia	2	22,1
Santa Maria	2	17,4
São Sebastião	3	16,6
Sobradinho	5	17,7
Taguatinga	5	24,3
Total	47	286

Fonte: CAEDF (2017).

De acordo com o Conselho Regional de Nutricionistas – CRN1 (Quadro 8), existe um déficit de 239 nutricionistas para atender à demanda do PNAE no DF. A realidade dos profissionais nutricionistas do Quadro Técnico que atuam na alimentação escolar do DF<sup>67</sup>, por Regional de Ensino versus o número ideal de nutricionistas considerando a Resolução CFN 465 de 2010. Ressalta-se que a maior Regional de Ensino, a Ceilândia, conta com apenas sete nutricionistas, quando o número adequado deveria ser de 43.

A realidade do número inadequado de nutricionistas que atuam no PNAE não é uma particularidade do DF. “Ressalta-se que em 2011 havia no país 1.145 municípios sem nutricionista atuando no PNAE (20% dos municípios brasileiros) e dentre as 27 Unidades Federativas do país, somente 11 (40%) apresentaram mais de 80% de seus municípios cobertos por nutricionista cadastrados no FNDE/PNAE” (CHAVES et al., 2013).

<sup>67</sup> O último concurso para Nutricionista da SEEDF ocorreu em 2011.

Apesar do avanço das estratégias normativas para ações do nutricionista como RT do Programa, definindo atribuições que visam garantir o desenvolvimento de ações de EAN, elaboração de cardápios e fichas técnicas de preparo<sup>68</sup> (FTP), ainda é um desafio dispor desse profissional de forma a atender a Resolução CFN n° 465 de 2010 (MACHADO et al., 2013).

Estudo publicado em 2018, que teve como objetivo verificar a execução do PNAE nas escolas de municípios do Rio Grande do Sul acerca da adequação numérica de nutricionistas, verificou que não há adequação do quadro e isto implica negativamente na operacionalização do PNAE, não só nos aspectos relacionados à produção de alimentos, mas também na execução das atribuições obrigatórias desses profissionais, dentre elas realização de ações de EAN e avaliação nutricional dos estudantes (RAPHAELLI et al., 2018).

A presença do nutricionista habilitado no âmbito do PNAE é uma das premissas da qualidade da alimentação escolar, sobretudo para contribuir para a melhoria da saúde da população atendida. É incontestável que a falta de profissionais, principalmente com atribuição indispensável numa política de SAN, ocasiona impactos negativos na condução do Programa como destacado nos estudos acima. O quantitativo adequado desses profissionais permitiria uma maior cobertura da atenção nutricional às crianças das escolas do DF, e também de acompanhamento das rotinas de produção de refeições nas cozinhas escolares.

Para além do déficit de profissionais, a atuação dos nutricionistas da SEEDF também encontra dificuldades no sentido de cumprir as atribuições obrigatórias de supervisão, por exemplo, em virtude da falta de transporte, conforme fragmento de entrevista com o Nutricionista 2, quando questionado se existem dificuldades para o cumprimento das atribuições previstas na Resolução CFN n° 465 de 2010:

“Sim, existem dificuldades para cumprir a Resolução supra. **Falta um direcionamento central e padrão** para a realização das atividades que competem ao nutricionista, **especialmente as relacionadas às avaliações antropométricas e testes de aceitabilidade**. As atividades relacionadas à seleção dos alimentos a serem adquiridos para a alimentação escolar são realizadas de maneira central, **não havendo a ampla participação do quadro técnico nesse processo**, bem como **não há a participação do quadro técnico**

---

<sup>68</sup> A Ficha Técnica de Preparo (FTP) é "um instrumento gerencial de apoio operacional, pelo qual se fazem o levantamento dos custos, a ordenação do preparo e o cálculo do valor nutricional da preparação"<sup>10</sup>, sendo, portanto, útil para subsidiar o planejamento de cardápio (AKUTSU et al., 2005).

**nos processos de aquisição de equipamentos, utensílios, materiais de limpeza e reformas/novas construções de cozinhas, depósitos e refeitórios.** O acompanhamento da execução da alimentação escolar não é o ideal uma vez que as **condições de transporte para deslocamento oferecidas pela Secretaria de Educação não são satisfatórias**” (Entrevista Nutri 2, P. 3: 774) Grifo nosso.

Conforme fragmento destacado acima, fica evidente que os gestores em nível central responsáveis pelo planejamento administrativo das ações relacionadas ao PNAE, não formulam, de forma institucional, ferramentas de acompanhamento do Programa, de forma a direcionar o trabalho do Quadro Técnico. Essa situação deixa o profissional nutricionista lotado nas Regionais de Ensino, sem suporte para o desenvolvimento de suas atividades profissionais junto às escolas e estudantes. Ao mesmo tempo o Nutricionista 3 relata que o Quadro Técnico não possui canal de comunicação efetivo que permita opinar, ou sugerir adequações em âmbito administrativo que possibilitem a correção de rumos e aprimoramento das ações administrativas na Diretoria de Alimentação Escolar da SEEDF.

O quadro de merendeiros da SEEDF que atuam no PAEDF também não se caracteriza suficiente. Em 2018, a falta de merendeiros motivou denúncia do CAEDF por suspensão do serviço de fornecimento de alimentação no Centro de Ensino Fundamental 4 do Gama:

“[...] O Conselho teve conhecimento da denúncia no dia 19/10/2018, através da mídia. No dia 26/10/2018 o Conselho compareceu à escola para apurar a situação e constatou que a cozinha estava fechada desde o dia 08/10/2018. O motivo da suspensão foi o fato de os quatro merendeiros estarem de atestado médico” (CAEDF, 2018b).

A escola em questão, que permaneceu cerca de 30 dias com a cozinha fechada, possuía mais de 1.000 (mil) estudantes matriculados no Ensino Fundamental e contava com apenas quatro merendeiros (servidores efetivos), quando o ideal, segundo a Portaria nº 44 de 2018, seria de sete merendeiros (CAEDF, 2018).

A entrevista com o Gestor 1 – Coordenador de Regional de Ensino expressa a situação por que passam as escolas no que diz respeito à quantidade de merendeiros conforme destaque abaixo sobre a regional de Ensino do Gama:

“[...]São boas refeições, mas pode melhorar. É necessária uma maior atenção do Governo quanto à capacitação dos profissionais, investimento nas reformas e/ou ampliação das cozinhas e aquisição de equipamentos novos, **na ampliação do quadro de nutricionistas e de merendeiros (temos uma**

**carência de quase 100 merendeiros só na Regional de Ensino do Gama)”**  
(Entrevista gestor 1, P. 3: 286). Grifo nosso.

A percepção de uma gestão negativa também foi presente na fala dos nutricionistas do QT, no que diz respeito à falta de merendeiros, infraestrutura física inadequada e conforme fragmento abaixo com o entrevistado Nutricionista 2:

“[...] Acredito que seja o momento de inovar e estudar outra forma de gestão uma vez que as inadequações estruturais das cozinhas, depósitos e refeitórios; as falhas na aquisição de equipamentos e utensílios e; **a gestão precária da Secretaria de Estado de Educação ao contrato do serviço de merendeiros deixam a desejar há anos**, o que impacta diretamente na operacionalização da alimentação escolar. Acredito que outra forma de gestão e a fiscalização eficiente por parte do quadro técnico traria melhorias nos cardápios oferecidos aos estudantes da rede pública de ensino” (Entrevista Nutri 2, p. 6: 672). Grifo nosso.

A partir do cenário da falta de merendeiros que atuam diretamente na operacionalização do PNAE nos quadros da SEEDF, pode-se inferir que, devido a este desfalque, os objetivos e diretrizes do PNAE não são atingidos em relação a confecção e distribuição das refeições. Assim como podem ser prejudicadas todas as rotinas relativas à higiene dos alimentos e das instalações.

O Gestor 5, Coordenador da Regional de Ensino de Santa Maria também se refere à sobrecarga de trabalho das merendeiras:

“[...] Na nossa regional as merendeiras são muito caprichosas, mas acho a quantidade de servidoras pequena. Muitas trabalham com cargas pesadas e adoecem pelo excesso de trabalho.”(Entrevistas\Entrevista gestor 5: 3: 490 - 3: 839 (0)).

Neste cenário, não se pode perder de vista o aspecto da sobrecarga de trabalho sofrida por esses profissionais, em especial das merendeiras, conforme já demonstrado no caso da escola do Gama que permaneceu 30 dias sem produzir refeições, devido às condições de adoecimento desses profissionais. Destaca-se que o quadro de merendeiras possui pessoas com vínculos empregatícios diferentes, pois ainda existem merendeiras concursadas nos quadros da SEEDF.

Como consequência do número insuficiente dos profissionais nutricionistas, deparamo-nos com um cenário de não cumprimento de atribuições específicas por parte desses profissionais na execução do PNAE, conforme será apresentado a seguir.

#### 6.4 AVALIAÇÃO NUTRICIONAL DE ESTUDANTES E ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES ALIMENTARES ESPECÍFICAS

Outro aspecto relevante da gestão do PNAE é o diagnóstico nutricional dos alunos. O monitoramento do estado nutricional é importante para todas as faixas etárias, acompanhando o desenvolvimento do crescimento e atentando para possíveis agravos à saúde.

Esse monitoramento permite a identificação das principais necessidades dos estudantes atendidos no Programa e possibilita a elaboração de planos de ação com objetivos claros e metas determinadas. Da mesma forma, cria a possibilidade de verificar a perfil de populações mais acometidas por doenças de cunho nutricional como a obesidade ou desnutrição, de forma a acompanhar o estado nutricional de forma constante e sistemática, buscando possibilidades de intervenção (FNDE, 2018).

No entanto a avaliação e diagnóstico nutricional dos estudantes é uma tarefa complexa, na medida em que se considera o amplo conjunto de estudantes e o baixo número de nutricionistas. As atividades de avaliação nutricional não foram desempenhadas pelas nutricionistas da SEEDF em 2017 e 2018. Somente em 2019 a SEEDF apresentou dados de avaliação antropométrica de estudantes, relatando um total de 9.741 avaliações realizadas, sendo: Creche: 64; Pré-Escola: 1.358; Ensino Fundamental Anos Iniciais: 6.140; Ensino Fundamental Anos Finais: 184; Ensino Médio: 1.995. No entanto, não foram publicados dados consolidados quanto ao perfil nutricional desses estudantes (CAEDF, 2019).

O atendimento a estudantes com necessidades alimentares específicas também é garantido pelo PNAE, e as providências para tanto faz parte do hall de atribuições do nutricionista do PNAE. A Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014, alterou a Lei 11.947 de ,16 de junho de 2009, estipulando:

“[...] § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento”

A identificação desses estudantes pode ser realizada com o apoio da Secretaria de Estado de Saúde (SEEDF), pois para que o estudante tenha sua alimentação especial

atendida é necessária a apresentação de um laudo médico. Essa exigência acaba criando uma dificuldade para o estudante e sua família. O CAE presenciou vários casos de estudantes que levam a própria refeição para a escola. Em 2019 foram relatados pela SEEDF, 228 solicitações para recebimento de alimentação diferenciada, o que foi visto com preocupação pelo CAE, que registrou também o fracasso do processo licitatório que tinha como finalidade atender esse grupo:

“[...] Tendo em vista o baixo número de alunos que, por meio de laudo médico, comprovaram possuir especificidades alimentares, as licitações promovidas pela SEEDF fracassaram. Com o objetivo de sanar essa problemática e atender aos alunos com necessidades alimentares específicas, a SEEDF permite que as escolas realizem a compra de alimentos especiais (indicados pelos nutricionistas) por meio de verba distrital (PDAF<sup>69</sup>)” (CAEDF, 2019).

O CAEDF (2019) identificou em seus relatórios casos de estudantes que levam a própria refeição para a escola, que obviamente ficam em condições inadequadas de armazenamento. Ao mesmo tempo, os gestores escolares realizam as adaptações nos cardápios para os alunos com necessidades alimentares específicas, sem auxílio da nutricionista (portanto sem conhecimento técnico para tanto).

Destacamos aqui que o atendimento às necessidades alimentares específicas dos estudantes, carece de mais planejamento por parte da SEEDF, uma vez que esse público, conforme constatações *in loco* do CAEDF, apresentam um número muito maior do que se tem conhecimento.

Conforme publicação recente nos meios de comunicação do DF (Figura 20), o CAEDF destaca a necessidade de atendimento de pelo menos 1.500 estudantes da rede escolar pública do DF que apresentam intolerância à lactose:

Figura 20- Fragmento de manchete de veículo de comunicação: 1,5 mil alunos intolerantes à lactose esperam por merenda especial

---

<sup>69</sup>PDAF – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira. Disponibiliza recursos financeiros em caráter complementar e suplementar diretamente às unidades escolares e Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Distrito Federal

## DF: 1,5 mil alunos intolerantes à lactose esperam por merenda especial

Problema afeta estudantes das escolas públicas do DF. Movimento lançou campanha para produzir documento e garantir alimentação

Francisco Dutra

21/10/2021 5:00, atualizado 21/10/2021 9:12

Hugo Barreto/Metrópoles

Fonte: Metrôpoles (2021).

Estudo aponta que “[...] a não persistência da lactase, ou intolerância à lactose, está presente em 65% da população mundial, e acomete em torno de 2 a 15% dos indivíduos descendentes de norte europeus, 60 a 80% dos negros e latinos e 80 a 100% dos asiáticos e índios americanos” (DENG et al., 2015).

No Brasil, um estudo mostrou que “a prevalência de intolerância à lactose primária no adulto, em uma amostra de 567 indivíduos, foi de 57% nos brancos e mulatos, 80% nos negros e de 100% nos japoneses” (BATISTA et al., 2016). Outro estudo aponta “[...] prevalência elevada na população brasileira: 44,1% em 1088 indivíduos do Sul do Brasil e 60,8% em 115 indivíduos do Sudeste do Brasil” (PEREIRA FILHO; FURLAN, 2004).

Dessa forma, os dados apresentam a necessidade de estudos que identifique casos de intolerância à lactose, e no mesmo sentido, e no mesmo sentido adquirir alimentos que sejam adequados.

Ainda, os diretores das escolas relatam que a verba do PDAF, passível de ser utilizada na compra de alimentos especiais, não é suficiente e que adquirir alimentos é inviável, frente às demandas pedagógicas e demais necessidades da escola. Ademais o recurso do PDAF é repassado de forma irregular e parcial, comprometendo as compras por parte das escolas (CAEDF, 2017).

O Conselho acredita que o número de alunos com necessidades alimentares específicas seja maior do que o apresentado pela Entidade Executora e que a burocracia envolvida na aquisição de gêneros específicos e na confecção dos cardápios diferenciados prejudica, e muitas vezes impossibilita, o atendimento desses alunos:

“[...] Alertou ainda da obrigatoriedade de atendimento com cardápios especiais para os alunos com necessidades alimentares específicas, assunto amplamente discutido na 1ª Reunião Extraordinária do CAE, realizada em outubro de 2017” (CAEDF, 2017).

Dessa forma, torna-se urgente que os responsáveis pela gestão do PADF se sensibilizem e adotem providências quanto a adequação do atendimento desses estudantes, de forma a proporcionar os direitos previstos na legislação do PNAE.

## 6.5 CÁLCULOS DOS CARDÁPIOS E FICHAS TÉCNICAS DE PREPARO

Os aspectos referentes à não apresentação dos cardápios e FTP de todas as preparações ofertadas no âmbito do PAEDF nos anos pesquisados, foram demarcados como aspectos de “Planejamento Negativo” [87] (Figura 13, p.123). Conforme já demonstrado a SEEDF não dispõe de cardápios especiais ou ainda, não adquire os produtos para atendimento desses estudantes. Da mesma forma, não dispõe dos cálculos nutricionais dos cardápios ofertados.

Este cenário, implica numa contradição imensa quando sabemos que para planejar as compras dos insumos para atender ao PADF, são indispensáveis que o gestor tenha a seu dispor duas informações básicas:

- 1) As características do alunado: que leva em consideração o perfil nutricional do alunado, sua cultura alimentar, necessidades alimentares específicas, a aceitação das preparações;
- 2) Cálculo dos cardápios: Baseado nas informações de perfil da comunidade, e deve conter informações de aporte nutricional com objetivo de atender as especificações previstas na legislação (por exemplo o fornecimento de “[...] no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial”<sup>53</sup>.

Ou seja, para fornecer 30% das necessidades nutricionais de um estudante, devemos conhecer seu perfil de necessidades, e isso só se alcança com a avaliação nutricional. O cálculo dos cardápios e FTP's constitui planejamento essencial a ser executado pelo Nutricionista RT, e assim verificar se a oferta dos alimentos atinge os

parâmetros de fornecimento de nutrientes estabelecidos na Resolução FNDE nº6/2020, ou seja, em qualidade e a quantidade, de forma a obter parâmetros para analisar o impacto das políticas públicas sobre a vida dos escolares (FNDE, 2018).

Traçar o perfil nutricional permitiria a SEEDF, por exemplo, saber quantos estudantes possuem necessidades alimentares especiais, ou ainda, se há prevalência de desnutrição ou obesidade entre os estudantes, de forma a adaptar o seu cardápio a essas realidades.

Percebem-se então sérias fragilidades no planejamento orçamentário da SEEDF, principalmente no que tange ao dimensionamento das aquisições de gêneros, uma vez que, os parâmetros que deveriam estar sendo considerados para se chegar ao volume de alimentos necessário para atender o PAEDF não existe a contento. A partir da falta de FTP's não se pode aferir o Fator de Cocção<sup>70</sup>, Fator de Correção<sup>71</sup>, densidade energética das preparações, não se tendo detalhadas as informações nutricionais de uma preparação pronta.

O Fator de Cocção é influenciado pela técnica de preparo (equipamento de cocção e quantidade de água do sistema). Tal Fator é determinante para cálculo da densidade energética da preparação (kcal/100g) que vai determinar ao final a quantidade de nutrientes ofertada nas preparações.

Já o Fator de Correção (FC) é definido como “[...]a relação entre o peso do alimento bruto, ou seja, na forma como foi adquirido, com cascas, talos, sementes, e o peso do alimento líquido, após passar por processo de limpeza (LEMOS et al., 2011).

Percebam que tais informações são essenciais para se chegar por exemplo, à quantidade de alface em uma salada. O nutricionista deve considerar, quanto dessa folhagem vai ser perder no processamento dela: seleção, lavagem, corte, etc. Em outras palavras, podem ser adquiridos 15kg de alimento e ao final do seu processamento o

---

<sup>70</sup>O fator de cocção é a ferramenta utilizada para se conhecer o rendimento de um alimento após ser submetido ao processo de cocção. O valor obtido irá refletir alterações como perda de água, retração de fibras e a hidratação causada pela absorção de água dos alimentos, dependendo do grupo a que este pertence (SILVA, P. C. e et al., 2012).

<sup>71</sup>É um indicador que determina a quantidade exata de alimento que será descartada e que deve ser empregado no planejamento quantitativo de um cardápio e conseqüentemente, no seu valor nutricional (LEMOS et al., 2011).

rendimento ser de 13kg. A partir desse dado é possível julgar se essa perda é aceitável ou não do ponto de vista gerencial.

Além de servir como parâmetro para as aquisições os Fatores de Correção dos alimentos utilizados na AE, são valiosos para se determinar perdas que podem ser ocasionadas por falta de treinamento de manipuladores, ou ainda, condições de armazenamento inadequadas que impactam no rendimento final das preparações, aporte financeiro a ser disponibilizado, e sustentabilidade.

De acordo com a Lei nº 11.947, 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”.

Ante o exposto, apresenta-se abaixo fragmento de entrevista junto à Responsável Técnica do PAEDF, onde afirma que as FTP’s ainda passam por revisão:

“[...]as fichas técnicas estão passando por revisão, temos a cozinha experimental, a gente está com uma equipe boa de nutricionistas. Está com 11 nutricionistas. Não conseguimos realizar tudo queríamos realizar, o que seria no ano de 2020 devido a pandemia” (RT, Pos. 10-14).

Mediante isto, verificamos que a falta das FTP’s e conseqüentemente do cálculo dos cardápios permanece real, e não houve na resposta da RT, nenhuma demonstração de que existe um prazo para regularizar essa tarefa técnica.

Com o intuito de oferecer ferramentas ao RT do PNAE para a elaboração de cardápios que atendam as diretrizes do Programa, o FNDE em 2018 lançou a ferramenta Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional – IQCOSAN.

O IQ COSAN permite “[...] verificar a qualidade dos cardápios planejados ou que estão em elaboração e considera quatro parâmetros: a) Presença de seis grupos de alimentos- 1. cereais e tubérculos; 2. feijões; 3. legumes e verduras; 4. frutas *in natura*; 5. leites e derivados; 6. carnes e ovos; b) Presença de alimentos regionais e da socio biodiversidade ;c) Diversidade semanal das refeições ofertadas; d) Ausência de alimentos classificados como restritos, proibidos e alimentos ou preparações doces” (ASBRAN, 2018).

Ao final da avaliação destes parâmetros, “a ferramenta soma a pontuação de cada semana e realiza o cálculo das médias semanais. O escore do IQ COSAN varia entre 0 e 95 pontos e classifica os cardápios em “Inadequado” (0 a 45,9 pontos), “Precisa de melhoras” (46 a 75,9 pontos) e “Adequado” (76 a 95 pontos). Embora seja um instrumento de 2018 ele não aparece nas manifestações da SEEDF, mostrando que não foi adotado para realização da avaliação dos cardápios (ASBRAN, 2018).

Essa ferramenta, mesmo que recente e passível de avaliação e aprimoramento, demonstra um movimento por parte do FNDE de se consolidarem os aspectos relativos à qualidade nutricional dos cardápios planejados, oferecendo um parâmetro qualitativo para avaliação dos cardápios propostos pelas Entidades Executoras.

## 6.6 EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As atividades de EAN, também consideradas atividades obrigatórias do nutricionista do PNAE, foram identificadas dentre as ações da SEEDF. O código “EAN” [36] (Figura 13, p. 123) está entre os dez mais presentes, reforçando a importância dada à essas ações no conjunto de documentos analisados no objetivo 2.

Destaca-se que em 2012, O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publicou o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional, que apresenta a seguinte definição:

“Portanto “Educação Alimentar e Nutricional, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar” (BRASIL, 2012).

Portanto, na área da Segurança Alimentar e Nutricional, a EAN tem sido considerada instrumento essencial, utilizando estratégias que colaborem com o alcance dos objetivos das políticas de SAN (BRASIL, 2012).

As ações de EAN estão previstas no âmbito do PNAE, e visam incentivar a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes que por sua vez são indispensáveis para o desenvolvimento físico e cognitivo desses estudantes e prevenção

de obesidade. Podem por exemplo contribuir com o aumento da adesão à alimentação escolar, quando demonstrada ser de qualidade. A EAN se embriça em conhecimento que proporcionará ao sujeito realizar escolhas conscientes para a sua alimentação.

No Brasil “[...] observa-se que a prevalência de obesidade tem aumentado em todos os segmentos sociais e nas diversas faixas etárias, como resultado do elevado consumo de alimentos de alta densidade energética e da redução da prática de atividade física” (YOKOTA et al., 2010).

A população infantil também é atingida por essa transição nutricional, “sendo caracterizada, atualmente, pelo aumento do consumo de alimentos ricos em gordura”, sal e açúcares refinados e pobres em micronutrientes e fibras, como “os refrigerantes, lanches tipo fast food, balas, chocolates, frituras, sorvetes, entre outros” (YOKOTA et al., 2010).

Apesar do Marco ter sido criado em 2012, ressaltamos que apenas a partir de 2015 a DIAE criou uma equipe responsável pelas ações de EAN, e informou a quantidade de ações realizadas e o público alcançado, conforme Figura 21, extraída do relatório do CAE (2019). Nos anos de 2015 e 2016 a DIAE informou que as ações não eram registradas em seus relatórios, confirmando a inexistência de sistematização dessas ações.

Figura 21- Número de Ações de EAN realizadas pela SEEDF com os respectivos números de participantes entre os anos de 2015 e 2019.

Quadro 1 – Ações de EAN executadas pelo nutricionistas das Regionais de Ensino a partir de 2015

Ano	Ações	Participantes
2015	*	*
2016	78	*
2017	91	6.540
2018	245	23.115
2019	205	23.250
	<b>619</b>	<b>52.905</b>

Fonte: CAEDF (2019).

A partir da Figura 21, também se verifica que tais ações de EAN se configuraram incipientes considerando a quantidade de estudantes na rede pública de ensino do DF, que gira em torno de 350 mil estudantes.

Apreende-se ainda, que tais ações se fazem mais presentes a partir de 2017, a partir da atuação substancial dos Conselheiros do CAEDF – Controle democrático. Isso demonstra que a atuação do CAEDF proporcionou resultados, mesmo que tímidos, em relação às ações de EAN no PAEDF dos anos anteriores.

Ademais, ressalta-se que o Governo do Distrito Federal nunca destinou recursos exclusivos para a execução de atividades de Educação Alimentar e Nutricional – EAN no orçamento que embora refiram ações de EAN, não foi identificado em nenhum documento no âmbito da gestão da DIAE, orientações de estratégias e metodologia a serem utilizadas pelos nutricionistas do Quadro Técnico de nutricionistas. Na verdade, as ações que ocorreram em 2018 e 2019, foram concebidas e desenvolvidas por iniciativa de cada profissional na Regional de Ensino de sua atuação (CAE, 2019), e abordaram temáticas variadas propostas pelas nutricionistas do Quadro Técnico.

De acordo com informações da DIAE cedidas ao CAEDF, o público atingido pelas ações até agosto de 2019, somaram 10.966 pessoas, entre estudantes, professores, pais e/ou responsáveis e merendeiros: Ensino Fundamental Anos Iniciais: 5.842; Ensino Fundamental Anos Finais: 1.339; Ensino Médio: 1.640; Professores: 484; Pais e Responsáveis: 1.003; Merendeiros/Cozinheiros/Auxiliares de Cozinha: 7 (CAEDF, 2019).

Ao verificar o relatório das ações desenvolvidas, é possível verificar que as ações se concentraram principalmente na Regional de Ensino do Guará, onde os nutricionistas promoveram 25 ações de EAN, seguida das Regionais de Sobradinho (14), Planaltina (10), Gama (9), Ceilândia (6), Taguatinga (4), Núcleo Bandeirante (3), São Sebastião (1), Paranoá (1), Brazlândia (1). Dessa forma, não ocorreu nenhuma ação nas Regionais do Plano Piloto, Samambaia e Santa Maria.

Verificamos também na Figura 21, que as ações de EAN desenvolvidas em 2018 e 2019, atingiram em média apenas 6,6% dos estudantes da rede. Esse fato caracteriza que tais ações não foram planejadas de forma a permear o Projeto Pedagógico das escolas, consolidando-se como ações isoladas e de baixo impacto frente ao total de estudantes matriculados.

De forma positiva, a SEEDF conta com o Projeto Chef e Nutri na Escola, iniciado pela Coordenação Regional de Ensino do Guará que ganhou a adesão de outras regionais.

O Chef Nutri na escola propõe a participação dos estudantes no preparo da refeição na cozinha da escola, porém não ocorre de forma contínua e conta com poucas intervenções no decorrer do ano. A DIAE também possui uma cozinha experimental, onde são testados produtos e receitas, mas não é usada como estratégia de EAN.

A partir desses dados, se destaca a Regional de Ensino do Guará, como uma das que mais promove ações, e que isto está totalmente vinculado à proatividade dos nutricionistas lotados naquela Regional de Ensino. Os nutricionistas que atuam no Guará, conseguiram promover 25 ações, apesar de não terem definidos os escopos dessas ações de forma a sincronizá-las com as demais Regionais de Ensino<sup>72</sup>, ou ainda, dar prioridades a temáticas e utilização de mesma metodologia. O ANEXO II apresenta exemplos de relatórios gerados a partir das ações de EAN realizadas.

As atividades de EAN são importantes para incentivar o consumo da alimentação adequada, de forma a empoderar os estudantes no sentido de cobrar a oferta de comida de verdade e formação de hábitos alimentares saudáveis. Não só em seu sentido de importância nutricional, mas também na valorização social da Política, uma vez que a adesão à alimentação escolar historicamente possui um baixo índice.

Dessa forma, emerge a necessidade de se inserir no planejamento institucional da SEEDF, projetos de EAN, baseados no perfil dos estudantes – e isso também depende da avaliação nutricional- de forma a atingir o universo de estudantes, merendeiros, professores, gestores e nutricionistas.

## 6.7 TESTES DE ACEITABILIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Modelo com um caso único(Figura 13, p.123), também destaca o código “Teste de Aceitabilidade” [33], demarcado como uma das preocupações presentes no grupo de documentos, e sua referência no agrupamento está relacionada à categoria “Financiamento e Gestão”

---

<sup>72</sup>No ANEXO II, apresentamos alguns exemplos das ações conduzidas, que expressam a não existência de sistematização das ações na medida em que demonstram que não há sincronicidade de temas e metodologias de condução das ações.

Os testes de aceitabilidade<sup>73</sup> configuram importante parâmetro para a inserção ou retirada de preparações do cardápio ofertado, permitindo ao nutricionista também elaborar estratégias para incentivo do consumo de refeições saudáveis por meio da EAN:

“Art. 20 A EE’x deve aplicar teste de aceitabilidade aos estudantes sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente (FNDE, 2020).

De acordo com o FNDE, o “[...] teste de aceitabilidade é o conjunto de procedimentos metodológicos, destinados a medir o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares. Faz parte da análise sensorial de alimentos, que evoca, mede, analisa e interpreta reações” (FNDE, 2017b, 2018).

Com a finalidade de evitar desperdícios e verificar a aceitação das refeições nas escolas, o PNAE prevê a aplicação de testes de aceitabilidade, lançando mão da escala hedônica<sup>74</sup> de avaliação das preparações por parte dos estudantes.

Apesar de existirem testes realizados, estes foram realizados de forma isolada, não havendo característica de coleta sistemática de dados referentes à opinião dos estudantes em relação às preparações e refeições até o ano de 2018.

No ano de 2018, a DIAE adquiriu carne suína IQF- *Individually Quick Frozen*<sup>75</sup>e promoveu testes de aceitabilidade para esse produto que era uma inovação no cardápio.

Nesse sentido, formulou orientações gerais às quais damos destaque:

“[...] Orientações para o Teste de Aceitabilidade da Carne Suína (Enviada as UNIAES antes da realização dos testes). Antes do teste: **verificar o cardápio do dia e quais gêneros estarão disponíveis para acompanhar e/ou preparar a receita de carne suína. Caso necessário, faça os ajustes na receita com o que estiver disponível na cozinha.** No caso de impossibilidade de preparo da receita de carne suína sugerida pela Equipe de EAN (Educação Alimentar e Nutricional), **entre em contato para as adaptações necessárias**” (CAEDF, 2018c)

<sup>73</sup>O FNDE possui Manual para aplicação de testes de aceitabilidade junto aos estudantes. Esse manual contou com a colaboração dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição – CECANEs. Os CECANEs prestam apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados.

<sup>74</sup> Método sensorial afetivo para avaliar a preferência e consequentemente a aceitação ou não do produto (FNDE, 2017b).

<sup>75</sup> O sistema de congelamento IQF – *Individually Quick Frozen* ou Congelamento Rápido Individualizado, permite que alimentos pequenos sejam congelados individualmente mantendo forma, textura e sabor, podendo ser por imersão (congelamento criogênico) ou através de um leito fluidizado.

**“[...]Ao chegar ao local, a Equipe de EAN junto com as nutricionistas, determinará o melhor método de avaliação, de acordo com a faixa etária dos alunos - Resto Ingesta ou Escala Hedônica” (CAEDF, 2018c). Grifo nosso”.**

A partir do fragmento acima destacado, podemos constatar que, não houve planejamento adequado para a realização do teste de aceitabilidade, uma vez que a própria DIAE sugeriu realizar ajustes na preparação caso não haja os gêneros necessários para a confecção da preparação. Ao mesmo tempo se verifica que não há um método escolhido para o teste, na medida em que refere que isto “será decidido ao chegar ao local”.

Para além da ausência de metodologia para a realização dos testes, a Figura 22 proporciona constatar que a carne suína IQF nos cortes de Paleta e Pernil compuseram preparações diferentes a saber: Macarronada com paleta desfiada, Arroz carreteiro com suíno desfiado, Arroz colorido com suíno, Pernil grelhado com arroz e Estrogonofe de carne suína, escondidinho de pernil com arroz, Pernil grelhado e acebolado. Os testes de aceitabilidade dos itens apresentados na Figura 22 foram 100% aprovados de acordo com a DIAE:

Figura 22- Cronograma de execução de testes de aceitabilidade 1/2018 para novas preparações com carne suína.

Regional	Escolas	Quantidade	Data da aplicação do teste de aceitabilidade	Tipo de corte	Preparação: Sugestão do Prato principal	Amostra de alunos *calculada de acordo com o número de alunos matriculados.
Sobradinho	Córrego do Arrozal - Rural - EF	5 kg	21/03 – Manhã	Paleta	Macarronada com Paleta desfiada,	77
*Ceilândia	Escola Park Anísio Teixeira - EF	7 kg	22/03 – Manhã	Paleta	Arroz carreteiro com suíno desfiado	169
São Sebastião	EC 104	11 kg	23/03 – Manhã	Pernil	Arroz colorido com suíno	171
Guará	CED 03	13 kg	26/03 – Manhã	Pernil	Pernil grelhado com arroz	244
Samambaia	CEM 304	15 kg	26/03 – Tarde	Paleta	Strogonoffe de carne suína	309
Plano piloto	EC 415 Norte - EF	7 kg	27/03 – Manhã	Paleta	Arroz carreteiro com suíno	171
Taguatinga	CEF 08	11 kg	28/03 - Tarde	Pernil	Escondidinho de Pernil com Arroz	260
Gama	CEF 11	12 kg	29/03 - Manhã	Pernil	Pernil grelhado e acebolado	288

Fonte: CAEDF(CAEDF, 2018).

No caso em tela, os testes realizados compreenderam preparações diferentes, o que reduz ainda mais a amostra utilizada para a aprovação ou não de determinada preparação a ser inserida no cardápio. Ainda, a DIAE não apresentou metodologia utilizada para a definição de universo amostral, demonstrando que os resultados podem possuir fragilidade metodológica<sup>76</sup>.

Todas as preparações constantes na Figura 22, tiveram os percentuais de aceitação acima de 85% e, portanto, cumpriram o requisito de aceitabilidade mínima previsto na Resolução FNDE nº 6 de 2020, no entanto, podemos verificar no próprio relatório dos testes realizados que as receitas não cumpriram um padrão, conforme fragmento destacado a seguir:

“O teste foi aprovado com 98% de aceitação na Escola Park Anísio Teixeira. Por ser tratar de uma escola Park onde são realizadas aulas de atividade física, música, dança, etc. Os alunos foram selecionados à medida que chegavam ao refeitório, não sendo, portanto, identificados por turma. **O supervisor da alimentação escolar adquiriu colorau e cheiro verde para incrementar a preparação**”

Resultado: O teste foi aprovado com 88% de aceitação em 11 turmas. **Nessa escola as merendeiras fizeram uso do açafraão. Alguns alunos confundiram a carne com frango pelo hábito de consumir a galinhada**”. Grifo nosso.

As alterações indicadas, interferiram na percepção dos estudantes, visto que alguns confundiram com galinhada. Ainda, os ingredientes utilizados podem não se repetir nas preparações futuras, caracterizando a falta de padronização.

Assim, fica nítido que a DIAE não possui planejamento para a realização dos testes de aceitabilidade, destacando ainda que as medidas adotadas para o cumprimento das normativas carecem de metodologia e gestão, e reconhecidamente foi incapaz de elaborar orientações que permitissem a validade dos dados obtidos. Demonstra ainda a inércia da gestão ao longo do tempo, uma vez que não estabeleceu cronograma e orientações para um Programa que já acontece há tantos anos.

Em 2019, a DIAE conduziu testes de aceitabilidade para preparações frequentes do cardápio, que foram definidas em conjunto com o CAEDF e os resultados estão demonstrados na Figura 23.

---

<sup>76</sup>O manual para aplicação dos testes de aceitabilidade do FNDE, indica que é necessário verificar se há necessidade de estratificação de amostra, de forma a separar, por exemplo, escolas de diferentes realidades sociais, idades e realizar o teste com no mínimo 100 alunos.

As preparações reprovadas foram: Peixe com pirão de cenoura, arroz e beterraba (79%); Filé de peixe ao molho (69%); Macarronada com carne e creme de abóbora (73%); Biscoito cream cracker e leite caramelado (56,46%); Macarrão ao molho vermelho com carne moída (65,38%); Macarrão com carne moída e cenoura, salada de beterraba com pepino (79,2%); Carne bovina com abóbora, arroz e salada de beterraba (60,02%); Bolinho de mapará com batata doce (82%); Peixe ao molho (51,92%).

Os dados apresentam que mais da metade das refeições (52,94%) submetidas ao teste de aceitabilidade foram reprovadas, dando destaque às preparações com peixe que foram rejeitadas. A rejeição pelo peixe mapará que fazia parte do cardápio, e o CAEDF solicitou à SEEDF que verificasse a aceitação do item nas preparações, pois recebia reclamações dos estudantes e dos professores em relação à palatabilidade do peixe.

Figura 23 - Resumo de testes de aceitabilidade realizados para preparações presentes no cardápio em 2019.

CRE	Unidade Escolar / Data do teste	Preparação	Tipo de Teste	Número de Escolares presentes	Número de Escolares participantes do Teste	Índice de Aceitação %	Resultado
Guará	EC 06 28/02/2019	Peixe com Pirão de cenoura, arroz e beterraba	Escala Hedônica	176	98	79%	Reprovado
Guará	EC 06 27/02/2019	Vitamina de Banana e Biscoito Amanteigado	Escala Hedônica	176	119	91%	Aprovado
Guará	EC 06 26/02/2019	Macarrão com frango	Escala Hedônica	168	111	95%	Aprovado
Núcleo Bandeirante	EC 05 17/05/2019	Filé de peixe ao molho	Escala Hedônica	114	88	69%	Reprovado
Núcleo Bandeirante	EC 03 12/04/2019	Macarronada com carne e creme de abóbora	Resto- Ingestão	340	164	73%	Reprovado
Núcleo Bandeirante	EC 03 do NB 12/04/2019	Macarronada com carne e creme de abóbora	Escala Hedônica	340	164	88%	Aprovado
Núcleo Bandeirante	EC 05 26/08/2019	Macarronada com Almôndega	Escala Hedônica	141	72	96%	Aprovado
Taguatinga	CED 02 04/11/2019	Carne moída com cenoura refogada	Escala Hedônica	120	100	85%	Aprovado
Planaltina	EC 09 09/12/2019	Biscoito Cream Cracker e Leite Caramelado	Escala Hedônica	65	65	58,46%	Reprovado
Planaltina	EC 07 09/12/2019	Macarrão ao molho vermelho com carne moída	Escala Hedônica	52	52	65,38%	Reprovado

		e pimentão					
Recanto das Emas	EC 203 04/12/2019	Macarrão com carne moída e cenoura; Salada de beterraba com pepino	Escala Hedônica , Resto- Ingestão	189	109	79,2	Reprovado
Recantos das Emas	CEF 301 05/12/2019	Carne bovina com abóbora, arroz e salada de beterraba	Escala Hedônica , Resto- Ingestão	177	107	60,02	Reprovado
Paranoá	CED DARCY RIBEIRO 30/04/2019	Mousse de Maracujá	Escala Hedônica , Resto- Ingestão	80	80	100	Aprovado
Gama	EC 22 18/03/2019	Escondidinho de Frango com batata	Escala Hedônica	-	29	90%	Aprovado
Gama	EC 22 20/03/2019	Bolinho de Mapará com Batata Doce	Escala Hedônica	-	21	91%	Aprovado
Gama	CEMI 20/06/2019	Bolinho de Mapará com Batata Doce	Escala Hedônica	-	40	82%	Reprovado
Gama	CEF 05 28/05/2019	Peixe ao Molho	Escala Hedônica	200	52	51,92%	Reprovado

Fonte: CAEDF (2019).

Em 2017, a SEEDF negou ao CAEDF a realização de teste de aceitabilidade do filé de mapará, alegando que sua alta oferta naquele momento impactaria no resultado do teste:

“[...] salientam ainda que em relação aos pescados, mais especificamente o filé de mapará, os testes serão executados assim que a oferta de carnes seja normalizada, uma vez que o teste não refletirá a aceitação real ao produto e sim a rejeição em consequência da oferta maior que o habitual do gênero no cardápio, devido ao atraso no processo de licitação dos produtos de origem animal”<sup>63</sup>.

A justificativa dada acima para a não realização do teste, não se sustenta, uma vez que não faz parte da metodologia de aplicação dos testes proposta pelo FNDE, questionamentos acerca da frequência das preparações. Por exemplo, o arroz que é servido todos os dias, pode ser aceito ou não a depender de suas características sensoriais.

Chamamos atenção, para o fato da SEEDF se negar a realizar o teste de aceitabilidade, demonstra que um resultado negativo seria “na verdade”, o resultado da insatisfação dos estudantes em relação às características organolépticas das preparações. Todo esse cenário mostra o somatório de problemas de abastecimento, logística e por fim gestão.

Outro destaque a ser feito, é que foram utilizados pela SEEDF para a obtenção dos resultados do TA, o método de escala hedônica e o método de “resto ingestão<sup>77</sup>”, o que gerou por exemplo, uma contradição dos dados de aceitação na Escola Classe 3 do Núcleo Bandeirante quando testada a preparação macarronada com carne e creme de abóbora, que mostrou aprovação e reprovação a depender do método de avaliação utilizado (Fig. 23).

Apesar de todos os esforços observados nas legislações em ofertar uma alimentação de qualidade na escola, o cenário da adesão à alimentação escolar no Brasil não representa uma adesão alta. Isso significa que mesmo sendo um programa estruturado e de caráter universal, não alcança a totalidade dos estudantes nas escolas.

A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar – PENSE 2015 (IBGE, 2016), que ocorre desde de 2009, é um inquérito “[...] realizado com escolares e adolescentes de forma trienal, e fornece dados que possibilitam verificar as repercussões da alimentação ofertada na escola a partir da visão dos estudantes entre 11 a 19 anos. A PENSE 2015 apontou que mais da metade dos estudantes (61,5%) informou consumir raramente ou nunca a comida ofertada pela escola”. Em números exatos, num universo de 16 milhões de estudantes, pouco mais de 6 milhões afirmaram consumir rotineiramente a alimentação escolar.

A partir das entrevistas realizadas podemos verificar que a adesão ou aceitação da alimentação escolar, também confere presença na percepção do Gestor 5:

“Na nossa regional as merendeiras são muito caprichosas, mas acho a quantidade de servidoras pequena. Muitas trabalham com cargas pesadas e adoecem pelo excesso de trabalho. **Os cardápios ofertados pelas nutricionistas são bons, mas deveriam fazer uma consulta sobre preferências dos alunos. Têm refeições que não são bem aceitas pelos estudantes**” Entrevistas\Entrevista gestor 5: 3: 490 - 3: 839 (0). Grifo nosso.

.As motivações para o não consumo de refeições ofertadas na escola são as mais variadas, destacando-se em estudos recentes a estrutura inadequada do local, aparência das refeições, temperatura, preferências alimentares, alimentos competitivos nas escolas, distúrbios por imagem corporal, entre outros (DANELON et al., 2015; VIEIRA et al., 2005).

---

<sup>77</sup> A DIAE não apresentou junto aos resultados apresentados na Figura 24, descrição da metodologia utilizada para obtenção de dados de resto.

Nesse sentido a RT do PNAE afirma que apesar de não existirem dados quanto à adesão à alimentação escolar, percebe uma melhoria na aceitação das refeições por parte dos estudantes, o que reforça a falta de sistema de monitoramento do PNAE de forma a aferir a qualidade das refeições e do próprio Programa. Quando perguntado ao profissional sobre dados de adesão ao Programa a resposta foi a seguinte:

“[...] Não tenho esse dado. mas eu vejo que a adesão à alimentação escolar aumentou muito desde que eu entrei em 2014. Não temos mais sucos artificiais, e fornecer mais alimentos *in natura*. A grande conquista foi ter conseguido alimento da agricultura familiar pra todos. Estamos começando a perceber que eles estão gostando da alimentação escolar” (RT, Pos. 55).

Em estudo realizado no estado do Paraná em 2018, “[...] o índice de adesão efetiva à alimentação escolar foi de 30,1% nas escolas rurais e de 23,7% nas urbanas. “Não gostar das preparações servidas” foi o principal motivo o para a não adesão dos estudantes (38%) da amostra estudada. Na mesma pesquisa, a adesão foi maior entre aqueles que consideravam a alimentação escolar saudável” (VALENTIM et al., 2017).

Ainda no que diz respeito ao teste de aceitabilidade, a SEEDF não desenvolve a prática de aplicar os testes de forma planejada para refeições frequentes, avaliando somente novos itens após licitados, descumprindo critério estabelecido pelo FNDE para incluir novas preparações no cardápio ou avaliar aquelas que já compõem o cardápio há muito tempo. Além disso, demonstrando a inadequação dos testes aplicados, (amostra, modo de contagem dos pontos da escala hedônica, e ponto de corte do resto), está a rejeição apontada pelos estudantes nos cardápios que já estavam sendo servidos. Isso demonstra cabalmente, que o planejamento, execução e avaliação do Programa, carece de melhorias em todos os aspectos.

O TA também não possui potencial de captar aspectos higiênico sanitários e a correta forma de preparo das receitas. Em outras palavras, o que é aceito não necessariamente é o preconizado ou está dentro dos parâmetros sanitários.

Já destacamos que o cálculo do cardápio e das fichas técnicas são os instrumentos adequados para avaliar o fornecimento do aporte nutricional preconizado na Resolução FNDE nº 6 de 2020, porém a mera apresentação de documentos do cardápio não necessariamente se reproduz no prato do estudante. As normativas não fazem previsão de outras formas para coleta de dados qualitativos do PNAE, com vistas a avaliação do

alcance dos objetivos da Política, como já apresentado nas falas e nos documentos destacados acima.

Da mesma forma, não existem dados consolidados na DF quanto ao desperdício da alimentação ofertada, adesão e cobertura das necessidades nutricionais. Ou seja, o desperdício de recursos públicos pode ser ainda maior, quando não se tem certeza de que os alimentos comprados foram de fato consumidos pelos estudantes, de forma a atingir o objetivo principal do Programa que é nutrir o estudante.

## 6.8 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Apesar de demonstrar forte presença no grupo de documentos do Objetivo 1 (Figura 6, p.100), a Agricultura Familiar não expressou presença na Nuvem de Palavras de documentos pertencentes ao Objetivo 2 (Figura 12, p.122) e nem se encontra entre os 10 códigos mais presentes (Figura 13, p.123).

Esse resultado ocorreu em razão da pouca, ou nenhuma menção textual da palavra. A ausência dessas menções pode indicar que os dados da Agricultura Familiar são essencialmente quantitativos, buscando-se expressar nos documentos, cálculos quanto ao cumprimento ou não do percentual mínimo de compras (de 30% dos recursos provenientes do FNDE) dos produtos e suas quantidades, com poucas ou nenhuma informação quanto aos aspectos qualitativos.

Embora não tenha ficado entre os 10 códigos mais frequentes, ele aparece em destaque nos documentos, pois se trata de um dos quesitos que não tinham cumprimento da legislação.

Apesar do relato dos Coordenadores de Regionais de Ensino ser de satisfação com os alimentos provenientes da agricultura familiar, não existem mecanismos qualitativos de avaliação desses produtos, nem por parte do CAE nem da SEEDF. O nutricionista RT, ou os gestores envolvidos na operacionalização do PAEDF (merendeiras, auxiliares administrativos) podem (e devem) realizar o recebimento não só desses produtos, mas de todos os outros que compõem o cardápio, de forma a rejeitar junto aos fornecedores, aqueles que não cumpram o padrão de qualidade previsto nos instrumentos contratuais firmados entre o Estado e as empresas fornecedoras.

Afinal de contas, ser um produto proveniente da Agricultura Familiar não quer dizer que não possam estar permeados de defeitos, como por exemplo, uma banana que já passou do ponto de maturação, ou uma caixa de laranjas podres, ou ainda hortaliças em fase de decomposição.

O recebimento e correta armazenagem desses produtos é outra variável, de forma a manter a qualidade dos produtos entregues, garantindo sua utilização nas preparações e por fim o consumo junto aos estudantes.

Ao redor do mundo, diferentes programas de alimentação e nutrição destinados ao público escolar têm estabelecido processos de compra mais próximos do local de consumo e de pequenas produções, destacando-se internacionalmente a preferência por alimentos orgânicos (GONZÁLEZ-CHICA; CATARINA; CORSO, 2018).

Nos diferentes países, ocorrem programas de alimentação e nutrição destinados ao público escolar, e há uma forte tendência destes em estabelecer relações com pequenos produtores locais, e fortalecer a economia local e a preferência por alimentos orgânicos (GONZÁLEZ-CHICA; CATARINA; CORSO, 2018).

Nessa mesma linha, o PNAE prevê que:

“Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”.

A agricultura familiar e sua importante interface com o PNAE, oferece possibilidade de melhoria na variedade dos cardápios aproximando as cadeias de produção e consumo. Em 2019 o PNAE atendeu mais de 40 milhões de estudantes, o que implica certamente no incentivo ao comércio local.

Essa determinação visou incorporar elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos estudantes das escolas públicas e estimular a agricultura familiar nacional (FNDE, 2017a)

O PNAE “[...] potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades (indígenas e

quilombolas), o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social” (FNDE, 2017a).

Assim, a compra institucional da agricultura familiar incentiva a reflexão quanto às formas de produção de alimentos, valorizando o desenvolvimento de cadeias curtas de produção e comercialização, e “[...] possibilitando acesso à alimentos mais saudáveis, na perspectiva da promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, com incentivo à cultura alimentar local” (FNDE, 2017a).

Em estudo publicado em 2018, revelou-se que as menores frequências de realização de compras da agricultura familiar foram observadas na região Centro-oeste (63,6%), no Sudeste (64,1%), Pernambuco (36,4%), Piauí (42,9%) e Distrito Federal (50%) (GONZÁLEZ-CHICA; CATARINA; CORSO, 2018).

Na avaliação da execução do PNAE nos municípios do Tocantins, foi verificado que dentre os vinte e seis municípios, somente dois apresentavam gestão positiva para o FNDE em relação às compras da Agricultura Familiar. Para determinar uma gestão positiva é verificado se o município atinge todas as metas do programa e tem investimento na alimentação escolar maior do que a contrapartida enviada pelo FNDE (AFONSO et al., 2021)

Em relação às aquisições dos produtos da agricultura familiar no DF, verifica-se o não cumprimento do determinado pela Lei para aquisições de alimentos da AF com recursos do FNDE, conforme apresenta a Figura 24.

Figura 24 - Execução com agricultura familiar com recursos fonte 100.

**Execução da Agricultura Familiar no PAE/DF – Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.**

Exercício	Repasse FNDE*	Executado – Agricultura Familiar	% gasto com Agricultura Familiar
2014	R\$ 31.905.679,00	R\$ 2.828.600,31	8,86%
2015	R\$ 35.933.356,00	R\$ 3.192.659,70	8,88%
2016	R\$ 35.468.660,00	R\$ 2.051.404,16	5,78%
2017	R\$ 41.779.101,20	R\$ 4.868.475,05	11,65%
2018	R\$42.898.652,00	R\$ 8.807.156,76	20,53%

\*Repasse regular, sem superávit.

Fonte: CAEDF (2018).

A Figura 24 também relaciona uma evolução da execução de recursos provenientes do FNDE com aquisições da agricultura familiar, que passou de 8,86% em 2014 para 20,53% em 2018. Verifica-se a partir desse cenário que os estudantes do DF receberam poucas ou nenhuma refeição composta por esses itens. Isso certamente refletiu uma baixa qualidade nutricional das refeições ofertadas, e corrobora com os apontamentos do CAEDF quanto à qualidade e variedade dos cardápios das escolas do DF.

Podemos também considerar que a atuação do CAE no ano de 2017, no sentido de executar os recursos para agricultura familiar, também pressionou os gestores da SEEDF para o atendimento dessa exigência, que levou ao aumento de 10% de aquisições de 2017 para 2018.

O aumento da execução com produtos da agricultura foi real em 2018, porém destacamos apontamentos do CAE em relação aos itens adquiridos (Figura 23). Observou-se uma concentração de gêneros, uma vez que do total de 29 itens contratados, os gêneros, tangerina *ponkan*, morango, goiaba, cebola nacional e tomate, juntos, representam 63,48% do total dos gastos (CAEDF, 2018).

Figura 25 - Aquisição de produtos da Agricultura Familiar em 2018.

	<b>Alimentos</b>	<b>Preço unitário/kg</b>	<b>Quantidade (kg)</b>	<b>Percentual</b>
<b>1</b>	<b>Tangerina Ponkan</b>	<b>RS 3,50</b>	<b>289.092</b>	<b>18,2%</b>
<b>2</b>	<b>Morango</b>	<b>RS 13,95</b>	<b>234.286</b>	<b>14,7%</b>
<b>3</b>	<b>Goiaba</b>	<b>RS 3,78</b>	<b>210.762</b>	<b>13,2%</b>
<b>4</b>	<b>Cebola nacional</b>	<b>RS 2,35</b>	<b>89.609</b>	<b>5,6%</b>
<b>5</b>	<b>Tomate</b>	<b>RS 3,50</b>	<b>77.361</b>	<b>4,9%</b>

Fonte: CAEDF<sup>64</sup>.

Ao analisar a Figura 25, pode-se verificar que apesar do investimento com a agricultura familiar apresentar um aumento da execução no decorrer dos anos, em especial em 2018, a variedade dos produtos foi limitada. Praticamente 50% dos recursos

executados com agricultura familiar em 2018, foi concentrado nos itens tangerina, morango e goiaba.

Essa escolha administrativa de concentrar as aquisições em três frutas (*ponkan*, morango e goiaba) para os cardápios, certamente gerou monotonia na oferta de frutas, principalmente para aqueles estudantes de tempo integral.

Outra questão a ser levantada, é que o morango, fruta de casca sensível, necessita de armazenamento em ambientes refrigerados ou no mínimo arejados, situação que não é encontrada na maior parte das cozinhas escolares. Este fato compromete a qualidade do produto servido, em virtude de oxidação dos compostos (Vit C, Vit. A) presentes no morango. A falta de armazenamento adequado também compromete a segurança higiênico sanitária.

Também se faz necessário observarmos que o item morango, ao preço de R\$13,95 impulsionou os gastos, de forma a atingir o percentual de 30% previsto em Lei, ou seja, a aquisição vultuosa desse item aproximou a SEEDF do patamar de investimentos exigido na legislação.

Somente em 2019, a SEEDF passou a cumprir a obrigatoriedade prevista na legislação (30%), destinando 31,9% dos recursos para aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar.

A Figura 26 demonstra a consolidação de dados realizada pelo CAEDF em 2019 quanto a AF. A partir destes, pode-se verificar um aumento de variedade de produtos adquiridos, e do número de cooperativas de fornecedores em especial em 2017. A consolidação apresentada pelo CAEDF também apresenta o universo de escolas atendidas no DF, passando de 186 em 2017 para 669 em 2019.

Apesar do aumento da execução dos recursos financeiros por parte da SEEDF, o CAEDF destaca que os contratos firmados previam um volume muito maior de compras. Por exemplo, em 2014, a SEEDF celebrou contrato no valor de R\$ 4.072.820,49 e adquiriu (ou liquidou) apenas 15,6% do montante previsto, ao passo que em 2017, os contratos celebrados somavam cerca de 6 milhões e executaram-se 79,2% dos recursos, cenário que se repetiu em 2018 (Figura 26).

Da Figura 26 se apreende que apesar de ter sido feita uma estimativa de fornecimento (que foi contemplada nos contratos), a utilização dos produtos não ocorreu

da forma prevista, evidenciando um problema relacionado à execução dos cardápios propostos.

Chamamos atenção para o fato de que em 2017, foi o ano em que o CAEDF, motivado pelas irregularidades apuradas até 2016 quanto ao não cumprimento da aquisição de produtos da AF, promoveu forte pressão no sentido de reverter esse cenário, e essa pressão, de fato, demonstra ter surtido efeito para o aumento da oferta desses produtos na alimentação escolar do DF.

Figura 26- Evolução da aquisição da AF entre 2014 e 2019.

Evolução da aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar do DF e da RIDE para o PAE/DF – 2014 A 2019						
DADOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
<b>Produtos</b>	12 - Bebida láctea, iogurte, abobrinha, batata, limão, maracujá, repolho, tangerina, brócolis, goiaba, morango e tomate.	12 - Bebida láctea, iogurte, abobrinha, batata, limão, maracujá, repolho, tangerina, brócolis, goiaba, morango e tomate.	12 - Bebida láctea, iogurte, abobrinha, batata, limão, maracujá, repolho, tangerina, brócolis, goiaba, morango e tomate.	23 – Abacate, banana, goiaba, limão, maracujá, morango, tangerina, abóbora, abobrinha, alface, batata doce, beterraba, cebola, brócolis, cebolinha, cenoura, chuchu, couve, repolho, tomate, vagem, espinafre e salsa.	29 - Abacate, banana, goiaba, limão, maracujá, morango, tangerina, abóbora japonesa, abobrinha italiana, alface crespa, batata doce, beterraba, brócolis japonês, cenoura, chuchu, couve manteiga, espinafre, inhame, repolho branco, tomate, vagem, cebolinha, salsa, cebola, alho, couve-flor, pepino preto, coentro e pimentão verde.	30 - Abacate, banana, goiaba, limão, maracujá, morango, tangerina, abóbora japonesa, abobrinha italiana, alface crespa, batata doce, beterraba, brócolis japonês, cenoura, chuchu, couve manteiga, espinafre, inhame, repolho branco, tomate, vagem, cebolinha, salsa, cebola, alho, couve-flor, pepino preto, coentro, milho verde e pimentão verde.
<b>Volume Financeiro – Contratado</b>	R\$ 4.072.820,49	R\$ 4.388.761,43	R\$ 4.388.761,43	R\$ 6.141.060,30	R\$ 13.210.739,51 Reajustado TCU – R\$12.144.076,47	R\$ 18.923.494,061
<b>Volume Financeiro – Executado</b>	R\$ 638.976,76 % de Execução – 15,6%	R\$ 1.463.270,58 % de Execução – 33,3%	R\$ 1.444.724,56 % de Execução – 32,9%	R\$ 4.868.475,04 % de Execução – 79,2%	R\$ 8.807.156,76 % de Execução – 72,52%	<i>Será executado em 2019</i>
<b>Organizações Rurais</b>	3 - COPAS, MISTA, ASPAG.	3 - COPAS, MISTA, ASPAG.	3 - COPAS, MISTA, ASPAG.	7 – MISTA, COOPERMISTA, ASPAG, COOPERLUZ, COMPAF, ASPRONTE, ASPHOR.	12 – MISTA, COOPERMISTA, ASPAG, COOPERLUZ, COMPAF, ASPRONTE, ASPHOR, ASTRAF, ASPRAF, COOPER-HORTI, AFECA, APROFAL.	<i>Aguardando Chamada Pública 2019</i>
<b>CREs Atendidas</b>	4 - Plano Piloto, Gama, São Sebastião, Brazlândia.	4 - Plano Piloto, Gama, São Sebastião, Brazlândia.	4 - Plano Piloto, Gama, São Sebastião, Brazlândia.	6 – Sobradinho, Núcleo Bandeirante, Brazlândia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas.	10 - Sobradinho, Núcleo Bandeirante, Brazlândia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Guará, Ceilândia, Gama, Samambaia.	14 - Sobradinho, Núcleo Bandeirante, Brazlândia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Guará, Ceilândia, Gama, Samambaia, Taguatinga, Paranoá, Planaltina e Plano Piloto.
<b>Unidades Escolares Atendidas</b>	158	158	158	186	397	669

Fonte: CAEDF (2019).

## 6.9 SUSTENTABILIDADE

Quanto à sustentabilidade das ações no âmbito do PNAE, deve-se demarcar que a Lei nº 11.947 se refere a esse princípio, em seu artigo 12.

“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<sup>57</sup>. Grifo nosso.

Enfatizamos que tanto na Lei nº 11.947 de 2009 quanto na Resolução FNDE nº 6 de 2020, a única menção à sustentabilidade se remete aos cardápios da alimentação escolar.

Dessa forma, não é dado destaque a esse aspecto no conjunto de normativas específicas do PNAE (Objetivo 1) ou no conjunto de documentos do objetivo 2 submetidos à análise de conteúdo, de forma a destrinchar orientações ou exigências em relação ao tema. Em outras palavras, existe uma menção norteadora, mas não de exigibilidade de ações correlatas ao amplo conceito de sustentabilidade.

Apesar de serem consideradas implícitas no artigo 12 da Lei nº 11.947 de 2009, a ausência de exigibilidades e detalhamentos em relação às ações de sustentabilidade na referida Lei, pode ocasionar sua não realização, uma vez que atualmente o tema sustentabilidade perpassa um amplo campo, com os mais diferenciados aspectos de análises e ações a depender do enfoque.

A aquisição dos produtos provenientes da AF é uma das ações de sustentabilidade que podem ser implementadas no âmbito do PNAE, porém outros desafios se colocam diante da importância dessas ações, a exemplo da coleta seletiva; destinação de resíduos gerados a partir da confecção de refeições; ou ainda, uso racional de água e energia e implantação de hortas escolares; e aproveitamento integral dos alimentos, conforme destacou também a Nutricionista 4:

“A maior ação envolvida com a sustentabilidade é aquisição de alimentos pela agricultura familiar, inclusive alimentos orgânicos. Existem projetos de educação alimentar e nutricional que incentivam a criação de hortas escolares, combatem o desperdício e divulgam receitas com aproveitamento integral dos alimentos. Agora, espera-se que o plano distrital de coleta seletiva seja de fato implementada nas escolas para que haja a separação dos resíduos, seu descarte consciente para reciclagem e reutilização. Estamos amadurecendo parcerias

para sermos e trabalharmos mais a alimentação adequada, saudável e sustentável no ambiente escolar” (Entrevista Nutri 4, p. 7: 1374).

O grande volume de lixo produzido a partir da confecção das refeições nas escolas no DF não recebeu atenção dos gestores nos anos analisados, conforme depoimento da RT do PAEDF em 2020 quando questionada sobre as ações de sustentabilidade e gestão de resíduos:

“[...] Legal você falar disso, realmente a situação é bem complicada aparece aqueles os que levam pro porco, mas não temos discussão ou ações nisso. Podemos incluir nos boletins e nos trabalhos com EAN. Começar a incluir em nossa pauta. Entendo que a gente já pode começar” (RT, Pos. 88-91).

Assim, a partir do *corpus* de análise constituído para esta pesquisa não se evidenciaram iniciativas que remetam a ações por parte da SEEDF, no âmbito da Alimentação escolar, que apresentem medidas para contribuir com a sustentabilidade. Nesse sentido, as ações do CAEDF, não contemplaram também preocupações acerca do tema.

## 6.10 CONTROLE DE QUALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Orientar e supervisionar as atividades relacionadas à produção de alimentos é de atribuição do nutricionista. O controle de qualidade e a higiene das instalações são importantes para a existência de condições seguras de preparo, armazenamento e transporte de alimentos. As cozinhas devem ser dotadas de Manual de Boas Práticas, considerando as características específicas de cada unidade de alimentação e nutrição, e atender a legislação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária –ANVISA.

O código “Qualidade alimentar” [65] também demonstrou ter força no conjunto de documentos analisados do objetivo 2, demonstrando a importância desse quesito nas manifestações do CAEDF e da SEEDF.

Quando entrevistados, os gestores puderam expor sua avaliação quanto à qualidade das refeições, das quais destacamos a fala do Gestor 3 – Coordenador de Regional de Ensino:

“[...] Os gêneros disponibilizados para a merenda são de boa qualidade. As merendeiras se esforçam para produzir ótimas refeições, mas falta capacitação para as mesmas que em sua maioria trabalham de forma amadora por falta de treinamento, falta também equipamentos em suas cozinhas para tornar o serviço de produção de alimentos mais profissional, isso ocorre também por falta de recursos das escolas e por falta de conhecimento dos gestores. **A**

**merenda ainda é um tanto quanto negligenciada por parte dos gestores, que tem seu foco voltado em sua maioria para as atividades pedagógicas, negligenciando a alocação de recursos para equipamentos/utensílios de suas cozinhas, assim como pequenos reparos necessários para garantir uma boa execução do PAE/DF.** ...Quanto ao trabalho dos nutricionistas acredito que possa melhorar, **mas é necessário que a secretaria de educação melhore os sistemas de planejamento**, para tornar mais ágil e eficiente as ações de planejamento, recursos são necessários para realizar mais atividades de EAN, é necessário transporte para atuar de forma mais presente junto as escolas e comunidade escolar. Outro ponto muito importante é o comprometimento de todos os atores responsáveis, para que cada um faça sua parte, trabalhando sempre em parceria, para torna a execução do PAE/DF cada dia melhor” (Entrevista gestor 3, p. 3: 459). Grifo nosso.

No fragmento em tela, é possível verificar que o gestor trata os problemas de forma a não assumir as responsabilidades enquanto ator do Programa. Como pode ser verificado em sua fala o pleno conhecimento dos problemas, porém sem apresentar medidas propositivas de solução para eles.

Apesar de considerar os gêneros de boa qualidade, destaca problemas quanto ao treinamento de pessoal e observa negligência por parte dos gestores no que diz respeito à adequação de espaço físico e equipamentos/utensílios para a confecção das refeições. Ao passo que destaca também, outros problemas de ordem administrativa para a operacionalização do Programa.

Em 2019, o CAEDF constatou o processo de descongelamento de carnes ocorrendo em bancadas nas fiscalizações realizadas ocorrendo em temperatura ambiente, quando deveria ser realizado sob refrigeração<sup>78</sup>.

A justificativa da SEEDF para essa prática indevida, é a inexistência de espaço nos equipamentos para a realização do procedimento de forma correta e nem espaço para alocação de novos equipamentos para atender ao procedimento de descongelamento sob refrigeração. Esse fato evidencia a falta de dimensionamento adequado dos equipamentos para a realização do processamento de alimentos em conformidade com a legislação sanitária.

Por outro lado, de forma geral, a opinião dos gestores reflete uma visão de qualidade das refeições, com empenho dos merendeiros no preparo, mas também destaca

---

<sup>78</sup>ANVISA, RDC nº 216/2004 - O descongelamento deve ser conduzido de forma a evitar que as áreas superficiais dos alimentos se mantenham em condições favoráveis à multiplicação microbiana. O descongelamento deve ser efetuado em condições de refrigeração à temperatura inferior a 5°C (cinco graus Celsius) ou em forno de micro-ondas quando o alimento for submetido imediatamente à cocção (ANVISA, 2004).

os aspectos estruturais que carecem de atenção dos gestores, conforme destaque de trecho de entrevista com o Gestor 4 – Coordenador de Regional de Ensino:

“A qualidade das refeições servidas é boa. Em sua maioria o comprometimento dos merendeiros, no preparo e na execução das refeições é excelente. As equipes gestoras das escolas exercem sua parceria de forma responsável. As nutricionistas desempenham o papel de suporte e acompanhamento da execução das refeições, bem como realizam ações de avaliação do estado nutricional, educação alimentar e nutricional para com os estudantes. **No tocante aos equipamentos e investimentos estruturais, reafirmo que poderiam ser melhorados, assim como poderia haver melhor informatização da parte de Prestação de Contas e Controle de Alimentos**, facilitando a vida dos gestores escolares. O ideal seria a implementação de um sistema próprio para auxílio na Prestação de Contas” (Entrevista gestor 4, P. 4: 0). Grifo nosso.

Complementando as análises anteriores, se percebe que a SEEDF tem pleno conhecimento das dificuldades estruturais que perpassam as cozinhas das escolas, porém no conjunto de documentos analisados não foram localizadas manifestações no sentido de programar, mesmo que a longo prazo, reformas necessárias nessas cozinhas a fim de proporcionar condições de qualidade no manejo dos gêneros alimentícios nas unidades de alimentação e nutrição.

Arelado a isto, é importante destacar a necessidade de condução de treinamentos frequentes para merendeiras para a correta adoção de procedimentos de higiene pessoal e de instalações que não foram expressas nos documentos analisados.

Outro aspecto, é a elaboração de Manual de Boas Práticas para as unidades de alimentação e nutrição. Até 2018, as unidades possuíam um manual padrão, que passou a ser individualizado pouco a pouco a partir desse ano. Não foi localizado nos documentos analisados menção quanto ao número de cozinhas que já possuem Manual de Boas Práticas próprio. Essa medida é imprescindível para estabelecimento de padrões de qualidade.

Como demonstrado, falta de infraestrutura adequada é um dos fatores que mais impacta o controle de qualidade da alimentação escolar no DF. A falta de ambientes estruturados em conformidade com a legislação sanitária, e que possuam equipamentos e utensílios em quantidade necessária para atender com segurança os aspectos sanitários do preparo de refeições, certamente é um dos gargalos enfrentados pelos gestores, e também perpassaram a avaliação da Nutricionista 3 do PAEDF destacadas abaixo:

“para fazer o pré preparo e preparo no mesmo tempo e com a mesma qualidade é necessário um número maior de colaboradores (merendeiras) e mais utensílios e infraestrutura “Entrevistas\Entrevista Nutri 3: 4: 1006 - 4: 1174 (0).

“Dificuldades: cozinhas pequenas, estoques pequenos, muitas escolas não tem refeitório e Precisam de reformas para atender à legislação sanitária”

Entrevistas\Entrevista Nutri 3: 6: 14 - 6: 158 (0).

“Número de merendeiras está aquém segundo a legislação vigente”

Entrevistas\Entrevista Nutri 3: 6: 160 - 6: 221 (0).

O espaço reduzido dos depósitos, muitas vezes adaptados nos espaços escolares, dificulta o armazenamento correto dos alimentos que se deterioram facilmente em ambientes de temperatura inadequada. Ademais, a logística de entrega dos produtos hortifrutigranjeiros ocorre semanalmente, às Segundas-feiras, e o período de armazenamento é de no mínimo uma semana. Nesse sentido, o CAE destacou em 2019:

“[...] No entanto, é imperioso ressaltar que os problemas apresentados pela SEEDF **que impactam diretamente na qualidade da alimentação escolar são aqueles relacionados ao investimento do GDF em reformas de ampliação e adequação das cozinhas e depósitos das escolas, construção de refeitórios**, aquisição de alimentos variados e adequação do quadro técnico de profissionais nutricionistas e manipuladores de alimentos(**merendeiros**)”.Grifo nosso.

Desta feita, detalhamos a seguir com mais profundidade os aspectos relativos à infraestrutura disponibilizada pela SEEDF nas escolas do DF para confecção da alimentação escolar.

## 6.11 INFRAESTRUTURA DESTINADA À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Os dados apresentados na Figura 13 (p.123), também remetem destaque ao código “reforma” [26], indicando a necessidade de adequação de infraestrutura nas cozinhas das escolas do DF, reforçando que tais aspectos são indispensáveis para a qualidade da alimentação escolar. A falta de infraestrutura e equipamentos adequados, podem comprometer seriamente a qualidade e a segurança da alimentação fornecida.

De acordo com o CAE, a infraestrutura das cozinhas compromete de forma crítica algumas escolas. Durante a visita às escolas o CAE preenche *checklist*<sup>79</sup> (ANEXO III)

<sup>79</sup> Exemplos da consolidação de dados de fiscalização do CAEDF, baseados na RDC 216 de 2004, estão apresentados no ANEXO III.

proposto pela Resolução da Anvisa, RDC nº 216 de 2004<sup>80</sup>, e por várias vezes constatou problemas de infraestrutura das cozinhas e falta de equipamentos e utensílios adequados. Não foram encontrados dados da SEEDF que consolidem informações quanto às condições estruturais das cozinhas no que diz respeito às necessidades de adequação desses espaços para atendimento a Resolução da ANVISA nº 216 de 2004 (ANVISA, 2004).

A maioria das escolas não possui refeitório, e é uma realidade em diversas escolas os estudantes realizarem suas refeições no chão. Na visão dos gestores entrevistados, foi unânime a indicação de necessidade de reformas nas cozinhas, conforme manifestação do Gestor 4 – Coordenador de Regional de Ensino, destacada abaixo:

“Na minha opinião as cozinhas de algumas das Unidades Escolares, vinculadas a nossa CRE **precisam passar por reformas estruturais, visando sua ampliação**. Devesse haver, também, **maiores investimentos, visando melhorar a oferta de equipamentos e utensílios de cozinha**. O que ocorre, atualmente, são manutenções de pequeno porte e compra de alguns equipamentos pontuais, realizados eventualmente por nossa CRE. Porém entendo que seria mais proveitoso e necessário investimentos de nível central, beneficiando todas as escolas da Rede Pública de Ensino do DF (Entrevista gestor 4, P. 3: 699). Grifo nosso.

Em 2019, o CAEDF| identificou em suas visitas de fiscalização a existência de cozinhas com mais de 40 anos, com estruturas antigas e com problemas de atendimento à legislação sanitária. A maior parte delas também não dispõe de refeitórios, gerando situações indignas para a realização das refeições. O fato de não haver local adequado para o consumo das refeições ofertadas certamente afeta a adesão por parte dos estudantes conforme fragmento destacado abaixo:

“[...] O Conselho constata nas visitas de fiscalização alunos lanchando no pátio das escolas, em pé ou acorados, ou em salas de aula sendo necessário, muitas vezes, que as merendeiras ou os alunos levem as panelas e caldeirões até às salas de aula” (CAEDF, 2019).

Em entrevista com Conselheiro do CAEDF (Entrevista CAE 1), foi destacada a necessidade de adequação das escolas quanto à não existência de refeitórios:

“P: Em relação à infraestrutura das escolas, é possível dizer que temos cozinhas adequadas para a confecção da alimentação escolar? Há prioridade dos governos nessa questão?

R: Não. Cozinhas e depósitos de gêneros com áreas inadequadas, falta de pias exclusivas para higienização das mãos. O Censo Escolar de 2020 mostra que

---

<sup>80</sup> Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação.

do total de 682 escolas, 501 não possuem refeitórios” (Entrevistas\Entrevista CAE 1: 3: 315 - 3: 517 (0)).

Figura 27- Escolas que passaram por reformas entre os anos de 2015 e 2020.

RA	ESCOLA	ENDEREÇO
I – BRASÍLIA	Centro de Ensino Fundamental 02 de Brasília	SQS 107, AE, Asa Sul
I – BRASÍLIA	Escola Classe 209 de Brasília	SQS 209, AE, Asa Sul
III – TAGUATINGA	Centro de Ensino Médio 03	QSE 05, Área Especial 14
III – TAGUATINGA	CEMAB – Centro de Ensino Ave Branca	QSA 03/05, Área Especial 01
V – SOBRADINHO	Escola Classe Engenho Velho	DF 150, Km 12 - Av. Engenho Velho
VI – PLANALTINA	Escola Classe ETA 44 (EMBRAPA)	BR – 020, KM 18, Embrapa – Área Rural de Planaltina
VI – PLANALTINA	Centro Educacional Várzeas	DF – 120 (DF-455), Núcleo Rural Tabatinga
IX – CEILÂNDIA	EC 15	Setor norte, EQNN 08/10
IX – CEILÂNDIA	CEF 20	EQNM 08/10
IX – CEILÂNDIA	EC 13	EQNM 24/26
X – GUARÁ	Centro de Ensino Fundamental 04	EQ 12, Área Especial "A"
XII – SAMAMBAIA	CEM 414	Quadra 414 - Área Especial 01
XVIII – LAGO NORTE	Centro Educacional Lago Norte (CEDLAN)	SHIS CA 02 Lote 24
XXII – SUDOESTE/OCTOGONAL	EC 08 - Sudoeste/Octogonal	OS 06/08, Lote 03

\*Dados relativos às reformas fiscalizadas e acompanhadas por este setor técnico.

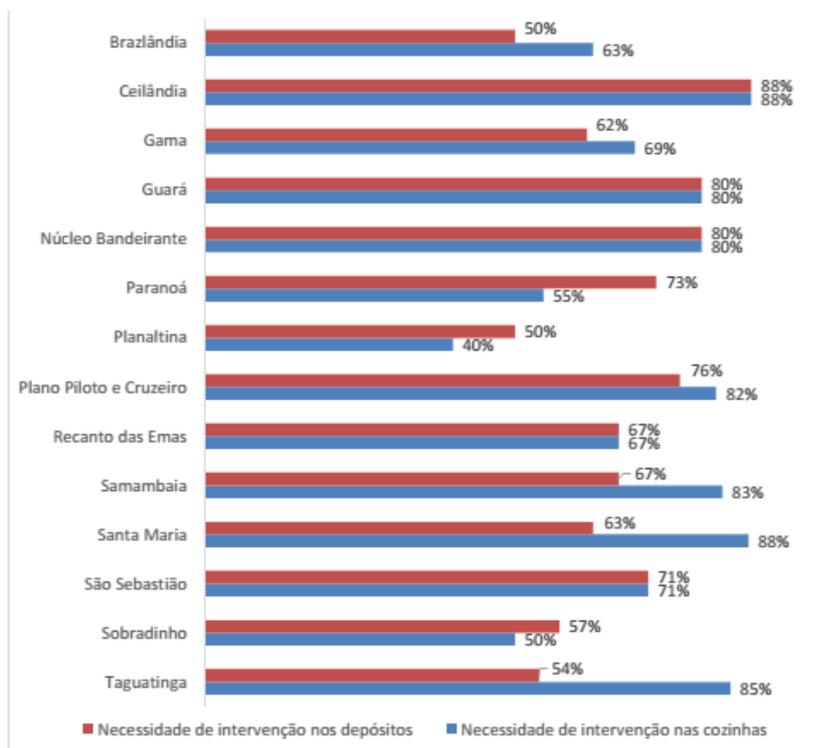
Fonte: Secretaria de Estado de Educação do DF, 2020 [Resposta dada pelo SIC].

A Figura 27 apresenta as escolas que passaram por reformas no período entre 2015 e 2019, somando um total de apenas 14 cozinhas.

Atualmente, o GDF possui 208 escolas com atendimento em período integral, sendo 189 unidades de ensino fundamental e 19 de ensino médio, atendendo cerca de trinta e três mil estudantes (GDF, 2020).

Destacamos que tais escolas passaram a ofertar o ensino integral, porém poucas tiveram a infraestrutura de cozinhas readequada e ampliada para atendimento da confecção de mais refeições ao dia. A Figura 28 demonstra levantamento realizado pelo CAE em 2019 quanto ao percentual de escolas que necessitam de intervenções em cozinhas e depósitos:

Figura 28 - Percentual de escolas que necessitam de intervenções por Regional de Ensino.



Fonte: CAEDF (2019).

Para os estudantes de ensino em período integral são ofertadas cinco refeições ao dia, sendo duas refeições salgadas principais de almoço e jantar. A confecção dessas refeições, obviamente gerou uma maior demanda de trabalho por parte das merendeiras e também demanda mais espaço físico e de equipamentos para armazenamento e preparo de alimentos. Por ser uma grande refeição, essa alimentação não pode ser realizada sem refeitório.

Uma das justificativas fornecidas pela SEEDF para a aquisição de tantos produtos industrializados e carnes que utilizam a tecnologia IQF, é justamente a infraestrutura inadequada das cozinhas, que não possuem espaço para armazenamento de produtos de cadeia fria (refrigerados, congelados) e hortaliças, conforme destacou o CAEDF em 2017: “[...] A infraestrutura inadequada das cozinhas e depósitos, que impossibilitam o adequado armazenamento dos alimentos, sendo essa a justificativa para a compra de alimentos industrializados em detrimento dos alimentos *in natura*” (CAEDF, 2017).

O FNDE (2019) também recomendou em seu relatório de monitoramento, que a SEEDF realizasse adequações em seus espaços destinados à alimentação escolar, garantindo, inclusive refeitórios.

“[...] Proporcionar infraestrutura de refeitório nas UANs, em conformidade com os ditames da RDC ANVISA n° 216/2004 e os parâmetros estabelecidos pelo MEC, a partir do documento-referência: "Espaços Educativos. Ensino Fundamental. Subsídios para elaboração de projetos e adequação de edificações escolares, Série Cadernos Técnicos I, n. 4, vols. 1 e 2" (CAEDF, 2019).

Uma prova da ciência da SEEDF quanto à necessidade de aprimoramento da infraestrutura das cozinhas para operacionalização do PAEDF é a utilização desse cenário junto à CGU para justificar a aquisição de produtos com especificações restritivas, tais como os produtos IQF já mencionados.

Abaixo, destacamos fragmento do Relatório da CGU de 2020 com resposta da DIAE quando justifica a especificação de produtos com tecnologias específicas que segundo a CGU restringia a competição e encarecia o custo.

“Além disto, busca-se aplacar problemáticas que vão além da capacidade da DIAE, de suas gerências e que não são exatamente alcançadas pelo PAEDF, como as de natureza de **déficit de estrutura física** (cozinhas, depósitos, refeitórios), de estrutura **de equipamentos** (falta de eletroeletrônicos, fogões e fornos, utensílios de grande capacidade) e de capilaridade de pessoal competente para atuar na manipulação e cocção de alimentos (**restrito número de merendeiros**, técnicos em nutrição, **servidores capazes de atuar na gestão de alimentação escolar**), etc” (CGU, 2020). Grifo nosso.

As análises conduzidas neste capítulo proporcionaram perceber que, a atuação do CAEDF enquanto órgão de Controle democrático- conforme concebido na Legislação, foi importante para se identificar problemas e alcançar mudanças na alimentação escolar do DF, pois a partir de participação ativa no acompanhamento do PNAE, foi possível verificar uma evolução, mesmo que tímida em direção ao cumprimento das diretrizes do PNAE.

## **CAPÍTULO 7 - FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL**

Neste capítulo serão abordados os resultados relativos à fiscalização do Programa de alimentação escolar do DF, gerados a partir dos documentos selecionados para o *corpus* de pesquisa a fim de responder ao objetivo 3: “Identificar e analisar os principais obstáculos à plena execução da Política de Alimentação Escolar no Distrito Federal a partir ações de auditoria e controle, fiscalizações e denúncias”.

O Sistema de controle na Administração Pública ganhou força a partir do fim do período de autoritarismo que vigorou de 1964 a 1985, e a busca pela transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política a partir do processo de redemocratização do país, que tinha como um de seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil.

A transparência de dados do Estado, permite o acesso do cidadão à informação governamental, e faz parte do exercício democrático. Ao mesmo tempo, inibe a corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos, que são considerados enormes obstáculos para a concretização das políticas sociais.

Em relação à orçamentação e execução dos recursos destinados ao PAEDF entre os anos de 2016 a 2019, a alimentação escolar do DF foi objeto de acompanhamento não só por parte do FNDE, mas também pelos órgãos de controle como Tribunal de Contas da União -TCU, Procuradoria Geral do DF (PGDF), Tribunal de contas do DF (TCDF), Ministério Público do DF (MPDFT).

A seguir serão apresentados os dados de análise de conteúdo que tiveram como base documentos de Controle interno e externo, bem como monitoramento do FNDE ocorridos no período considerado nessa pesquisa.

Em virtude das denúncias referentes ao ano de 2017, geradas principalmente pelo CAEDF e imprensa local, entre 16 de abril e 11 de maio de 2018, o FNDE realizou monitoramento *in loco* no Distrito Federal. O monitoramento ocorreu a partir do desenvolvimento de quatro atividades: 1) realização de reuniões; 2) verificação documental; 3) levantamento de informação por meio de questionários; e 4) visitas a escolas (FNDE, 2019).

No referido monitoramento, inspecionaram-se 57 as cozinhas escolares, dentre essas cinco da área rural. De acordo com o FNDE:

“[...]em 50% das escolas monitoradas apresentavam problemas relativos à: ausência de cardápio especial para estudantes com necessidades alimentares especiais; não realização de avaliação nutricional dos estudantes; não cumprimento do cardápio; não divulgação das informações nutricionais dos cardápios; áreas de consumo inapropriadas (estudantes consomem refeições na sala de aula, pátio, em pé, acorados ou sentados no chão); inexistência de manual de boas práticas; falta de utensílios e equipamentos necessários à manipulação dos alimentos; incorreto dimensionamento de pessoal; inexistência de documentos que comprovem o controle integrado de pragas; inadequação no armazenamento de frutas e verduras” (FNDE,2017).

O relatório de monitoramento do FNDE, elaborado a partir de acompanhamento do PNAE nos anos de 2017 e 2018, conforme pode ser observado, corroboram com os apontamentos do CAEDF aprofundados no capítulo anterior e com os apontamentos de controle interno que serão detalhados no decorrer deste capítulo.

Cabe, portanto, ao FNDE realizar a coordenação da política em suas várias dimensões – planejamento, orçamento, gestão e controle. É possível, assim, inferir que ao FNDE foram atribuídas funções de natureza mais geral, com papel fundamental na formulação das regras de implementação do programa (SOF, 2020). De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF existem problemas decorrentes da fragilidade do monitoramento do PNAE:

“[...] Algumas das falhas encontradas na execução do PNAE decorrem da ausência de um modelo de monitoramento que produza informações tempestivas – e não apenas no momento da prestação de contas – com integração de dados e abrangendo todos os aspectos do programa. Não há, nesse sentido, um processo de monitoramento com uniformização de procedimentos de coleta e sistematização dos dados – como forma de conferir validade e confiabilidade –, produzindo de forma sistemática e automatizada informações relevantes, precisas e sintéticas, e possibilitando avaliar cada etapa e ação do processo (SOF, 2020).

Verificamos a partir dessa afirmação, que as informações e denúncias dos CAE’s motivadas a partir do acompanhamento da execução do PNAE, tornam-se essenciais para que ocorra fluidez de informações, que possibilitem correções em tempo, e não somente após a apuração de tais falhas no momento de prestação de contas. O FNDE ainda carece de ferramentas tecnológicas que possam contribuir para a consolidação rápida e automática de dados, com vistas a retroalimentar a gestão local do PNAE.

Pontuadas essas nuances relativas ao monitoramento e fiscalização do PNAE, ao chegarmos na esfera de controle<sup>81</sup> do PNAE no Distrito Federal, remetemo-nos às ações realizadas nos últimos anos. O DF apresenta um histórico de problemas na alimentação escolar nos últimos anos segundo o FNDE, e em anos anteriores já havia sido alvo de dois acompanhamentos, tendo também a Promotoria de Justiça de Defesa

---

<sup>81</sup>Os órgãos de controle têm a missão de fiscalizar os recursos públicos e, ao mesmo tempo, criar mecanismos para melhorar a governança e o combate à corrupção, sem criar uma burocracia desnecessária, que crie o efeito inverso (TCU, 2019).

da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - Proeduc/MPDFT atuado em vários casos de falhas no Programa desde 2012 (FNDE, 2019).

De maneira geral, o conjunto de documentos analisados para responder ao objetivo 3 detectou em suma, diversas irregularidades nas estratégias adotadas pela SEEDF ao longo dos anos na operacionalização do PNAE, com graves apontamentos de danos ao Erário e superfaturamento de licitações.

A Nuvem de palavras gerada a partir dos documentos analisados pertencentes ao objetivo 3 (Figura 29), destaca o “Controle” como sendo a palavra mais presente nesse agrupamento.

Figura 29- Nuvem de palavras do grupo de documentos do objetivo 3.

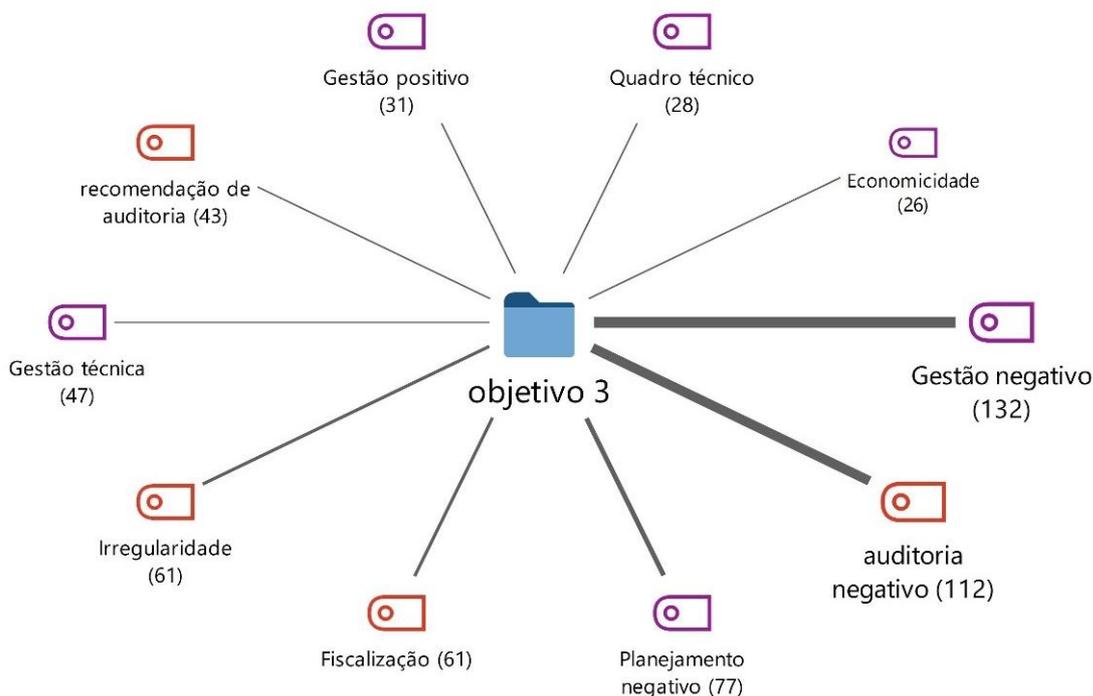


Fonte: Gerada pelo Software MaxQda®, 2021.

O resultado da nuvem de palavras gerada apresenta relação do controle com os gêneros adquiridos, relatórios, e quanto ao instrumento contratual para aquisição dos mesmos. Além disso, apresenta os atores da Política – SEEDF e FNDE nesse contexto, corroborando com os aspectos abordados nos capítulos anteriores quanto à importância das instituições no seu papel de operacionalização do PNAE.

É possível perceber nessa nuvem (Figura 29), a partir do destaque dado à palavra “empresa”, representando a relação Estado-Mercado, a uma das dimensões de análise dos auditores em torno da verificação de conformidade nessa relação. Da mesma forma, o destaque para a palavra monitoramento, que apresenta relação com as ações de controle realizadas pelo FNDE.

Figura 30 -Modelo com um caso único (10 códigos) - objetivo 3



Legenda: Roxo – Categoria Financiamento e Gestão; Vermelho – Categoria Fiscalização

Fonte: Gerada Software MaxQda®, 2021.

O Modelo com um caso único gerado (Figura 30), destaca os 10 códigos mais frequentes no conjunto de documentos do objetivo 3. Na Figura é possível verificar a presença das duas categorias constituídas (Financiamento e Gestão e Fiscalização), destacando a força de cada código também na densidade das linhas.

O Modelo demonstra a ocorrência mais forte do código “Gestão Negativo” [132] que representa a falta de ações por parte da Entidade Executora, ou inércia, no sentido de não corresponder com medidas administrativas assertivas para a operacionalização do Programa.

Conforme demonstrado no Modelo (Figura 30), existe uma forte presença nos apontamentos de controle interno (CGU e CGDF) e externo (TCU), dos pontos negativos de gestão, o que se aproxima dos achados no grupo de documentos analisados no objetivo 2.

A categoria Financiamento e Gestão compôs 55% dos apontamentos contidos no grupo de documentos do objetivo 3, demonstrando que os órgãos de controle também apontaram aspectos relativos à esta categoria, em especial “Gestão Negativo” [132] e

“Planejamento Negativo” [77], que apontam explicitamente problemas na gestão do PNAE no DF.

Em relação à categoria Fiscalização, chama atenção nesses documentos, a presença de aspectos negativos se sobressaírem, evidenciando que existem muitos apontamentos de descumprimento do Programa sob a perspectiva das normativas respectivas.

A seguir serão destacados fragmentos textuais extraídos a partir do *corpus* de análise, os quais ilustrarão o cenário encontrado pelas ações de auditoria na condução da política de alimentação escolar no DF, considerando também a perspectiva dos atores entrevistados.

Anteriores aos apontamentos da CGU, o TCDF já havia determinado série de medidas a serem tomadas pela SEEDF no sentido de sanar irregularidades principalmente relativas a divergências entre pagamentos e efetiva entrega de produtos à SEEDF.

O relatório de auditoria do TCDF, verificou a regularidade do PNAE nos exercícios de 2014 e 2015, emitindo determinações ainda em 2016, que foram reiteradas em 2017 e não cumpridos e reiterados novamente em 2018- e por isso é parte do *corpus* de análise dessa pesquisa (TCDF, 2019).

Cabe destacar que em 2016 o TCDF havia no relatório indicado uma incipiente atuação do CAEDF, constatando uma baixa quantidade de reuniões, ausência de plano de ação, baixo quantitativo de visitas a unidades escolares e ausência de encaminhamentos à SEEDF das inconformidades constatadas. Tal cenário foi alterado a partir de 2017, conforme já demonstrado no Capítulo 6, o CAE passou a atuar de forma expressiva no Controle democrático tendo triplicado o número de visitas de fiscalização às escolas em 2017 em comparação a 2016 e elaboração de relatórios (TCDF, 2019).

A auditoria do TCDF se preocupou em exigir que a SEEDF implementasse de fato o CAEDF, garantindo portal na internet com a apresentação do Conselho, no sentido de dar publicidade às ações deste, além de oferecer todo o suporte necessário ao seu funcionamento, como por exemplo treinamento para os Conselheiros e espaço físico e secretaria.

Dentre os problemas apontados pelo controle externo que não foram solucionados pela SEEDF, damos destaque à não implantação de sistema informatizado de controle:

“Decisão: Item III. - Implante sistema informatizado com tecnologia adequada às demandas específicas da SEEDF, de modo a viabilizar o gerenciamento apropriado da logística de aquisição, distribuição e controle de estoque dos gêneros alimentícios no almoxarifado central e nas unidades escolares (Achados 10 e 12)” (TCDF, 2019).

A SEEDF alegou que existe sistema informatizado em fase de desenvolvimento, com um módulo dedicado à alimentação escolar no Sistema iEducar, porém sem conclusão até 2019 de acordo com o TCDF. Não há também indicação de prazos ou responsáveis pelas etapas de desenvolvimento e implantação do sistema, o que não oferece condições de apurar responsabilidades (TCDF, 2019).

Dentre os fragmentos considerados como “Gestão Negativo” [132] (Figura 30, p.185), estão ainda apontamentos relativos à falta de controle de estoque de gêneros nas escolas, falta de sistema informatizado, e falhas no acompanhamento da execução de contratos.

O fragmento de resposta oficial ao FNDE da RT do PAEDF, colhida a partir do monitoramento *in loco* realizado pelo FNDE em 2018 no DF, merece destaque, pois ela reconhece os problemas de gestão do PAEDF:

“A Diretora da DIAE e nutricionista RT reconheceu que os maiores desafios para a melhoria da execução do Programa são faltas, falhas ou deficiências em: 1) disponibilidade orçamentária; 2) logística de distribuição dos gêneros alimentícios; 3) armazenamento dos alimentos nas escolas; 4) equipamentos e utensílios disponíveis para o preparo das refeições; 5) recursos humanos; 6) estrutura física das unidades escolares; e 7) sistema de Tecnologia da Informação - TI. Ademais assinalou a morosidade dos processos administrativos de aquisição de gêneros alimentícios, que dependem de vários setores internos na SEEDF e de outras pastas, como a Secretaria de Fazenda, de Planejamento e de Administração, e as constantes suspensões no andamento processual por recursos dos licitantes perdedores e pela atuação de órgãos de controle externos distritais e federais, o que causa instabilidades no fornecimento” (FNDE,2018).

A partir do trecho acima, fica claro que tanto os apontamentos do CAEDF, enfatizados no capítulo 6, quanto os achados de auditoria e monitoramento sob análise, sempre foram de pleno conhecimento por parte dos gestores da SEEDF, destarte, não foram apresentadas pela SEEDF estratégias que resultariam, mesmo que a médio ou longo prazo, a alteração desse *status quo*.

Essa percepção pode ser verificada também no texto em destaque que elabora crítica quanto ao incorreto dimensionamento do quadro de merendeiros, por exemplo, extraído da auditoria realizada pela CGDF em 2019:

**“Assim sendo, o quantitativo necessário de mão de obra foi subdimensionado e a consequência é que o número de merendeiros contratados não atende à demanda da Secretaria de Educação.** Houve um lapso temporal entre a elaboração do primeiro termo de referência e a realização do Pregão Eletrônico, contudo, os dados não foram atualizados, ou seja, a contratação foi realizada com um número defasado de merendeiros, o que implica diretamente na qualidade da prestação do serviço de cocção da alimentação escolar” (CGDF, 2019).Grifo nosso.

Os aspectos positivos de gestão neste conjunto de documentos, muitas vezes se referiram a fragmentos que se relacionavam ao cumprimento de determinações de auditoria ou de monitoramento exauridos pelos órgãos de controle, evidenciando que a gestão da SEEDF agiu em virtude das irregularidades apontadas e não de maneira propositiva para a solução das problemáticas identificadas e que já eram de seu conhecimento.

Como vimos até aqui, a alimentação escolar do DF foi permeada de problemas operacionais, que evidenciaram fragilidades de planejamento administrativo, baixa disponibilização de recursos próprios para aquisição de alimentos, não cumprimento das aquisições mínimas da agricultura familiar, entre outras.

O fato de nesse mesmo período terem ocorrido irregularidades nos processos de compra, que obviamente impactaram na alimentação ofertada, seja por má qualidade do produto fornecido, seja por sobrepreço dos mesmos, é um indício de que a malversação dos recursos do PNAE no DF.

Como aspectos de “Gestão Negativo” [132], se demarcaram ainda, a morosidade em providenciar um novo contrato de mão de obra terceirizada de cozinheiras (merendeiras) que não atendia a modulação da própria SEEDF; exigências injustificáveis para aquisição de determinados produtos que restringiam competitividade; inobservância dos requisitos de habilitação técnica previstos nos editais de licitação; antieconômicos; fragilidade no acompanhamento da execução contratual de distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis entre outros.

O PNAE no DF foi objeto de análise da Controladoria Geral do DF, que determinou a suspensão da compra de carne vermelha *in natura*, produto que esteve em falta entre 2017 e 2019. O fornecimento foi suspenso no mês de maio de 2017 e o item foi suprimido do contrato firmado com a empresa fornecedora por motivo de

sobrepreço<sup>82</sup>. Em substituição à carne vermelha *in natura* a EE'x forneceu coxa e sobrecoxa e peito de frango, ovo, peixe, carne bovina em conserva e frango em conserva.

Neste contexto, a alimentação sofreu com a falta de variedade e desabastecimentos, conforme apontamentos realizados pela CGU em 2020 e que corroboram com as observações tecidas pelo CAEDF em seus relatórios de acompanhamento do PNAE analisados no capítulo 5:

“Verificou-se diversas fragilidades na gestão do Programa, precária execução e prejuízo ao Erário, com impacto direto na qualidade da merenda, na prestação do serviço de alimentação escolar e no desenvolvimento dos alunos da rede pública do Distrito Federal que **resultaram atrasos significativos no fornecimento da merenda e até mesmo falta de alguns alimentos. s problemas incluem restrição à competitividade, contratação sem licitação, desorganização administrativa que resultou em atraso na realização de licitação, falta de variedade e desabastecimento de carnes *in natura* nas Escolas**, prejuízo ao Erário efetivo decorrente de sobrepreço e superfaturamento dos produtos adquiridos no valor de R\$ 4.348.916,65, com potencial de atingir R\$ 11.156.979,68” (CGU, 2020). Grifo nosso

Outro aspecto que cabe destacar é que a CGU aponta em sua auditoria a presença de exigências injustificadas nas especificações dos produtos, restringindo a competitividade e onerando indevidamente o Erário:

“Os processos licitatórios da SEEDF para aquisição de gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis) **iniciaram-se sem qualquer informação prévia a respeito do procedimento para escolha dos itens que integram a Alimentação Escolar** do respectivo ano letivo, dos estudos definidores das especificações técnicas mais vantajosas para SEEDF de cada item a ser adquirido e das pessoas e/ou equipe técnica responsável pelas escolhas dos itens e definição das especificações técnicas. Nesse contexto, não é esclarecido como foi definido o gênero alimentício a ser comprado, nem o custo x benefício das especificações. **Por exemplo, a canjica crua “*in natura*” é encontrada comumente em supermercados em pacotes de 500g e ofertada por diversas marcas, ao contrário da especificação da SEEDF de pacote de canjica pré-cozida: 3,0- 3,5kg e pacote de leite em pó: 1-1,5kg. Outro exemplo é a carne suína “*in natura*” em vez de Carne Suína – Paleta em cubos em IQF, com tamanho aproximadamente de 3X3X3 cm.** Ou seja, os processos não mostram como foram tomadas decisões para escolha dos itens a serem adquiridos e respectiva definição das especificações técnicas, uma vez que já iniciam com o pedido de gêneros alimentícios específicos com respectivas especificações técnicas” (CGU, 2020). Grifo nosso.

Conforme demonstrado, assim como o CAEDF, a CGU também questionou a especificação dos gêneros constantes nos processos licitatórios, sem qualquer critério

---

<sup>82</sup>Determinação da Controladoria Geral do Distrito Federal, por meio da Solicitação de Ação Corretiva nº 09 de 2017- COLES/COGEI/SUBCI/CGDF.

técnico e sem recorrer a estrutura institucional de servidores para melhor elaboração desses. A CGU (2020) ainda apontou:

“[...] Cabe dizer que a especificação restritiva pode direcionar a aquisição para determinado fornecedor e impactar no valor da contratação (de milhões de reais no caso da SEEDF), inclusive com prejuízo ao Erário, sem mencionar o próprio esvaziamento do certame devido ao número reduzido de produtos que satisfazem aos critérios definidos” (CGU, 2020).

Destacam ainda que a indicação de aquisição de produtos IQF, elevou os custos envolvidos e “[...] podem suscitar questionamentos sobre restrição à competitividade, tendo sido motivo de pedidos de impugnação de editais de processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios” (CGU, 2020).

Lembramos que a aquisição desses produtos teria como uma das justificativas a não necessidade de realização de descongelamento, uma vez que não existem condições adequadas na maioria das escolas para a realização desse procedimento.

De acordo com a CGU, a referida tecnologia pode trazer benefícios como: economia de tempo, de gás, de custos de preparação, redução de perdas de alimentos, no entanto, causa elevação dos custos para fornecimento dos alimentos, porém, o processo de licitação deve ser precedido da correta apuração dos gastos envolvidos na alimentação escolar de forma a de ser demonstrado o custo-benefício da exigência dessa tecnologia (CGU, 2020).

Em entrevista realizada com a RT do PNAE no DF em 2020, foi questionado se produtos em embalagens *pouch* seriam adquiridos em 2020. Ela afirma que serão utilizados os produtos pré-processados:

“[...] Sim, pra feijão, extrato de tomate e peito frango desfiado. Carne não vai ser mais IQF, estamos pedindo peças de patinho moído, peito de frango congelado. Pães também tá bem adiantado” (RT, Pos. 7-8).

Verificamos nesse trecho, que a DIAE pretende também adquirir carnes *in natura*, o que demonstra que a exigência da tecnologia IQF não se fez mais necessária. Nesse sentido, se pode inferir que os questionamentos formulados tanto pelo CAEDF, quanto pelos órgãos de controle tinham consistência, uma vez que a SEEDF não conseguiu sustentar a justificativa para a aquisição desses produtos a exemplo dos anos anteriores.

Na mesma auditoria foi questionado também a razão de tantas exigências técnicas restritivas para um produto simples como a canjica, e os próprios auditores constataram

que tal produto era adquirido no mercado por um valor médio por quilo, 40% abaixo do valor pago pela SEEDF.

Nesse caso, cumpre destacar que a gestão centralizada do Programa, como é no DF, proporciona o chamado “ganho em escala”, que seria a diminuição do valor de compra cada vez que o volume de compras aumenta, o que não ocorreu no certame sob análise, e na verdade representou um preço 40% mais alto (R\$11,33) do que o valor de mercado.

Práticas de gestão indevidas foram apontadas pela CGU em licitação de produtos cárneos, destacando que o rigor para análise dos laudos laboratoriais das empresas concorrentes ao fornecimento de Carne Suína (paleta em cubos) foi diferente entre os licitantes, tendo sido duplamente favorecida a empresa ganhadora do certame, conforme fragmento abaixo:

“[...] Assim, no caso, **a empresa vencedora foi duplamente favorecida**, senão vejamos: - **teve sua proposta indevidamente aceita pela comissão de licitação**, ao se permitirem produtos com ensaio fora dos padrões mínimos de qualidade definidos no edital, com o agravo de que as mesmas especificações mínimas foram condições suficientes para inabilitar outras licitantes; - após o favorecimento na licitação, a empresa foi beneficiada quando **do fornecimento dos produtos à rede de educação do Governo do Distrito Federal, novamente sem a observância das qualificações técnicas e padrões de qualidade minimamente definidos**. Nesse sentido, ressalta-se que a entrega de produto diferentes da amostra apresentada na fase licitatória não está de acordo com a legislação de regimento de licitações... **Como agravo, na mesma escola, houve relato de que a carne suína entregue pela empresa tinha aspecto gorduroso**. De fato, visivelmente é possível identificar um excesso de camada de gordura nos cubos de carne. Além disso, observa-se que os cubos têm tamanhos variados, diferentemente daqueles rigorosamente exigidos pela Secretaria na fase de classificação das empresas participantes do processo licitatório, aproximadamente de 3X3X3 cm” (CGU, 2020). Grifo nosso

E ainda concluiu:

“[...] Na prática, constata-se que a referida empresa, ao ser beneficiada com a aceitação de sua proposta, indevidamente, pela comissão de licitação, descumpriu novamente as regras editalícias quando do fornecimento dos produtos, sendo beneficiada com pagamentos superiores a R\$ 40 Milhões de Reais, ante o favorecimento proporcionado na condução do certame e no acompanhamento do fornecimento dos produtos por parte do Governo do Distrito Federal” (CGU, 2020).

Não obstante os problemas apresentados com a aquisição de produtos acima do preço de mercado, e licitações restritivas e morosas, em 2019 quando a SEEDF finalmente conseguiu inserir um novo item fonte de proteína animal – a almôndega, na alimentação

escolar, o produto demonstrou ser de péssima qualidade (produto gorduroso), e tal fato ganhou destaque nos veículos de comunicação local (Figura 31), frisando a má qualidade do produto.

Figura 31- Print de vídeo gravado por merendeira durante o preparo das almôndegas, relatando o excesso de gordura presente na carne fornecida.



Fonte: Jornal Bom dia DF (2019).

A partir de sua análise, a CGU (2020) apontou preços dos mesmos produtos praticados em outras compras públicas, “com valores de mercado praticados por outros órgãos públicos e assinalou a existência de sobrepreço em diversos itens (Figura 32) nas aquisições conduzidas pelo Governo do Distrito Federal, gerando prejuízo ao Erário da ordem de mais de 11 milhões”.

Figura 32 -Apontamentos da auditoria da CGU relativos à sobrepreço no PE 28/2017.

Item	Descrição	Lance (RS)*	Qtd.	Total (RS)	Painel de Preços (RS)	Diferença** (RS)	Diferença Total (RS)
4	Coxa e Sobrecoxa	9,7	200.890	1.948.633,00	5,39	3,11	624.767,90
6	Paleta Suína em Cubos	17,00	159.780	2.716.260,00	11,48	4,32	690.249,60
7	Paleta Suína em Iscas	17,00	159.780	2.716.260,00	11,48	4,32	690.249,60
8	Pernil em Cubos	15,57	159.780	2.487.774,60	11,48	2,89	461.764,20
9	Pernil em Iscas	17,40	159.780	2.780.172,00	11,48	4,72	754.161,60
13	Coxa e Sobrecoxa	9,7	184.927	1.793.791,90	5,39	3,11	575.122,97
15	Paleta Suína em Cubos	17,00	147.377	2.505.409,00	11,48	4,32	636.668,64
16	Paleta Suína em Iscas	17,00	147.377	2.505.409,00	11,48	4,32	636.668,64
17	Pernil em Cubos	17,40	147.377	2.564.359,80	11,48	4,72	695.619,44
18	Pernil em Iscas	17,40	147.377	2.564.359,80	11,48	4,72	695.619,44
22	Coxa e Sobrecoxa	9,7	181.462	1.760.181,40	5,39	3,11	564.346,82
24	Paleta Suína em Cubos	17,00	144.041	2.448.697,00	11,48	4,32	622.257,12
25	Paleta Suína em Iscas	17,00	144.041	2.448.697,00	11,48	4,32	622.257,12
26	Pernil em Cubos	17,40	144.041	2.506.313,40	11,48	4,72	679.873,52
27	Pernil em Iscas	17,40	144.041	2.506.313,40	11,48	4,72	679.873,52
31	Coxa e Sobrecoxa	9,7	151.935	1.473.769,50	5,39	3,11	472.517,85
33	Paleta Suína em Cubos	16,90	120.705	2.039.914,50	11,48	4,22	509.375,10
35	Pernil em Cubos	17,20	120.705	2.076.126,00	11,48	4,52	545.586,60
	<b>Total</b>			<b>41.842.441,30</b>			<b>11.156.979,68</b>

Fonte: CGU (2020).

A CGU(2020) ainda destacou valores constantes no painel de preços do Ministério da Economia de 2019, onde se apontou claramente a diferença de valores a maior para produtos fornecidos para a SEEDF. O achado de auditoria destaca que o mesmo produto, vendido pela mesma empresa, foi mais caro para a SEEDF em relação a outros órgãos públicos, apresentando preços que alcançavam preços 100% mais caros.

Figura 33 - Comparativo de preços entre Pregões da SEEDF e Painel de Preços do Governo.

Item	Pregão	UASG	Valor	PE 28/2017*
Carne Suína - Pernil	17/2018	160349 - COMANDO DA 17 BRIG.DE INFANTARIA DE SELVA/RO	9,00	17,11
	20/2018	160163 - COMANDO DA 8. REGIAO MILITAR	9,19	
Coxa e Sobrecoxa	02/2018	160163 - COMANDO DA 8. REGIAO MILITAR	4,48	9,7
	03/2018	160036 - COMANDO 6 REGIAO MILITAR	4,50	
	39/2017	160249 - ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS/RJ	4,59	
	04/2018	160118 - COMANDO DA 4 REGIAO MILITAR/DIV EX	4,72	

Fonte: Painel de Preços do Ministério da Economia, pesquisa em 26/08/2019.

\* Valor médio

Fonte: CGU (2020).

Figura 34 - Potencial superfaturamento em compras realizadas pela SEEDF em 2018 e 2019.

Item	Valor faturado (RS)	Sobrepreço (RS)	Qtd. Faturada (Kg)	Superfaturamento (RS)
Coxa e sobrecoxa	9,7	3,11	821.625	2.555.253,75
Pernil em Cubos	15,57	2,89	127.582	368.711,98
Paleta Suína em Cubos	16,90	4,22	96.174	405.854,28
Paleta Suína em Cubos	17,00	4,32	235.902	1.019.096,64
<b>Total</b>				<b>4.348.916,65</b>

Fonte: Processos nº 00080-00130083/2018-18, 00080-00111315/2019-10, 00080-00146436/2018-93, 0008000111347/2019-15 e 00080-00077547/2018-42.

Fonte: CGU (2020).

A partir dos dados levantados, que remeteram à indícios de superfaturamento de preços nos contratos de fornecimento de gêneros da SEEDF, a CGU concluiu que:

“[...]As especificações restritivas que são exigidas nas aquisições mostram que os valores de aquisição de Coxa e Sobrecoxa, Paleta Suína em Cubos, Paleta Suína em Iscas, Pernil em Cubos e Pernil em Iscas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal, excedem sobremaneira aqueles valores que são praticados no mercado para produtos comuns que podem ser licitados por qualquer órgão ou comprados por qualquer cidadão em comércios varejistas ou atacadistas. Com isso, a fim de verificar o efetivo prejuízo ao Erário, decorrente do sobrepreço identificado, analisando as notas fiscais nos processos de pagamento de Frango e Carne Suína, referentes aos Contratos nº 56/2018, nº 59/2018, respectivamente, **identificou-se prejuízo efetivo de R\$ 4.348.916,65, decorrente de pagamento indevido por preços superiores aos de mercado, anos de 2018 e 2019**” (CGU, 2020). Grifo nosso.

Nessa auditoria ficou evidente que, “[...] em quase todas as escolas visitadas houve reclamação sobre a falta de variedade de carnes para preparo da merenda escolar, tendo em vista a existência, basicamente, de carne de frango para preparo” (CGU,2020). Essa questão foi apontada pelo CAEDF em seus documentos, e o desabastecimento foi justificado pela impossibilidade de renovação desses contratos de carnes.

A alimentação escolar se trata de um Programa que possui recursos ordinários, ou seja, existe continuidade da Política Pública, com recursos assegurados, e a alegação de que “não deu tempo” de fazer um processo licitatório não justifica os desabastecimentos.

A CGU acrescenta que “[...] o Pregão Eletrônico SRP nº 02 de 2019 – SUAG/SEEDF, que se destinava a aquisição de carne bovina, suína, de frango, ovos e peixes, teve todos os itens relacionados aos cortes de frango in natura fracassados em razão de falta de alcance dos preços previamente estipulados” (CGU, 2020).

De acordo com a DIAE/SEEDF, “[...] a dificuldade para adquirir alimentos fontes de proteínas tem relação com a “gripe suína africana”, que desequilibrou o mercado internacional desses alimentos e elevou os seus valores praticados naquele ano” (CAEDF,2017). Porém a CGU discordou dessa justificativa como demonstra o fragmento abaixo:

“[...] Destaca-se que a impossibilidade de renovação ou prorrogação contratual dos contratos para aquisição de gêneros alimentícios com recursos federais não era novidade para a Secretaria, tendo em vista a existência do Parecer nº 316/2017 – PRCON/PGDF. Nesse sentido, não é razoável invocar esse argumento para justificar o fracasso dos processos licitatórios de 2019. **Isso não seria um problema significativo para a Secretaria de Educação se a tramitação de seus processos relacionados à aquisição de gêneros alimentícios fosse célere e se as especificações dos itens fossem mais simples**, conforme foi apontado neste Relatório; Cabe ressaltar que o presente Relatório de Auditoria é claro no sentido de **destacar a falta de variedade e o desabastecimento de proteínas animais** na merenda escolar oferecida nas escolas públicas do Distrito Federal, bem como o prejuízo para os alunos e atendimento aos objetivos do Programa” (CGU, 2020). Grifo nosso.

Diante disto, podemos verificar que a SEEDF ao especificar os produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar, no caso em tela, proteínas animais, restringiu tanto a especificação, ao ponto de os itens restarem fracassados na licitação. Tal Pregão Eletrônico, registre-se, demorou dois anos até ser publicado para ao final não obter êxito na aquisição dos produtos essenciais para a alimentação escolar (CGU, 2020).

Apesar de todos os alertas do CAEDF e da CGU, em resposta, a Secretaria de Educação do DF alegava infundada, a afirmativa de que havia falta de alimentos, desabastecimento, falta de variedade de gêneros alimentícios conforme fragmento extraído do Relatório de Auditoria da CGU:

“[...]é infundada a afirmativa de que há falta de alimentos, desabastecimento e/ou falta de variedade de gêneros como apontado pela equipe de auditores, **uma vez que todos os grupos de alimentos e nutrientes previstos foram atendidos durante o ano de 2019 e também nos exercícios anteriores de**

**2017 e de 2018**, com uma exponencial transformação do formato de distribuição de gêneros, redução clara de fornecimento de biscoitos, anulação de oferta de sucos concentrados e incremento das preparações salgadas baseadas, justamente, nos fornecimentos possibilitados pelos acordos com a Agricultura Familiar e com os fornecedores de gêneros de primeira necessidade e de proteínas animais, informações estas fornecidas à equipe e que constam no Relatório de Auditoria apresentado, mas que não foram utilizadas para o balanço trienal aqui realizado conforme os critérios utilizados pelos senhores auditores da CGU (CGU, 2020). Grifo nosso.

O trecho acima destacado, explicita que apesar de ter conhecimento de processos licitatórios com apontamentos de irregularidades, contratos suspensos pelos tribunais de contas, desabastecimento de diversos itens do cardápio, não cumprimento da aquisição mínima de produtos provenientes da AF, não apresentação de cálculos de cardápios, não execução do orçamento disponibilizado, conforme demonstrado nas análises presentes nos capítulos anteriores e até aqui a SEEDF afirma que todos os alimentos e nutrientes previstos foram atendidos.

Ora até aqui o que se formulou como questão principal foi a completa ausência de ações de planejamento condizentes ao cumprimento da operacionalização do PNAE, sendo explícito que a DIAE e outras estruturas de gestão que atuam no PNAE não conseguiram atender tempestivamente as demandas do Programa, conduzindo a um cenário de não cumprimento do objetivo maior do PNAE: ofertar atenção dietética por meio da alimentação nutritiva e de qualidade aos estudantes.

Assim, ao se posicionar diante dos apontamentos do Controle Interno e do CAEDF a SEEDF utiliza a negação dos acontecimentos como forma de justificativa. É importante ressaltar, que a compreensão fidedigna dos fatos e acontecimentos fica comprometida na medida em que a SEEDF gerou um grande volume de informações para responder às auditorias, que apresentaram contradições a respeito da operacionalização do PNAE, negando muitas vezes fatos consumados, ou seja, as justificativas, posicionamentos, e relatórios da DIAE/SEEDF ora reconhecem problemas, ora os nega.

Aliado a isso, conforme a CGU (2020), a DIAE também se posiciona de forma a não compartilhar da responsabilidade quanto à morosidade ou fracasso dos processos licitatórios, eximindo-se da responsabilidade das irregularidades constatadas.

Para ilustrar a monotonia do cardápio que ocorreu em virtude de os processos de aquisição estarem permeados de problemas de cunho administrativo e legal – que foram apontados pela CGU, resgatamos o registro do CAEDF em seu relatório de

acompanhamento do PNAE em 2018 quanto às refeições ofertadas para estudantes do ensino integral:

“[...] Em relação ao almoço da Educação Integral (19 dias de almoço), **também ficou evidenciado a monotonia da oferta da proteína**. Foram ao todo 2 refeições com peixe e 17 refeições com carne de frango. Já em relação ao almoço do Ensino Fundamental 1 refeição (16 almoços), as proteínas enlatadas apareceram 2 vezes, o peixe apareceu 4 vezes e o frango (coxa e sobrecoxa ou peito de frango) apareceu 10 vezes. Em relação ao almoço do Ensino Especial (19 almoços), as proteínas enlatadas apareceram 2 vezes, o peixe apareceu 4 vezes e o frango (coxa e sobrecoxa e peito de frango) apareceu 13 vezes” (CAEDF, 2018): Grifo nosso.

De forma mais focalizada, a auditoria promovida pela CGDF implicou em apontamentos relativos aos contratos de mão-de-obra de merendeiros:

“[...] A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, durante o período de 14/10/2019 a 29/11/2019, objetivando verificar a contratação de pessoal especializado no preparo da alimentação escolar, bem como a execução do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal, relativos aos exercícios de 2018 e 2019” (CGDF, 2019).

A CGDF constatou a existência de 2.020 merendeiros no contrato celebrado a partir do Pregão Eletrônico nº 14 de 2016, onde constava como demanda de mão-de-obra para confecção de alimentação escolar, o mesmo quantitativo previsto na contratação de 2010, apontando a insuficiência desse quadro de pessoal uma vez que o dimensionamento apresentado não cumpria a modulação necessária que correspondesse à existência de 18% a mais de unidades escolares em relação a 2010:

“Na época da publicação do Edital do Pregão os parâmetros da Portaria nº 84/2010 não eram mais válidos em função da publicação da Portaria nº 369 /2018 que estabeleceu novos critérios para a modulação de servidores. À vista disso, o quantitativo de 2.020 (dois mil e vinte) cozinheiros que foi base para a contratação em 2010 não representava, em 2018, a real necessidade de mão de obra para a execução da prestação de serviço de cocção da alimentação escolar”(CGDF, 2019).

Esse subdimensionamento de mão-de-obra, segundo a CGDF decorreu da deficiência de estudos técnicos preliminares e de planejamento, ignorando os parâmetros estabelecidos pela própria instituição.

Dentre as constatações da CGDF, está por exemplo, a exigência por parte da SEEDF, de um pacote de touca para cada merendeiro, como componente do uniforme, mas não designa a quantidade de toucas por pacote, comprometendo o levantamento real do custo do material na composição de preços do fornecedor. Quanto ao uniforme a CGDF afirma ser evidente o sobrepreço dos itens:

“Pelo exposto, é evidente o sobrepreço dos itens que compõem o uniforme dos cozinheiros e, por conseguinte, o superfaturamento da prestação do serviço de cocção da alimentação escolar, de modo a gerar prejuízo ao erário distrital. Assim, deve a Secretaria de Educação apurar os valores cobrados a maior nos contratos emergenciais e proceder à instauração de Tomada de Contas Especial, com o fito de buscar a reparação do dano causado”(CGDF, 2019).

Destaca ainda o não atendimento à exigência de disponibilização de profissional nutricionista conforme previsto no contrato, e nenhuma notificação feita por parte da SEEDF para corrigir o não cumprimento dessa cláusula contratual. Quanto à exigência de nutricionista no referido contrato, foram apontadas divergências no instrumento contratual que geraram contradições quanto ao quantitativo desses profissionais, explicitando estudos técnicos mal elaborados (CGDF, 2019).

Da mesma forma, implicando em inconsistências nas normas editalícias para a referida contratação, a CGDF apontou problemas no que se refere ao fornecimento de materiais de limpeza que compuseram a referida contratação, demonstrando que em várias escolas o quantitativo de produtos disponibilizado para realização de limpeza e higienização das cozinhas das escolas não atendiam à necessidade de consumo.

A falta desses produtos, implicou na necessidade de aquisição suplementar com recursos próprios das unidades escolares (PDAF) de produtos de limpeza, de forma a complementar os fornecidos pela empresa de mão-de-obra, que levaram à seguinte conclusão por parte da CGDF:

“[...] Assim, apurou-se que a Secretaria de Educação não se planejou adequadamente e nem realizou estudos técnicos preliminares suficientes à contratação regular da prestação do serviço de cocção da alimentação escolar, fatos que resultaram na elaboração de termos de referência precários e, por conseguinte, os editais e os termos contratuais ficam incompletos, o que dificulta a fiscalização da execução contratual”(CGDF, 2019).

Vale ressaltar que a SEEDF não disponibiliza materiais de limpeza para as cozinhas escolares, sendo essa uma obrigação da empresa fornecedora de mão-de-obra, o que não se concretizou de forma satisfatória. Esse fato compromete sobremaneira a execução dos procedimentos de limpeza das cozinhas, podendo acarretar em situações de insegurança de higiene dos alimentos e das instalações, afetando a qualidade final das refeições ofertadas.

Somado a esse cenário, apontou-se vários contratos emergenciais de mão-de-obra celebrados pela SEEDF entre os anos de 2017 e 2019, com uma única empresa, e nesse sentido a CGDF se posicionou:

“[...]Como se vê, na SEE/DF os contratos emergenciais foram celebrados com uma única empresa e esta tem ditado os preços dos serviços o que pode estar causando prejuízo ao erário distrital, considerando que os preços de contratações emergenciais tendem a serem superiores aos contratados numa licitação regular. Essas contratações emergenciais afrontam à Lei de Licitações, já que a repetição dessa conduta restringe a competitividade, pode favorecer o conluio e a contratação poderá se tornar desvantajosa e onerosa” (CGDF, 2019).

Vale lembrar que o permissivo legal existente na Lei de Licitações para contratação emergencial, é uma medida excepcional, devendo a Administração Pública buscar a regularização da contratação mediante processo licitatório.

Em resumo, os dados referentes à auditoria da CGDF apontam problemas ainda relacionados a:

- Ausência de apresentação de Atestados de Saúde Ocupacional – ASO válidos de funcionários;
- Presença de merendeiros sem uniforme, crachás e EPI's nas cozinhas;
- Irregularidades em folhas de ponto de merendeiros;
- Falta de treinamento dos merendeiros;
- Problemas de armazenamento adequado dos insumos;
- Ausência de designação de executor de contrato para a sua efetiva fiscalização;
- Inexistência de sistema informatizado para controle, gerenciamento e monitoramento do PNAE;
- Consumo de refeições por pessoas que não são estudantes.

Como podemos verificar, as ações de gestão da SEEDF nos anos analisados foram de completo desarranjo administrativo na medida em que restou comprovada a partir das análises sua ineficiência no cumprimento dos ritos processuais básicos da Administração pública, como a realização de processos licitatórios, e também da execução do Programa em conformidade com os dispositivos legais.

Os órgãos de controle promovem ações em todas as esferas do poder executivo, porém a quantidade de dados a serem analisados por diversas vezes não geram resultados imediatos, por ser necessária uma longa e aprofundada análise.

O meio de Controle democrático se destaca nesse cenário, uma vez que foi demonstrada a sua capacidade de participar de perto das ações de gestão, mantendo em seu colegiado representante da EE'x, o que certamente oferece um meio de comunicação rápido, e o espaço de diálogo para solução de discordâncias e apresentação de exigências.

Para corroborar essa análise crítica, apresentamos Nuvem de palavras considerando todo o *corpus* da pesquisa, de forma a compará-la com Nuvem de códigos de todos os documentos, que estão apresentadas nas Figuras 35 e 36.

Figura 35 - Nuvem de palavras do *corpus* de pesquisa.



Fonte: Software MaxQda® 2020.

Figura 36- Nuvem de Todos os códigos presentes no *corpus* de pesquisa.



Fonte: Software MaxQda® 2020.

A Nuvem de palavras (Figura 35) gerada a partir do *corpus* de pesquisa, demonstra que o conjunto total dos documentos (Legislações, Relatórios do CAEDF, Entrevistas e Relatórios de Auditoria) analisados, também expressa o alimento como enfoque principal, assim como a atenção nutricional, cercados de mecanismos de execução e controle das ações de gestão para a concretização dos objetivos de SAN, os quais contam com as estratégias previstas no PNAE para a prestação de atenção dietética voltadas para o público de alunos.

Na Nuvem de códigos (Figura 36) de todos os documentos do *corpus* de pesquisa, os códigos “Fiscalização” e “Gestão Negativo” dão sentido aos principais aspectos apontados nos diferentes grupos de documentos submetidos à análise de conteúdo, demonstrando que de maneira geral, existe a predominância de aspectos negativos na operacionalização do PNAE no DF.

O código “Controle democrático” se destaca na Nuvem de códigos, frisando a importância da atuação da sociedade organizada, de forma a acompanhar e fiscalizar também o PNAE. Os aspectos levantados a partir do acompanhamento do PNAE no DF pelo CAEDF demonstraram apresentar consistência nos apontamentos de irregularidades, problemas de gestão e planejamento no âmbito do PAEDF, que foram em sua grande parte abordados também nos documentos de controle interno e externo.



## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de SAN constituídas no Brasil ao longo dos anos foram concebidas como forma de enfrentamento das desigualdades sociais existentes, que são resultado do processo histórico de constituição da sociedade brasileira e objetivam minimizar as mazelas ocasionadas pela ordem capitalista em vigor.

Essa pesquisa propôs analisar o Programa de Alimentação do DF, que funciona calcado nos dispositivos legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Assim, foram utilizados documentos provenientes da sua operacionalização, gerados pela Entidade Executora, CAEDF e órgãos de controle.

Para tanto, utilizou-se como método, o materialismo histórico-dialético, com suporte de software de análise de conteúdo, que permitiu apontar nos documentos fragmentos que construía e desconstruía os cenários presentes nos documentos. A técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e aplicada para esta pesquisa, proporcionou o alcance dos objetivos traçados pela pesquisa em tela.

A análise verificou a dinâmica de funcionamento do PNAE no DF, explorando sua estrutura de financiamento e gestão e também o escopo de ações administrativas para a operacionalização do Programa que envolvem etapas de planejamento, execução e monitoramento. Os resultados obtidos a partir dessas análises, demonstraram fortemente que o Programa de Alimentação do DF apresenta graves problemas de gestão, que partem do planejamento inadequado que por sua vez impactam diretamente na operacionalização do Programa.

Os dados da pesquisa demonstram que os objetivos do PNAE no DF no período analisado e considerando o *corpus* de documentos selecionados para essa pesquisa, não foram atingidos. Na verdade, a SEEDF demonstrou cumprir rotinas automatizadas, que não consideram a realidade do alunado do DF, desconsiderando diversas diretrizes previstas tanto na Legislação do PNAE, quanto as que orientam para a importância de ações no sentido de ofertar alimentação saudável e nutritiva, com características organolépticas satisfatórias. Ou seja, a SEEDF falhou em oferecer aos estudantes a atenção dietética prevista pelo PNAE, demonstrando uma série de falhas na condução de processos licitatórios – que vão desde especificações restritivas de produtos e

alimentos até superfaturamento e fraudes em licitações, não execução de recursos, não cumprimento das atribuições técnicas dos nutricionistas, falta de infraestrutura adequada nas cozinhas, desabastecimentos, não execução de planejamento de cardápios e ações de EAN, entre outros.

Todas as falhas apontadas acima, tem um resultado de consequências desastrosas e imensuráveis, uma vez que os alunos das escolas foram os principais prejudicados pela ineficiência ou inércia administrativa, faltando-lhes o essencial: o alimento; evidenciando que o PNAE não está sendo cumprido e que a universalidade prevista pelo Programa não é alcançada.

O aumento da Insegurança Alimentar no Brasil, que foi demonstrada ao longo desta tese, agravou-se com a situação pandêmica do vírus COVID-19, e enseja um cenário ainda mais grave. Dito isto, a alimentação escolar configura-se ainda mais como uma importante forma de combate à fome e desnutrição, ofertando em alguns casos a única refeição a ser consumida pelas crianças.

Os resultados obtidos, evidenciam a fragilidade da capital do país em configurar estrutura administrativa que atenda às necessidades do Programa, e na mesma medida assegure prioridade de financiamento da alimentação escolar. Nessa seara, aos gestores do PNAE no DF cabe consignar em suas aquisições, produtos que proporcionem a oferta de comida de verdade e a redução ou eliminação de produtos processados e ultraprocessados, valorizando a Agricultura familiar e a Educação Alimentar e Nutricional.

Restou expressar a importância do Controle democrático na condução do Programa, confirmando que um Conselho atuante, é capaz de apontar problemas, soluções e corrigir rumos. Nesse sentido, também é necessário que os gestores da SEEDF incluam e reconheçam na dinâmica de gestão do PAEDF (sem sobreposição de competências), os atores do Controle democrático, de forma a consolidar alternativas construídas em conjunto e que ao final visem atingir os objetivos do PNAE.

O corpo de Conselheiros do CAEDF também deve estar envolvido de forma proativa, e necessita contar com pessoas que de fato tenham interesse em realizar Controle democrático. O envolvimento dos conselheiros obviamente é fator determinante nos resultados de acompanhamento. O aspecto de voluntariedade presente

no cargo de Conselheiro do CAE gera dificuldades de participação, uma vez que os conselheiros têm que dispor de tempo e dinheiro para desempenhar as atividades de acompanhamento do PNAE. A voluntariedade no Controle democrático do PNAE influencia negativamente no sucesso das ações de Controle democrático.

É imprescindível que as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle sejam de fato investigadas e apuradas, respeitando o devido processo legal, de forma a identificar responsabilidades e punir os agentes públicos responsáveis por danos ao Erário, informações que não foram identificadas a partir do *corpus* de pesquisa definido.

Ao longo das análises conduzidas, ficou evidente que não existem mecanismos de controle qualitativo do PNAE, de modo a aferir a qualidade e a quantidade dos produtos adquiridos pelos entes públicos, podendo estes variar de região para região a depender do volume de recursos aportado localmente, desconsiderando aspectos de potencial agravamento das condições de SAN em virtude de desigualdades sociais nos diferentes estados da Federação, ou mesmo entre regiões administrativas diferentes como é o caso do DF.

Com essas reflexões, indicamos a necessidade de acompanhamento contínuo do PNAE no DF, de forma a verificar sua execução e atingimento dos objetivos nos anos seguintes. Espera-se que a partir dos apontamentos dos relatórios do CAEDF e dos órgãos de controle, a SEEDF adote estratégias para a correção das falhas identificadas, que devem ser acompanhadas de forma a verificar seu impacto na realidade observada nessa pesquisa. Essas estratégias se tornam ainda mais urgentes a partir do cenário da pandemia e retorno às aulas presenciais em novembro de 2021.

Também ficou evidente a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento do FNDE, de forma a coibir irregularidades e constatar problemas e solicitar providências de forma tempestiva, sem que se alcancem os patamares desastrosos que foram demonstrados pelos documentos analisados. Haja vista esta deficiência, os CAE's, quando possui uma estrutura e representatividade adequados, parecem ser a maneira mais eficientes de ajustar desvios na condução do PNAE, pois conseguem, mediante seu papel de fiscalização e assessoramento, indicar ajustes concomitantemente à execução do Programa.

Essa pesquisa teve como limitador, o período de análise (anos 2016 a 2019), considerando somente documentos de monitoramento e controle desse período, fato que indica a necessidade de levantamento de dados que considerem o cenário de avanço da IA e a pandemia vivida a partir de 2020 em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. C. *et al.* Avaliação da execução do programa nacional de alimentação escolar em municípios do Tocantins. **Extensio: Revista Eletrônica de Extensão**, [s. l.], v. 18, n. 38, 2021. Available at: <https://doi.org/10.5007/1807-0221.2021.e72201>
- AKUTSU, R. de C. *et al.* A ficha técnica de preparação como instrumento de qualidade na produção de refeições. **Revista de Nutrição**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 277–279, 2005. Available at: <https://doi.org/10.1590/s1415-52732005000200012>
- ALBUQUERQUE, M. de F. M. de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, [s. l.], 2009. Available at: <https://doi.org/10.1590/s1415-52732009000600011>
- ALONSO, C.; BRANDÃO, C.; GONÇALVES, S. P. Análise temática qualitativa com o apoio do MaxQda – O impacto da COVID-19 no setor da restauração. [s. l.], v. 9, p. 312–319, 2021.
- ANVISA. **Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004**. Brasília: [s. n.], 2004. Available at: <https://www.hygibras.com/wp-content/uploads/2020/10/RDC-216.pdf>
- ASBRAER. **Brasília está entre líderes com maior valor da produção agrícola em 2019**. [S. l.], 2019. Available at: <http://www.asbraer.org.br/index.php/rede-de-noticias/item/7168-brasilia-esta-entre-lideres-com-maior-valor-da-producao-agricola-em-2019>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- ASBRAN. **IQ COSAN é importante instrumento para o PNAE**. [S. l.], 2018. Available at: <https://www.asbran.org.br/noticias/iq-cosan-e-importante-instrumento-para-o-pnae>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- BANDEIRA, L. M. *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos conselhos de alimentação escolar sobre a execução do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutricao**, [s. l.], v. 26, n. 3, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000300009>
- BARBALET, J. M. **A cidadania. a, 1989. p 14**. Lisboa: Estampa, 1989.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70. [S. l.: s. n.], 2016.
- BATISTA, R. A. B. *et al.* **Lactose em alimentos industrializado: avaliação da disponibilidade da informação de quantidade**. [S. l.: s. n.], 2016.
- BEHRING. ELAINE R. **Política Social no contexto da crise capitalista. Disponível em:** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Available at: <http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/612af8194e789e3814f5cd5369e7a69c7369f888.pdf>.
- BEHRING, E. R. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: , 1998. São Paulo: Cortez, 1998.
- BERNSTEIN, H. Soberania alimentar: Uma perspectiva cética. **Sociologias**, [s. l.], 2015. Available at: <https://doi.org/10.1590/15174522-017003912>
- BOKLIS, M. **Adesão à alimentação escolar e sua influência na qualidade da dieta e no estado nutricional de adolescentes do ensino público brasileiro**. 2021. [s. l.],

2021.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo. Cap. 1 O Sentido De Estado Social Capitalista**,. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Cartilha Lei de segurança alimentar e nutricional**. . [S. l.], 2016. Available at: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>. Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988.

BRASIL. **Decreto Decreto 7.272 de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Polí**. [S. l.: s. n.], 2010.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar**. Brasília, DF: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1955. Available at: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Direito Humano a Alimentação Adequada**. [S. l.], 2017. Available at: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014-1/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. [S. l.], 2014a. Available at: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 8 dez. 2017.

BRASIL. **Guia alimentar para a população brasileira**. [S. l.], 2014b. Available at: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf). Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar e dá outras providências. **Pnae**, [s. l.], p. 1–8, 2009.

BRASIL. **LEI N 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. [S. l.: s. n.], 1964. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei Orgânica do TCU- Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992**. [S. l.: s. n.], 1992. Available at: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/prestacao-de-contas/tomada-de-contas-especial/legislacao-e-normativos-infralegais/lei-organica.htm>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Medida provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001**. [S. l.: s. n.], 2001. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2178-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2178-36.htm).

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. [S. l.: s. n.], 2013.

BRASIL. **PORTARIA Nº 2.715, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2011. Atualiza a**

**Política Nacional de Alimentação e Nutrição.** [S. l.: s. n.], 2011.

BRASIL, C. dos D. **Orçamento da União.** [S. l.], 2021. Available at: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL, M. do D. S. e C. à F. **Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional.** [S. l.: s. n.], 2012.

BRASILIA, J. de. **Pipoca vira prato principal nas escolas públicas do DF.** [S. l.], 2017. Available at: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/pipoca-vira-prato-principal-nas-escolas-publicas-do-df/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASÍLIA, J. de. **Crianças do DF estão há um ano sem ver carne na merenda escolar.** [S. l.], 2018. Available at: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/politica-e-poder/criancas-df-estao-ha-um-ano-sem-ver-carne-na-merenda-escolar/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASILIANENSE, C. **Programas sociais do GDF socorrem mais de 700 mil pessoas na pandemia.** Brasília, 2021. Available at: <https://www.correiobraziliense.com.br/parceiros/gdf/2021/07/4940792-programas-sociais-do-gdf-socorrem-mais-de-700-mil-pessoas-na-pandemia.html>.

BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2010.

CAEDF. **Relatório de Atividades do CADF 2017.** [S. l.: s. n.], 2017.

CAEDF. Relatório de Atividades do CAEDF 1/2018. Brasília, 2018.

CAEDF. Relatório de Atividades do CAEDF 1/2019. Brasília, v. 1, 2019.

CARIBENHOS, C. de E. L.-A. e. **CELAC.** [S. l.], [s. d.]. Available at: <http://plataformacelac.org>. Acesso em: 21 set. 2016.

CARNEIRO, F. F. **Dossiê ABRASCO um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARVALHO, D. G. de. O PNAE e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal 2005-2008. [s. l.], p. 246, 2009. Available at: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4788>

CARVALHO, A. I. de; BUSS, P. M. **Determinantes Sociais na Saúde, na Doença e na Intervenção.** In: GIOVANELLA, Lígia (Org.) *et al.* **Políticas e sistemas de saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social.** 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

CASTELO, R. **O Social Liberalismo; auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal.** São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2013.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. [s. l.], v. 35, n. 2, p. 1–4, 2019. Available at: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>

CESAR, J. T. *et al.* **Alimentação Escolar no Brasil e Estados Unidos: Uma revisão**

**integrativa.** [S. l.]: Associação Brasileira de Pós - Graduação em Saúde Coletiva, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018233.01582016>

CFN. **Resolução CFN nº 600, de 25 de fevereiro de 2018.** [S. l.], 2018. Available at: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res\\_600\\_2018.htm](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_600_2018.htm). Acesso em: 8 nov. 2021.

CFN. **Resolução nº 465, de 23 de agosto de 2010.** [S. l.]: Diário Oficial da União, 2010.

CGDF. **Informativo de Ação de Controle nº 01/2020.** Brasília: [s. n.], 2019.

CGU. **Relatório de avaliação.** [S. l.]: CGU, 2020.

CHAVES, L. G. *et al.* Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 18, n. 4, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1590/s1413-81232013000400003>

CODEPLAN. **PDAD 2018.** Brasília: [s. n.], 2018. Available at: [http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Destaques\\_PDAD\\_revisado.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Destaques_PDAD_revisado.pdf).

COIMBRA, M.; MEIRA, J.; STARLING, M. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** Belo Horizonte: MEC/INAE, 1982.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. Resolução Nº - 465, De 23 De Agosto De 2010. **Diário Oficial da União**, [s. l.], n. 163, p. 24–25, 2010.

CORNWELL, B. *et al.* Processed and ultra-processed foods are associated with lower-quality nutrient profiles in children from Colombia. **Public Health Nutrition**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 142–147, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1368980017000891>

CORREIO. **Fila para doação de ossos se estende por cinco quarteirões em Cuiabá.** [S. l.], 2021. Available at: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/fila-para-doacao-de-ossos-se-estende-por-cinco-quarteiroes-em-cuiaba/>. Acesso em: 6 jan. 2022.

DANELON, M. S.; CONCEIÇÃO, M.; VIEIRA, M. Preferências alimentares no ambiente escolar. [s. l.], v. 15, n. 2, p. 66–84, 2008.

DENG, Y. *et al.* Lactose Intolerance in Adults: Biological Mechanism and Dietary Management. [s. l.], p. 8020–8035, 2015. Available at: <https://doi.org/10.3390/nu7095380>

DESLANDES, S. F. *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

DF, C. L. do. **Lei nº 5.771, de 14 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a aplicação dos recursos financeiros oriundos do tesouro do distrito federal na alimentação escolar e dá outras providências.** [S. l.: s. n.], 2016. Available at: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/572e52ee438749579504c1b7f2e75a74/Lei\\_5771\\_2016.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/572e52ee438749579504c1b7f2e75a74/Lei_5771_2016.html)

FAO. **The State of Food and Agriculture 2021.** Rome: FAO, 2021. Available at: <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/cb4476en>

FAO. **The State of Food Security and Nutrition - FAO. Guidelines on the collection of information on food processing through food consumption surveys.** [S. l.], 2015. Available at: <http://www.fao.org/3/a-i4690e.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020.** [S. l.: s. n.],

2020. Available at: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>

FAORO, R. **Os donos do poder- Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. [S. l.]: Globo, 2001.

FBSSAN. **Fórum brasileiro de soberania e segurança alimentar e nutricional**. [S. l.], 2020. Available at: <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/quem-somos/>. Acesso em: 24 set. 2020.

FNDE, F. N. de desenvolvimento da E. **RESOLUÇÃO Nº6, DE 8 DE MAIO DE 2020**. [S. l.: s. n.], 2020. Available at: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4788>

FILHO, E. da S. R.; ET AL. **Estado, políticas públicas e território**. Sao Paulo: Outras expressões, 2015. *E-book*.

FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 3. ed. Brasília: FNDE, 2017a.

FNDE. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. [S. l.: s. n.], 2015.

FNDE. **Manual de apoio para as atividades técnicas do Nutricionista no âmbito do PNAE**. Brasília: [s. n.], 2018.

FNDE. **Manual para aplicação de testes de acessibilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2. ed. Brasília: [s. n.], 2017b.

FNDE. **Relatório de Monitoramento nº 51/2018 e alerta para o cumprimento das atribuições do CAE/DF**. Brasília: [s. n.], 2019.

FNDE. **Resolução/CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de pre**. [S. l.], 2012. Available at: [www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3512-resolucao-cd-fnde-nº-2-de-18-de-janeiro-de-2012](http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3512-resolucao-cd-fnde-nº-2-de-18-de-janeiro-de-2012). Acesso em: 10 jul. 2020.

FNDE. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. [S. l.], 2013. Available at: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolucao-cd-fnde-nº-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 13 jul. 2019.

FNDE. **RESOLUÇÃO Nº 6, DE 8 DE MAIO DE 2020: Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. Brasília: [s. n.], 2020. Available at: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

G1. **Dinheiro de merenda escolar é mal aproveitado, diz Onu**. [S. l.], 2017. Available at: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/dinheiro-de-merenda-escolar-e-mal-aproveitado-diz-onu.ghtml>. Acesso em: 6 nov. 2021.

GDF. **Educação Integral no DF**. [S. l.], 2020. Available at: <https://www.educacao.df.gov.br/educacao-integral-2/>. Acesso em: 17 out. 2021.

GDF. **Portal da Transparência**. [S. l.], 2021. Available at:

<http://www.transparencia.df.gov.br/>.

GEORGE, S. **O mercado da Fome**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1978.

GOMES JUNIOR, N. N.; PEREIRA, P. A. P. Necessidades do capital versus necessidades humanas no capitalismo contemporâneo: uma competição desigual.

**Argumentum**, [s. l.], 2013. Available at:

<https://doi.org/10.18315/argumentum.v5i1.5057>

GONZÁLEZ-CHICA, D. A.; CATARINA, A.; CORSO, T. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar ( PNAE ): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros Purchase of products directly from family farms for the National School Feeding Program ( PNAE . [s. l.], p. 4153–4164, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182311.28012016>

HARTMANN, Y. *et al.* Characterization, nutrient intake, and nutritional status of low-income students attending a brazilian university restaurant. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, [s. l.], v. 18, n. 1, 2021. Available at: <https://doi.org/10.3390/ijerph18010315>

HARTMANN, Y. *et al.* Consumption of Fruits and Vegetables by Low-Income Brazilian Undergraduate Students: A Cross-Sectional Study. **Nutrients**, [s. l.], v. 10, n. 8, p. 1121, 2018. Available at: <https://doi.org/10.3390/nu10081121>

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis 3 ABEPSS**, Brasília, v. 3, p. 88, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais**. Brasília: [s. n.], 2013.

IBGE. **Desemprego no Brasil**. [S. l.], 2022. Available at:

<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 12 jan. 2022.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares (POF) 2008/2009: Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2010.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017- 2018 - Análise do Consumo alimentar Pessoal no Brasil**. [S. l.: s. n.], 2020a. v. 46E-book.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018:análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2020b.

IBGE. **Pesquisa Nacional de saúde do escolar 2015**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2016.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. [S. l.], 2021. Available at: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2019.

ILUMEO. **Um guia para NPL: processamento de linguagem natural**. [S. l.], [s. d.]. Available at: <https://ilumeo.com.br/todos-posts/2020/06/12/um-guia-para-pnl-processamento-de-linguagem-natural>. Acesso em: 31 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. **PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013**. [S. l.: s. n.], 2013.

KAC, GILBERTO; VELASQUEZ-MELENDZ, G. A. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.

19, n. 1, 2003. Available at:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2003000700001&lng=en&nrm=iso%3E](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2003000700001&lng=en&nrm=iso%3E).

KOONTZ H, O. C. **Manual de estudo e exercícios para acompanhar princípios de administração**. São Paul: Pioneira, 1980.

KUCKARTZ, U. **Realizing mixed-methods approaches with MAXQDA**. Marburg: [s. n.], [s. d.].

LEÃO, M. M. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. [S. l.: s. n.], 2013. *E-book*.

LEMOS, A. G. *et al.* Determinação do fator de correção das hortaliças folhosas comercializadas em Brasília. [s. l.], p. 231–236, 2011.

LEONEL, M. S. *et al.* A Gestão na Graduação em Saúde Coletiva e Enfermagem : uma análise dos Projetos Político-Pedagógicos. **Rev. Gestão & Saúde**, [s. l.], v. 11, p. 161–177, 2020.

LOUZADA, M. L. da C. *et al.* The share of ultra-processed foods determines the overall nutritional quality of diets in Brazil. **Public Health Nutrition**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 94–102, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1368980017001434>

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Caracterização do programa nacional de alimentação escolar no estado de Santa Catarina. **Revista de Nutricao**, [s. l.], v. 26, n. 6, 2013. Available at: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000600010>

MALUF, R. S. Tempos sombrios de pandemia e fome. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [s. l.], 2020. Available at: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

MARQUES, P. E. M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [s. l.], 2015. Available at: <https://doi.org/10.20396/san.v17i2.8634795>

MARSHAL, T. H. “**Cidadania e classe social**”, In **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O Capital, Volume 1. Coleção Os Economistas**. São Paulo: Victor Civita, 1984.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLADO, B. H. *et al.* USING RQDA IN QUALITATIVE DATA ANALYSIS: A TOOL FOR RESEARCHING CHRONIC PELVIC PAIN USING THEMATIC ANALYSIS. In: [S. l.: s. n.], 2020. Available at: <https://doi.org/10.36367/ntqr.1.2020.153-170>

MERCOSUL, P. do. **MERCOSUL**. [S. l.], 2021. Available at: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

METRÓPOLES. **DF: 1,5 mil alunos intolerantes à lactose esperam por merenda especial**. [S. l.], 2021. Available at: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/df-15-mil-alunos-intolerantes-a-lactose-esperam-por-merenda-especial>. Acesso em: 14 nov.

2021.

MINAYO, M. C. de S. **Avaliação por triangulação de métodos: a abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOREIRA, L. M. de A. Desenvolvimento e crescimento humano: da concepção à puberdade. **Scielo books**, [s. l.], p. 113–123, 2011.

NACIONES UNIDAS. **Carta Internacional de los Derechos Del Hombre**. [S. l.], 1948. Available at:

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217%28III%29&referer=http://www.dudh.org.br/declaracao/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217%28III%29&referer=http://www.dudh.org.br/declaracao/&Lang=S). Acesso em: 15 nov. 2017.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis 3**, [s. l.], 2012.

NEWS BRASIL, B. **Agrotóxico mais usado do Brasil está associado a 503 mortes infantis por ano, revela estudo**. [S. l.], 2021. Available at:

[https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57209799?at\\_custom2=facebook\\_page&at\\_custom3=BBC+Brasil&at\\_custom4=89AF0288-7259-11EC-A774-076996E8478F&at\\_medium=custom7&at\\_custom1=%5Bpost+type%5D&at\\_campaign=64](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57209799?at_custom2=facebook_page&at_custom3=BBC+Brasil&at_custom4=89AF0288-7259-11EC-A774-076996E8478F&at_medium=custom7&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_campaign=64). Acesso em: 12 dez. 2021.

ONU. **Comentário Geral nº 12. O direito humano à alimentação**. [S. l.: s. n.], 1999.

ONU. **Superação da Fome e da Pobreza Rural**. Brasília, 2016. Available at:

<https://www.fao.org/3/i5335o/i5335o.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

ONU. **Universal Declaration of Human Rights**. New York: [s. n.], 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **/. Visitado em**. [S. l.], [s. d.]. Available at: <https://nacoesunidas.org/fao-30-de-toda-a-comida-produzida-no-mundo-vai-parar-no-lixo>.

PACHECO, V. B.; MENEZES, G. Inovação Agrícola e o efeito transbordamento: uma análise para o Brasil. [s. l.], p. 1–18, 2019.

PADRÃO, S. M. **Uma leitura marxista da questão alimentar no Brasil: o guia alimentar para a população brasileira**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

PEDRAZA, D. F. *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 23, n. 5, p. 1551–1560, 2018. Available at: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018235.17832016>. Acesso em: 23 set. 2020.

PEGOLO, G. E.; SILVA, M. V. da. Consumo de energia e nutrientes e a adesão ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por escolares de um município paulista. **Segurança Alimentar e Nutricional**, [s. l.], v. 17, n. 2, 2015. Available at: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634792>

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 133 f. 2011. [s. l.], 2011. Dissertação.

PENSSAN, R. Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil. [s. l.], 2021.

PEREIRA, C. P.; AMORIM, A. A. S. Pobreza no Brasil e na América Latina: concepções restritas sobre realidades complexas. **ARGUMENTUM**, [s. l.], v. 2, n. 2, p.

- 132–148, 2010. Available at: <http://www.redalyc.org/html/4755/475549125009/>
- PEREIRA FILHO, D.; FURLAN, S. Prevalência de intolerância à lactose em função da faixa etária e do sexo : experiência do Laboratório Dona Francisca , Joinville ( SC ). [s. l.], p. 24–30, 2004.
- PEREIRA, P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, P. A. P. **Discussões Conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Política social no capitalismo- tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas, subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.
- PETRIBÚ, M. de M. V.; CABRAL, P. C.; DE ARRUDA, I. K. G. Nutritional status, food consumption and cardiovascular risk: A study on university students. **Revista de Nutricao**, [s. l.], v. 22, n. 6, p. 837–846, 2009. Available at: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000600005>
- PILATI, A. S. *et al.* **Educação, pobreza e desigualdade social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. Available at: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/download/55/41/197-1?inline=1>
- PINHEIRO, A. . **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 a 2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. Tese (Doutorado em Política Social)**- [S. l.: s. n.], 2009.
- PIRES, R. R. C. **Implementando Desigualdades - Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. [S. l.: s. n.], 2019.
- PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. [S. l.], 2020. Available at: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. [S. l.]: Paz e terra, 1977.
- PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.
- RAPHAELLI, C. D. O. et al. **Adequação numérica de nutricionista, perfil de cardápios, número de alunos nos serviços de alimentação escolar do sul do Rio Grande do Sul** [s. l.], p. 9–18, 2018. Available at: <https://doi.org/10.5433/1679-0367.2018v39n1p9>
- ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. **Anais do EnANPAD**, [s. l.], v. XXXIII, p. 1–16, 2009.
- RUIZ, J. L. de S. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2014.
- SANTOS, GIZELLE RODRIGUES; AZEVEDO, M. A. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: concepções, perspectivas e desafios. **Revista Ensino Interdisciplina**, [s. l.], v. 2, n. 6, 2016.
- SCHWARTZMAN, S. **As causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- SEEDF. **Nossa rede: dados educacionais**. [S. l.], [s. d.]. Available at:

- <https://www.educacao.df.gov.br/dados-educacionais-df/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estud. av.**, [s. l.], v. 9, n. 23, p. 87–107, 1995. Available at: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso%3E](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso%3E). access on 05 May 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>.
- SILVA, E. O. et al. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 34, n. 4, 2018. Available at: <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/0102-311x00142617>
- SILVA, P. C. e *et al.* Análise do Fator de Cocção de Alimentos. [s. l.], 2012.
- SILVA, R. **Pesquisas desenvolvidas pelos centros colaboradores em alimentação e nutrição do escolar e suas utilizações pelo pnae**. [S. l.]: Universidade Federal de São Paulo, 2011.
- SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar**. [S. l.: s. n.], 2019.
- SILVA, W. **RESTOS A PAGAR: Classificação, Inscrição, Prescrição, Registro contábil e aspectos Fiscais**. [S. l.], 2017. Available at: <https://contabilidadepublica.com/restos-a-paga/>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- SIMIONATTO, I. **O social e o político no pensamento de Gramsci**. In: **AGGIO, A. (Org.). Gramsci: vitalidade de um pensamento**. São Paulo: Ed. da Unesp, 1998.
- SINPRODF. **GALINHADA JÁ: ESTUDANTES REALIZAM PROTESTO**. [S. l.], 2019. Available at: <https://www.sinprodf.org.br/estudantes-do-df-sofrem-com-a-falta-de-proteina-na-merenda/>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- SOF. **Relatório de Avaliação PNAE - Secretaria de Orçamento Federal**. [S. l.: s. n.], 2020.
- SPINELLI, M. A. dos S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 105–117, 2002. Available at: <https://doi.org/10.1590/s1415-52732002000100011>
- SUL21. **Brasil o maior consumidor de agrotóxicos**. [S. l.], 2020. Available at: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2020/11/brasil-e-o-pais-que-mais-consome-agrotoxicos-no-mundo/>. Acesso em: 6 jan. 2022.
- TCDF. **Auditoria de regularidade**. Brasília: [s. n.], 2019.
- TCU. **Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. [S. l.: s. n.], 2017.
- TCU. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: [s. n.], 2010.
- TCU. **Órgãos de controle defendem cooperação interinstitucional em prol da administração pública e da sociedade**. [S. l.], 2019. Available at: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/orgaos-de-controle-defendem-cooperacao-interinstitucional-em-prol-da-administracao-publica-e-da-sociedade.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.
- THEODORO, M.; JACCOUD, LUCIANA; OSÓRIO, RAFAEL; SOARES, S. **As**

**políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil : 120 anos após a abolição.**

Brasília: IPEA, 2008.

TOZONI-REIS, M. F. de C. O método materialista histórico e dialético para a pesquisa em educação. [s. l.], n. 17, p. 67–84, 2020.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar.** 297 f. 2010. [s. l.], 2010.

VALENTE, F. L. S. **Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada.** São Paulo: Cortez, 2002a.

VALENTIM, E. de A. *et al.* Fatores associados à adesão à alimentação escolar por adolescentes de escolas públicas estaduais de Colombo, Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 33, n. 10, 2017. Available at: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00061016>. Acesso em: 23 set. 2020.

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, [s. l.], 2005a. Available at: <https://doi.org/10.1590/s1415-52732005000400001>

VIEIRA, M. *et al.* Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. [s. l.], v. 18, n. 2, p. 167–181, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World atlas of birth defects.** [S. l.], 2003. Available at: <http://www.who.int/genomics/publications/en/>. Acesso em: 5 mar. 2019.

YOKOTA, R. T. de C. *et al.* Projeto “ a escola promovendo hábitos alimentares saudáveis ”: comparação de duas estratégias de educação nutricional no Distrito Federal , Brasil. [s. l.], v. 23, n. 1, p. 37–47, 2010.

## APÊNDICE A- Roteiros de entrevistas virtuais

### Instrumento de Coleta de Dados

#### 1) Roteiro para entrevistas com Gestores – Coordenadores de Regional de Ensino

1. Qual a importância da alimentação escolar para você? (resultados esperados)
2. Durante a sua atuação no cargo de gestão, quais os benefícios do Programa de Alimentação Escolar que você considera importantes para os estudantes?
3. Você considera que os alimentos oferecidos são de qualidade?
4. Do ponto de vista orçamentário e financeiro, os recursos disponibilizados para a execução do PNAE são suficientes para a aquisição de alimentos em quantidade e qualidade necessárias? Por quê?
5. Os pais são consultados para sugestões de alimentos ou preparações que podem ser inseridas no cardápio, ou de alguma outra forma interferem na escolha dos alimentos servidos na escola?
6. Desde 2009 a legislação exige a aquisição de produtos da agricultura familiar. Essa exigência vem sendo cumprida? Quais as principais dificuldades encontradas?
7. As escolhas alimentares dos filhos e da família são influenciadas pela alimentação escolar? Por quê?
8. Você considera os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como sendo de melhor qualidade ou diferenciados? Por quê?
9. Em relação à infraestrutura das escolas, é possível dizer que temos cozinhas adequadas para a confecção da alimentação escolar?
10. Em relação à infraestrutura das escolas, é possível dizer que temos cozinhas adequadas para a confecção da alimentação escolar? Há prioridade dos governos nessa questão?
11. O que considera como um alimento de qualidade ou diferenciado?
12. O que você acha que, em médio ou longo prazo, pode ser melhorado na alimentação escolar?
13. Quantos setores da Instituição estão envolvidos na execução do Programa? (setor de compras, almoxarifado, licitações etc.) A diversidade de setores envolvidos dificulta a fluidez de execução do Programa?
14. Você considera o atual modelo de gestão do PNAE/ DF (Centralizado) eficiente? Por quê?
15. Qual classificação você atribuiria ao Programa de Alimentação do DF considerando 1 Ruim e 5 Excelente?

## 2) Roteiro de entrevista com nutricionistas

16. Para você que atua como nutricionista na alimentação escolar, gostaria de saber quais são os aspectos positivos percebidos por você junto aos escolares que recebem alimentação?
17. Existem dificuldades para cumprimento da Resolução CFN 465/2010? Quais?
18. Você considera que os alimentos adquiridos para a confecção de refeições nas escolas possuem qualidade alimentar e nutricional? Por quê?
19. O planejamento e o cálculo dos cardápios consideram a faixa etária dos alunos. Durante o acompanhamento da operacionalização do Programa, sabe-se que ocorrem alterações ou substituições para adequações diversas. Na sua opinião as alterações realizadas são aceitáveis do ponto de vista nutricional? Essas alterações poderiam ter sido evitadas com um planejamento adequado ou trata-se de problemas diversos? Quais?
20. Quais são as principais razões para a alteração dos cardápios planejados do Programa de Alimentação Escolar no DF?6. Do ponto de vista orçamentário e financeiro, os recursos disponibilizados para a execução do PNAE são suficientes para a aquisição de alimentos em quantidade e qualidade necessárias? Por quê?
21. O cardápio da alimentação escolar deve atender as exigências previstas nas legislações, e ser elaborado por um nutricionista. Sabemos que vários fatores impactam na elaboração de um cardápio, inclusive a disponibilidade de recursos. Na sua opinião a adesão à alimentação escolar poderia melhorar sem que houvesse aumento do aporte financeiro para a compra de alimentos? 8. Como é trabalhada a questão da alimentação, nutrição e da qualidade dos alimentos dentro do setor e com os alunos?
22. Em sua opinião, qual o principal motivo que leva a não adesão dos escolares à alimentação escolar?
23. Uma das diretrizes do PNAE inclui a participação social na condução do Programa. No caso específico do DF quais são as ações ou procedimentos para consultar opiniões ou receber sugestões da comunidade escolar?
24. Desde 2009 a legislação exige a aquisição de produtos da agricultura familiar. Essa exigência vem sendo cumprida? Quais as principais dificuldades existentes? (custos, questões legais, vontade de mudar, falta de liderança, riscos em relação aos novos fornecedores, falta de conscientização e conhecimento, resistências).
25. Você considera que os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como de melhor qualidade ou diferenciados? Por quê?
26. Percebem-se mudanças no consumo de frutas e hortaliças na escola depois do início da aquisição de alimentos da agricultura local? Quais?
27. A Educação alimentar e nutricional proposta tem alterado o comportamento de consumo dos estudantes? alterou a adesão às refeições? Os projetos desenvolvidos conseguem alcançar todos os escolares?

28. Em relação à infraestrutura das escolas, é possível dizer que temos cozinhas adequadas para a confecção da alimentação escolar? Há prioridade dos governos nessa questão?
29. Em relação à infraestrutura das cozinhas das escolas, é possível dizer que estão adequadas para a confecção da alimentação escolar? Em caso negativo, quais as principais dificuldades?
30. Quais são as principais dificuldades para a operacionalização do Programa?
31. Você considera o atual modelo de gestão do PNAE/ DF (Centralizado) eficiente? Por quê?
32. O que você acha que em médio ou longo prazo pode ser melhorado na alimentação escolar?
33. Quais ações relacionadas à sustentabilidade são desenvolvidas para minimizar os impactos gerados em virtude da confecção e distribuição das refeições aos escolares?

### **3) Roteiro para entrevista com conselheiros CAEDF**

34. Qual a importância da Alimentação Escolar para você?
35. Você considera que a alimentação oferecida na escola é saudável?
36. O que você considera como um alimento de qualidade ou diferenciado?
37. Você considera que os alimentos oferecidos são de qualidade?
38. O Conselho de Alimentação Escolar - CAE é consultado para sugestões de alimentos ou preparações que podem ser inseridas no cardápio, ou de alguma outra forma interferem na escolha dos alimentos servidos na escola?
39. o CAE tem conhecimento de programas ou projetos de educação alimentar na escola, Educação ambiental, Hortas escolares ou comunitárias? Outros? quais?
40. O que você acha que, em médio ou longo prazo, pode ser melhorado na alimentação escolar?
41. Em relação à infraestrutura das escolas, é possível dizer que temos cozinhas adequadas para a confecção da alimentação escolar?
42. Você considera o atual modelo de gestão do PNAE/ DF (Centralizado) eficiente? Por quê?
43. Qual classificação você atribuiria ao Programa de Alimentação do DF considerando 1 Fraco e 5 Excelente?

## **APÊNDICE B-Termo de Consentimento Livre e esclarecido**

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título do Projeto: (Des)Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: Concepção, Gestão e Financiamento.

Pesquisadora Responsável: Ygraine Hartmann

Telefones para contato: (61) 8415-2917

E-mail: ygrainehartmann@gmail.com

O(a) Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa “(Des)Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: Concepção, Gestão e Financiamento (2006-2018)”, que pretende analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar do ponto de vista de sua concepção gestão e financiamento em sua particularidade no Distrito Federal, no período de 2006 a 2018. Acreditamos que ela seja importante, pois se faz necessário o constante acompanhamento das políticas sociais relacionadas à segurança alimentar e nutricional vigentes no País. Para sua realização, serão realizadas entrevistas com gestores que trabalham direta ou indiretamente na execução do PNAE e representantes da sociedade civil do Conselho de Alimentação Escolar do DF. Essas entrevistas serão gravadas para posterior análise detalhada de conteúdo. Sua participação constará em participar de um diálogo sobre o PNAE, considerando sua experiência no programa. É possível que sejam sentidos alguns desconfortos ou assumidos alguns riscos, como, por exemplo, não estar à vontade para responder determinada pergunta, ou ainda não dispor de informações suficientes para esclarecer todas as questões levantadas. Os benefícios que esperamos deste estudo são: conhecer detalhadamente o modelo de execução do PNAE no DF e obter dados que possam aprimorar a execução do programa e beneficiar cada vez mais o público alvo. Durante todo o período da pesquisa você tem o direito de tirar quaisquer dúvidas ou esclarecimentos, bastando para isso entrar em contato com a pesquisadora responsável ou com o Comitê de Ética em Pesquisa. Você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão de participação a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação pela sua decisão. As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos participantes voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação e o seu anonimato. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pela pesquisadora. Fica também garantida indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial.

Para qualquer outra informação, o(a) Sr.(a) poderá entrar em contato com a pesquisadora por meio do e-mail ygrainehartmann@gmail.com, pelo telefone (61) 98415-2917/ 3367-7946 ou com o Comitê de Ética em Pesquisa – CHSUnB, no Campus Darcy Ribeiro, telefone 61 3107-1592 ou pelo e-mail cep\_chs@unb.br.

Eu, \_\_\_\_\_, RG n° \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa acima descrita.

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Pesquisadora

\_\_\_\_\_  
Testemunha

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado(a) sobre o que a pesquisador(a) quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou obter nenhum benefício financeiro com esta participação e que posso desistir quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão, ambas, assinadas por mim e pela pesquisadora, ficando uma via com cada um(a) de nós.

**ANEXO I- Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa**

**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** (Des)Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: Concepção, Gestão e Financiamento (2006-2018)

**Pesquisador:** Ygraine Hartmann

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 34791020.7.0000.5540

**Instituição Proponente:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 4.224.345

**Apresentação do Projeto:**

O projeto de pesquisa "(Des)Caminhos do Programa de Alimentação Escolar como Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal: Concepção, Gestão e Financiamento (2006-2018)" foi apresentado pela doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília/UnB, Ygraine Hartmann Leibovich, e pretende analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar do ponto de vista de sua concepção, gestão e financiamento em sua particularidade no Distrito Federal, no período de 2006 a 2018. O projeto tem como orientadora a Profa. Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho e como co-orientadora a Profa. Dra. Rita de Cássia Coelho de Almeida Akutsu.

**Objetivo da Pesquisa:**

O objetivo da pesquisa é avaliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE do ponto de vista de sua gestão e financiamento no Distrito Federal.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Segundo a pesquisadora, é possível que sejam sentidos alguns desconfortos ou assumidos alguns riscos, como, por exemplo, não estar à vontade para responder determinada pergunta ou, ainda, não dispor de informações suficientes para esclarecer todas as questões levantadas. Em contrapartida, os benefícios do presente projeto são: conhecer detalhadamente o modelo de execução do PNAE no DF e obter dados que possam aprimorar a execução do programa e

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-012 - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1592 **E-mail:** cep\_cha@unb.br

**UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE**



Continuação do Parecer: 4.224.345

beneficiar cada vez mais o público-alvo.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O projeto de pesquisa está adequado às exigências das Resoluções 466/2012, 510/2016 e complementares.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A pesquisadora responsável, Ygraine Hartmann Leibovich, doutoranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília – UnB, anexou todos os termos de apresentação obrigatória, estando o cronograma atualizado.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

O projeto de pesquisa está adequado às exigências das Resoluções 466/2012, 510/2016 e complementares e, portanto, está aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS).

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB INFORMACOES BASICAS_DO_PROJETO_1547281.pdf	08/07/2020 16:28:20		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PB.docx	08/07/2020 16:25:58	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	cep_CHS_modelo_carta_de_encaminhamento_PB.doc	08/07/2020 16:23:15	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	termo_de_responsabilidade.pdf	08/07/2020 16:21:18	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	roteiros.docx	08/07/2020 16:08:24	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	Denise.pdf	08/07/2020 16:06:40	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	Rita.pdf	08/07/2020 16:06:10	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	Ygraine.pdf	08/07/2020 16:05:38	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	Carta_revisao_etica.docx	08/07/2020 16:04:14	Ygraine Hartmann	Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	08/07/2020 16:02:51	Ygraine Hartmann	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento /	TCLE.docx	08/07/2020 16:00:37	Ygraine Hartmann	Aceito

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01/2 - Hótel de  
Bairro: ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASÍLIA  
**Telefone:** (61)3107-1502 **E-mail:** cep\_cha@unb.br

UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 4.224.345

Justificativa de Ausência	TCLE.docx	08/07/2020 16:00:37	Ygraine Hartmann	Aceito
Folha de Rosto	Folha.pdf	30/06/2020 08:10:11	Ygraine Hartmann	Aceito
Outros	aceite_CAE.pdf	04/06/2020 10:17:51	Ygraine Hartmann	Aceito
Declaração de concordância	aceite_SEEDF.pdf	04/06/2020 10:10:30	Ygraine Hartmann	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BRASILIA, 19 de Agosto de 2020

---

**Assinado por:**  
Érica Quinaglia Silva  
(Coordenador(a))

**Endereço:** CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT-01Q - Horário de  
**Bairro:** ASA NORTE **CEP:** 70.910-900  
**UF:** DF **Município:** BRASILIA  
**Telefone:** (61) 3107-1592 **E-mail:** cnp\_cha@unb.br

## ANEXOII: Exemplos de relatório de ações de EAN desenvolvidas pela DIAE em 2019.

<p><b>Data da Ação:</b> 3/12/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC 07 DO GUARÁ</p> <p><b>Tema:</b> Alimentação Saudável - 10 Passos / Guia Alimentar da População Brasileira</p> <p><b>Título:</b> Projeto Escola Saudável</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> Instruir sobre os 10 passos da alimentação saudável</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> Desvincular a imagem dos personagens contidos nas embalagens dos produtos industrializados em relação à ideia de alimentação saudável; Ensinar sobre a escolha dos produtos baseado em seu conteúdo; Atividades práticas relacionadas ao conteúdo abordado; Apresentar o conceito de alimentos in natura, processados e ultra processados.</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> Inicialmente, foi apresentado em sala de aula, os 10 passos da alimentação saudável presentes no Guia Alimentar para a População Brasileira. Para tal, foi utilizado material lúdico onde os dez passos foram colados em recortes de desenhos de pés (em papel colorido). Após a apresentação teórica, foi realizada atividade prática de trilha humana com 3 grupos e 5 casas, onde foram utilizadas 15 perguntas referentes ao conteúdo abordado (guia alimentar). A medida que os alunos acertavam, avançavam uma casa na trilha. Vence quem chegar ao final primeiro. A segunda atividade foi baseada em um semáforo alimentar onde eram mostradas figuras de alimentos variados para os alunos correlacionarem com as cores: verde (alimentos in natura, que devem ser priorizados), amarelo (alimentos processados, onde o consumo deve ser limitado) e vermelho (alimentos ultraprocessados, onde o consumo deve ser evitado), com intuito de promover autonomia nas escolhas alimentares mais saudáveis.</p> <p><b>Público Alvo Atingido:</b> Crianças (6 a 11 anos)</p> <p><b>Número de envolvidos:</b> 67</p>	<p><b>Coordenação Regional de Ensino:</b> Planaltina</p> <p><b>Data da Ação:</b> 6/13/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC ESTÂNCIA PLANALTINA</p> <p><b>Tema:</b> Higienização das mãos</p> <p><b>Título:</b> Higienização das mãos</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> Explicar a importância da higienização das mãos</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> Relacionar a higiene das mãos com a saúde, mostrar a forma adequada de lavar as mãos</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> Passar purpurina na mão e pegar na mão de alguns alunos. Explicar que as bactérias são espalhadas da mesma forma que a purpurina. Explicar a importância de lavar as mãos e que a não higienização das mãos pode causar doenças. Colocar um vídeo sobre a lavagem das mãos e uma música sobre a lavagem das mãos</p> <p><b>Público Alvo Atingido:</b> Pré-Escola (de 4 a 5 anos) 107; Ensino Fundamental - anos iniciais ( de 6 a 10 anos) 583</p>
--	--

<p><b>Coordenação Regional de Ensino:</b> Núcleo Bandeirante</p> <p><b>Data da Ação:</b> 3/26/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC 04 NÚCLEO BANDEIRANTE</p> <p><b>Tema:</b> Alimentação Saudável - 10 Passos / Guia Alimentar da População Brasileira, Alimentos Naturais X Ultraprocessados, Açúcar, gordura e sal, Alimentação Escolar, aplicações do PNAE.</p> <p><b>Título:</b> Patrulha da Alimentação</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> Instruir os alunos quanto a escolhas alimentares mais saudáveis.</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> Estimular o consumo da alimentação escolar, auxiliar a escola quanto a abertura do projeto de alimentação saudável, instruir os professores quanto a alimentação dos alunos, apresentar os graus de processamento dos alimentos e suas consequências na saúde.</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> Início com apresentação de um breve vídeo intitulado "Dicas saudáveis para crianças"(6 minutos). Em seguida, exemplificação dos alimentos saudáveis com foco na alimentação mais equilibrada, consumo da alimentação escolar e boas escolhas na hora do lanche. Na sequência, a mesma exemplificação abordando os alimentos que devem ser consumidos com moderação. E, por fim, os alimentos que devemos consumir raramente, com muito cuidado e bastante moderação. Neste grupo estão aqueles que não é nada bom trazer de lanche. No desfecho incentivar o consumo da alimentação escolar e informações sobre o projeto de alimentação saudável. Total da ação : Aproximadamente 30 minutos. Com 2 apresentações pela manhã e 2 pela tarde.</p> <p><b>Público Atingido:</b> Crianças (6 a 11 anos)</p> <p><b>Número de envolvidos:</b> 358</p>	<p><b>Coordenação Regional de Ensino:</b> Taguatinga</p> <p><b>Data da Ação:</b> 3/15/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC 10 DE TAGUATINGA</p> <p><b>Tema:</b> Alimentação Saudável - 10 Passos / Guia Alimentar da População Brasileira, Alimentos Naturais X Ultraprocessados, Açúcar, gordura e sal</p> <p><b>Título:</b> alimentação saudável na educação integral</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> sensibilizar pais e alunos sobre os risco para a saúde de consumo dos alimentos ultraprocessados que são enviados diariamente para o lanche</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> reduzir o envio de merenda pelos pais e maior consumo da alimentação escolar</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> palestra e vídeos - para pais e alunos</p> <p><b>Público Atingido:</b> Pais/Responsáveis</p> <p><b>Número de envolvidos:</b> 40</p>
---	--

<p><b>Coordenação Regional de Ensino:</b> Gama</p> <p><b>Data da Ação:</b> 2/28/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC 22 DO GAMA</p> <p><b>Tema:</b> Alimentos Naturais X Ultraprocessados</p> <p><b>Título:</b> Grau de processamento dos alimentos</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> Ensinar o nível de processamento dos alimentos</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> Incentivar a melhor escolha dos alimentos ; Quais os alimentos consumir mais, moderadamente e evitar.</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> explicação sobre a diferença do grau de processamento dos alimentos com figuras coloridas ,após os alunos participaram com a brincadeira de acerta onde si encaixava cada alimento em forma de figuras .</p> <p><b>Público Atingido:</b> Crianças (6 a 11 anos)</p> <p><b>Número de envolvidos:</b> 38</p>	<p><b>Coordenação Regional de Ensino:</b> Gama</p> <p><b>Data da Ação:</b> 2/27/2019</p> <p><b>Unidade Escolar:</b> EC 22 DO GAMA</p> <p><b>Tema:</b> Lancheira Saudável</p> <p><b>Título:</b> Lancheira Saudável</p> <p><b>Objetivo Geral:</b> Incentivar hábitos alimentares saudáveis</p> <p><b>Objetivos Específicos:</b> Montar uma lancheira saudável; Incentivar o consumo da alimentação escolar.</p> <p><b>Descrição da Ação:</b> Explicar para as crianças o benefício das frutas e verduras através de um jogo de adivinhação. Montagem junto com as crianças de exemplo de lancheira saudável.</p> <p><b>Público Atingido:</b> Crianças (6 a 11 anos)</p> <p><b>Número de envolvidos:</b> 18</p>
---	--

**ANEXO III: Exemplos de consolidação de dados de fiscalização realizadas pelo CAEDF em 2019, a partir do *checklist* da RDC 216/2004.**

COORDENAÇÃO REGIONAL DE ENSINO DO GAMA																											
INCONFORMIDADES	CEF01	Situação	EC15	Situação	CE07	Situação	EC22	Situação	CEM03	Situação	CEF15	Situação	CEM01	Situação	EC01	Situação	EC14	Situação	EC16	Situação	CE08	Situação	EC07	Situação	J05	Situação	
	<b>B. ESTRUTURA FÍSICA E CONDIÇÃO SANITÁRIAS</b>																										
Reservatório de água em mau estado de conservação																											
<b>B.1. REFEITÓRIO</b>																											
Não possui refeitório																											
<b>B.2. COZINHA</b>																											
Tamanho do cozinho inadequado																											
Iluminação inadequada																											
Piso inadequado																											
Parede inadequada																											
Portão não justada a obatente																											
Ausência de telamilimetradanaporta																											
Ausência de telamilimetradanajanela outelas danificadas																											
Ralo inadequado																											
Ausência de ralo																											
Instalação elétrica inadequada																											
Ausência de pia ou não está dotada de sabonete e papel toalha																											
<b>B.3. DEPÓSITO</b>																											
Tamanho do depósito inadequado																											
Iluminação inadequada																											
Ausência de telamilimetradanaporta																											
Janela inadequada																											
Ausência de telamilimetradanajanela outelas danificadas																											
<b>D. REFEIÇÕES/CARDÁPIOS</b>																											
O cardápio não está exposto																											
Ausência de cardápio para alunos com necessidade de alimentos especiais																											
Adaptações nos cardápios realizadas pela própria escola*																											
<b>E. EQUIPAMENTOS E UTENSÍLIOS</b>																											
Quantidade de equipamentos e utensílios insuficientes e/ou danificados																											
Ausência de carrinho para transporte e distribuição das refeições																											
<b>F. DOCUMENTAÇÃO</b>																											
Ausência de certificado de capacitação ou treinamento dos merendeiros																											
Ausência de atestado de saúde ocupacional																											
Ausência de registro de limpeza da caixa d'água																											
Ausência de registro de limpeza do reservatório de água subterrâneo																											
Ausência de registro de limpeza da caixa d'água dura																											





