

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



Tamara Maria Pinheiro

**Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)  
no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência pela COVID-19**

Rio de Janeiro

2022

Tamara Maria Pinheiro

**Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)  
no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência pela COVID-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Determinação dos Processos Saúde-Doença: Produção/Trabalho, Território e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise Cavalcante de Barros.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Santuzza Arreguy Silva Vitorino.

Rio de Janeiro

2022

Título do trabalho em inglês: Evaluability of the National School Feeding Program (PNAE) in the State of Rio de Janeiro in an emergency scenario of the COVID-19

P654a Pinheiro, Tamara Maria

Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência pela COVID-19 / Tamara Maria Pinheiro. -- 2022.

213 f.; il. color.

Orientadora: Denise Cavalcante de Barros.

Coorientadora: Santuzza Arreguy Silva Vitorino.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde Pública), Rio de Janeiro, 2022.

Bibliografia: f. 166-183.

1. Política Pública. 2. Segurança Alimentar. 3. Alimentação Escolar. 4. Avaliação em Saúde. 5. Estudo de Avaliabilidade. I. Título.

CDD - 363.8

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Rede de Bibliotecas da Fiocruz com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica: Cláudia Menezes Freitas - CRB-7-5348  
Biblioteca de Saúde Pública

Tamara Maria Pinheiro

**Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)  
no Estado do Rio de Janeiro em cenário da emergência pela COVID-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Determinação dos Processos Saúde-Doença: Produção/Trabalho, Território e Direitos Humanos.

Aprovada em: 23 de agosto de 2022.

Banca Examinadora

Prof.<sup>a</sup> Dra. Patricia Camacho Dias  
Universidade Federal Fluminense – Faculdade de Nutrição

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marly Marques da Cruz  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Prof.<sup>a</sup> Dra. Santuzza Arreguy Silva Vitorino (Coorientadora)  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise Cavalcante de Barros (Orientadora)  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Rio de Janeiro

2022

Dedico este trabalho à minha mãe, Vânia, por ser a mulher mais extraordinária da minha vida e que me dá forças para seguir.

Ao Jefferson, esta construção não seria a mesma sem você.

## AGRADECIMENTOS

À Deus pelos sopros de luz em todos os momentos.

À minha família pelos abraços, sorrisos e sonhos que me mantêm na caminhada.

Ao Jefferson, pela paciência, por cada abraço, e por toda a leveza, que me trouxe até aqui.

Às minhas orientadoras, Denise e Santuzza, pelo empenho dedicado na elaboração deste trabalho, que sempre me acolheram com muito carinho e foram um suporte essencial para que este trabalho ocorresse.

Às minhas amigas pela torcida e inspiração neste processo.

Aos meus mais que colegas de trabalho do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que foram sensacionais neste processo. Muito obrigada pelas parcerias e inspirações.

À minha turma, por compartilharem da luta diária pelo SUS.

Aos profissionais que encontrei durante este período, por todo conhecimento compartilhado, pela acolhida, por me fazerem acreditar no meu trabalho e, principalmente, por tornar este trajeto tão inspirador e valioso.

À Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, pelo apoio institucional para a realização desta jornada.

Agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho e para minha formação.

*“E assim no dia 13 de maio de 1958 eu lutava contra a escravatura atual – a fome!”.* (JESUS, 1960, p. 27.)

## RESUMO

Trata-se de uma pesquisa avaliativa, que objetivou realizar um estudo de avaliabilidade das estratégias adotadas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional, diante da pandemia pela COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando-se sete estratégias de pesquisa, englobando a descrição do PNAE; mapeamento dos atores-chave *stakeholders*; construção do modelo lógico; e formulação das perguntas avaliativas. Com base no desenho do estudo, foram elaboradas duas propostas de modelos lógicos: teórico e operacional, que foram discutidos em duas etapas de co-criação. Essas etapas foram realizadas com atores sociais do PNAE, que atuam no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a incorporação de diferentes perspectivas de saberes aos modelos lógicos elaborados, e oportunizando a composição de modelos que retratam diversas experiências. Os achados desta pesquisa possibilitaram a discussão das diretrizes gerais do programa; dos participantes; da coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição; dos eixos estratégicos; da gestão dos recursos financeiros para a execução do PNAE; do controle social; e da prestação de contas. Respondendo à questão norteadora desta pesquisa, as estratégias discutidas têm condições de ser foco de avaliação, a partir da descrição do programa e da elaboração do modelo lógico e de avaliação. A abordagem participativa deste estudo, sobretudo no contexto da pandemia pela COVID-19, permite a compreensão que os achados identificados possam ser utilizados no processo avaliativo como instrumento orientador das principais questões a serem abordadas, mencionando a capacidade de reorganização e resolutividade. Da mesma forma, as medidas desenvolvidas e identificadas nesse contexto, poderão ser utilizadas como fundamento para o enfrentamento a doenças infecciosas que a sociedade ainda poderá enfrentar no futuro. Deste modo, as estratégias debatidas podem ser empregadas no processo de tomada de decisão dos gestores e como recursos para o controle social. As discussões realizadas nesta pesquisa pautaram o direito à alimentação escolar dos estudantes da educação básica, e colaboram no respeito, proteção, promoção e garantia do PNAE, independentemente de onde o ambiente escolar esteja.

Palavras-chaves: política pública; segurança alimentar e nutricional; alimentação escolar; avaliação em saúde; estudo de avaliabilidade.

## ABSTRACT

This evaluative research aims to perform an evaluability assessment of the strategies adopted for the execution of the National School Feeding Program (PNAE) in the fight against Food and Nutritional Insecurity in the face of the COVID-19 pandemic in the State of Rio de Janeiro. Therefore, with a qualitative approach, exploratory research was realized using seven research strategies, including the description of the PNAE; mapping of stakeholders; construction of the logical model; and formulation of evaluative questions. Based on the study design, two proposals for logical models were elaborated: theoretical and operational, which were discussed in two stages of co-creation. These two stages were carried out with social actors from the PNAE who work in the State of Rio de Janeiro, allowing the incorporation of different perspectives of knowledge to the logical models elaborated, and providing opportunities for the composition of models that represent different experiences. The findings of this research enabled the discussion about the program's general guidelines, participants; technical coordination of food and nutrition actions; strategic axes; the management of financial resources for the execution of the PNAE; social control; and accountability. Answering the guiding question of this research, the strategies discussed are capable of being the focus of evaluation, based on the description of the program and the elaboration of the logical and evaluation model. The participatory approach of this research, especially in the context of the COVID-19 pandemic, allows the understanding that the identified findings can be used in the evaluation process as a guiding tool for the main issues to be addressed, mentioning the ability to reorganize and resolve. Likewise, the measures developed and identified in this context can be used as a basis for fighting infectious diseases that society may still face in the future. In this way, the strategies discussed can be used in the decision-making process of managers and as resources for social control. The discussions carried out in this research guided the right to school meals for basic education students, and collaborate in the respect, protection, promotion and guarantee of the PNAE, regardless of where the school environment is.

Keywords: public policy; food and nutrition security; school feeding; health evaluation; evaluability study.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Linha do tempo com os principais marcos legais do direito à alimentação escolar no Brasil, no período de 1930 a 2006.....	29
Figura 02 - Linha do tempo com os principais marcos legais do direito à alimentação escolar no Brasil, no período de 2009 a 2020.....	30
Quadro 01 - Representação do público-alvo, objetivos e eixos estratégicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme análise documental desta pesquisa. ....	62
Quadro 02 - Eixo estratégico de oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, no âmbito do PNAE, conforme análise documental desta pesquisa.....	63
Quadro 03 - Eixo estratégico de desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), no âmbito do PNAE, conforme análise documental desta pesquisa.....	66
Figura 03 - Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	95
Figura 04 - Atores sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	100
Figura 05 - Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	104
Figura 06 - Rede de Atores sociais e influência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a oficina de co-criação em 15 de fevereiro de 2022 .....	105
Quadro 04 - Macro elementos do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades	

	pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	107
Quadro 05 -	Elementos do Componente Técnico de Coordenação Técnica do PNAE do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	109
Quadro 06 -	Elementos do Componente Técnico de Execução do PNAE do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	112
Quadro 07 -	Elementos do Componente Técnico de Monitoramento e avaliação das estratégias adotadas pela entidade executora Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022.....	121
Quadro 08 -	Elementos do Componente Técnico de Controle Social do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022 .....	125
Figura 07 -	Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a segunda etapa do processo de co-criação.....	135
Figura 08 -	Rede de Atores sociais e influência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a segunda etapa do processo de co-criação.....	136
Quadro 09 -	Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, .....	137

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 -	Tipos de publicação dos documentos selecionados para o universo da pesquisa, em publicações realizadas no período de 1996 a 2021, no sítio eletrônico do FNDE, no âmbito do PNAE. ....	53
Tabela 02 -	Eixos temáticos dos documentos selecionados para o universo da pesquisa, em publicações realizadas no período de 1996 a 2021, no sítio eletrônico do FNDE, no âmbito do PNAE.....	54
Tabela 03 -	Utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do PNAE das entidades executoras, para a execução do PNAE no exercício financeiro de 2020 no Estado do Rio de Janeiro.....	84
Tabela 04 -	Distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas em decorrência da suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.....	86
Tabela 05 -	Distribuição da adoção das diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição para o fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.....	87
Tabela 06 -	Distribuição da adoção das orientações das legislações do PNAE para o fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020....	87
Tabela 07 -	Distribuição da aquisição de gêneros da agricultura familiar para o fornecimento de alimentos às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.....	88
Tabela 08 -	Distribuição do acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar - CAE no processo de execução e no fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.....	89

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ACP	Ação Civil Pública
ASA	Articulação do Semiárido
BVS	Biblioteca Virtual em Saúde
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
CEAE	Conselho Estadual de Alimentação Escolar
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CNE	Conselho Nacional de Educação
COE	Comitê Operativo de Emergência
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COVID	Infecção Humana pelo novo Coronavírus
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DAP	Declaração de Aptidão
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
EA	Estudo de Avaliabilidade
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FLV	Frutas <i>in natura</i> , legumes e verduras
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

IA	Insegurança Alimentar
IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
NUCANE	Núcleo de Alimentação e Nutrição Escolar
ÓAÊ	Observatório da Alimentação Escolar
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PENSSAN	Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PR	Presidente da República
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
REANE	Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar
REBRAE	Rede Brasileira de Alimentação Escolar
RCLE	Registro de Consentimento Livre e Esclarecido
RJ	Rio de Janeiro
RT	Responsável Técnico
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEEDUC-RJ	Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro
Sigecon	Sistema de Gestão de Conselhos

SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SOFI	State of Food Security and Nutrition in the World
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unacoop	União de Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	22
2.1	O CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.....	22
2.2	DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	31
2.3	AVALIAÇÃO EM SAÚDE: ESTUDO DE AVALIABILIDADE.....	37
<b>3</b>	<b>JUSTIFICATIVA E QUESTÃO NORTEADORA</b> .....	45
<b>4</b>	<b>OBJETIVO</b> .....	47
4.1	OBJETIVO GERAL.....	47
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	47
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA DO ESTUDO</b> .....	48
5.1	DESENHO DO ESTUDO.....	48
5.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENÁRIO DO ESTUDO.....	49
5.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	50
<b>5.3.1</b>	<b>Construção do referencial teórico</b> .....	50
<b>5.3.2</b>	<b>Análise documental e definição dos <i>stakeholders</i></b> .....	51
<b>5.3.3</b>	<b>Elaboração e validação do modelo lógico</b> .....	56
<b>5.3.4</b>	<b>Perguntas avaliativas</b> .....	59
5.4	ASPECTOS ÉTICOS.....	60
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	61
6.1	A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, A PARTIR DAS NORMATIVAS LEGAIS E DIRETRIZES.....	61
6.2	A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS: UM OLHAR PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	67
<b>6.2.1</b>	<b>Atuação de atores sociais para a mobilização do PNAE durante a suspensão das aulas em virtude da pandemia da COVID-19</b> .....	73
<b>6.2.2</b>	<b>A execução do PNAE no Estado do Rio de Janeiro durante o exercício financeiro de 2020</b> .....	83
6.3	ELABORAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS MODELOS LÓGICOS.....	91

<b>6.3.1</b>	<b>Modelo Lógico Teórico do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais.....</b>	<b>94</b>
<b>6.3.2</b>	<b>Modelo Lógico Operacional do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais.....</b>	<b>106</b>
<b>6.3.3</b>	<b>Segunda etapa de co-criação dos modelos lógicos.....</b>	<b>129</b>
<b>6.4</b>	<b>FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS AVALIATIVAS.....</b>	<b>159</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>161</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>166</b>
	<b>APÊNDICE A - CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>184</b>
	<b>APÊNDICE B - A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, A PARTIR DAS NORMATIVAS LEGAIS E DIRETRIZES.....</b>	<b>186</b>
	<b>APÊNDICE C - REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (RCLE): OFICINA DE CO-CRIAÇÃO.....</b>	<b>206</b>
	<b>APÊNDICE D - REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (RCLE): SEGUNDA ETAPA DE CO-CRIAÇÃO.....</b>	<b>209</b>

## APRESENTAÇÃO

A construção desta dissertação é produto do mestrado acadêmico em saúde pública no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz.

O mestrado acadêmico oportunizou uma renovação de aportes teóricos e críticos no âmbito da saúde coletiva, permitindo diversas reflexões sobre a necessidade de reconstrução nos campos de conhecimento e de prática da ciência, que possibilitam um verdadeiro diálogo com as demandas atuais da sociedade, de modo a tomar posição perante os problemas fundamentais e urgentes da vida social.

A reconstrução dos campos de conhecimento e de prática da ciência aqui posta, no contexto da prática pedagógica, implica em estabelecer na prática educativa a tradução da realidade na pesquisa e a tradução da pesquisa na realidade. Isso possibilita aprender sobre a realidade, assim como aprender na realidade.

A convergência entre traduzir a realidade na pesquisa, bem como a pesquisa na realidade, impulsiona a construção desta Dissertação e suas intencionalidades, uma vez que se reconhece nesta pesquisa que não há neutralidade nas nossas ações e na ciência. Portanto, é importante compreender as intencionalidades dos sujeitos da pesquisa.

Um dos principais motivos que me inspira a discutir sobre a Segurança Alimentar e nutricional (SAN) é o meu compromisso social e profissional no combate à fome. Eu sou nutricionista, formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Especialista em Saúde da Família e em Gestão da Atenção Básica pela ENSP/Fiocruz.

Durante os caminhos percorridos nestas formações, sempre busquei um processo de reflexão e questionamento sobre o que me impulsionava a estar ali, sobre qual papel eu desejaria representar. E esses debates internos, e também externos, possibilitaram o reconhecimento de uma profissional com atuação crítica e comprometida na exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e na realização da SAN, o que abrangeria diversas questões, como o combate à fome.

E neste sentido, introduz-se a alimentação escolar na minha prática profissional, sobretudo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é uma política pública importante para a garantia do DHAA e no enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN).

O meu exercício profissional no desenvolvimento desta pesquisa envolvia ações de auxílio técnico alimentar e nutricional à um órgão de controle relativas à análise das condições de prestação de serviço suplementar de alimentação escolar, no âmbito dos Sistemas Estadual e Municipais de Ensino do Rio de Janeiro (RJ). Essa atuação envolvia, principalmente, ações de fiscalização sobre a execução da oferta da alimentação escolar no Estado do Rio de Janeiro.

Portanto, há aqui uma sobreposição entre os princípios que norteiam a minha atuação e o meu exercício profissional, que permitem uma vinculação entre conhecimento e prática. Contudo, apesar de ser uma pesquisadora que lida diariamente com o objeto de sua pesquisa, há um recorte importante na prática, pois há um direcionamento para a fiscalização da execução do programa a partir de problemas na sua realização, o que representa um desafio para abordar novas epistemologias.

Desta forma, esta pesquisa é conduzida por uma pesquisadora que almeja a produção de conhecimentos a partir de novas lentes, mas considerando o conjunto de experiências provenientes da minha prática diária como profissional da área de Nutrição, assim como as minhas intencionalidades no combate à fome. É a partir desses lugares que surge esta Dissertação e é através deles que essa pesquisa se impulsiona.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao falar sobre os problemas fundamentais e urgentes da vida social torna-se essencial abordar a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus e os seus reflexos. A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que foi informada sobre a existência de casos de pneumonia de etiologia desconhecida, na cidade chinesa de Wuhan, província de Hubei, em 31 de dezembro de 2019 (WHO, 2020a).

O agente causador desta pneumonia foi identificado em 07 de janeiro de 2020, e denominado como um novo tipo de coronavírus (WHO, 2020a). Devido a propagação e gravidade do novo coronavírus e da transmissão sustentada de pessoa por pessoa, a OMS classificou a COVID-19 como uma pandemia em 11 de março de 2020 (WHO, 2020b).

Em âmbito nacional, em 03 de fevereiro de 2020, foi publicada a Portaria n° 188, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Posteriormente, em 06 de fevereiro do mesmo ano, foi sancionada a Lei n° 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da ESPIN (BRASIL, 2020h; 2020o).

O art. 3° da Lei 13.979, de 2020, dispõe que autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras medidas, o isolamento e a quarentena para o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional de que trata a Lei. Mas, em cada local, as medidas adotadas para reduzir a disseminação do novo coronavírus e os efeitos da pandemia são moldadas pelo contexto histórico, econômico e social da sociedade (BRASIL, 2020o).

Na esfera educacional, a título de exemplo, uma das medidas adotadas como forma de prevenção, controle e contenção de riscos do novo coronavírus foi a suspensão temporária do período letivo nas unidades de ensino e/ou a suspensão das aulas presenciais. Dessa maneira, houve a substituição pelo modelo de ensino remoto, almejando mitigar a disseminação da doença.

A adoção pelo modelo remoto de ensino somou-se aos obstáculos já inerentes à prática diária e conduziu a comunidade escolar a enfrentar novas dificuldades potencializadas pela pandemia. Podem ser citados como exemplos, a falta de estrutura pedagógica, a falta de acesso ao conteúdo pedagógico e a desigualdade social escancarada.

A suspensão das aulas presenciais também provocou a interrupção das atividades de programas suplementares da área da educação, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE. No âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o PNAE é

caracterizado como a política pública mais duradoura no país e de extrema importância para o alcance do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) dos estudantes matriculados na educação básica das escolas públicas.

Esta política pública de alimentação escolar, que possui caráter universal, possibilita aos estudantes o acesso a refeições nutricionalmente adequadas nas unidades escolares e a formação de hábitos alimentares saudáveis.

A descontinuidade do PNAE ou a continuidade das ações sem a obediência aos preceitos e diretrizes preconizadas, contribuiu com a crise instalada, pois além da atestada catástrofe sanitária, que é evidente, a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus vem atrelada a consequências econômicas e sociais graves.

Dentre as consequências, a intensificação da pobreza e da fome podem ser elencadas, principalmente para indivíduos que já viviam em situação de vulnerabilidade, enfrentando as consequências de uma crise crônica.

A pobreza e a fome produzidas pela ação ou omissão do Estado são delineadas como um dos fatores que corroboram para a alta letalidade da doença em áreas mais abastadas das cidades. Uma vez que sem renda, determinados indivíduos são forçados a se exporem mais, e aliado às impróprias condições de moradia, infraestrutura básica e inadequado acesso aos serviços de saúde, a morrerem mais (BARBOSA; TEIXEIRA; BRAGA, 2020).

A pandemia ocasionada pelo novo coronavírus expõe o modo de organização da sociedade e seus principais problemas. A explosão dessa pandemia ocorreu em um contexto em que 1 a cada 9 pessoas no mundo eram atingidas pela fome (FAO et. al., 2020).

O Relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)* [em tradução livre “O Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo”], para o ano de 2021, demonstrou que a pandemia da COVID-19 provavelmente impactou a prevalência de múltiplas formas de desnutrição, e poderia ter efeitos duradouros para além de 2020. Os efeitos poderão ser intergeracionais (FAO et. al., 2021).

Conduzindo para o cenário brasileiro, em 2020, foi publicada a Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil, que apresenta estimativas da prevalência de segurança alimentar (SA) e os graus da insegurança alimentar (IA) nos domicílios brasileiros.

Os dados desta pesquisa demonstraram que nos anos de 2004, 2009 e 2013 o Brasil apresentou uma redução da prevalência de domicílios em insegurança alimentar e nutricional, correspondendo a 34,9%, 30,2% e 22,6%, respectivamente. Entretanto, no período de 2017 a

2018 essa prevalência atingiu o maior patamar da série, indicando que em 36,7% dos domicílios brasileiros havia IAN (IBGE, 2020).

A prevalência de 36,7% corresponde a 84,9 milhões de pessoas, o que representa cerca de 40% da população, sem considerar a parcela sem domicílio, como as pessoas em situação de rua. Na análise por cor ou raça, em 73,9% dos domicílios com insegurança alimentar grave a pessoa de referência era autodeclarada preta ou parda, evidenciando as questões raciais como um dos fatores para a manifestação da IAN (MALUF; REIS, 2013a 15; IBGE, 2020).

Ao realizar a estratificação por idade, notabiliza-se que 50,7% da população na faixa etária de 5 a 17 anos foi classificada em um dos níveis de insegurança alimentar. (IBGE, 2020). Essa faixa etária encontra-se inserida dentro da idade esperada para a Educação Básica. Os dados publicados em 2020 correspondem a um intervalo anterior a pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, em um período permeado por um processo de desmonte de políticas públicas, inclusive as de combate à fome, intensificando a vulnerabilidade de parte da população e expondo as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

No contexto atual, estimava-se a continuidade do aumento desta prevalência (BICALHO; LIMA, 2020). Em virtude da urgência impregnada neste cenário e da necessidade de celeridade na condução das políticas públicas de alimentação, foi realizado o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (IA) no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), publicado em 2021.

De acordo com os dados apresentados nesta pesquisa, em 55,2% dos domicílios brasileiros havia um dos graus de insegurança alimentar e nutricional, o que representa um aumento abrupto e veloz em relação aos achados identificados para o período de 2017- 2018. Esse achado aponta como “preocupante a situação de baixo acesso aos alimentos por grande parcela de brasileiros (as)”, aliado a identificação que 19 milhões de brasileiros (as) que tiveram que conviver e enfrentar a fome (REDE PENSSAN, 2021).

O II Inquérito Nacional sobre IA, realizado no período de novembro de 2021 a abril de 2022, demonstrou um crescimento exponencial da insegurança alimentar no contexto da COVID-19. Conforme os dados do estudo, em comparação com o ano de 2020 mais de 14 milhões de brasileiros passaram a conviver com a situação de fome, somando 33,1 milhões de pessoas desde 2020 (REDE PENSSAN, 2022).

Desta forma, ocorreu a redução do número de pessoas em segurança alimentar entre 2020 e 2021/2022, passando de 44,8% para 41,3% da população do país. Em contrapartida, notabilizou-se o aumento da insegurança alimentar moderada, de 9 para 15,2%, no mesmo

período; e a ampliação da população em insegurança alimentar grave, de 11,5 para 15,5%, enfrentando a fome (REDE PENSSAN, 2022).

Santos (2020) destaca que qualquer quarentena é discriminatória e será mais difícil para alguns grupos sociais, evidenciando algumas reflexões, como morrer de fome ou morrer de vírus; e a emergência alimentar em alguns territórios, em que a fome é uma problemática que se acentua, por exemplo, com o fechamento das unidades escolares. O mesmo autor destaca que as unidades de ensino cumprem um importante papel social no enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Estes elementos auxiliaram na construção deste projeto de dissertação, e a identificar os componentes que o impulsionam. Ao vivenciar uma crise crônica, como a atual, lamentavelmente, inúmeras adversidades se destacam, provocando a ciência a tomar posição perante os problemas fundamentais e urgentes da vida social, dentre as quais a violação do DHAA.

E admite-se a discussão e a reflexão sobre o DHAA por meio do PNAE, pois trata-se de um dos direitos de todos os estudantes matriculados na educação básica pública, que é o acesso à alimentação escolar.

Desta forma, esta pesquisa encontra-se amparada no tema “Segurança Alimentar e Nutricional na esfera da alimentação escolar”, em virtude da importância de refletir sobre a gestão dessa política pública, seus potenciais e suas limitações. É oportuno provocar uma discussão sobre os sentidos e as concepções acerca da gestão e dos instrumentos que apoiam e orientam suas práticas.

Espera-se que este trabalho contribua para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, ao problematizar sobre as estratégias adotadas no âmbito da alimentação escolar no Rio de Janeiro no período da pandemia. Da mesma forma, as estratégias que serão debatidas poderão ser empregadas no processo de tomada de decisão dos gestores em nível local, municipal, estadual e federal.

Perante o exposto, será realizado um estudo de avaliabilidade para identificar em que medida as estratégias decretadas ou adotadas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da COVID-19, têm condições de ser foco de avaliação, a partir da descrição do programa e da elaboração do modelo lógico.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O CONTEXTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é qualificado como a política pública mais duradoura no país, que possibilita aos estudantes o acesso a refeições nutricionalmente adequadas nas unidades escolares e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Ao longo de mais de 60 anos, o programa avançou na sua capilaridade territorial, sendo executado em todos os 5.570 municípios brasileiros, e no número de estudantes contemplados (PEIXINHO, 2013).

Considerando o número de estudantes da Educação Básica, as ações do PNAE alcançam em torno de um quarto da população brasileira. É um programa desenvolvido no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, promovendo o direito humano à nutrição adequada, podendo constituir-se como vetor de saúde pública (GALLINA et. al., 2012; GABRIEL et. al., 2014; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; NOGUEIRA et. al., 2016; LAZAROTTO; PAZ ARRUDA TEO, 2016; CORRÊA et. al., 2020).

O PNAE é conceituado como um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar no mundo e vem contribuindo, de maneira gradual, para a realização do DHAA no Brasil, com caráter universal (PEIXINHO, 2013).

Apesar da longevidade, o programa foi desenvolvido de diferentes formas ao longo deste período, passando por uma série de mudanças no arcabouço legal, partindo de uma ótica assistencialista, mas representado atualmente pela perspectiva do direito (PAZ ARRUDA TEO; MONTEIRO, 2012; PEIXINHO, 2013; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; NOGUEIRA et. al., 2016; PAIVA; FREITAS; SANTOS, 2016; BOCCHI et. al., 2019).

A trajetória institucional da alimentação escolar no Brasil pode ser segmentada em quatro fases, de acordo com os marcos legais que conduziram esta política no Brasil: fase I, referente ao período de 1955 a 1973, denominada de institucionalização subordinada; a fase II, a de nacionalização concentrada, no período de 1973 a 1994; o estágio de descentralização federativa, que corresponde a fase III de 1994 a 2009; e a fase IV, de descentralização desconcentrada, de 2009 a até o marco atual (IPEA, 2019).

A oferta da alimentação escolar no Brasil pode ser retratada a partir das décadas de 30 e 40, com as experiências de “caixas escolares”. Essa prática representava uma estratégia assistencialista para arrecadar recursos financeiros para a compra de gêneros alimentícios para

a alimentação dos estudantes (DOS SANTOS; DE SOUSA COSTA; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, 2016).

Em 1955, o Brasil passa a adotar uma estratégia institucionalizada, mas ainda com caráter assistencialista, para a oferta da alimentação escolar, por meio da publicação do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que instituiu a Campanha da Merenda Escolar. Essa Campanha seria administrada pela Divisão de Educação Extra-Escolar do Departamento Nacional de Educação, do Ministério da Educação e Cultura (MEC) (BRASIL, 1955).

Dentre as disposições do referido Decreto, figurava incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinavam a proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira (BRASIL, 1955).

Almejando a promoção da oferta da alimentação escolar em âmbito nacional, em 1956 foi publicado o Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, que dá nova redação a algumas determinações ao decreto de 1955. Dessa forma, é estabelecida a Campanha Nacional de Merenda Escolar, seguindo as mesmas atribuições preconizadas quando a oferta tinha caráter mais restritivo (BRASIL, 1956).

Em 1965, ocorreu a modificação da denominação da campanha, passando a figurar como Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), através do Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Há também a designação do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura para realizar a gestão da CNAE. Acrescenta-se ao CNAE a finalidade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio (BRASIL, 1965).

Neste contexto, há um conjunto de programas denominados de auxílio americano, como o Alimentos para a Paz (Food For Peace Program), que seriam destinados para o atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar. Esses programas exerciam uma influência na política de alimentação escolar brasileira, com a presença de produtos alimentícios adquiridos principalmente de empresas norte americanas, que se configuraram como o excedente de sua produção alimentícia (DOS SANTOS; DE SOUSA COSTA; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, 2016; NOGUEIRA et. al., 2016).

Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, desponta-se uma estrutura para a elaboração de programas de assistência alimentar. Esses programas eram destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrízes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar.

O Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro 1976, estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição e aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). A Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) é integrada ao PRONAN, como uma estratégia de suplementação alimentar, permanecendo com o financiamento do Ministério da Educação (BRASIL, 1976).

O principal objetivo da CNAE neste período era a suplementação alimentar aos escolares de 7 a 14 anos e os pré-escolares matriculados em unidades escolares da rede pública de ensino público. O cumprimento do objetivo era realizado através da oferta de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo (BRASIL, 1976b; PEIXINHO, 2013).

Em 1976, há a alteração da denominação da CNAE para Programa Nacional de Alimentação Escolar, assumindo a designação utilizada atualmente (PEIXINHO, 2013; LIBERMANN e BERTOLINI, 2015).

O cenário apresentado até este momento, retrata a alimentação escolar sendo operacionalizada de maneira centralizada e assistencialista pelo governo federal, que era o órgão gerenciador. A esfera federal era responsável pelo planejamento de cardápios e pela aquisição, controle de qualidade e distribuição de gêneros alimentícios em todo o território nacional (GALLINA et. al., 2012; KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2020).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a alimentação escolar é estabelecida como direito de todos os estudantes da rede pública de Educação Básica, e é um movimento importante para impulsioná-la como política de Estado. O art. 208, inciso VII, dispõe que o dever do Estado com a Educação é efetivado quando, entre outras ações, ocorre a garantia da oferta de material didático escolar, transporte, assistência à saúde e alimentação, por meio de programas suplementares (BRASIL, 1988).

É importante destacar que o estabelecimento de um direito conduz a instituição de titular de direitos e de portadores de obrigações (BRASIL, 2017a). No âmbito da alimentação escolar, os titulares desse direito são os estudantes de todas as etapas de ensino da educação básica matriculados em unidades escolares públicas.

Cabe salientar a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que deu nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988. Com base nessa Emenda, torna-se obrigatório a oferta do ensino de quatro aos dezessete anos, ampliando-se a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica.

A condição centralizada do programa foi alterada inicialmente pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que dispõe sobre a municipalização da alimentação escolar. A partir dessa

normativa, os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, passaram a ser repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de acordo com número de matrículas nos sistemas de ensino.

Esta alteração proporcionou que a administração da alimentação escolar fosse realizada de maneira descentralizada. Como avanços, destaca-se a redução da complexidade para a oferta, assim como a oportunidade de distribuir refeições correspondentes aos hábitos alimentares nas diferentes localidades do país, e a participação da sociedade civil na execução do programa (GALLINA et. al., 2012; PEIXINHO, 2013; GABRIEL et. al., 2014; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020).

A criação do Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) foi outro benefício oriundo da descentralização do programa. O CAE cumpre um papel importante para dar transparência às ações realizadas pelas entidades executoras do PNAE e para garantir a inviolabilidade do direito dos estudantes à alimentação escolar.

O CAE é estabelecido como um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, devendo ser instituído nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. A instituição deve ocorrer por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições, configurando como uma das exigências para o repasse dos recursos financeiros pela União (BRASIL, 2000).

O principal marco legal do PNAE é a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, preconizando a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado.

A referida Lei estabelece que o PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. A efetivação desse objetivo será realizada por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Para a oferta da alimentação escolar, orientada pelo PNAE, são utilizados os recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à conta do PNAE dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das escolas federais. Cada uma das entidades executoras do PNAE deve fazer a respectiva complementação financeira, por meio de recursos próprios, que devem respeitar os termos constitucionais e legais que regem a matéria (BRASIL, 2009a).

As Entidades Executoras (EEx) correspondem às Secretarias de Estado de Educação, Prefeituras Municipais, e escolas municipais. As EEx estão incluídas como participantes do

PNAE, sendo responsáveis pela execução do programa; pela prestação de contas; 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 (BRASIL, 2020a).

A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais compete ao nutricionista responsável. Esse profissional deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas (BRASIL, 2009a).

Uma importante conquista da Lei nº 11.947, de 2009, é a utilização de parte dos recursos federais, no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Devem ser priorizados os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Esta Lei prevê que, no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos destinados à alimentação escolar deverão ser utilizados para este tipo de aquisição. O aumento da renda familiar, a partir do acesso ao mercado e o escoamento da produção, é apontado como um dos benefícios da inserção da agricultura familiar no PNAE, produzindo efeitos para além da escola, inclusive com potencial de estimular práticas de gestão ambiental (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; SCHWARTZMAN et. al., 2017; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; BICALHO; LIMA, 2020).

Este marco legal do PNAE afirma o papel de proteção social do programa, e o posiciona em uma esfera relacionada ao processo de ensino e aprendizagem, considerando uma dimensão da prática pedagógica, almejando a promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2020).

Além disso, essa alteração do arcabouço do PNAE posiciona a alimentação escolar como tema multidisciplinar, exercendo o diálogo com outros setores relacionados, como a agricultura, a saúde, o meio ambiente e a assistência social. Esses diálogos possibilitam a ampliação dos retornos sociais da política. (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2020).

O PNAE deve ser promovido visando o atendimento das suas diretrizes, como o emprego da alimentação saudável e adequada; a universalidade do atendimento; a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a participação da comunidade escolar no controle social; e o apoio ao desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2009a; LIBERMAN; BERTOLINI, 2015; VASCONCELOS et. al., 2019).

A Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014, alterou a redação da Lei nº 11.947, de 2009, para determinar o fornecimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Dessa forma, deve ser elaborado um cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas.

A Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE, preconiza que os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE.

Esta elaboração tem como base a utilização de alimentos in natura ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.

O PNAE possui uma perspectiva temporal, uma vez que sua execução é atrelada ao período letivo, no que diz respeito às atividades escolares presenciais, o que inviabilizaria a sua execução no período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica.

Entretanto, em decorrência da declaração de emergência em saúde pública em janeiro de 2020, emitida pela OMS, em virtude da infecção humana pela COVID-19, diversos países adotaram medidas de isolamento social. Dentre outras providências, ocorreu a suspensão das aulas presenciais em todos os níveis da educação.

No Brasil, a publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconhece o estado de calamidade pública e emergência de saúde pública de importância internacional. Uma das medidas adotadas foi a suspensão temporária do período letivo nas unidades de ensino da Federação, almejando evitar a disseminação da doença, a redução de danos e agravos à saúde pública.

A pandemia ocasionada pelo coronavírus vincula-se com consequências no campo econômico e social, dentre elas se destaca o aumento da miséria e da fome, comprometendo a garantia da SAN. Esse comprometimento afeta principalmente pessoas que já viviam em situação de vulnerabilidade antes do vírus surgir no país, sendo diretamente relacionado a questões de gênero, raça/etnicidade e classe, especialmente nas periferias (BICALHO; LIMA, 2020; CORRÊA et. al., 2020; GURGEL et. al., 2020).

Considerando o exposto, em 07 de abril de 2020 foi sancionada a Lei nº 13.987, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, principal marco legal do PNAE. Essa alteração incluiu o art.21-A, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros

alimentícios adquiridos com recursos do programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica.

A referida Lei foi regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020, que dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública. O art. 2º desta Resolução estabelece que estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica, por meio da aquisição de gêneros alimentícios, que poderão ser distribuídos em forma de kits.

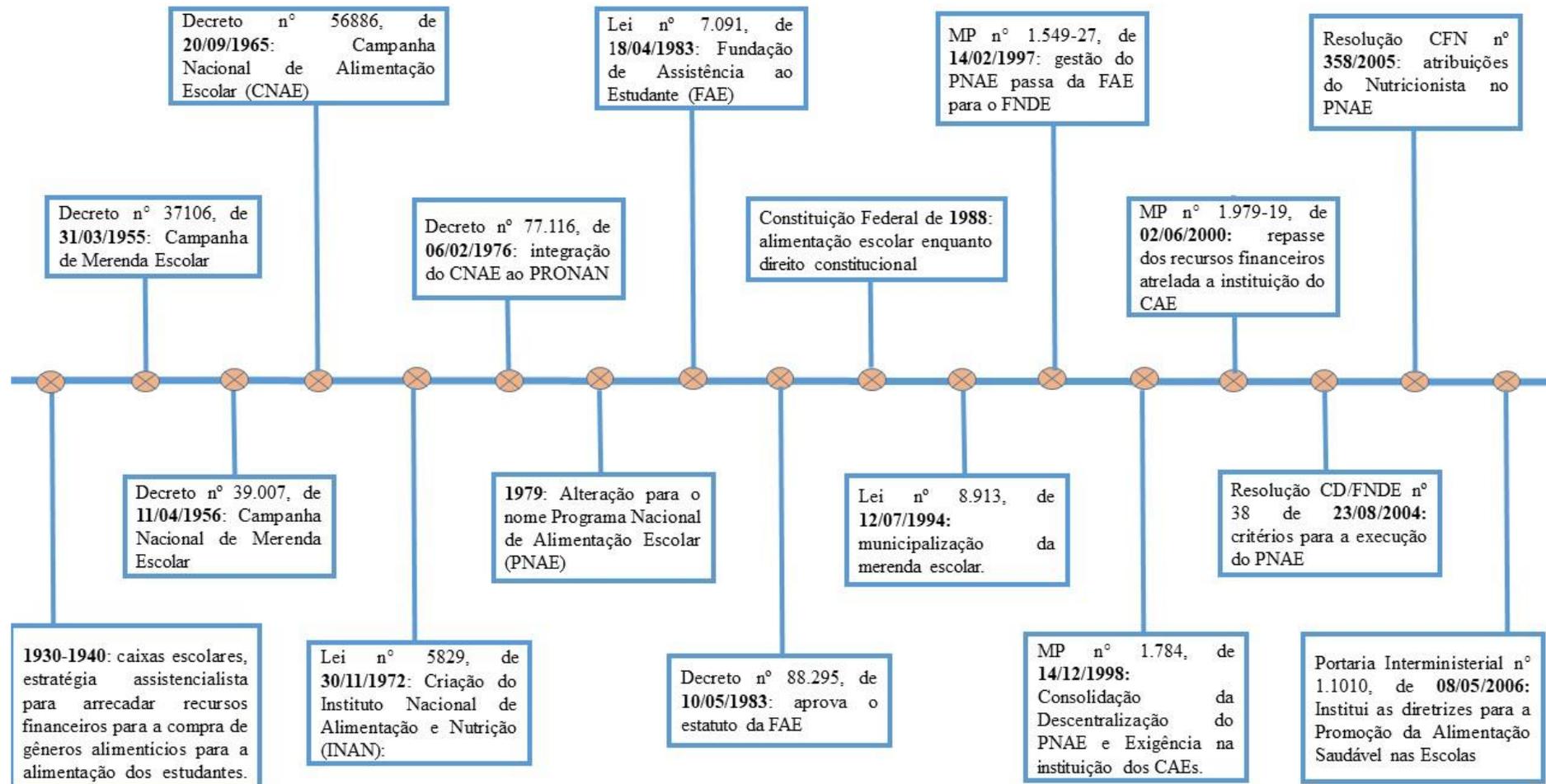
As alterações na operacionalidade do PNAE, em virtude da pandemia decorrente do novo coronavírus, provocaram a descontinuidade da diretriz de universalidade deste programa. Isso produziu o descumprimento da garantia do direito à alimentação escolar saudável para grande parte dos estudantes vinculados ao PNAE, conduzindo o programa para um caráter assistencialista (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; BICALHO; LIMA, 2020; CÔRREA et. al., 2020).

Também é notório o impacto para os agricultores familiares, que perderam a garantia da compra de seus produtos pelo programa, sendo um contexto de enormes desafios para o programa; e um possível prejuízo para a qualidade da alimentação fornecida (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; BICALHO; LIMA, 2020; CÔRREA et. al., 2020).

Achados da literatura demonstram que o consumo da alimentação escolar tende a diminuir com a idade e o aumento da renda domiciliar per capita (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020). Essa informação é importante de ser destacada, pois notabiliza quais segmentos da população serão mais atingidos com a descontinuidade do PNAE ou com a execução em discordância com as diretrizes estabelecidas.

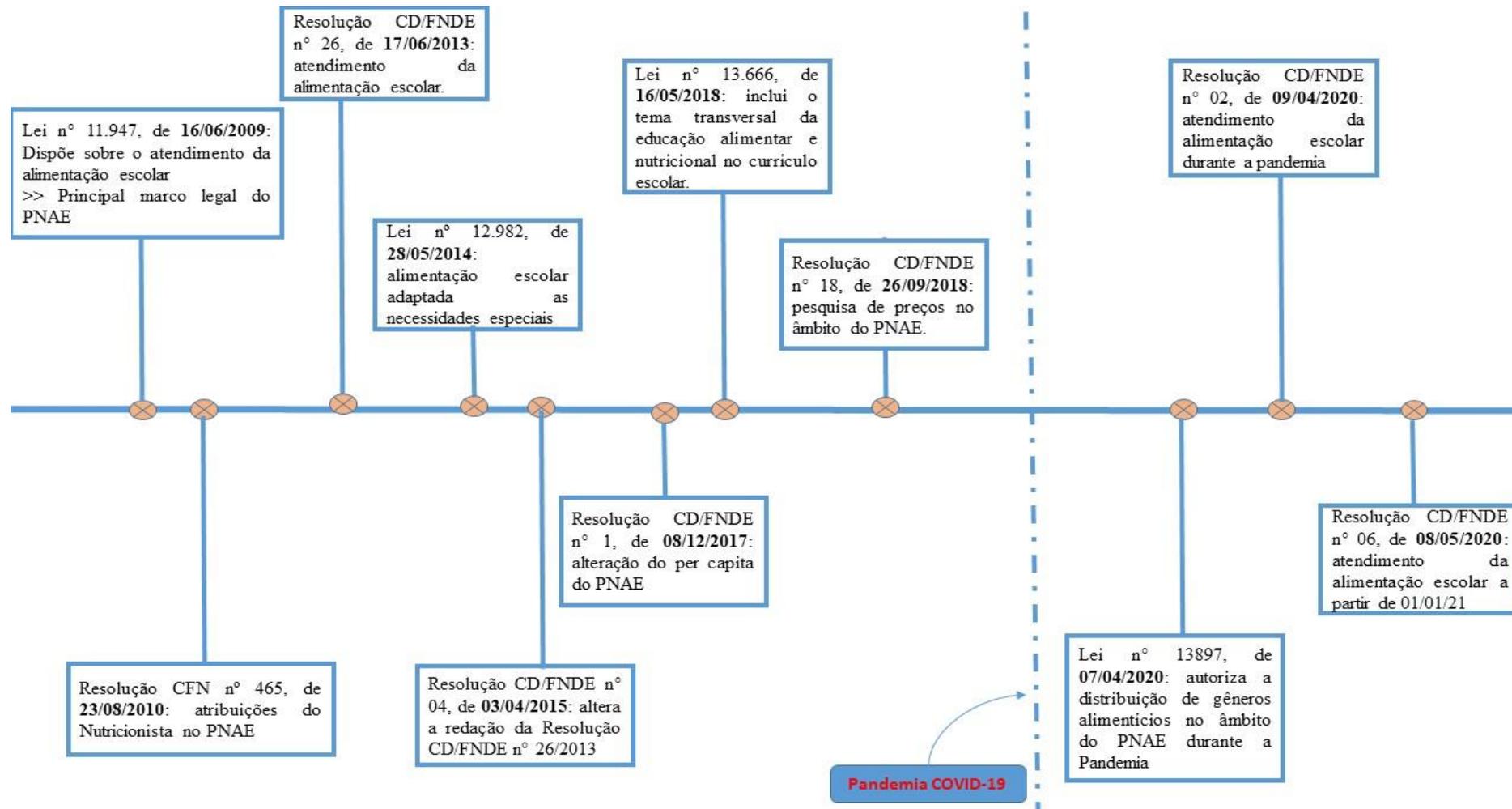
As figuras 01 e 02 apresentam os principais marcos legais do direito à alimentação escolar no Brasil.

**Figura 01.** Linha do tempo com os principais marcos legais do direito à alimentação escolar no Brasil, no período de 1930 a 2006.



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 02.** Linha do tempo com os principais marcos legais do direito à alimentação escolar no Brasil, no período de 2009 a 2020.



Fonte: Elaboração própria.

## 2.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A discussão sobre os Direitos Humanos frequentemente perpassa o entendimento sobre as condições de vida que todos os seres humanos devem ter garantidos para viverem a vida com dignidade. Esses direitos são caracterizados pela universalidade e pela indivisibilidade, que por sua vez são interdependentes e inter-relacionados em sua realização. A violação de um direito configura a violação dos demais. Portanto, todos os Direitos Humanos são necessários para uma vida digna, negando-se a possibilidade da não realização de um para o gozo de outro (PIOVESAN, 2004; ALVES; JAIME, 2014; SIQUEIRA et. al., 2014).

A literatura data o período pós 2º Guerra Mundial como o momento da inserção dos Direitos Humanos na pauta da agenda de alguns países, em virtude, principalmente, de denúncias de atos atrozos cometidos contra prisioneiros de guerra. Como uma das respostas a esse movimento, figura a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948 (ONU, 1948; SIQUEIRA et. al., 2014).

O art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos expressa que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. Nesta Declaração, configuram-se como Direitos Humanos, dentre outros, o direito à vida, à liberdade, à saúde, à educação, à moradia, à informação, à igualdade e à alimentação adequada (ONU, 1948; SIQUEIRA et. al., 2014).

O direito à alimentação adequada é expresso no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos “inserido no âmbito da promoção do direito a um padrão de vida satisfatório”, manifestando-se como um elemento para um padrão de saúde e bem-estar. Entretanto, não se apresenta uma referência específica e nem se expressa sobre qual saúde se fala e qual seria esse bem-estar (ONU, 1948; SIQUEIRA et. al., 2014).

A definição do direito à alimentação foi ampliada no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Esse Pacto dispõe no art. 11 sobre o reconhecimento do “direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome” (ONU, 1966; SIQUEIRA et. al., 2014).

A urgência na implementação de estratégias básicas de alimentação, nutrição, saúde e bem-estar das populações foi discutida na Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em Roma, em 1992. Nesse sentido, foi aprovada a Declaração de Roma sobre Segurança

Alimentar e o Plano de Ação pela Cúpula Mundial de Alimentação, em 1992, expressando a relevância na identificação das causas da fome e da má nutrição, com a adoção das respectivas medidas para a melhoria do contexto verificado (CARVALHO et. al., 2013).

Com base nestas ocorrências, a Cúpula Mundial de Alimentação requisitou ao Alto Comissariado das Nações Unidas que o direito à alimentação fosse melhor delineado e definido, assim como as respectivas medidas a serem adotadas para a sua implantação e realização (SIQUEIRA et. al., 2014).

Em decorrência desse trabalho, foi elaborado o Comentário Geral nº 12, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), em 1999, realizando uma interpretação do art. 11 do PIDESC. Este Comentário instituiu que o DHAA se realiza:

“Quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não” (ONU, 1999, p. 02)

A concepção do Comentário Geral nº 12 é caracterizada como um movimento relevante para explicitar sobre o DHAA, assim como as medidas que deveriam ser tomadas para a sua realização (SIQUEIRA et. al., 2014). Este documento expressa que em âmbito nacional cada Estado deve adotar “todas as medidas que se façam necessárias para assegurar que todos estejam livres da fome e possam usufruir do direito à alimentação adequada”, devendo respeitar, proteger e satisfazer o direito à alimentação (ONU, 1999, p. 05).

Os compromissos para a eliminação da fome foram reiterados na reunião da Cúpula Mundial de Alimentação, em 2002, convocando a formação de uma aliança internacional, almejando causar celeridade aos esforços para a conquista desse objetivo. Pretendendo enfrentar os problemas associados a esse objeto, países vêm construindo planos nacionais de ação para a nutrição e a segurança alimentar (CARVALHO et. al., 2013).

No Brasil, a previsibilidade do direito à alimentação é respaldada na ordem jurídica brasileira por meio de inúmeros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Em 1992, por meio do Decreto nº 591, 06 de julho de 1992, o país se tornou signatário do PIDESC, estabelecendo no art. 1º que o pacto seria executado e cumprido inteiramente como nele se contém, o que inclui a obrigatoriedade de respeitar, proteger, promover/facilitar e prover o DHAA.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) após a sua restituição em 2003, depois de ser extinto em 1995 durante o governo do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ampliou o debate acerca da SAN. O CONSEA convocou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, inserindo a participação social no centro das mudanças estruturais relacionadas à agenda da SAN durante o primeiro governo do ex-Presidente da República Luís Inácio da Silva (VASCONCELOS et. al., 2019).

Nesta Conferência, foi deliberada a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que viria a ser sancionada em 2006 (VASCONCELOS et. al., 2019). Portanto, quatorze anos depois do Brasil se tornar signatário do PIDESC, é promulgada no Brasil a LOSAN, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o DHAA.

A LOSAN instituiu o SISAN, que conforme expressa o art. 11, tem por objetivos “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País”. Esse sistema seria integrado pela Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA; e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

A referida Lei, regulamentada pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, foi construída almejando representar uma política pública intersectorial que associa SAN com estratégias permanentes de economia e desenvolvimento social, conforme manifestaram Machado e colaboradores em 2018a. Essa Lei define a Segurança Alimentar e Nutricional em seu artigo 3º como 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).

O conceito de SAN deriva de um direito universal, que pode ser compreendido como polissêmico e ampliado, cabendo ao Estado “garantir os mecanismos necessários para assegurar que a população tenha acesso econômico, físico e regular à alimentação segura nos espaços onde constrói sua vida cotidiana” (GALLINA et. al., 2012, p. 96). Da mesma forma, debate-se sobre condições de vida e nutricionais adequadas, presumindo as suas múltiplas dimensões, englobando desde o sistema alimentar até as condições de vida da população, podendo servir como fundamento para pactos de desenvolvimento (CARVALHO e SILVA, 2014; GUEDES et al., 2020).

Partindo desta conceituação, Maluf e Reis (2013a, p. 17) salientaram a necessidade de atenção em três elementos desta definição, almejando a compreensão da SAN. Primeiro, é importante pontuar sobre o consumo de alimentos em qualidade e quantidade adequada, o que pressupõe um acesso regular e permanente a gêneros alimentícios. Da mesma forma, este acesso, como um dos fatores que materializam a SAN, não deve se sobrepor a satisfação de outras necessidades essenciais à existência humana.

Vale evocar que a alimentação compõe o rol dos direitos humanos, e que estes são interdependentes e inter-relacionados para sua realização. Outro fator importante é o caráter de promoção da saúde corporificado à promoção da SAN, assim como o respeito à diversidade cultural e à sustentabilidade econômica e ambiental.

Este entendimento também foi admitido por Machado e colaboradores (2018<sup>a</sup>), ao manifestarem que por meio da conceituação de SAN são incorporadas dimensões relacionadas à quantidade e qualidade de alimentos, acesso, práticas sustentáveis de produção agrícola, cidadania e direitos humanos. Essas dimensões dependerão da situação epidemiológica e contexto socioeconômico de cada local.

Desta forma, os mesmos autores destacam que em países em transição epidemiológica, como o Brasil, a conceituação de SAN abrange as dimensões de acesso a quantidades suficientes de alimentos, bem como os aspectos qualitativos da alimentação (MACHADO et. al., 2018a).

Portanto, o acesso regular e permanente a alimentos não configura a garantia da SAN, pois é necessária atenção à qualidade dos mesmos. Nesse contexto, é possível evitar a manifestação da fome e da desnutrição, mas ao mesmo tempo não haver SAN, que deve ser garantida por meio de três pilares dos alimentos e da alimentação (MALUF; REIS, 2013a).

Maluf e Reis (2013a) destacam que os três fatores seriam: suficiência, de forma que a alimentação proteja contra a fome e a desnutrição; qualidade, caracterizada pela promoção da saúde, atuando como um fator de prevenção a ocorrência de doenças que tenham como fatores de risco a alimentação; e a adequação, permitindo que a cultura alimentar seja preservada. A manifestação da insegurança alimentar e nutricional (IAN) pode ser salientada a partir de três fatores: classe social ou renda, condição de gênero e geracional e raízes étnicas ou raciais (MALUF; REIS, 2013).

Desta forma, em um grupo populacional, os mais pobres, as mulheres, crianças e idosos, assim como negros e povos indígenas e populações quilombolas estão mais sujeitos a terem o seu direito à alimentação adequada e saudável violado. E nas expressões mais graves da IAN expostas à fome, à desnutrição e também à obesidade (MALUF; REIS, 2013a).

Considerar estes segmentos é importante para construção de políticas públicas para o enfrentamento à IAN, assim como o entendimento que os programas e políticas de segurança alimentar e nutricional representam um campo complexo, multidimensional e interdisciplinar (GABRIEL et al., 2014).

Maluf e Reis (2013b) destacaram cinco princípios que devem ser adotados na condução de políticas de SAN: intersetorialidade; desenvolvimento de ações articuladas entre o Estado e a sociedade; equidade, objetivando a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gêneros e étnico-raciais; articulação entre orçamento e gestão; abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

Consequentemente, é possível observar o desenvolvimento da SAN no Brasil, enquanto “um objetivo nacional estratégico, articulando políticas e ações intersetoriais, envolvendo basicamente as áreas econômica, social, da saúde e da educação” (GALLINA et al., 2012, p. 99).

A SAN, por meio da sanção da Lei nº 11.346, de 2006, configura-se como um marco institucional no campo das políticas de alimentação e nutrição, ao estabelecer a alimentação enquanto direito e como responsabilidade do Estado (MACHADO et. al., 2018a). Nesse sentido, 22 anos após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o Brasil incluiu a alimentação como direito social, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, que altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

A inclusão da alimentação enquanto direito denota ao Poder Público o dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA. Cabe então ao Poder Público a adoção de políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, em consonância com a Lei nº 11.346, de 2006.

É importante destacar que o reconhecimento e instituição da alimentação enquanto direito social no Brasil é fruto da mobilização da sociedade civil, que envolveu diversos setores, configurando-se como um produto das lutas sociais, da ação das ditas minorias. E foram esses grupos que promoveram o debate sobre a fome e lutaram para que o seu enfrentamento se tornasse uma obrigação social, garantida constitucionalmente (GALLINA et. al., 2012; AMORIM; RIBEIRO; BARDONI, 2020; BICALHO; LIMA, 2020).

Contudo, apesar dos esforços empreendidos, o cenário brasileiro é demarcado por fatores que dificultam o acesso aos alimentos e aos meios de produção, impossibilitando o

cumprimento de um direito básico, à alimentação (CARVALHO; SILVA, 2014; SIQUEIRA et. al., 2014).

O país enfrenta um processo de rupturas programáticas e reduções no orçamento, desmonte de políticas públicas e de estruturas, produzindo impactos e enfraquecimento nas políticas de alimentação e nutrição. Sendo assim, provoca-se um cenário de retrocessos em relação aos direitos conquistados (VASCONCELOS et. al., 2019; BICALHO; LIMA, 2020; GURGEL et. al., 2020). Dentre outros fatores, é possível relacionar o enfraquecimento da SAN no país com o desmembramento do SISAN, por meio das sucessivas ações para abandono do CONSEA e da CAISAN.

Estas medidas culminaram com a extinção do CONSEA, por meio da Medida Provisória (MP) nº 870, de 01 de janeiro de 2019, um dos primeiros atos do atual Presidente da República Jair Bolsonaro, o que notabiliza uma aversão à pauta pela atual gestão. Da mesma maneira, outros dois fatores podem ser destacados, como a ausência da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância que responde pela indicação de diretrizes e prioridades da Política Nacional de SAN (PNSAN) e do Plano Nacional de SAN (PLANSAN), o que ocasionou na não elaboração do PLANSAN para o período de 2020-2023 (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; CÔRREA et. al., 2020).

Portanto, no atual contexto, o país não possui em vigência o PLANSAN, tornando o governo federal em exercício sem estratégias definidas e pactuadas para responder ao direito constitucional à alimentação. Este plano deveria ser o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, conforme estabelecido no art. 8º do Decreto nº 7.272, de 2010.

O enfraquecimento das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no país relaciona-se com o atual perfil de aumento da insegurança alimentar e nutricional, e retomada expressiva da fome, associado ao aumento das desigualdades sociais entre as famílias com as formas mais graves de insegurança alimentar (VASCONCELOS et. al., 2019; IBGE, 2020).

Este cenário expressa o descumprimento do Estado com suas obrigações para com as políticas sociais, especialmente a SAN, desconsiderando além da Constituição Federal, a Lei nº 11.346, de 2006, e o Decreto nº 7.272, de 2010.

Este contexto demanda a ampliação e o fortalecimento de políticas sociais, como as políticas de SAN para a garantia do DHAA, de modo intersetorial, principalmente com a finalidade de reduzir as diferenças sociais e enfrentar a problemática da fome. Deve-se compreender que o acesso universal à alimentação adequada se associa fortemente à igualdade

social (CARVALHO; SILVA, 2014; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; GUEDES, 2020).

O último PLANSAN publicado, com vigência para o período de 2016 a 2019, apresentava como primeiro desafio o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O plano destaca que a transferência de renda e a alimentação escolar como duas grandes políticas que compõem o desafio de promover o acesso à alimentação (BRASIL, 2017a).

A oferta da alimentação escolar, sobretudo por meio das diretrizes e dos princípios que norteiam o PNAE, representa uma política pública importante para promover o DHAA para os estudantes matriculados na educação básica da rede pública de ensino. Sendo, dessa forma, uma relevante estratégia para fomentar a SAN (LIBERMANN e BERTOLINI, 2015; CÔRREA et. al., 2020).

O PNAE é considerado um eixo importante e sistemático das políticas públicas destinadas a promover a SAN, especialmente no cenário brasileiro marcado pela descontinuidade das políticas de SAN. Portanto, a alimentação escolar vislumbra como uma política desassociada a governos específicos e se tornou uma política de Estado respaldada pela Constituição (GALLINA et. al., 2012; AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020).

### 2.3 ESTUDO DE AVALIABILIDADE NA AVALIAÇÃO EM SAÚDE

Os altos índices de insegurança alimentar e nutricional no país provocam a necessidade de um debate ampliado acerca dos sentidos e significados da alimentação escolar. No contexto atual, em que diversas entidades executoras do PNAE desenvolveram suas próprias estratégias para a continuidade do programa, deparando-se com obstáculos operacionais, políticos e socioculturais, torna-se essencial o debate (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; LOURENÇO et. al., 2021).

Apesar da oferta da alimentação escolar por mais de 60 anos, a sua execução durante a pandemia desloca o seu entendimento e análise para uma nova ótica. Dessa forma, foram demandadas novas ações, com o intuito de delimitar com precisão os objetivos do programa, assim como revelar áreas críticas que demandam foco e atenção, como define uma das concepções do Estudo de Avaliabilidade.

Com o objetivo de dialogar sobre Estudos de Avaliabilidade (EA), iniciaremos essa abordagem versando sobre a avaliação, especialmente a avaliação em saúde, como estratégia para dialogar de maneira mais ampliada sobre os EA.

No entanto, considera-se importante destacar todo o ciclo da avaliação que pode ser percorrido, incluindo a avaliabilidade, a análise de implementação e a meta-avaliação. A avaliabilidade é a metodologia que será abordada neste estudo.

O ato de conceituar a avaliação configura-se como um desafio e na literatura não há um consenso estabelecido, principalmente em virtude da multiplicidade de enfoques, abordagens, teorias e metodologias (CHAMPAGNE et. al., 2011a; FERNANDES; RIBEIRO; MOREIRA, 2011).

Figueiró e colaboradores, em 2012, destacaram que a possibilidade de contribuir na orientação de políticas e no aperfeiçoamento de programas seriam argumentos que justificariam a realização de processos avaliativos. Essas contribuições teriam como intuito dotar os tomadores de decisão de informações, que cooperam com o desenvolvimento de políticas e programas.

Para um processo de tomada de decisão é incontestável a relevância da informação, como instrumento de gestão, ferramenta política e estratégica, em todas as suas etapas. A informação precisa estar disponível e ser de fácil acesso, oferecendo elementos que possibilitem processos de reflexão e questionamentos sobre os problemas (PINHEIRO, 2009; SANTOS, 2011).

Atrevendo-se destacar uma das conceituações da avaliação, podemos apresentar a disposta por Mark, Henry e Julnes (2000):

“A avaliação contribui para tornar as políticas e os programas mais coerentes graças a uma análise sistemática que descreve e explica as atividades, os efeitos, as justificativas e as consequências sociais dessas políticas e programas. O objeto último da avaliação é a melhoria social, para a qual pode contribuir auxiliando as instituições democráticas a escolher melhor, superior, aperfeiçoar e tornar coerentes as políticas e programas sociais” (apud CHAMPAGNE et. al., 2011a, p.44).

A referida conceituação incorpora à avaliação uma pretensão de melhoria do bem-estar geral. Contudo, Furtado, Laperrière e Silva, em 2014, manifestaram em suas considerações que a disseminação de iniciativas de avaliação no campo da saúde, no Brasil, encontra-se desvinculada de maior transparência em relação aos referenciais teóricos e às concepções de mundo e de realidade que as apoiam.

Esta manifestação denota sobre uma separação entre as camadas teóricas e práticas no âmbito da avaliação. Os autores expõem que diversos processos avaliativos realizam reflexões e questionamentos sem se defrontar com o campo da prática (FURTADO; LAPERRIÈRE; SILVA, 2014; FURTADO et. al., 2018).

Desta forma, a avaliação desperdiçaria a oportunidade de figurar como dispositivo que cooperaria com os processos de desenvolvimento de políticas, programas e serviços e na

ampliação de coletivos com maior grau de autonomia e horizontalidade (FURTADO; LAPERRIÈRE; SILVA, 2014; FURTADO et. al., 2018).

Aspirando pela ampliação das interseções no campo da avaliação, é importante compreender algumas concepções. Do ponto de vista histórico, na avaliação podem ser contempladas quatro gerações, no âmbito teórico e nos métodos empregados. As três primeiras gerações eram caracterizadas, principalmente, pela mensuração, descrição e julgamento, respectivamente (DUBOIS; CHAMPAGNE; BILODEAU, 2011; FURTADO e VIEIRA-DA-SILVA, 2014).

A quarta geração, relacionada ao período de dúvidas e que permanece até os dias atuais, encontra na negociação a sua principal característica. Amparada em um caráter construtivista, essa geração da avaliação fundamenta-se na integração de diferentes perspectivas do processo de avaliar, articulando distintos atores envolvidos na produção do fenômeno a ser avaliado, conduzindo o avaliador a assumir um papel de facilitador dos debates e da construção de consensos entre os grupos de interesse (DUBOIS, CHAMPAGNE, BILODEAU, 2011; FURTADO, VIEIRA-DA-SILVA, 2014).

A dinâmica desta geração incorpora ao debate a relevância de abordagens qualitativas e participativas para a avaliação.

A avaliação participativa pode ser compreendida como um processo avaliativo de construção coletiva, desenvolvido por meio de uma proposta emancipatória e democrática, na qual diversos atores sociais são convidados a contribuir e construir a avaliação, além dos avaliadores. A construção de uma avaliação dessa forma considera a produção de intersubjetividades, através de uma perspectiva pedagógica que possibilite um processo de co-produções de conhecimentos (FURTADO, 2012).

A avaliação ao ser desenvolvida com esta perspectiva manifesta-se na introdução de diferentes atores sociais, mas não para atuarem exclusivamente como fontes de informação e sim envolvidos nas diversas etapas do estudo. A participação desses atores poderia ser na construção da pergunta avaliativa, no processo de desenvolvimento da metodologia, na coleta e análise de dados, assim como na formulação de recomendações (FURTADO, 2012).

Estes atores podem ser patrocinadores de um programa ou política, os principais operadores, os operadores de implementação, profissionais da ponta, beneficiários diretos ou indiretos e atores do território onde a ação é desenvolvida (FURTADO, 2012).

Almeja-se que a avaliação participativa oportunize aos atores envolvidos a incorporação de conhecimentos, habilidades e reflexões para a utilização na prática diária. Dessa forma, seria possível traduzir a pesquisa na prática, de modo a possibilitar que os atores intervenham melhor

sobre o processo em que estão vinculados, entendendo a viabilidade, aceitabilidade e adaptação de práticas baseadas em evidências, em cada contexto (FURTADO, 2012).

No cenário da SAN, o SISAN, considera a importância da participação da sociedade civil para o enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional. Há uma diversidade de métodos que buscam dar conta da SAN, porém dentro dessa variedade há uma similaridade, a escassez de processos avaliativos que considerem a participação da sociedade civil local dentro da sua elaboração, discussão e reflexão (ALIAGA et. al., 2020).

Estes achados evocam a necessidade do reconhecimento de abordagens que propiciem espaços de escuta, tanto na academia quanto nas comunidades, que discutam a posição da SAN nas relações entre o indivíduo e o coletivo, e para se pensar a responsabilidade do Estado (ALIAGA et. al., 2020).

Perante o exposto, ao refletir sobre a avaliação participativa, é importante compreender que ela pode ser desenvolvida em todas as etapas das políticas sociais. Da mesma maneira, entender em qual contexto institucional pretende-se que a avaliação seja desenvolvida (FURTADO, 2012).

Contudo, em diversos cenários são identificados operadores de políticas, programas e/ou serviços que possuem concepções distintas para o mesmo objeto ou realizando a execução sem a clareza sobre os graus de operacionalidade. Nessas conjunturas podem emergir os Estudos de Avaliabilidade (EA) (LIMA; SILVA, 2008; BARATIERI; NATAL; HARTZ, 2020).

A avaliabilidade é oriunda da formulação de Joseph Wholey na década de 70. Para esse autor, a partir deste tipo de estudo seria possível certificar a viabilidade de processos avaliativos, servindo de fundamento para deliberar se o programa pode ser avaliado, ampliando a possibilidade de usos em futuras avaliações, aperfeiçoando o custo efetividade de uma avaliação (CORREIA; GOULART; FURTADO, 2017; WHOLEY, 1987, apud FIGUEIREDO; ANGULO-TUESTA; HARTZ, 2019; SILVA et. al., 2018; BARATIERI et. al., 2019).

Com o decorrer da utilização deste estudo, o conceito tradicional de pré-avaliação foi superado. Não sendo mais uma proposta exclusiva, mas abrangendo outras intencionalidades, como a compreensão, planejamento, melhoria e atualização de um programa, fundamentando o plano de uma avaliação (NASCIMENTO et. al., 2014; BARATIERI et. al., 2019).

A alteração da intencionalidade ao usar o EA é exposta por Souza, Guimarães e Silva, em 2017, ao expressarem a utilização da avaliabilidade para “delimitar com precisão os objetivos do programa/projeto, bem como desvelar áreas críticas que demandam foco e atenção”. Da mesma forma, oportunizam que a avaliação a ser realizada seja desenvolvida com

objetividade, conservando o que é essencial para a tomada de decisão (NATAL et. al., 2010; ROCHA; UCHOA, 2013; PRADO; MEDINA; AQUINO, 2017).

No campo da saúde coletiva, o desenvolvimento de estudos de avaliabilidade contribui para os processos de tomada de decisão, almejando o aperfeiçoamento ou mudanças em programas e serviços. Do mesmo modo, colabora na melhoria de implementação de programas em áreas específicas, com base no fornecimento de subsídios para o planejamento e desenvolvimento de estudos avaliativos (BARATIERI, NATAL, HARTZ, 2020; FLACH et. al., 2020).

Desta forma, um estudo de avaliabilidade pode ser realizado para o alcance de diversos propósitos, conforme expressam Baratieri e colaboradores em 2019:

- i. “Fornecer à equipe do programa comentários rápidos e construtivos sobre operações do programa”;
- ii. “Auxiliar as principais funções de planejamento e contribuir para a viabilidade das ações propostas no âmbito da saúde pública, ajudando a desenvolver objetivos realistas e fornecer feedback rápido e de baixo custo sobre a implementação”;
- iii. “Traduzir a pesquisa na prática, examinando a viabilidade, aceitabilidade e adaptação de práticas baseadas em evidências em novos contextos e populações”;
- iv. “Traduzir a prática na pesquisa, identificando novas abordagens promissoras para alcançar objetivos de saúde pública”.

Independente do propósito do estudo de avaliabilidade, é importante que esta finalidade esteja ajustada aos procedimentos metodológicos, resultados e recomendações, o que representa um adequado planejamento do estudo, ampliando as possibilidades de utilização dos produtos do EA futuramente. Da mesma forma, apresentar objetivos e questões norteadoras adequadas para este tipo de estudo (BARATIERI et. al., 2019).

Ao discutir sobre a aplicação dos produtos do EA em outros cenários, há uma série de formas que esse tipo de estudo pode ser utilizado, conforme destacaram Souza, Guimarães e Silva (2017) e Baratieri e colaboradores (2019):

- (1) determinar se um programa está pronto para uma avaliação completa;
- (2) auxiliar os planejadores dos programas na identificação das melhorias necessárias do programa;
- (3) garantir que uma avaliação produza informações úteis;
- (4) adequar o desenho da intervenção para o que está tentando alcançar;
- (5) conscientizar sobre o contexto institucional para apoiar uma avaliação adequada;

(6) caracterizar um plano para a avaliação que se seguirá, determinando os propósitos e o foco avaliativo e proporcionando entendimento aprofundado sobre o programa e a apreciação prévia das possibilidades de avaliação.

Na literatura, também se destaca a utilização do modelo de estudo de avaliabilidade desenvolvido por Leviton et. al. em 1998, aplicado em diversos estudos brasileiros, como o elaborado por Padilha, Oliveira e Figueiró, em 2015, com as seguintes etapas:

- a. Análise documental para esclarecimento sobre os objetivos e metas do programa;
- b. Entrevista com os informantes-chave;
- c. Modelização da intervenção;
- d. Realização de oficina para pactuação do modelo lógico com os interessados;
- e. Formulação das perguntas avaliativas

Portanto, os estudos de avaliabilidade podem ser úteis para esclarecer os objetivos e metas do programa e desenvolver a teoria e a identificação de um modelo que permita verificar a plausibilidade em atingir determinadas teorias. Esse estudo pode ser empregado em diferentes fases de um programa, seja no planejamento, na implementação ou ao longo do seu ciclo de vida (THURSTON; RAMALIU, 2005; ESHER et. al., 2011; BARATIERI et. al., 2019).

Em relação à estrutura de um EA, em uma revisão integrativa da aplicação de estudos de avaliabilidade na área da saúde, desenvolvidos no Brasil, Baratieri e colaboradores (2019) identificaram que o modelo mais adotado no país é o de sete elementos, exposto abaixo, desenvolvido por Thurston e Ramaliu, em 2005. A maior adoção poderia evidenciar a maior aplicabilidade dessa metodologia no contexto brasileiro.

- a) Descrição do programa identificando as metas, os objetivos e as atividades que o constituem;
- b) Identificar e rever os documentos disponíveis no programa;
- c) Modelagem dos recursos disponíveis, programa de atividades pretendidas, impactos esperados e conexões causais presumidas;
- d) Supervisão do programa ou obtenção de entendimento preliminar de como o programa opera;
- e) Desenvolvimento de um modelo teórico da avaliação;
- f) Identificação de usuários da avaliação e outros principais envolvidos;
- g) Obtenção de um acordo quanto ao procedimento de uma avaliação.

É importante salientar que o estudo de avaliabilidade não deve ser considerado um processo rígido e linear, mas, sim, cíclico, em que as ‘etapas’ se sobrepõem durante o processo

de construção do estudo. A implementação desta estrutura requer um processo iterativo de coleta de dados, análise e verificação de conclusões (BARATIERI et. al., 2019).

Para operacionalizar este tipo de estudo, foi possível identificar que a análise documental, a realização de entrevistas e de oficinas de validação como as estratégias mais adotadas (NATAL et. al., 2010; ESHER et. al., 2011; NASCIMENTO et. al., 2014; PADILHA; OLIVEIRA; FIGUEIRÓ, 2015; BARATIERI et. al., 2019).

A análise documental e a análise das entrevistas são estratégias adotadas frequentemente para a construção do modelo lógico. E com o intuito de validar esse modelo, têm sido empregadas estratégias de busca de consenso, sejam presenciais como as oficinas de validação na perspectiva de auxiliar na produção de um resultado que seja de comum acordo entre os participantes do programa (PADILHA; OLIVEIRA; FIGUEIRÓ, 2015) ou à distância, como a validação pela técnica Delphi que envolve, de forma anônima, especialistas em determinada área (VITORINO; CRUZ; BARROS, 2017).

A construção do modelo lógico apresenta como objetivo a visualização e sistematização, com clareza, de fundamentos que orientam a condução do programa, funcionando como uma imagem-objeto de como o sistema deve supostamente funcionar. A partir do modelo permite-se conhecer os componentes, identificados por meio dos objetivos específicos do programa; as atividades para o alcance dos resultados esperados; os insumos, como recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários; os produtos, que correspondem às consequências imediatas das atividades realizadas; os resultados, por meio das transformações que o programa tenciona provocar; e o impacto (ROCHA; UCHOA, 2013; PADILHA; OLIVEIRA; FIGUEIRÓ, 2015; VITORINO; CRUZ; BARROS, 2017; ARAÚJO et. al., 2018; MIRANDA et. al., 2018; SILVA et. al., 2018).

O desenvolvimento de um processo avaliativo de uma intervenção demanda conhecimentos sobre como as atividades estão organizadas, e a priorização dentre elas, assim como a associação entre as atividades e os insumos e a mensuração do impacto, que deve ter vinculação com o componente da avaliação. A partir da modelização é possível explicitar os vínculos entre uma intervenção e seu efeito, descrevendo as associações entre os recursos, as atividades e os efeitos, oportunizando uma escolha adequada da metodologia da avaliação (CHAMPAGNE et. al., 2011b).

A modelização documenta e facilita o monitoramento das atividades propostas, assim como propicia a construção da pergunta avaliativa, de modo que os efeitos sejam atribuídos a mecanismos específicos e, assim, a avaliação possa auxiliar na tomada de decisões. Dessa forma, a modelização é importante para identificar a cadeia causal que vincula ações e

resultados esperados, explicitar a teoria do programa, conceituar as relações entre um programa e seus efeitos previstos e evidenciar como um programa deve operar (CHAMPAGNE et. al., 2011b).

Fundamentado na operacionalização do EA, os principais produtos podem ser a descrição completa de um programa; as questões-chaves a serem usadas na avaliação; um plano de avaliação; um acordo entre os stakeholders sobre o processo; e a proposição de mudanças nas descrições e atividades de um programa (THURSTON; RAMALIU, 2005; NATAL et. al., 2010; BARATIERI et. al., 2019).

Um ponto importante no desenvolvimento de um estudo de avaliabilidade é o envolvimento dos denominados stakeholders, que podem ser definidos como “pessoas com interesse em um programa, cujas decisões podem afetar o futuro do programa de maneiras muito importantes, e que devem ser envolvidos em todos os componentes do EA” (BARATIERI et. al., 2019). É de extrema relevância a atuação desses atores, pois amplia-se as chances de uso da avaliação e a capacidade de utilização das informações oriundas do processo avaliativo no aperfeiçoamento do programa.

### 3 JUSTIFICATIVA E QUESTÃO NORTEADORA

Como se recompensa alguém por ter seu direito humano à alimentação adequada violado?  
Quais sentidos estão associados à fome? Quais são as marcas da fome?

O que impulsiona este trabalho é compreender que não há medida compensatória para quem teve seu direito à alimentação violado, por entender que não há como apagar as marcas da fome. E por entender isso, este trabalho se impulsiona na busca de marcos que auxiliam no direcionamento da política pública de alimentação, por meio de estratégias plausíveis.

Perante o exposto, notabiliza-se a emergência da real implementação de políticas públicas na área de SAN, e dentre as estratégias para amenizar o problema da fome e insegurança alimentar e nutricional, encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A escolha por direcionar este trabalho ao PNAE para discutir o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional é por compreender o programa enquanto estratégia política fundamental adotada nessa luta, sim, uma luta. Porque apesar da alimentação ser um direito social, estabelecido constitucionalmente, esse direito é violado todos os dias, e cada vez mais, em todos os cantos deste país.

O PNAE atende diariamente, durante o período letivo, cerca de 40 milhões de estudantes de toda rede pública de ensino do Brasil, o que corresponderia a 20% da população (FNDE, 2020). Portanto, a sua interrupção pode acentuar ou conduzir a um processo de insegurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Em virtude destas características, o PNAE dispõe de diretrizes para sua operacionalização, possuindo uma perspectiva temporal, uma vez que sua execução é atrelada ao período letivo, no que diz respeito às atividades escolares presenciais.

No contexto de interrupção das aulas presenciais, em virtude da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, torna-se essencial identificar e reconhecer os novos sentidos que o programa pode incorporar, assim como a sua funcionalidade nos respectivos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Portanto, a elaboração deste estudo tem o propósito de contribuir com o planejamento e a execução das ações do PNAE em um novo contexto, auxiliando no desenvolvimento de respostas rápidas e urgentes para o desempenho adequado do programa no Estado do Rio de Janeiro.

Estas respostas podem ser úteis em situações análogas no futuro, compreendendo que todas as medidas empreendidas neste contexto poderão ser utilizadas como fundamento para o enfrentamento a doenças infecciosas que a sociedade ainda poderá lidar no futuro, salientando a necessidade das políticas públicas se anteciparem aos problemas.

É importante destacar o ineditismo do objeto de estudo desta pesquisa em relação ao estudo de avaliabilidade. Conforme será detalhado posteriormente, em pesquisas bibliográficas realizadas até maio de 2021 não foram identificados estudos de avaliabilidade para a alimentação escolar e/ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Reitera-se que não se almeja a idealização de um padrão único para a resolução da problemática relacionada à ausência de garantia do direito humano à alimentação adequada, mas sim a disseminação das estratégias que podem ser empregadas no processo de tomada de decisão das entidades executoras do programa.

Desta forma, a questão norteadora desta pesquisa é: em que medida as estratégias decretadas ou adotadas para a execução do PNAE, no contexto da pandemia da COVID-19, têm condições de ser foco de avaliação, a partir da descrição do programa e da elaboração do modelo lógico?

E sendo avaliável, quais áreas do programa seriam prioritárias para uma avaliação?

Estas perguntas se propõem a identificarem as ferramentas e estratégias utilizadas pelas entidades executoras do PNAE no Estado do Rio de Janeiro, no contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, buscando traduzir a pesquisa na prática, examinando a viabilidade, aceitabilidade e adaptação de práticas baseadas em evidências em novos contextos.

## **4. OBJETIVO**

### **4.1 OBJETIVO GERAL**

Realizar um estudo de avaliabilidade das estratégias adotadas para a execução do PNAE no enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional diante da pandemia pela COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.

### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Descrever os objetivos, metas, atividades e recursos do PNAE para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional no contexto da pandemia;
2. Identificar potenciais interessados e sistematizar as estratégias adotadas no âmbito municipal, estadual e federal para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional na esfera da alimentação escolar no contexto da pandemia;
3. Elaborar e validar o modelo lógico das estratégias do PNAE para o enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional, em um cenário de suspensão das aulas presenciais;
4. Propor as perguntas avaliativas para o desenvolvimento de um modelo teórico de avaliação.

## 5. METODOLOGIA DO ESTUDO

### 5.1 DESENHO DO ESTUDO

Foi realizado um estudo de avaliabilidade, que se constitui como exploratório e com abordagem qualitativa, baseado na combinação de elementos dos estudos desenvolvidos por Leviton et. al., em 1998, e Thurston e Ramaliu, em 2005.

Para atingir os objetivos deste trabalho, foram utilizadas as seguintes estratégias de pesquisa:

- (a) identificação e revisão das normativas federais e dos documentos disponíveis do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- (b) descrição do PNAE identificando os objetivos, as atividades e as metas que o constituem, a partir das normativas legais e diretrizes;
- (c) mapeamento dos stakeholders, dando destaque aos usuários da avaliação e outros envolvidos;
- (d) identificação e revisão das normativas e dos documentos (objetivos, atividades e metas) para a execução do PNAE durante a suspensão das aulas presenciais;
- (e) construção do modelo lógico, com os recursos disponíveis para a execução do PNAE, as atividades pretendidas, impactos esperados e conexões causais presumidas;
- (f) obtenção de um acordo com os stakeholders quanto ao modelo lógico;
- (g) formulação das perguntas avaliativas.

O propósito deste estudo é contribuir com o planejamento e a execução das ações do PNAE, auxiliando no desenvolvimento de respostas rápidas e urgentes para o desempenho adequado do programa, diante de situações emergenciais como a pandemia da COVID-19.

O estudo de avaliabilidade é uma abordagem adequada para estudar as estratégias adotadas para garantir a oferta da alimentação escolar, por meio do PNAE, durante a pandemia. Com base nessa metodologia, foi possível compreender o caminho percorrido pelo programa, neste novo contexto, destacando o modelo lógico, as perguntas avaliativas e áreas críticas a serem priorizadas em uma possível avaliação.

Esta pesquisa parte do princípio de que a operacionalização do PNAE, atrelada ao período letivo, no contexto das atividades escolares presenciais, deve ser pautada pelos princípios, diretrizes e parâmetros preconizados nos marcos legais que regulamentam a execução do Programa.

Considerando a perspectiva temporal e local do programa, sua execução em um cenário de suspensão das aulas presenciais, em que se desloca os estudantes para um modelo de ensino remoto, provoca uma série de debates sobre os objetivos, atividades e metas esperadas para a execução do programa no período de análise.

Desta forma, este estudo apresenta como o PNAE foi concebido para ser executado no contexto de aulas presenciais, expressando-se como marco de referência para as novas atividades a serem realizadas em um cenário de suspensão das atividades pedagógicas de modo presencial, no Estado do Rio de Janeiro. Esse processo baseia-se em modelos previamente elaborados, como o estudo conduzido por Gabriel, em 2013.

Perante o exposto, a seguir, o cenário do estudo e os procedimentos metodológicos serão descritos, considerando a revisão de literatura para a construção do referencial teórico, seguido de como cada um dos objetivos específicos da pesquisa foram desenvolvidos.

## 5.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENÁRIO DO ESTUDO

O presente estudo tem como cenário a execução do PNAE no Estado do Rio de Janeiro. No âmbito do programa, as Prefeituras Municipais, as escolas federais e as Secretarias de Estado de Educação são responsáveis pela execução do programa nas suas respectivas jurisdições administrativas, sendo denominadas Entidades Executoras (EEx.)

Desta forma, retirando do escopo as escolas federais estabelecidas no Estado do Rio de Janeiro, o Estado apresenta 92 Prefeituras Municipais e a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) no campo de análise. As EEx. são responsáveis pela 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 (BRASIL, 2020a).

No contexto da pandemia da COVID-19, na SEEDUC-RJ e nas Prefeituras Municipais foram se desenhando vários cenários para a execução do PNAE. Dentre os cenários, destaca-se a paralisação total do programa ou a continuidade da oferta, mas sem mecanismos básicos de garantia do direito dos estudantes, conduzindo a processos sistemáticos de violação.

Em nível populacional, a estimativa populacional para o Estado do Rio de Janeiro denota a presença de 17.366.189 habitantes (IBGE, 2020). Inseridos nesse grupo, há 3.573.417 matriculados na educação básica. As referidas matrículas incluem as escolas federais, escolas privadas e as escolas sob responsabilidades das redes estadual e municipais de ensino, conforme

dados apresentados no Resumo Técnico do Estado do Rio de Janeiro – Censo da Educação Básica 2019.

Foram registradas 2.428.447 matrículas nas redes municipais e estadual de ensino da Educação Básica do Estado. Esse quantitativo de matrículas representa 67,9% de todas as matrículas no Estado nesse nível da educação, e dessa forma o número de estudantes titulares do direito à alimentação escolar (INEP, 2020).

A análise das matrículas por dependência administrativa denota que 47,1% das matrículas na educação básica estão concentradas nas redes municipais de ensino, evidenciando a importância da análise da execução do PNAE nessa jurisdição (INEP, 2020).

### 5.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 5.3.1 Construção do referencial teórico

Fernandes, Ribeiro e Moreira (2011, p 1668-1669) salientam que a revisão bibliográfica pode ser qualificada como uma atividade “de resumo crítico sobre determinado tópico de interesse, resultando num “estado da arte” do conhecimento produzido e acumulado sobre um dado tema”.

O propósito da construção do referencial teórico foi o delineamento do alicerce teórico e discussão conceitual deste estudo, sendo a fundamentação importante para a construção do modelo lógico. Essa criação teve início com a seleção dos descritores na base da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS): Segurança Alimentar e Nutricional; Alimentação Escolar; Avaliação em Saúde; e Avaliação de programas e projetos de saúde.

Com base nestes descritores, foram realizadas buscas nas bases da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e do Scielo, em maio de 2021. Foram identificadas 82.216 referências. Cada um dos descritores foi pesquisado entre aspas, almejando que o mecanismo de pesquisa identificasse os registros de forma exata. Apesar do volume de referências identificadas, nem todas correspondiam ao objeto desta pesquisa. Para refinar os resultados, foram feitas 05 combinações utilizando o termo booleano AND entre os descritores.

A partir da leitura dos títulos e resumos, e tendo em vista os objetivos deste estudo, foram selecionadas 60 referências (artigos, livros e documentos oficiais). Foram excluídos os documentos que não apresentavam semelhança com o tema do estudo ou fugiam à temática proposta. Como critérios de inclusão, foram elencados os textos que a partir da leitura do título

e resumo se enquadram no objeto de estudo, e que estavam completos e disponíveis em língua portuguesa, inglesa ou espanhola.

A busca de referências nas bases bibliográficas eletrônicas BVS e Scielo, a partir dos descritores utilizados, não conduziu a identificação de referências variadas que utilizassem o Estudo de Avaliabilidade. Dessa forma, almejando ampliar os conhecimentos acerca desse tipo de estudo, foram realizadas novas pesquisas nas referidas bases, no mesmo período de busca com os descritores.

A nova busca de referências utilizou a palavra-chave ‘avaliabilidade’. Na base BVS, foram identificadas 53 referências e 06 foram selecionadas. Já no Scielo, 47 foram identificadas e 25 selecionadas, totalizando 31 estudos.

É importante destacar que de todos os estudos identificados que utilizaram o estudo de avaliabilidade, a partir da busca de referências, em nenhum a alimentação escolar e/ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar configuraram como objeto de avaliação, independentemente do cenário de pandemia. Esse achado representa o ineditismo desse tipo de estudo em relação ao objeto, assim como uma ampliação do comprometimento para o desenvolvimento desta pesquisa.

De modo a ampliar o escopo de referências, a partir das leituras das obras elencadas, foram identificadas outras referências, que podem ser categorizadas como “referências das referências”. Por meio das leituras, compreendeu-se que essas obras também poderiam compor o referencial teórico deste estudo. Portanto, até o presente momento, o estudo considera 114 referências.

A construção do referencial teórico deste estudo é considerada como atividade contínua, que irá perpassar todo o período de elaboração da pesquisa. Desta forma, as obras elencadas representam os referenciais identificados até este momento, mas que serão atualizados de forma permanente até a conclusão do estudo. O apêndice A apresenta o consolidado da construção do referencial teórico.

### **5.3.2 Análise documental e definição dos *stakeholders***

Os dois primeiros objetivos específicos correspondem às primeiras etapas do estudo e fazem referência, respectivamente, a descrição dos objetivos, metas, atividades e recursos do PNAE para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional no contexto da pandemia; e a identificação dos potenciais interessados na avaliação e sistematizar as estratégias adotadas

no âmbito municipal, estadual e federal para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional na esfera da alimentação escolar no contexto da pandemia.

Desta forma, foi realizada a análise documental dos marcos legais do PNAE e das normativas e documentos de referência relacionados ao programa. Esta análise foi desenvolvida para identificar a organização do programa, os objetivos, público-alvo, metas a serem alcançadas, ações previstas para a operacionalização do programa, os recursos que devem ser empregados para a execução das ações e os resultados a serem atingidos.

Em termos gerais a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados (RICHARDSON, 2012).

As principais vantagens da pesquisa documental são: primeiramente, há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. Outra vantagem está em seu custo, exigindo do pesquisador apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa torna-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas. E por fim, não exige contato com os sujeitos da pesquisa (GIL, 2002).

Foi utilizado como referência na Análise de Conteúdo (BARDIN, 1979) em sua vertente temática, sendo definida como um “conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção destas mensagens”.

Bardin (1979) tem como proposta algumas fases e etapas para análise de conteúdo, são elas 1) pré-análise (leitura flutuante; escolha de documentos; formulação de hipóteses e objetivos e referenciação dos índices e elaboração de indicadores); 2) exploração do material (definição de categorias; análise do corpus, levando em consideração as questões e objetivos da pesquisa) e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Perante o exposto, a principal base para identificação dos documentos referentes à operacionalização do PNAE foi o sítio eletrônico oficial do FNDE, que terá a sua atribuição em relação ao PNAE discutido posteriormente.

O referido sítio eletrônico apresenta uma base de dados importante para a discussão do PNAE, possibilitando a consulta das legislações publicadas para nortear a execução do programa, assim como documentos que orientam a adequada oferta da alimentação escolar.

O período de consulta ao sítio eletrônico do FNDE foi de 22 a 26 de julho de 2021. Com base nessa consulta, foram identificadas legislações, manuais, cartilhas, notas técnicas e informes publicados sobre o PNAE.

Considerando que o PNAE é a política mais duradoura do país, no âmbito da segurança alimentar e nutricional, e que o seu desenvolvimento ocorre há mais de 60 anos, há uma extensa lista de documentos relacionados à sua execução. Mas, inúmeros desses registros mostram a história do PNAE e não necessariamente representam como o programa deve ser executado atualmente.

Portanto, durante a consulta das normativas e documentos presentes no sítio eletrônico do FNDE foi realizada uma leitura flutuante para identificar as referências que não são mais vigentes, e, portanto, não devem compor uma análise de descrição do PNAE. Posteriormente, foi realizada a escolha dos documentos que seriam utilizados para serem explorados na análise documental.

Para a etapa de exploração dos materiais, foram selecionados 115 documentos, que incluem cadernos, cartilhas, folhetos, guias, informativos, manuais, normativas, notas técnicas e relatórios. Todos esses documentos foram consolidados e categorizados a partir dos seguintes grupos: ano de publicação, tipo de publicação (atos normativos, manuais, livros, etc), eixos temáticos e objeto da publicação.

Baseado nesta categorização, foram identificados os principais eixos temáticos, assim como os anos e os tipos de publicação dos documentos elencados para o universo desta pesquisa. As tabelas 01 e 02 representam esses produtos.

**Tabela 01** - Tipos de publicação dos documentos selecionados para o universo da pesquisa, em publicações realizadas no período de 1996 a 2021, no sítio eletrônico do FNDE, no âmbito do PNAE.

<b>Tipo de publicação</b>	<b>Número absoluto</b>	<b>Frequência (%)</b>
Informativo	64	55,65
Nota Técnica	14	12,17
Folheto	12	10,43
Normativa	10	8,7
Cartilha	05	4,35

Manual	04	3,48
Caderno	02	1,74
Guia	02	1,74
Relatório	02	1,74
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos documentos localizados no endereço eletrônico <<https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>>, no período de 22 a 26 de julho de 2021.

A partir da tabela 01, observa-se que a maior parte dos documentos elencados para serem explorados são informativos. Esses documentos apresentavam, principalmente, informes sobre a atuação do nutricionista no PNAE e o controle social, com base no disposto nas normativas legais do programa, funcionando como mais um canal de comunicação com o FNDE, tendo como objetivo informar e atualizar os leitores sobre o programa.

**Tabela 02** - Eixos temáticos dos documentos selecionados para o universo da pesquisa, em publicações realizadas no período de 1996 a 2021, no sítio eletrônico do FNDE, no âmbito do PNAE.

<b>Eixo temático</b>	<b>Número absoluto</b>	<b>Frequência (%)</b>
Nutricionistas no PNAE	44	38,26
Controle social	23	20,00
Cardápio escolar	11	9,57
Agricultura familiar	08	6,96
Diretrizes gerais	07	6,09
Aquisição de gêneros alimentícios	03	2,61
Boas práticas	03	2,61
Execução financeira	03	2,61
Normativas relacionadas ao PNAE	03	2,61

Normativas relacionadas à calamidade pública	02	1,74
Normativas relacionadas ao PNAE no contexto da pandemia da COVID-19	02	1,74
Normativas relacionadas à promoção da alimentação saudável nas escolas	02	1,74
Alimentação escolar durante a pandemia	01	0,87
Comercialização de alimentos nas escolas	01	0,87
Educação alimentar e nutricional	01	0,87
Normativas relacionadas aos nutricionistas no PNAE	01	0,87
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos documentos localizados no endereço eletrônico <<https://www.fn-de.gov.br/programas/pnae>>, no período de 22 a 26 de julho de 2021.

Conforme destacado anteriormente, dentre os documentos selecionados para a análise documental, 55,65% eram informativos, que versam especialmente sobre controle social e atuação do nutricionista no PNAE. Isso explica por que essas temáticas figuram como os principais eixos dos documentos elencados, seguido do cardápio escolar e da agricultura familiar.

Considerando esses documentos e a exploração dos respectivos conteúdos, foram estabelecidos núcleos de informação, divididos nas seguintes categorias de análise: diretrizes gerais; participantes do programa; coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição; eixos estratégicos do PNAE; gestão dos recursos financeiros para a execução do programa; controle social; e prestação de contas.

Fundamentado na análise documental do PNAE, foi realizada a identificação dos stakeholders envolvidos com a execução do programa no Estado do Rio de Janeiro e as respectivas ações desenvolvidas. Neste estudo, os stakeholders identificados serão categorizados, inicialmente, a partir das instâncias de exigibilidade de direito: Exigibilidade administrativa, Exigibilidade Política, Exigibilidade quase-judicial, Exigibilidade judicial e Exigibilidade por mobilizações sociais.

Com base nas instâncias de exigibilidade de direito, os *stakeholders*, usuários potenciais da avaliação, serão categorizados a partir dos seguintes eixos: papel no programa; interesse na avaliação; papel na avaliação; e papel na utilização dos achados.

Da mesma forma, foram consolidados os dados informados nas prestações de contas referentes à execução do PNAE no Estado do Rio de Janeiro durante o primeiro ano da suspensão das aulas presenciais, em virtude da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

O FNDE apresenta um módulo para acesso público ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), que permite o acompanhamento pela sociedade civil, gestores, órgãos de controle, dentre outros às informações sobre recursos públicos transferidos pela autarquia para entidades públicas e privada, dentre os quais os recursos financeiros para a execução do PNAE.

O acesso ao SIGPC possibilita o livre acesso às informações e ao controle social das prestações de contas referentes aos recursos transferidos à conta de programas e projetos educacionais, análises, diligências, pareceres conclusivos e resultado de medidas de exceção eventualmente adotadas.

Para finalizar a análise documental, foi realizada uma investigação sobre documentos de referência emitidos por instâncias que discutem sobre a alimentação escolar, e que tenham tratado sobre a execução do programa no período de suspensão das aulas de maneira presencial. Essa busca foi realizada através da identificação de documentos nas homepages oficiais e/ou mídias sociais, utilizando os termos “alimentação escolar”, “pandemia” e “COVID-19”.

O processo de identificação dos referidos documentos considerou o que foi publicado no período de março de 2020 a fevereiro de 2021, que corresponde ao período de suspensão das atividades pedagógicas de modo presencial nas unidades escolares. No ano de 2021, alguns estados e municípios experienciaram o retorno a atividades presenciais, retirando-se do escopo da materialidade deste estudo, pois pretende-se um estudo que trate da operacionalização do PNAE neste contexto de atividades remotas.

### **5.3.3 Elaboração e validação do modelo lógico**

A próxima etapa do estudo refere-se à elaboração e validação do modelo lógico das estratégias do PNAE para o enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional, em um cenário de suspensão das aulas presenciais no Estado do Rio de Janeiro. Para isso, foram realizadas duas etapas de co-criação do referido modelo: uma oficina com os *stakeholders* do programa e uma etapa individual com a equipe técnica do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal Fluminense (CECANE UFF).

É importante destacar, como discutido no referencial teórico, que a análise documental, a realização de entrevistas e de oficinas de validação são as estratégias mais adotadas na operacionalização de estudos de avaliabilidade (NATAL et. al., 2010; ESHER et. al., 2011; NASCIMENTO et. al., 2014; PADILHA; OLIVEIRA; FIGUEIRO, 2015; BARATIERI et. al., 2019).

Inicialmente, foi elaborada uma proposta de modelo lógico, que foi construída de acordo com as informações extraídas da análise documental, apresentando como o programa pode ser organizado para ser executado durante a suspensão das aulas presenciais.

Conforme discutido no referencial teórico deste projeto de pesquisa, com base no modelo lógico serão retratados os componentes do programa, as atividades os insumos, os produtos, os resultados, e o impacto (ROCHA; UCHOA, 2013; PADILHA; OLIVEIRA; FIGUEIRO, 2015; VITORINO; CRUZ; BARROS, 2017; ARAÚJO et. al., 2018; MIRANDA et. al., 2018; SILVA et. al., 2018).

Com o propósito de incorporar diferentes perspectivas de saberes a proposta de modelo lógico elaborada, e oportunizando a composição de um modelo que retrata diversas experiências, foi realizada uma oficina de forma remota, em busca de consenso, com a perspectiva de produzir um resultado que seja de comum acordo entre os atores envolvidos com o programa.

A oficina foi realizada no dia 15 de fevereiro de 2022, e contou com a participação de representantes do (FNDE; do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CECANE Unirio); do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (CONSEA/RJ); do Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Estado do Rio de Janeiro (CEAE-RJ); da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável; e da União de Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do RJ (Unacoop). No total, 07 representantes participaram dessa oficina.

As instituições foram mapeadas para participar desta pesquisa com base nos conhecimentos prévios da pesquisadora da pesquisa em relação aos atores sociais envolvidos com a execução do programa, assim como a utilização do método tipo bola de neve, usando redes de referência e indicações (BOCKORNI; GOMES, 2021).

A estratégia adotada para contatar os participantes e convidá-los a participar da pesquisa envolveu a mobilização da rede de contatos da pesquisadora e das orientadoras, assim como pesquisas nos sítios eletrônicos das entidades que desenvolvem algum tipo de atividade no âmbito da alimentação escolar. As referidas pesquisas possibilitaram a identificação das formas de contato para essas entidades.

Os representantes das instituições elencadas foram convidados via correio eletrônico, recebendo uma carta convite para colaborar com a pesquisa. Esse documento apresentava o objeto e os objetivos deste estudo, assim como o delineamento do estudo, abrangendo as responsabilidades dos participantes para esta etapa da pesquisa. Com base na confirmação no aceite, foi encaminhado o projeto de pesquisa e a proposta do modelo lógico.

Na oficina de co-criação, realizada no dia 15 de fevereiro de 2022, o grupo de discussão foi convidado a debater sobre cada item do modelo lógico. Os participantes foram convidados a analisar o conteúdo e a plausibilidade das relações estabelecidas no modelo lógico, por meio das seguintes categorias: clareza na descrição dos objetivos do programa; pertinência das dimensões e adequação dos insumos e ações/atividades para a operacionalização da intervenção; e plausibilidade das relações estabelecidas no modelo lógico, adotando o estabelecido em estudo realizado por Padilha, Oliveira e Figueiró, em 2015, e Oliveira e colaboradores no mesmo ano.

Desta maneira, os participantes foram convidados a pensarem em conjunto em adequações ao instrumento, como possíveis inclusões, exclusões e alterações, a partir de algumas perguntas disparadoras, como apresentado por Flach e colaboradores em 2020:

1. As atividades propostas atendem aos componentes do programa?
2. A realização de cada atividade é possível a partir dos recursos listados?
3. As atividades possibilitam o alcance dos resultados?
4. Com os resultados alcançados, é possível atingir o impacto do programa?
5. A partir das relações estabelecidas no modelo lógico é plausível compreender a contribuição do programa para o direito humano à alimentação adequada dos estudantes?

Os comentários e contribuições de comum acordo e em conformidade com o objetivo estabelecido para esta pesquisa, foram incorporados ao material e enviados aos participantes por correio eletrônico. Os participantes foram convidados a se manifestarem novamente de forma individual, via correio eletrônico, sobre a concordância plena, parcial ou não concordância da nova proposta para cada eixo do modelo lógico.

Durante a oficina de co-criação os comentários e sugestões dos participantes foram transcritos. Mas, planejando o acesso total a todas as discussões do encontro, toda a oficina foi gravada, com a devida anuência dos participantes. Foi disponibilizado aos participantes o seguinte endereço eletrônico para preenchimento do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE), realçando o sigilo e a confidencialidade:

<https://tamarampinheiro.com.br/rcle-oficina-de-criacao/>. No apêndice C é possível observar esse RCLE.

A etapa seguinte foi realizada em parceria com o CECANE-UFF que, dentre as suas atribuições, desenvolve atividades formativas com atores sociais envolvidos com o desenvolvimento do PNAE no Estado do Rio de Janeiro. Portanto, o modelo lógico pactuado na oficina de co-criação foi compartilhado com a equipe técnica do CECANE-UFF, e os respectivos integrantes foram convidados a se manifestarem de forma individual sobre a concordância plena, parcial ou não concordância dos componentes do modelo lógico.

De maneira similar a oficina de co-criação, os integrantes do CECANE-UFF analisaram o conteúdo e a plausibilidade das relações estabelecidas no modelo lógico, por meio das seguintes categorias: clareza na descrição dos objetivos do programa; pertinência das dimensões e adequação dos insumos e ações/atividades para a operacionalização da intervenção; e plausibilidade das relações estabelecidas no modelo lógico.

A participação dos atores sociais envolvidos com o PNAE configura um eixo de extrema importância para este estudo, pois o modelo lógico poderá ser utilizado no processo avaliativo como instrumento orientador das principais questões a serem abordadas, mencionando a capacidade de reorganização e resolutividade, conforme expressaram Rocha e Uchoa, em 2015. Deste modo, essa etapa possibilitará a captação de elementos que não foram considerados na etapa inicial de elaboração.

Como na etapa anterior, foi disponibilizado aos participantes o RCLE, para preenchimento, realçando o sigilo e a confidencialidade: <https://tamarampinheiro.com.br/rcle-oficina-de-validacao/>. No apêndice D é possível observar esse RCLE.

O modelo lógico foi compartilhado por correio eletrônico com os integrantes da equipe do CECANE UFF, que também utilizaram essa forma de comunicação para a devolutiva da sua análise.

### **5.3.4 Perguntas avaliativas**

A última etapa da pesquisa refere-se à proposição das perguntas avaliativas para o desenvolvimento de um modelo teórico de avaliação. A definição das perguntas avaliativas pode ser considerada uma atividade que norteia o processo avaliativo, permitindo delinear o que será avaliado, expressando o foco da avaliação (ARAÚJO et. al., 2018).

A formulação da pergunta avaliativa deve considerar a complexidade do objeto envolvido na intervenção, de modo a apresentar utilidade para o processo decisório sobre a

intervenção. Uma pergunta avaliativa construída adequadamente direciona de maneira oportuna o foco do processo avaliativo, delimitando o que será avaliado (CAZARIN et. al., 2010).

Com base nas discussões realizadas na oficina de co-criação do modelo lógico, foram identificadas as perguntas avaliativas deste estudo de avaliabilidade. Essa atividade foi orientada pela metodologia discutida por Cazarin e colaboradoras em 2010, sendo desenvolvida em duas fases, a divergente e a convergente.

Na primeira, foi realizado o mapeamento de todas as perguntas com potencial investigativo, sem a preocupação de filtrar prioridades. O objetivo dessa fase foi a identificação dos pontos de vista dos diversos interessados de forma bem abrangente. Já a fase convergente opera por meio da seleção de perguntas identificadas na fase anterior. Foram alinhadas as perguntas com o foco da avaliação com base em critérios de prioridade, utilidade, relevância e viabilidade (CAZARIN et. al., 2010).

#### 5.4 ASPECTOS ÉTICOS

A pesquisa foi apresentada para análise do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/Fiocruz e do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal Fluminense (UFF), em virtude da participação do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da UFF, como instituição co-participante.

A presente pesquisa contempla as recomendações da Resolução n° 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde para Pesquisa Científica em Seres Humanos. Todas as informações referentes à coleta de dados garantem a não identificação dos sujeitos envolvidos, preservando integralmente o anonimato e a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou comunidades. Os RCLE, desenvolvidos para este estudo, garantem este compromisso dos pesquisadores na confidencialidade dos dados coletados, bem como a privacidade de seus conteúdos, visando cumprir os requisitos da Resolução n° 466/2012

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O desenvolvimento deste estudo de avaliabilidade proporcionou a produção de achados e discussões importantes para compreender as estratégias adotadas para a execução do PNAE no enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional diante da pandemia pela COVID-19 no Estado do Rio de Janeiro.

Os resultados desta pesquisa serão apresentados em cinco blocos: o primeiro, apresenta a organização do PNAE, a partir das normativas legais e diretrizes federais; no segundo bloco, discorreremos sobre a execução do programa durante a suspensão das aulas presenciais, com um olhar especial para o estado do Rio de Janeiro.

Com base nestas análises, foi possível a construção e validação dos modelos lógicos do PNAE, em um cenário de suspensão das aulas presenciais, que será fruto da discussão no terceiro bloco. Finalizando, no quarto bloco, será apresentada a formulação das perguntas avaliativas.

### 6.1 A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, A PARTIR DAS NORMATIVAS LEGAIS E DIRETRIZES

A etapa inicial para o desenvolvimento deste estudo de avaliabilidade (EA) é a descrição do programa, identificando as metas, os objetivos e as atividades que o constituem, conforme discutimos no referencial teórico desta pesquisa. Sendo essa, uma etapa essencial para nortear a construção do modelo lógico.

A composição desta etapa da pesquisa não tem a pretensão de ser um conteúdo utópico em relação à execução do PNAE no contexto de suspensão das aulas presenciais. Mas, uma reflexão sobre as diretrizes que sempre devem nortear a execução do programa, independentemente do local em que ele ocorra, sendo mais um instrumento para apoiar a exigibilidade do direito à alimentação escolar. Uma exigibilidade a partir de avanços e não de retrocessos.

À vista disso, a análise documental proposta para este trabalho permitiu a identificação de marcos legais do PNAE e de documentos de referência relacionados ao programa. Com base nessa análise, foi possível identificar os objetivos, público-alvo, metas a serem alcançadas, ações previstas para a operacionalização do programa, os recursos que devem ser empregados para a execução das ações e os resultados a serem atingidos.

É importante destacar que esta análise não esgota todas as dimensões do programa, que possui um amplo debate na literatura. Entretanto, permite apresentar e discutir com fundamentos a organização do PNAE, sobretudo na ótica desta pesquisa.

De maneira ampliada, apresentamos e discutimos no apêndice B, desta pesquisa, o processo de organização do PNAE, por meio do estabelecimento de sete categorias de análise, definidas na análise documental: diretrizes gerais; participantes do programa; coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição; eixos estratégicos do PNAE; gestão dos recursos financeiros para a execução do programa; controle social; e prestação de contas.

Perante esta discussão, expressa no apêndice B, foi possível compor e consolidar a descrição do PNAE, como se apresenta nos quadros 01, 02 e 03. Essa composição discorre a partir da interpretação da autora deste trabalho, frente aos marcos legais e referenciais bibliográficos.

Esta interpretação tem como resultado a combinação dos objetivos do programa às atividades para o alcance dos resultados esperados, e as respectivas metas a serem cumpridas.

**Quadro 01** - Representação do público-alvo, objetivos e eixos estratégicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme análise documental desta pesquisa.

Programa	Público-alvo	Objetivos	Eixos estratégicos
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Estudantes da Educação Básica pública das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal de ensino	- Contribuir com o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes;	Oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo.
		- Contribuir com a aprendizagem e o rendimento escolar; - Contribuir com a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes.	Desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional.

**Fonte:** Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa, em 2021.

**Quadro 2** - Eixo estratégico de oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, no âmbito do PNAE, conforme análise documental desta pesquisa.

Atividade	Meta	Resultado
Diagnosticar e acompanhar o estado nutricional dos estudantes.	100% dos estudantes matriculados na rede de ensino avaliados, pelo menos uma vez por ano.	Identificação do perfil nutricional dos estudantes matriculados na rede de ensino (BRASIL, 2010c; 2020a).
Identificar estudantes com necessidades nutricionais específicas.	100% das unidades escolares da rede de ensino com fluxo estabelecido de atendimento ao Aluno com Necessidade Alimentar Especial (ANAIE).	Mapeamento das unidades escolares e os respectivos estudantes que demandam de adaptação no cardápio escolar (BRASIL, 2016c; 2018a; 2020a).
Diagnosticar a vocação agrícola da região.	Atingir o oferecimento de 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar.	Fortalecimento da agricultura familiar local; aquisição de alimentos mais frescos; e melhoria na geração de renda das famílias e economia local/regional (BRASIL, 2009a; 2018a; 2020a).
Planejar o cardápio escolar, com base no diagnóstico nutricional, parâmetros nutricionais do PNAE, respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada.	Atender, em média, as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, considerando a etapa e modalidade de ensino, faixa etária, período de permanência na unidade escolar e número de refeições distribuídas.	Oferta de alimentação equilibrada, garantindo os nutrientes necessários para uma boa condição de saúde (BRASIL, 2020a).
	Ofertar frutas in natura, no mínimo, dois dias por semana para o período parcial e quatro dias por semana para o período integral.	
	Ofertar hortaliças, no mínimo, três dias por semana para o período	

	parcial e cinco dias por semana para o período integral.	
	Incluir alimentos fonte de ferro heme no mínimo 4 (quatro) dias por semana.	
	Incluir alimentos fonte de vitamina A pelo menos 3 dias por semana.	
	Limitar a oferta de produtos cárneos a, no máximo, duas vezes por mês;	
	Limitar a oferta de legumes e verduras em conserva a, no máximo, uma vez por mês.	
	Limitar a oferta de bebidas lácteas com aditivos ou adoçados a, no máximo, uma vez por mês para o período parcial e duas vezes para o período integral.	
	Limitar a oferta de biscoito, bolacha, pão ou bolo a, no máximo, três vezes por semana para o período parcial e sete vezes por semana para o período integral.	
	Limitar a oferta de doce a, no máximo, uma vez por mês.	
	Limitar a oferta de preparações regionais doces a, no máximo, duas vezes por mês para o período parcial e, no máximo, uma vez por semana para o período integral.	
	Limitar a oferta de margarina ou creme vegetal a, no máximo, duas vezes por mês para o período parcial e, no máximo, uma vez por semana para o período integral.	

	Proibir a oferta de gorduras trans industrializadas em todos os cardápios.	
	Proibir a oferta de alimentos ultraprocessados e a adição de açúcar, mel e adoçante nas preparações culinárias e bebidas para as crianças até três anos de idade.	
Elaborar fichas técnicas das preparações que compõem o cardápio escolar	100% das preparações do cardápio escolar com, no mínimo, receituário, padrão de apresentação, componentes, valor nutritivo, quantidade per capita, custo.	Padronização do processo de produção das refeições (BRASIL, 2020a).
Utilizar os recursos financeiros do programa para a aquisição dos gêneros alimentícios do cardápio escolar	No mínimo 75% para a aquisição de alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados.	Diversidade do cardápio escolar (BRASIL, 2020a).
	No máximo 20% para a aquisição de alimentos processados.	
	No máximo 5% para a aquisição de ingredientes culinários processados.	
Aplicar Testes de Aceitabilidade	<p>Escala hedônica: maior ou igual a 85% para inserção no cardápio escolar.</p> <p>Resto ingestão (avaliação de resto): maior ou igual a 90% para inserção no cardápio escolar.</p>	Melhora da adesão à alimentação escolar e redução do desperdício de alimentos (BRASIL, 2009b; 2017e).
Controlar a qualidade da alimentação oferecida.	Implantar em 100% das unidades escolares o Manual de Boas Práticas.	Oferta de refeições com condições higiênico-sanitárias adequadas (BRASIL, 2018a)

**Fonte:** Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa, em 2021.

**Quadro 03** - Eixo estratégico de desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), no âmbito do PNAE, conforme análise documental desta pesquisa.

<b>Atividade</b>	<b>Meta</b>	<b>Resultado</b>
Inserir as ações de educação alimentar e nutricional (EAN) no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares.	100% dos estudantes da rede pública do ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas conveniadas.	Reconhecimento da escola como um espaço propício à formação de hábitos saudáveis (BRASIL, 2018a; 2020a).
Formar continuamente os profissionais da educação da rede de ensino.	Qualificar 100% dos profissionais da educação, pelo menos uma vez por ano.	Profissionais habilitados para trabalhar a temática alimentação e nutrição de maneira transversal ao currículo escolar (BRASIL, 2018a; 2020a).
Ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo.	Parâmetros do quadro y.	Práticas alimentares promotoras de saúde (BRASIL, 2020a).
Formar continuamente os manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar da rede de ensino.	Qualificar 100% dos manipuladores de alimentos, pelo menos uma vez por ano.	Utilização da alimentação escolar como espaço permanente de aprendizado, assim como a sensibilização dos manipuladores de alimentos como agentes na garantia do direito à alimentação adequada dos escolares (BRASIL, 2014b).

**Fonte:** Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa, em 2021.

As atividades relacionadas nesta análise documental para o desenvolvimento dos dois eixos estratégicos do programa representam atribuições necessárias para o alcance dos objetivos do PNAE. Para cada atividade elencada é possível estabelecer um conjunto de ações.

As metas atribuídas nos quadros 02 e 03 foram definidas a partir da leitura das normativas legais e dos documentos de referência, possibilitando identificar fundamentos que orientam a condução do PNAE, e que devem ser observados no reconhecimento das novas perspectivas que o programa pode incorporar no desenvolvimento do programa em um novo contexto.

Conforme destacado anteriormente, no início da análise documental, a consolidação do programa nesta pesquisa não esgota todas as dimensões do PNAE. Contudo, a partir desse produto, é possível observar os objetivos, as atividades e as metas, propiciando que as diretrizes do programa não sejam desconsideradas nos novos sentidos que o programa pode incorporar.

## 6.2 A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS: UM OLHAR PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O PNAE apresenta uma perspectiva temporal importante, devendo ser executado durante o período letivo (BRASIL, 2009a; 2020a). No contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, diversas medidas foram adotadas pelas autoridades públicas para o enfrentamento à referida pandemia e para reduzir a transmissão do vírus.

Aquino e colaboradores, em 2020, ao analisarem o impacto das políticas de distanciamento social na pandemia da COVID-19 e os desafios para sua implementação no Brasil, destacaram uma série de intervenções adotadas em diversos países. Podemos salientar o isolamento de casos confirmados e suspeitos; o incentivo à adoção de hábitos de higiene e o uso de máscaras faciais; o distanciamento social; e o fechamento de escolas e universidades.

Ao debaterem sobre o fechamento de escolas, Aquino et. al. (2020) apresentaram alguns efeitos negativos decorrentes da adoção dessa medida, dentre os quais a interrupção de programas suplementares de alimentação escolar. No contexto brasileiro, de maneira similar ao que vinha ocorrendo em outros países, entre as resoluções adotadas para mitigar a disseminação do novo coronavírus, esteve a suspensão temporária do ano letivo nas unidades de ensino da Federação brasileira.

Em primeira instância, a ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV) foi reconhecida no Brasil a partir da publicação da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Posteriormente, o estado de calamidade pública e emergência de saúde pública de importância internacional foi reconhecido, do ponto de vista legal, a partir da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em virtude da infecção humana pelo coronavírus (COVID-19) (BRASIL, 2020b; 2020h).

No âmbito da educação, o Ministério da Educação publicou a Portaria GM/MEC n.º 329, de 11 de março de 2020, que instituiu o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação - COE/MEC, na esfera do Ministério da Educação. O Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu em abril de 2020 o Parecer CNE/CP nº 5/2020, de 28 de abril de 2020,

que trata da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020f; 2020g).

Conduzindo para o Estado do Rio de Janeiro, a suspensão das aulas presenciais em unidades de ensino também foi objeto de atuação. O Decreto nº 46.970, de 13 de março de 2020, ato do Poder Executivo do Estado, dispôs sobre a adoção de medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus.

Dentre as medidas dispostas no referido Decreto estava a suspensão temporária das aulas, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino (RIO DE JANEIRO, 2020a).

O Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro publicou a Deliberação CEE nº 376, de 23 de março de 2020, que orientava as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do estado do Rio de Janeiro sobre o desenvolvimento das atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecessem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades estaduais na prevenção e combate ao Coronavírus – COVID-19. Essa Deliberação era facultativa aos Conselhos Municipais de Educação, que poderiam adotar a normativa ou construir normativas próprias (RIO DE JANEIRO, 2020b).

Corrêa e colaboradores, em 2020, destacaram que diversas organizações teriam sinalizado os riscos à manutenção da segurança alimentar e nutricional dos estudantes e dos atores sociais envolvidos na produção, distribuição e consumo de alimentos, a partir da interrupção das aulas presenciais.

Com a suspensão das atividades pedagógicas de maneira presencial nas unidades escolares de ensino da educação básica, a continuidade da execução do PNAE, precisava ser modificada, almejando o atendimento dos titulares do direito à alimentação escolar. As modificações deveriam atender os requisitos legais de tempo e espaço para o desenvolvimento do programa.

Estratégias identificadas como fundamentais para garantir a DHAA no combate à pandemia envolvem o fortalecimento das economias locais, a capilarização do abastecimento de alimentos, a proteção de e alimentação saudável para as partes vulneráveis da população, e a priorização dos sistemas de alimentação que são saudáveis e sustentáveis (RECINE et. al., 2020).

Contudo, o Brasil atravessava, e ainda atravessa, um cenário crítico em relação ao desenvolvimento de estratégias importantes para a garantia do direito humano à alimentação,

enfrentando, por exemplo, cortes orçamentários importantes. Apesar do contexto, o PNAE é considerado uma estratégia que pode ser acionada rapidamente para a garantia da SAN a uma parcela da população (RECINE et. al., 2020; RIBEIRO-SILVA et. al., 2020).

O fechamento das unidades escolares conduziu a um contingente importante de estudantes da rede pública de ensino da educação básica a perder o acesso às refeições que eram fornecidas diariamente nas unidades escolares, por meio do PNAE. Nesse contexto, a paralisação do programa contribuiu para a insegurança alimentar e nutricional de muitos estudantes e suas respectivas famílias (GURGEL et. al., 2020).

É importante apontar que a partir da suspensão das aulas presenciais em março de 2020, o FNDE ainda não havia estabelecido quais medidas deveriam ser adotadas para o fornecimento da alimentação escolar. Desse modo, almejando superar os efeitos da suspensão do fornecimento da alimentação escolar, as EEx. criaram as suas próprias estratégias, sem respaldo da legislação federal que regulamenta a execução do PNAE (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; CORRÊA et. al., 2020; RIBEIRO-SILVA et. al., 2020).

Neste sentido, foi sancionada a Lei nº 13.987, em 07 de abril de 2020. A partir da publicação desta Lei foi promovida a alteração da Lei nº 11.947, de 2009, principal marco legal do PNAE, permitindo em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2020c)

Desta forma, a Lei nº 11.947, de 2009, passou a vigorar com o acréscimo do art. 21-A, que assim dispõe:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE (BRASIL, 2020c) ”.

A alteração da Lei nº 11.947, de 2009, ao autorizar a distribuição de gêneros alimentícios, manteve uma prerrogativa importante do PNAE, que é a utilização exclusiva dos recursos financeiros do PNAE para a aquisição de alimentos. Dessa forma, alguns arranjos adotados por algumas entidades executoras, como a transferência direta de renda, não poderiam ser realizados com a utilização dos recursos financeiros do programa.

O direito à alimentação escolar foi reiterado na Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020. Essa Lei estabeleceu que seria assegurado aos estudantes da educação básica e da superior o acesso ao atendimento educacional adequado à sua condição, no contexto excepcional de risco

epidemiológico decorrente da pandemia da COVID-19, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sendo assegurado os programas de apoio, de alimentação e de assistência à saúde, entre outros.

Com o intuito de prover orientações detalhadas sobre aquisição e distribuição, para auxiliar as ações dos conselheiros da alimentação escolar, nutricionistas, gestores e demais profissionais envolvidos na execução do PNAE para o cumprimento do disposto na Lei nº 13.987, de 2020, o FNDE publicou a Resolução CD/FNDE nº 02, de 9 de abril de 2020.

Esta Resolução dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – COVID-19 (BRASIL, 2020d).

O art. 2º da Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020, estabeleceu que estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais deveriam utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica, e assim dispôs:

“§ 1º Na hipótese prevista no caput, os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o per capita adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar.

§ 2º O kit deverá seguir as determinações da legislação do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos in natura e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis.

(...)

Art. 4º O fornecimento semanal de porções de frutas in natura e de hortaliças deverá ser mantido, sempre que possível.

Art. 5º Sempre que possível, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar deverá ser mantida, priorizando-se a compra local (BRASIL, 2020d).

Em consonância com a sanção da Lei nº 13.987, de 2020, e a publicação da Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Educação organizaram um documento orientador para a execução PNAE nesse momento de excepcionalidade da pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2020j).

De acordo com este documento, a universalidade do atendimento pelo PNAE aos estudantes matriculados na rede pública da educação básica é uma das diretrizes do programa. E, no contexto da suspensão das aulas presenciais deveriam de ser adotadas medidas para garantir o direito à alimentação escolar (BRASIL, 2020j).

Desta forma, foram organizadas orientações relacionadas ao planejamento dos kits de alimentos, à distribuição dos kits, à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e à prestação de contas do PNAE (BRASIL, 2020j).

Conforme as normativas legais relacionadas ao programa, esse documento orienta que o planejamento e a definição dos gêneros alimentícios que deverão compor o kit de alimentos devem ser realizados pelo nutricionista que assume a Responsabilidade Técnica pelo PNAE e de sua equipe de nutricionistas (BRASIL, 2020j).

Ao realizar o planejamento dos kits de alimentos, o documento orientador preconiza que deveriam de ser considerados a quantidade per capita de cada gênero alimentício, conforme a faixa etária do estudante; o número de refeições por dia que o estudante faria na escola, em um contexto de aulas presenciais; e o número de dias que o kit atenderá, o que seria definido pela gestão local (BRASIL, 2020d; 2020j).

É importante destacar que a Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020, e o referido documentado dispõem sobre a autonomia do Responsável Técnico do PNAE e do quadro técnico de nutricionistas para definirem os gêneros alimentícios que poderiam compor os kits (BRASIL, 2020d; 2020j).

Entretanto, essa autonomia não deveria violar as diretrizes do PNAE, e sendo assim, deveria de ser dada continuidade a oferta de alimentos que propiciam aos estudantes uma alimentação que tem como base a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2009a; 2020a; 2020d; 2020j).

Da mesma maneira, para ofertar os kits de alimentos, as EEx. também deveriam manter o atendimento dos estudantes diagnosticados com necessidades alimentares especiais (BRASIL, 2009a; 2020a).

Por meio da sanção da Lei nº 13.987, de 2020, e da publicação da Resolução CD/FNDE nº 02 de 2020, e do documento orientador com diretrizes para auxiliar na continuidade da oferta do PNAE, o governo federal brasileiro, sobretudo através do FNDE, estabeleceu diretivas sobre a forma de aquisição e distribuição de alimentação aos estudantes vinculados ao PNAE. Entretanto, possibilitou às Entidades Executoras a autonomia para definição de critérios para a operacionalização do programa (CORRÊA et. al., 2020).

Notabiliza-se que a autonomia concedida às EEx. do PNAE para a operacionalização do programa neste contexto conduziu a execução de procedimentos pontuais, isolados e desarticulados de estados e municípios do país.

Ao identificar e discutir as ações adotadas pelas gestões estaduais em relação ao PNAE no contexto da pandemia da COVID-19, foi observada a descontinuidade do princípio da

universalidade deste programa, ocasionando o descumprimento da garantia do direito à alimentação escolar saudável para grande parcela da população vinculada ao PNAE (CORRÊA et. al., 2020).

A autonomia é importante para respeitar as especificidades locais. Contudo, em alguns cenários, ao ocorrerem definições de critérios, a universalidade do PNAE foi indiscutivelmente ferida. Algumas Entidades Executoras optaram por restringir o acesso à alimentação escolar para estudantes beneficiados por programas sociais, como pelo agora extinto Programa Bolsa Família (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020).

Da mesma forma, a aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos agricultores familiares tornou-se um ponto sensível durante a oferta de kits de alimentos. Nesse cenário, os agricultores familiares perderam a garantia de compra de seus produtos por meio do PNAE, o que interfere de forma negativa na SAN dos agricultores (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020; CORRÊA et. al., 2020).

Em contrapartida, a ausência de gêneros da agricultura familiar associou-se diretamente com a oferta de kits de alimentos com produtos processados e ultraprocessados. Esse contexto faz uma oposição clara às normativas legais do PNAE, que pretendem a oferta de refeições que contribuam para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes com alimentos *in natura* ou minimamente processados (BRASIL, 2009a; 2020a; 2020c; CORRÊA et. al., 2020).

Amaral e Marano (2020) desenvolveram um estudo para verificar as principais ações dos estados e do Distrito Federal para preservar o direito à alimentação escolar durante a pandemia, assim como discutir se as ações adotadas eram condizentes com a Lei Federal nº 13.897, de 2020. As principais fragilidades identificadas pelas autoras foram referentes ao não atendimento universal dos estudantes; a ausência do cumprimento do percentual mínimo de aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar; e a oferta de kits de alimentos apresentando na composição produtos ultraprocessados.

Ao comparar as estratégias adotadas por dois municípios para a manutenção da escola alimentação durante a pandemia da COVID-19 na região norte do estado do Rio de Janeiro, Lourenço e colaboradores (2021) identificaram três determinantes principais das estratégias alimentares adotadas pelos municípios durante a suspensão das aulas presenciais: disponibilidade financeira da EEx.; relação entre o quadro técnico de nutricionistas e as comunidades escolares; e logística e gestão do PNAE antes da pandemia da COVID-19.

Não é objeto de estudo deste trabalho traçar um perfil de como o programa foi operacionalizado pelas EEx. do país. Entretanto, a partir das discussões dispostas na literatura,

notabiliza-se que existiram dificuldades para a adoção das diretrizes estabelecidas para a condução do PNAE no contexto de suspensão das aulas presenciais em 2020.

Olhar para estas dificuldades é importante, assim como buscar compreender quais fatores facilitaram ou dificultaram este processo, pretendendo que o programa possa ser conduzido de acordo com as diretrizes estabelecidas para o alcance dos objetivos do PNAE, com a totalidade da garantia do direito à alimentação escolar dos estudantes da rede pública da educação básica.

### **6.2.1 Atuação de atores sociais para a mobilização do PNAE durante a suspensão das aulas em virtude da pandemia da COVID-19**

É importante destacar as ações realizadas por diversas instituições para mobilizar a execução do PNAE em todo o país durante a suspensão das aulas presenciais, em virtude da pandemia. Essas instituições podem ou não desempenhar diretamente a execução do programa, mas apresentam uma atuação relevante para movimentar e impulsionar o PNAE.

Da mesma forma, provocam discussões e debates que sensibilizam e direcionam para a compreensão da alimentação escolar como direito dos estudantes da rede pública da educação básica no país, como instituído constitucionalmente.

Ao destacar as instituições relacionadas ao direito à alimentação escolar, no âmbito do PNAE, por meio dos mecanismos para a exigibilidade desse direito constitucional, várias instituições foram sublinhadas. As instituições relacionadas foram destacadas pelas suas atuações pelo desempenho de ações administrativas, políticas, quase-judiciais, judiciais e mediante mobilizações sociais.

No tópico 6.2.2 desta Dissertação será apresentado como as entidades executoras do PNAE no Estado do Rio de Janeiro afirmaram que desempenharam as suas ações para a continuidade do programa durante a suspensão das aulas presenciais, o que pode ser compreendido dentro da dimensão da exigibilidade administrativa do PNAE.

Ao direcionar o olhar para a exigibilidade política, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) ganha notabilidade. Considerando a pluralidade de ações realizadas pelos CAE que exercem função no Estado do Rio de Janeiro, e que não é objeto de análise desta pesquisa mapear a atuação desses órgãos, iremos destacar como o Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro (CEAE-RJ) colaborou com a execução do PNAE no contexto da pandemia da COVID-19.

A página oficial do CEAE-RJ, consultada a partir do endereço eletrônico <sup>1</sup>apresenta a composição do conselho, o calendário de reuniões, o plano de ação, atas de reuniões, relatórios de gestão e relatórios do questionário do CEAE-RJ.

Os dois últimos documentos destacados possibilitam a compreensão da atuação do CEAE-RJ durante a suspensão das aulas presenciais. O Relatório de Gestão referente ao período de 2020 aponta que foram realizadas reuniões virtuais para discussão do fechamento das escolas em virtude da pandemia. No mesmo sentido, o referido conselho informou que acompanhou a publicação das novas legislações que foram publicadas para a oferta da alimentação escolar nesse novo contexto (CEAE-RJ, 2020a).

O acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros também foi objeto de ação, por meio de requerimentos à entidade executora de dados dos repasses dos recursos do PNAE e a respectiva utilização durante a pandemia. Da mesma forma, o CEAE-RJ realizou dois monitoramentos da distribuição de recursos do PNAE nas unidades escolares da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro (CEAE-RJ, 2020a).

Os monitoramentos foram realizados nos períodos de 20 de maio a 15 de junho de 2020, e durante o mês de novembro de 2020. Para o primeiro monitoramento, foram utilizadas as informações de 1096 unidades escolares da rede estadual de ensino, o que corresponde a 91,3% da rede sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) (CEAE-RJ, 2020b).

Com base neste questionário, identificou-se que em 98% das unidades escolares da rede estadual do Rio de Janeiro a quantidade de kit de alimentos distribuída não foi suficiente para responder a demanda dos estudantes. Dessa forma, as equipes diretivas das unidades escolares tinham a responsabilidade de adotar critérios para a escolha dos estudantes que não teriam o direito à alimentação violado (CEAE-RJ, 2020b).

A universalidade é uma das diretrizes para a oferta da alimentação escolar, no âmbito do PNAE, e um dever do Estado. Portanto, a adoção de critérios viola um dos princípios básicos do programa. Uma outra problemática verificada a partir do primeiro monitoramento do CEAE-RJ era em relação à composição dos kits de alimentos, principalmente em decorrência dos tipos de gêneros alimentícios preconizados pela SEEDUC-RJ para compor os kits (BRASIL, 2009a; 2020a; CEAE-RJ, 2020b).

---

1

<https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/transparenciaseeduc/ouvidoria/participa%C3%A7%C3%A3o-social/ceae-rj>

O segundo monitoramento do CEAE-RJ foi aplicado no período de novembro de 2020. O número de instituições com informações disponíveis reduziu para essa análise, contando com a participação de 787 unidades escolares, representando 63,9% do total. Dentre as dificuldades identificadas para a distribuição de alimentos, destaca-se a comunicação com os estudantes, a falta e a baixa quantidade de alimentos, e os preços dos alimentos dispostos na tabela de referência da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (CEAE-RJ, 2020c).

De maneira geral, durante a pandemia da COVID-19, a atuação do CEAE-RJ permeou a participação em atividades formativas relacionadas ao tema de alimentação escolar; monitoramento e apuração de denúncias e irregularidades; participação em audiências públicas; acompanhamento das compras pela agricultura familiar; parceria com o Centro Colaborador de Alimentação Escolar do Estado do Rio de Janeiro (CECANE-Unirio) para formações virtuais e apoio aos gestores em especial aos diretores que estão mais expostos nesse momento; criação de perfil em rede social e divulgação de conteúdo digital com assuntos relacionados à alimentação escolar e a pandemia; e elaboração de material para envio aos diretores sobre a importância do CAE (CEAE-RJ, 2020c).

Ainda sobre a exigibilidade política, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (CONSEA-RJ) é uma instituição importante para o enfrentamento à IAN dos estudantes.

Conforme informação disponível na página oficial do conselho, inserida no site oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o CONSEA-RJ tem por objetivo:

“Estabelecer os parâmetros da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Rio de Janeiro, para promover ações e políticas destinadas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, não comprometendo a satisfação de outras necessidades essenciais e o desenvolvimento integral da pessoa humana”. (RIO DE JANEIRO, 2021).

No contexto da pandemia da COVID-19, durante o ano de 2020, o CONSEA-RJ elaborou e encaminhou um documento com uma série de medidas ao Gabinete de Crise do Governo Estadual, com o objetivo de contribuir e orientar as equipes gestoras do governo nas condutas emergenciais a serem adotadas, considerando a perspectiva da Soberania Alimentar e da SAN (CONSEA-RJ, 2020a).

O documento encaminhado pelo CONSEA-RJ propôs a criação de um Comitê de Emergência de Combate à Fome, no âmbito do Gabinete Estadual de Crise, para assessorar o Gabinete de Crise, viabilizando as medidas e estratégias emergenciais de combate à fome. Nesse documento, foram listadas as populações estratégicas e vulneráveis que deveriam de ser priorizadas, assim como as ações recomendadas para cada grupo (CONSEA-RJ, 2020b).

Os estudantes das redes estadual e municipal de ensino do Rio de Janeiro figuraram dentro do grupo de populações estratégicas e vulneráveis. O CONSEA-RJ recomendou que fosse garantida alimentação saudável para esses estudantes durante o período de suspensão das aulas presenciais, por meio da entrega direta de cestas de alimentos saudáveis, que respeitassem o hábito e a cultura alimentar à cada família, e/ou transferência de renda (CONSEA-RJ, 2020b).

Da mesma forma, foram elencadas como recomendações a oferta de itens de higiene pessoal e de limpeza para as famílias dos estudantes, e a manutenção das compras públicas com os recursos destinados à alimentação escolar, com a distribuição direta às famílias dos estudantes (CONSEA-RJ, 2020b).

É importante salientar que uma das ações recomendadas pelo conselho não poderia ser realizada a partir dos recursos federais, no âmbito do PNAE. Os recursos do programa devem ser utilizados exclusivamente para a aquisição de alimentos, impossibilitando o mecanismo de transferência de renda por meio do programa (BRASIL, 2009a; 2020a).

O CONSEA-RJ também realizou e participou de diversos debates e discussões relacionados à pandemia da COVID-19, destacando impactos e propostas para viabilizar o acesso à alimentos pelas populações mais vulneráveis. Dentre as temáticas discutidas, estava a distribuição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CONSEA-RJ, 2020a).

Considerando que o direito à alimentação escolar sofreu processos sistemáticos de violação durante a suspensão das aulas presenciais, a atuação de instituições relacionadas à exigibilidade quase-judicial ganhou destaque. Nessa circunstância, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ e DPRJ, respectivamente) exerceram os seus papéis em prol da garantia desse direito dos estudantes.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 disciplina que o Ministério Público é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, dispõe que a Defensoria Pública é:

“Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (BRASIL, 1988).

À face do exposto, torna-se evidente o direcionamento necessário destas duas instituições para a garantia de direitos, o que contempla o direito à alimentação escolar. No

cenário de suspensão das aulas presenciais, a DPRJ expediu Recomendações<sup>2</sup> para o Estado e os Municípios do Rio de Janeiro, visando a continuidade da oferta da alimentação escolar (BRASIL, 1988; DHESCA, 2021; ÓAÊ, 2021a).

Nestas Recomendações pautava-se a distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de renda para todos os alunos; distribuição dos alimentos em estoque nas unidades escolares; elaboração do cardápio por nutricionista e atenção aos estudantes com necessidades alimentares especiais; utilização dos recursos do PNAE e próprios; destinação dos 30% da agricultura familiar; informes a comunidade escolar; adoção de medidas sanitárias na confecção e elaboração dos kits para evitar a propagação do novo coronavírus (ÓAÊ, 2021a).

Com base nas respostas ou ausência de respostas às Recomendações expedidas, a DPRJ iniciou a instauração de Ações Civis Públicas<sup>3</sup> (ACP) para entidades executoras<sup>4</sup> que não aderiram ou fizeram adesão parcial das determinações. As aberturas das ACP conduziram a decisões favoráveis no âmbito judicial para a obrigação da oferta da alimentação em algumas entidades executoras do Estado do Rio de Janeiro (DHESCA, 2021).

Dentre as entidades executoras para as quais foram ajuizadas ACP, encontra-se a SEEDUC-RJ, que deveria atender todos os estudantes matriculados na rede estadual básica de ensino. Apesar das decisões favoráveis, os monitoramentos do CEAE-RJ são uns dos exemplos que demonstram que a SEEDUC-RJ não observou as determinações dispostas judicialmente, e manteve a oferta da alimentação escolar sem a prática de todas as diretrizes determinadas legalmente (CEAE-RJ, 2020b; 2020c; DHESCA, 2021).

É importante destacar a articulação realizada entre a DPRJ com a sociedade civil, como os movimentos de mães de estudantes da rede pública. Tendo como base a ouvidoria externa do DPRJ, coletivos da sociedade compartilhavam informações relativas ao cumprimento ou descumprimento das decisões expedidas a partir das proposições das ACP, funcionando como contraprovas para a atuação judicial (ÓAÊ, 2021b). Esse achado demonstra a importância do diálogo entre as instituições públicas com a sociedade civil.

---

<sup>2</sup> Recomendação: Documento enviado a órgãos públicos para que cumpram determinados dispositivos constitucionais ou legais. É uma das formas de atuação extrajudicial (Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/glossario-de-terminos-juridicos#R1>)

<sup>3</sup> Ação Civil Pública (ACP): é uma ação destinada a proteger interesses difusos ou coletivos, responsabilizando quem comete danos contra os bens tutelados. Por meio da ACP, pede-se que os réus sejam condenados à obrigação de fazer ou deixar de fazer determinado ato, com a imposição de multa em caso de descumprimento da decisão judicial (Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/glossario-de-terminos-juridicos#R1>)

<sup>4</sup> Angra dos Reis, Areal, Barra do Piraí, Barra Mansa, Belford Roxo, Cabo Frio, Cambuci, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Itatiaia, Itaboraí, Itaocara, Japeri, Mangaratiba, Mendes, Miracema, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Quatis, Queimados, São João de Meriti, São Pedro da Aldeia, Vassouras, Volta Redonda, Rio de Janeiro e governo estadual do Rio de Janeiro.

O MPRJ foi favorável à ACP instaurada pela DPRJ em relação à rede de ensino sob responsabilidade do governo estadual do Estado do Rio de Janeiro. O Ministério também realizou a expedição de Recomendações às entidades executoras do PNAE no Estado do Rio de Janeiro para adoção de todas as medidas administrativas necessárias para a oferta da alimentação escolar (MPRJ, 2020).

Dentre as medidas figurava a garantia da segurança alimentar de todos os alunos matriculados na rede de ensino; a garantia do legal e adequado financiamento da política pública de alimentação durante o período de suspensão das aulas; a garantia que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) fossem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações; e a submissão ao CAE, para fins de deliberação e assessoramento, de forma prévia e colaborativa, as ações e medidas relacionadas à política pública de alimentação escolar planejadas pela gestão municipal, no contexto da COVID-19 (MPRJ, 2020).

Inúmeras das disposições do MPRJ, por meio dos instrumentos constitucionais, também foram objeto de ação de instituições da sociedade civil, que se organizaram e provocaram mobilizações para interromper a violação do direito à alimentação escolar dos estudantes.

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); a Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar (REANE) do Rio de Janeiro; o Núcleo de Alimentação e Nutrição Escolar; o Observatório de Alimentação Escolar (ÓAÊ); a Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE); e a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável são exemplos de instituições relacionadas à exigibilidade por mobilizações sociais do direito à alimentação escolar, sobretudo por meio do PNAE.

Conforme informações disponíveis no seu portal oficial, o FBSSAN “articula pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de pesquisa na luta pelo Direito Humano à Alimentação”. Dentre os espaços estratégicos de atuação do fórum figura o Grupo Consultivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FBSSAN, c2022).

No contexto da suspensão das aulas presenciais, o fórum realizou diversas ações para promover o debate relacionado a mobilizações para a exigibilidade do direito à alimentação escolar nos estados e municípios. Nesse sentido, o FBSSAN conduziu o curso de exigibilidade do direito humano à alimentação e nutrição adequadas junto ao PNAE (FBSSAN, 2020a).

Este curso foi destinado aos representantes do controle social, indivíduos atuantes na execução do PNAE, militantes e membros de instituições que trabalhavam pela promoção da segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação (FBSSAN, 2020a).

Em parceria com outras instituições, como a FIAN Brasil e Internacional (Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada) e a Ouvidoria da DPRJ, o fórum elaborou uma carta aberta à sociedade em relação à decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli, que dispensava a garantia do direito à alimentação escolar de estudantes da rede pública do Estado do Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID-19 (FBSSAN, 2020b).

A decisão do ministro foi proferida no dia 1º de setembro de 2020, considerava que a oferta da alimentação escolar causaria risco às finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, e acatou o pedido do governo do Estado para interromper a distribuição enquanto as escolas permanecessem fechadas. Dessa maneira, prezava-se as finanças em detrimento do enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional dos estudantes, sem levar em conta todas as formas de financiamento (DPRJ, 2020).

A carta intitulada “a violação do direito humano à alimentação adequada vestiu a toga: não aceitaremos a fome injustiça no prato dos estudantes”, dispunha que a decisão proferida pelo STF poderia ser utilizada como fundamento para outros Estados e/ou Municípios violarem o Direito Humano à Alimentação Adequada, garantido pelo PNAE (FBSSAN et. al., 2020).

O fórum também realizou em conjunto com a Articulação do Semiárido (ASA) um levantamento junto a 168 grupos produtivos da região Nordeste e do semiárido mineiro. Esse levantamento demonstrou o descaso com a qualidade das cestas de alimentos distribuídas aos estudantes e a perda de rendimentos dos produtores de alimentos pela agricultura familiar (ASA e FBSSAN, 2020).

O FBSSAN compõe o comitê gestor do Observatório de Alimentação Escolar (ÓAÊ), que é uma instituição voltado para a defesa do PNAE, através da ação articulada de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, visando o monitoramento e a mobilização da sociedade para importância do programa (ÓAÊ, s.d.).

O ÓAÊ foi lançado em 2021 e elaborou um documento importante e que serve de base para discussão e proposições de ações, trazendo um panorama do PNAE no contexto da pandemia da COVID-19. Nesse documento, aponta-se o lugar estratégico do PNAE enquanto política pública para o combate à fome durante a pandemia. Ao mesmo tempo, destaca que muitos prefeitos e governadores não utilizaram o programa como ferramenta para o enfrentamento à fome (ÓAÊ, 2021a).

Neste cenário, a distribuição de alimentos aos responsáveis dos estudantes, enquanto medida substitutiva à oferta de alimentação escolar nas unidades de ensino demonstrou-se descaracterizada do caráter universal, com a oferta insuficiente de alimentos (do ponto de vista

qualitativo e quantitativo), associada a ausência da oferta de alimentos oriundos da agricultura familiar (DHESCA, 2021; ÓAÊ, 2021a).

Ao trazer para a discussão o que estava sendo expresso pelos estudantes, titulares do direito à alimentação escolar, o documento elaborado pelo ÓAÊ notabiliza a distribuição irregular e ineficiente dos kits de alimentos em diversas regiões do país. Uma outra questão importante destacada é a perda de qualidade quando comparada às refeições que eram consumidas no ambiente escolar (ÓAÊ, 2021a).

Algumas experiências exitosas também foram compartilhadas e devem servir de exemplo e inspiração para a mobilização do PNAE, como as ações empregadas para a continuidade da compra dos produtos da agricultura familiar no governo do Rio Grande do Norte. Essa gestão compreendeu o papel estratégico da agricultura familiar não só para o programa, como também para o abastecimento alimentar e desenvolvimento rural do Estado (ÓAÊ, 2021a).

A atuação do ÓAÊ se desdobra para outras ações, como a pesquisa “Conta pra Gente Agricultor”, que levantou informações sobre a aquisição de alimentos do PNAE, por agricultoras e agricultores familiares, durante a pandemia da COVID-19; e a pesquisa para conhecer a percepção das/os estudantes, titulares de direito do PNAE, sobre a alimentação escolar, antes e durante a pandemia (ÓAÊ, 2021b; 2021c).

A Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar (REANE) do Rio de Janeiro, que já atua no Estado desde 2009, articulando ações institucionais para o fortalecimento técnico junto aos nutricionistas responsáveis pelo PNAE nos 92 municípios do Rio de Janeiro, manteve o desenvolvimento das suas ações no contexto da pandemia (REANE, 2020a).

Em parceria com o CECANE-Unirio, elaborou um questionário para consolidar experiências dos municípios e Estado em relação a garantia da SAN dos estudantes, considerando a suspensão das aulas como medida de isolamento social para o enfrentamento ao coronavírus (REANE, 2020b).

A rede também promoveu, dentre outras ações, encontros virtuais para discutir a alimentação escolar em tempos de pandemia, impulsionado o diálogo com os atores sociais do PNAE no Estado do Rio de Janeiro e as instâncias de controle (REANE, 2020a).

A Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE) apresentou uma experiência exitosa relacionada ao PNAE direcionada para ações de educação alimentar e nutricional (EAN). A oferta de refeições se configura como uma ação de EAN, mas no contexto da pandemia verificou-se um enfraquecimento do desenvolvimento das ações de EAN.

No portal oficial da REBRAE, há um relato de experiência realizada no município de Fernandes Pinheiro, no Paraná. O setor de nutrição da Secretaria Municipal de Educação enviou atividades de EAN, no mês de junho de 2020, para os estudantes matriculados na rede municipal de ensino. O objetivo dessa atividade era facilitar o acesso das famílias aos conhecimentos sobre uma alimentação adequada e saudável, almejando maior autonomia nas escolhas alimentares familiares (REBRAE, 2020)

Outra instituição importante na defesa do DHAA e que manteve a sua atuação em prol desse direito durante a pandemia, especialmente em relação à alimentação escolar, é a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. Essa organização atua fortalecendo ações coletivas que contribuam para o DHAA, buscando a garantia da SAN e da Soberania Alimentar no país (A Aliança, c2020a).

Dentre as ações da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, podemos destacar o desenvolvimento de campanhas informativas, como a elaborada em conjunto com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Nessa campanha foram compartilhadas informações importantes para a defesa da alimentação adequada e saudável dos estudantes, em especial no contexto de suspensão das aulas presenciais em virtude da pandemia da COVID-19 (A Aliança, c2020b).

Finalizando esta etapa, ressaltamos o papel primordial dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), sobretudo os atuantes no Estado do Rio de Janeiro, implementados na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e na Universidade Federal Fluminense (UFF).

Estes centros desenvolvem ações de pesquisa, ensino e extensão, no âmbito do PNAE, fortalecendo e promovendo ações para contribuir com a implementação do programa no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, realizam apoio técnico às ações desenvolvidas pelo FNDE e entidades executoras do PNAE no Estado (PEREIRA et. al., 2021).

O CECANE-Unirio e o CECANE-UFF desenvolveram importantes ações formativas para os atores sociais do PNAE e para a sociedade civil, bem como movimentos de assessoria e monitoramento com as entidades executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro (CECANE UNIRIO, s.d.; CECANE UFF, c2022).

Os encontros formativos desenvolvidos pelos dois centros colaboradores em atuação no Estado foram importantes canais de diálogo com os atores sociais do programa, permitindo debates sobre as experiências vivenciadas pelas entidades executoras, principalmente durante a suspensão das aulas presenciais. Esses encontros possibilitaram descortinar como o programa

estava sendo desenvolvido no novo contexto, demonstrando os desafios experimentados em cada realidade, assim como a descoberta de ações exitosas, que poderiam servir de base para multiplicação de ações.

Um dos encontros conduzidos pelo CECANE-Unirio foi o intitulado “Alimentação Escolar em tempos de pandemia – um diálogo com as instâncias de controle”, em 23 de maio de 2020, no início da pandemia da COVID-19, e, portanto, em um momento de muitas dúvidas de como o programa deveria de ser executado no novo contexto, com uma nova perspectiva temporal (CECANE UNIRIO, 2020).

Neste encontro, representantes do CEAE-RJ, da REANE-RJ, do NUCANE, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal de Contas da União (TCU), da DPRJ e do MPRJ trouxeram para o debate questões importantes em relação à atuação das instâncias de controle para a execução do programa (CECANE UNIRIO, 2020).

Um aspecto importante que foi destacado neste encontro foi sobre qual seria o papel das instâncias de controle e os seus limites de atuação. A representação do MPF destacou o papel dessas instâncias mais como um expectador do que um ator ativo, pois não caberia alterar as escolhas administrativas das entidades executoras, desde que não infringissem o estado de direito (CECANE UNIRIO, 2020).

Mas, na realidade, diante da inércia de algumas entidades executoras para desempenhar o programa, coube a algumas destas instâncias de controle o papel de fomentador, como o caso descrito de exercício da DPRJ com a expedição de Recomendações e a proposição de ACP.

Também em maio de 2020, o CECANE-UFF realizou o debate sobre iniciativas municipais para oferta da alimentação escolar, durante o isolamento social em razão da COVID-19, propondo um debate entendendo os enormes desafios para os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) (CECANE UFF, 2020).

O encontro contou com a participação de representantes do MPRJ, do FNDE, e dos municípios de Araruama, Cordeiro, Itaboraí, Levy Gasparian, Magé, Mangaratiba, Mesquita, Niterói, Porto Real, Queimados, Sapucaia, São Gonçalo e Vassouras), além de representantes de municípios dos Estados do Espírito Santos, Minas Gerais e Paraná (CECANE UFF, 2020).

As temáticas abordadas no encontro foram a composição dos kits de alimentos; o atendimento de todos os estudantes; a logística e a frequência de distribuição dos gêneros alimentícios; a aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar; a prestação de contas; a utilização de recursos do PNAE; e a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (CECANE UFF, 2020).

Em relação às atividades de assessoria e monitoramento desenvolvidas por estes dois CECANE no Estado do Rio de Janeiro, notabiliza-se uma atividade de extrema importância, que dá luz às particularidades das entidades executoras. Dessa forma, discute-se as normativas do PNAE frente às especificidades de cada local, sem perder o objetivo do programa e suas respectivas diretrizes.

Em um contexto de incertezas sobre o direcionamento do PNAE, esta ação dos dois CECANE possibilitaram a melhoria da execução do programa, em especial em um cenário de ataques ao direito dos estudantes, com ações de apoio técnico e operacional.

O objetivo desta etapa da pesquisa foi demonstrar o papel importante de cada uma das instituições retratadas, que fiscalizaram, cobraram e mobilizaram a luta para a garantia do direito à alimentação escolar, como ferramenta para a realização da segurança alimentar e nutricional dessa parcela da população.

As representações expostas simbolizam uma parcela do total de instituições que atuaram e atuam no país em contraposição a movimentos de governos que realizam o desmonte e o enfraquecimento das políticas públicas de SAN, e em especial as de alimentação escolar. Portanto, representam ações administrativas, políticas, quase-judiciais, judiciais e por mobilizações sociais para a garantia do direito dos estudantes da rede pública da educação básica.

### **6.2.2 A execução do PNAE no Estado do Rio de Janeiro durante o exercício financeiro de 2020**

O cenário desta pesquisa é o Estado do Rio de Janeiro, e ao conduzir o olhar para as estratégias adotadas nos âmbitos municipais e estadual para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional na esfera da alimentação escolar no contexto da pandemia podem ser identificadas muitas ações.

Na rede estadual e nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro vários cenários foram se desenhando, como a paralisação total do programa ou a continuidade da oferta, mas sem mecanismos básicos de garantia integral do direito dos estudantes à alimentação escolar. Esse cenário ampliou os riscos de insegurança alimentar e nutricional dos estudantes, assim como a perda de rendimentos pelos agricultores familiares (ALPINO et. al., 2020; DHESCA, 2021).

Cada EEx estabeleceu diretrizes para a continuidade ou não do programa durante a suspensão das aulas presenciais, utilizando, por exemplo, decretos, portarias, resoluções e notas

técnicas. Em análise do FNDE, em âmbito nacional, 45,9% das EEx analisadas reportaram que publicaram atos normativos próprios, deliberando sobre a oferta da alimentação escolar no período emergencial (BRASIL, 2021a).

Uma forma de buscar compreender como ocorreu a operacionalização do PNAE no Estado do Rio de Janeiro, durante a suspensão das aulas presenciais, é a partir da análise das prestações de contas do programa.

Desta forma, considerando as informações disponibilizadas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), do FNDE, em relação à execução do PNAE no exercício financeiro de 2020, foi analisada a utilização dos recursos financeiros pelas entidades executoras do Estado do Rio de Janeiro para a execução do programa.

A tabela 03 expõe como os municípios do Rio de Janeiro e a SEEDUC-RJ utilizaram os recursos do programa para a aquisição de alimentos, de acordo com as informações dispostas nas prestações de contas.

**Tabela 03** - Utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do PNAE das entidades executoras, para a execução do PNAE no exercício financeiro de 2020 no Estado do Rio de Janeiro.

<b>Utilização dos recursos financeiros</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>	<b>Percentual acumulado</b>
Utilização de 0 a 10% dos recursos transferidos	05	5,4	5,4
Utilização de 11 a 20% dos recursos transferidos	07	7,5	12,9
Utilização de 21 a 30 % dos recursos transferidos	05	5,4	18,3
Utilização de 31 a 40 % dos recursos transferidos	06	6,5	24,8
Utilização de 41 a 50 % dos recursos transferidos	08	8,6	33,4
Utilização de 51 a 60 % dos recursos transferidos	09	9,7	43,1

Utilização de 61 a 70 % dos recursos transferidos	13	14,0	57,1
Utilização de 71 a 80 % dos recursos transferidos	11	11,8	68,9
Utilização de 81 a 90 % dos recursos transferidos	11	11,8	80,7
Utilização de 91 a 100 % dos recursos transferidos	13	14,0	94,7
Utilização maior que o valor disponível informado	02	2,2	96,9
Sem informação	03	3,2	100,0
<b>Total geral</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Conforme a prestação de contas do programa, no Estado do Rio de Janeiro mais de 50% das entidades executoras utilizaram até 70% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE à conta do programa. Desses, a maior parcela utilizou de 41% a 50% dos recursos.

Portanto, somente 16,2% das EEx aplicaram mais de 90% dos recursos financeiros disponíveis para executar o programa durante o exercício financeiro de 2020. Esse achado possibilita uma discussão sobre o entendimento da alimentação escolar neste contexto, e de que ela deveria ter sido compreendida, especialmente no cenário de emergência de saúde pública, como um fator para promover saúde, e não para intensificar uma circunstância de doença.

Ao direcionar a análise para como estes recursos foram utilizados, 81,7% das entidades executoras afirmaram que realizaram a distribuição de gêneros alimentícios, adquiridos no âmbito do PNAE, às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas.

A tabela 04 exterioriza estes dados. É importante destacar que 3,2% das EEx não informaram se realizaram essa ação. Dessa forma, apesar da disponibilidade de recursos financeiros, é possível interpretar que 18,3% dessas entidades podem não ter utilizado os recursos disponíveis para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional dos estudantes e a manutenção de um direito constitucional.

**Tabela 04** - Distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas em decorrência da suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.

<b>Distribuição de kits de alimentos</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>
Sim	76	81,7
Não	12	15,1
Sem informação	03	3,2
<b>Total geral</b>	<b>92</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Este achado é similar ao publicado pelo FNDE, 2021, que verificou que 23,38% das EEx não utilizaram os recursos repassados pelo órgão. O FNDE publicou, em 2021, o livro eletrônico intitulado “Execução do PNAE durante a pandemia”, que apresenta um panorama nacional e para cada região do Brasil. Para a apresentação do estudo, foram avaliadas 3.434 entidades executoras do PNAE em todo Brasil, sendo 3.376 municípios, 38 Institutos Federais de Ensino, 19 estados e o Distrito Federal.

Algumas justificativas foram elencadas para a falta de aplicação dos recursos do PNAE, no período avaliado. Dentre as quais, podemos destacar a reserva dos recursos do programa para o retorno das aulas presenciais, o não atendimento dos estudantes de maneira universal e a insuficiência do recurso federal. Essa prática deveria ter sido desestimulada, principalmente em um contexto de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar e nutricional no país (BRASIL, 2021a).

Em relação à adequação dos kits de alimentos frente às normas vigentes, as tabelas 05 e 06 manifestam como as entidades executoras declararam que operacionalizam essa atividade.

De acordo com os dados informados nas prestações de contas, 90,8% das entidades executoras que distribuíram kits de alimentos afirmaram que adotaram as diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição, com a observação do per capita e das necessidades nutricionais mínimas diárias adequadas à faixa etária/ e modalidade de ensino a ser atendida.

**Tabela 05** - Distribuição da adoção das diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição para o fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.

<b>Adoção das diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição da entidade executora</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>
Sim	69,0	90,8
Não	7,0	9,2
<b>Total geral</b>	<b>76,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Um resultado similar foi identificado ao observar os dados informados pelas EEx. em relação à adoção das orientações da legislação do PNAE. Conforme o notificado, 92,1% das entidades executoras afirmaram que respeitaram os hábitos alimentares, a cultura local, com a utilização de alimentos *in natura* e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis ao distribuírem gêneros alimentícios às famílias dos estudantes.

Estes achados contrariam o disposto em análise da região sudeste, que demonstrou a hegemonia na distribuição de gêneros alimentícios não perecíveis, com a maior presença de alimentos ultraprocessados como achocolatado e biscoitos, e uma menor frequência que legumes, frutas e verduras. Esses alimentos contribuem de maneira mais positiva para o processo de crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes do que os primeiros (BRASIL, 2021a).

**Tabela 06** - Distribuição da adoção das orientações das legislações do PNAE para o fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.

<b>Adoção das diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição da entidade executora</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>
Sim	70,0	92,1

Não	6,0	7,9
<b>Total geral</b>	<b>76,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fn.de.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Da mesma forma, ao analisar a utilização de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar na distribuição de alimentos às famílias dos estudantes, notabiliza-se uma redução de entidades executoras em relação aos dados dispostos na tabela 07.

Segundo os dados das prestações de contas, 21,1% das EEx informaram que não mantiveram a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, desconsiderando a compra local, em 2020.

**Tabela 07** - Distribuição da aquisição de gêneros da agricultura familiar para o fornecimento de alimentos às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.

<b>Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>
Sim	60,0	78,9
Não	16,0	21,1
<b>Total geral</b>	<b>76,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fn.de.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Em análise nacional, 53,43% das EEx. do programa relataram que não realizaram a aquisição da compra da agricultura familiar durante a interrupção das aulas (BRASIL, 2021a). A ausência de alimentos desse tipo de aquisição possibilitou a oferta de kits compostos por alimentos inadequados, e procedentes de formas de produção não sustentáveis.

É importante destacar que foram disponibilizadas informações diferentes sobre a aquisição de gêneros da agricultura familiar em dois pontos das prestações de contas no exercício financeiro de 2020.

Antes de disponibilizarem dados relativos à distribuição de alimentos às famílias dos estudantes, as EEx comunicaram de maneira geral como foi a execução do programa, a partir dos mesmos questionamentos que foram realizados nos anos anteriores. Dessa forma, das 93 EEx do PNAE no Estado do Rio de Janeiro, 72 informaram que adquiriram produtos da agricultura familiar, o que corresponde a 77,4% das entidades.

Dentre as EEx que afirmaram ter realizado a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, ao serem questionados se ao realizarem esse tipo de compra foram utilizados pelo menos 30% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, 75% comunicaram que não alcançaram o percentual mínimo estabelecido na legislação do PNAE.

Perante o exposto, há uma diferença importante em relação à quantidade de entidades executoras que realizaram a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar no Estado do Rio de Janeiro.

Mas, as duas informações dispostas nas prestações de contas em relação a este tipo de aquisição apresentam uma média superior à registrada na região sudeste, em que foi identificado o percentual de 49,2% de EEx afirmando a compra da agricultura familiar no período de suspensão das aulas (BRASIL, 2021a).

No tocante ao acompanhamento do controle social na distribuição dos gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, os dados dispostos nas prestações de contas evidenciam que em 92,1% (n=70) das EEx teria ocorrido o acompanhamento pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) da respectiva jurisprudência, lembrando que a lei nº 13.987, de 2020, estabelece que o CAE deve acompanhar esse processo.

**Tabela 08** - Distribuição do acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar no processo de execução e no fornecimento de gêneros alimentícios às famílias dos estudantes, durante a suspensão das aulas presenciais, pelas Entidades Executoras do programa no Estado do Rio de Janeiro, no exercício financeiro de 2020.

<b>Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar</b>	<b>Número absoluto de entidades executoras</b>	<b>Percentual de entidades executoras</b>
Sim	70,0	92,1
Não	6,0	7,9
<b>Total geral</b>	<b>76,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) - Acesso público (<https://www.fnnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>), em outubro de 2021.

Este achado é similar ao identificado pelo FNDE em análise das entidades executoras da região sudeste do Brasil. De acordo com essa análise, em 94,9% das EEx teria ocorrido o acompanhamento pelo CAE das estratégias adotadas (BRASIL 2021a).

A atuação dos conselhos é importante para o controle social no acompanhamento das políticas públicas, e a sua mobilização faz diferença. No município de Duque de Caxias, por exemplo, o CAE municipal acompanhou a adoção de medidas para a continuidade da oferta da alimentação escolar (CONSEA-RJ. 2020a).

Neste município, houve a adoção da transferência de renda, em um valor mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para cada estudante, no início da pandemia, o que não correspondia a um valor que atenderia às reais necessidades dos estudantes para a garantia da segurança alimentar e nutricional. O CAE do município alertou sobre a impossibilidade de utilização de recursos federais oriundos do PNAE (CONSEA-RJ. 2020a).

Da mesma forma, o CAE de Duque de Caxias encaminhou ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro denúncias relativas ao atendimento desigual entre os estudantes da rede municipal de ensino, exercendo uma de suas atribuições. O CAE também acompanhou a elaboração do edital para o retorno de aquisição de alimentos da agricultura familiar (CONSEA-RJ. 2020a).

Os dados dispostos nesta análise trazem luz à prestação de contas. A obrigatoriedade para essa atividade está disciplinada na Constituição Brasileira de 1988, no art. 70, que dispõe que ela deve ser realizada por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

A prestação de contas do PNAE, em relação aos recursos recebidos à conta do programa, por meio do SIGPC, abrange uma série de informações relacionadas às execuções física e financeira do PNAE, como as aquisições de gêneros alimentícios, os fornecedores contratados, os valores pagos e as quantidades adquiridas. Esse sistema representa o local com mais dados em relação ao programa. Mas, atualmente há um grande passivo de prestações de contas pendentes de análise no sistema pelo FNDE (BRASIL, 2021b).

A reflexão oriunda da análise desta pesquisa com base nos dados disponíveis no SIGPC depara-se na compreensão de que há dados na prestação de contas das EEx do Estado do Rio de Janeiro, referente ao ciclo de 2020, que não respondem ao que a sociedade civil denunciou ou denuncia como praticado pelas entidades executoras.

Um exemplo claro é a declaração contundente da oferta de kits de alimentos que adotaram as diretrizes estabelecidas pela equipe de nutrição, com a observação do per capita e das necessidades nutricionais mínimas diárias adequadas à faixa etária/ e modalidade de ensino a ser atendida; e a expressiva quantidade de EEx que afirmaram que mantiveram a compra de produtos da agricultura familiar.

A realidade expõe outro cenário, como nas respostas alcançadas a partir da aplicação dos questionários de monitoramento do Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro (CEAE-RJ). Portanto, cabe ao FNDE adotar os procedimentos previstos no art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 2/2012, como a não-aprovação das contas com imputação de débito, sob a luz dos aspectos técnicos e financeiros (BRASIL, 2012b; 2020a).

Assim, surge o questionamento “quais são as fontes confiáveis de dados?”. Nesse cenário, ganha ainda mais expressão o trabalho feito pelas instituições que realizam mobilizações sociais, e que mostram o que está sendo feito e o que está sendo negligenciado, se tornando atores fundamentais para a exigibilidade do direito à alimentação escolar, assim como atores ativos de processos avaliativos.

Uma atuação em avaliações que não abrange somente a concepção desses atores como fontes de informação, mas sim envolvidos nas diversas etapas do estudo, como na construção da pergunta avaliativa, no processo de desenvolvimento da metodologia, na coleta e análise de dados, assim como na formulação de recomendações (FURTADO, 2012).

Do mesmo modo, tem que ser destacado o papel dos CAE, que devem emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de contas do gestor no Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon Online (BRASIL, 2020a). Isso possibilita o exercício pleno do controle social do programa, dando luz a duas características importantes do CAE, o caráter fiscalizador e a vertente deliberativa para decidir sobre questões relativas à execução do PNAE, apontando e debatendo questões importantes para cada localidade.

### 6.3 ELABORAÇÃO E VALIDAÇÃO DOS MODELOS LÓGICOS

No decorrer deste trabalho, apresentamos os objetivos, as diretrizes e ações previstas para a operacionalização do PNAE no contexto em que o programa foi concebido para ser executado, no ambiente escolar, no período letivo. Do mesmo modo, com base nessas descrições e discussões foi possível delinear metas esperadas a partir da plena execução do PNAE em cada local.

Com a suspensão das aulas presenciais, os desafios despontaram em cada estado, município e unidade escolar. A publicação de novas normativas para o desenvolvimento do PNAE em um contexto fora dos limites das unidades de ensino foi de encontro a autonomia de cada entidade executora, sobretudo no cenário vivenciado.

A continuidade do PNAE no período de suspensão das aulas presenciais representa a garantia da SAN, assim como o entendimento que a alimentação escolar é uma estratégia para promover a alimentação adequada e saudável dos estudantes, e é um direito que deve ser respeitado, protegido, promovido e garantido (BRASIL, 2020l).

Cada etapa realizada até aqui nesta pesquisa, apresentou o objetivo de pautar este direito e colaborar no respeito, proteção, promoção e garantia do PNAE, independentemente de onde o ambiente escolar esteja. Seja nas unidades escolares ou na residência de cada estudante, em contextos de suspensão das aulas presenciais, como na pandemia da COVID-19, onde as atividades pedagógicas mudaram de lugar, mas não poderiam perder seu intuito.

É óbvio que reproduzir o ambiente escolar nas casas dos estudantes acarreta prejuízos, e isso se desdobra para o PNAE. Demonstramos ao longo do trabalho análises que apontam que as diretrizes do programa foram deslegitimadas nesse processo. Sem atendimento de todos os alunos; ausência da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; falta de produtos da agricultura familiar nos kits de alimentos e outras inadequações.

E neste sentido, a partir de cada desencontro entre o que o programa foi previsto para ser e o que foi executado no primeiro ano da pandemia da COVID-19, delineamos estratégias para direcionar o PNAE do ambiente escolar para a casa de cada estudante da rede pública de educação básica do país. Esperamos que este material auxilie no desenvolvimento de planos de ação em cenários necessários.

No nosso referencial teórico, destacamos que o modelo lógico pode funcionar como uma imagem-objeto de como o sistema deve supostamente funcionar. Dessa maneira, são apresentados com clareza os fundamentos que orientam a condução do programa.

O desenvolvimento deste modelo lógico implica em atividades pré-existentes antes da suspensão das aulas, para a execução do PNAE no contexto temporal esperado. Pontua-se que na literatura constam alguns trabalhos que discutiram modelos lógicos para a execução do PNAE dentro das unidades de ensino (GABRIEL, 2013; GABRIEL et. al., 2014; GOULART, 2015; SCHWARTZMAN, 2015; MARIA, 2019).

Partindo destes princípios, utilizamos duas estratégias para a construção do modelo lógico do PNAE fora das unidades de ensino: a elaboração de uma proposta de modelo,

fundamentada na análise documental; e uma oficina de co-criação, com a participação de diversas instituições que mobilizaram o direito à alimentação escolar no contexto estudado.

Champagne e colaboradores, em 2011, discutiram que o desenvolvimento de um processo avaliativo compreende a elaboração do modelo lógico da intervenção, que no contexto da nossa pesquisa é o PNAE.

Ao determinar o PNAE enquanto uma intervenção, compreende-se que o programa seja um sistema organizado de ação, conforme debatido em 2011 por Champagne e colaboradores. Esse sistema deveria de ser organizado em um determinado ambiente com a seguinte configuração: agentes, os atores; uma estrutura, englobando os recursos e as regras, que os atores não têm controle; processos, que consistem nas relações estabelecidas entre os recursos e as atividades; e um objetivo, que direciona o processo desenvolvido em relação ao futuro (CHAMPAGNE et. al., 2011).

Como já discutimos neste trabalho, a modelização documenta e facilita o monitoramento das atividades propostas, assim como propicia a construção da pergunta avaliativa, de modo que os efeitos sejam atribuídos a mecanismos específicos e, assim, a avaliação possa auxiliar na tomada de decisões (CHAMPAGNE et. al., 2011).

No decorrer desta pesquisa, identificamos a relevância de segmentar a construção do modelo lógico em duas direções: a construção de um modelo lógico teórico e a de um modelo lógico operacional.

Na literatura, discute-se a concepção de três modelos principais de modelos lógicos: causal, teórico e operacional. O modelo lógico causal retrata o problema a ser corrigido, agindo sobre causas do problema e seus respectivos determinantes. Em relação ao modelo lógico teórico, há a explanação do caminho lógico entre as causas imediatas e as distantes pelo programa, analisando a plausibilidade das relações de causalidade entre a estrutura, os processos e os resultados, almejando o alcance dos objetivos da intervenção (CHAMPAGNE et. al., 2011; VITORINO, 2017).

O modelo lógico operacional estabelece o vínculo entre as estruturas e os processos, demonstrando como o modelo lógico teórico se instaura no nível local, atendendo às especificidades de cada contexto (CHAMPAGNE et. al., 2011; VITORINO, 2017).

Neste sentido, cada etapa realizada até aqui nesta pesquisa propiciou a construção das propostas de modelos lógicos teórico e operacional para a execução do PNAE em um contexto de suspensão das aulas presenciais.

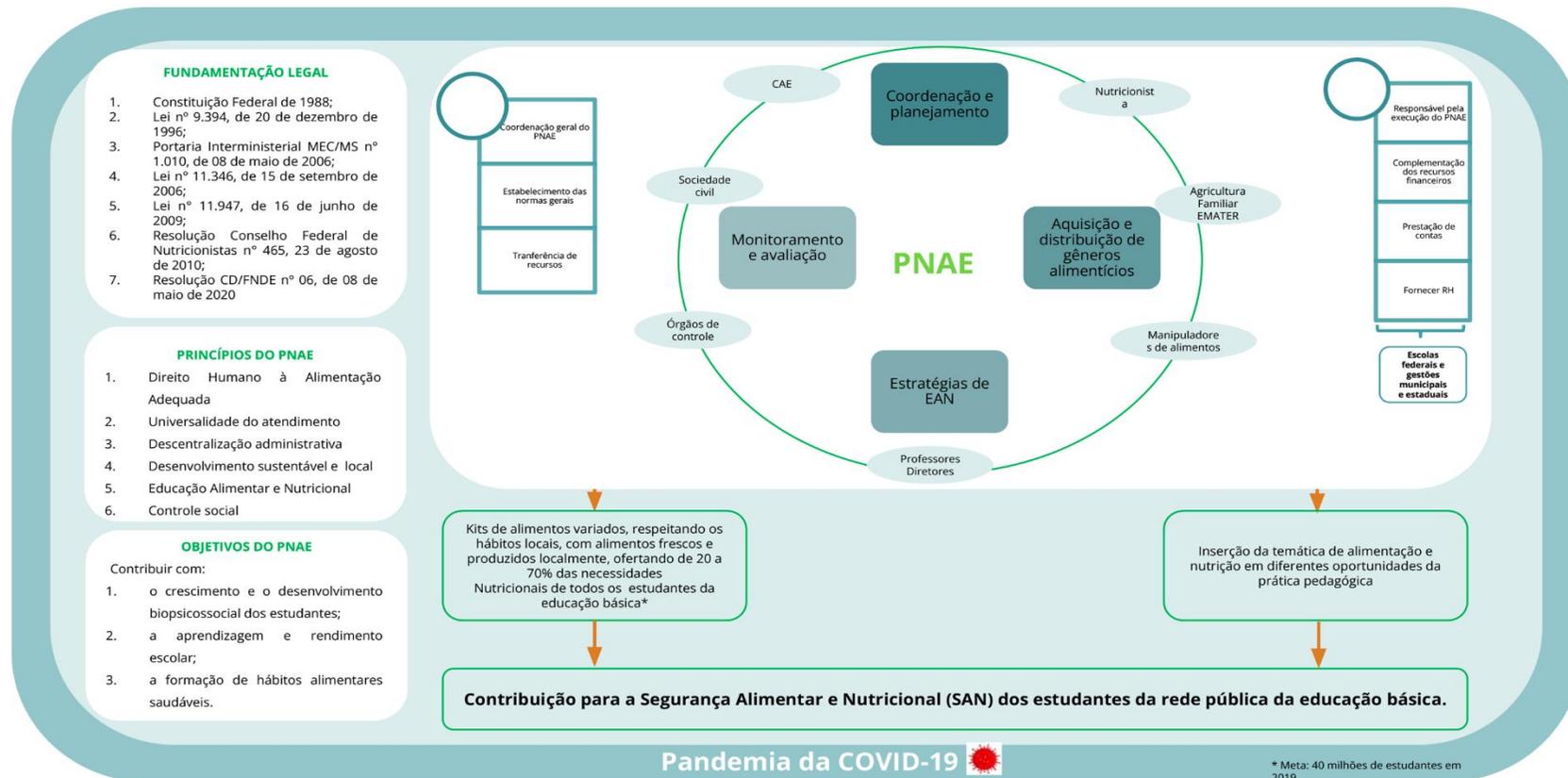
### **6.3.1 Modelo Lógico Teórico do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais.**

A proposta de modelo lógico desenhada para esta pesquisa apresenta a fundamentação legal, os princípios e os objetivos do PNAE, como retrata a figura 03. Da mesma forma, foram destacados os principais eixos do programa, com as ações do FNDE e da Entidade Executora, que possibilitam a plena execução do programa, para o alcance dos resultados e do impacto esperado.

Esta proposta de modelo lógico teórico foi apresentada e debatida na oficina de co-criação, realizada no dia 15 de fevereiro de 2022.

Na oficina, participaram representantes do FNDE, CECANE Unirio, CONSEA/RJ, CEAE-RJ), da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, e Unacoop.

**Figura 03** – Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, elaborado como proposta para a oficina de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

Siglas: CAE – Conselho de Alimentação Escolar; EAN – Educação Alimentar e Nutricional.

Na oficina de co-criação dos modelos lógicos, foi debatida a existência na literatura de outros modelos lógicos do PNAE, que foram construídos considerando o ambiente escolar e o período letivo. Já destacamos neste trabalho algumas pesquisas que tiveram como pauta modelos lógicos no âmbito do PNAE, tais como os trabalhos como os desenvolvidos por Gabriel, em tese publicada em 2013; por Gabriel e colaboradores, em 2014; em 2015, na dissertação defendida por Goulart; na tese publicada em 2015, na defesa de Schwartzman; assim como na dissertação de Maria, em 2019.

Alguns dos trabalhos destacados apresentam como similaridade a apresentação do modelo teórico lógico do PNAE, a partir das decisões tomadas pela gestão pública municipal, desenvolvido por Gabriel, em 2013. Nessa publicação, o modelo contempla duas dimensões para a organização do PNAE, a dimensão político-organizacional e a dimensão técnico-operacional.

A dimensão político-organizacional foi pensada em virtude da presença de ações que ocorrem fora das unidades escolares, em um eixo de ações de gestão externa à execução do PNAE no contexto local. Dessa forma, essa dimensão deveria compreender as áreas em que a gestão deveria atuar para o alcance dos objetivos do programa, apresentando a intersectorialidade como eixo central, inserida desde as ações de planejamento, até a avaliação e monitoramento (GABRIEL, 2013).

Já a dimensão técnico-operacional abrange as ações de responsabilidade da gestão, ocorrendo no âmbito do ambiente escolar, como base para a garantia do DHAA e de práticas alimentares promotoras da saúde. A partir dessa dimensão, espera-se o comprometimento da gestão com a função pedagógica do programa (GABRIEL, 2013).

Portanto, entendendo o modelo desenvolvido por Gabriel, em 2013, a proposta de modelo lógico foi alterada, considerando a relevância da inclusão das dimensões discutidas no referido trabalho para a execução do PNAE. Da mesma forma, a inclusão das dimensões político-organizacional e técnico-operacional perpetua os princípios das pesquisas destacadas neste trabalho.

Após a oficina de co-criação, as dimensões foram incluídas, mantendo as ações de responsabilidade do FNDE, como coordenador do PNAE, em nível nacional; e das entidades executoras, responsáveis pela execução do programa no nível local.

Do mesmo modo, pautou-se na oficina a necessidade de incluir no modelo lógico teórico as novas normativas que passaram a compor o universo do PNAE, no contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais durante a pandemia da COVID-19.

Para a oficina, foi apresentada uma proposta de modelo com a fundamentação legal do PNAE a partir das seguintes normativas: Constituição Federal de 1988; Lei nº 9.394, de 1996; Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.010, de 2006; Lei nº 11.346, de 2006; Lei nº 11.947, de 2009; Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 465, de 2010; Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020.

Estas normativas já foram discutidas nas etapas anteriores desta pesquisa, e tratam da garantia do direito à alimentação escolar e dos mecanismos para a sua operacionalização por meio do PNAE. Contudo, com a suspensão das atividades pedagógicas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19, outras normativas foram deliberadas para a continuidade do programa em uma nova conjuntura.

Neste sentido, duas normativas foram incluídas no modelo após a oficina, a Lei nº 13.987, de 2020, e a Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020, que autorizam a execução do programa fora das unidades escolares, assim como apresentam ferramentas para a execução do PNAE.

Outro aspecto debatido na oficina foi sobre os eixos estratégicos do programa. Neste trabalho, ao discutimos sobre a organização do PNAE, a partir das normativas legais e diretrizes, destacamos que para o para o alcance dos objetivos do programa, dois eixos estratégicos foram delineados: o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo (BRASIL, 2009a; 2020a).

Nesta perspectiva, incluímos na proposta de modelo lógico teórico os dois eixos para a continuidade das ações na pandemia: inserção da temática de alimentação e nutrição em diferentes oportunidades da prática pedagógica; e a oferta de kits de alimentos variados, respeitando os hábitos locais, com alimentos frescos e produzidos localmente, ofertando de 20 a 70% das necessidades nutricionais de todos os estudantes da educação básica.

Durante a oficina, foi abordada a escolha pela inclusão da oferta de kits de alimentos e não sobre a oferta de alimentação escolar, o que poderia incluir outras formas de manutenção da alimentação escolar no contexto estudado. A escolha pela inserção da oferta de kits de alimentos na proposta de modelo lógico ocorreu pelo estabelecido na Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020.

A referida Resolução dispõe no art. 2º que os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deveriam utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica. A utilização dos recursos seria através da aquisição de gêneros em processos licitatórios ou em chamadas públicas (BRASIL, 2020d).

Com base no disposto na normativa, os alimentos poderiam ser distribuídos em formas de kits de alimentos. Esses kits seriam definidos pela equipe de nutrição local, observando o per capita adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar (BRASIL, 2020d).

Portanto, a escolha pela inclusão de kits de alimentos na proposta de modelo lógico teórico elaborada ocorreu em virtude do disposto na Resolução CD/FNDE nº 02, de 2020. Entretanto, considerando o conteúdo das discussões na oficina de co-criação e à luz interpretativa do estabelecido na mencionada normativa foi realizada a alteração desse eixo no modelo.

A Resolução estabelece que os gêneros alimentícios poderão ser distribuídos na forma de kits. Logo, outras formas de oferta da alimentação escolar podem ocorrer, a depender da autonomia das entidades executoras. Portanto, após a oficina de co-criação, o eixo relativo ao kit de alimentos foi alterado, introduzindo-se a oferta de alimentação escolar ao invés de kits de alimentos, respeitando a escolha que poder ser adotada em cada localidade.

O eixo relativo à educação alimentar e nutricional também foi alvo de discussão na oficina, onde debateu-se sobre a pertinência da inclusão desse eixo no modelo lógico teórico. Alguns questionamentos foram manifestados em relação a esse eixo, como de que maneira trabalhar a EAN no contexto de suspensão das aulas presenciais, e as adversidades enfrentadas pelos estudantes para a continuidade do acesso à educação nesse período.

É importante reiterar que o desenvolvimento de ações de EAN é um elemento para a garantia do direito à alimentação adequada e saudável dos estudantes, por meio do PNAE, sobretudo no contexto estudado.

Colocamos neste estudo, que a oferta de refeições se configura como uma ação de EAN, mas no contexto da pandemia da COVID-19 verificou-se um enfraquecimento do desenvolvimento das ações de EAN.

Portanto, manteve-se esse eixo no modelo lógico teórico, uma vez que se compreende a EAN como eixo estratégico do PNAE, que deve ser garantida enquanto instrumento pedagógico e dispositivo para a promoção da saúde na comunidade escolar.

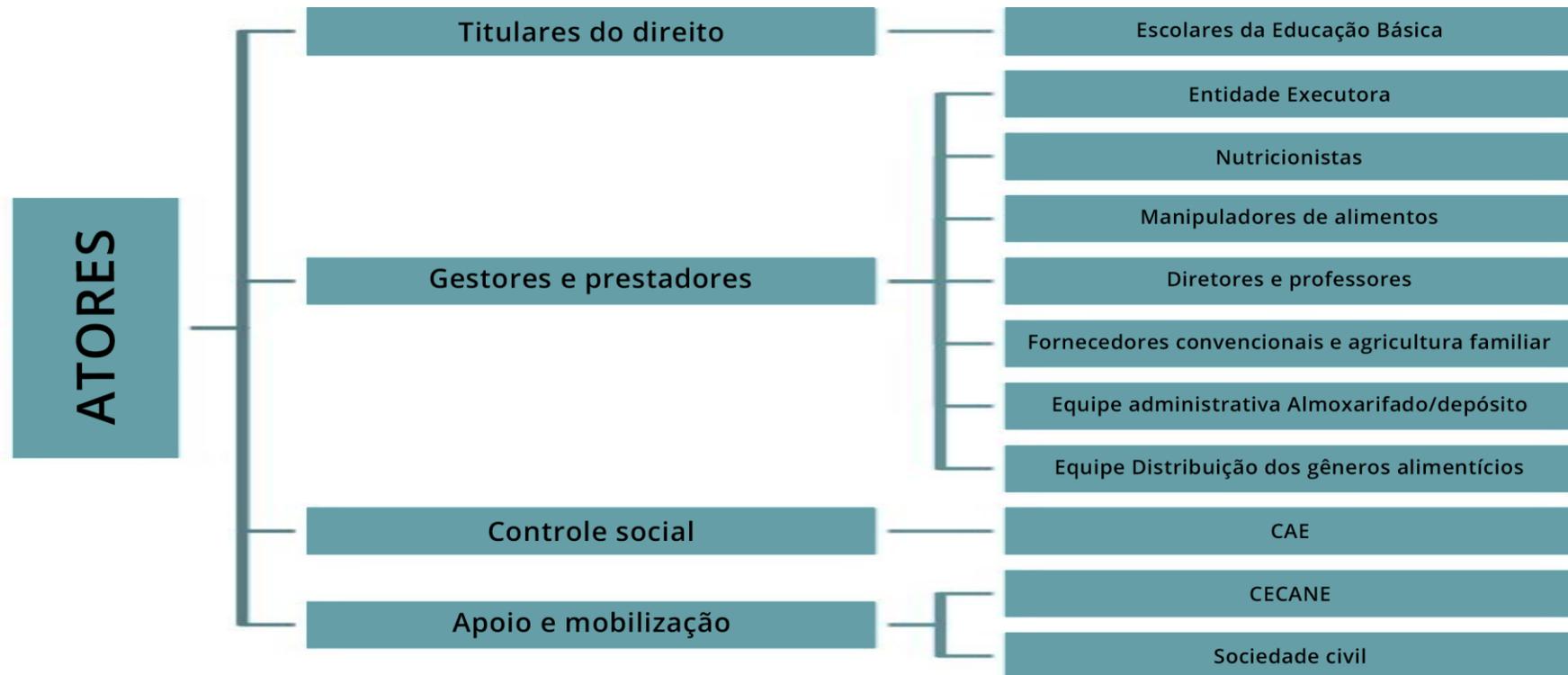
Refletindo sobre como se configura uma intervenção, que no caso desta pesquisa é o PNAE, o sistema deve ser organizado em um determinado ambiente. Partindo disso, foi debatido na oficina a necessidade de deixar mais claro no modelo lógico teórico que a suspensão das atividades presenciais nas redes de ensino é o ambiente de fundo para o modelo elaborado, entendendo que ele deve ser autoexplicativo.

Consequentemente, foi realizada a alteração no modelo lógico teórico, inserindo como ambiente “redes de ensino” com atividades pedagógicas desenvolvidas de maneira remota.

Dentro do escopo do modelo lógico teórico, também foram discutidos os atores sociais que atuam no programa, assim como as suas ações. Na figura 03, que retrata o modelo lógico teórico do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação, foram destacados alguns atores em torno dos eixos do programa.

Da mesma forma, também foi exposto na oficina para discussão com os participantes a figura 04, com os atores e suas funções para o desenvolvimento do PNAE.

**Figura 04** – Atores sociais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

Siglas: CAE – Conselho de Alimentação Escolar; CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar.

Durante a oficina de co-criação, os participantes debateram não só a inclusão e a exclusão de alguns atores, como também a influência de cada ator social para a execução do PNAE. Por meio da figura 04, identificamos atores titulares do direito à alimentação escolar; gestores do programa e prestadores de serviços; atores do controle social; e atores envolvidos com a mobilização social para a garantia do direito à alimentação escolar.

Contudo, a seleção de cada um destes atores sociais para a proposta de modelo lógico teórico não considerou o grau de influência direta de cada um dos atores para a execução do PNAE. Por consequência, no debate na oficina de co-criação emergiu a necessidade de distinguir estes atores conforme a influência na execução do PNAE, sobretudo na governabilidade para tomada de decisão para o alcance dos objetivos do programa.

Os participantes da oficina destacaram sobre a necessidade de entender sobre os limites de atuação do governo federal, com as condutas adotadas pelo FNDE, e das entidades executoras. Criticou-se a dificuldade de visualização no modelo das hierarquias entre os atores, uma vez que alguns concentram mais poderes que os outros.

Perante o exposto, uma nova rede de atores foi desenhada, em consonância com o debatido na oficina de co-criação, permitindo a inclusão de novos atores, assim como a melhor inserção dos atores sociais elencados antes da oficina.

Para o desenvolvimento da rede de atores e dos graus de influência em relação ao PNAE, foi utilizado como base o trabalho desenvolvido por Rodrigues, em 2020, onde a autora estuda as transformações na rede de atores do programa.

Com base nas discussões, foram estabelecidos três graus de influência em relação à execução do PNAE: alto, intermediário e baixo. Dessa forma, quanto maior o grau de influência, maior a governabilidade para tomada de decisão. Consequentemente, quanto menor o grau de influência, menor será a governabilidade para a tomada de decisão em relação à execução do programa.

No alto grau de influência para a execução do PNAE, há o FNDE, as entidades executoras, os nutricionistas e os membros dos Conselhos de Alimentação Escolar. É importante destacar que em um mesmo grau de influência há diferenças na governabilidade para a tomada de decisão.

Desta maneira, a autonomia para a tomada de decisão ou para a influência na tomada de decisão dos representantes do FNDE, enquanto órgão que coordena nacionalmente o PNAE, é distinta dos membros do CAE, que realizam o controle social do programa localmente. Apesar da distinção, ambos exercem funções importantes para a execução do programa e que podem e devem influenciar a implantação do PNAE.

É claro, que a atuação do CAE é atravessada por diversos fatores, que podem ampliar ou reduzir o exercício de suas atribuições. Desse modo, todo processo avaliativo a ser desenvolvido deverá considerar as dimensões político-organizacional e a dimensão técnico-operacional, destacadas no modelo lógico teórico, que poderão explicar a influência ou não no processo de tomada de decisão pelos CAE e outros atores sociais.

Durante a oficina de co-criação, os participantes apontaram que no contexto da pesquisa, algumas entidades executoras não contemplaram o nutricionista no planejamento da alimentação escolar que seria ofertada, assim como não garantiram a participação dos membros do CAE. Isso denota a necessidade de reforçar os papéis desses atores e garantir a sua participação.

Em relação ao grau intermediário para a influência na execução do PNAE, foram elencados os seguintes atores sociais: estudantes da Educação Básica; profissionais da Educação Básica; manipuladores de alimentos; fornecedores de alimentos, como os da agricultura familiar; equipe administrativa, almoxarifado, depósito; equipe de distribuição dos gêneros alimentícios; órgãos de controle; e CECANE.

Os referidos atores sociais foram elencados para este grau de influência em razão das suas ações apresentarem impacto na execução do programa, uma vez que ao não realizarem as suas ações, há a alteração da implementação do PNAE e conseqüentemente no alcance dos objetivos do programa.

No que se refere aos órgãos de controle e ao CECANE, notabiliza-se que as suas ações podem direcionar como os atores do alto grau de influência realizam o processo de tomada de decisão. À luz de exemplo, no contexto da pandemia da COVID-19, discutimos como os órgãos de controle, como a Defensoria Pública, e os CECANE atuaram para a garantia do direito à alimentação escolar, exercendo influência nas ações dos atores do grau superior.

Os estudantes da educação básica, titulares do direito à alimentação escolar, foram incluídos no intermediário grau de influência, pois podem participar das etapas de planejamento e acompanhamento, e podem fazer parte do CAE. Portanto, além de serem detentores do direito, podem e devem participar dos processos de planejamento e execução do programa.

A pertinência na inclusão dos manipuladores de alimentos foi debatida na oficina. Uma das posições apresentadas foi que dependendo do vínculo de trabalho desses profissionais com a entidade executora, a interferência pode ser modificada. Da mesma forma, destacou-se que eles são a interface para que a alimentação chegue até os estudantes, em um contexto de oferta regular.

Entretanto, no cenário de suspensão das atividades presenciais, talvez o papel dos manipuladores de alimentos não esteja claro. Por isso, questionou-se qual seria a atuação desses profissionais no contexto estudado. Compreende-se nesta pesquisa, que o papel dos manipuladores será reflexo da modalidade a ser adotada em cada entidade executora. Logo, não se descarta a sua atuação, mantendo-os na rede de atores. Caberá ao processo avaliativo a ser desenvolvido identificar a sua atuação e sua respectiva influência.

No baixo grau de influência, destacamos as cooperativas/associações; as Agências de Assistência Técnica Rural; as Universidades; os Pesquisadores; os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional; os Conselhos Escolares; e as organizações da sociedade civil. No contexto da pandemia da COVID-19 a atuação desses atores obteve destaque.

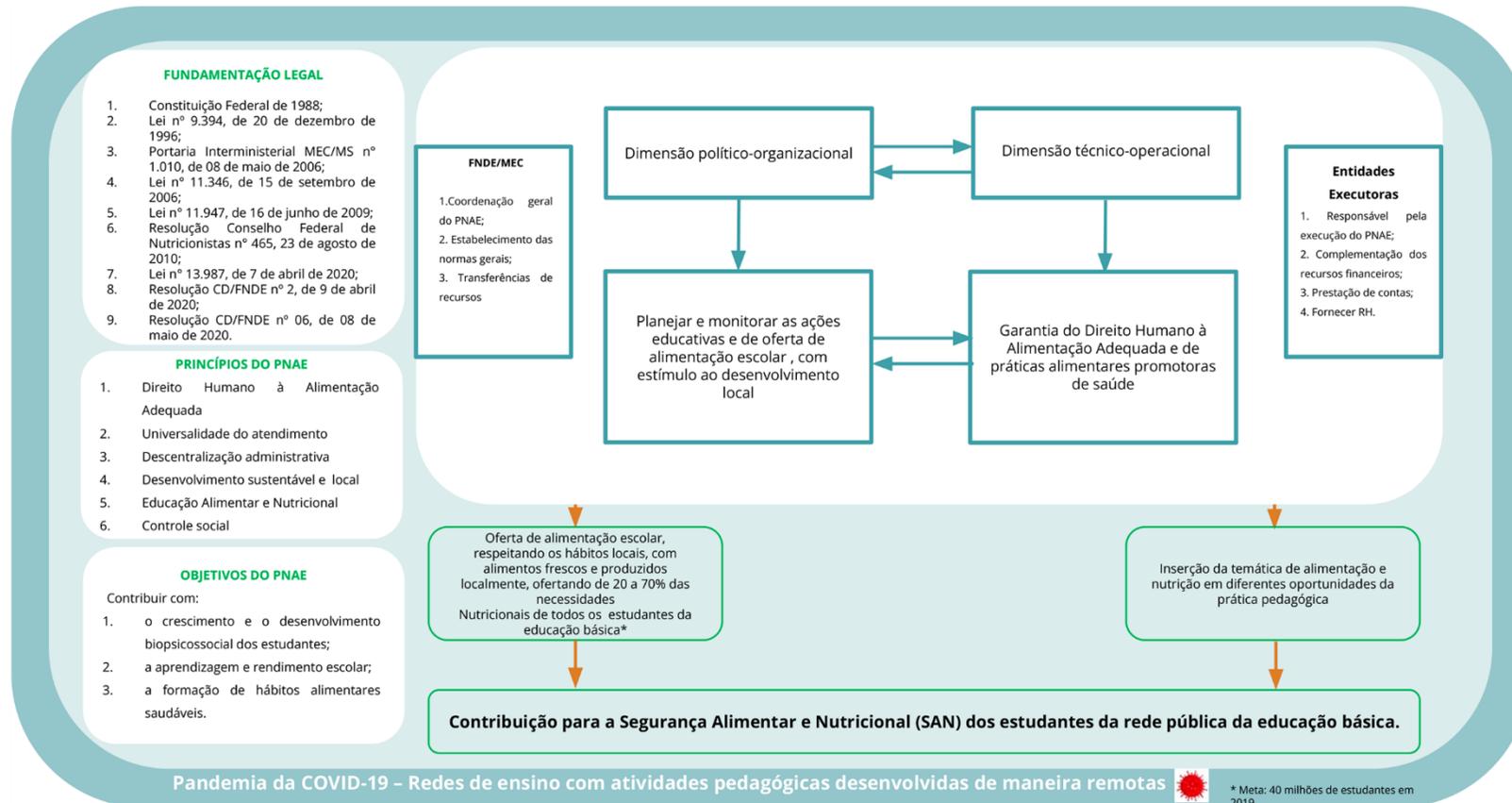
Para estes atores não há governabilidade para a tomada de decisão na execução do PNAE. Entretanto, esses atores podem exercer influência nas ações que ocorrem nos outros dois graus. Contudo, a intensidade na influência demanda da articulação com os demais atores, assim como no fluxo de informações para as decisões e orientações aos gestores.

Portanto, após a oficina de co-criação dos modelos lógicos, assim como a devolutiva individual por correio eletrônico, apresentam-se na figura 05 e na figura 06 os resultados desse processo. O modelo lógico teórico do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, e a rede de atores sociais e de influência na execução do programa são instrumentos que podem ser utilizados para nortear a condução no programa, no contexto estudado.

Perante o exposto, as figuras 05 e 06 apresentam o modelo lógico do Teórico do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, assim como a rede de atores sociais do programa, produzidos após a oficina de co-criação, realizada em 15 de fevereiro de 2022.

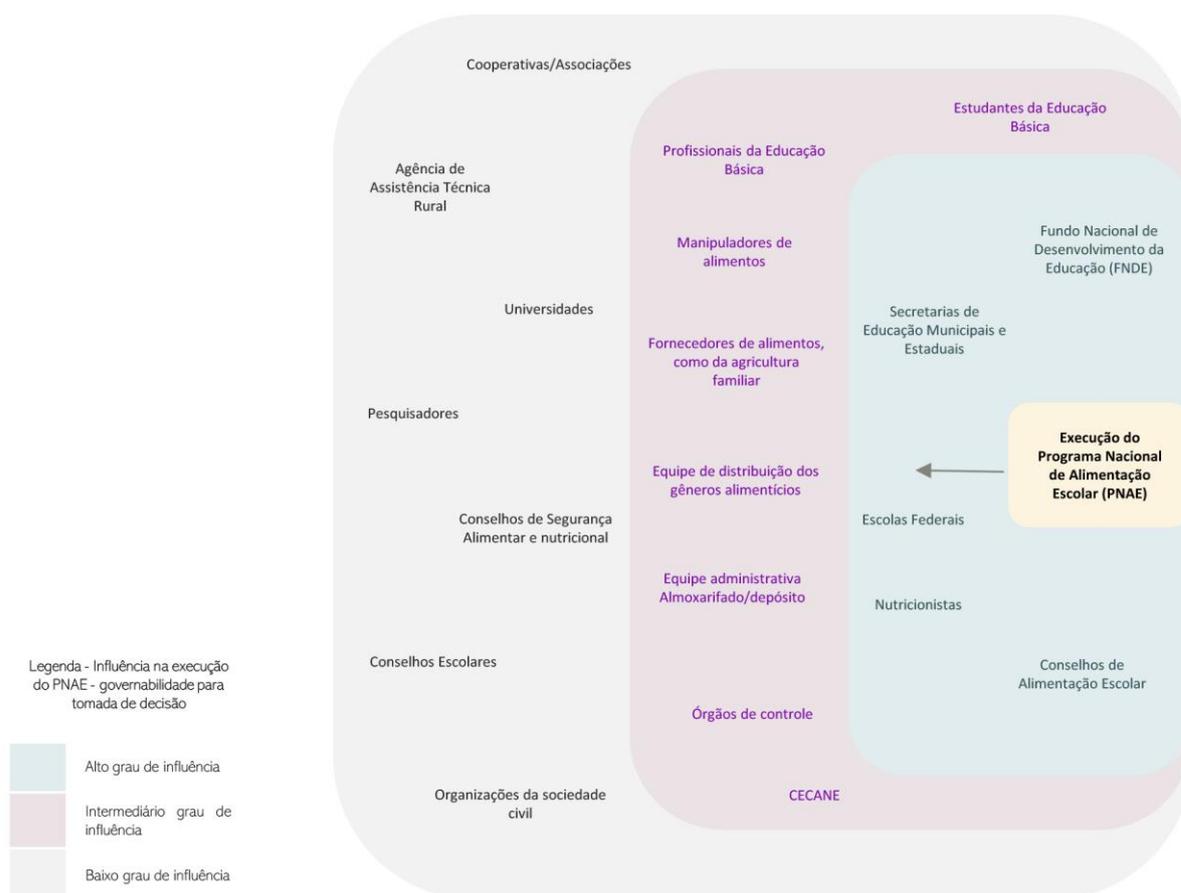
Estes produtos serão objeto de discussão na segunda etapa de co-criação.

**Figura 05** – Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a oficina de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa e na oficina de co-criação.

**Figura 06** - Rede de Atores sociais e influência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a oficina de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa e na oficina de co-criação.

### **6.3.2 Modelo Lógico Operacional do PNAE em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais**

A proposta de modelo lógico operacional do PNAE, em um contexto de suspensão das aulas presenciais, elaborada para a oficina de co-criação apresentava para cada componente técnico do PNAE, os insumos, as atividades, os produtos, os resultados e os impactos esperados. Essa proposta foi segmentada em quatro componentes técnicos e 48 atividades.

Os componentes técnicos foram os dispostos a seguir: Coordenação técnica do PNAE; Execução do PNAE; Monitoramento e avaliação das estratégias adotadas pela entidade executora; e Controle social.

Almejando produzir uma ampliação do escopo da discussão, no primeiro momento de debate em relação à proposta de modelo lógico operacional, foi apresentado na oficina de co-criação, os macros elementos desse modelo. Esses macros elementos foram elaborados considerando as principais atividades, produtos, resultados e impactos que norteavam a composição dos componentes técnicos. Portanto, apresentam o que se pretende fazer em cada componente técnico.

Iniciar a discussão a partir destes macros elementos foi importante para nortear os participantes da oficina de co-criação sobre os pilares que conduziram cada um dos componentes técnicos. Da mesma forma, foi a forma identificada para ampliar o debate, possibilitando que o modelo lógico operacional possa ser utilizado como um instrumento útil e oportuno para ajudar na tomada de decisão antes mesmo que a avaliação, propriamente dita, seja realizada, como debatido por Vitorino, em 2017.

Um dos pontos destacados a partir dos macros elementos do modelo operacional foi sobre como ele representava o que se intenciona a ser visto na realidade. Uma representação que abrange a oferta da alimentação escolar conectada a ações de EAN, com atividades de monitoramento e avaliação, assim como o controle social, para a execução do PNAE enquanto política pública.

Essa análise denota um dos objetivos no processo de elaboração do modelo lógico, que é a sistematização, com clareza, de fundamentos que orientam a condução do programa. Logo, funcionaria como uma imagem-objeto de como o sistema deve supostamente funcionar, conforme discutido no aporte teórico desta pesquisa.

**Quadro 04** – Componentes Técnicos do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

Componentes Técnicos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Coordenação técnica	Contratar nutricionistas e elaborar plano de trabalho	Plano anual de trabalho do programa de alimentação escolar	Adequado planejamento do programa, conforme as normativas e diretrizes vigentes	Contribuição para a efetividade do PNAE
Oferta de kits de alimentos	Definir, programar, adquirir, armazenar e distribuir os kits de alimentos, e realizar a busca ativa dos estudantes	Oferta de kits de alimentos que atendam às necessidades nutricionais dos estudantes, conforme as normativas vigentes e o planejamento da entidade executora	Assegurar o acesso à política de alimentação escolar	Contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes
EAN	Inserir as ações de EAN no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares	Proporção de estudantes contemplados com as ações em relação ao total de estudantes	Multiplicação da temática no espaço escolar e nos novos ambientes alimentares fora do espaço escolar	Contribuição para a promoção da saúde dos escolares
M&A	Analisar a aplicação dos recursos financeiros, a aceitação das estratégias e ampliar o diálogo com a sociedade	Sistematização das informações sobre a execução e prestação de contas do programa	Retroalimentação do planejamento	Contribuição para a efetividade do PNAE
Controle social	Zelar pela concretização da oferta da alimentação escolar de qualidade	Parecer conclusivo	Acompanhamento dos processos para certificar que os procedimentos estão sendo conduzidos da maneira correta	Contribuição para a efetividade do PNAE

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

O principal ponto de discussão nesta etapa da oficina de co-criação foi sobre a utilização da oferta de kits de alimentos e não sobre a oferta de alimentação escolar, o que inclui outras formas de manutenção da alimentação escolar no contexto estudado, conforme destacado no modelo lógico teórico.

Destacou-se que houve uma multiplicidade de configurações adotadas pelas entidades executoras, como as que optaram pela continuidade da oferta de refeições nas unidades escolares, o que foi alvo de discussões. Já havia uma heterogeneidade de ações antes da suspensão das atividades presenciais, em virtude das especificidades locais, mas no contexto estudado ampliou-se multiplicidade de ações.

Então, para cada etapa há singularidades, a compra tem as suas singularidades (se faz chamada pública, sem a compra só tem só fornecedor tradicional), a distribuição tem singularidades. Logo, o modelo adotado, conseqüentemente, também terá, e isso precisa ser respeitado, observando as singularidades de cada contexto.

No debate, foram abordadas as outras opções de oferta de alimentação escolar no contexto da suspensão das aulas presenciais. Nesse sentido, discutiu-se sobre três fundamentos importantes na oferta da alimentação escolar no contexto estudado: a universalidade do atendimento; a periodicidade da oferta; e a qualidade dos gêneros alimentícios disponibilizados.

Outro ponto de interesse global sobre o modelo lógico operacional foi sobre os recursos humanos envolvidos com as atividades. De maneira geral, o nutricionista sempre aparecia em primeiro lugar, o que transparecia a ideia de que esse ator seria sempre o agente principal de todas as atividades.

Os participantes apontaram que seria importante rever a ordem de apresentação dos atores, entendendo que o nutricionista já tem as suas atribuições definidas, e que o modelo poderia oportunizar mais uma sobrecarga de trabalho. Desta forma, debateu-se sobre posicionar nos primeiros pontos os atores responsáveis diretamente pela execução da ação.

Fundamentado na discussão dos macros elementos do modelo lógico operacional, foi realizada na oficina de co-criação o debate para cada componente técnico individualmente. Dessa forma, serão apresentados e debatidos a seguir os produtos dessas discussões e reflexões.

#### a) Componente técnico coordenação técnica do PNAE no Modelo Lógico Operacional.

Em relação ao primeiro componente técnico do modelo lógico operacional, que versa sobre a coordenação técnica do PNAE, como expõe o quadro 05, os participantes da oficina de co-criação trouxeram algumas reflexões importantes. Primeiro, sobre o conflito de interesses para a organização desse componente.

A Resolução nº 06, de 2020, destaca no art. 15 que a coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito das EEx deve ser realizada por nutricionista Responsável Técnico – RT do PNAE vinculado à EEx, respeitando as diretrizes previstas na Lei nº 11.947, de 2009, e em legislações específicas, dentro de suas atribuições previstas na normativa do Conselho Federal de Nutricionistas.

**Quadro 05** - Elementos do Componente Técnico Coordenação Técnica do PNAE do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<p>- Recurso material: edital de seleção, previsão orçamentária para contratação das profissionais.</p> <p>- Recurso humano: profissionais do departamento de recursos humanos.</p>	<p>Selecionar nutricionistas para desenvolver atividades como Responsável Técnico do PNAE e para composição do quadro técnico</p>	<p>Proporção de nutricionistas lotadas no setor de alimentação escolar, regularizadas junto ao respectivo Conselho Regional de Nutricionistas e cadastrados nos sistemas do FNDE, em relação ao quantitativo previsto Resolução CFN nº 465, de 2010</p>	<p>Equipe disponível para o planejamento, execução e avaliação do PNAE</p>	<p>Contribuição para a efetividade do PNAE</p>
<p>- Recurso material: ambiente de trabalho adequado e com mobiliário e equipamentos em número suficiente</p> <p>-Recurso humano: nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar</p>	<p>Elaborar plano de trabalho do programa de alimentação escolar, incluindo as atividades obrigatórias e complementares estabelecidas na Resolução CFN nº 465, de 2010</p>	<p>Plano anual de trabalho do programa de alimentação escolar</p>	<p>Adequado planejamento do PNAE, conforme as normativas e diretrizes vigentes</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

Desta forma, a primeira atividade considerada para este componente técnico foi a seleção de nutricionistas para atuar nas entidades executoras, e posteriormente a elaboração de plano de trabalho do programa de alimentação escolar.

Durante a oficina salientou-se que a contratação de nutricionistas é uma ação fundamental para a adequada execução do PNAE. Contudo, na prática haveria equipes reduzidas, sem respeito ao número mínimo de nutricionistas que deveriam de ser contratadas, gerando como consequência sobrecarga de trabalho.

Da mesma forma, existiriam situações denominadas de conflito de interesses, onde o interesse privado prevalece sobre o interesse público, sobre as diretrizes que norteiam o programa. À título de interesse, a oferta de kits de alimentos com produtos que atendam aos

interesses da indústria de alimentos, e não ao emprego de uma alimentação adequada e saudável.

Da mesma forma, questionou-se sobre quem decide sobre a seleção de nutricionistas. E, em caso de ausência desse processo, quais mecanismos podem ser empregados para evidenciar, pressionar a sua efetivação.

Diante deste cenário, apontou-se na oficina que uma das estratégias para enfrentar estas situações seria, além do plano de trabalho, a elaboração de diretrizes orientadoras para o processo de trabalho. Isso indicaria os caminhos a serem percorridos para a garantia do direito à alimentação.

Desta forma, notabilizou-se a inserção de uma nova atividade nesse componente técnico, relacionada a fiscalização por órgãos de controle, que permitiria que as atividades da coordenação técnica do PNAE fossem realizadas plenamente. Essa ação seria uma estratégia de monitoramento, uma vez que é histórica a necessidade de contratação e a existência de profissionais sobrecarregados.

Importante frisar que o modelo lógico operacional foi pensado considerando que já teríamos nutricionistas contratados no contexto da sua aplicação. Mas, pensando na possibilidade que o documento tem de aplicabilidade prática e de importância, foi destacada a possibilidade de descrever uma etapa introdutória sobre a responsabilidade de contratar nutricionista pela entidade executora, assim como a necessidade de ter na Lei Orçamentária Anual (LOA) o cargo de nutricionista do PNAE.

Este debate é pertinente e deve ser observado no processo avaliativo. Da mesma forma, faz-se necessário reforçar os documentos já criados e estabelecidos em relação a este objeto.

#### b) Componente técnico execução do PNAE no Modelo Lógico Operacional.

A discussão sobre o componente técnico de execução do PNAE no modelo lógico do PNAE, exposto no quadro 06, suscitou uma série de debates no decorrer da oficina de co-criação. O primeiro ponto, como já destacado anteriormente, foi sobre a utilização do termo “kits de alimentos”. Conforme as discussões, a utilização desse termo inviabilizaria outras formas de oferta da alimentação escolar no contexto estudado.

Desta forma, como discutimos no processo de elaboração do modelo lógico teórico, após a oficina de co-criação, o termo “kits de alimentos” foi alterado, introduzindo-se a oferta de alimentação escolar ao invés de kits de alimentos, respeitando a escolha que poder ser adotada em cada localidade.

Adicionalmente, outro ponto abordado foi a necessidade de segmentar este componente técnico. Dentro deste componente, podem ser identificados três subcomponentes: Programação,

Compra e Aquisição de gêneros alimentícios; Preparo e distribuição da alimentação escolar; e Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

Sendo assim, foi proposto que o modelo lógico operacional fosse organizado em seis componentes técnicos, ao invés dos quatro pretendidos antes na proposta de modelo. Essa nova configuração permitiria melhor transparência das ações planejadas, e maior compreensão dos objetivos de cada componente, ampliando as possibilidades de utilização pelos atores sociais envolvidos com o PNAE, assim como possibilitar ao leitor maior objetividade na leitura do documento.

**Quadro 06** - Elementos do Componente Técnico Execução do PNAE no Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino.</li> <li>- Recurso humano: técnicos da secretaria de educação, especialmente os profissionais da coordenação de alimentação escolar e os de logística/informação</li> </ul>	Mapear a rede de estudantes matriculados na rede de ensino	Número de estudantes matriculados, por etapa e modalidade de ensino e período de permanência nas unidades escolares	Reconhecimento do público-alvo que será atendido pelo PNAE	Contribuição para a melhoria do planejamento e adequação do PNAE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: balança, estadiômetro, fita métrica, formulários de consumo alimentar, fichas de avaliação em papel ou notebook</li> <li>- Recurso humano: nutricionistas, profissionais capacitados da unidade escolar e profissionais da área da saúde, por meio do Programa Saúde na Escola (PSE)</li> </ul>	Diagnosticar e acompanhar o estado nutricional dos estudantes	Proporção de estudantes matriculados na rede de ensino avaliados	Identificação do perfil nutricional dos estudantes matriculados na rede de ensino	Contribuição para a efetividade do PNAE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: carta circular ao profissional de saúde, cartaz de sensibilização, cartaz com fluxograma de atendimento, atestado médico</li> <li>- Recurso humano: nutricionista, manipulador (a) de alimentos, professor(a), diretor(a), secretário(a) escolar e profissionais da saúde do PSE</li> </ul>	Identificar estudantes com necessidades nutricionais específicas	Número de unidades escolares da rede de ensino com fluxo estabelecido de atendimento ao Aluno com Necessidade Alimentar Especial (ANAE).	Mapeamento das unidades escolares e os respectivos estudantes que demandam de adaptação na alimentação escola	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: questionário com alimentos e expectativa de alimentos produzidos, especificidades sazonais da produção local, cronogramas de produção, dentre outras informações.</li> <li>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, da Secretaria de Agricultura, da EMATERi local ou nas organizações da agricultura familiar e membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)</li> </ul>	Diagnosticar a vocação agrícola da região.	Inserção de alimentos da agricultura familiar no cardápio escolar.	Adequação da alimentação escolar à produção local e efeito indutor no aumento e na qualidade da produção local	Contribuição para o desenvolvimento social e a economia local

<p>- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino, perfil nutricional dos estudantes matriculados na rede de ensino e diagnóstico dos estudantes que demandam de adaptação na alimentação escolar</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, membros do CAE</p>	<p>Definir os gêneros alimentícios para compor os kits de alimentos, com base no diagnóstico nutricional, parâmetros nutricionais do PNAE, respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada.</p>	<p>Termo de referência, com a especificação dos gêneros alimentícios que deverão compor os kits de alimentos, com estabelecimento do quantitativo necessário por alimento, considerando a etapa e modalidade de ensino e faixa etária dos estudantes, assim como o período de permanência na unidade escolar e número de refeições distribuídas em contexto de aulas presenciais</p>	<p>Proposta com kits de alimentos que atendam, em média, as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo</p>	<p>Contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes</p>
<p>- Recurso material: termo de referência dos gêneros alimentícios que irão compor os kits de alimentos</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Instituir processos para seleção, compra e armazenamento dos gêneros alimentícios para os kits de alimentos e/ou adequar os contratos vigentes</p>	<p>Estabelecimento de contratos para a compra dos gêneros alimentícios que irão compor os kits de alimentos</p>	<p>Adequada gestão dos recursos do programa</p>	<p>Contribuição para a efetividade do PNAE</p>
<p>- Recurso material: resultados dos processos licitatórios e das chamadas públicas</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e da coordenação financeira da entidade executora</p>	<p>Utilizar os recursos financeiros do programa para a aquisição dos gêneros alimentícios do cardápio escolar, em caráter suplementar</p>	<p>No mínimo Aplicação de no mínimo 75% dos recursos para a aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados</p> <p>Aplicação de no máximo 20% dos recursos para a aquisição de alimentos processados</p> <p>Aplicação de no máximo 5% dos recursos para a aquisição de ingredientes culinários processados</p>	<p>Diversidade alimentar dos kits de alimentos com a ampliação da oferta de alimentos com qualidade adequada às necessidades nutricionais</p>	<p>- Contribuição na melhoria dos hábitos alimentares dos estudantes.</p> <p>- Ampliação da sustentabilidade do</p>

		Aplicação de no mínimo 30% dos recursos na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.	Fortalecimento da agricultura familiar local; aquisição de alimentos mais frescos; e melhoria na geração de renda das famílias e economia local/regional	PNAE, em relação à confiança dos fornecedores de gêneros alimentícios
- Recurso material: recursos financeiros - Recurso humano: coordenação financeira da entidade executora	Complementar os recursos financeiros para garantir a compra de todos os gêneros alimentícios dos kits de alimentos	Proporção de kits de alimentos que poderão ser adquiridos com a complementação financeira da entidade executora, em relação ao total de estudantes	Universalidade de atendimentos dos estudantes matriculados na rede de ensino	
- Recurso material: procedimentos operacionais padronizados (POP) para o recebimento e armazenamento dos gêneros alimentícios - Recurso humano: nutricionistas, profissionais das unidades escolares, como os manipuladores de alimentos e os(as) diretores(as), e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora e membros do CAE	Capacitar os profissionais da rede para o recebimento, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos para compor os kits de alimentos	Proporção de profissionais capacitados na rede de ensino	Garantia da qualidade higiênico-sanitária dos gêneros alimentícios	Contribuição para a efetividade do PNAE
- Recurso material: fichas de cadastro - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE	Realizar o diagnóstico situacional da real demanda de estudantes que têm interesse em o recebimento dos kits de alimentos, para atendimento total desses estudantes	Número e proporção de estudantes que pretendem o recebimento dos kits de alimentos	Prevenção do desperdício e otimização da distribuição dos alimentos perecíveis	

<p>- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino, diagnóstico situacional da real demanda de estudantes para recebimento dos kits e contratos com os fornecedores</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE</p>	<p>Definir o cronograma de distribuição dos kits de alimentos</p>	<p>1 cronograma de distribuição para cada unidade escolar, com periodicidade definida pelo gestor local</p>	<p>Organização do processo de distribuição dos kits de alimentos</p>	
<p>- Recurso material: cronogramas de distribuição</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE</p>	<p>Organizar a logística de distribuição</p>	<p>100% das unidades escolares com locais e horários de entrega definidos</p>	<p>Prevenção de aglomerações de pessoas, visando contato mínimo entre distribuidor e beneficiário</p>	
<p>- Recurso material: POP para o recebimento e armazenamento dos gêneros alimentícios e fichas de registro e termo de referência dos gêneros alimentícios que irão compor os kits de alimentos</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, profissionais das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Receber os gêneros alimentícios adquiridos para compor os kits de alimentos</p>	<p>Número de itens de acordo com a quantidade e a qualidade definidas na requisição</p> <p>Número de itens com a data de validade correta</p> <p>Número de itens com o controle higiênico-sanitário adequado</p>	<p>Garantia da distribuição dos kits de alimentos conforme as especificações</p>	<p>Contribuição para a adequada execução do PNAE e para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes</p>
<p>- Recurso material: fichas de registro</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas e profissionais das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora</p>	<p>Registrar os estudantes que estão recebendo os kits de alimentos a cada entrega</p>	<p>Proporção de fichas de registro preenchidas em relação ao total de kits de alimentos distribuídos</p>	<p>Ofertada de kits de alimentos conforme as normativas vigentes e o planejamento da entidade executora</p>	<p>Contribuição para a garantia da universalidade do atendimento</p>
<p>- Recurso material: relação de estudantes por unidade e fichas de registro da distribuição</p>	<p>Realizar a busca ativa dos estudantes para o</p>	<p>Proporção de estudantes que foram contatados por unidade de ensino</p>	<p>Assegurar o acesso à política de alimentação escolar</p>	

- Recurso humano: nutricionistas e profissionais das unidades escolares	recebimento dos kits de alimentos			
- Recurso material: documentos de referência da literatura, fichas de controle - Recursos humanos: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE	Instituir medidas para o controle de saúde dos profissionais responsáveis pelo recebimento, armazenamento e distribuição dos kits de alimentos	Procedimento operacional padronizado para higiene e saúde o manipulador	Adoção de procedimentos específicos de avaliação do estado de saúde dos manipuladores de alimentos, realizando a busca ativa de casos suspeitos, almejando a identificação imediata	Contribuição para a mitigação da propagação do vírus
- Materiais: Equipamentos de Proteção Individual (EPI), fichas de registro de entregas do EPI - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e profissionais das unidades escolares	Disponibilizar Equipamentos de Proteção Individual (EPI), como luvas, máscaras e protetores faciais, na quantidade que possibilite a troca na frequência necessária, bem como capacitação para a utilização correta	Proporção de profissionais que receberam EPI em relação ao total de profissionais envolvidos no processo	Proteção dos profissionais	
- Recurso material: material de formação - Recurso humano: nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar	Formar continuamente os professores da rede de ensino.	Proporção de professores capacitados em relação ao total de profissionais	Multiplicação da temática no espaço escolar e nos novos ambientes alimentares fora do espaço escolar	Contribuição para a promoção da saúde dos escolares
- Recurso material: atividade e materiais produzidos pelos professores	Diagnosticar as tecnologias adotadas para o	Consolidado das estratégias adotadas: atividades e exercícios, materiais impressos, aulas gravadas, vídeos educativos, estudos dirigidos, pesquisas,	Identificação das estratégias mais apropriadas para o desenvolvimento das ações de EAN	

- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE	desenvolvimento das atividades pedagógicas na rede de ensino	projetos, entrevistas, experiências, simulações e outro		
- Recurso material: projeto político pedagógico da instituição, planos de aulas, documentos de referência - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE	Planejar com os professores de cada unidade escolar as atividades que serão desenvolvidas	1 planejamento por unidade escolar, contendo roteiros de atividades previstas nos planos de aula, contendo, minimamente, tema, objeto, objetivos, justificativa, metodologia a ser empregada e resultados esperados	Inserção da temática de alimentação e nutrição em diferentes oportunidades da prática pedagógica, respeitando o desenvolvimento de cada turma	
- Recurso material: Registros do desenvolvimento da atividade na prática - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e profissionais das unidades escolares	Inserir as ações de EAN no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares	Proporção de estudantes contemplados com as ações em relação ao total de estudantes	Ampliação do contato dos estudantes com práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis	
- Recurso material: plataformas da entidade executora - Recurso humano: profissionais das entidades executoras	Elaborar e divulgar informativos aos responsáveis	Publicações nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora, e/ou em murais da escola ou em grupos de responsáveis	Ampliação do acesso à informação	
- Recurso material: documentos de referência da literatura - Recurso humano: profissionais da entidade executora	Fornecer às famílias dos estudantes orientações para adequados processos de higienização	Publicações nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora, em murais da escola, em grupos de responsáveis informativos impressos	Ampliação da disponibilização de informações confiáveis sobre o tema	Contribuição na mitigação da propagação do vírus

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental dessa pesquisa.

Além da necessidade de segmentar o componente técnico de execução do PNAE em novos três eixos, os participantes da oficina de co-criação também destacaram a necessidade de alteração e exclusão de algumas atividades propostas no modelo lógico operacional.

Uma das atividades do modelo seria a “realização do diagnóstico situacional da real demanda de estudantes que têm interesse no recebimento dos kits de alimentos, para atendimento total desses estudantes”. O principal resultado dessa atividade seria a prevenção do desperdício e otimização da distribuição dos alimentos perecíveis.

Os participantes da oficina de co-criação debateram que a presença desta atividade no modelo poderia contrariar o disposto em uma das diretrizes da alimentação escolar, que é a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica. Essa atividade tenderia a reforçar o PNAE como um programa de assistência social, e não na realização de um direito, que atua na formação de hábitos alimentares.

Como este trabalho tem a pretensão de ser um instrumento para a garantia da oferta da alimentação escolar, enquanto direito constitucional dos estudantes da educação básica, definiu-se como melhor caminho a supressão dessa atividade do modelo. Dessa forma, o processo de programação, compra e aquisição de gêneros alimentícios, assim como de preparo e distribuição da alimentação escolar, deve ser realizado considerando a totalidade dos estudantes da rede de ensino.

Considerando o principal resultado da atividade suprimida, que seria a prevenção do desperdício e otimização da distribuição dos alimentos perecíveis, as entidades executoras poderiam priorizar a redistribuição da alimentação escolar.

Foi importante a discussão sobre esta atividade no modelo lógico, pois já demonstramos e debatemos em tópicos anteriores desta pesquisa que a universalidade foi um problema na execução do PNAE, no contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais.

Logo, o desafio nesse contexto não é identificar estudantes que talvez optassem por não receber a oferta da alimentação escolar no período estudado, mas sim garantir que todos os estudantes matriculados na educação básica tenham o seu direito inviolado. Portanto, as entidades executoras devem ter a programação para o atendimento de todos os estudantes matriculados, assim como no cenário de atividades presenciais.

Um ponto importante também debatido na oficina de co-criação foi sobre a inserção dos nutricionistas em algumas etapas no processo de programação, compra e aquisição de gêneros alimentícios. Destacamos no modelo sobre a instituição de processos para seleção, compra e armazenamento dos gêneros alimentícios para os kits de alimentos e/ou adequar os contratos vigentes.

Esta atividade visaria o estabelecimento de contratos para a compra dos gêneros alimentícios que irão compor os kits de alimentos, em processos licitatórios e de chamadas públicas, para a adequada gestão dos recursos do programa. Mas, os participantes da oficina de co-criação destacaram que nem sempre é garantida a presença do nutricionista nessa atividade, ficando mais restrita a equipe de gestão da entidade executora, o que pode acarretar prejuízos para a oferta da alimentação escolar.

Desta forma, apontou-se a necessidade de os nutricionistas estarem mais envolvidos nesta atividade. Caso não seja possível garantir a presença desses profissionais, seria importante que os mesmos organizassem modelos para orientar o processo de trabalho da equipe de gestão da entidade executora.

É importante frisar que este apontamento foi realizado durante a oficina, e que na realidade da execução do PNAE, esta dificuldade não deveria ocorrer. Os nutricionistas assumem nas entidades executoras a coordenação das ações de alimentação e nutrição, no âmbito das entidades executoras. Logo, devem ser envolvidos em todas as etapas.

As primeiras atividades do componente técnico de execução do PNAE são atividades que consideramos como pré-existentes, ou seja, atividades que já deveriam de ser realizadas no contexto de execução do PNAE nas unidades escolares, como atividades pedagógicas presenciais.

Logo, o mapeamento da rede de estudantes matriculados na rede de ensino, o diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos estudantes, a identificação dos estudantes com necessidades nutricionais específicas, e o diagnóstico da vocação agrícola da região, deveriam de ser ações já realizadas antes da suspensão das aulas.

Os participantes da oficina destacaram a necessidade da construção de documentos orientadores para nortear os profissionais na realização das referidas atividades, em um contexto de suspensão das aulas presenciais. Os componentes da oficina realçaram que seria importante nortear os profissionais das entidades executoras sobre como fazer essas ações no cenário estudado nesta pesquisa.

Esta proposta é relevante, mas expõe uma falha na execução do PNAE. Pois, se há a necessidade de elaborar documentos para nortear essas atividades no contexto estudado, abre-se a possibilidade de interpretação de que estas ações não seriam desenvolvidas no período anterior. Logo, o programa não estaria sendo implementado na sua totalidade como deveria de ser cumprido.

Uma vez que sem saber a demanda de estudantes da rede de ensino e os respectivos estados nutricionais dos estudantes e suas necessidades, e a vocação agrícola da região,

compreende-se que o programa esteja sendo executado sem o atendimento de suas principais diretrizes. Portanto, apresenta-se o questionamento de como o programa estaria sendo executado anteriormente.

Desta forma, entende-se que o processo avaliativo a ser desenvolvido deve compreender um diagnóstico de como o programa estava sendo executado em um contexto de atividades pedagógicas presenciais. Por consequência, seria possível compreender como as atividades que foram consideradas nesta pesquisa como pré-existentes puderam ser desenvolvidas no novo cenário.

Ainda em relação ao componente técnico de execução do PNAE, no âmbito das atividades de EAN, durante a oficina de co-criação, os participantes salientaram a necessidade de reorganizar a disposição das atividades propostas. Essa nova configuração permitiria a melhor instituição das ações. Dessa maneira, a atividade de inserção das ações de EAN no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares deveria se configurar como primeiro ato desse eixo.

De maneira similar as atividades pré-existentes, os membros da oficina também debateram sobre a necessidade da elaboração de materiais norteadores para permitir o desenvolvimento de ações de EAN na prática, no contexto de suspensão das aulas presenciais.

No decorrer do processo de reflexão sobre as atividades de EAN, no cenário estudado, foram pensadas ferramentas para ampliar as possibilidades de realização dessas atividades. Assim sendo, ponderou-se sobre o diagnóstico das tecnologias adotadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas na rede de ensino, para que fossem identificadas as estratégias mais apropriadas para o desenvolvimento das ações de EAN, no novo cenário.

Este diagnóstico seria importante para associar as ações de EAN às atividades pedagógicas, de maneira a correlacionar essas ações e ampliar a sua utilização. De modo igual, também compreendemos a importância de planejar com os profissionais da educação de cada unidade escolar as atividades que serão desenvolvidas, para que haja a inserção da temática de alimentação e nutrição em diferentes oportunidades da prática pedagógica, respeitando o desenvolvimento de cada turma.

Destacamos que ao respeitar a autonomia das entidades executoras, não determinamos neste trabalho como cada EEx. deveria fazer para implantar essas ações. Mas, que deveria ocorrer a articulação entre os pares para que as ações fossem desenvolvidas. O desafio para essa articulação é significativo, o que se transparece quando se identifica a falta de ações regulares de EAN, no cenário estudado.

Contudo, este desafio não deve se reverter a supressão destas atividades, e sim na provocação para a sua implementação. E isso envolve também a identificação de ações que estão no âmbito da EAN, mas que não são compreendidas como ações de EAN, como, por exemplo, o entendimento do processo de oferta de alimentação escolar como uma ação de EAN.

A utilização adequada dos alimentos ofertados é um dos produtos das atividades de EAN. Nesse sentido, o público-alvo dessas atividades é ampliado, não sendo apenas os estudantes da educação básica, titulares do direito à alimentação escolar, mas também os seus responsáveis. Assim, as ações alcançam as pessoas envolvidas com o cuidado dos estudantes, possibilitando o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

Uma crítica ao modelo lógico operacional seria sobre a ausência de correlação entre as atividades dispostas em relação à EAN e a oferta da alimentação escolar. Sendo assim, compreendendo que as atividades deveriam se retroalimentar (a oferta do alimento e a ação educativa), propôs-se alterações no modelo, possibilitando que os produtos dialoguem com a adequada utilização dos alimentos que os estudantes recebem, conectando os eixos estratégicos do PNAE.

c) Componente técnico monitoramento e avaliação do PNAE no Modelo Lógico Operacional.

O quadro 07 apresenta o componente técnico de monitoramento e avaliação das estratégias adotadas pela entidade executora Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

**Quadro 07** - Elementos do Componente Técnico de Monitoramento e avaliação das estratégias adotadas pela entidade executora Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
- Recurso material: comprova-ntes de capacitação, e os nomes de todos os profissionais envolvidos neste processo e o	Verificar o número de profissionais capacitados para o recebimento, armazenamento e distribuição dos kits de alimentos	Proporção de profissionais capacitados em relação ao número total de profissionais envolvidos com o processo	Fomento ao desenvolvimento de novas habilidades, capacidades e atitudes no processo de trabalho	Contribuição para a melhoria da execução do PNAE

<p>quantitativo que foi capacitado</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, gestores das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Verificar o número de profissionais capacitados para desenvolverem ações de EAN nas unidades escolares</p>			
<p>- Recurso material: fichas de registro dos recebimentos dos kits de alimentos</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Analisar os dados relativos à entrega dos kits pelos fornecedores</p>	<p>Proporção de entregas realizadas de acordo com o termo de referência de aquisição em relação ao total de entregas</p>	<p>Mensuração do perfil dos fornecedores frente às exigências estabelecidas nos contratos</p>	<p>Adaptação de novos processos de aquisição de alimentos</p>
<p>- Recurso material: fichas de cadastro dos estudantes para recebimento dos kits, fichas de recebimento dos kits pelos estudantes, e dados relativos ao total de recursos empregados e contratos estabelecidos</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Investigar se o montante de recursos empregados (FNDE + EEx) possibilita a aquisição do total de kits de alimentos para a demanda de estudantes</p>	<p>Proporção de estudantes contemplados com os kits em relação ao total de estudantes das fichas de cadastro</p>	<p>Retroalimentar o planejamento</p>	<p>Contribuição para a garantia da universalidade do atendimento</p>
<p>- Recurso material: Prestação de contas</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais</p>	<p>Analisar se os recursos financeiros do PNAE foram utilizados exclusivamente para a</p>	<p>Proporção do recurso financeiro transferido pelo FNDE para aquisição de gêneros</p>	<p>Garantia da correta utilização dos recursos</p>	<p>Contribuição para efetividade do PNAE</p>

profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE	compra de gêneros alimentícios	alimentícios em relação ao total de recurso utilizado dessa fonte		
- Recurso material: fichas de avaliação - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, e profissionais das unidades escolares	Aplicar uma versão adaptada do teste de aceitabilidade para os kits de alimentos	Proporção de fichas de avaliação dos kits de alimentos preenchidas	Determinação da qualidade do serviço executado e correta aplicação dos recursos	
- Recurso material: plataforma digital, número de telefones, incluindo possibilidade para envio de mensagens instantâneas - Recurso humano: profissionais das entidades executoras	Instituir ou reforçar canais para recebimentos de denúncias em relação à distribuição dos kits de alimentos	Tipos de denúncias recebidas, com informações sobre a execução do PNAE sistematizadas	Informações sobre a execução do PNAE sistematizadas no contexto local	
- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas - Recurso humano: profissionais das entidades executoras	Publicizar as informações das ações executadas	Publicações no diário oficial, nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora	Disseminação dos resultados da execução do PNAE	
- Recurso material: plataforma digital - Recurso humano: profissionais das entidades executoras	Realizar audiências públicas para diálogo com a sociedade civil em relação à execução do PNAE	Número de audiências públicas realizadas	Desenvolvimento de espaço para diálogo com a sociedade civil e instituições de mobilizações sociais	
- Recurso material: relatório das ações empreendidas com os recursos transferidos; extratos bancários da conta corrente específica, inclusive os de aplicação no	Realizar a prestação de contas dos recursos do PNAE	Prestação de contas do total dos recursos recebidos para a execução do PNAE em cada exercício financeiro	Transparência às ações realizadas pelas entidades executoras	

mercado financeiro; documentos disponíveis referentes à transferência dos recursos; contratos estabelecidos - Recurso humano: ordenador de despesa, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e da coordenação financeira da entidade executora				
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

Durante a oficina, os participantes apresentaram questionamentos importantes para este processo, uma vez que devem ser pensadas ações para a execução do PNAE, mas também instrumento para monitorar e avaliar como as mesmas estão sendo desenvolvidas. Esse processo é importante e oportuniza um reconhecimento dos desafios vivenciados e as ações que podem ser pensadas para redirecionar as metodologias adotadas, almejando o alcance dos objetivos propostos.

Neste sentido, os participantes trouxeram propostas para qualificar este processo. Uma das atividades deste componente técnico é a aplicação de uma versão adaptada do teste de aceitabilidade para os kits de alimentos, para determinar a qualidade do serviço executado e a correta aplicação dos recursos.

Além do teste, os participantes dialogaram sobre a inclusão de uma análise qualitativa dos gêneros alimentícios ofertados na alimentação escolar, uma vez que os alimentos poderiam ser bem aceitos pelos estudantes, mas não necessariamente serem adequados para o emprego da alimentação saudável e adequada. Dessa forma, abranger ações qualitativas e quantitativas em relação à alimentação disponibilizada.

Os aspectos qualitativos no processo de monitoramento e avaliação foram muito debatidos pelos participantes da oficina, em especial a utilização dos recursos financeiros. Os participantes argumentaram sobre a necessidade de analisar se os recursos foram utilizados conforme preveem as normativas vigentes, sobretudo em relação aos recursos transferidos pelo FNDE.

Da mesma forma, a indispensabilidade de acompanhar o processo de equidade na transferência dos recursos financeiros, no âmbito das entidades executoras. Sendo importante,

portanto, acompanhar se para cada unidade escolar há a programação de recursos para o atendimento de todos os estudantes matriculados e todos os dias letivos.

Um ponto relevante deste componente técnico foi sobre o que fazer com os resultados destes processos de monitoramento e avaliação. Esse questionamento transborda a necessidade da inclusão de estratégias de avaliação com a participação dos atores sociais envolvidos com o programa, possibilitando que os produtos desse processo sejam utilizados como ferramenta para induzir o alcance dos objetivos do programa, retroalimentando os processos. Por esse ângulo, desponta-se a participação dos membros do controle social para a execução do PNAE.

d) Componente técnico controle social do PNAE no Modelo Lógico Operacional.

O quadro 08 expõe as atividades do componente técnico de controle social do PNAE, elaboradas para o modelo lógico operacional do programa. Com base neste quadro, os participantes da oficina trouxeram para o debate a necessidade da instituição de mecanismos para a garantia da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar. Um dos apontamentos foi sobre como e onde publicizar as ações desenvolvidas por esse órgão.

Uma das propostas apresentadas foi a criação de um painel pelo FNDE com os relatórios de gestão elaborados pelos conselhos, permitindo que os conselheiros se instrumentalizassem. Essa é uma ação interessante, mas que não deve ser desvinculada da obrigatoriedade da entidade executora em divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.

**Quadro 08** - Elementos do Componente Técnico Controle Social do Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, antes da oficina de co-criação.

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
- Recurso material: equipamentos de informática, espaço físico para reuniões, mobiliário adequado, veículo para transporte - Recurso humano: profissionais da entidade executora	Prover condições para reuniões presenciais e/ou virtuais	Reuniões periódicas para discutir a execução do programa	Atendimento das necessidades logísticas, administrativas e financeiras do CAE	Contribuição para a efetividade do PNAE
	Prover transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência	Proporção de solicitações de veículos atendidas		
	Prover equipamentos de informática	Acesso à tecnologias para o desenvolvimento das ações		

	Fornecer todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas	Proporção de solicitações de documentos atendidas	
- Recurso material: documentos de referência da literatura - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da entidade executora e representantes do FNDE	Promover espaços de formação para os membros do conselho	Proporção de conselheiros capitados por ano de exercício	Ampliação do número de conselheiros aptos para o desenvolvimento das atividades
- Recurso material: equipamentos de informática, espaço físico para reuniões, mobiliário adequado, veículo para transporte, dados da rede de ensino - Recurso humano: membros do CAE	Instituir plano de ação	1 plano de ação para cada ano letivo, com, no mínimo, o planejamento das ações, calendário de atividades e orçamento com previsão de despesas	Organização do processo de trabalho do CAE durante o ano para supervisionar a execução do PNAE
- Recurso material: termo de referência de alimentos para os editais de licitação e chamada pública e/ou contratos vigentes - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e membros do CAE	Debater com a coordenação técnica do PNAE os itens constantes nos kits de distribuídos	Análise da relação de gêneros alimentícios adquiridos e distribuídos	Distribuição de kits de alimentos que atendam às necessidades nutricionais de cada faixa etária e a o tempo de permanência nas unidades escolares
- Recurso material: editais de licitação e chamada pública e/ou contratos vigente - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, membros do CAE e	Verificar se as modalidades de compras de gêneros alimentícios estão corretas e se os editais foram amplamente divulgados	Número de editais analisados	Acompanhamento dos processos para certificar que os procedimentos estão sendo conduzidos da maneira correta

assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira				
- Recurso material: documentos relativos às despesas - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira	Analisar as despesas realizadas para aquisição e distribuição dos kits de alimentos	Proporção de despesas adequadas	Verificação da aplicação dos recursos	
- Recurso material: documentos relativos às despesas - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira	Verificar o atendimento do percentual dos recursos do PNAE para a compra da agricultura familiar	Proporção de despesas adequadas	Verificação da aplicação dos recursos	
- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas - Recurso humano: membros do CAE	Comunicar aos órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE	Proporção de comunicações enviadas em relação ao total de inadequações identificadas	Disseminação de informações sobre falhas identificadas para tomada de decisão pelos órgão de controle	
- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas - Recurso humano: membros do CAE e profissionais da entidade executora	Publicizar ações	Publicações no diário oficial, nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora	Disseminação das estratégias adotadas	
- Recurso material: prestação e contas, relatório de gestão	Emitir parecer conclusivo	Parecer Conclusivo do total dos recursos recebidos para a execução do PNAE	Análise da aplicação dos recursos, classificando em regular (aprovada) ou	

- Recurso humano: membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira		em cada exercício financeiro	não (não aprovada) ou parcialmente regular (aprovada com ressalvas)	
--	--	---------------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa.

Ainda em relação à atuação do CAE, o modelo lógico operacional apresenta atividades para a organização do órgão para o desenvolvimento pleno das ações do PNAE. Para a legitimidade das ações do órgão é preciso a mobilização para que as entidades executoras implementem as suas atribuições, que garantam que as atividades propostas no modelo lógico sejam executadas de maneira adequada.

No mesmo caminho, debateu-se sobre a sensibilização dos membros do CAE. Apontou-se que muitos conselheiros são indicados para atuar no CAE, e que por essa razão teriam o receio de realizar o enfrentamento para a garantia do direito à alimentação escolar. Logo seriam necessárias mais ações para a sensibilização desses atores.

No que se refere às propostas de modificações no modelo lógico, os participantes da oficina recomendaram a inclusão da atividade de acompanhamento *in loco* da distribuição da oferta da alimentação escolar, utilizando como instrumento termos de visita. Da mesma forma, foi proposto que os produtos que tinham como objeto metas quantitativas, como a proporção de comunicações enviadas em relação ao total de inadequações identificadas, fossem alteradas, de modo a contemplarem aspectos qualitativos da atuação do conselho.

Uma das medidas apresentadas foi a utilização das informações expostas e discutidas nos relatórios de gestão, de modo a considerar os instrumentos já empregados pelos conselheiros.

Fundamentado nas discussões da oficina de co-criação, foram realizadas as alterações no modelo lógico operacional, considerando os comentários e contribuições de comum acordo, em conformidade com o objetivo estabelecido para esta pesquisa.

Ao compartilhar o modelo com os participantes da oficina após a incorporação no material das atribuições, não foram apresentadas novas considerações pelos componentes da discussão. Dessa forma, compreendeu-se que para o grupo da oficina, as modificações realizadas contemplaram os debates realizados.

### 6.3.3 Segunda etapa de co-criação dos modelos lógicos

Os modelos lógicos teórico e operacional, construídos após a oficina de co-criação e da consulta individual aos participantes da oficina, foram objeto de mais uma etapa, com a equipe técnica do CECANE-UFF, que desenvolve atividades formativas com atores sociais envolvidos com o desenvolvimento do PNAE no Estado do Rio de Janeiro.

Esta etapa considerou a inclusão das proposições debatidas na oficina realizada em fevereiro, para a execução do PNAE, em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais.

Entendemos que o processo pode e deve ser mais amplo, e que em processos avaliativos posteriores, os modelos possam ser novamente validados, considerando as especificidades locais.

Nestes modelos lógicos, foram consideradas a oferta da alimentação escolar para o consumo em um novo ambiente alimentar para a alimentação escolar, a residência dos estudantes. Dessa forma, os integrantes do CECANE-UFF analisaram o conteúdo e a plausibilidade das relações estabelecidas no modelo lógico.

Desta forma, foram adotadas na análise as seguintes perguntas norteadoras:

1. As atividades propostas atendem aos componentes do programa?
2. A realização de cada atividade é possível a partir dos recursos listados?
3. As atividades possibilitam o alcance dos resultados?
4. Com os resultados alcançados, é possível atingir o impacto do programa?
5. A partir das relações estabelecidas no modelo lógico é plausível compreender a contribuição do programa para o direito humano à alimentação adequada dos estudantes?

Em relação ao modelo lógico teórico, as integrantes do CECANE-UFF propuseram a alteração do grau de influência da Agência de Assistência Técnica Rural, e das cooperativas e associações voltadas para a agricultura familiar. No modelo proposto, essas instituições foram consideradas com baixo grau de influência para a execução do PNAE.

Entretanto, neste processo considerou-se o deslocamento para o grau intermediário de influência na execução do PNAE. Destaca-se que ao determinarmos nesta pesquisa a disposição dos atores nesse grau de influência consideramos a influência das suas ações no impacto na execução do programa, já que a ausência das suas ações pode provocar a alteração da implementação do PNAE e, conseqüentemente, no alcance dos objetivos do programa.

Portanto, entendendo a importância da atuação dessas instituições para o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar, como dispõe as diretrizes da alimentação escolar, pauta-se como apropriada a alteração do grau de influência.

A atuação das Agências ou Instituições de Assistência Técnica Rural, das Associações e das Cooperativas já havia sido debatida na oficina de co-criação, realizada em fevereiro de 2022. Nesse espaço, foi disposto sobre o papel no preparo dos agricultores para a participação no programa, garantindo a sua representação e a ampliação da oferta de produtos com qualidade no programa.

Logo, vemos a conexão entre as duas etapas de co-criação. Isso revela ainda mais a pertinência da modificação do grau de influência destes atores no modelo lógico do PNAE.

Em referência ao modelo lógico operacional, as integrantes do CECANE-UFF foram apresentando para cada pergunta norteadora elementos para discussão. Ao responderem se as atividades propostas atenderam aos componentes do programa, as integrantes destacaram a necessidade de modificação em quatro componentes técnicos do modelo lógico operacional.

Para o componente técnico *coordenação técnica do PNAE*, as integrantes do CECANE-UFF salientaram que a atividade relacionada à seleção de nutricionistas para desenvolvimento de atividades como RT do PNAE e para composição do quadro técnico deveria ser modificada.

De acordo com a análise, o mais adequado seria inserir uma atividade para previsão de nutricionistas em quantidade adequada. Essa proposta pode direcionar mais o processo de trabalho nas entidades executoras.

Ainda neste componente técnico, as integrantes do CECANE-UFF notabilizaram a atividade de realizar visitas de fiscalização para análise do exercício profissional do nutricionista e do cumprimento pelos gestores públicos dos parâmetros numéricos mínimos de referência e condições de trabalho dos nutricionistas. Conforme análise apresentada, essa não seria uma atividade da coordenação técnica do PNAE.

Realmente, esta não é uma atividade que seria exercida pelos nutricionistas da entidade executora. Essa foi uma atividade refletida após a oficina de co-criação, almejando que a atuação dos nutricionistas seja garantida.

Entretanto, ao ser configurada no componente técnico *coordenação do PNAE*, a análise desenvolvida pela equipe do CECANE-UFF é acertada. O mais adequado seria estabelecer esta atividade enquanto ação transversal, de modo a mobilizar os órgãos de controle, sobretudo o Conselho Regional de Nutricionistas, para o exercício.

Em relação ao componente técnico *Programação, Compra e Aquisição de gêneros alimentícios* do modelo lógico operacional, foram manifestadas algumas proposições de alterações. A primeira, relaciona-se ao nome do componente técnico, para a substituição da palavra programação por planejamento.

Considerando que a programação possa ser compreendida como um instrumento no planejamento, e que no processo de compra e aquisição de gêneros alimentícios também ocorra ações relacionadas a programação, a proposta de alteração é propícia.

A primeira atividade do referido componente técnico é o mapeamento da rede de estudantes matriculados na rede de ensino, para o reconhecimento do público-alvo que será atendido pelo PNAE. De maneira oportuna, apontou-se nesse processo a necessidade de alteração de atividade, sendo mais adequado a utilização do mapeamento já realizado anteriormente pela entidade executora. Essa proposta é conveniente e oportuniza a utilização de dados e informações já trabalhados localmente.

De modo similar, em relação a este componente técnico, ao responder o questionamento se as atividades propostas atendem aos componentes do programa, apresentam-se propostas para alteração das nomenclaturas utilizadas, almejando melhor compreensão e utilização do material.

É importante destacar que a segunda etapa de co-criação considerou a necessidade de utilizar dados que a entidade executora já teria consolidado para algumas atividades, mas não para todas as que esta pesquisa já considerava como atividades pré-existentes, como o diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos estudantes. Sendo assim, torna-se mais evidente que nos processos avaliativos subsequentes sejam diagnosticadas as condições preliminares para a execução do programa.

No processo formativo inerente ao componente técnico *planejamento, compra e aquisição de gêneros alimentícios*, com a atividade de capacitação dos profissionais da rede para o recebimento, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, foi introduzida uma ação importante. A segunda etapa de co-criação externou a necessidade de elaboração do Manual de Boas Práticas, que será uma base importante para o processo de compartilhamento das informações e indutor de ações correspondentes entre os pares.

No tocante ao componente técnico *educação alimentar e nutricional*, a segunda etapa de co-criação mais uma vez externou a utilidade em utilizar os instrumentos já empregados na prática diária. A primeira ação desse componente fazia menção a inserção das ações de EAN no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares.

Entretanto, já deveria ser um instrumento construído e em utilização. Dessa forma, não caberia a inclusão das ações de EAN, e sim o (re) planejamento das atividades de EAN, em especial no novo contexto. As atividades que são organizadas a seguir no modelo lógico operacional oportunizam essa ação, uma vez que ao diagnosticar as tecnologias que estão sendo utilizadas, ampliam-se as possibilidades de planejamento.

Da mesma forma, notabiliza-se a atividade de formação contínua dos profissionais da educação da rede de ensino, para a multiplicação da temática no espaço escolar e nos novos ambientes alimentares fora do espaço escolar. Na segunda etapa de co-criação problematizou-se que no contexto estudado, provavelmente, essa atividade poderia ter sido interrompida. Logo, o mais adequado seria incluir adaptações nos processos formativos.

Por fim, em relação ao questionamento se as atividades propostas atendem aos componentes do programa, foi destacado para o componente técnico *Monitoramento e avaliação das estratégias adotadas pela Entidade Executora*, o benefício de alteração em uma das atividades.

A aplicação de uma versão adaptada do teste de aceitabilidade para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais foi considerada inadequada para o contexto estudado, pois seria um instrumento para avaliar as preparações alimentares na escola. De maneira similar ao que ocorreu na oficina de co-criação, na segunda etapa pautou-se a necessidade de inserir uma atividade relativa à análise da alimentação escolar ofertada, não necessariamente com uma versão adaptada do teste de aceitabilidade.

Desta forma, compreende-se a viabilidade de exclusão do teste, e a inclusão de um processo de avaliação, para analisar o emprego da alimentação saudável e adequada. Dando continuidade à segunda etapa de co-criação, o questionamento acerca da realização de cada atividade é possível a partir dos recursos listados, o que provocou algumas reflexões para o desenvolvimento do modelo lógico operacional.

Para o componente técnico de coordenação técnica do PNAE, considerou-se dispensável a especificação de que os profissionais do departamento de recursos humanos da entidade executora seriam necessários para a atividade de previsão dos nutricionistas, pois já fazem parte da estrutura mínima da EEx. Contudo, espera-se que este instrumento seja mobilizador de ações, e que possa reforçar a utilização das estruturas da EEx, interpretando-se como pertinente a manutenção do estabelecido.

De maneira similar, outras propostas de alterações foram realizadas na segunda etapa de co-criação do material e foram incorporadas ao modelo lógico operacional. Para os questionamentos 03, 04 e 05, foram expostas considerações coletivas.

Em relação aos questionamentos “as atividades possibilitam o alcance dos resultados” e “com os resultados alcançados, é possível atingir o impacto do programa”, foi destacado que a partir dos ajustes recomendados a partir da análise do documento, seria possível alcançar os objetivos propostos. No entanto, apontou-se que em virtude de o programa ser operado em diferentes contextos, e sendo assim suscetível a diferentes situações, há perspectivas que podem não ter sido contempladas nos modelos elaborados.

Esta reflexão é importante e dialoga com o já discutido nesta pesquisa. Não pretendemos que este trabalho seja interpretado como um padrão único para a resolução da problemática relacionada à ausência de garantia do direito humano à alimentação adequada. Mas, esperamos que a partir dele sejam disseminadas estratégias que podem ser empregadas no processo de tomada de decisão das entidades executoras do programa.

Portanto, compreendemos que a execução do PNAE em cada localidade apresentará diferenças em respeito à diversidade nos cenários de prática, planejamento, avaliação e monitoramento das ações.

Por fim, ao responderem a indagação sobre a possibilidade de o modelo lógico contribuir para o direito humano à alimentação adequada dos estudantes, a partir das relações estabelecidas, destacou-se que parcialmente esse objetivo poder ser alcançado. De acordo com o exposto na segunda etapa de co-criação, o modelo não inclui mecanismos de exigibilidade do direito à alimentação adequada e saudável, apesar de evidenciar estruturas de monitoramento, e enfatizar o princípio da universalidade e do controle social.

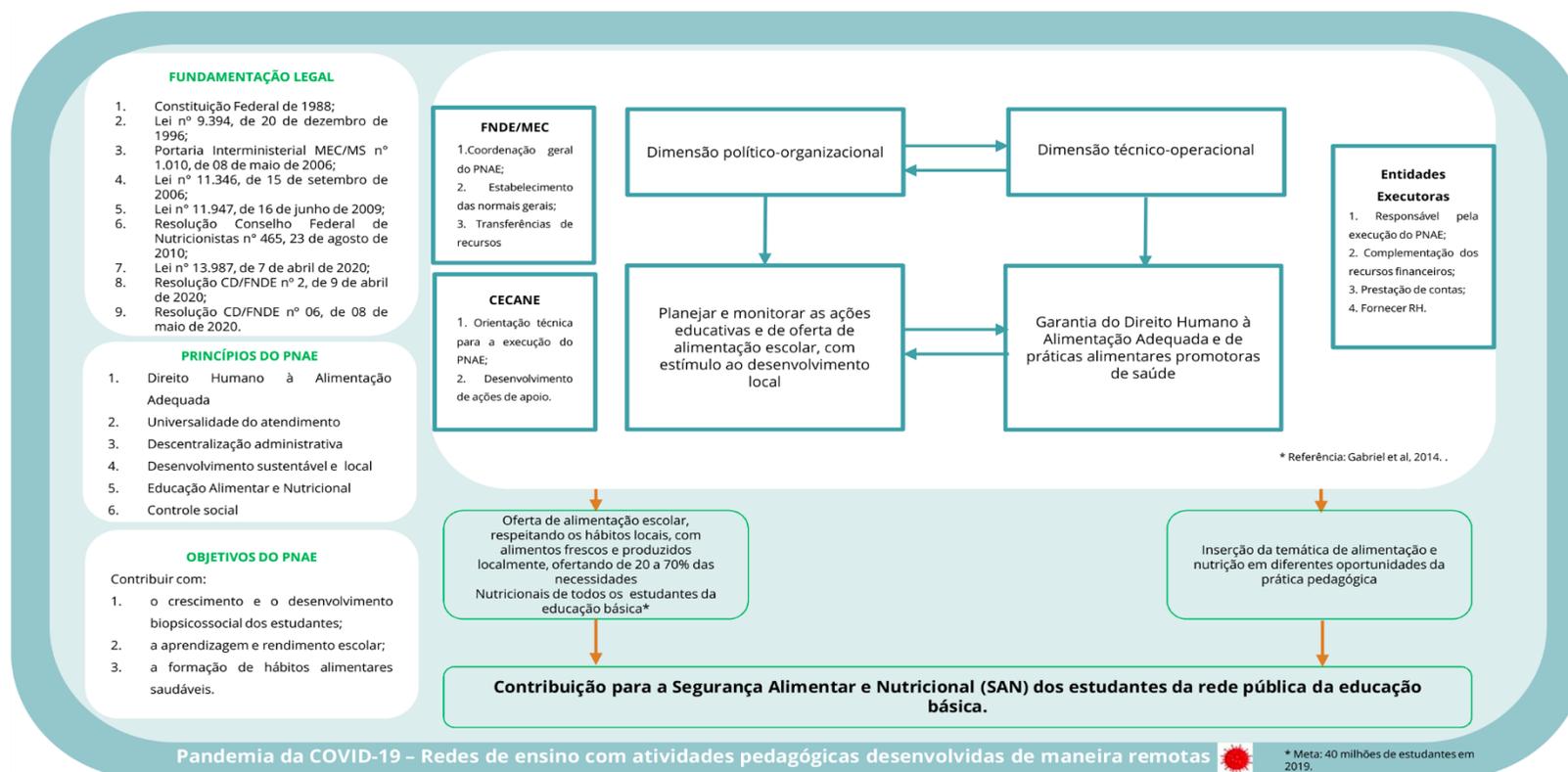
Entretanto, a exigibilidade de um direito pode ser conceituada como a possibilidade de um titular de direito, que tenha tido algum dos seus direitos humanos violados, de notificar ou reclamar junto ao Estado, a execução efetiva do direito violado ou a reparação (ABRANDH, 2006; BRASIL, 2017d).

Desta forma, ao expor detalhadamente os objetivos, público-alvo, metas a serem alcançadas, ações previstas para a operacionalização do programa, os recursos que devem ser empregados para a execução das ações e os resultados a serem atingidos, consideramos que os modelos lógicos elaborados fornecem informações importantes para apoiar os mecanismos para obrigar o poder público a responder às demandas dos titulares.

Uma vez que compreendendo como cada etapa deve ocorrer, e os respectivos recursos necessários, ampliam-se as possibilidades de desenvolver protocolos de requisição mais apropriados. Contudo, a partir dos processos avaliativos, e a validação dos modelos lógicos em cada localidade, mais mecanismos podem ser identificados e acionados para a garantia do direito à alimentação escolar.

Fundamentado nas discussões estabelecidas, as figuras 07 e 08, assim como o quadro 09, apresentam os modelos lógicos teórico e operacional modificados, como principais resultados desta pesquisa.

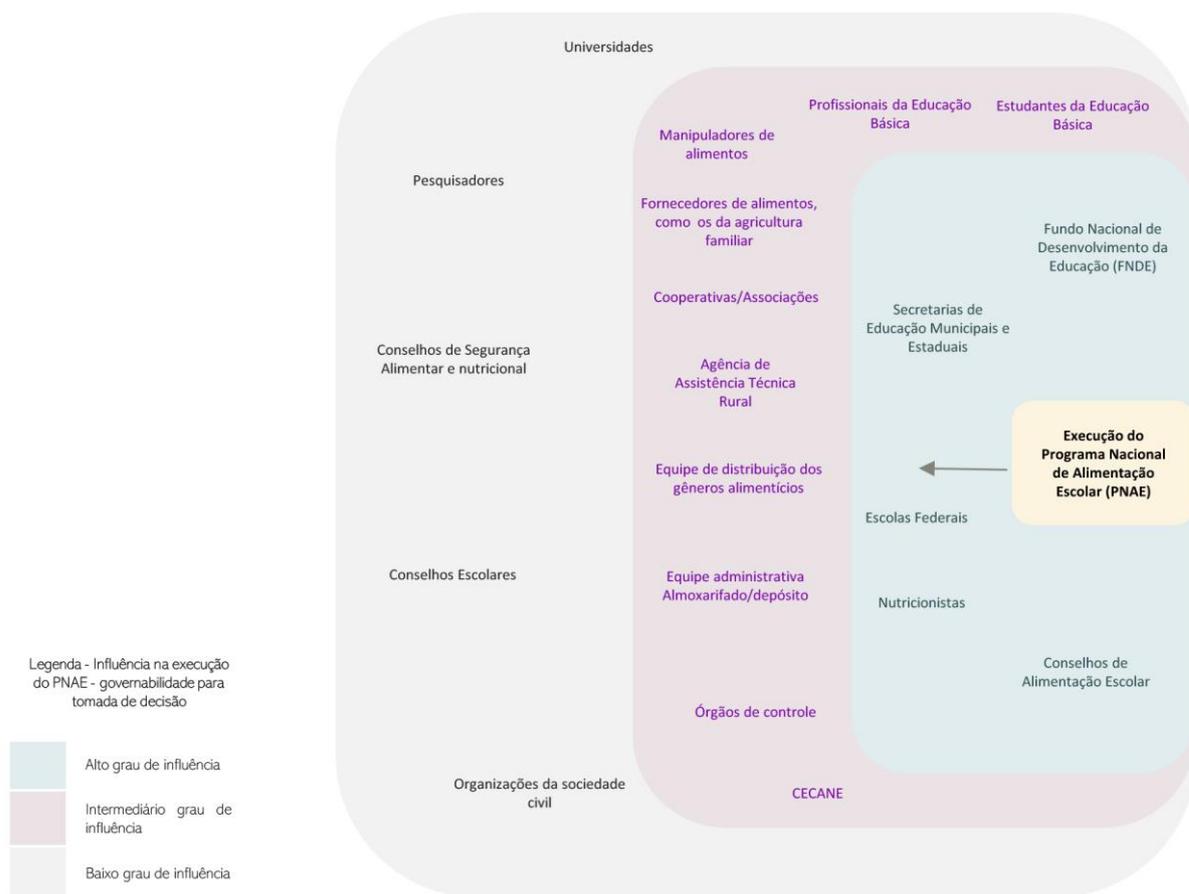
**Figura 07** - Modelo Lógico Teórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a segunda etapa do processo de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa e as etapas de co-criação;

Sigla: CECANE: Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar.

**Figura 08** - Rede de Atores sociais e influência na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulados ao Modelo Lógico Teórico do programa em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a segunda etapa do processo de co-criação.



Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa e as etapas de co-criação.

**Quadro 09** - Modelo Lógico Operacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão das atividades pedagógicas presenciais, após a segunda etapa do processo de co-criação.

**Modelo Lógico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em um contexto de suspensão de aulas presenciais**

**Público-alvo do PNAE:** estudantes da Educação Básica pública das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal de ensino

**Objetivos do PNAE:** contribuir com o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes; com sua aprendizagem e rendimento escolar; e com a formação de hábitos alimentares saudáveis

Dimensões	Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos	Eixo Transversal
Coordenação técnica do PNAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: edital de seleção, previsão orçamentária para contratação das profissionais</li> <li>- Recurso humano: profissionais do departamento de recursos humanos.</li> </ul>	Prever nutricionistas para desenvolver atividades como Responsável Técnico do PNAE e para composição do quadro técnico	Proporção de nutricionistas lotadas no setor de alimentação escolar, regularizadas junto ao respectivo Conselho Regional de Nutricionistas e cadastrados nos sistemas do FNDE, em relação ao quantitativo previsto Resolução CFN nº 465, de 2010	Equipe disponível para o planejamento, execução e avaliação do PNAE	Contribuição para a efetividade do PNAE	<p><b>Conselho Regional de Nutricionistas e órgãos de controle:</b> Realizar visitas de fiscalização para análise do exercício profissional do nutricionista e do cumprimento pelos gestores públicos dos</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: ambiente de trabalho adequado e com mobiliário e equipamentos em número suficiente.</li> <li>- Recurso humano: nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar.</li> </ul>	Elaborar plano de trabalho do programa de alimentação escolar, incluindo as atividades obrigatórias e complementares estabelecidas na Resolução CFN nº 465, de 2010	Plano anual de trabalho do programa de alimentação escolar, com as respectivas diretrizes para a correta execução do programa	Adequado planejamento do PNAE, conforme as normativas e diretrizes vigentes	parâmetros numéricos mínimos de referência e condições de trabalho dos nutricionistas
Planejamento, Compra e Aquisição de gêneros alimentícios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino</li> <li>- Recurso humano: técnicos da secretaria de educação, especialmente os profissionais da coordenação de alimentação escolar e os de logística/informação.</li> </ul>	Utilizar os dados da EEx sobre os estudantes matriculados na rede de ensino	Número de estudantes matriculados, por etapa e modalidade de ensino e período de permanência nas unidades escolares	Reconhecimento do público-alvo que será atendido pelo PNAE	Contribuição para a melhoria do planejamento e adequação do PNAE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: balança, estadiômetro, fita métrica, formulários de consumo alimentar, fichas de avaliação em papel ou notebook</li> </ul>	Diagnosticar e acompanhar o estado nutricional dos estudantes	Proporção de estudantes matriculados na rede de ensino avaliados	Identificação do perfil nutricional dos estudantes matriculados na rede de ensino	Contribuição para a efetividade do PNAE

	<p>- Recurso humano: nutricionistas, profissionais capacitados da unidade escolar e profissionais da área da saúde, por meio do Programa Saúde na Escola (PSE)</p>				
	<p>- Recurso material: fluxo de informação e de procedimentos para atender as demandas de necessidades especiais</p> <p>-Recurso humano: profissionais da educação, nutricionista, e profissionais da saúde do PSE</p>	<p>Identificar estudantes com necessidades nutricionais específicas</p>	<p>Número de unidades escolares da rede de ensino com fluxo estabelecido de atendimento ao Aluno com Necessidade Alimentar Especial (ANAE).</p>	<p>Mapeamento das unidades escolares e os respectivos estudantes que demandam de adaptação na alimentação escolar</p>	
	<p>- Recurso material: questionário com alimentos e expectativa de alimentos produzidos, especificidades sazonais da produção local, cronogramas de produção, dentre outras informações</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação</p>	<p>Mapear a vocação agrícola da região</p>	<p>Inserção de alimentos da agricultura familiar no cardápio escolar.</p>	<p>Adequação da alimentação escolar à produção local e efeito indutor no aumento e na qualidade da produção local</p>	<p>Contribuição para o desenvolvimento social e a economia local</p>

	<p>de alimentação escolar, da Secretaria de Agricultura, da Agência de Assistência Técnica Rural local ou outras organizações da agricultura familiar e membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)</p>				
	<p>- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino, perfil nutricional dos estudantes matriculados na rede de ensino e diagnóstico dos estudantes que demandam de adaptação na alimentação escolar.</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, membros do CAE</p>	<p>Construir o termo de referência para o processo licitatório, com base no diagnóstico nutricional, parâmetros nutricionais do PNAE, respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada.</p>	<p>Modelo de Termo de referência, com a especificação dos gêneros alimentícios que deverão compor a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, com estabelecimento do quantitativo necessário por alimento, considerando a etapa e modalidade de ensino e faixa etária dos estudantes, assim como o período de permanência na unidade escolar e número de refeições distribuídas em contexto de aulas presenciais</p>	<p>Proposta com os gêneros alimentos que atendam, em média, as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo</p>	<p>Contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes</p>

	<p>- Recurso material: documentos de referência para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p> <p>- Recurso humano: profissionais da coordenação financeira e de compras da entidade executora, nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, membros do CAE</p>	<p>Elaborar os processos licitatórios e chamadas públicas para a aquisição de gêneros alimentícios para compor a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, conforme o modelo de Termo de Referência</p>	<p>Modelos de licitação e de chamadas públicas contendo as especificações dos gêneros alimentícios, com as respectivas quantidades e os itens para substituição, quando necessário</p>		
	<p>- Recurso material: termo de referência dos gêneros alimentícios que irão compor a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p> <p>- Recurso humano: profissionais da coordenação financeira e de compras da entidade executora, nutricionista e demais profissionais da coordenação</p>	<p>Instituir processos para seleção, compra e armazenamento dos gêneros alimentícios e/ou adequar os contratos vigentes</p>	<p>Estabelecimento de contratos para a compra dos gêneros alimentícios que irão compor a oferta da alimentação escolar</p>	<p>Adequada gestão dos recursos do programa</p>	<p>Contribuição para a efetividade do PNAE</p>

	de alimentação escolar, e membros do CAE					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: elaboração e cumprimento dos contratos de aquisição de alimentos</li> <li>- Recurso humano: profissionais da coordenação financeira e de compras da entidade executora, nutricionista e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar</li> </ul>	<p>Utilizar os recursos financeiros do programa para a aquisição dos gêneros alimentícios do cardápio escolar, em caráter suplementar</p>	<p>No mínimo 75% dos recursos do programa utilizados para adquirir alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados.</p>	<p>No máximo 20% dos recursos do programa para adquirir alimentos processados</p>	<p>No máximo 5% dos recursos do programa para adquirir culinários processados</p>	<p>Diversidade alimentar da oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, com a ampliação da oferta de alimentos com qualidade adequada às necessidades nutricionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuição na melhoria dos hábitos alimentares dos estudantes.</li> <li>- Ampliação da sustentabilidade do PNAE, em relação à confiança dos fornecedores de gêneros alimentícios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: recursos financeiros</li> <li>- Recurso humano: profissionais da coordenação</li> </ul>	<p>Complementar os recursos financeiros para garantir a compra de todos os gêneros alimentícios necessários</p>	<p>Proporção de gêneros alimentícios que poderão ser adquiridos com a complementação financeira da</p>	<p>Universalidade de atendimentos dos estudantes matriculados na rede de ensino</p>	<p>Fortalecimento da agricultura familiar local; aquisição de alimentos mais frescos; e melhoria na geração de renda das famílias e economia local/regional</p>		

	financeira e de compras da entidade executora	para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, atendendo as diretrizes alimentares do PNAE	entidade executora, em relação ao total de estudantes		
	<p>-Recurso material: procedimentos operacionais padronizados (POP) para o recebimento e armazenamento dos gêneros alimentício, manual de boas práticas</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, profissionais das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora e membros do CAE</p>	Capacitar os profissionais da rede para o recebimento, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais	Proporção de profissionais capacitados na rede de ensino	Garantia da qualidade higiênico-sanitária dos gêneros alimentícios	Contribuição para a efetividade do PNAE
	- Recurso material: mapas estatísticos das unidades de ensino, diagnóstico situacional da real demanda de estudantes para recebimento da	Definir o cronograma de oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais	1 cronograma de distribuição para cada unidade escolar, com periodicidade definida pelo gestor local	Organização do processo de distribuição da oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, incluindo o transporte	

	<p>alimentação escolar e contratos com os fornecedores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE</li> </ul>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: cronogramas de distribuição</li> <li>- Recurso humano: profissionais das unidades escolares, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, e membros do CAE</li> </ul>	Organizar a logística de distribuição	100% das unidades escolares com locais e horários de entrega definidos	Prevenção de aglomerações de pessoas, visando contato mínimo entre distribuidor e beneficiário	
Preparo e distribuição da alimentação escolar	- Recurso material: POP para o recebimento e armazenamento dos gêneros alimentícios, fichas de registro e termo de referência dos gêneros alimentícios que irão compor a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das	Receber os gêneros alimentícios adquiridos para compor a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais	<p>Número de itens de acordo com a quantidade e a qualidade definidas na requisição</p> <p>Número de itens com a data de validade correta</p> <p>Número de itens com o controle higiênico-sanitário adequado</p>	Garantia da distribuição da oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, conforme as especificações	Contribuição para a adequada execução do PNAE e para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes

	<p>aulas presenciais, manual de boas práticas</p> <p>- Recurso humano: profissionais das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora</p>				
<p>- Recurso material: fichas de registro</p> <p>- Recurso humano: profissionais das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora</p>	<p>Registrar os estudantes que receberam a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Proporção de fichas de registro preenchidas em relação ao total de estudantes a serem contemplados para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Oferta de alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais, conforme as normativas vigentes e o planejamento da entidade executora</p>	<p>Contribuição para a garantia da universalidade do atendimento</p>	
<p>- Recurso material: relação de estudantes por unidade e fichas de registro da distribuição</p> <p>-Recurso humano: profissionais das unidades escolares</p>	<p>Realizar a busca ativa dos estudantes para o recebimento da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Proporção de estudantes que foram contatados por unidade de ensino</p>	<p>Assegurar o acesso à política de alimentação escolar</p>		
<p>- Recurso material: documentos de referência da literatura, fichas de controle</p>	<p>Instituir medidas para o controle de saúde dos profissionais</p>	<p>Procedimento operacional padronizado para higiene e saúde o manipulador</p>	<p>Adoção de procedimentos específicos de avaliação do estado de saúde dos</p>	<p>Contribuição para a mitigação da propagação do vírus</p>	

	<p>-Recursos humanos: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, profissionais das unidades escolares e membros do CAE</p>	<p>responsáveis pelo recebimento, armazenamento e distribuição da oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>		<p>manipuladores de alimentos, realizando a busca ativa de casos suspeitos, almejando a identificação imediata</p>	
	<p>- Recursos materiais: Equipamentos de Proteção Individual (EPI), fichas de registro de entregas do EPI</p> <p>- Recurso humano: profissionais do setor de compras da entidade executora, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar</p>	<p>Disponibilizar Equipamentos de Proteção Individual (EPI), como luvas, máscaras e protetores faciais, na quantidade que possibilite a troca na frequência necessária, bem como capacitação para a utilização correta</p>	<p>Proporção de profissionais que receberam EPI em relação ao total de profissionais envolvidos no processo</p>	<p>Proteção dos profissionais</p>	
<p><b>Educação Alimentar e Nutricional (EAN)</b></p>	<p>- Recurso material: Registros do desenvolvimento da atividade na prática</p> <p>- Recurso humano: profissionais das unidades escolares, nutricionistas,</p>	<p>Planejar as ações de EAN, de acordo com o pactuado no Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares</p>	<p>Proporção de estudantes contemplados com as ações em relação ao total de estudantes</p>	<p>Ampliação do contato dos estudantes com práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis</p>	<p>Contribuição para a promoção da saúde dos escolares</p>

	demais profissionais da coordenação de alimentação escolar				
	- Recurso material: material de formação - Recurso humano: nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar	Adequar os processos de formação dos profissionais da educação da rede de ensino.	Proporção de profissionais da educação capacitados em relação ao total de profissionais	Multiplicação da temática no espaço escolar e nos novos ambientes alimentares fora do espaço escolar	
	- Recurso material: atividade e materiais produzidos pelos profissionais da educação - Recurso humano: profissionais das unidades escolares, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e membros do CAE	Diagnosticar as tecnologias adotadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas na rede de ensino	Consolidado das estratégias adotadas: atividades e exercícios, materiais impressos, aulas gravadas, vídeos educativos, estudos dirigidos, pesquisas, projetos, entrevistas, experiências, simulações e outro	Identificação das estratégias mais apropriadas para o desenvolvimento das ações de EAN	
	- Recurso material: projeto político pedagógico da instituição, planos de aulas, documentos de referência	Planejar com os profissionais da educação de cada unidade escolar as	1 planejamento por unidade escolar, contendo roteiros de atividades previstas nos planos de aula, contendo, minimamente, tema, objeto,	Inserção da temática de alimentação e nutrição em diferentes oportunidades da prática pedagógica, oportunizando a apropriada	

	<p>- Recurso humano: profissionais das unidades escolares, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e membros do CAE</p>	<p>atividades que serão desenvolvidas</p>	<p>objetivos, justificativa, metodologia a ser empregada e resultados esperados</p>	<p>utilização dos gêneros alimentícios ofertados na alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	
	<p>- Recurso material: plataformas da entidade executora</p> <p>- Recurso humano: profissionais das entidades executoras</p>	<p>Elaborar e divulgar informativos aos responsáveis sobre alimentação saudável e orientações para adequados processos de higienização</p>	<p>Publicações nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora, e/ou em murais da escola ou em grupos de responsáveis</p>	<p>Ampliação do acesso à informação disponibilização de informações confiáveis sobre o tema, assim como a expansão das informações relacionadas à apropriada utilização dos gêneros alimentícios ofertados na alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	
<p><b>Monitoramento e avaliação das estratégias adotadas</b></p>	<p>- Recurso material: comprovantes de capacitação, e os nomes de todos os profissionais envolvidos neste processo e o quantitativo que foi capacitado.</p>	<p>Verificar o número de profissionais capacitados para o recebimento, armazenamento e oferta da alimentação escolar</p>	<p>Proporção de profissionais capacitados em relação ao número total de profissionais envolvidos com o processo</p>	<p>Fomento ao desenvolvimento de novas habilidades, capacidades e atitudes no processo de trabalho</p>	<p>Contribuição para a melhoria da execução do PNAE</p>

	<p>- Recurso humano: gestores das unidades escolares e/ou das centrais de abastecimento da entidade executora, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, e membros do CAE</p>	<p>no contexto de suspensão das aulas presenciais</p> <hr/> <p>Verificar o número de profissionais capacitados para desenvolverem ações de EAN nas unidades escolares</p>			
	<p>- Recurso material: fichas de registro dos recebimentos dos gêneros alimentícios</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE</p>	<p>Analisar qualitativamente os dados relativos à entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores</p>	<p>Proporção de entregas realizadas de acordo com o termo de referência de aquisição em relação ao total de entregas</p>	<p>Mensuração do perfil dos fornecedores frente às exigências estabelecidas nos contratos</p>	<p>Adaptação de novos processos de aquisição de alimentos</p>
	<p>- Recurso material: fichas de registro dos recebimentos dos gêneros alimentícios</p> <p>- Recurso humano: nutricionistas, demais</p>	<p>Avaliar se a entrega de gêneros alimentícios mantém o padrão em todas as unidades escolares</p>	<p>Proporção de entregas realizadas de acordo com o termo de referência de aquisição em relação ao total unidades escolares</p>		<p>Contribuição para a garantia da universalidade do atendimento</p>

	<p>profissionais da coordenação de alimentação escolar, da coordenação financeira da entidade executora e membros do CAE</p>				
<p>- Recurso material: fichas de cadastro e fichas de recebimento dos estudantes para recebimento da alimentação escolar, e dados relativos ao total de recursos empregados e contratos estabelecidos</p> <p>Recurso humano: profissionais da coordenação financeira e de compras da entidade executora</p>	<p>Avaliar a adequação dos recursos empregados para atender o princípio da universalidade do PNAE e o número de dias letivos da rede de ensino, por meio da investigação do montante de recursos empregados (FNDE + EEx)</p>	<p>Proporção de estudantes contemplados com a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais em relação ao total de estudantes das fichas de cadastro</p>	<p>Retroalimentar o planejamento</p>		
<p>- Recurso material: Prestação de contas</p> <p>- Recurso humano: profissionais da coordenação financeira e de compras da entidade executora</p>	<p>Analisar se os recursos financeiros transferidos pelo FNDE no âmbito do PNAE foram utilizados exclusivamente para a compra de gêneros</p>	<p>Proporção do recurso financeiro transferido pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios em relação ao total de recurso utilizado dessa fonte</p>	<p>Garantia da correta utilização dos recursos</p>	<p>Contribuição para efetividade do PNAE</p>	

		alimentícios e de acordo com as Resoluções federais vigentes que tratam do tema			
	- Recurso material: fichas de avaliação - Recurso humano: nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar, e profissionais das unidades escolares	Analisar qualitativamente a alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais	Proporção de fichas de avaliação preenchidas	Determinação da qualidade do serviço executado e correta aplicação dos recursos	
	- Recurso material: plataforma digital, número de telefones, incluindo possibilidade para envio de mensagens instantâneas - Recurso humano: profissionais das entidades executoras	Instituir ou reforçar canais para recebimentos de denúncias em relação à oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais	Tipos de denúncias recebidas, com informações sobre a execução do PNAE sistematizadas	Informações sobre a execução do PNAE sistematizadas no contexto local	
	- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas	Publicizar as informações das ações executadas	Publicações no diário oficial, nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora	Disseminação dos resultados da execução do PNAE	

	<p>- Recurso humano: profissionais das entidades executoras</p>				
	<p>- Recurso material: plataforma digital - Recurso humano: profissionais das entidades executoras</p>	<p>Realizar audiências públicas para diálogo com a sociedade civil em relação à execução do PNAE no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Número de audiências públicas realizadas</p>	<p>Desenvolvimento de espaço para diálogo com a sociedade civil e instituições de mobilizações sociais.</p>	
	<p>- Recurso material: roteiro de avaliação. - Recurso humano: profissionais da entidade executora, nutricionistas, membros do CAE.</p>	<p>Avaliar a adequação da estrutura e dos recursos profissionais para a realização das atividades pretendidas</p>	<p>Relatório de análise</p>	<p>Adequação dos recursos humanos e estruturais para a execução das ações</p>	
	<p>- Recurso material: resultados da avaliação - Recurso humano: profissionais da entidade executora, nutricionistas,</p>	<p>Utilizar os dados das avaliações da etapa de monitoramento e avaliação</p>		<p>Retroalimentação do planejamento e subsídio para o processo de prestação de contas</p>	

	<p>- Recurso material: relatório das ações empreendidas com os recursos transferidos; extratos bancários da conta corrente específica, inclusive os de aplicação no mercado financeiro; documentos disponíveis referentes à transferência dos recursos; contratos estabelecidos</p> <p>- Recurso humano: ordenador de despesa, nutricionistas, demais profissionais da coordenação de alimentação escolar e da coordenação financeira da entidade executora</p>	<p>Realizar a prestação de contas dos recursos do PNAE</p>	<p>Prestação de contas do total dos recursos recebidos para a execução do PNAE em cada exercício financeiro</p>	<p>Transparência às ações realizadas pelas entidades executoras</p>	
<p>Controle Social</p>	<p>- Recurso material: equipamentos de informática, espaço físico para reuniões, mobiliário adequado, veículo para transporte</p>	<p>Prover condições para reuniões presenciais e/ou virtuais</p>	<p>Reuniões periódicas para discutir a execução do programa</p>	<p>Atendimento das necessidades logísticas, administrativas e financeiras do CAE</p>	<p>Contribuição para a efetividade do PNAE</p>
		<p>Prover transporte para deslocamento dos membros aos locais</p>	<p>Proporção de solicitações de veículos atendidas</p>		

	<p>- Recurso humano: profissionais da entidade executora</p>	relativos ao exercício de sua competência			
		Prover equipamentos de informática	Acesso às tecnologias para o desenvolvimento das ações		
		Fornecer todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas	Proporção de solicitações de documentos atendidas		
	<p>- Recurso material: documentos de referência da literatura</p> <p>- Recurso humano: profissionais da entidade executora, nutricionistas e representantes do FNDE</p>	Promover espaços de formação para os membros do conselho	Proporção de conselheiros capacitados por ano de exercício	Ampliação do número de conselheiros aptos para o desenvolvimento das atividades e sensibilizados para atuação	
	<p>- Recurso material: equipamentos de informática, espaço físico para reuniões, mobiliário adequado, veículo para transporte, dados da rede de ensino</p>	Instituir plano de ação	1 plano de ação para cada ano letivo, com, no mínimo, o planejamento das ações, calendário de atividades e orçamento com previsão de despesas	Organização do processo de trabalho do CAE durante o ano para supervisionar a execução do PNAE	

	<p>- Recurso humano: membros do CAE</p>				
<p>- Recurso material: termo de referência de alimentos para os editais de licitação e chamada pública e/ou contratos vigentes</p> <p>- Recurso humano: membros do CAE, nutricionistas e demais profissionais da coordenação de alimentação escolar</p>	<p>Debater com a coordenação técnica do PNAE os gêneros alimentícios para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Análise da relação de gêneros alimentícios adquiridos e distribuídos</p>	<p>Distribuição de gêneros alimentícios que atendam às necessidades nutricionais de cada faixa etária e a o tempo de permanência nas unidades escolares</p>		
<p>- Recurso material: roteiro de supervisão, termos de visita</p> <p>- Recurso humano: membros do CAE</p>	<p>Acompanhar a distribuição dos gêneros alimentícios para a oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>	<p>Detalhamento destas ações no Relatório de Gestão</p>	<p>Acompanhamento dos processos para certificar que os procedimentos estão sendo conduzidos da maneira correta</p>		
<p>- Recurso material: editais de licitação e chamada pública e/ou contratos vigente</p> <p>- Recurso humano: membros do CAE e assessoria técnica</p>	<p>Verificar se as modalidades de compras de gêneros alimentícios estão corretas e se os editais</p>				

	<p>jurídica, contábil ou financeira da entidade executora</p>	<p>foram amplamente divulgados</p>			
	<p>- Recurso material: documentos relativos às despesas</p> <p>- Recurso humano: membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira da entidade executora</p>	<p>Analisar as despesas realizadas para aquisição e oferta da alimentação escolar no contexto de suspensão das aulas presenciais</p>		<p>Verificação da aplicação dos recursos</p>	
	<p>- Recurso material: documentos relativos às despesas</p> <p>- Recurso humano: - Recurso humano: membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira da entidade executora</p>	<p>Verificar o atendimento do percentual dos recursos do PNAE para a compra da agricultura familiar</p>		<p>Verificação da aplicação dos recursos</p>	
	<p>- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas</p> <p>- Recurso humano: membros do CAE</p>	<p>Comunicar aos órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE</p>		<p>Disseminação de informações sobre falhas identificadas para tomada de decisão pelos órgãos de controle</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: resultados dos monitoramentos e das avaliações realizadas</li> <li>- Recurso humano: membros do CAE e profissionais da entidade executora</li> </ul>	<p>Publicizar as ações realizadas em parceria com a Entidade Executora</p>	<p>Publicações no diário oficial, nas plataformas oficiais, redes sociais da entidade executora e outras ferramentas digitais</p>	<p>Disseminação das estratégias adotadas</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso material: prestação e contas, relatório de gestão</li> <li>- Recurso humano: membros do CAE e assessoria técnica jurídica, contábil ou financeira da entidade executora</li> </ul>	<p>Emitir parecer conclusivo</p>	<p>Parecer Conclusivo do total dos recursos recebidos para a execução do PNAE em cada exercício financeiro</p>	<p>Análise da aplicação dos recursos, classificando em regular (aprovada) ou não (não aprovada) ou parcialmente regular (aprovada com ressalvas)</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa e as etapas de co-criação.

As duas etapas de co-criação desenvolvidas nessa pesquisa permitiram que fossem incorporados nos modelos lógicos perspectivas diferentes. Essas concepções poderiam não ter sido integradas as propostas em um processo de elaboração individual, restrita às interpretações da autora da pesquisa.

Furtado (2012) ao discutir que a abordagem participativa, no contexto avaliativo, permite a produção de intersubjetividades direciona para os achados desta pesquisa. Uma vez que através do processo de compartilhamento de sentidos, experiências e conhecimentos entre os sujeitos da pesquisa, novos aspectos puderam ser captados.

Da mesma forma, Furtado (2012) argumenta que este tipo de abordagem, através de uma perspectiva pedagógica, possibilita um processo de co-produções de conhecimentos entre os atores do processo. Por exemplo, a partir da etapa de co-criação, um dos atores destacou a necessidade de evidenciar a influência de cada ator social do PNAE para a tomada de decisão para a execução do programa.

Esta crítica ao modelo permitiu que os outros atores das etapas de co-criação refletissem sobre esse ponto, oportunizando uma discussão e reflexão sobre como os atores sociais estão dispostos no programa, e como essa disposição pode ser diferente, a depender das especificidades de cada local.

Do mesmo modo, possibilitou uma reflexão que pode acarretar direcionamentos para a própria prática desses atores, visto que a abordagem participativa tem a pretensão de ser uma proposta emancipatória e democrática. Sendo assim, pode ter oportunizado aos atores envolvidos a incorporação de conhecimentos, habilidades e reflexões para a utilização na prática diária, como salienta Furtado (2012).

Ao realizar uma pesquisa discutindo a Segurança Alimentar e Nutricional, no contexto da alimentação escolar, as etapas de co-criação revelaram-se como de extrema importância, pelo seu caráter participativo. Aliaga e colaboradores, em 2020, ao expressarem a importância da participação da sociedade civil para o enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional, salientam que a sociedade civil local precisa ser inserida nos processos avaliativos, perpassando os ciclos de elaboração, discussão e reflexão.

Perante o exposto, as duas etapas de co-criação para a elaboração dos modelos lógicos teórico e operacional alteraram a rota desta pesquisa, permitindo um rico processo de reflexão. Esse processo oportunizou a composição de modelos que retratam diversas experiências, e que correspondem aos olhares, percepções, saberes e propósitos dos atores convidados a participarem deste estudo.

#### 6.4 FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS AVALIATIVAS

Discutimos nesta pesquisa que a definição da pergunta avaliativa é interpretada como a atividade que norteia o processo avaliativo, oportunizando delinear o que será avaliado, esclarecendo o foco da avaliação (ARAÚJO et. al., 2018).

Em debate desenvolvido por Tanaka e Tamaki (2012), apresenta-se que a ausência de uma pergunta avaliativa clara, como ponto de partida, impossibilita o desenvolvimento de uma avaliação. Nesse caso, o que seria produzido seria um diagnóstico, que produzirá dados e informações, mas não o despertar para o processo de tomada de decisão.

Desta forma, utilizando as discussões realizadas na oficina de co-criação dos modelos lógicos, foram identificadas as perguntas avaliativas deste estudo. É importante revelar que a cada retorno aos debates desenvolvidos na oficina novos elementos iam sendo identificados. Logo, a cada revisita novos materiais iam sendo identificados, que produziam reflexões e inquietações.

Acompanhando a metodologia discutida por Cazarin e colaboradoras em 2010, no primeiro momento foram mapeadas as perguntas com potencial investigativo a partir das discussões realizadas pelos participantes da oficina. Em seguida, são apresentados os questionamentos realizados:

1. Como o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi executado no contexto de suspensão das aulas presenciais?
2. O que pode ser melhorado no processo de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar?
3. Todas as unidades escolares recebem os recursos necessários para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar?
4. Como falar de educação alimentar e nutricional em um contexto de calamidade pública?
5. Como foi o acesso dos estudantes às atividades de EAN?
6. O planejamento de ações com os professores se aplica ao contexto de calamidade pública?
7. Qual o público alvo das ações de educação alimentar e nutricional?
8. Como se daria a estratégia de educação alimentar e nutricional?
9. Qual o respeito em relação aos gêneros alimentícios produzidos localmente na oferta da alimentação escolar?
10. O que foi oferecido aos estudantes?

11. Quais são as estratégias para garantir kits com alimentos saudáveis, sem produtos ultraprocessados?
12. Quem decide sobre a seleção de nutricionistas? E, em caso de ausência desse processo, quais mecanismos podem ser empregados para evidenciar, pressionar a sua efetivação?
13. O monitoramento permite ver se o executado é coerente com as diretrizes?
14. O que fazer com as avaliações das ações desenvolvidas pelas entidades executoras?
15. Como voltar para o período de oferta regular?

Com base no apresentado, foi possível identificar os principais pontos de interesse dos participantes da oficina. De maneira global, é possível explorar os principais eixos dos questionamentos expostos: a oferta da alimentação escolar; educação alimentar e nutricional; utilização dos recursos financeiros, sobretudo do FNDE; mecanismos de avaliação e monitoramento; e a transição da oferta da alimentação para o período regular.

É um desafio a pretensão deste estudo, de realizar uma fase convergente na identificação das perguntas avaliativas, a partir das discussões da oficina, delimitando futuros focos de prioridades para a avaliação.

Contudo, considerando todo o processo discutido nesta pesquisa, denota-se o envolvimento dos dois eixos estratégicos do PNAE, destacados nesta pesquisa: o desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo.

Da mesma forma, há também a necessidade de incorporar estes dois eixos na avaliação global do programa, abrangendo a utilização dos recursos financeiros e os processos de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, interpreta-se nesta pesquisa que a pergunta avaliativa que alinha utilidade, relevância e viabilidade para um estudo avaliativo seria “Como o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi executado no contexto de suspensão das aulas presenciais?”.

No escopo desta pergunta avaliativa deveriam de ser contemplados os eixos destacados anteriormente, seguindo os critérios de prioridade da pesquisa, sendo áreas prioritárias para uma avaliação.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao desenvolver uma pesquisa uma série de escolhas precisam ser realizadas. É necessário compreender a adequabilidade ao tempo, aos recursos e ao aporte teórico em relação ao problema a ser estudado.

Desta forma, surgem questionamentos, como os destacados por Deslandes, em 2010:

- Tenho hoje possibilidades reais de executar tal estudo?
- Existem recursos financeiros para a investigação deste tema?
- Terei tempo suficiente para investigar tais questões?

A presente pesquisa é produto do mestrado acadêmico em saúde pública, no Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. Portanto, possui uma limitação de tempo para ser desenvolvida, esperando a sua conclusão em dois anos.

Refletindo sobre a necessidade de adequar a problemática estudada ao tempo destinado à pesquisa, algumas modificações precisaram ser realizadas no desenvolvimento do estudo em relação ao estipulado no projeto de pesquisa.

Com base no proposto no projeto de pesquisa, seria realizada uma oficina de validação do modelo lógico com atores sociais do PNAE das regiões do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com CECANE UFF. Esses atores seriam gestores, nutricionistas, conselheiros e outras instâncias que atuam no âmbito do programa.

A etapa de validação com os atores sociais envolvidos com o PNAE configura um eixo de extrema importância para este estudo, pois o modelo lógico poderá ser utilizado no processo avaliativo como instrumento orientador das principais questões a serem abordadas, mencionando a capacidade de reorganização e resolutividade.

Contudo, em virtude da incompatibilidade de agenda, não foi possível realizar a etapa de validação com os atores sociais dos municípios. Deste modo, pontua-se a necessidade nos processos avaliativos posteriores dessa etapa com os atores municipais, almejando a captação de elementos que não foram considerados na etapa inicial de elaboração.

Em contrapartida, as duas etapas de co-criação revelaram-se de extrema importância, sobretudo em relação à riqueza das discussões produzidas nos debates entre os participantes. Um ponto debatido na oficina de co-criação faz referência à dificuldade de os modelos lógicos apresentarem todos os elementos que se espera para a intervenção. Um dos participantes da oficina falou sobre a “dificuldade de caber tudo no modelo”.

Discutimos nesta pesquisa que a construção do modelo lógico apresenta como objetivo a visualização e sistematização, com clareza, de fundamentos que orientam a condução do programa, funcionando como uma imagem-objeto de como o sistema deve supostamente funcionar. Mas, por vezes, surge a necessidade de visualização de outros desenhos para o mesmo grupo de ações, o que demanda o desenvolvimento de outras metodologias.

O desenho de estudo adotado nesta pesquisa permitiu a construção dos modelos lógicos do modo como apresentado e discutido com os participantes nas duas etapas de co-criação. Mas, compreendemos que em futuras pesquisas outros desenhos poderiam ser adotados, permitindo diferentes representações para as mesmas ações e mesmos atores, como o uso da Teoria do Ator-Rede, que não foi a opção teórico-metodológica nessa pesquisa.

Na oficina de co-criação foi proposta a elaboração de um documento orientador para ser anexado aos modelos lógicos. Nesse documento, seriam expostas sugestões sobre como executar cada atividade dos modelos no contexto de suspensão das aulas presenciais. O propósito seria que o documento fosse atualizado regularmente a partir das experiências.

Esta proposta foi realizada pois no modelo lógico não caberia o “como fazer”, mas um documento anexo possibilitaria essa discussão. Ponderou-se nesta pesquisa a possibilidade de construção desse documento, mas, resgatando os questionamentos apresentados por Deslandes (2010), haveria tempo e recursos para o alcance desse objetivo?

Compreendendo que o desenvolvimento de materiais orientadores demanda de aportes teóricos específicos e, conseqüentemente, de recursos e tempos distintos, seria necessário incluir nesta pesquisa novos caminhos metodológicos. Assim sendo, considerou-se que apesar da extrema importância, não caberia no tempo disponível para a conclusão do mestrado, e dessa forma para o tempo estabelecido para esta pesquisa.

Contudo, a proposta oriunda da oficina de co-criação manifesta uma necessidade, que precisa ser trabalhada em outros processos. O FNDE, enquanto autarquia responsável pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do programa, tem em seu acervo documentos orientadores importantes para a execução do PNAE.

Desta forma, seria importante se debruçar sobre estes documentos para compreender a sua possibilidade de adaptação para a execução do programa em cenários distintos para os quais foi concebido para ser executado. Logo, um novo estudo poderia ser estruturado para responder se seria necessário um trabalho de adaptação ou de elaboração de novos documentos para a execução do PNAE em um contexto de suspensão das aulas presenciais.

Ao dizer que a oficina de co-criação dos modelos lógicos oportunizou uma série de discussões não se comunica nenhum exagero. Essa etapa da pesquisa provocou debates, assim como colocou luz em pontos importantes e que ainda poderiam ser abordados. Dentre esses pontos, há a necessidade de contemplar mais atores sociais nos modelos lógicos elaborados.

Atores sociais que atuaram de forma ativa para a melhoria do PNAE, sobretudo no contexto estudado, como o CONSEA e grupos da sociedade civil organizada. Nos empenhamos nesta pesquisa para discutir a atuação das instituições que atuaram na exigibilidade do PNAE por mobilizações sociais.

Contudo, ao desenhar os modelos lógicos o papel destes atores não ficou representado claramente, o que é uma insuficiência desse estudo. Nos modelos, optamos por trabalhar com os atores que já estão representados nas normativas do programa.

Comecei a justificativa deste trabalho provocando o leitor com três questionamentos: “como se recompensa alguém por ter seu direito humano à alimentação adequada violado”, “quais sentidos estão associados à fome” e “quais são as marcas da fome”.

Partindo destes questionamentos, destaquei que o que impulsionava este trabalho era compreender que não há medida compensatória para quem teve seu direito à alimentação violado, por entender que não há como apagar as marcas da fome. E, por apresentar esse entendimento, que este trabalho se impulsionaria na busca de marcos que poderiam auxiliar no direcionamento da política pública de alimentação, por meio de estratégias plausíveis.

Desta forma, a alimentação escolar, sobretudo a execução do PNAE, no contexto de suspensão das aulas presenciais, direcionou esta pesquisa. Um direcionamento que buscava responder em que medida as estratégias decretadas ou adotadas para a execução do PNAE, no contexto da pandemia da COVID-19, teriam condições de ser foco de avaliação, a partir da descrição do programa e da elaboração do modelo lógico e de avaliação.

Para responder esta pergunta, descrevemos os objetivos, público-alvo, metas, atividades e recursos do PNAE para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional no contexto da pandemia; identificamos potenciais interessados na avaliação e sintetizamos estratégias adotadas no âmbito municipal, estadual e federal para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional na esfera da alimentação escolar no contexto da pandemia da COVID-19.

Da mesma forma, elaboramos e validamos os modelos lógicos teórico e operacional com as estratégias do PNAE para o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional, em um cenário de suspensão das aulas presenciais; e propomos as perguntas avaliativas para o desenvolvimento de um modelo teórico de avaliação.

O trabalho desenvolvido nesta pesquisa não esgota todas as dimensões do programa, que possui um amplo debate na literatura. Entretanto, oportunizou a apresentação e a discussão dos fundamentos para a organização do PNAE, sobretudo na ótica deste estudo.

Percorremos um longo caminho, debatendo sobre as diretrizes gerais do programa; os participantes; a coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição; os eixos estratégicos (Educação Alimentar e Nutricional e oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo); a gestão dos recursos financeiros para a execução do PNAE; a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações; o controle social da alimentação escolar; a prestação de contas; e os atores-chave (*stakeholders*) para o PNAE.

O estudo de avaliabilidade desenvolvido nesta pesquisa, possibilitou discutir a execução do PNAE durante a suspensão das aulas presenciais, conduzindo o olhar para o estado do Rio de Janeiro. É importante destacar que não foi nosso objeto de estudo apresentar um perfil de como o programa foi operacionalizado pelas entidades executoras do país. Mas, sim trazer para a discussão os principais aspectos enfrentados, como as dificuldades para a adoção das diretrizes estabelecidas para a condução do programa no contexto de suspensão das aulas presenciais em 2020.

Neste sentido, debatemos, dentre outros aspectos, sobre a atuação de atores sociais para a mobilização do PNAE durante a suspensão das aulas em virtude da pandemia da COVID-19; e os vários cenários que foram se desenhando, como a paralisação total do programa ou a continuidade da oferta, mas sem mecanismos básicos de garantia integral do direito dos estudantes à alimentação escolar.

Cada etapa realizada nesta pesquisa, apresentou o objetivo de pautar o direito à alimentação escolar dos estudantes da educação básica, e colaborar no respeito, proteção, promoção e garantia do PNAE, independentemente de onde o ambiente escolar esteja. Seja nas unidades escolares ou na residência de cada estudante, em contextos de suspensão das aulas presenciais, como na pandemia da COVID-19, onde as atividades pedagógicas mudaram de lugar, mas não poderiam perder seu intuito.

Na oficina de co-criação dos modelos lógicos recebemos devolutivas importantes em relação aos objetivos desta pesquisa. Um dos retornos destacou que os modelos lógicos desenvolvidos detalharam o programa, permitindo vê-lo bem desenhado, com quadros claros, apesar do desafio de sistematizar esse sistema complexo.

A riqueza de proposições na oficina de co-criação salienta a importância da manutenção dos debates com os atores sociais, não só para atuarem exclusivamente como fontes de

informação e sim envolvidos nas diversas etapas do estudo. A oficina foi muito produtiva, com os participantes apresentando muitas propostas, reflexões e contribuições.

Espaços como este precisam sempre ser reafirmados, especialmente pela relevância do tema, e porque precisamos sempre falar e valorizar o PNAE. Ainda mais pela preocupação com os riscos eminentes ao programa, no contexto de enfraquecimento das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Dessa forma, esses espaços podem contribuir com a execução, com o controle social e com os vários movimentos que envolvem o programa.

Espera-se que os modelos lógicos teórico e operacional, assim como as perguntas avaliativas propostas, desenvolvidos nesta pesquisa, contribuam para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Da mesma forma, esperamos que as estratégias debatidas possam ser empregadas no processo de tomada de decisão dos gestores em nível local, municipal, estadual e federal.

A alimentação escolar ocupa um lugar importante enquanto estratégia para oferta de uma alimentação adequada e saudável, bem como para o estímulo da educação alimentar e nutricional. Desta forma, deve contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes. Assim como, deve auxiliar no rendimento e no aprendizado escolar, articulada com os demais processos pedagógicos, assim como na permanência nas escolas.

Delineamos, nesta pesquisa, estratégias para direcionar o PNAE do ambiente escolar para a casa de cada estudante da rede pública de educação básica do país. Portanto, desejamos que este material auxilie no desenvolvimento de planos de ação em cenários necessários.

Chegar até aqui não foi fácil, e alguns questionamentos nos acompanharam até este momento. Mas, os resultados discutidos nesta pesquisa nos mostraram a relevância da problemática discutida e a importância de compartilhar com os atores sociais do programa esses achados.

Portanto, respondendo à questão norteadora desta pesquisa, interpretamos que as estratégias decretadas ou adotadas para a execução do PNAE, no contexto da pandemia da COVID-19, têm condições de ser foco de avaliação, a partir da descrição do programa e da elaboração do modelo lógico e de avaliação.

Compreendemos que esta é uma pesquisa que não se encerra por aqui. Cada achado, cada discussão estabelecida, cada ponto a ainda ser abordado precisa de novos caminhos. Caminhos que devem pautar o direito à alimentação escolar dos estudantes da educação básica.

## REFERÊNCIAS

ALIANÇA BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS - ABRANDH. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: 2006. 95p.

ALIAGA, M. A. et al. Avaliação participativa da segurança alimentar e nutricional em uma comunidade de Salvador, Brasil. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 2595-2604, julho 2020. Acessado em: 19 mai. 2021.

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. **Quem somos**. A aliança, c2020a. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/a-alianca/quem-somos/>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. **Garantir a oferta de alimentação escolar em tempos de COVID-19**. A aliança, c2020b. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/alimentacao-escolar-e-COVID19/>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

ALPINO, T. de M. A. et al. **COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional**: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. v. 36, n. 8, 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/45230DOI: 10.1590/0102-311X00161320>. Acesso em: 19 mai. 2021.

ALVES, K. P. S.; JAIME, P. C. **A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. *Ciênc. Saúde coletiva* [online]. vol.19, n.11, pp.4331-434, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5rjQDDxqWPZ5KprPdJMLFzB/?lang=pt DOI:10.1590/0102-311X00161320>. Acesso em: 19 mai. 2021.

AMARAL, Y. N. V.; MARANO, D. **Principais ações dos estados e do distrito federal para preservar o direito à alimentação escolar durante a pandemia do novo coronavírus**. *DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde*, v. 16, ago 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/54764>. DOI: 10.12957/demetra.2021.54764. Acesso em: 05 fev. 2022.

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO, J.R.S.; BANDONI, D.H. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública* [online]. v. 54, n. 4, pp. 1134-1145, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFrvmJKZqZyCYQ/?lang=pt# DOI 10.1590/0034-761220200349>. Acesso em: 19 mai. 2021.

AQUINO, E. M. L. et al. **Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19**: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 25, suppl 1, pp. 2423-2446, 2020. Disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/medidas-de-distanciamento-social-no-controle-da-pandemia-de-covid19-potenciais-impactos-e-desafios-no-brasil/17550?id=17550>. DOI 10.1590/1413-81232020256.1.10502020. Acesso em: 19 mai. 2021.

ARAÚJO, R. F. et al. **Avaliabilidade da compatibilização de indicadores e metas dos instrumentos de planejamento do Ministério da Saúde.** Saúde em Debate [online]v. 42, n. 118, pp. 566-578, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/F5NS8CW8F4ySbfMZLXfKsdC/?lang=pt>. DOI: 10.1590/0103-1104201811802. Acesso em: 19 mai. 2021.

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO (ASA); FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). **De olho na alimentação escolar-** Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? Brasil, 03 de novembro de 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/11/fbssan-e-asa-apresentam-levantamento-sobre-alimentacao-escolar-na-pandemia/>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar:** percepções dos atores sociais de escolas de um município da região metropolitana de São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Nutrição em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BARATIERI, T. et al. **Aplicação do Estudo de Avaliabilidade na área da saúde:** uma revisão integrativa. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 43, n. 120, p. 240-255, Mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/JQ4ZJnSL77vvn59qH37GwPN/?lang=pt> DOI: 10.1590/0103-1104201912018. Acesso em: 19 mai. 2021.

BARATIERI, T., NATAL, S., HARTZ, Z. M. A. **Cuidado pós-parto às mulheres na atenção primária:** construção de um modelo avaliativo. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 36, n. 7, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/SJW5RqLvHHRFGnKX9Skgwky/?lang=pt>. DOI: 10.1590/0102-311X00087319. Acesso em: 19 mai. 2021.

BARBOSA, J.; TEIXEIRA, L.; BRAGA, A. **Mapa Social do Corona:** Cartografia Social da COVID-19 na Cidade do Rio de Janeiro. 1ª ed, 2020 Disponível em: <http://of.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Mapa-Social-do-Corona-01.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BICALHO, D.; LIMA, T. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19.** DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, v. 15, out. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076/35698>. DOI: 10.12957/demetra.2020.52076. Acesso em: 19 mai. 2021.

BOCCHI C. P.; MAGALHÃES E. S.; RAHAL, L.; GENTIL, P.; GONÇALVES, R. S. **A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil.** Rev Panam Salud Publica. 2019;43: e84. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.84>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Diário Oficial da União.** Rio de Janeiro, 1955.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. **Diário Oficial da União.** Rio de Janeiro; 1956.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1972.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1976a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde (MS). Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN). **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN: 1976 - 1979**. Brasília: 1976b. (Documento Técnico 06).

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 591, 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília; 1996.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília; 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília; 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; 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. **Diário Oficial da União**, Brasília; 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório do Grupo de Trabalho: Aplicabilidade do teste de aceitabilidade nos alimentos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: FNDE, 2009b.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional no 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social **Diário Oficial da União**, Brasília; 2010a.

\_\_\_\_\_. 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 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. **Diário Oficial da União**. Brasília; 2010b.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, 2012a, 68p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 02, 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 prestação de contas. **Diário Oficial da União**, 2012b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Material orientativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar**. Brasília (DF): Ministério da Educação, 2014b. 130 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica nº 5004/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE**. Esta Nota Técnica tem o intuito de pontuar aspectos relevantes a serem observados na construção da pauta de compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, utilizando como instrumento a chamada pública. O objetivo é esclarecer aspectos que contribuem para o cumprimento da obrigação da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, respeitando as diretrizes dispostas na Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, em especial, o apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivando a aquisição de alimentos produzidos em âmbito local. Brasília: FNDE, 2016a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informe CAE nº 04/2016**. Brasília: FNDE, 2016b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/informe-cae>. Acesso em: 05 de fev. de 2022

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais**. Brasília: FNDE, 2016c, 65 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANASAN 2016-2019**. Brasília, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Boas práticas de agricultura familiar para a alimentação escolar**. Brasília, 2017b. 182p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, 2017c, 1º ed. 119 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN**. Brasília, 2017d. 72p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, 2017e. 43 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Centros Colaboradores e UAE**. c2017e. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-centros-colaboradores-e-uae>. Acesso em: 07 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de apoio para atividades técnicas do nutricionista no âmbito do PNAE**. Brasília, 2018a 106 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informe CAE nº 04/2018**. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/informe-cae>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 06, de 08 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2020a.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou

responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – COVID-19. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2020d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica nº N° 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE**. Alterações dos aspectos da Agricultura Familiar da Resolução CD/FNDE no 6, de 8 de maio de 2020. Brasília: FNDE, 2020e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria GM/MEC n.º 329, de 11 de março de 2020. Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação - COE/MEC, no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União, DF, 12 mar. 2020f**.

\_\_\_\_\_. Parecer do Conselho Nacional da Educação/Conselho Pleno (CNE/CP) nº 5/2020, de 28 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, DF, 01 jun. 2020g.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020h. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev. 2020h.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago. 2020i.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério da Educação. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID-19)**. Brasília, 2020j. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3os-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Recomendações para a execução do PNAE no retorno presencial às aulas durante a pandemia da COVID-19: educação alimentar e nutricional e segurança dos alimentos**. Brasília, setembro de 2020l. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13829-recomenda%C3%A7%C3%B5es-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-programa-nacional-de-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-no-retorno-presencial-%C3%A0s-aulas-durante-a-pandemia-da-covid-19-educa%C3%A7%C3%A3o-alimentar-e-nutricional-e-seguran%C3%A7a-dos-alimentos>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica n° N° 1894784/2020/COSAN/CGPAE/DIRAE**. Atualização das recomendações para o planejamento de cardápios das creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: FNDE, 2020m. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Nota Técnica n° n° 1879810/2020/COSAN/CGPAE/DIRAE**. Alterações dos aspectos de Alimentação e Nutrição e de Segurança Alimentar e Nutricional da Resolução CD/FNDE n° 6, de 8 de maio de 2020. Brasília: FNDE, 2020n. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2020o.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Execução do PNAE durante a pandemia. PNAE em tempos de pandemia**. Brasília: FNDE. 2021a. 163p. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/pnae-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Conselho de monitoramento e avaliação de políticas públicas. **Relatório de avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar - ciclo 2020**. Brasília, 2021b. 75p. Disponível: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio\\_avaliacao-cmag-2020-pnae.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2020-pnae.pdf). Acesso em: 05 fev. 2022.

CARVALHO, A. T. de et al. **Métodos de análise em programas de segurança alimentar e nutricional: uma experiência no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. v. 18, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/gX3SRK4Jf3DPdqFmMhqpbng/?lang=pt#ModalDownloads>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CARVALHO, A. S; SILVA, D. O. **Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuacu, Brasil**: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação* [online]. v. 18, n. 50, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/hwgc6LPPHWZymhqL6py6Lpf/abstract/?lang=pt#:~:text=No%20Brasil%2C%20cerca%20de%20dez,prec%C3%A1rio%20acesso%20%C3%A0s%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas>. DOI: 10.1590/1807-57622013.0804. Acessado em: 19 mai. 2021.

CAZARIN, G; MENDES, M. F. M; ALBUQUERQUE, K. M. Perguntas Avaliativas. In: Samico, I; Felisberto, E; Figueiró, A. C; Frias, P. G (Orgs) **Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais**. Rio de Janeiro: MedBook, 2010, p. 79-87

CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CECANE Unirio).

**Atividades realizadas.** Rio de Janeiro, sem data (s.d.). Disponível em: <http://www.unirio.br/cecane/eventos-realizados>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (CECANE UFF). **Histórico do CECANE UFF.** Rio de Janeiro, c2022. Disponível em: <http://cecane.uff.br/surgimento-do-cecane-uff/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CECANE Unirio). **Alimentação Escolar em tempos de pandemia** – um diálogo com as instâncias de controle. [S.I.]: 23 de maio de 2020. [Webinar]. Disponível em: <http://www.unirio.br/news/cecane-unirio-promove-debate-sobre-alimentacao-escolar-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 05 fev. 2022.

CHAMPAGNE, F. et al. A avaliação no campo da saúde: conceitos e métodos. In: BROUSSELLE, A. et al (Org.) **Avaliação: Conceitos e métodos.** Rio de Janeiro; Editora Fiocruz, 2011a, p. 61-74.

CHAMPAGNE, F. et al. Modelizar as intervenções. In: BROUSSELLE, A. et al (Org.) **Avaliação: Conceitos e métodos.** Rio de Janeiro; Editora Fiocruz, 2011b, p. 61-74.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RJ). BURLANDY, L; KRAEMER, F. B.; CASTELLO BRANCO, T.; LOPES, T; MACHADO, R; GOLLO. A (orgs). **O acesso à alimentação e os desafios para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional em tempos de COVID-19:** as ações dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro e das organizações da Sociedade Civil que atuam nesses conselhos. Rio de Janeiro: Consea-RJ, 2020a. 71 p.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RJ). **Documento com subsídios ao Gabinete de Crise do Rio de Janeiro, em função da Pandemia (OMS) vivenciada em 2020 pela expansão de COVID-19 / Coronavírus.** Rio de Janeiro: Consea-RJ, 2020b. 12 p.

CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO RIO DE JANEIRO (CEAE-RJ). **Relatório de gestão - 2020.** CEAE-RJ, Rio de Janeiro: 2020a. Disponível em: <https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/transparenciaseduc/ouvidoria/participa%C3%A7%C3%A3o-social/ceae-rj>. Acesso em: 07 jan. 2022.

CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO RIO DE JANEIRO (CEAE-RJ). **Relatório do questionário:** período de pandemia e regras restritivas de isolamento social - 2020. CEAE-RJ, Rio de Janeiro: 2020b. Disponível em: <https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/transparenciaseduc/ouvidoria/participa%C3%A7%C3%A3o-social/ceae-rj>. Acesso em: 07 jan. 2022.

CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO RIO DE JANEIRO (CEAE-RJ). **Relatório questionário II da pandemia.** CEAE-RJ, Rio de Janeiro: 2020c. Disponível em:

<https://sites.google.com/educa.rj.gov.br/transparenciaseeduc/ouvidoria/participa%C3%A7%C3%A3o-social/ceae-rj>. Acesso em: 07 jan. 2022.

CORÁ M. A. J; BELIK W., organizadores. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar do estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública; 2012.

CORRÊA, R. da S. et al. **Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2017, v. 22, n. 2 [Acessado 20 Janeiro 2022] , pp. 563-574. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jTVqxbrQXHkMqN7wggpxPcn/abstract/?lang=pt> DOI: 10.1590/1413-81232017222.09622016. Acesso em: 20 jan. 2022.

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

CORREIA, P. C. I., GOULART, P. M.; FURTADO, J. P. **A avaliabilidade dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)**. *Saúde em Debate* [online]. v. 41, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042017S25>. DOI: 10.1590/0103-11042017S25. Acesso em: 23 dez. 2021.

DE SOUZA, V. M. G; CASTRO, S. F. F. **Avaliação qualitativa dos cardápios planejados para os estudantes de creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar**. *Cadernos do FNDE*, Brasília, v.1, n.1, jan-junh. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5752155>. Acesso em: 23 dez. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DPRJ). **Medida cautelar na suspensão de liminar 1.360/Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/10639-Defensoria-recorrera-de-suspensao-de-merenda-para-estudantes>. Acesso em: 05 fev. 2022.

DESLANDES, S. **A construção do projeto de pesquisa**. In: Maria Cecília Minayo (org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, pp.31-60.  
DOS SANTOS, S.R.; DE S. OUSA COSTA, M.B.; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, G. **As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)**. *Rev. salud pública* [online]. 2016, vol.18, n.2, pp.311-320. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v18n2.41483>. Acesso em: 23 dez. 2021.

DUBOIS, C.A.; CHAMPAGNE, F.; BILODEAU, H. **Histórico da Avaliação**. In: BROUSSELLE, A. et al (Org.) **Avaliação: Conceitos e métodos**. Rio de Janeiro; Editora Fiocruz, 2011, p. 19-40.

ESHER, A. et al. **Logic models from an evaluability assessment of pharmaceutical services for people living with HIV/AIDS**. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], v. 16, n. 12, pp. 4833-4844, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011001300032>. Acesso em: 23 dez. 2021.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020**. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>. Acesso em: 23 dez. 2021.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 23 dez. 2021.

FERNANDES, F. M. B. A.; RIBEIRO, J. M. E.; MOREIRA, M. R. Reflexões sobre avaliação de políticas de saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. v. 27, n. 9, 2011.

FERREIRA, D. M. et al. Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Revista de Saúde Pública** [online]. 2019, v. 53 Disponível em: <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2019053000597>. Acesso em: 05 nov. 2021.

FIGUEIREDO, T.A.; ANGULO-TUESTA, A.; HARTZ, Z. Avaliabilidade da Política Nacional de Regulação no SUS: uma proposta preliminar. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2019.

FIGUEIRÓ, A. C. et al. **Usos e influência da avaliação em saúde em dois estudos sobre o Programa Nacional de Controle da Dengue**. Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 28, n. 11, pp. 2095-2105, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001100009>. Acesso em: 05 nov. 2021.

FLACH, D. M. A. M. et al. **Health evaluation**: health assessment for people with ostomies. Revista Brasileira de Enfermagem [online]. v. 73, n. 4, 2020. Disponível: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2018-0789>. Acesso em: 05 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN) et al. **A violação ao direito humano à alimentação adequada vestiu a toga**. Brasil, setembro 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/09/organizacoes-convocam-para-assinatura-de-carta-em-defesa-do-direito-a-alimentacao-de-estudantes/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **É com satisfação que convidamos todos vocês para participar de mais uma sessão do SIG DHANA - Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas no dia 28 de maio, às 14h (horário de Brasília) por web conferência**. Brasil, 27 de maio de 2020a. Instagram: @fbssan20anos. Disponível em: [https://www.instagram.com/p/CAtWWQRJrVQ/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/p/CAtWWQRJrVQ/?utm_source=ig_web_copy_link). Acesso em: 05 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Organizações convocam para assinatura de carta em defesa do direito à alimentação de estudantes**. FBSSAN, 22 de setembro de 2020b. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/09/organizacoes-convocam-para-assinatura-de-carta-em-defesa-do-direito-a-alimentacao-de-estudantes/>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Quem somos**. FBSSAN, c2022. Disponível em: <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/quem-somos/>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

FURTADO, J. P. **A avaliação participativa.** In: OTERO, M. R. (Org.). *Contexto e prática da avaliação de iniciativas sociais no Brasil: temas atuais.* 1ed. São Paulo: Petrópolis, p. 21-41, 2012.

FURTADO, J. P.; LAPERRIÈRE, H.; SILVA, R. R. **Participação e interdisciplinaridade: uma abordagem inovadora de meta-avaliação.** Saúde em Debate [online]. v. 38, n. 102, pp. 468-481, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0103-1104.20140044>. DOI: 10.5935/0103-1104.20140044. Acesso em: 23 dez. 2021.

FURTADO, J. P.; VIEIRA-DA-SILVA, L.M. **A avaliação de programas e serviços de saúde no Brasil enquanto espaço de saberes e práticas.** Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 30, n. 12, pp. 2643-2655, 2014. Disponível: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00187113>. Acesso em: 23 dez. 2021.

FURTADO, J. P. et al. **Planejamento e Avaliação em Saúde: entre antagonismo e colaboração.** Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 34, n. 7, e00087917, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00087917>. Acesso em: 23 dez. 2021.

GABRIEL, C. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: construção de modelo de avaliação da gestão municipal.** 2013. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC; 2013. 254p.

GABRIEL, C. G. et al. **Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Cadernos de Saúde Pública [online]. v. 30, n. 8, pp. 1731-1744, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00033913>. Acesso em: 19 mai. 2021.

GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M. C. M. **Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil.** Revista de Nutrição [online]. 2015, v. 28, n. 6, pp. 667-680. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1415-52732015000600009>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GALLINA, L.S. et al. **Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar.** Saúde e Sociedade [online]. v. 21, n. 1, pp. 89-102, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000100010>. Acesso em: 19 mai. 2021.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULART, G. **Avaliação da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no ensino fundamental.** Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Saúde Coletiva. Florianópolis, SC, 2015. 292p.

GUEDES, A. A. F. et al. **What is the food and nutrition security situation of Santa Catarina municipalities? Results of a multidimensional assessment.** Revista de Nutrição [online]. v. 33, e190267, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e190267>. Acesso em: 05 fev. 2022.

GURGEL, A. do M. et al. **Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Brasil.** *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2020, v. 25, n. 12, pp. 4945-4956. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>. Acesso em: 28 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE,** Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 65 p, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 28 dez. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Trajетória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** 2019. 52p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35224](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35224). Acesso em: 28 dez. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2019** [recurso eletrônico]. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/resumo-tecnico-2013-censo-da-educacao-basica-2019#:~:text=O%20resumo%20t%C3%A9cnico%20deste%20ano,gestores%20das%20escolas%20no%20Pa%C3%ADs..> Acesso em: 28 dez. 2021.

JESUS, C.M. de. **Quarto de despejo** – diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável.** *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2020, v. 25, n. 10. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.31762018>. Acesso em: 5 nov. 2021.

LAZAROTTO, K., PAZ ARRUDA TEO, C. R. (2016). **Promoção da saúde na alimentação escolar: uma revisão integrativa.** *Espaço Para a Saúde*, 17(1), 75-82. Disponível em: <https://espacoparasaude.fpp.edu.br/index.php/espacosaude/article/view/367>. Acesso em: 19 mai. 2021.

LEVITON, L. C. et al. **Teaching evaluation using evaluability assessment.** *Evaluation*. London, n. 4, p. 389-409, 1998.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. **Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2015, v. 20, n. 11, pp. 3533-3546. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152011.16822014>. Acesso: 19 mai. 2021.

LIMA, L. R. F.; SILVA, L. M. V. Ampliação do acesso à atenção oftalmológica: um estudo sobre a avaliabilidade da campanha "De Olho na Visão", Goiás, 2004. **Ciência & Saúde**

**Coletiva** [online]. 2008, v. 13, suppl 2, pp. 2059-2064. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232008000900010>. Acessado em: 19 mai. 2021.

LOURENÇO, A. E. P. et al. **School Feeding and Food and Nutrition Security in the Context of the COVID-19 Pandemic in the Northern Region of the State of Rio de Janeiro, Brazil**. Food Ethics. 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34179336/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

MACHADO, P. M. de O. et al. **Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo**. Revista de Nutrição [online]. 2015, v. 28, n. 3, pp. 305-317. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1415-52732015000300007>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MACHADO, M. L. et al. **Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2018a, v. 34, n. 1, e00206716. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00206716>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

MACHADO, M. L. et al. **State Plan for Food and Nutrition Security: Potentialities and limitations**. Revista de Nutrição [online]. 2018b, v. 31, n. 4, pp. 413-422. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98652018000400006>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. **Conceitos e princípios da segurança alimentar e nutricional**. In: ROCHA, C; BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. (org). *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. 2013a. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 225p. ISBN: 978-85-7541-435-4.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. **Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva sistêmica**. In: ROCHA, C; BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. (org). *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. 2013b. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 225p. ISBN: 978-85-7541-435-4.

MARIA, T. de A. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desenvolvimento regional e social: uma análise para Campos dos Goytacazes/RJ**. 2019. 99 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2019.

MELO, M. N. T.; FRANCO DE SÁ, R. M. P.; MELO, D. A. F. **Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2016, v. 21, n. 6, pp. 1899-1908. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.08752016>. DOI: 10.1590/1413-81232015216.08752016. Acesso em: 05 nov. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). **Recomendações expedidas no âmbito da alimentação escolar**. Rio de Janeiro. MPRJ: 2020. Disponível em: <http://transparencia.mprj.mp.br/atividade-fim/recomendacoes-expedidas>. Acesso em 11 jan. de 2022.

MIRANDA, W. D. et al. **Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A no Brasil: um estudo de avaliabilidade.** Revista Panamericana de Salud Pública [online]. 2018, v. 42. Disponível em: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.182>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

NASCIMENTO, L. V. et al. **Estudo de avaliabilidade da política nacional de atenção integral à saúde do homem no município de Sobral, Ceará.** Rev. Baiana de Saúde Pública; v. 38, p. 95-114, jan.-mar. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-729041>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

NATAL S. et al. **Estudo de avaliabilidade da rede de formação de Recursos Humanos da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.** Cad. Saúde Colet. 2010; v. 18, p.560-71. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-593719>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

NOGUEIRA, R.M. et al. **Sixty years of the National Food Program in Brazil.** Revista de Nutrição [online]. 2016, v. 29, n. 2, pp. 253-267. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98652016000200009>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

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

\_\_\_\_\_. **Levanta dados:** Agricultor/a: o fornecimento da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia de COVID-19. ÓAÊ: 2021b. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2021/12/3/pesquisa-revela-a-reducao-das-compras-da-agricultura-familiar-para-estudantes-durante-pandemia/>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Levanta dados:** Estudantes - o que pensam sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de COVID-19. ÓAÊ: 2021c. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/levanta-dados-estudante/>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **O Observatório.** Brasil, sem data (s.d.). Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/o-observatorio/>. Acessado em: 05 de fev. de 2022.

OLIVEIRA, C. M. et al. **Avaliabilidade do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB):** desafios para gestão do trabalho. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2015, v. 20, n. 10. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320152010.13322014>. DOI: 10.1590/1413-812320152010.13322014. Acesso em: 19 mai. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/french?LangID=frn>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).** Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 19 mai. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral n.º 12: O Direito Humano à Alimentação Adequada (art. 11)** 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/comentario-geral-no-12-do-comite-de-direitos-economicos-sociais-e-culturais-sobre-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada/>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PADILHA, M. A; OLIVEIRA, C. M; FIGUEIRO, A. C. L. **Estudo de avaliabilidade do Programa Academia Carioca da Saúde: desafios para a promoção da saúde.** Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 375-386, junho 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-110420151050002006>. DOI: 10.1590/0103-110420151050002006. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PAIVA, J. B.; FREITAS, M. C. S.; SANTOS, L. A. S. **Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2016, v. 21, n. 8, pp. 2507-2516. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015218.07562015>. DOI: 10.1590/1413-81232015218.07562015. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PAZ ARRUDA TEO, C. R.; MONTEIRO, C. A. **Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos.** Revista de Nutrição, Campinas, v. 25, n. 5, p. 657-668, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732012000500010>. DOI: 10.1590/S1415-52732012000500010. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PEIXINHO, A. M. L. **Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2013, v. 18, n. 4, pp. 909-916. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PEREIRA, A. da S. et al. **Atuação do Programa de Extensão “Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE-UNIRIO” durante a pandemia pela COVID-19. RAÍZES E RUMOS**, v.9, n.1, janeiro / junho 2021. Disponível em: <http://seer.unirio.br/raizeserumos/article/view/11018>. Acesso em: 05 fev. de 2022.

PINHEIRO, A. L. S. **Gerência de enfermagem em Unidades Básicas: a informação como instrumento para a tomada de decisão.** Rev. APS, v. 12, n. 3, p. 262-270, jul. /Set. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/14262>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PIOVESAN, F. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur, Rev. int. direitos humanos. [online]. 2004, vol.1, n.1, pp.20-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452004000100003>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS – DHESCA. **Relatório Violações ao Direito à Educação Escolar na Pandemia de COVID-19: Casos do Estado do Rio de Janeiro e do Município de Remanso (Bahia).** Fevereiro de 2021. Disponível em: [https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatoria\\_DireitoaAlimentacao\\_VF.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatoria_DireitoaAlimentacao_VF.pdf) . Acesso em: 10 jan de 2022.

PRADO, N. M. B. L., MEDINA, M. G., AQUINO, R. **Intervenção intersetorial para promoção da saúde em sistemas locais: um estudo de avaliabilidade.** Saúde em Debate [online]. 2017, v. 41, spe 3, pp. 214-227. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042017S316>. DOI: 10.1590/0103-11042017S316. Acesso em: 19 mai. de 2021.

REDE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (REBRAE). **PNAE em tempos de COVID-19: relato de caso do município Fernandes Pinheiro/PR.** Brasil, 23 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.rebrae.com.br/index.php/experiencias/experiencias-exitosas/380-pnae-em-tempos-de-COVID-19-relato-de-caso-do-municipio-fernandes-pinheiro-pr>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

RECINE, E. et al. **Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of COVID-19 in Brazil.** Revista de Nutrição [online]. 2020, v. 33. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>. Acesso em: 28 dez. de 2021.

REDE ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ESCOLAR (REANE). **Arquivos.** Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <http://reanerj.blogspot.com/2020/04/>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

\_\_\_\_\_. **REANE e CECANE-UNIRIO lançam questionário de levantamento de experiências para a garantia de SAN dos escolares no contexto da pandemia do coronavírus.** Rio de Janeiro, 07 de abril de 2020b. Disponível em: <http://reanerj.blogspot.com/2020/04/reane-e-cecane-unirio-lancam.html>. Acesso em: 05 de fev. de 2022.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e COVID-19 no Brasil – VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** 2020. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 24 abr. de 2021.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e COVID-19 no Brasil – VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 15 jun. de 2022.

RIBEIRO-SILVA, R. de C. et al. **Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2020, v. 25, n. 9, pp. 3421-3430. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>. DOI: 10.1590/1413-81232020259.22152020. Acesso em: 28 dez. de 2021.

RICHARDSON, R. J et al. **Pesquisa Social: Métodos e técnicas.** 3ª edição. 14ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 46.970, de 13 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação decorrente do novo coronavírus (COVID-19), do regime de trabalho de servidor público e contratado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. 13 mar. 2020a.

\_\_\_\_\_. Deliberação Conselho Estadual de Educação (CEE) n° 376, de 23 de março de 2020. Orienta as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do estado do Rio de Janeiro sobre o desenvolvimento das atividades escolares não presenciais, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades estaduais na prevenção e combate ao Coronavírus – COVID-19. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 25 mar. 2020b.

\_\_\_\_\_. Portal dos conselhos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. **Segurança Alimentar e Nutricional: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://www.conselhoseducacao.rj.gov.br/consea.asp>. Acesso em: 08 jan. de 2021.

ROCHA, B. N. U. G. A.; UCHOA, S. A. C. **Avaliação da atenção humanizada ao abortamento: um estudo de avaliabilidade**. Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]. 2013, v. 23, n. 1, pp. 109-127. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312013000100007>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

ROCHA, N. P et al. Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. Rev Saude Publica. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2018052007090>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

RODRIGUES, P. de O. **As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 99 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SANTOS, R. F. **Estruturação de um ambiente de Business Intelligence (BI) para Gestão da Informação em Saúde: a experiência da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte**. J. Health Inform. 2011 outubro- dezembro; 3(4):158-63. Disponível em: <http://www.jhi-sbis.saude.ws/ojs-jhi/index.php/jhi-sbis/article/view/138.pdf>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

SANTOS, B. de S. A cruel pedagogia do vírus. Coimbra: Almedina, 2020.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar: caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo** [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo; 2015.

SCHWARTZMAN, F. et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2017, v. 33, n. 12. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00099816>. Acesso em: 05 nov. de 2021.

SILVA, B. S. et al. **Evaluation study of the National Immunization Program Information System**. Revista Brasileira de Enfermagem [online]. 2018, v. 71, suppl 1, pp. 615-624. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0601>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

SIQUEIRA, R. L. de et al. **Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação**

**escolar.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2014, v. 19, n. 01, pp. 301-310. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014191.2114>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

SOUZA, A. A. et al. **Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo.** Ciencia & Saude Coletiva, v. 22, n. 2, p. 593-606, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232017000200593&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232017000200593&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 fev. 2022.

SOUZA, E. C.; GUIMARÃES, J. M. X.; SILVA, M. R. F. **Estudos de avaliabilidade de políticas e programas de saúde no Brasil:** revisão integrativa. SANARE - Revista de Políticas Públicas. Sobral, v. 16, n. 2, p. 85-92, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.36925/sanare.v16i2.1182>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

TANAKA, O.Y.; TAMAKI, E. M. **O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde.** Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2012, v. 17, n. 4, pp. 821-828. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000400002>. Acesso em: 05 jun. de 2022.

THURSTON, W. E.; RAMALIU, A. Evaluability assessment of a survivors of torture program: lessons learned. **Canadian Journal of Program Evaluation.** Renfrew, v. 20, n. 2, p. 1-25, 2005.

TRICHES, R. M.; SCHENEIDER, S. **Alimentação escolar e agricultura familiar:** reconectando o consumo à produção. Saúde e Sociedade [online]. 2010, v. 19, n. 4, pp. 933-945. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

VASCONCELOS, F. de A. G. de et al. **Public policies of food and nutrition in Brazil:** From Lula to Temer. Revista de Nutrição [online]. 2019, v. 32, e180161. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

VITORINO, S. A. S. **Avaliação da implantação da vigilância alimentar e nutricional na atenção primária em saúde:** estudos de caso em municípios de pequeno porte de Minas Gerais. 2017. 329 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

VITORINO, S. A. S., CRUZ, M. M., BARROS, D. C. **Modeling of Food and Nutrition Surveillance in Primary Health Care.** Revista de Nutrição [online]. 2017, v. 30, n. 1, pp. 109-126. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98652017000100011>. Acesso em: 19 mai. de 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel coronavirus (2019-nCoV):** situation reports – 1 january 2020a. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200209-sitrep20-ncov.pdf?sfvrsn=6f80d1b9\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200209-sitrep20-ncov.pdf?sfvrsn=6f80d1b9_4). Acesso em: 16 mai. de 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel coronavirus (2019-nCoV):** situation reports – 51 2020b. Disponível em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200209-sitrep20-ncov.pdf?sfvrsn=6f80d1b9\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200209-sitrep20-ncov.pdf?sfvrsn=6f80d1b9_4). Acesso em: 16 mai. de 2021.

## APÊNDICE A - Construção do referencial teórico

**Quadro 01: Descritores (DeCS) selecionados para o estudo.**

Descritores	Definições
<b>Segurança Alimentar e Nutricional / Food and Nutrition Security / Seguridad Alimentaria y nutricional</b>	O direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome.
<b>Alimentação Escolar / School Feeding / Alimentación Escolar</b>	Provisão de refeição ou lanche para crianças durante o período escolar visando a melhoria da dieta doméstica e de seu desempenho escolar.
<b>Avaliação em Saúde / Health Evaluation / Evaluación en Salud</b>	Processo crítico-reflexivo, contínuo e sistemático sobre práticas e processos desenvolvidos no âmbito da saúde, sintetizados por indicadores de natureza quantitativa e/ou qualitativa. Sua finalidade é proporcionar informações para auxiliar processos de tomada de decisão.
<b>Avaliação de programas e projetos de saúde// Program Evaluation/ Evaluación de Programas y Proyectos de Salud</b>	Avaliação de Programas: Estudos projetados para avaliar a eficácia de programas. Incluem a avaliação de custo-eficácia e do alcance ou impacto dos objetivos cumpridos. 2. Avaliação de Programas e Projetos de Saúde: Processo cuja finalidade é a determinação sistemática e objetiva da relevância, efetividade e impacto de políticas públicas, programas e projetos de saúde. O objetivo da avaliação é o de aperfeiçoar os programas e projetos, no sentido de orientar a distribuição de recursos humanos e financeiros.

Fonte: Elaboração própria, em 19 de maio de 2021.

**Tabela 01 02: Total de referências, segundo descritores selecionados, identificados nas bases da BVS e do Scielo, em maio de 2020.**

Descritores	Número de artigos na BVS	Número de artigos No Scielo
<b>1. Segurança Alimentar e Nutricional</b>	1001	459
<b>2. Alimentação Escolar</b>	1041	315
<b>3. Avaliação em Saúde</b>	2196	1270

<b>4.Avaliação de programas e projetos de saúde</b>	71446	253
<b>Total</b>	<b>79919</b>	<b>2297</b>

Fonte: Elaboração própria, em 19 de maio de 2021, com base nos achados identificados no endereço eletrônico <<http://regional.bvsalud.org/php/index.php>> e <<http://www.scielo.org>>.

**Tabela 03: Total de referências, segundo estratégias de busca definidas, identificados na base da BVS e do Scielo, em maio de 2020.**

<b>Estratégias de busca</b>	<b>Número de artigos na BVS</b>	<b>Número de artigos no Scielo</b>	<b>Número de artigos selecionados nas duas bases</b>
<b>1. “Segurança Alimentar e Nutricional” AND “Alimentação escolar”</b>	78	70	29
<b>2. “Segurança Alimentar e Nutricional” AND “Avaliação em saúde”</b>	01	00	0
<b>3. “Segurança Alimentar e Nutricional” AND “Avaliação de programas e projetos de saúde”</b>	18	08	6
<b>4. “Alimentação escolar” AND “Avaliação em saúde”</b>	0	0	0
<b>5. “Alimentação escolar” AND “Avaliação de programas e projetos de saúde”</b>	39	09	12
<b>6. “Avaliação em saúde” AND “Avaliação de programas e projetos de saúde”</b>	121	35	13
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>122</b>	<b>60</b>

Fonte: Elaboração própria, em 19 de maio de 2021.

## **APÊNDICE B - A organização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir das normativas legais e diretrizes.**

A análise documental proposta para este trabalho permitiu a identificação de marcos legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de documentos de referência relacionados ao programa. Com base nessa análise, foi possível identificar os objetivos, público-alvo, metas a serem alcançadas, ações previstas para a operacionalização do programa, os recursos que devem ser empregados para a execução das ações e os resultados a serem atingidos.

É importante destacar que esta análise não esgota todas as dimensões do programa, que possui um amplo debate na literatura. Mas, permite apresentar e discutir com fundamentos a organização do PNAE, sobretudo na ótica desta pesquisa.

Com base nas categorias de análise estabelecidas na análise documental (diretrizes gerais; participantes do programa; coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição; eixos estratégicos do PNAE; gestão dos recursos financeiros para a execução do programa; controle social; e prestação de contas), serão apresentados e discutidos os núcleos de informações desenvolvidos para esta pesquisa.

### **1. Diretrizes gerais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).**

A importância da alimentação escolar enquanto estratégia para oferta de uma alimentação adequada e saudável, bem como para o estímulo da educação alimentar e nutricional, encontra amparo na contribuição para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes. Da mesma maneira, ela tem o potencial de auxiliar no rendimento e no aprendizado escolar, articulada com os demais processos pedagógicos, assim como na permanência nas escolas (BRASIL, 2009a; 2020a).

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, principal marco legal do PNAE, estabelece que a alimentação escolar corresponde a todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo. E, enquanto elemento do processo pedagógico, interpreta-se que há uma associação positiva entre o direito à educação e o direito à alimentação. Uma associação que nos possibilita acreditar que um estudante bem alimentado pode aprender mais e melhor.

Desde a década de 1950, diversas transformações foram realizadas para o aprimoramento da execução do PNAE. Essas mudanças permitiram ampliar o número de estudantes atendidos pelo programa e expandiram os aspectos qualitativos inerentes a sua execução. Dessa forma, o programa incorporou o fortalecimento do seu papel na educação

alimentar e nutricional dos estudantes, assim como o propósito de fornecer refeições adequadas e saudáveis, por meio de cadeias produtivas de alimentos mais sustentáveis (BRASIL, 2018a).

A oferta da alimentação escolar, no âmbito do PNAE, precisa ser guiada por seis diretrizes, como estabelece a Lei nº 11.947, de 2009: emprego da alimentação adequada e saudável; inclusão da educação alimentar e nutricional; universalidade do atendimento; participação da comunidade no controle social; apoio ao desenvolvimento sustentável; e garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

De acordo com a referida Lei, o PNAE apresenta três objetivos: contribuir com o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos estudantes; com sua aprendizagem e rendimento escolar; e com a formação de hábitos alimentares saudáveis (BRASIL, 2009a).

Para o alcance destes objetivos, dois eixos estratégicos foram delineados: o desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo (BRASIL, 2009a; 2020a).

Aliado aos objetivos preconizados nas normativas vigentes, podem ser elencados outros objetivos, a partir da execução do programa, conferindo ao PNAE uma importância social. Deste modo, o apoio ao desenvolvimento sustentável; o estímulo para a organização e associação das famílias agricultoras; a expansão na oferta de alimentos saudáveis; e o auxílio na prevenção da obesidade infantil podem configurar como propósitos a serem conquistados com base no pleno desenvolvimento do PNAE.

O PNAE estabelece a titularidade do direito à alimentação escolar aos estudantes da Educação Básica pública das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal de ensino, sendo definidos como público-alvo das ações do programa. Dessa forma, o programa é caracterizado pela universalidade de atendimento, repercutindo na promoção da segurança alimentar e nutricional do país (BRASIL, 2009a; 2017a; 2020a).

É importante destacar que, dentre os titulares do direito à alimentação escolar, encontram-se os estudantes matriculados na educação básica das entidades filantrópicas ou por ela mantidas, incluindo as de educação especial e confessionais; e os estudantes matriculados na educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público (BRASIL, 2009a; 2020a).

## **2. Participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).**

No processo de desenvolvimento, execução, acompanhamento e fiscalização das ações e atividades realizadas no âmbito do PNAE, podem ser destacados quatro participantes, distribuídos nos níveis federal, estadual e municipal: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE), as entidades executoras do programa, o conselho de alimentação escolar e as unidades executoras (BRASIL, 2020a).

A coordenação do PNAE, em nível nacional, é realizada pelo FNDE, que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Essa autarquia é responsável pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros às contas das entidades executoras (BRASIL, 2009a; 2020a).

Aliado a isto, o FNDE também apresenta a competência de fornecer orientações técnicas para o desempenho adequado do PNAE e cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do programa (BRASIL, 2018a).

No âmbito local, considerando o caráter descentralizado do programa, as Entidades Executoras (EEx) respondem pela execução do programa no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o que inclui a complementação de recursos financeiros para a realização do programa, a manutenção das estruturas das escolas, dos recursos humanos da unidade de alimentação escolar e das ações de educação alimentar e nutricional (EAN). As EEx são representadas pelas Secretarias de Estado da Educação, as Prefeituras Municipais e as escolas federais (ROCHA et al., 2018; BRASIL, 2020a).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) situa-se como mais um dos participantes do programa. O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável pelo controle social do PNAE. Esse órgão tem uma atuação de extrema importância para garantir a inviolabilidade do direito dos estudantes à alimentação escolar (BRASIL, 2009a; 2020a).

Por último, notabiliza-se a Unidade Executora (UEX), que corresponde a uma entidade privada sem fins lucrativos, que responde pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa para a aquisição dos gêneros alimentícios no âmbito do PNAE (BRASIL, 2020a).

### **3. Coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição.**

A coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito das entidades executoras, deve ser realizada por nutricionista habilitado, que assumirá a Responsabilidade Técnica (RT) do PNAE. O nutricionista deve estar vinculado às Secretarias de Estado de Educação, às Prefeituras Municipais, e às escolas federais, realizando o planejamento, a coordenação, a direção, a supervisão e a avaliação da alimentação escolar (BRASIL, 2020a).

É importante destacar o crescimento do número de nutricionistas no PNAE. A institucionalização da inserção desse profissional no programa ocorreu em 1994, por meio da publicação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que dispunha sobre a municipalização da oferta da alimentação escolar (BRASIL, 1994).

Dentre outras atribuições, esta Lei estabelecia que a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, seria realizada por nutricionista capacitado, de acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, a vocação agrícola da região e a preferência pelos produtos *in natura* (BRASIL, 1994; 2018a).

A EEx, de acordo com o número de estudantes matriculados na rede de ensino sob sua responsabilidade, também deverá contratar outros nutricionistas para compor o quadro técnico do programa, como estabelece a Resolução CFN nº 465, de 2010. Os profissionais do quadro técnico desenvolvem atividades do PNAE sob a coordenação e supervisão do nutricionista RT, assumindo com este a responsabilidade solidária.

Quadro 01 - Parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica:

<b>Número de estudantes</b>	<b>Número de Nutricionistas</b>	<b>Carga horária técnica mínima semanal recomendada</b>
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1000	1 RT + 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2501 a 5000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5000	1 RT + 3 QT e + 1 QT a cada fração de 2500 estudantes	30 horas

Fonte: Resolução CFN nº 465, de 2010.

A referida Resolução estabelece as competências dos nutricionistas vinculados às entidades executoras, separando em atividades obrigatórias e complementares. Dentre as obrigatórias, podem ser destacados o planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar; e a proposição e realização de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) para a comunidade escolar, que compõem os eixos estratégicos do programa (BRASIL, 2010c).

Conforme destacado anteriormente, os nutricionistas que atuam no PNAE deverão ser obrigatoriamente contratados pela entidade executora do programa para que sejam lotados no setor de alimentação escolar. Esses profissionais devem estar regularizados junto ao respectivo Conselho Regional de Nutricionistas e cadastrados no FNDE (BRASIL, 2020a).

Notabiliza-se a importância do cumprimento do número mínimo de nutricionistas que a entidade executora do programa deve contratar. A insuficiência quantitativa desses profissionais pode provocar dificuldades na execução do PNAE, possibilitando, por exemplo, a ausência de visitas técnicas periódicas do nutricionista nas escolas, o que dificultaria as ações de educação alimentar e nutricional (EAN); o acompanhamento e a avaliação do estado nutricional dos estudantes; e o cumprimento do cardápio previsto, que são atividades obrigatórias.

Alguns estudos, como os desenvolvidos por Gabriel e outros autores, em 2014, Rocha e colaboradores, em 2018, e, por Ferreira et. al., em 2019, identificaram a inadequação no número de nutricionistas que deveriam ser vinculados às entidades executoras do PNAE.

Destaca-se que o estudo desenvolvido por Ferreira e colaboradores em 2019, contempla municípios do Estado do Rio de Janeiro. A inadequação do número de nutricionistas, no âmbito do programa, é um achado recorrente na literatura, o que abre a possibilidade de hipótese de ser um fato frequente em muitas entidades executoras do Brasil.

Estes tipos de achados podem representar uma das justificativas para o não desenvolvimento de todas as orientações e normativas que cabem aos nutricionistas que atuam no PNAE. Souza e colaboradores, em 2017, ao analisarem a atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, identificaram o descumprimento, pela maioria dos nutricionistas participantes do estudo, de diversas atribuições essenciais do PNAE, estabelecidas nas normativas legais vigentes, à época da coleta/análise dos dados do estudo.

Um aspecto que chama a atenção no referido estudo é o vínculo empregatício dos nutricionistas com as entidades executoras. Metade desses profissionais eram contratados por tempo determinado, o que pode provocar o estabelecimento de relações de trabalho vulneráveis e precárias, e conseqüentemente uma dificuldade de haver nas entidades executoras nutricionistas que possam manter por longos períodos uma postura crítica em relação à gestão do programa (SOUZA et. al., 2017).

Desta forma, as atribuições dos profissionais podem ser afetadas, e por consequência, uma inadequada execução do PNAE pode ocorrer. Perante o exposto, torna-se evidente a necessidade do estabelecimento de vínculos mais estáveis e condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho dos nutricionistas.

#### **4. Eixos estratégicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar.**

Conforme as discussões apresentadas neste trabalho e nos marcos legais do PNAE, iremos apresentar e debater os dois eixos que norteiam as ações do programa, o

desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo.

### **Eixo 1: O desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).**

O desenvolvimento de ações de EAN é um elemento para a garantia do direito à alimentação adequada e saudável dos estudantes, por meio do PNAE. No contexto do programa, considera-se a EAN como:

“ 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” (BRASIL, 2020a).

A EAN é destacada como uma diretriz da alimentação escolar. A Lei 11.947, de 2009, dispõe que:

“ a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2009a).

Desta forma, as ações de EAN devem ser desenvolvidas para todos os estudantes titulares do direito à alimentação escolar, público alvo do PNAE. Destaca-se que a integração dessas ações ao processo de ensino e aprendizagem deve ocorrer de maneira articulada aos componentes curriculares e de forma transversal (BRASIL, 2020a).

A responsabilidade pelo desenvolvimento destas ações é do ente público educacional, no âmbito da respectiva jurisdição administrativa. Portanto, as Secretarias de Estado da Educação, as Prefeituras Municipais e as escolas federais têm a incumbência de garantir a inclusão do tema alimentação e nutrição no processo de ensino e aprendizagem dos estudantes, por meio da atuação coordenada entre os profissionais da educação e o Responsável Técnico pelo PNAE, assim como os demais nutricionistas componentes do quadro técnico (BRASIL, 2020a).

Um impulso para esta incorporação foi a publicação da Lei nº 13.666, de 16 de maio de 2018. Essa lei altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394, de 1996), estabelecendo a inclusão da EAN entre os temas transversais a serem implementados nos currículos escolares da educação básica.

A Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020, apresenta os princípios que devem ser contemplados no processo de ensino e aprendizagem das ações de EAN: sustentabilidade social, ambiental e econômica; abordagem do sistema alimentar, na sua integralidade; valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas; a comida e o alimento como referências e

valorização da culinária enquanto prática emancipatória; a promoção do autocuidado e da autonomia; a educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos; a diversidade nos cenários de prática; intersectorialidade; planejamento, avaliação e monitoramento das ações.

Cada um destes princípios é exposto com mais detalhes no “Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas” (BRASIL, 2012a). O que nos cabe aqui destacar, é que a partir destes princípios espera-se que as ações de EAN sejam desenvolvidas como possibilidade de contribuir com a adoção voluntária de hábitos alimentares saudáveis pelos estudantes, o que também contribui para o processo de crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial e uma vida adulta com saúde e qualidade.

Da mesma maneira, a integração destas ações no projeto político-pedagógico, articulado com os componentes curriculares, é uma estratégia importante para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, assim como a compreensão dos estudantes enquanto sujeitos de direito e a alimentação como exercício da cidadania.

Lazarotto & Paz Arruda Teo, em 2016, salientaram que o PNAE deveria ser utilizado de maneira constante para promover ações educativas de saúde, considerando que o programa é um eixo das políticas públicas de promoção da SAN no país.

Um ponto importante discutido por Côrrea e colaboradores, em 2017, é a necessidade das ações de EAN serem práticas contínuas e permanentes, sendo importante debater a utilização de estratégias pontuais, como palestras. E nesse sentido, desponta a relevância o estabelecimento de parcerias, como o desenvolvimento de formação para os professores das redes de ensino, para que esses sejam multiplicadores da temática, de acordo com o currículo escolar.

É importante destacar que a oferta de refeições nas unidades escolares representa uma ação de EAN. Os alimentos a serem disponibilizados no ambiente escolar devem estar pautados no estímulo às escolhas saudáveis e na adoção de modos de vida e hábitos alimentares saudáveis, e devem estar contextualizados com o processo pedagógico e a dinâmica curricular da escola.

À face do exposto, a EAN como eixo estratégico do PNAE, orienta o programa como um instrumento pedagógico, constituindo-se como um espaço educativo, sendo um dispositivo para a promoção da saúde na comunidade escolar. Dessa forma, o programa possibilita a ressignificação da alimentação como prática pedagógica, trabalhando a formação dos sujeitos envolvidos, considerando as diversas dimensões que a alimentação e nutrição podem

incorporar, como o direito humano, ambiental, econômica, biológica, psicossocial e a cultural (ASSAO, 2012).

**Eixo 2: Oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo.**

A garantia do direito dos estudantes a uma alimentação adequada e saudável, que cubra as necessidades nutricionais durante o período letivo, por meio do PNAE, perpassa o processo de planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar.

Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo nutricionista Responsável Técnico pelo PNAE. As refeições presentes no cardápio devem ter como base alimentos *in natura* ou minimamente processados, bem como respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares saudáveis, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável, como estabelecem a Lei 11.947, de 2009, e a Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020.

Os estudantes diagnosticados com necessidades alimentares especiais, como intolerância à lactose e doença celíaca, devem ter acesso à alimentação adequada, com o fornecimento de refeições que atendam às suas especificidades. Esse é um direito garantido pela Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014, que altera a Lei nº 11.947, de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos estudantes portadores de estado ou condição de saúde específica (BRASIL, 2009a; 2014a; 2020a).

Os cardápios escolares devem ser planejados almejando que a porção ofertada considere a faixa etária dos estudantes e o tempo de permanência na unidade escolar; o respeito às especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas; e o atendimento das necessidades nutricionais diárias dos estudantes por dia letivo (BRASIL, 2009a; 2020a).

Em relação ao atendimento das necessidades nutricionais dos estudantes, o cardápio escolar deve ser planejado considerando as etapas e modalidade de ensino; o período de permanência na unidade escolar; o número de refeições distribuídas por dia letivo; e a localização das comunidades escolares em localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos (BRASIL, 2020a).

Desta forma, a título de exemplo, para os estudantes matriculados em creches no período integral, com a oferta de no mínimo três refeições, o cardápio deve atender no mínimo 70% das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários. Já para os matriculados em creche, em período parcial, com a oferta de no mínimo duas refeições, os

cardápios devem atender no mínimo 30% das necessidades nutricionais dos estudantes (BRASIL, 2020a).

A oferta de frutas *in natura*, legumes e verduras (FLV) nos cardápios escolares observa o período de permanência nas instituições de ensino. Para a permanência em período parcial, devem ser ofertados no mínimo 280g para cada estudante por semana de FLV, sendo no mínimo dois dias por semana com a oferta de frutas e no mínimo três dias para legumes e verduras (BRASIL, 2020a).

Já para o período integral, a porção mínima de FLV a ser ofertada para cada estudante por semana é de 520g. A frequência semanal mínima de oferta de frutas é de quatro dias e de legumes e verduras de no mínimo cinco dias (BRASIL, 2020a).

As normativas do PNAE ainda destacam outros aspectos qualitativos a serem observados no planejamento e elaboração do cardápio escolar, como, a oferta semanal de alimentos fontes de ferro heme, de vitamina A. Da mesma forma, limita-se a oferta de produtos cárneos, alimentos em conserva, líquidos lácteos com aditivos ou adoçados, biscoitos, bolachas, pães, bolos, doces e margarina ou creme vegetal; e é proibida a oferta de alimentos fontes de gorduras trans industrializadas em todos os cardápios (BRASIL, 2020a).

Em relação aos estudantes na faixa etária de 0 a 03 anos, um elemento importante a partir de 2021 foi a proibição da oferta de alimentos ultraprocessados e preparações culinárias e bebidas com a adição de açúcar, mel e adoçantes (BRASIL, 2020a).

Ao realizarem a Avaliação qualitativa dos cardápios planejados para os estudantes de creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 2020, De Souza e Castro identificaram a necessidade de revisão dos cardápios. Conforme este estudo, os cardápios planejados para estudantes de creches, no âmbito do PNAE, apresentaram aspectos benéficos, como a presença de alimentos *in natura* ou minimamente processados, assim como frequência média semanal considerável de frutas e, principalmente, de hortaliças, no Brasil, e em cada uma de suas regiões.

Em contrapartida, os mesmos cardápios apresentaram alta oferta de alimentos ultraprocessados e uma oferta expressiva de doces e de açúcar de adição (DE SOUZA & CASTRO, 2020).

O acompanhamento das refeições oferecidas nas unidades escolares, almejando a verificação do cumprimento dos requisitos presentes nas normativas legais e se o cardápio planejado é realmente executado é um componente importante para a regularidade da execução do PNAE.

## **5. Gestão dos recursos financeiros para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).**

Para a execução do programa, em relação aos recursos financeiros, são utilizados os recursos transferidos pelo FNDE, em caráter suplementar, à conta dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das escolas federais, assim como a complementação financeira de cada um desses entes (BRASIL, 2009a; 2020a).

A transferência dos recursos financeiros para as entidades executoras do PNAE pelo FNDE considera o número de dias letivos, a quantidade de estudantes cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento, e o valor per capita para aquisição de gêneros alimentícios para os estudantes (BRASIL, 2020a).

O mencionado valor per capita atende a etapa e modalidade de ensino, o período de permanência na unidade escolar e especificidades culturais. Um aspecto interessante a ser realçado é que em um contexto de decretação de estado de emergência ou de calamidade pública, em âmbito nacional, poderão ser repassadas parcelas extras dos recursos financeiros federais do FNDE à conta do PNAE, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira (BRASIL, 2020a).

Considerando que os valores repassados pelo FNDE representam um recurso suplementar para a oferta da alimentação escolar, é importante retratar sobre a complementação financeira de cada uma das entidades executoras do PNAE.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, preconiza no art. 212 que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O § 4º do referido artigo da CRFB expressa que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, não estando incluídos, portanto, nos recursos financeiros vinculados à educação.

A utilização de outra fonte de recursos encontra amparo na Lei nº 9394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que expressa no art. 71, inciso IV, que os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Portanto, as entidades executoras devem utilizar como fonte de recursos para executar o PNAE, os recursos financeiros provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Retornando aos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, no âmbito do PNAE, o montante atribuído às contas das EEx deve ser utilizado exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. Dessa maneira, as EEx, que optarem pela terceirização dos serviços para a oferta da alimentação escolar, devem realizar dois processos licitatórios, um para a aquisição dos alimentos e o outro para serviços (BRASIL, 2009a; 2020a).

As EEx têm autonomia para selecionar a forma de gestão do PNAE, dentre as possibilidades definidas pelo FNDE. Desse modo, podem realizar a gestão dos recursos financeiros do PNAE de três formas: centralizada, descentralizada ou escolarizada e semi descentralizada ou parcialmente escolarizada (BRASIL, 2020a).

Na gestão centralizada, a entidade executora é responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios e posterior distribuição às unidades escolares sob sua responsabilidade. Já na descentralizada ou escolarizada, a entidade executora repassa o recurso financeiro às unidades executoras das unidades escolares, que se tornam responsáveis pela aquisição direta dos gêneros alimentícios (BRASIL, 2020a).

A gestão semi descentralizada ou parcialmente escolarizada representa uma combinação das duas formas apresentadas anteriormente. Nessa forma de gestão, a entidade executora recebe os recursos financeiros do PNAE provenientes do FNDE, realiza a aquisição e distribuição de alguns gêneros alimentícios, mas também repassa às unidades executoras das unidades escolares parte dos recursos financeiros para a aquisição de outros alimentos (BRASIL, 2020a).

Dos Santos, de Sousa Costa e Torres de Paiva Bandeira, em estudo desenvolvido em 2016, destacaram aspectos positivos e negativos para cada uma das formas de gestão dos recursos do PNAE pelas entidades executoras. Uma das vantagens salientadas para a gestão centralizada é a possibilidade de aquisição de gêneros alimentícios ser realizada com um preço mais baixo em virtude do grande volume comprado. Em contrapartida, esse tipo de gestão ocasiona a necessidade de maior controle do quantitativo de alimentos armazenados em cada unidade escolar, para que não haja desperdícios de alimentos ou escassez.

Em relação à gestão descentralizada, os referidos autores ressaltam como benefício a possibilidade de fomento à economia local. Mas, essa forma de gestão representa mais uma atividade gerencial para o gestor da instituição de ensino, que não necessariamente possui a qualificação necessária para desenvolver esse tipo de atividade (DOS SANTOS; DE SOUSA COSTA; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, 2016).

Para a gestão semi descentralizada ou parcialmente escolarizada, os aspectos positivos e negativos representam um agrupamento das particularidades apontadas nas outras duas

formas de gestão. Podemos destacar como vantagem o fortalecimento da economia da região, e como desvantagem a necessidade de maior controle dos alimentos armazenados (DOS SANTOS; DE SOUSA COSTA; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, 2016).

Ao discutirem a sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido, em 2016, Melo e as demais autoras destacaram que a gestão centralizada permite que seja realizado um maior controle de todo o processo e a garantia que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município. Da mesma maneira, as mesmas autoras apontaram que essa forma de gestão possibilita um alto controle da execução do programa pela sociedade.

Em ambas as formas de gestão do PNAE devem ser obedecidos parâmetros para a aplicação dos recursos financeiros, de acordo com a classificação dos gêneros alimentícios, segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira. Portanto, no mínimo 75% dos recursos financeiros devem ser utilizados para a aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados; no máximo 20% podem ser utilizados para a aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados; e no máximo 5% podem ser utilizados para a aquisição de ingredientes culinários processados (BRASIL, 2020a).

Do mesmo modo, é proibida a utilização dos recursos do programa para a aquisição dos seguintes alimentos e bebidas ultraprocessados; e recomenda-se a aquisição anual de no mínimo 50 alimentos *in natura* ou minimamente processados de diferentes tipos (BRASIL, 2020a).

#### **a) Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.**

Uma conquista importante a partir da publicação da Lei 11.947, 2009, foi o estabelecimento da aquisição obrigatória de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações para a produção da alimentação escolar, considerando os recursos financeiros transferidos pelo FNDE para a execução do PNAE. Uma conquista relevante não só para o programa, como também para o desenvolvimento rural brasileiro (BRASIL, 2009a; 2017b; 2020a).

No mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados devem 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. Destaca-se a necessidade de priorizar os agricultores familiares mais próximos das regiões imediatas de cada município de publicação de origem da chamada pública (BRASIL, 2009a; 2020a; 2020e).

Este tipo de aquisição deve ser realizado por meio de chamadas públicas, que é o procedimento administrativo voltado à seleção de propostas específicas. É importante o trabalho em conjunto dos nutricionistas com os órgãos e entidades representativas de agricultores familiares, almejando o mapeamento da produção local de gêneros alimentícios (BRASIL, 2016a; 2020a).

A Resolução CD/FNDE nº 06/2020 estabelece que a participação na chamada pública pode ocorrer de três maneiras: grupo formal, em que a organização produtiva é detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica; grupo informal, em que os agricultores familiares, detentores de DAP Física, estão organizados em grupos; e fornecedor individual, que é detentor de DAP Física.

A inclusão de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações na alimentação escolar potencializa o consumo de alimentos saudáveis e adequados pelos estudantes, assim como produz benefícios para a sociedade civil, tais como o estímulo e o incentivo às economias locais (BRASIL, 2017c).

Aliado a isto, a aquisição destes produtos para a alimentação escolar além de garantia de renda aos agricultores e incentivo à produção, pode estimular à manutenção dos agricultores no meio rural, a sua organização coletiva e a busca pela qualificação profissional (BRASIL, 2017b).

Apesar do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural não serem apresentados como participantes ou público alvo do PNAE, a partir do marco legal de 2009, o programa passa a contar com esse ator como agente e como sujeito necessário para a boa execução do programa, tornando-o importante membro da cadeia para a garantia da segurança alimentar e nutricional local. Sendo, portanto, um importante membro do abastecimento alimentar nacional. (BRASIL, 2017b).

É importante destacar que o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) representam os principais instrumentos públicos para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar no Brasil. A vinculação do PNAE à agricultura familiar de maneira institucionalizada é um marco no âmbito das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SCHWARTZMAN et. al., 2017; BOCCHI et. al., 2019).

Alguns estudos já destacam resultados positivos com a inserção da agricultura familiar na alimentação escolar, como a aumento de renda e melhoria das condições de vida dos agricultores; diversificação e aumento da sua produção; e melhoria da alimentação escolar, com maior oferta de frutas, legumes e verduras (CORÁ e BELIK, 2012; SCHWARTZMAN, 2015; SCHWARTZMAN et. al., 2017)

Kroth e colaboradores, em 2020, também destacaram elementos benéficos na articulação entre o PNAE e a alimentação escolar, como a geração de emprego e renda para os agricultores familiares e para as comunidades locais, devido a circulação dos recursos do programa na região; a diversificação da cesta de produtos produzidos nas propriedades rurais, o que acaba contribuindo na geração de renda e na alimentação da família do agricultor; o estímulo à cooperação, com criação de cooperativas de agricultores; a procura por novos espaços de comercialização dos alimentos; e, o crescimento de iniciativas de produção orgânica e/ou agroecológica.

Entretanto, apesar do estabelecido na Lei nº 11.947, de 2009, a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar ainda experimenta obstáculos. Schwartzman e colaboradores, em estudo desenvolvido em 2017, analisaram os antecedentes e os elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar.

Na época da elaboração deste estudo, foram elencados como fatores de contexto desfavoráveis à implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE, dentre outros, a dificuldade na emissão de documentação de agricultores, especialmente para povos e comunidades tradicionais, devido à insuficiência de técnicos; o baixo limite de venda por declaração de aptidão; e a intersectorialidade pouco aprofundada de forma articulada.

Ferreira e colaboradores, em 2019, destacaram que alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro apresentam dificuldades para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Dentre os motivos elencados encontra-se a falta de agricultores com a declaração de aptidão ao Pronaf (DAP) para concorrer ao processo de chamada pública e à produção local insuficiente para atender à demanda da alimentação escolar.

## **6. Controle social da alimentação escolar.**

Os membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, o CAE, exercem o controle social do PNAE, e são atores importantes para a garantia do direito à alimentação escolar dos estudantes. Conforme estabelece a Lei nº 11.947, de 2009, o CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento (BRASIL, 2009a; 2020a).

O controle social do PNAE começou a ser estabelecido em 1994, a partir da descentralização dos recursos financeiros do programa do governo federal para os Estados, DF e Municípios, por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (MACHADO et. al., 2015).

O CAE tem o potencial de apontar soluções para a política pública de alimentação escolar, podendo criar estratégias que mudem a realidade. Esse órgão é também responsável pela articulação da sociedade com o governo na operacionalização do PNAE, oportunizando

que o programa seja um programa bem administrado e bem executado (BRASIL, 2016b; 2018b).

Para cada uma das características do CAE, a Cartilha para conselheiros do PNAE, publicada em 2017, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo FNDE, apresenta uma interpretação.

Desta forma, o CAE é um colegiado porque todas as suas ações devem ser realizadas em grupo, o que abrange as suas análises, suas conclusões e suas orientações. O caráter fiscalizador do conselho deriva do acompanhamento e da fiscalização da execução do PNAE, incluindo a aplicação dos recursos e a qualidade da alimentação escolar oferecida (BRASIL, 2017c).

O CAE é um órgão permanente, pois suas ações ocorrem durante todos os anos, sem prazo determinado para terminar. Da mesma maneira, o conselho é um órgão deliberativo porque possui competência para decidir sobre questões relativas à execução do PNAE; e tem o caráter de assessoramento em virtude da competência para fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado (BRASIL, 2017c).

Os CAE devem ser compostos por 07 membros titulares e 07 membros suplentes. Mas, é possível ampliar a composição do CAE, desde que mantida a proporcionalidade definida pela lei. Os CAE, então, devem ser compostos da seguinte forma: 01 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; 02 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes; 02 (dois) representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino; e 02 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas (BRASIL, 2009a; 2020a).

Os suplentes de cada membro titular devem ser do mesmo segmento representado, com exceção dos membros titulares da categoria de trabalhadores da educação e de discentes, os quais poderão ter como suplentes qualquer uma das entidades desse grupo. Os membros do CAE terão mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos. O exercício do mandato dos membros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado, como estabelece a Lei 11.947, de 2009.

A Resolução CD/FNDE n° 06, de 2020, determina que é proibida a indicação do Ordenador de Despesas, do Coordenador da Alimentação Escolar e do Nutricionista Responsável Técnico pelo PNAE das entidades executoras do programa para compor o CAE.

A Lei n° 11.947, de 2009, e a Resolução CD/FNDE n° 06, de 2020 estabelecem as atribuições do CAE, dentre as quais cabe destacar: a fiscalização da aplicação dos recursos e da

execução do PNAE; a realização de visitas técnicas às unidades escolares; a análise da prestação de contas da entidade executora do programa; o acompanhamento dos processos de licitação e chamada pública para a compra de gêneros alimentícios; e comunicação ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle sobre irregularidades identificadas na execução do PNAE.

Ao estudarem os discursos de conselheiros de alimentação escolar, Machado e colaboradores, em 2015, identificaram que os membros do CAE apresentavam a tendência de atribuir ao conselho um caráter fiscalizatório dos aspectos de qualidade e higiene, assim como da prestação de contas e aceitabilidade dos cardápios escolares.

Entretanto, os membros entrevistados para o estudo, não reconheciam a capacidade do CAE para modificar a execução da política pública, que é uma função efetiva de controle social, assim como não havia o reconhecimento desse espaço como órgão de participação social (MACHADO et. al., 2015).

Esse tipo de achado evidencia a necessidade de avanços da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas em todas as esferas de governo, o que foi instituído na Constituição Federal de 1988. Mais do que olhar para os conselhos estudados na pesquisa anteriormente mencionada como espaços em que falta a participação social, é necessário observar e discutir com a população como o controle social se desdobra nas políticas públicas do país e sobre quais formas de avanço podemos ter.

Almejando a adequada atuação dos membros dos CAE, foram instituídos deveres para os Estados, o DF e os Municípios, cabendo destacar: garantia de local apropriado para as reuniões do colegiado; disponibilidade de equipamentos de informática; transporte para o deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência; disponibilidade de recursos humanos e financeiros; fornecimento ao CAE, sempre que solicitado, de todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE; e realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros (BRASIL, 2009a; 2020a).

O desenvolvimento de formações é um ponto sensível e que deve considerar a renovação de membros do CAE. Quando falamos sobre a necessidade dos membros do CAE compreenderem o espaço do conselho como local de controle social e de possibilidade de mudanças na execução de políticas públicas, também se envolve a demanda de formações com os aspectos conceituais nas temáticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e sua relação com a execução do PNAE.

É importante destacar que o FNDE pode suspender a transferência de recursos financeiros, no âmbito do PNAE, para as entidades executoras que não possuem CAE

funcionando, ou quando a situação do mandato dos membros estiver vencida ou suspensa nos sistemas do FNDE.

Desta forma, é importante disseminar a importância do controle social nas políticas públicas, assim como o fortalecimento da participação social no PNAE. E, dessa maneira, estimular processos organizativos que contribuam para ampliar e qualificar a participação da sociedade no acompanhamento do programa (BRASIL, 2018b).

## **7. Prestação de contas do PNAE.**

O direito à alimentação escolar dos estudantes da educação básica pública, por meio do PNAE, perpassa a prestação de contas dos recursos financeiros utilizados na execução do programa, com o objetivo de dar transparência às ações realizadas pelas entidades executoras, sendo também base para o controle social do programa e a análise da inviolabilidade do direito dos estudantes.

A Lei nº 11.947, de 2009, preconiza que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a prestação de contas do total dos recursos recebidos para a execução do PNAE em cada exercício financeiro.

Da mesma forma, a referida Lei estabelece a responsabilização civil, penal e administrativa da autoridade responsável pela prestação de contas, que inserir ou fazer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o intuito de alterar a verdade sobre o fato (BRASIL, 2009a)

Diante disto, a prestação de contas fundamenta-se na comprovação do alcance do objeto e do objetivo do programa, compreendendo-se como objeto a utilização exclusiva dos recursos financeiros para a aquisição de gêneros alimentícios; na correta aplicação dos recursos financeiros transferidos em cada exercício; e no cumprimento das regras e aspectos técnicos e financeiros da execução do programa (BRASIL, 2009a; 2020a).

As Secretarias de Estado da Educação e as Prefeituras Municipais têm até o dia 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse financeiro para prestar contas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC Contas Online). O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), da respectiva jurisdição administrativa, deverá emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon Online) até o dia 31 de março (BRASIL, 2020a).

Com base na análise emitida pelo CAE no parecer conclusivo e dos dados inseridos pela entidade executora do programa no SiGPC Contas Online, o FNDE poderá adotar os seguintes aspectos técnicos, como preconiza a Resolução CD/FNDE nº 02/2012: aprovação das contas; aprovação das contas com ressalvas; não-aprovação das contas com imputação de débito; não-

aprovação das contas sem imputação de débito; declaração da omissão no dever de prestar contas; desaprovação das contas.

É importante destacar que a fiscalização da execução do PNAE é competência do FNDE e do CAE, em articulação com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público e da sociedade em geral, conforme dispõe a Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020.

#### **8. Atores chaves (*stakeholders*) para o PNAE.**

Durante este capítulo destacamos e discutimos a função de atores chave relacionados ao PNAE, conforme as normativas vigentes, como nutricionistas, membros do CAE e representantes das entidades executoras e do FNDE. Entretanto, é importante evidenciar a ação desses e de outros atores para a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA) dos estudantes titulares do direito à alimentação, por meio do PNAE. Para isso, serão utilizadas as instâncias nacionais para a exigibilidade do DHAA.

A exigibilidade de um direito pode ser conceituada como a possibilidade de um titular de direito, que tenha tido algum dos seus direitos humanos violados, de notificar ou reclamar junto ao Estado, a execução efetiva do direito violado ou a reparação. Aliada a reclamação, os sujeitos de direitos têm o direito à uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público (ABRANDH, 2006; BRASIL, 2017d)

Neste sentido, a exigibilidade se realiza através das obrigações do poder público e dos mecanismos para a exigibilidade dos direitos. Esses mecanismos podem ser caracterizados como protocolos e rotinas declarados por uma ou mais entidades para garantir ao titular de direito o bem ou serviço que lhe garanta a utilização desse direito (BRASIL, 2017d).

Os mecanismos de exigibilidade foram classificados de cinco formas, em nível nacional: administrativa, política, quase-judicial, judicial e mobilizações sociais. Essa classificação tem como base a atribuição do órgão no qual se dá entrada ao processo de exigibilidade, com o intuito de responder às demandas dos titulares e a reparação do direito ameaçado ou violado (BRASIL, 2017d).

A exigibilidade administrativa é conceituada como a “possibilidade de reclamar e exigir direitos junto aos órgãos públicos quando esses não são realizados ou ameaçados” (BRASIL, 2017d). Dessa forma, o titular do direito pode realizar a reclamação diretamente ao portador de obrigações.

No âmbito do PNAE, este tipo de exigibilidade pode ser realizado tendo como foco o diretor da unidade escolar, nutricionistas e demais representantes da secretaria de educação e do FNDE.

Para a exigibilidade política revela-se a viabilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas públicas e programas, como os do Poder Executivo, Conselhos de Políticas Públicas e Poder Legislativo (BRASIL, 2017d). Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), assim como comissões de câmaras de vereadores, assembleia legislativa, câmara de deputados e do senado, que tratam de temáticas cujo os objetos versam sobre alimentação escolar podem ser acionadas para a exigibilidade do DHAA na área da alimentação escolar.

Em relação aos órgãos com poderes intervenientes, que defendem o direito do cidadão junto ao Estado, a exigibilidade quase-judicial desponta como ‘a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direitos’ (BRASIL, 2017d). O Ministério Público e a Defensoria Pública apresentam-se como órgãos a serem convocados para esse tipo de exigibilidade.

Já a exigibilidade judicial desponta como a possibilidade de o titular de direitos requerer a efetiva realização de direitos junto à Justiça, seguindo os seus procedimentos, junto aos Tribunais de Justiça (BRASIL, 2017d).

Por fim, a exigibilidade por mobilizações sociais é a “possibilidade legítima, ativa e informada das organizações da sociedade civil de exigir ou denunciar as ameaças ou violações de direitos humanos” (BRASIL, 2017d). Para isso, podem ser desenvolvidas campanhas, manifestos, dentre outros, com o intuito de dar visibilidade ao problema, discuti-lo, bem como acionar o poder público uma solução ou reparação.

Pela exigibilidade por mobilizações sociais podemos destacar a Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar (REANE) do Rio de Janeiro; o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); a Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável; e o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

As ações desenvolvidas por estas instituições serão destacadas e discutidas no próximo capítulo. Perante o exposto, diversos atores chaves ou *stakeholders* podem ser envolvidos no desenvolvimento da pesquisa, considerando os seus respectivos eixos de atuação.

O quadro 02 apresenta o consolidado de atores que podem assumir papéis importantes na avaliação, e conseqüentemente ampliar as chances de uso da avaliação e a capacidade de utilização das informações oriundas do processo avaliativo no aperfeiçoamento do programa.

**Quadro 02 - Atores chaves (*stakeholders*) para o desenvolvimento do PNAE, de acordo com os mecanismos de exigibilidade de direitos.**

Tipos de mecanismo de exigibilidade	Atores chaves do PNAE
Exigibilidade administrativa	Gestores de unidades escolares; nutricionistas; secretário de educação e demais gestores da secretaria de educação que atuam na alimentação escolar; e representantes do FNDE.
Exigibilidade política	Membros do CAE, como merendeiras e agricultores familiares; membros do CONSEA; representantes das comissões parlamentares das câmaras de vereadores, deputados e do senado.
Exigibilidade quase-social	Defensoria Pública e Ministério Público.
Exigibilidade judicial	Tribunais de justiça.
Exigibilidade por mobilizações sociais	Representantes de entidades que desenvolvem algum tipo de atividade no âmbito da alimentação escolar, como REANE, FBSSAN, ÓAÊ e Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável.

**Fonte:** Elaboração própria, com base na análise documental desta pesquisa, em 2021.

Ao incorporar os atores sociais do PNAE no escopo dos mecanismos para exigibilidade de direito a qualificação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE.

De acordo com a explanação exposta pelo FNDE, a autarquia estabelece parcerias com as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, no âmbito do PNAE, com o objetivo de desenvolver ações de pesquisa, ensino e extensão, mediante a celebração de Termos de Execução Descentralizada – TED. As IFES podem executar essas ações por meio da instituição de CECANE (BRASIL, 2017e).

O FNDE conceitua os CECANE como “unidades de referência e apoio constituídas, no âmbito das IFES, para desenvolver ações de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades nas áreas prioritárias” (BRASIL, 2017e).

Partindo desta conceituação, emergiu uma complicação para inserir o CECANE na classificação dotada neste estudo. Contudo, como os CECANE são unidades de referência do FNDE e não são portadores de obrigação em relação à execução do PNAE, será interpretado nesse estudo os CECANE como instituições relacionadas à exigibilidade política.

## **APÊNDICE C - Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE): Oficina de criação**

### **Prezado participante,**

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “*Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência de COVID-19*”, desenvolvida por Tamara Maria Pinheiro, Mestranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise Cavalcante de Barros e da Prof.<sup>a</sup> Dra. Santuzza Arreguy Silva Vitorino.

Este estudo tem o objetivo principal de realizar um estudo de avaliabilidade das estratégias adotadas para a execução do PNAE no enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional no cenário da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

O convite à sua participação se dá ao fato de se apresentar como um ator envolvido com a alimentação escolar no Estado do Rio de Janeiro. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma.

Sua participação consistirá na contribuição na construção do modelo lógico das estratégias do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional, em um cenário de suspensão das aulas presenciais, em uma oficina de construção, que será realizada por meio de uma plataforma de videoconferência.

Como medida de segurança, só serão admitidos na plataforma de videoconferência, os participantes que tiverem previamente registrado o consentimento para a participação na pesquisa. Para utilizar a plataforma o participante necessita de um dispositivo móvel, como celular, ou um navegador da Web compatível; um sistema operacional compatível; uma conexão de banda larga com a Internet; e uma webcam integrada ou câmera USB externa.

A oficina será gravada, portanto, ao aceitar participar desta etapa da pesquisa, é necessário concordar com a gravação da oficina. Os relatos serão transcritos e armazenados em local seguro, por meio de arquivos digitais, mas somente terão acesso aos mesmos a pesquisadora e suas orientadoras.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 (cinco) anos, ficando sob a guarda da pesquisadora responsável desta pesquisa, Tamara Maria Pinheiro, conforme Resolução n° 466/12 e orientações do CEP/ENSP.

O ônus previsto em sua participação nesta pesquisa é mínimo e o risco psicológico se refere a algum possível constrangimento e/ou desconforto ao responder as perguntas norteadoras da oficina de construção; e constrangimentos pelo não domínio das ferramentas ou por problemas técnicos (como falta de luz e sinal precário de internet).

Como medidas de prevenção/precaução deste risco serão adotadas as seguintes ações: os condutores da oficina irão prestar todo o esclarecimento sobre a pesquisa antes, durante e após a oficina; leitura conjunta do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE) entre pesquisador e participante; explicação sobre o uso da plataforma, combinando com os participantes os procedimentos a serem adotados em caso de problemas técnicos; a participação na oficina poderá ser interrompida a qualquer momento; e participação voluntária.

É importante destacar a impossibilidade de garantir sigilo das informações e de não identificação dos participantes, pois as discussões serão realizadas em grupo. Entretanto, a qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar dos pesquisadores informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Registro.

O tempo estimado para realização desta oficina é de 3 (três) horas.

Uma cópia eletrônica deste Registro está disponível no fim desta página e poderá ser guardada em seus arquivos.

Qualquer dúvida que você tenha poderá entrar em contato com qualquer um de nós, a partir dos seguintes contatos:

Tamara Maria Pinheiro	Denise Cavalcante de Barros	Santuzza Arreguy Silva Vitorino
tamara.pinheiro9@gmail.com	barrosdc@ensp.fiocruz.br	santuzza@ensp.fiocruz.br

Não haverá benefícios diretos em sua participação. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa, pois estará nos ajudando a refletir sobre as estratégias para a execução do PNAE durante a pandemia da COVID-19, pois acreditamos que essas reflexões podem resultar em melhorias para a realização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos estudantes.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato, em qualquer momento, caso seja necessário, e tenha alguma dúvida com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento

da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade.

Telefone: (21) 25982863

E-mail: [cep@ensp.fiocruz.br](mailto:cep@ensp.fiocruz.br)

<https://cep.ensp.fiocruz.br/>

Endereço: Rua Leopoldo Bulhões, 1480 –Térreo - Manguinhos - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 21041-210

Tamara Maria Pinheiro  
Pesquisadora Responsável

Ao clicar neste botão, o (a) senhor (a) concorda em participar da pesquisa nos termos deste RCLE. Caso não concorde em participar, apenas feche a página no seu navegador.

- Nome
- RG
- E-mail

 Li e concordo em participar da pesquisa, autorizando a gravação da oficina.

 Baixe uma cópia deste documento

## **APÊNDICE D - Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE): Segunda etapa de co-criação**

Prezado participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “*Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência de COVID-19*”, desenvolvida por Tamara Maria Pinheiro, Mestranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise Cavalcante de Barros e da Prof.<sup>a</sup> Dra. Santuzza Arreguy Silva Vitorino.

Este estudo tem o objetivo principal de realizar um estudo de avaliabilidade das estratégias adotadas para a execução do PNAE no enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional no cenário da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.

O convite à sua participação se dá ao fato de se apresentar como um ator envolvido com a alimentação escolar no Estado do Rio de Janeiro. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma.

Sua participação consistirá em cooperar na etapa de co-criação do modelo lógico das estratégias do PNAE para o enfrentamento à Insegurança Alimentar e Nutricional, em um cenário de suspensão das aulas presenciais. Essa etapa será realizada de maneira individual, através do envio do modelo lógico por correio eletrônico.

Convidamos você a se manifestar de forma individual sobre a concordância plena, parcial ou não concordância dos componentes dos modelos lógicos.

Adotamos para a análise as seguintes perguntas norteadoras:

1. As atividades propostas atendem aos componentes do programa?
2. A realização de cada atividade é possível a partir dos recursos listados?
3. As atividades possibilitam o alcance dos resultados?
4. Com os resultados alcançados, é possível atingir o impacto do programa?
5. A partir das relações estabelecidas no modelo lógico é plausível compreender a contribuição do programa para o direito humano à alimentação adequada dos estudantes?

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 (cinco) anos, ficando sob a guarda da pesquisadora responsável desta pesquisa, Tamara Maria Pinheiro, conforme Resolução n° 466/12 e orientações do CEP/ENSP.

O ônus previsto em sua participação nesta pesquisa é mínimo e o risco psicológico se refere a algum possível constrangimento e/ou desconforto ao responder as perguntas norteadoras da validação; e constrangimentos pelo não domínio das ferramentas ou por problemas técnicos (como falta de luz e sinal precário de internet).

Como medidas de prevenção/precaução deste risco serão adotadas as seguintes ações: os responsáveis pela pesquisa irão prestar todo o esclarecimento sobre a pesquisa, e em especial sobre o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE); explicação sobre a etapa de co-criação do modelo lógico; a participação na pesquisa poderá ser interrompida a qualquer momento; e participação voluntária.

Esclarecemos que manteremos em anonimato, sob sigilo absoluto, durante e após o término do estudo, todos os dados que identifiquem o sujeito da pesquisa usando apenas, para divulgação, os dados inerentes ao desenvolvimento do estudo.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar dos pesquisadores informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Registro.

Uma cópia eletrônica deste Registro está disponível no fim desta página e poderá ser guardada em seus arquivos.

Qualquer dúvida que você tenha poderá entrar em contato com qualquer um de nós, a partir dos seguintes contatos:

Tamara Maria Pinheiro	Denise Cavalcante de Barros	Santuzza Arreguy Silva Vitorino
e-mail: tamara.pinheiro9@gmail.com	barrosdc@ensp.fiocruz. br	santuzza@ensp.fiocruz.br

Não haverá benefícios diretos em sua participação. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa, pois estará nos ajudando a refletir sobre as estratégias para a execução do PNAE durante a pandemia da COVID-19, pois acreditamos que essas reflexões podem resultar em melhorias para a realização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos estudantes.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato, em qualquer momento, caso seja necessário, e tenha alguma dúvida com o Comitê de Ética em Pesquisa da

Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP) e o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina da Universidade Federal Fluminense (UFF). O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade.

**CEP ENSP**

Telefone: (21) 25982863

E-mail: cep@ensp.fiocruz.br

<https://cep.ensp.fiocruz.br/>

Endereço: Rua Leopoldo Bulhões, 1480 –  
Térreo - Manguinhos - Rio de Janeiro –  
RJ - CEP: 21041-210

**CEP Faculdade de Medicina da UFF**

Telefone: (21) 2629-9189

E-mail: etica.ret@id.uff.br

<http://cep.uff.br/>

Endereço: Rua Marquês do Paraná, n°  
303, 4° andar, prédio anexo ao HUAP,  
Niterói, RJ.

Tamara Maria Pinheiro  
Pesquisadora Responsável

Ao clicar neste botão, o (a) senhor (a) concorda em participar da pesquisa nos termos deste RCLE. Caso não concorde em participar, apenas feche a página no seu navegador

- Nome
- RG
- E-mail

Li e concordo em participar da pesquisa, autorizando a gravação da oficina.

Baixe uma cópia deste documento