

## **Educação Municipal de Porto Alegre na Pandemia: Implementação de Políticas**

Vanderson Soares da Silveira  
Melissa de Mattos Pimenta

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo entender como se deu a implementação das políticas desenvolvidas na educação, pela gestão municipal de Porto Alegre, frente à pandemia de Covid-19 em 2020. Essa análise aborda teoricamente a implementação de políticas públicas. Inicialmente foi feita uma análise documental das ações da prefeitura de Porto Alegre. Posteriormente foram feitas entrevistas com integrantes das escolas públicas da rede municipal de Porto Alegre. Com base nas entrevistas, foram desenvolvidos dois formulários online no google forms para serem aplicados com todos os diretores, professores e monitores da rede municipal de ensino. Para entender como se desenvolveu o processo de implementação das medidas e políticas de educação durante a pandemia. Essa pesquisa foi submetida aos comitês de ética do CEP/UFRGS e do CEP/SMSPA, parte dos dados extraídos dos formulários estão publicados neste trabalho. Que tem por interesse contribuir com as pesquisas sobre educação municipal de Porto Alegre e as medidas emergenciais durante a pandemia em 2020. Por fim concluímos que o fechamento das escolas municipais de Porto Alegre prejudicou a segurança alimentar dos alunos. Concomitante ao desmonte das políticas de segurança alimentar a nível federal. Mas o principal ponto foi o descaso da prefeitura em desenvolver uma política para garantir a segurança alimentar dos alunos. E a atuação dos docentes na garantia do direito à alimentação.

Palavras-chave: Educação Municipal; Implementação de políticas públicas; Insegurança Alimentar; Covid19; Porto Alegre.

---

<sup>1</sup> Analista em Políticas Públicas, e mestrando em Políticas Públicas (UFRGS)

<sup>2</sup> Profa. Dra. Melissa de Mattos Pimenta (UFRGS)

## 1. Introdução

Este trabalho apresenta parte dos resultados da pesquisa “Educação municipal de Porto Alegre na pandemia: implementação de políticas”. Esta pesquisa busca entender como se deu a implementação de políticas educacionais, em meio a pandemia, nas escolas municipais de Porto Alegre. Durante a análise da implementação, percebemos que algumas políticas e medidas da secretaria de Educação Municipal de Porto Alegre (SMED), junto à gestão municipal, como o fechamento das escolas em março de 2020. Tiveram reflexos na segurança alimentar dos alunos das escolas municipais, que foram implementadas essas medidas. Então, discorreremos sobre o impacto que o fechamento das escolas municipais de Porto Alegre, na segurança alimentar dos alunos que tiveram as aulas interrompidas.

O ano de 2020 começou conturbado: uma pandemia anunciada do outro lado do mundo chegava no Brasil. Um vírus que se instalou nos corpos de milhares de pessoas que ficaram gravemente doentes e levou milhares à morte. Segundo Lana (2020, p. 1) O Coronavírus é um vírus causador de infecções respiratórias em diversos animais, sete coronavírus são nocivos aos humanos, em geral associados a síndromes gripais. O novo coronavírus foi denominado SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19, detectada dia 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Posteriormente, no dia 16 de janeiro, o primeiro caso fora da China foi detectado no Japão, chegando aos Estados Unidos no dia 21 de janeiro e, no Brasil, em 7 de fevereiro (Lana 2020 p. 1).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) indicou o isolamento social, como forma de evitar o contágio. Esta é a primeira medida, no início de uma pandemia, como ocorreu no caso da Gripe Espanhola no Brasil em 1918. Outra medida indicada foi o distanciamento social, ambas medidas estratégicas para evitar sobrecarregar os sistema de saúde e evitar ainda mais mortes por falta de atendimento. Em todo o mundo, medidas não-farmacológicas como essas foram tomadas. O comércio, o esporte e as festas pararam, as escolas foram bruscamente fechadas. Apesar de a humanidade ter passado por um histórico de doenças, como; a peste bubônica; Malária; Sarampo; Sífilis; Tuberculose; Cólera; Febre Amarela a qual foi positivamente combatida com medidas de vacinação obrigatória, como ocorreu no Brasil em 1904. O SarS-Cov-2 se alastrou por todo o globo, e os sistemas de saúde de diversos países colapsaram. Nenhuma doença se expressou como a COVID-19, que transformou o cenário mundial de uma forma inédita, diante do panorama do isolamento social e das tecnologias hoje existentes.

O fechamento ao público dos setores do entretenimento e turismo, estabelecimentos como, os teatros, cinemas, casas de shows, circos, museus, feiras, hotéis, restaurantes e bares, pelo fato de produzirem aglomerações. O que acarretou no endividamento de grande parte das empresas e na demissão de milhares de trabalhadores. No caso brasileiro, até

julho de 2020, 800 mil trabalhadores haviam sido demitidos, segundo o Ministério da Economia. Para mitigar os efeitos do desemprego e da perda de renda, o governo brasileiro instituiu a Renda Básica Emergencial (Lei 13.982/2020), que consistiu em um auxílio de R\$1.200 reais para mães chefes de família desempregadas e autônomas, e R\$ 600 reais para os demais desempregados e autônomos por três meses. Em comparação, o governo dos Estados Unidos disponibilizou um auxílio U\$ 1.200 dólares (o equivalente na época a cerca de seis mil reais). Em Cingapura o benefício foi de U\$ 300 dólares (o equivalente a cerca de R\$ 1.500 reais) com possibilidade de adicionar U\$ 100 dólares ( R\$ 500 reais) por filho menor de 21 anos, segundo o site Politize (Toda Matéria, 2020)<sup>3</sup>. O governo brasileiro também aprovou o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (Medida Provisória 936/2020). Destinado a trabalhadores que formalizaram acordos com seus empregadores, para suspensão do contrato de trabalho, com a redução proporcional da jornada de trabalho e redução proporcional do salário que podia chegar a 70%. Outro fator é o desemprego, que atingiu principalmente os mais pobres. Segundo o IBGE, em 2019, 41,3% dos brasileiros que estavam no mercado de trabalho informal, eram em média de 38 milhões de pessoas. Segundo IBGE (2020 e 2021) de 2019 para 2020 a taxa média anual de desemprego aumentou de 11,9% para 13,5%. Em 2021 houve uma queda e a taxa anual foi de 13,2%.

Um dos setores em que a diferenciação em relação à população mais pobre é a educação. Segundo a Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), até março de 2020 mais de 1,5 bilhão de estudantes em 165 países foram afetados pelo fechamento de escolas. No Brasil, o Ministério da Educação publicou dia 17 de março de 2020 a portaria nº343 que “dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais” (Brasil, 2020). Em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a Prefeitura lançou o decreto nº 20.299 no dia 16 de março de 2020, suspendendo as atividades de ensino presencial (Porto Alegre, 2020). O caminho que a maioria dos governantes tomou no Brasil foi implementar o Ensino Remoto Emergencial. O termo Ensino Remoto se refere às modalidades de educação à distância, adotadas em razão da impossibilidade de professores e alunos frequentarem as escolas por decretos municipais e estaduais. E emergencial se refere à excepcionalidade desta estratégia pedagógica. Porém, essa estratégia de educação emergencial implica, necessariamente, que o(a) aluno(a) disponha de dispositivo eletrônico para assistir à aula, acesso a internet, além de um espaço em casa adequado em casa para estudar. Outro agravante é que a merenda escolar também foi suspensa quando houve o fechamento das escolas. Fato que, no caso das famílias mais vulneráveis, que dependem da alimentação escolar, tornou a situação de

<sup>3</sup> <https://www.politize.com.br/renda-basica-emergencial/> data de acesso: 08/08/2023

milhares de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social e econômica ainda mais grave.

Este trabalho explora as limitações do Ensino Remoto Emergencial nas escolas municipais de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, durante a pandemia de Covid-19. Em especial no que diz respeito aos impactos da suspensão das atividades presenciais e da oferta da merenda escolar, que não prevê as limitações dos alunos de escola pública frente a esse modelo educacional. Na próxima seção abordaremos a metodologia utilizada na pesquisa.

## 2. Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida em duas partes. A primeira parte consistiu de uma pesquisa descritiva e exploratória, que incluiu entrevistas, análise documental e revisão bibliográfica. Nessa primeira parte, fizemos um levantamento das medidas implementadas pela prefeitura, no ano de 2020, referente à educação municipal, durante a pandemia. A busca foi desenvolvida através do site oficial da prefeitura de Porto Alegre, visando entender e mapear, em ordem cronológica, as iniciativas da Secretaria da Educação Municipal (SMED). A técnica usada nessa etapa da coleta de dados foi a de entrevistas semi-estruturadas.

As entrevistas foram realizadas com cinco funcionários da rede municipal de ensino de Porto Alegre. Todos os entrevistados estavam em atividade durante o período pesquisado. E as entrevistas foram desenvolvidas por meio de chamadas de vídeo. Entre os pesquisados estão, quatro professores de séries iniciais, uma monitora, e uma professora estando como diretora de escola. Foram feitas duas entrevistas com cada participante, com cerca de um mês de intervalo entre as duas, com uma hora de duração em média. A primeira entrevista teve como objetivo entender como foi para os funcionários esse momento da pandemia em 2020 e como se deram as interações da atual gestão com os funcionários. Para elucidar como foram implementadas as políticas e medidas no ano pesquisado. A segunda entrevista teve como objetivo esclarecer alguns entendimentos, aprofundar e extrair com mais precisão alguns pontos. As entrevistas também previram perguntas abertas e o pesquisador, sempre que possível, manteve o diálogo aberto, evitando a formalidade, buscando um tom de conversa casual. As informações que os participantes descreveram foram digitadas em um arquivo no programa de computador Word, durante e após as entrevistas. Para a seleção dos participantes foram feitos convites para professores que o pesquisador tinha contato, através de amigos, a participação foi voluntária. Com essas duas entrevistas, posteriormente foram elaborados dois formulários

eletrônicos no Google Forms, um para os diretores e vice-diretores, e outro para professores e monitores da rede municipal.

Nessa primeira parte do trabalho os participantes serão identificados somente por pseudônimos, a fim de preservar o seu anonimato. Participaram desta pesquisa: Marta, que é formada em pedagogia e pós-graduada em psicopedagogia clínica e institucional, professora da educação infantil, atualmente diretora da escola EMEF “Alfa” no bairro Hípica na zona sul de Porto Alegre, e atendia toda a escola em média 1.110 alunos; Denise, formada em pedagogia é professora das séries iniciais a 9 anos, atualmente na EMEF Pessoa de Brum no bairro restinga velha e atendia em média 40 alunos em 2020; Mariana, formada em pedagogia, é professora das séries iniciais a 5 anos da escola EMEF Gama no bairro restinga e atendia em média 45 alunos em 2020; Ricardo, formado em pedagogia e Pós-graduado em educação e estudos culturais, é professor das séries iniciais a 2 anos na escola EMEI “Delta” no bairro restinga nova e atendia em média 25 alunos em 2020 ; Holga, formada em História é monitora a 5 anos e atua na EMEI “Delta” no bairro restinga nova, e atendia em média 20 alunos em 2020.

Tabela 1: Tabela dos participantes

Participante	Descrição
Marta	Professora da educação infantil, atualmente diretora da escola EMEF “Alfa” na Hípica zona sul de Porto Alegre
Denise	Professora das séries iniciais a 9 anos, atualmente na EMEF “Beta” no bairro restinga velha e atendia em média 40 alunos em 2020
Mariana	Professora das séries iniciais a 5 anos da escola EMEF “Gama” no bairro restinga.
Ricardo	Professores das séries iniciais a 2 anos na escola EMEI “Delta” no bairro restinga nova.
Holga	Monitora a 5 anos e atua na EMEI “Delta” no bairro restinga nova

Fonte: dados da pesquisa

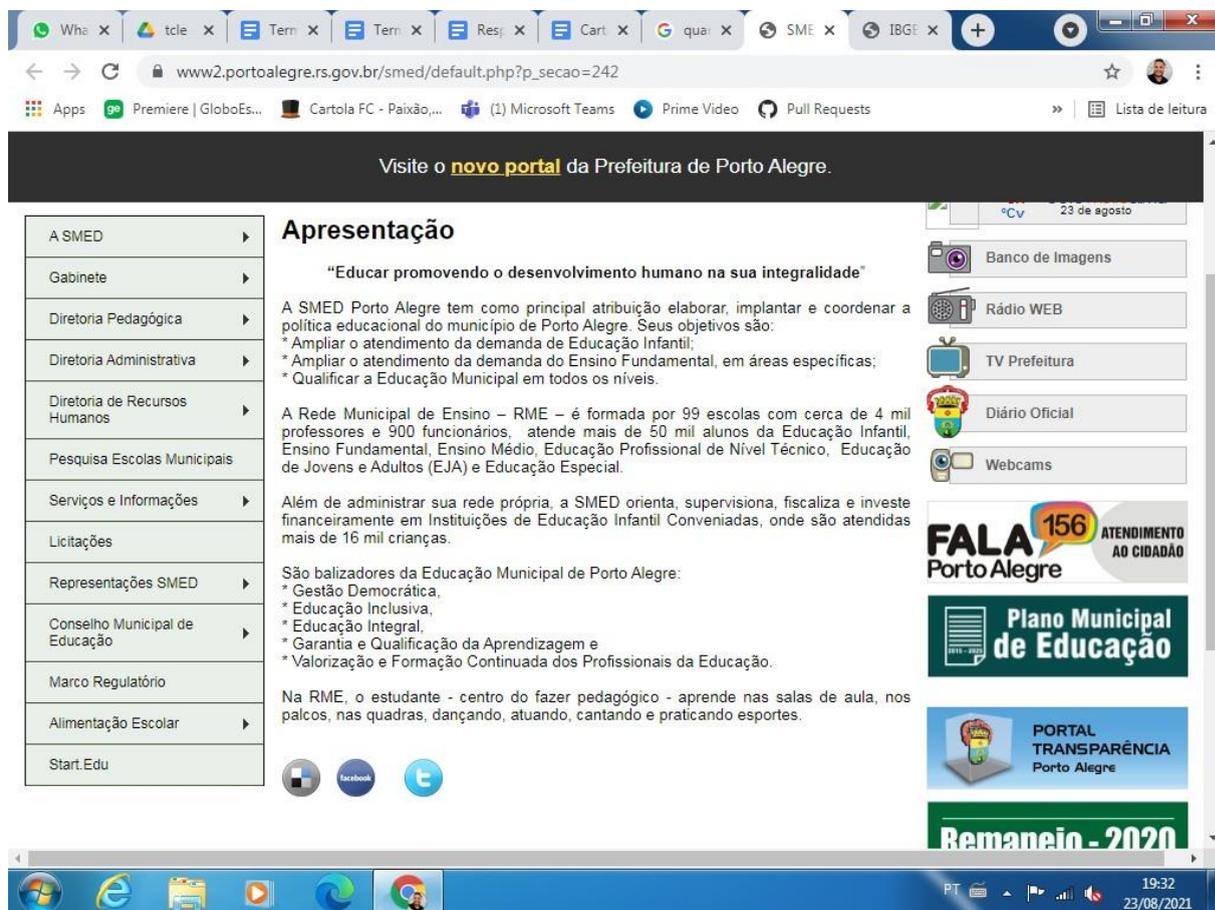
Após o levantamento das ações da Secretaria da Educação e da Prefeitura de Porto Alegre, a partir do início da pandemia, até o final de 2020 de forma cronológica. Das entrevistas semi-estruturadas, foram desenvolvidos dois formulários eletrônicos no Google

Forms. Um formulário para os diretores e vice-diretores, e o outro para os professores e monitores que estavam lotados em escolas da rede municipal pública de educação de Porto Alegre. O objetivo foi entender de que forma as políticas da secretaria municipal de educação foram implementadas nas escolas da capital.

Para a coleta de dados, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEP/UFRGS), e ao Comitê de Ética em Pesquisa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (CEP/SMSPA). O questionário foi aplicado somente após a aprovação pelo CEP/UFRGS e pelo CEP/SMSPA. Após a pesquisa ter sido aprovada, os questionários foram enviados para o e-mail institucional de todos os professores (alguns estando como diretor ou vice-diretor de escola) e monitores lotados nas escolas públicas municipais de Porto Alegre. A adesão e resposta ao questionário foi voluntária. Ao abrir o questionário, o respondente tinha acesso ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Somente após ler o TCLE e concordar com os termos da pesquisa o(a) respondente teve acesso às perguntas.

O questionário foi disponibilizado a todo(a)s o(a)s diretores(a)s e vice-diretores(a)s das escolas públicas da rede municipal de ensino de Porto Alegre e a todo(a)s o(a)s professores(a)s e funcionários(a)s lotados na rede municipal. Esperava-se que a taxa de resposta atingisse um tamanho mínimo de amostra dentro de um intervalo de confiança de 95%. Com base nas informações sobre o tamanho do universo desta população, disponibilizados no site da prefeitura municipal de Porto Alegre (ver figura abaixo), a Rede Municipal de Ensino (RME) é formada por 99 escolas, com cerca de 4 mil professores e 900 funcionários. Sendo assim, há 198 diretores e vice-diretores.

Figura 1 – Apresentação da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre



Utilizando-se uma fórmula para cálculo do tamanho da amostra com tamanho N da população conhecido, para um intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, temos a seguinte expectativa de taxa de resposta para cada categoria:

Tabela 2 – Tamanho da amostra para cada categoria

<b>Categoria</b>	<b>Tamanho mínimo da amostra</b>	<b>Total de respondentes por categoria</b>
<b>Diretores vice-diretores</b>	131	15
<b>Professores</b>	364	61
<b>Total</b>	495	76

### 2.1 Construção da amostra e limites à aplicação dos questionários

A pesquisa “Educação municipal na Pandemia: Implementação de políticas” foi idealizada tendo em vista entender a realidade da implementação de políticas públicas na

educação municipal de Porto Alegre. Para chegarmos em uma análise consistente do momento vivido, era importante a participação dos profissionais que atuaram na implementação das políticas públicas na educação de Porto Alegre durante a pandemia. A coleta, entretanto, alcançou cerca de 10% dos trabalhadores municipais de Porto Alegre.

A baixa taxa de resposta, pode ser explicada pelo contexto em que a pesquisa foi realizada. Em 2020 a pandemia de coronavírus estava em seu auge, e muitas das atividades letivas estavam sendo realizadas de modo remoto. Além disso, houve dificuldade de contatar profissionais e servidores públicos, considerando que a comunicação com as escolas foi realizada exclusivamente por e-mail. Chamamos a atenção para o fato de que o e-mail institucional não é utilizado com frequência pelos funcionários das escolas, e alguns profissionais não utilizam esse canal de comunicação. Muitos servidores não tiveram acesso à pesquisa e ao formulário, por não acessarem o e-mail institucional. A divulgação ideal para atingirmos um número maior de profissionais da educação municipal, era que o formulário online fosse disponibilizado para o e-mail pessoal dos servidores das escolas municipais. Mas não foi possível ser feito desta forma, o que acarretou em uma participação menor do que a esperada pelos, tendo em vista o recorte da pesquisa.

Uma terceira hipótese, a baixa adesão, foi o tempo decorrido entre a aprovação da pesquisa pelos comitês de ética, e o período de divulgação do questionário. Esses fatos interferiram na adesão, e na memória dos acontecimentos vividos, principalmente nos primeiros meses de pandemia. O Comitê de Ética da prefeitura de Porto Alegre (CEP/SMSPA) levou um tempo maior do que o esperado para aprovação do projeto, e posteriormente a aprovação, o envio do projeto para o público alvo. O projeto foi enviado para submissão dia 4 de maio de 2020, e foi aprovado apenas dia 9 de novembro, um intervalo de 7 meses. Acreditamos que essa demora também interferiu na adesão dos participantes, pois quando a pesquisa foi enviada ao público alvo, os participantes estavam retornando às atividades presenciais nas escolas. Do ponto de vista da análise, o grande empecilho para a adesão dos professores se deu por conta do contexto pós-pandêmico, em que as escolas estiveram intensamente envolvidas com a retomada das atividades presenciais.

### 3. Resultados da pesquisa

Iniciaremos a exposição dos resultados da pesquisa por um dos pontos principais trazidos pelos servidores, tanto na entrevista, quanto no formulário online. Que foi a busca das famílias dos alunos por alimentos após o fechamento das escolas. Segundo as entrevistadas, depois que as escolas fecharam, as famílias mais vulneráveis procuraram as professoras, monitoras e diretoras das escolas fechadas, para solicitar ajuda relacionado à

alimentação dos alunos. Alguns familiares dos alunos relataram que as refeições ofertadas pelas escolas são muito importantes para eles, pois não têm renda para comprar esses alimentos extras, que eram ofertados pela escola. Que chegavam a duas refeições por dia, dez por semana, quarenta por mês. Então quem não tinha como comprar ou estava com muita dificuldade, procurava os docentes das escolas onde os filhos estudavam e pediam ajuda com algum alimento, ou com o fornecimento da refeição. A procura foi intensa principalmente nas escolas periféricas da cidade, onde vivem as famílias mais vulneráveis (Silveira, Pimenta 2023).

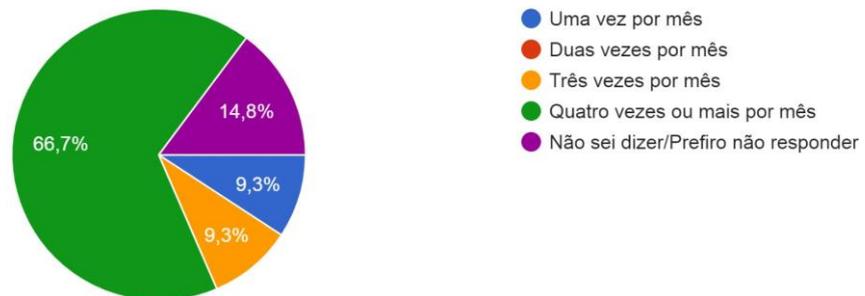
Juntamente com a decisão de fechamento das escolas, a forma como a Secretaria da Educação e Gestão Municipal de Porto Alegre conduziu as medidas em relação ao ensino remoto, levou em consideração alguns dos impactos negativos que essa medida tem frente a quem utiliza esse serviço. Em especial o papel da merenda escolar para famílias mais vulneráveis. E o distanciamento social, que era mais difícil de ser mantido pelas famílias mais vulneráveis economicamente, pelo fato de muitos não terem emprego formal e terem que sair de casa em busca de renda, também por terem a casa menor, e não conseguirem se isolar, por não terem recursos financeiros, para comprar materiais de proteção contra o covid-19. Fatos que colocam essas famílias em maiores propensões de serem infectadas pelo vírus.

No Brasil, a população mais pobre sofre com a fome e a insegurança alimentar. Segundo o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World: Safeguarding against economic slowdowns and downturns* Rome de 2019, da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), a insegurança alimentar e nutricional (ISAN) se dá pela falta de acesso regular a alimentos seguros e de qualidade, e a insegurança alimentar pode ser classificada em vários níveis. Nos níveis mais altos, a fome é a insegurança alimentar, causada pela ingestão de alimentos inadequados, podendo levar à morte (FAO, 2022). Outro ponto trazido pela FAO é a anemia durante a gravidez, segundo o relatório, 27,2% das mulheres em idade fértil no Brasil de 14 a 49 anos sofriam de anemia (FAO 2019). O Estado tem um papel importante em assegurar o acesso à alimentação e também de mitigar os efeitos causados pela pandemia, incluindo as medidas de distanciamento e isolamento social, para toda a sociedade.

E essa realidade reflete também nos usuários da educação pública municipal de Porto Alegre. Os docentes entrevistados relataram que muitas famílias, após o fechamento das escolas procuraram os funcionários das escolas para saber sobre alternativas para suprir a falta das refeições oferecidas pela escola. Como mostra o gráfico abaixo, a frequência da comunicação era intensa, em 66,7% dos casos as famílias procuravam alguma servidora da escola quatro vezes ou mais por mês, pelo menos uma vez por semana.

Gráfico 1: Distribuição das respostas dos respondentes segundo a frequência com que as famílias dos alunos se comunicava com professores e monitores

Com que frequência você se comunicava com as famílias do(a) aluno(a)s?  
54 respostas



Fonte: dados da pesquisa

A partir daí, iniciou uma busca da parte mais vulnerável da comunidade escolar pelo serviço que suprisse a falta das refeições ofertadas pela escola. Frente a esse problema, trazido pelas famílias dos alunos, às funcionárias das escolas (diretora, professora e monitoras) e, atrelado à falta de ações da gestão de Porto Alegre para resolver esse problema. As servidoras das escolas, principalmente as escolas periféricas em territórios mais vulneráveis da cidade, tomaram algumas iniciativas no sentido de dar respostas às demandas dessas famílias.

Primeiramente, os alimentos armazenados nas escolas e que deixaram de ser preparados para a merenda foram distribuídos. Para disponibilizar para as famílias que estavam indo até as docentes e a escola para solicitar alimentos. Por iniciativa das funcionárias em algumas escolas foi feito levantamento das famílias que mais precisavam, e foi montado “kits” com produtos que foram distribuídos às famílias mais necessitadas.

De acordo com as respostas obtidas junto aos respondentes dos questionários, a iniciativa partiu tanto das direções, como das professoras e funcionários. A tabela mostra que 67,3% das entrevistadas falaram que foi uma decisão em conjunto da direção, professores e monitores. 23,6% disseram ter sido iniciativa apenas da direção. E 16,4% disseram ter sido uma iniciativa apenas dos professores e demais funcionários. Em contrapartida, apenas 12,7% dos respondentes disseram ter sido uma iniciativa da Secretaria da Educação (Silveira, Pimenta 2023).

Tabela 3 - Iniciativa de distribuir os alimentos da escola

<b>Iniciativa de Distribuir os Alimentos</b>	<b>Frequência</b>
<b>Da Direção, em conjunto com os Professores e Monitores</b>	37 (67,3%)
<b>Apenas da Direção da Escola</b>	13 (23,6%)
<b>Dos Professores em conjunto com os demais funcionários</b>	9 (6,4%)
<b>Secretaria da Educação</b>	7 (12,7%)
<b>Não sei dizer / Prefiro não responder</b>	2 (3,6%)

Fontes da Pesquisa

Inicialmente, essa ação foi planejada pelo(a)s funcionário(a)s das escolas, que eram mais próximos à comunidade escolar. Na literatura que discorre sobre implementação de políticas públicas essa iniciativa pode ser atrelada à discricionariedade do servidor público. Que é teoricamente descrita por alguns autores. O principal autor que trata esse tema é Lipsky e chama essas iniciativas de “poder discricionário”. O poder discricionário consiste basicamente na liberdade que um profissional tem quando consideradas as regras e o contexto do seu trabalho (Lipsky, 1980). É um espaço para tomar decisões que não estão escritas nas regras e dependem de cada situação. A decisão de distribuir os alimentos da escola, que não está prevista em regras ou regulamentos, pode ser uma ação discricionária. Para Lipsky esse “poder” é inerente ao “burocrata de nível de rua” que são os servidores

que implementam a política pública. Nesse caso, os servidores da educação são os burocratas que estão implementando ações que garantem a segurança alimentar dos alunos das escolas por determinado período de tempo.

Essa iniciativa teve curta duração e cessou quando os alimentos disponíveis nas escolas acabaram. Contudo, a demanda da comunidade escolar por alimentos não cessou. Os estoques eram poucos e não deu pra suprir por muito tempo a necessidade das famílias do(a)s aluno(a)s. Após toda a distribuição dos alimentos das escolas, as famílias mais vulneráveis, continuaram a procurar os docentes em busca de alimentos. Pois ainda não havia iniciativas para resolver esse problema por parte da Secretaria Municipal de Educação (SMED), tampouco por da Prefeitura de Porto Alegre representada à época pela gestão do Prefeito Nelson Marchezan (PSDB).

Destaca-se que as servidoras continuaram a traçar estratégias para suprir essa demanda, especialmente as professoras dos colégios em áreas mais vulneráveis. Outras iniciativas foram adotadas para conseguir oferecer esses alimentos às famílias mais necessitadas, tais como: arrecadar alimentos entre os funcionários das escolas para distribuição; arrecadar alimentos entre a comunidade em torno da escola; arrecadar alimentos junto a empresas e comércio ao entorno da escola (Silveira, Pimenta 2023).

Tabela 4 - Estratégia de arrecadação de alimentos da escola

<b>Como os alimentos foram arrecadados na escola que trabalha</b>	<b>Frequência</b>
<b>Junto aos Professores Monitores e demais Funcionários da escola</b>	38 (92,7%)
<b>Junto com a Comunidade</b>	12 (29.3%)
<b>Junto a Empresas e Comércio</b>	10 (24,4%)
<b>Outras</b>	1 (2,4%)
<b>Não sei dizer</b>	1 (2,4%)

Fonte: dados da pesquisa

Segundo as entrevistas realizadas na pesquisa, essa iniciativa de arrecadar os alimentos foi uma ação que não sustentou por muito tempo o abastecimento de alimentos para as famílias. Em algumas escolas, a arrecadação de alimentos contou com bastante doações, e foi possível ajudar muitas famílias a suprir a falta de alimentos em casa. Noutras escolas, houveram poucas doações, e elas não se davam de forma regular, todas as semanas. Isso contribuiu para que essa iniciativa não se mantivesse por muito tempo. Durante todo o período em que as servidoras tomaram essas iniciativas, os órgãos institucionais da prefeitura ainda não tinham traçado nenhuma estratégia para mitigar o problema derivado da suspensão das atividades presenciais. Então os docentes, frente a realidade das famílias, procuravam as servidoras, e iam às escolas atrás de alimentos para disponibilizar aos seus dependentes. Em decorrência desse cenário, as professoras tiveram outras iniciativas, para arrecadar alimentos, com o intuito de ofertá-los para as famílias dos alunos (Silveira, 2021).

Outra iniciativa capitaneada por professoras foi arrecadar dinheiro para a compra das cestas básicas. Isso foi feito por meio de doações do(a)s docentes da escola, de terceiros, rifas com premiações, vaquinhas online, entre outras formas de arrecadação de dinheiro. É importante frisar que não foram todas as escolas que tiveram essas iniciativas, mas aquelas situadas em áreas mais periféricas e que os funcionários das escolas, que foram as mais engajadas na comunidade para desenvolver essa ajuda às famílias mais vulneráveis. Na tabela 5 verifica-se que grande parte do dinheiro arrecadado veio do(a)s servidore(a)s e funcionário(a)s da escola, 38 (92,7%) dos respondentes do questionário disseram que o dinheiro foi arrecadado pelos colaboradores das escolas. 23 (56,1%) disseram que a doação veio de terceiros, e 10 (24,4%) relataram que a arrecadação de dinheiro veio por meio de vaquinhas e rifas (Silveira, Pimenta 2023).

Tabela 5 - Estratégia de arrecadação de dinheiro.

<b>Como o Dinheiro foi Arrecadado</b>	
<b>Junto aos Professores Monitores e demais Funcionários da escola</b>	38 (92,7%)
<b>Doações de Terceiros</b>	23 (56,1%)

<b>Por meio de Vaquinhas e Rifas Online</b>	10 (24,4%)
<b>Não sei dizer / Prefiro não responder</b>	1 (2,4%)

Fonte: dados da pesquisa

Essas iniciativas foram inteiramente desenvolvidas por servidoras da educação municipal de Porto Alegre, sem a participação da gestão municipal de Porto Alegre. Algumas escolas fizeram esse tipo de arrecadação de dinheiro e de alimentos até o retorno das atividades presenciais, em outubro de 2020. Algumas escolas adotaram essas medidas para suprir a demandas das famílias mais vulneráveis dos alunos durante 7 meses, de março de 2020 até outubro de 2020 (Silveira, 2022).

A primeira medida tomada pela prefeitura municipal se deu somente após o repasse federal para comprar alimentos, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é um programa que destina verba para compra de alimentos. O programa prevê que 30% dos alimentos tem que ser de origem da agricultura familiar, garantindo um alimento de qualidade sem agrotóxico nas escolas. Esse repasse do Governo Federal, entretanto, foi feito somente em agosto de 2020, ou seja, 6 meses após o fechamento das escolas e a suspensão das atividades presenciais. Essa demora é incompatível com a urgência que a fome e a insegurança alimentar impõe e demonstra um grande descaso dos órgãos responsáveis com a população, que não estavam preparados para o fechamento das escolas, junto ao desemprego e a alta na inflação.

Somente em agosto de 2020 a Secretaria Municipal da Educação (SMED), iniciou a distribuição de cestas básicas, que foram compradas com verba federal. Contudo, o fornecimento das cestas básicas se deu sem nenhum tipo de cronograma, ou critérios claros para a distribuição das cestas. Nas entrevistas e no questionário online, os funcionários relataram que receberam as cestas básicas, mas as escolas as receberam em quantidades diferentes. Algumas escolas tiveram mais entregas de cestas em relação a outras, e o critério para uma receber mais e a outra menos não foi explicado.

Quando perguntados se a escola em que o profissional trabalhou no período de agosto de 2020 até o início das atividades presenciais em Novembro de 2020, recebeu cestas básicas da Secretaria da Educação (SMED), 78,7% dos entrevistados disseram que receberam os alimentos da SMED, 16,4% disseram não saber ou preferiram não responder.

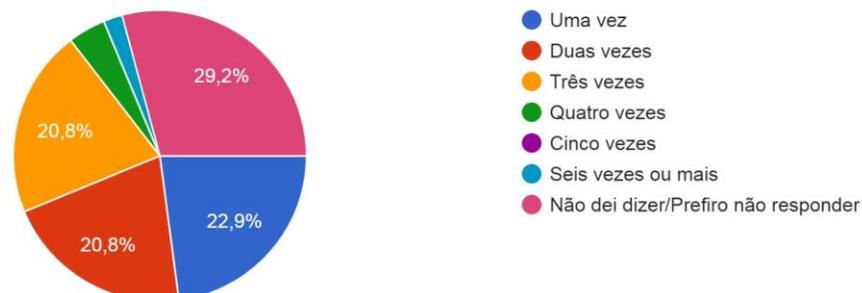
Apenas 4,9% dos entrevistados disseram não ter recebido os alimentos das SMED (Silveira, Pimenta 2023).

Perguntados quantas vezes a escola em que trabalhavam recebeu cestas básicas da SMED para serem distribuídas às famílias do(a)s aluno(a)s, 29,2% dos respondentes disseram não saber ou preferiram não responder; 22,9% dos professores e monitores respondentes disseram que receberam apenas uma vez 20,8% dos respondentes disseram ter recebidos duas vezes cestas básicas da SMED; e a mesma proporção, 20,8% dos funcionários disseram ter recebido três vezes cestas básicas da Secretaria da Educação de Porto Alegre (Silveira, Pimenta 2023).

Gráfico 2 - Quantidade de vezes que a escola recebeu cestas básicas para distribuição

Quantas vezes a escola recebeu alimentos para distribuir da Secretaria Municipal de Educação (SMED) em 2020?

48 respostas



### Fontes da Pesquisa

Nesse gráfico percebemos a desuniformidade da distribuição das cestas básicas. Além da demora de 7 meses para iniciar a distribuição das cestas, quando começam a fornecer esse recurso para as famílias, o insumo foi distribuído desigualmente. A diferença se dá na quantidade de vezes que a SMED forneceu as cestas para as escolas, que depois de recebidas, distribuíram para as famílias. Essa incongruência na distribuição não foi explicada e a prefeitura apenas comunicou para as direções das escolas e no site oficial da Prefeitura que cestas básicas seriam distribuídas.

A questão maior não é o fato de haver escolas recebendo mais cestas do que outras, mas a questão é, não haver critérios para essa diferença na distribuição. A distribuição deveria ter considerado quais as escolas mais vulneráveis e mais periféricas, com maior demanda, para que recebessem um quantitativo maior de alimentos, tendo em vista que a comunidade onde a escola fica precisava mais desse recurso. O critério tampouco foi o número de alunos matriculados, para que a distribuição fosse proporcional à

quantidade de alunos da escola, ou famílias desempregadas ou em situação de trabalho informal. Outro critério que poderia ter sido considerado era distribuir mais cestas para as escolas onde a faixa de renda da comunidade escolar é menor em relação a outras escolas. Enfim, haveria vários critérios que poderiam ter sido estabelecidos, mas isso não foi feito. A irregularidade de distribuição também pode ter se dado por outros motivos, como por exemplo, pela falta de recursos para compra de cestas, ou então pela desorganização para fazer essa distribuição, por parte da SMED.

A seguir, discutiremos essas medidas e políticas da gestão municipal de Porto Alegre e da Secretaria da Educação Municipal frente à literatura vigente sobre o tema.

#### 4. Atuação docente no enfrentamento da insegurança alimentar

A primeira questão a ser discutida é o reflexo que o fechamento das escolas teve sobre a comunidade escolar, em especial no que se refere à oferta de alimentos para os estudantes matriculados. O papel da escola não é apenas de educar, ela tem outras funções sociais, como a segurança alimentar e nutricional dos discentes. O fechamento das escolas implicou menos refeições ofertadas para os alunos das escolas públicas (Aguete, 2022; Amorim; Ribeiro Junior; Bandoni, 2020). Para as escolas desempenharem essa função importantíssima para a sociedade, o governo federal desenvolve dois programas para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas escolas. Idoeta e Sanches (2019) chamam a atenção sobre a insegurança alimentar que as férias escolares provocam nos alunos mais vulneráveis. Os autores reforçam que a merenda é muito importante para garantia da Segurança alimentar das crianças e, muitas vezes, consiste na(s) única(s) refeição a que crianças e adolescentes têm acesso nos dias letivos.

A partir dos anos 2000 se iniciou um movimento do governo federal que visou acabar com a fome no Brasil, e garantir uma segurança alimentar. Para isso se desenvolveram dois programas de distribuição de alimentos para setores brasileiros. O primeiro implantado em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e em 2009 o programa Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o visam combater no Brasil, com estratégias para as escolas públicas brasileiras. Os programas representam os principais meios de garantir alimentação adequada às crianças e adolescentes em idade escolar durante os dias letivos, além de serem muito importantes para geração de renda de muitos agricultores familiares, pois a legislação da PNAE prevê a compra de 30% dos alimentos dos agricultores familiares. Com a atuação desses programas junto ao programa Fome Zero, em 2014 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) anunciou que o Brasil havia saído do mapa da fome a nível mundial. Tendo em vista que havia atingido a meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que passam

fome no país, essa conquista apontou uma melhoria geral no desenvolvimento humano e redução da desigualdade que o país experimentou nos últimos anos (Zago, 2021).

Mas essas políticas foram desmontadas durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro. Mendonça (2021) pontua uma declaração de Bolsonaro em que ele dizia que a fome não existia no Brasil “passar fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem, aí eu concordo. (...) Falar que se passa fome no Brasil é discurso populista (...). Segundo a Fundação Getulio Vargas (FGV), entre 2019 e 2021, período do Governo Bolsonaro, o Brasil ultrapassou pela primeira vez a média mundial de aumento na Insegurança Alimentar. E o aumento da insegurança alimentar entre os 20% mais pobres saiu de 53% em 2019 para 75% em 2021, tendo uma queda de 22 pontos percentuais. Em comparação, os mais ricos tiveram uma queda de 2 pontos percentuais, de 10% em 2019 para 7% em 2021 (FGV, 2022). Segundo a FGV (2022) o percentual de brasileiros que não tiveram renda para sustentar a si ou sua família subiu de 30% em 2019 para 36% em 2021, atingindo um recorde de uma série que iniciou em 2006. A FGV também chama a atenção para a feminilização da fome, segundo a fundação, que os homens ficam mais estáveis na insegurança alimentar, e entre as mulheres a insegurança subiu de 33% para 47%, o que é 6 vezes maior do que a média global. É importante destacar que esse reflexo impacta nas crianças, pois são mais próximas das mães que aos pais (FGV, 2021)

Outro ponto relacionado a falta de incentivo do governo no combate à insegurança alimentar dos alunos de escolas públicas, que estavam sendo diretamente impactadas pelo covid-19 e o fechamento das escolas. Foi o veto do ex-presidente Jair Bolsonaro ao aumento do repasse da merenda escolar, que foi aprovado pelo congresso nacional em 2021. Caso o aumento fosse aprovado pelo presidente, se investiria 5,53 bilhões de reais na alimentação escolar, um aumento de 1 bilhão e meio em relação aos 3,96 bilhões atuais. Mas não, com o veto se manteve o repasse de R\$0,36 centavos por aluno do ensino médio e fundamental, R\$0,53 centavos por aluno matriculado na pré-escola e R\$1,07 por criança matriculada em creche (Fonseca e Hogemann 2021). Novamente desconsiderando a alta da inflação e consequentemente o aumento no preço dos alimentos, e que esse acréscimo atinge os mais pobres, que são o público que utiliza as escolas e creches públicas.

Segundo Alpino et al (2020) a pandemia jogou luz nos desmontes orçamentários e institucionais em programas de segurança alimentar e nutricional. Como exemplo, a autora utiliza o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a extinção da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) no Governo Temer. No Governo Bolsonaro era uma instância estratégica na coordenação intersetorial da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN) e na descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Concomitante a mudanças na gestão e cortes orçamentários nos programas centrais como o Programa de Aquisição de Alimentos PAA,

os cortes no PAA podem provocar perdas na produção agrícola e afetar o abastecimento alimentar na cidade em escolas e creches. Para os autores, o PAA deveria ser fortalecido, e adotar uma modalidade de compra com doação de alimentos, associada à distribuição de cestas básicas e ao abastecimento da rede socioassistencial.

Durante a pandemia de Covid-19 a taxa de desocupação aumentou e o Brasil voltou para o mapa da fome mundial, com 19,1 milhões de brasileiros em situação de fome (Vigisan, 2021; IBGE, 2020; IBGE, 2021). Para Zago (2021) na pandemia as pessoas mais pobres tiveram seu direito de acesso aos alimentos ameaçado, devido à perda de rendimentos de bloqueios, restrições comerciais, inflação de alimentos e depreciação da moeda. A autora também destaca a dificuldade para famílias mais vulneráveis terem acesso a alimentos de qualidade, alimentos in natura ou pouco processados, principalmente os advindos da agricultura familiar, e isso foi agravado pela pandemia. O baixo consumo desses alimentos, a substituição por produtos de baixo valor nutritivo e alto teor calórico, podem gerar quadros de desnutrição, sabendo que as pessoas mais vulneráveis compram os alimentos mais baratos, pois é o que se consegue adquirir. Mas esse alimentos são normalmente ultraprocessados, ricos em gorduras saturadas, açúcares e sódio. Diante desse contexto, o cenário da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se direciona para o problema da obesidade e da fome oculta, acarretando diversas outras comorbidades e agravos à saúde (Zago, 2021).

O fechamento das escolas como medida não-farmacológica de contenção do contágio pelo coronavírus, penalizou especialmente os estudantes que dependem da merenda escolar. Acarretado ao desmonte do PNAE durante o governo Bolsonaro, junto ao com o fechamento das escolas municipais de Porto Alegre. Os estudantes ficaram sem assistência alimentar e foi interrompida a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Frente a esse cenário, o governo federal instituiu a resolução Nº 2, de 9 de abril de 2020, o Ministério da Educação (MEC), e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autorizando a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes na forma de Kits. Com a transferência de recursos aos estados e municípios, destinando os alimentos aos responsáveis dos estudantes, mantendo a exigência de compra da agricultura familiar. Além disso, o processo de distribuição dos gêneros alimentícios foi critério da gestão local. Com o intuito de evitar aglomerações, foi recomendado que os estados e municípios, sempre que possível, entreguem os kits aos alunos em suas residências, ou programem a entrega nas escolas ou em outros locais. Caso seja necessário, com apoio dos equipamentos públicos, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos, Centros de Referência de Assistência (CRAS), entre outros (Brasil, 2004; Brasil, 2020). E o estabelecimento de que 30% dos recursos

repassados do FNDE para estados e municípios devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar (Brasil, 2020).

A autorização do Ministério da Educação (MEC) para distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE, às famílias dos estudantes na forma de kits alimentares, ia de encontro a garantia a qualidade nutricional e sanitária imposta pela PNAE, composto por alimentos in natura e minimamente processados, respeitando-se os hábitos alimentares e a cultura local. A autorização foi concedida em abril de 2020, um mês após o fechamento das escolas municipais de Porto Alegre, que iniciou em março de 2020. A questão mais alarmante em relação ao caso de Porto Alegre, é que a Secretaria da Educação (SMED) começou a distribuição dessas cestas básica apenas em outubro. 7 meses após o fechamento das escolas e 6 meses após a autorização do MEC para distribuir os kit alimentares com a verba do PNAE. Essa lapso temporal não é justificado em nenhum momento pela SMED ou pela Gestão Municipal. A demora para aderir ao programa federal, aponta o descaso da gestão com esse problema, desconsiderando a necessidade das pessoas as quais o município tinha o dever de dar assistência. Segundo a FGV (2022) o percentual de brasileiros que não tiveram renda para sustentar a si ou sua família subiu de 30% em 2019 para 36% em 2021, atingindo um recorde de uma série que iniciou em 2006.

Frente ao descaso com a comunidade escolar, a grande demora para iniciar a entrega de alimentos e a falta de políticas para solucionar os problemas. Os servidores municipais se tornaram protagonistas na formulação de soluções para os problemas apresentados, além de já serem os implementadores e executores das políticas de educação.

Posto isso, a direção das escolas, junto ao(à)s professore(a)s e monitore(a)s, formularam e implementaram algumas medidas para ajudar essas famílias, como: a distribuição de alimentos da escola; a arrecadação de alimentos com a comunidade e comércios do bairro; e a arrecadação de dinheiro para compra de alimentos. Essas estratégias mitigaram em parte o problema de forma inicial e eficaz, mas a curto prazo. De certa forma, ganhou-se tempo enquanto os órgãos responsáveis articulavam uma política que resolvesse esse problema. Muitos alunos foram contemplados com os alimentos que os docentes disponibilizaram para suas famílias. Essa é a questão mais importante, o papel de Estado que os funcionários efetivaram por meio dessas medidas. Aguiar (2022) também relata a ação de distribuição de alimentos feita pelos docentes das escolas. A autora relata que ao fazer os kits alimentares, os docentes os preparavam conforme a necessidade da família do(a) aluno(a), sendo que alguns kits mais completos vinham com carne bovina.

Um ponto relevante, é que foi uma iniciativa dos profissionais da educação municipal, de forma unilateral, sem nenhuma solicitação da SMED ou da gestão municipal.

Foram articulações feitas no momento em que todos estavam em isolamento social, e algumas ações demandaram a presença física dos servidores, para entrega dos alimentos para as famílias. Docentes e funcionários se disponibilizaram para desenvolver essas atividades, sabendo das necessidades que o(a)s aluno(a)s e suas famílias, estavam passando, e que os discentes precisavam daqueles insumos. Mesmo sabendo que estavam colocando em risco a si e sua família frente ao contágio pelo vírus. Principalmente porque aquele momento era o início da pandemia no Brasil, em março e abril de 2020. Quando todos estávamos com medo do vírus, não sabíamos como lidar com a pandemia, e o número de mortos pelo Covid-19 só aumentava. Então, é importante frisar a coragem dos professores de enfrentar os medos e assumir os riscos em prol do bem estar da comunidade escolar.

Segundo Silva e Melo (2000), a implementação de programas governamentais tem sido entendida como um dos principais fatores para explicar a falta de sucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Para os autores, a implementação se tornou o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia do governo. Segundo Lima e D’ascenzi (2016), o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Para os autores, por mais bem desenhadas que sejam, podem não gerar os efeitos desejados. Em decorrência, a implementação passou a ser considerada uma parte da política pública para ser analisada em separado.

Com base na literatura de Políticas Públicas, e a dificuldades de implementação de qualquer política educacional ou alimentar. Percebemos que a articulação que os profissionais da educação desenvolveram, foi muito pertinente e bem sucedida. Pelo conhecimento e experiência e da relação dos docentes com suas comunidades escolares. O bom desempenho dessas iniciativas aponta para a importância de a formulação de políticas ser realizada e desenvolvida em conjunto com profissionais das áreas às quais as políticas vão ser implementadas. Por exemplo, o órgão responsável por formular políticas para saúde, demanda necessariamente profissionais da saúde que atuam nas localidades onde as políticas serão implementadas, participem do processo de formulação dessas políticas. Se a produção da política for da área da educação, tem que haver a participação dos profissionais da educação na formulação, pois são esses profissionais que trabalham na linha de frente, que sabem quais são as dificuldades, e os possíveis desenhos que as políticas têm que passar para termos uma melhor implementação. São esses profissionais que conhecem os ambientes onde a política vai ser desenvolvida, e conhecem o público alvo da política, o que agrega para pensar em estratégias para o público em questão.

Como a literatura em políticas públicas prevê (Lima e D'ascenzi 2016), houveram efeitos indesejados advindos dessas iniciativas. Alguns docentes acabaram contraindo Covid-19, por se deslocarem até as escolas e participarem das atividades de distribuição de alimentos. Muitos dos docentes abriram mão do isolamento para a arrecadação dos insumos junto à comunidade e ao comércio local, e para entregar os alimentos para as famílias. Essas ações colocam os servidores em risco de contágio pelo coronavírus. Essas atividades ocorreram no início da pandemia, quando não havia vacinas disponíveis e o risco de contrair o vírus era muito maior e as consequências muito piores.

Neste trabalho, as iniciativas foram analisadas da perspectiva da autonomia e da discricionariedade do(a)s servidore(a)s, descrita por vários autores (Lipsky, 1980; Hill e Hupe, 2002; Lotta e Santiago, 2018) e que versam sobre os limites do burocrata a nível de rua, em relação às regras, e às normas escritas. Trata-se de uma perspectiva que obedece a uma lógica contrária à weberiana, que pressupõe que todas as ações dos burocratas podem ser descritas pelas regras. Nessa perspectiva a autonomia e a discricionariedade dos atores são vistas como capacidades individuais. E a capacidade individual do burocrata é medida para termos uma visão analítica mais sofisticada, buscando base para construção de modelos mais robustos de políticas públicas (Lotta e Santiago, 2018). Contudo, é importante frisar que autonomia e discricionariedade não são sinônimos: a autonomia está ligada à capacidade dos indivíduos e à liberdade delegada a eles. Já a discricionariedade pode influenciar o comportamento do servidor na entrega do serviço, em razão de motivos variados como suas preferências, suas percepções, sua boa vontade ou seus preconceitos.

Tomando essa teoria para a realidade abordada neste trabalho e considerando as medidas que os docentes tomaram na pandemia face às dificuldades das famílias. Observamos que a autonomia se deu quando as direções das escolas (frente ao problema da falta de oferta de refeições da escola em decorrência do fechamento das escolas por causa da pandemia) puderam definir o que deveria ser feito com os alimentos que estavam na escola, chegando a definir que iriam distribuir para as famílias mais vulneráveis. E também, a autonomia de poder ou não, arrecadar alimentos e dinheiro em nome da escola.

Já a discricionariedade, por sua vez, foi observada no que motivou os docentes a desenvolverem esse papel importante. Pois eles poderiam ter optado por não ter feito nada e ter ficado em casa isolados, pois as regras não previam as ações que eles elaboraram e desenvolveram. Mas eles fizeram mais do que a atribuição deles, mais do que as regras descreviam. Um incentivador para essas iniciativas foi a relação que os docentes têm com a comunidade e com os usuários do serviço de educação, foi um ponto para os servidores desempenharem esse papel de formulação de políticas.

Para Ferreira e Medeiros (2016) a discricionariedade pode influenciar o comportamento de entrega de serviço do burocrata a nível de rua no processo da

implementação. A discricionariedade é a amplitude de espaço de decisões que esses trabalhadores têm no processo de implementação (Hill e Hupe, 2002; Lipsky, 2010). Compreende-se que a burocracia no nível de rua é construída por indivíduos caracterizados por suas capacidades, percepções e preferências específicas, tomando como base uma definição de ator individual concebida por Scharpf (1997). Segundo Lipski (2010), esses funcionários são responsáveis por garantir a cidadania. O autor afirma que, teoricamente, os problemas do serviço público desapareceriam se a discricionariedade fosse eliminada, mas as características intrínsecas do trabalho dos profissionais não permitem que a discricionariedade seja reduzida tão drasticamente.

Segundo Lotta e Santiago (2018), o conceito de discricionariedade aponta interpretações jurídicas baseadas na dimensão legal de autoridade delegada. O uso de regras leva à discricionariedade, o comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, já que é ele quem cria seu entendimento por regras e faz escolhas por sua relevância. A discricionariedade é o espaço para escolhas legais, garantidas formalmente. As autoras ressaltam que a discricionariedade existente é determinada por dois fatores: a forma como as regras foram desenhadas e a atuação dos gerentes. Aqui é importante pontuar, que o desenho das políticas de alimentação escolar no Brasil não previam atuação em meio a pandemia, então as iniciativas foram criadas do zero. Também frisar a atuação dos Diretores e Vice-diretores como os gerentes colocados pelas autoras. Garantindo a atuação formal de todos envolvidos nas iniciativas dos docentes, frente a comunidade escolar com a distribuição de alimentos e arrecadação dos mesmos, entre outras medidas tomadas por eles. Para Lipsky (2010) a chave reguladora do espaço para discricionariedade são os gestores, que são os atores melhor posicionados para tomar decisões a respeito da legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários.

Lipski (2010) acredita que os atores que implementam as políticas têm grande poder sobre a vida das pessoas. Podem aumentar ou diminuir a disponibilidade de benefícios de uma política para uma população mais pobre, mudar a vida dessas pessoas por meio de suas decisões e ações. Para Oliveira (2012), a quantidade e qualidade do serviço público depende do poder discricionário do burocrata a nível de rua. Cabe ao executor ao nível de rua interpretar a decisão mais adequada para implementar a política; ou seja, não só executam as políticas, mas por meio de suas interpretações, decisões e ações, constroem as políticas.

Riley e Brophy-Baermann (2005) apontam que a análise do uso da discricionariedade deve ser de indivíduos e não apenas de organizações, pois são os indivíduos que interpretam as regras, valores, expectativas e esperanças. Para Maynard e Musheno (2003), na atuação dos burocratas há um conjunto de fatores operando e influenciando sua ação. Esses fatores têm dimensões legais e culturais e estão

constantemente em disputa, criando tensões. A discricionariedade opera em um processo de classificação identitária dos usuários atendidos, se merecem ou não as políticas. Nesse sentido os atores formam identidades, e essas classificações no exercício da discricionariedade são baseadas na concepção de sociedade que esse indivíduo tem. Essas concepções são elementos centrais na determinação do exercício da discricionariedade. Para Dubois (1999) a discricionariedade tem relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos burocratas. Eles atuam como agentes burocratas e, ao mesmo tempo, como agentes sociais individuais. Deixam de ser atores impessoais, para serem vistos como agentes sociais com personalidades e trajetórias.

A teoria aponta a identidade dos atores implementadores com o público alvo da política como um fato chave para a discricionariedade, como reflete na identidade que as professoras tinham com os alunos e a comunidade escolar, que as motivou a ter as iniciativas. E essa identificação que influencia a discricionariedade do ator a nível de rua, positivamente ou negativamente. No caso estudado os atores tinham uma identificação com o público que recebe a política de educação e isso fez com que eles tivessem as iniciativas e não medissem esforços para garantir os alimentos dos alunos das escolas. Essa identificação deles com seus alunos fez com que os docentes positivamente utilizassem o seu poder de discricionariedade.

Para Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos, necessitando de responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes; além do mais, precisam legitimar seus serviços junto aos próprios cidadãos. Nesse sentido, a discricionariedade desses atores acaba sendo vista não apenas como uma evidência empírica, mas quase como um ideal normativo, na medida em que fica comprovada a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas.

## 5. Conclusão

Em relação às políticas de garantia da qualidade nutricional dos alunos das escolas públicas, podemos concluir que o PNAE e o PAA estavam sendo desmontados pelo governo federal. Segundo Ribeiro-Silva et al (2020) houve um atraso na orientação federal e na coordenação do PNAE. E isso gerou uma discrepância nas iniciativas dos governos estaduais e municipais para diminuir o impacto da falta de oferta das refeições para os alunos das escolas públicas. Além de o desenho dessas duas políticas estavam despreparadas, para enfrentar uma crise sanitária com a COVID-19. A tendência é que em

momentos de crise, a fome e a insegurança alimentar e nutricional aumentem no Brasil. Além disso, as medidas de isolamento social desorganizaram a lógica do abastecimento de alimentos para os setores como o escolar.

O governo federal instituiu a distribuição de kits alimentares adquiridos no âmbito da PNAE, com a verba do Fundo Nacional de educação (FNDE) através da resolução nº2 do MEC, uma medida emergencial para mitigar os impactos da pandemia, e tentar garantir Segurança Nutricional e Alimentar (SAN) dos alunos das escolas públicas, essa iniciativa foi rasa e de curto prazo. E o planejamento de ações de combate à fome e à insegurança alimentar prevê medidas de médio e longo prazo (Zago, 2021). Apesar dessa medida ir ao contrário das falas e atitudes do presidente Jair Bolsonaro, que vetou o aumento do valor repassado a merenda das escolas. E falou que não existe fome no Brasil, indo de encontro aos dados da FAO (2019 e 2022), FGV (2020 e 2021) e IBGE (2019, 2020 e 2022) sobre a fome, o desemprego e o aumento da inflação que atinge os mais pobres.

Frente ao desmonte das políticas que garantam a SAN dos alunos das escolas públicas, e esse cenário de ataque às políticas públicas. A prefeitura de Porto Alegre e a Secretaria Municipal da Educação (SMED) estavam despreparadas para enfrentar a pandemia e seus reflexos como esse problema que assola a comunidade escolar. E além do despreparo, não concederam a atenção necessária que o problema exigia. Foi um grande descaso, diante de uma demora de 7 meses para distribuir os kits alimentares instituídos na resolução nº2 do MEC com a verba do do FNDE, aos alunos das escolas públicas municipais de Porto Alegre. A gestão municipal não deu a centralidade necessária ao problema naquele momento. Mesmo após as medidas tomadas pelo MEC, por mais que atrasadas. A SMED não priorizou aderir aos programas de forma rápida para mitigar esse problema

Para Alpino et al (2020) Antes da pandemia de covid-19 o Brasil já apresentava tendências de alta para Insegurança alimentar e Nutricional. A pandemia acelerou o processo de volta do Brasil para o mapa da fome, com a crise econômica. A falta de incentivo, o desmantelamento de políticas públicas, a falta de adesão do presidente às medidas de contenção ao contágio pelo vírus. E a falta de capacidade do governo federal em dar respostas eficazes à pandemia, se deu também nas sucessivas mudanças de ministro da saúde e da educação que agravaram muito esse quadro.

A iniciativa dos docentes municipais contribuiu para reduzir a insegurança alimentar de vários estudantes por determinado tempo. O que garantiu a esses alunos, refeições nas quais os responsáveis não estavam conseguindo ofertar. Mas quem deveria ter desenvolvido essas iniciativas era o governo federal, junto aos municípios, se tratando de escolas municipais. E os docentes deveriam atuar apenas como implementadores das políticas que os órgãos responsáveis como o MEC e a SMED deveriam ter desenvolvido, e

não como formuladores das políticas. Quem formulou e implementou as medidas foram os professores que estavam na linha de frente, enfrentando as necessidades da comunidade escolar. Essa iniciativa mostra que o município de Porto Alegre tem um corpo de servidores da educação atuante. Que se importam os usuários dos serviços que eles atuam, e tem uma identidade com a comunidade. Além de demonstrarem o afeto, o carinho e o sentimento pelos seus alunos e suas famílias.

Por fim, analisando o desenho e a formulação de políticas públicas, é de extrema importância que as políticas sejam construídas para além das necessidades básicas que a política vai atender. É necessário entender que os setores cumprem mais de uma função, as políticas como a de educação não atuam apenas com a formação educacional, mas também com outras questões, como a segurança alimentar dos alunos como foi exposto neste trabalho. É necessário formular políticas amplas, de longo prazo, que previnam ou mitiguem os percalços os quais o público que recebe a política poderá enfrentar. Caso algo que não é previsto na política aconteça, é necessário agir com rapidez e destreza para não colocar o usuário da política em uma situação de exposição ou perda de seus direitos, além daquele que já está sendo atacado pela imprevisibilidade. Para isso é necessário a construção de políticas de forma conjunta. Com os profissionais da área, como docentes, gestores, técnicos em políticas públicas. Arretche (2001) aponta uma grande distância entre os formuladores das políticas e seus executores finais

#### referências

AGUETE. R. C. O papel do Programa Nacional de Alimentação Escolar na segurança alimentar e nutricional durante a pandemia covid-19. TCC (Nutrição). Faculdade de medicina (FAMED). Porto Alegre 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/240316>. Acesso em: 25/07/2023.

Arretche, M. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In M. C. R. N. Barreira, & M. C. B. Carvalho (Org.), Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, SP: IEE/PUC, Cenpec, Cedac.

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, v. 36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 02/08/2023.

AMORIM, A. L. B. D. RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H.. V. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, ago. 2020.

Acesso em: 20 julho. 2023. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122020000401134&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122020000401134&lng=en&nrm=iso).

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2004. Disponível em:

<[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216\\_15\\_09\\_2004.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216_15_09_2004.html) >.

Acesso em: 20 julho. 2023

BRASIL. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm) Acesso em 08/08/2023.

BRASIL. Decreto nº20.499, de março de 2020. Dispõe sobre medidas a serem adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre. Porto Alegre, 16 março. Disponível em:

[https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3270\\_ce\\_284967\\_1.pdf](https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3270_ce_284967_1.pdf)

Acesso em: 28/06/2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº02, de 9 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 38 Oficial da União, seção 1, Brasília, DF.

13 abr. 2020. Disponível em:  
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020> Acesso em: 30/04/2023.

BRASIL. Medida provisória 936/2020, 1 de abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 abril. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm) Acesso em: 20/07/2023.

BRASIL. 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, DF, 2020. Disponível em:

<<https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnaearea-gestores/pnae-manuais-cartil>

[has/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3os-paraa-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pan-demia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19>](#). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Portaria N°343 de 17 de março de 2020. Acesso em 24 de julho de 2020

disponível

em

:

<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/wkv5MwdYXMvzVYFLtmyqjN/?lang=pt&format=pdf#:~:text=Na%20base%20dessa%20an%C3%A1lise%2C%20foram,%2C%20regras%2C%20cren%C3%A7as%20e%20valores>. Acesso em: 10/08/2023

FONSECA, B, A. HOGEMANN, E, R. Um olhar sobre as políticas públicas vinculadas à segurança alimentar e desenvolvimento econômico na agenda nacional Brasileira. Revista de direito da administração pública. RJ. Volume n° 1. Edição n° 03. p.1 até 15. Janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/388/284>

Acesso em: 10/08/2023.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), World Health Organization (WHO). The State of Food Security and Nutrition in the World: Safeguarding against economic slowdowns and downturns Rome: FAO; 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Acesso em: 12/08/2023

HILL, M.; HUPE, P. Implementation Public Policy. London: Sage Publications Ltd., 2002.

Disponível

em:

[http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20\(2002\).pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf) acesso em: 16/04/2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira Rio de Janeiro: IBGE; 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 15/07/2023.

IDOETA, P. A.; SANCHES, M. BBC Brasil. Sem merenda: quando férias escolares significam fome no Brasil, 2019. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasilcriancas-que-so-tem-alimentacao-na-escola-passam-fome-nas-ferias/>> Acesso em: 13 mai 2020.

LANA, Raquel Martins et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. Cadernos de Saúde Pública [online].

v. 36, n. 3. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00019620>> acesso em:  
12/06/2023

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Análise de políticas públicas. [Verbete]. In: FERNANDES, R.M.C.; HELLMANN, A. (Orgs.). Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2016. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_70.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_70.pdf) acesso em: 08/05/2023

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713> Acesso em: 11/08/2023

LOTTA, G. SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. BIB, São Paulo, n. 83, 1/2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426> acesso em 16/04/2023.

RIBEIRO-SILVA, R. DE C. et al.. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, n. 9, p. 3421–3430, set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/mFBrPHcbPdQCPdsJYN4ncLy> Acesso em: 24/07/2023

SILVEIRA, V. S. Educação Municipal de Porto Alegre na Pandemia: Implementação de Políticas. TCC (Políticas Públicas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Porto Alegre 2021.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. A UNESCO reúne organizações internacionais, sociedade civil e parceiros do setor privado em uma ampla coalizão para garantir a #AprendizagemNuncaPara. Publicado em 26 mar. 2020.

Acesso em: 28 maio 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/unesco-reune-organizacoes-internacionais-sociedade-civil-e-parceiros-do-setor-privado-em-uma> .

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório de Pesquisa Educação Municipal de Porto Alegre na Pandemia: Implementação de Políticas. Porto Alegre, 2023.

ZAGO, M. A. V. . As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021008, 2021. DOI: 10.20396/san.v28i00.8661900.

Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661900> .  
Acesso em: 01.08.2023