Implementação do Programa de Alimentação Escolar de São Paulo em Território Vulnerável na Pandemia

Regina dos Santos Costa[1]
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz[2]
Vanda Mendes Ribeiro[3]

Resumo

Neste texto, apresenta-se investigação sobre os desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar do município de São Paulo no decorrer da pandemia de Covid-19 em territórios vulneráveis. O estudo, com abordagem qualitativa, abrangeu análises documental e de campo, e entrevistas com gestores da administração municipal e de duas unidades escolares de Educação Infantil. Além das alterações nos dispositivos normativos em âmbito municipal, foram detectados adaptações e ajustes de profissionais da administração pública e das escolas, dentre eles, professores investindo recursos próprios para oferecer cestas às famílias que não a haviam recebido. Problemas clássicos da implementação das políticas públicas, como a falta de integração entre os diversos setores responsáveis, dificultaram ações de provimento do direito alimentar. Estar em território

1 Mestre em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo. Coordenadora dos cursos tecnólogos de Gastronomia, Eventos e Turismo da Cruzeiro do Sul Virtual. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2215972340838886. *E-mail*: reginacosta2106@gmail.com.

2 Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). Professora do Programa de Pós-graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) e do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social – Instituto JUS. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6109390836008571. *E-mail*: carminhameirelles@gmail.com

3 Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral na Universidade de Genebra/ Suíça, sob direção do Prof. Dr. Marcel Crahay. Foi professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Unicid. Atualmente é pesquisadora no Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social – Instituto JUS. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8388465478503636. *E-mail*: vandaribeiro2@gmail.com

vulnerável trouxe um desafio adicional, tendo em vista o aumento de problemas, como a perda de emprego por familiares e a necessidade de mudar de residência.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Educacionais; Programa de Alimentação Escolar, São Paulo; Covid-19; Vulnerabilidade Social no Território.

1. Introdução[4]

Neste artigo, apresenta-se pesquisa que buscou identificar desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar (PAE), da Secretaria Municipal de Educação (SME) de São Paulo, durante o período da pandemia de Covid-19, por meio da investigação de dificuldades, adaptações e ajustes empreendidos por agentes implementadores do Programa.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe sobre o direito à alimentação escolar enquanto elemento constitutivo do direito humano à alimentação (Art. 6º) e do direito humano à educação (Art. 208, inciso VII). No Brasil, a garantia de alimentação escolar é uma ação do Estado que não se limita a promover condições para o desenvolvimento acadêmico dos estudantes, mas também se encarrega de amenizar uma questão ampla e mais urgente: a fome (BRASIL, 1988).

A pandemia de Covid-19 gerou consequências sociais graves, dentre elas, as restrições de acesso a espaços coletivos e o aprofundamento da insegurança alimentar.

Segundo a Rede Pessan (2020), o grau de insegurança alimentar é significativo, mesmo nas regiões que estão em melhor situação socioeconômica, como a Centro-Oeste e Sudeste-Sul. Nas localidades classificadas como de vulnerabilidade social, a literatura informa que há sobreposição de desigualdades, impondo aos grupos sociais questões que dificultam seu bem-estar (KAZTMAN, 1999).

O estudo, de natureza qualitativa, foi realizado em duas Escolas - A e B - e na Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae), do Município de São Paulo.

4 Este artigo deriva da dissertação desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Educação da Unicid, na linha de pesquisa "Implementação de Políticas de Educação", sob orientação do Prof. Dr. Alexsandro do Nascimento Santos, e integra os esforços do grupo de pesquisa Implementação de Políticas Públicas Educacionais e Desigualdades. O estudo faz parte do Projeto "Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo 2021/08719-0. A pesquisa reúne 24 pesquisadores nacionais e dez internacionais, sob a coordenação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e coordenação adjunta de Maíra Mamede e Rodnei Pereira. As opiniões, hipóteses e conclusões, ou recomendações, expressas neste material, são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Essas Escolas estão vinculadas a duas diferentes Diretorias Regionais de Educação (DRE) da Zona Leste da Capital; e ambas se encontram em território vulnerável.

A formação dos pais de estudantes da Escola A varia entre o Ensino Fundamental e Médio completo; as famílias são de São Paulo, ou vindas do Norte e Nordeste; e a maioria reside em casas alugadas, emprestadas, ou de familiares. Na Escola B, mais da metade dos pais tem o Ensino Médio e menos de 20% chegaram ao Ensino Superior. A maioria das famílias possui casa própria ou cedida e 39% pagam aluguel e recebem um ou dois salários mínimos. Essa Escola tem recebido muitos estudantes descendentes de imigrantes africanos.

A Escola A possui aproximadamente 50 funcionários e cerca de 500 matrículas. A equipe de profissionais da Escola B conta com 38 profissionais e registra 270 matrículas.

Esta pesquisa buscou identificar trabalhos acadêmicos sobre alimentação escolar e contexto da pandemia. A busca na plataforma do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) constatou uma lacuna em pesquisas com esse foco. Dentre as 46 teses e dissertações produzidas de 2016 a 2021, ano do levantamento, com as palavras-chave "alimentação escolar" e "programa", nenhum abordava a implementação do PAE.

Considerando a escassez de registro do tema nos acessos com as palavras-chave "alimentação escolar" e "programa", modificou-se o parâmetro de busca de artigos com o par "alimentação escolar" e "pandemia", delimitando o marco de pesquisa em publicações realizadas nos anos de 2020 e 2021, devido ao momento em que a pandemia se instaurou, e descartando os estudos que foram publicados em periódicos não revisados por pares, a plataforma ofereceu como resultado 15 publicações correlatas ao objeto deste estudo.

A análise desses 15 artigos mostrou que apenas um estudo se aproxima do objetivo pretendido, considerando seu título: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) em Tempos de Pandemia: Desafios e Potencialidades para sua Operacionalização no Contexto Amazônico. Escrito por Luiz Humberto da Silva; Monique Medeiros; Francinei Bentes Tavares; Ivanira Amaral Dias; e Andréa das Graças Ferreira Frazão, foi publicado na revista Mundo Amazônico, volume 11, no ano de 2020.

Apesar do título correlato, o estudo tem foco distinto, pois analisa a importância do Pnae como instrumento de garantia de segurança alimentar e da nutricional e de resiliência social, também na área rural, sobretudo no contexto de pandemia de Covid-19 na Amazônia brasileira. Esse levantamento indica que há

uma lacuna em relação a estudos sobre programas de alimentação nas escolas, denotando que este texto traz uma contribuição ao campo.

Este artigo está dividido em quatro seções, para além desta introdução. A primeira é dedicada a conceituar a implementação de políticas públicas e vulnerabilidade social do território. Na segunda, estão apresentados os procedimentos metodológicos realizados. Já a terceira traz os resultados da pesquisa. A última seção é dedicada às considerações finais.

2. Implementação de Políticas Públicas e Vulnerabilidade Social do Território

O campo da implementação das políticas públicas é recente e, na área educacional, vem se fortalecendo desde a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe), ocorrida em 2014. Pesquisadores de várias instituições têm buscado referências nas áreas da Ciência Política e da Sociologia, para compreender essa fase da política que implica a entrega do serviço público a beneficiários. O modelo analítico do ciclo de políticas públicas pressupõe fases para o processo das políticas: a constituição da agenda; o processo decisório; a formulação da política; a implementação; e o monitoramento/avaliação (OLIVEIRA, 2013; SECCHI, 2012).

Farah (2021) aponta, a despeito das críticas justificadas a esse modelo, que o ciclo se mostra útil na medida em que permite agrupar autores e abordagens, segundo "dimensões" (etapas) do processo, enfatizadas pelos diversos modelos de análise.

Os primeiros trabalhos sobre implementação de políticas públicas são da década de 1970; vinculam-se ao modelo *top-down;* e se concentram nos tomadores de decisão, negligenciando o papel dos burocratas de nível de rua. No modelo *bottom-up*, a ênfase passa a ser a rede de atores envolvidos no processo de implementação, subestimando os esforços dos atores "do topo" no sentido de definir e estruturar as regras do jogo às quais os demais atores estarão submetidos (OLIVEIRA, 2013; LOTTA, 2014). Quanto aos modelos *top down* e *bottom-up*, Lima e d'Ascenzi (2013) consideram que o primeiro está mais próximo da visão sequencial do processo da política pública, na qual a implementação obedece, de certa forma, ou deveria obedecer, àquilo que foi previsto na formulação. Na abordagem *bottom-up,* compreendem que o processo de implementação é, também, um processo de formulação e atualização da política pública, por força do exercício da discricionariedade dos agentes implementadores.

Neste artigo, adota-se a estratégia de conduzir a investigação combinando elementos dos modelos *top down* e *bottom-up*. As normas foram estudadas e procurou-se também compreender como duas Escolas Municipais de Educação Infantil assumiram as orientações e as ajustaram para dar continuidade à oferta de alimentação escolar.

O debate a respeito da vulnerabilidade social também se insere no arcabouço conceitual deste trabalho, uma vez que o foco da análise são escolas localizadas em regiões vulneráveis de São Paulo. Kaztman (2018) afirma que o fenômeno da vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades na América Latina surgiu devido à forma como as populações foram se distribuindo nas grandes cidades da América Latina, com uma maioria mais desprovida de recursos situando-se nas periferias, com baixa presença do Poder Público, situação que afeta o mercado de trabalho; a qualidade dos serviços públicos e privados; a circulação de informação; e a mobilidade urbana, configurando sobreposição de desigualdades dos grupos sociais que aí residem.

3. Procedimentos Metodológicos

Para consecução deste estudo, fez-se uso de abordagem qualitativa, na qual se trabalha "com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis" (MINAYO, 2001, p. 14).

O percurso metodológico envolveu: pesquisa de documentos oficiais relativos ao PAE; construção e validação de instrumentos de pesquisa, que incluiu a identificação de agentes implementadores e construção de roteiros de entrevistas; visitas a duas Escolas (nominadas A e B); e entrevistas semiestruturadas com dois gestores das escolas visitadas, e a coordenadora da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) do Município de São Paulo. Os gestores das escolas foram considerados agentes implementadores da política no nível micro e a coordenadora da Codae do nível macro. Duas entrevistas foram remotas (Codae e da Escola A) e uma presencial (Escola B). A coordenadora da Codae e a gestora da Escola A são do sexo feminino e o gestor da Escola B é do sexo masculino. As perguntas das entrevistas abordaram a trajetória do entrevistado, a organização e estrutura do Programa, o contexto da pandemia de Covid, ações e estratégias destinadas a garantir a alimentação escolar.

Na análise de conteúdo das entrevistas e documentos foram enfatizadas categorias *a posteriori* que denotassem desafios na implementação do Programa de Alimentação Escolar (PAE) do Município de São Paulo no período da pandemia.

4. Apresentação de Resultados

4.1. O Programa de Alimentação Escolar (PAE) do Município de São Paulo

A Lei federal 11.947, de 16 de junho de 2009, rege e estabelece orientações para o Pnae, no país, ativando outras normas técnicas que orientam municípios e estados (BRASIL, 2009). Esses, à luz do Pnae, estabelecem orientações específicas e desenham seus próprios programas. Informações coletadas no *site* oficial da Prefeitura do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2023) mostram que o PAE se destaca por ser um dos mais abrangentes do mundo, servindo cerca de 2,3 milhões de refeições por dia, com cardápios diversos, que contam com itens orgânicos provenientes da agricultura familiar, para, aproximadamente, 1 milhão de estudantes, de 4.223 Escolas da Educação Básica, estendendo também o atendimento ao Movimento de Alfabetização de Adultos (Mova).

O PAE está intimamente ligado à evolução da SME. Sua estrutura disciplina-se pelo Decreto-Lei 59.660/2020 e seu organograma demonstra que o funcionamento acontece em mais de dez coordenadorias, e a responsabilidade pelos gerenciamentos técnico-administrativo e financeiro do Programa é de responsabilidade da Codae que, enquanto entidade executora, recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Coexistem, no PAE, diferentes modelos de gestão, nas unidades educacionais, que se diferenciam quanto à responsabilidade e às atribuições que a Codae exerce. Assim, na **gestão direta**, o envolvimento da administração municipal é maior: a responsabilidade de fornecer e manter a infraestrutura e mão de obra é da SME e, cabe à Codae, o planejamento de cardápio; abastecimento; controle de estoque; a supervisão e capacitação de funcionários.

Na **gestão mista**, que ocorre desde 2011, a responsabilidade é compartilhada com a empresa contratada que, além de prestar o serviço, fornece equipamentos e utensílios e treina a mão de obra; cabendo à Codae elaborar o processo licitatório; fiscalizar; adquirir produtos; e treinar funcionários.

A **gestão terceirizada** representa uma autonomia maior, por parte da empresa que, além das outras responsabilidades já citadas, adquire gêneros

alimentícios e insumos, de acordo com a orientação da Codae, que tem a mesma atribuição da gestão mista, menos a aquisição dos insumos.

Na **gestão conveniada**, as entidades são corresponsáveis pela operacionalização das ações relacionadas à alimentação e, além dos gêneros alimentícios, recebem uma verba adicional *per capita,* por meio da Codae, que, por seu turno, tem a atribuição de planejar o cardápio; cuidar do abastecimento; controle de estoque; da supervisão e capacitação de funcionários.

O **Conselho de Alimentação Escolar (CAE)** é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, estabelecido em âmbito federal, para apoiar a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que, em São Paulo, com suas especificidades, se transformou no PAE. Entre suas atribuições, encontram-se ações de monitoramento e fiscalização da execução das diretrizes normativas do Programa; análise do relatório de acompanhamento da gestão do PAE; prestação de contas e posterior emissão de Parecer Conclusivo; comunicação ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União (TCU) e a outros órgãos de controle acerca de irregularidades observadas; fornecimento das informações sobre a execução do Programa sempre que solicitado pelo FNDE; elaboração do regimento interno e do plano de ação anual. Constitui-se em um mecanismo de controle social.

Toda a estrutura que dá corpo ao PAE encontrava-se em atividade quando, em meados de 2020, o advento da pandemia exigiu as adaptações.

4.2. Desafios na implementação do PAE no contexto da pandemia

Adoção de novas normas e estratégias para a segurança alimentar no contexto pandêmico

Analisando documentos oficiais, observou-se que a Secretaria da Educação fez esforços na introdução de normas para orientar a rede de ensino quanto à segurança alimentar no período da pandemia. A Portaria SME/CME 07, de 17 de março de 2020, determinou, entre outros pontos, a interrupção das aulas na rede pública de ensino, indicando meios de manter a continuidade da alimentação dos estudantes (SÃO PAULO, 2020).

Segundo a coordenadora da Codae, "a alimentação nesse período de pandemia foi o que mais pegou. As pessoas pensam: 'tem que dar aula, tem que isso, tem que aquilo', mas a fome não espera". Para facilitar o acesso das famílias aos alimentos, a SME introduziu o Cartão Alimentação e a Cesta Saudável.

> *A primeira ideia foi instituir o Cartão Alimentação que veio para socorrer imediatamente essas famílias e até hoje o cartão permanece. Posteriormente, as escolas começaram a reabrir devagarzinho, mas antes o cartão era entregue na casa da mãe. [...] os cartões que não tinham sido entregues ainda foram encaminhados à escola para ela chamar as famílias e agilizar essa questão do recebimento do recurso.*
> *[...] Depois tem a questão da Cesta Saudável que nós ainda estamos entregando. No ano passado foi praticamente o cartão o ano inteiro e teve uma cesta do governo estadual que fez uma destinação para a prefeitura num termo de parceria com o prefeito. Em maio e junho nós entregamos a cesta só que essa era só para as crianças mais vulneráveis. Agora nós acabamos trazendo uma outra proposta que é a Cesta Saudável, onde estamos comprando produtos da agricultura familiar e completando com legumes, com outras coisas que também não são da agricultura familiar* (coordenadora da Codae).

Segundo a entrevistada da Codae, a Cesta Saudável teve uma boa aceitação das famílias, o que leva a inferir ter sido uma boa estratégia de enfrentamento da insegurança alimentar no período da pandemia:

> *A cesta, essa proposta foi bem legal, foi uma coisa que deixou as famílias muito felizes e penso eu que até mais feliz do que com o cartão, você vê a alegria da criança em ir com a mãe buscar sua cesta. Já o cartão é uma coisa meio distante da criança* (coordenadora da Codae).

A coordenadora da Codae ainda afirmou que a SME instituiu, por meio da parceria entre governo do estado e a prefeitura, a distribuição de cestas básicas e *kits* com produtos de higiene pessoal e limpeza. Essa medida teve como objetivo suprir as necessidades nutricionais na pandemia. Citou também a Instrução Normativa da SME, de 16 de abril de 2021, que previu a entrega, aos estudantes, da Cesta Saudável, com peso médio de 15 quilos, composta por itens perecíveis e não perecíveis; alguns oriundos da agricultura familiar. Essa cesta continha alimentos excedentes nos armazéns geridos pela Codae, respeitando o critério de que todos os estudantes de determinada região recebessem o mesmo alimento.

As autoridades competentes elaboraram guias para orientar e estabelecer protocolos. A Codae organizou dois encontros para pensar em práticas sobre a alimentação escolar pós-pandemia. Os resultados foram sistematizados no *Guia para as Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares (Usne) na reabertura das unidades escolares do município de São Paulo durante a pandemia de Covid-19: segurança dos alimentos*. As recomendações cristalizaram-se em 16 protocolos, com orientações gerais, até procedimentos específicos de higiene; treinamento para manipulação; preparo do transporte, recebimento, armazenamento e distribuição de alimentos

(STEDEFELDT; AMORIM; TAVARES; ZOLLAR, 2020). Importante mencionar que tais orientações não necessariamente chegaram a todas as escolas, uma vez que o gestor da Escola B afirmou que recebeu apenas orientações provenientes da Secretaria da Saúde.

O CAE, em 9 de outubro de 2021, definiu o Plano de Ação para 2021, e determinou que fossem mantidas as suas atribuições e propôs reuniões remotas ordinárias mensais. O documento previa visitas mensais às unidades escolares, orientadas por uma lista de verificação antes definida, e visitas a outros espaços atendidos pelo PAE; estabeleceu a organização de um grupo de conselheiros para acompanhar as contas do município e os processos licitatórios (SINESP, 2021).

4.3. Discricionariedade dos agentes implementadores: ajustes às necessidades dos beneficiários

Segundo a coordenadora da Codae, a cesta fornecida era "pequena". Essa avaliação, por parte dos profissionais da Coordenadoria, gerou incremento no número de produtos e adaptações na composição da cesta:

> *Nós achamos muito pouco entregar só aquela cestinha e demos uma incrementada com produtos que temos dos nossos contratos [...]. Tem a cesta, a caixinha que vai com produtos da agricultura familiar e nós temos a redinha que vai com legumes e seis maçãs, colocamos uma dúzia de banana fora da redinha para não machucar, ela está indo bem verdinha, mas é delicada, por isso vai fora. Nós reativamos o contrato de pães e está indo nesse kit e tem sempre alguma coisa a mais porque, dependendo do momento e do que eu tenho no estoque, eles levam também. Teve um dia que eu tinha atum, então, uma região recebeu esse atum, outra região nós completamos com grão de bico, dependendo do tamanho da região, eu consigo colocar um produto a mais para incrementar porque como estamos só com 35% das crianças e a quantidade que compramos foi para 100%, eu vou dosando. [...] Todas levam o básico, mas algumas levam um a mais dependendo da demanda que eu tenho e que a quantidade atenda aquela região. [...] Outro dia nós soltamos uma nota na imprensa dizendo que a cesta pode variar em sua composição dependendo dos estoques* (coordenadora da Codae).

A entrevista com o gestor da Escola B denota que a discricionariedade também ocorreu no nível micro. Segundo ele, no momento em que alguns estudantes não receberam alimentação, os profissionais da escola se organizaram e compraram cestas básicas para esses casos. Por outro lado, alguns pais receberam, mas,

segundo eles, não precisavam, e o benefício foi, por decisão da Escola, repassado àqueles que necessitavam.

A discricionariedade é situação esperada, segundo a literatura, justificando, inclusive, a perspectiva *botton up* de análise de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013; LOTTA, 2014). Nesse caso, a empatia com os problemas dos mais vulneráveis gerou ações não previstas, distintas das estabelecidas nas orientações oficiais.

4.4. Necessidade de contatar as famílias: o problema da desarticulação setorial

Um desafio, durante o período da pandemia, foi contatar as famílias. A SME e a escola não tinham os contatos organizados; não existia a comunicação com o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), ou algum protocolo para localizar famílias. Como muitas delas saíram de suas residências, ou mudaram de número de celular, o contato se perdeu.

> *Vejo como uma falha da nossa rede, onde havia necessidade de entregar cestas básicas e algumas famílias não foram localizadas. As famílias não localizadas, não havia, por exemplo, nenhuma comunicação com o Cras e esta foi uma falha apontada por outros gestores também. Eu acredito que essa gestão como todo em São Paulo, como política pública não vai considerar o que a gente tem apontado. Isso é uma fragilidade porque a criança que vai a um posto de saúde é a mesma criança que está matriculada na minha escola, é a mesma criança que está vinculada ao Bolsa Família, a mesma que está no Cras. Esse sistema não tem uma unicidade e um sistema não dialoga com o outro. [...] onde havia necessidade de entregar cestas básicas, algumas famílias não foram localizadas. As famílias não localizadas, não havia, por exemplo, nenhuma comunicação com o Cras e esta foi uma falha apontada por outros gestores também* (gestora da Escola A).

Observa-se que, na visão dos gestores das Escolas, a entrega das cestas básicas forçou o contato com as famílias, pois a orientação era o isolamento social e foi um desafio, esse contato, devido à falta de integração entre os diversos setores do governo.

4.5. A especificidade dos territórios vulneráveis e a insegurança alimentar

A literatura permite ponderar que estar em território vulnerável no qual as pessoas já sofrem habitualmente com problemas de moradia, emprego, saúde,

não acesso aos serviços públicos, dentre outros, pode ter imposto um problema maior, no que concerne à localização dos beneficiários, para os gestores escolares dessas localidades (RIBEIRO; VOVIO, 2017).

Segundo o gestor da Escola B, houve ampliação dos problemas sociais no território devido à pandemia, dificultando o acesso às famílias à segurança alimentar:

> *As famílias também perderam suas residências, muitos que pagavam aluguel hoje moram com parentes, foram morar em outras casas. Nós perdemos o contato de muitas famílias por conta da pandemia e tivemos sim muita dificuldade para entregar um benéfico que é dela, um direito que é da criança* (gestor da Escola B).

4.6. Necessidade de novas orientações a familiares: um novo esforço

Outro aspecto relatado nas entrevistas foi a chegada de alguns alunos, vindos de escolas particulares, cujas famílias não conheciam o universo da educação pública e se surpreendiam ao descobrir que tinham direito a uniforme e material escolar: "Mães que diziam: por tanto tempo coloquei meu filho em escola particular e agora visitando e vendo tudo o que é ofertado aqui, tem mais do que meu filho recebia na escola particular" (gestora da Escola A). Essa situação exigiu um esforço novo da escola, para repassar orientações a familiares que desconheciam a rede pública.

4.7. Empatia com as famílias no nível micro e possibilidade de maior distanciamento no nível macro

Segundo os gestores das escolas, não houve queda no número de estudantes, ou falta de atendimento, durante a pandemia. As escolas atuaram para que os estudantes tivessem acesso à alimentação, ainda que, na Escola A o processo tenha demorado um pouco mais. A gestora da Escola A afirmou que "estavam com plantão e tinha atendimento direto com as famílias para a entrega de cartão merenda, entrega de cesta básica e foi um trabalho bem atuante mesmo na pandemia".

No início da pandemia, segundo essa gestora, os funcionários ficaram em casa, razão pela qual não era servida alimentação na escola. Ademais, afirmaram que nem todos os familiares tiveram acesso ao Cartão Alimentação e à Cesta Básica, para ela, uma "situação delicada, pois estavam perante situações muito precárias".

O gestor da Escola B afirmou que os agentes implementadores de nível macro mantinham posturas distantes, em relação à situação de vulnerabilidade das famílias e às dificuldades que os profissionais da escola estavam vivenciando:

> *Fiquei 20 dias no hospital e quase morri, teve um dia que minha saturação estava 87, eu já estava com 15 litros de oxigênio e o fisioterapeuta disse: "se você não melhorar hoje eu vou te entubar. [...]". E você se vê sozinho nessa angústia. Quando eu voltei para cá, eu me peguei pensando que não é isso o que eu faço com as crianças, deixar criança sozinha na mesa, tudo distante... Tem todas essas questões que a gente percebe de desorganização da prefeitura que parece que é uma necessidade de cumprir mesmo um trabalho, mas não tem preocupação até mesmo com a questão alimentar das crianças. São situações que eu pergunto e a pessoa não sabe responder, por exemplo, reduziu o número de crianças, demorou todo esse tempo para fazer o repasse, tinham crianças passando fome. Você vê também que agora a alimentação é reduzida, essa questão dos lanches a gente vê que é mais uma preocupação da empresa que quer receber do que provavelmente com a alimentação das crianças* (gestor da Escola B).
>
> *Essa parte de alimentação também foi bem complicada, sobretudo, essa parte de entrega de cestas básicas, quando estava tudo fechado, tinha a questão do 'fique em casa', mas ia chegar cesta básica e a gente tinha que voltar a ter contato com todo mundo, porque precisava entregar essas cestas. Por um lado, dava muito medo, mas, por outro lado, você sabe que as pessoas precisam, seja da cesta básica ou do cartão alimentação, esse foi um momento desafiador, no sentido de você se sentir sozinho porque não tinha um contato com a Codae, por exemplo, e você percebe, nesse momento, que cada vez mais os órgãos superiores não têm noção do que está acontecendo no contexto da escola. O que a gente tem é planilha para responder, é um contato muito frio e muito mecânico, são questões burocráticas* (gestor da Escola B).
>
> *Tem todas essas questões que a gente percebe de desorganização da prefeitura que parece que é uma necessidade de cumprir mesmo um trabalho, mas não tem preocupação até mesmo com a questão alimentar das crianças. São situações que eu pergunto e a pessoa não sabe responder, por exemplo, reduziu o número de crianças, demorou todo esse tempo para fazer o repasse, tinham crianças passando fome. Você vê também que agora a alimentação é reduzida, essa questão dos lanches a gente vê que é mais uma preocupação da empresa que quer receber do que provavelmente com a alimentação das crianças* (gestor da Escola B).

As falas antes transcritas denotam tensão no trabalho, uma vez que os agentes de nível micro precisam orientar e oferecer o serviço ao cidadão, quando

seu direito não é atendido. A literatura informa que a urgência em dar respostas aos beneficiários é componente da ação dos agentes de nível micro: "Na medida em que interagem com as situações reais, diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz de novo e lhes exige soluções novas e adaptadas" (LOTTA, 2019, p. 31).

Os dados desta pesquisa, à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2019), permitem inferir que os agentes implementadores, de nível macro, por não estarem, *in loco*, diante das demandas dos beneficiários, podem, por vezes, não perceber a urgência na solução de determinados problemas. No caso em tela, um gestor de escola aponta desgaste e sensação de solidão devido à avaliação de distanciamento por parte dos agentes implementadores de nível macro.

4.8. Problemas na comunicação e na interação entre os agentes implementadores

O gestor da Escola B afirmou que precisou dar respostas às famílias, devido à dificuldade que tiveram para entender o foco do programa de alimentação.

> *Quando a mãe me liga e fala: "por que eu não recebi a cesta básica?" a minha resposta é: "não sei", ela liga a TV no SPTV e ali fala que a prefeitura de São Paulo está distribuindo cesta básica como se fosse para todo mundo, é claro que essa mãe quer saber por que alguém recebeu e ela não e eu não tenho essa resposta. Vendo as notícias na televisão parece que está tudo fluindo, mas é só propaganda* (gestor da Escola B).
>
> [...] *A princípio, em 2020, ninguém sabia por que João ganhou e Pedro não, por exemplo, nós não sabíamos dizer, mas a gente entendia que era um pessoal que recebia o bolsa família e era isso mesmo, no final das contas. O pessoal do Caps e tudo isso que recebia, ou seja, pessoas em alta vulnerabilidade, mas, por exemplo, em 2019 algumas famílias não faziam parte desses programas sociais, mas, em 2020, essas famílias perderam o emprego, essa lista insere esta frase: "não estava atualizada" e até as pessoas conseguirem se cadastrar para conseguir esses benefícios, isso demorou um pouco ainda mais, com todos os órgãos sem funcionamento* (gestor da Escola B).

A gestora da Escola A afirmou que há falha na comunicação da SME em relação às escolas, no caso da compra dos alimentos, o que interfere nas ações cotidianas, questão que, na pandemia, fez aumentar o estresse dos agentes de nível micro, os quais precisavam solucionar problemas com urgência.

> *O contrato [para a compra dos alimentos] é direto com a SME e depois vai para a DRE, inclusive por conta de uma situação que a gente teve na semana retrasada, eu solicitei por e-mail uma cópia desse contrato e eles não me enviaram e não sei se vão me enviar. Todas as tratativas com relação a isso são realizadas entre a SME e a terceirizada. Por exemplo, se o contrato findar, a gente só é comunicado que acabou e a gente só fica sabendo se vai continuar na empresa ou se vai vir uma nova empresa* (gestora da Escola A).

Segundo o gestor da Escola B, a situação emergencial deveria ter gerado uma maior compreensão da realidade local por todos os agentes implementadores, porém, afirma que encontrou uma postura "fria e distante" em agentes da Codae:

> *Por um lado, dava muito medo, mas, por outro lado, você sabe que as pessoas precisam, seja da cesta básica ou do Cartão Alimentação, esse foi um momento desafiador no sentido de você se sentir sozinho porque não tinha um contato com o Codae, por exemplo, e você percebe nesse momento que cada vez mais os órgãos superiores não têm noção do que está acontecendo no contexto da escola. O que a gente tem é planilha para responder, é um contato muito frio e muito mecânico, são questões burocráticas. [...] A gente lida com um excesso de burocracia e não tem um facilitador. O contato humano já tinha diminuído por causa da pandemia, a gente percebe que está todo mundo meio perdido, não tem orientação isso dá muita tristeza, muita angústia* (gestor da Escola B).

Questionados sobre as orientações da SME, os gestores relataram que receberam os protocolos sanitários da Secretaria da Saúde, porém, disseram que não houve documento orientador advindo da SME. "Somente sobre os protocolos sanitários que veio uma orientação do governo do estado, da prefeitura em si não veio nada específico. A orientação do estado fala sobre higiene pessoal, sobre a higienização dos ambientes, mas a prefeitura nada em específico e nada em relação à alimentação" (gestor da Escola B).

Essa questão aponta para o fato de que há, conforme aponta a literatura de implementação de políticas públicas, distintas variáveis que interferem na chegada dos serviços públicos, incluindo os problemas de interação e comunicação entre os agentes implementadores (DI GIUSTO; RIBEIRO, 2019).

4.9. Angústia dos profissionais das escolas devido às mudanças na forma de fazer chegar o alimento até a criança

Foi relatado que, antes da pandemia, havia sistema *self-service,* prática que, segundo o gestor A, dá maior autonomia aos estudantes. Porém, devido à pandemia, precisou ser abolida.

> *Quando falamos em autonomia da criança, estamos acostumados a isso mesmo e, no momento de alimentação, eles ficavam brincando, não tinha aquela coisa do aluno só pegar, se sentar e comer, como vimos aqui agora. As crianças tinham autonomia para comer no horário em que sentissem fome, é claro que dentro de um período já estipulado, mas não necessariamente sair da sala às 10h30 e iam comer, não era assim. Eles podiam comer com o colega da sala ao lado, agora não tem mais isso não [...]* (gestor da Escola B).

Uma situação pandêmica exige ações de distanciamento o que gerou questionamentos e angústia nas escolas, considerando a relevância, nesses ambientes, dos procedimentos de caráter pedagógico.

4.10. Percepção de que havia forma mais justa e eficaz de embalar os alimentos distribuídos

Entrevista com um agente implementador de nível macro denotou que a Codae se deparou com um estoque de aproximadamente 1.616 toneladas de alimentos perecíveis e não perecíveis que já haviam sido adquiridos; esses insumos tiveram que ser encaminhados a outros setores, exigindo adaptações de modos de agir que não constavam nos protocolos, em busca de "uma distribuição mais justa e eficaz":

> *[...] me fez refletir muito em sempre deixar a possibilidade de a gente não pedir embalagens grandes. Por exemplo, hoje a gente abre um edital para comprar arroz, eu deixo lá pacotes de 5 quilos podendo ser de 1 quilo, nós estamos deixando em aberto porque se acontece uma nova parada, se tivermos embalagens menores... Seja de quais alimentos forem, jamais vou comprar um pacote de 10 quilos de macarrão. Posso até comprar numa embalagem grande, mas tem que deixar aberta a possibilidade de vir fracionado caso seja necessária uma distribuição desse alimento. [...] Acho que, para mim e para todos aqui, muita coisa marcou nesse período, mas isso de a gente pensar sempre na alternativa B, foi com certeza um grande aprendizado* (coordenadora da Codae).

Essa percepção de que a nova forma de distribuição de alimentos impôs novas práticas e deixou aprendizado como não mais estocar alimentos em embalagens com grandes quantidades, em função da necessidade de gerar meios de mobilidade desses estoques, uma prática comum utilizada antes da pandemia.

Considerações Finais

Tradicionalmente, a alimentação escolar não se configura como um tema de particular atenção da literatura do campo da educação, embora seja um elemento primordial para os desenvolvimentos físico e cognitivo de crianças e jovens. Com esta pesquisa, visou-se dar uma contribuição, nesse quesito, ao investigar a implementação do PAE no munícipio de São Paulo por ocasião da pandemia de Covid-19, em território vulnerável.

A análise de documentos sobre o PAE sinalizou um movimento das autoridades para acompanhar as contingências, por meio de leis, decretos, portarias e guias, que procuraram cobrir os aspectos da política de alimentação escolar, e orientar processos, criando ações complementares, como o Cartão Alimentação, a distribuição de cestas básicas e *kits* de higiene, e a Cesta Saudável. No entanto, como a literatura sobre implementação indica, por mais bem delineada que a política seja, sua execução não funciona como uma cadeia direta de transmissão aos agentes implementadores, sofrendo ajustes e adaptações ao formato original. Ademais, problemas e dificuldades são esperados, considerando a literatura.

Para observar esse aspecto, foram fundamentais as entrevistas semiestruturadas realizadas com profissionais que atuavam nas escolas, além de um agente da Codae. Em relação ao último, destaca-se, devido à pandemia, o aprendizado relativo ao fracionamento dos alimentos, refletindo uma reformulação típica do momento da implementação que altera uma prática já estabelecida.

As entrevistas denotaram que ambas as unidades escolares investigadas tiveram experiências singulares na execução da política, a qual sofreu alterações para solucionar necessidades dos beneficiários durante a pandemia.

Problemas foram vocalizados pelos gestores das escolas: falta de protocolo estabelecido para localizar famílias; desarticulação dos setores governamentais; postura distante e pouco empática por parte dos agentes de nível macro; problemas nos processos de comunicação e de interação.

Esta pesquisa permitiu considerar que a implementação de política de direito alimentar em tempos pandêmicos, em território vulnerável, exigiria protocolos específicos para os agentes de nível micro para minorar estresse, adaptações,

angústias, bem como fazer chegar os alimentos, pois, nessas localidades, a precariedade de acesso a direitos impõe desafios maiores para as famílias.

Os resultados observados nesta investigação reforçam a importância do papel dos agentes implementadores, sinalizando uma agenda fértil de pesquisa para compreender melhor o papel do Estado na garantia de um direito tão fundamental quanto a alimentação escolar.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Lei 11.947 de 16 de junho de 2009. Presidência da República. *Diário Oficial da União.* Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.

DA SILVA, Luiz Humberto da *et al*. PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. *Mundo Amazónico*, v. 11, n. 2, p. 17-36, 14 out. 2020.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, [S. l.], v. 4, p. 1–10, 2019.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. *Revista @ mbienteeducação*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 631-665, 2021. DOI: 10.26843/v14.n3.2021.1103.p631-665.

KAZTMAN, Ruben. Reflexiones en torno a las metástasis de las desigualdades en las estructuras educativas latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 823-839, 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy:* dilemmas of the individual in public service. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, 23 dez. 2014.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social*: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de As fases do processo de políticas públicas. *In*: MARCHETTI, Vitor (org.). *Políticas públicas em debate*. São Bernardo do Campo: UFABC, MP Editora, 2013.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). *Vigisan*: *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2020. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/. Acesso em: 3 dez. 2023.

RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Cláudia Lemos. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial 2, p. 71-87, 2017.

SÃO PAULO (município). Portaria SME/CME n. 2, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre normas para a reorganização dos calendários escolares, devido ao surto global do Coronavírus, nas Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/recomendacao-secretaria-municipal-de-educacao-sme-cme-2-de-19-de-marco-de-2020 Acesso em: 3 dez. 2023.

SÃO PAULO (município). Secretaria Municipal de Educação. Organização. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/programa-de-alimentacao-escolar/alimentacao-na-escola/organizacao/. Acesso em: 20 abr. 2023.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SINESP. *Plano de Ação 2021* - Conselho de Alimentação Escolar (9/10/2021). Disponível em: https://www.sinesp.org.br/179-saiu-no-doc/13217-plano-de-acao-2021-conselho-de-alimentacao-escolar-09-10-2021. Acesso em: 20 nov. 2021.

STEDEFELDT, Elke; AMORIM, Mirelly dos Santos; TAVARES, Cristiane Tavares; ZOLLAR, Vivian. *Guia para as unidades de alimentação e nutrição escolares na reabertura das unidades escolares do município de São Paulo durante a pandemia de Covid-19*: segurança dos alimentos. Material técnico com contribuições das equipes da Divisão de Educação Alimentar e Nutricional (Diedan) e dos nutricionistas supervisores da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Programa de Pós-graduação em Nutrição, Universidade Federal de São Paulo, 2020.