



ANA ANGÉLICA BEZERRA DE MELO ROCHA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA
ANÁLISE SOBRE FATORES QUE INCIDEM NA QUALIDADE DA SUA
IMPLEMENTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

**CAMPINAS
2014**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

ANA ANGÉLICA BEZERRA DE MELO ROCHA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
UMA ANÁLISE SOBRE FATORES QUE INCIDEM NA
QUALIDADE DA SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. Área de concentração: Estado, processos políticos e organização de interesses.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE/DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANA ANGÉLICA BEZERRA DE MELO ROCHA, E ORIENTADA PELO PROF. DR. BRUNO WILHELM SPECK E APROVADA NO DIA 24/03/2014.

**CAMPINAS
2014**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

R582p Rocha, Ana Angélica Bezerra de Melo, 1978-
Programa Nacional de Alimentação Escolar : uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros / Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Bruno Wilhelm Speck.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 2. Merenda escolar. 3. Políticas públicas. 4. Participação social. 5. Política alimentar. I. Speck, Bruno Wilhelm, 1960-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: National School Nutrition Program : an analysis on factors that affect the quality of its implementation in Brazilian municipalities

Palavras-chave em inglês:

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brazil)

School meals

Public policy

Social participation

Food policy

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Bruno Wilhelm Speck [Orientador]

Edson Sadao Iizuka

Maria Amélia Jundurian Corá

Data de defesa: 24-03-2014

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 24 de março de 2014, considerou a candidata ANA ANGÉLICA BEZERRA DE MELO ROCHA aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Handwritten signature of Bruno Wilhelm Speck in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr. Edson Sadao Iizuka

Handwritten signature of Edson Sadao Iizuka in black ink, written over a horizontal line.

Profª. Dra. Maria Amélia Jundurian Corá

Handwritten signature of Maria Amélia Jundurian Corá in black ink, written over a horizontal line.

Prof. Dr.

A horizontal line for a signature, currently empty.

Prof. Dr.

A horizontal line for a signature, currently empty.

RESUMO

Esta pesquisa tem como foco o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios brasileiros, um dos mais antigos programas sociais do país. Foi criado em 1954, perpassou diversos governos e se consolidou como uma política de Estado, de caráter universal que beneficia diariamente cerca de 45 milhões de estudantes matriculados na Educação Básica das escolas públicas. As análises estão ancoradas em uma abordagem neoinstitucionalista de políticas públicas, a partir da proposta do ciclo de políticas públicas. O componente participativo das políticas públicas, instaurado com a Constituição de 1988 e materializados por meio dos conselhos gestores de políticas públicas foi incorporado ao processo de análise. Essa pesquisa se caracteriza, portanto, como um estudo exploratório de caráter quantitativo e qualitativo de análise que se propõe a identificar um conjunto de fatores que impactam na qualidade da implementação do PNAE. A variável dependente que indica essa qualidade são as notas dos cardápios servidos nas escolas e que está relacionado ao principal benefício do programa: uma alimentação de qualidade e nutricionalmente adequada. Trabalha-se com uma amostra abrangente de municípios, 3.832, com dados referentes aos anos de 2006 a 2010. Foram identificadas onze variáveis, agrupadas em três blocos: demográficas, político-institucionais e de participação social. Identificou-se por meio das análises de regressão linear univariada que há alguns fatores que possuem uma maior capacidade de explicação da qualidade da implementação do PNAE, tais como a questão da arrecadação municipal, o volume de investimento realizado no programa, por meio da complementação financeira para compra de gêneros alimentícios, o IDHM e a quantidade de alunos por escola. Outros fatores possuem uma baixa capacidade explicativa da qualidade da implementação: as variáveis referentes à participação social e aspectos demográficos relativos à quantidade de habitantes, de alunos e de escolas no município. O que não descarta a possibilidade de se analisar a relevância desses últimos fatores em contextos específicos. A base de dados construída para as análises desta pesquisa se constitui em uma contribuição para o estudo do PNAE, uma vez que ela não teve o seu potencial de análise esgotado.

Palavras-chave: alimentação escolar, políticas públicas, implementação, participação social, conselhos de políticas públicas.

ABSTRACT

This research is focused on the Brazilian ‘National School Nutrition Program’ (PNAE), at municipal levels, one of the long lasting social programs in the country. Created in 1954, it has been run through several different administrations and it was consolidated as a strong consolidated public policy. The PNAE is a universal policy that benefits about 45 million students daily, enrolled in basic education at public schools. This research is anchored in a neoinstitutionalist approach to public policies, and based on the public policy cycle logic. The participatory component in public policy, inaugurated with the 1988 Brazilian Constitution, and materialized through several public policy councils, was also analyzed. This research is therefore characterized by an exploratory study, with quantitative and qualitative methods that aim to identify a set of factors that impact at PNAE’s implementation quality. The dependent variable that indicates the quality is the schools’ menu rating system, set by an independent nongovernmental organization. This variable is related to the primary benefit of the program: a high-quality food and nutritionally adequate menus. A comprehensive sample of municipalities, 3,832 in total, is used with data from the period ranging from 2006 through 2010. Eleven variables were identified and organized in three groups: demographic, political-institutional, and social participation. The univariate linear regression analyses showed that there are some factors that have a greater capacity to explain the quality of implementation of this policy, such as the issue of municipal level tax collection, the volume of investment in the program by the local governments, the Municipal Human Development Index (IDHM/MHDI), and the average number of students per school. Some other factors have a lower explanatory power, such as variables related to social participation and demographic aspects. Nonetheless, the relevance of these latter factors could be analyzed in specific contexts where they can make a relevant difference. The database constructed for this research constitutes a contribution to the study of the PNAE policy, since it has not exhausted the analysis and future research could benefit of it.

Key words: school nutrition, public policy, implementation, social participation, councils for public policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	01
2	POLÍTICAS PÚBLICAS - ABORDAGENS TEÓRICAS E DE ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	07
2.1	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 10	10
2.2	A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
2.3	A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ENTENDIDA A PARTIR DAS BUROCRACIAS DE NÍVEL DE RUA	20
2.4	A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO PARADIGMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	27
3	A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL	31
3.1	AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE ESPAÇO PÚBLICO	33
3.2	OS ESPAÇOS PÚBLICOS E A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL	36
3.3	A SOCIEDADE CIVIL NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO	39
		45
4	O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	
4.1	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANTECEDENTES HISTÓRICOS	45
4.2	O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATUALMENTE	49
4.3	A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	53
4.4	O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	57
		61
5	METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS	
5.1	OBJETIVOS E HIPÓTESES	62
5.2	A AMOSTRA UTILIZADA NA PESQUISA	63
5.3	VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA ANÁLISE	67
5.3.1	Variáveis Demográficas	68
	5.3.1.1 <i>Quantidade de habitantes no município</i>	68
	5.3.1.2 <i>Quantidade de escolas</i>	68
	5.3.1.3 <i>Quantidade de alunos atendidos</i>	69
	5.3.1.4 <i>Quantidade de alunos atendidos por escola</i>	69
5.3.2	Variáveis Político-Institucionais	70
	5.3.2.1 <i>Percentual da complementação financeira realizada pela prefeitura em relação ao valor total investido no PNAE no município</i>	70
	5.3.2.2 <i>Receita municipal corrente per-capita</i>	70
	5.3.2.3 <i>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</i>	71
	5.3.2.4 <i>Nota do cardápio</i>	71
5.3.3	Participação Social	74

5.3.3.1	<i>Quantidade de reuniões realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE)</i>	74
5.3.3.2	<i>Forma de eleição dos representantes titulares da sociedade civil no CAE</i>	75
5.3.3.3	<i>Segmento de origem do presidente do conselho</i>	76
5.4	ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DA PESQUISA	77
5.5	ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DA PESQUISA	84
5.5.1	Análise de correlação entre as variáveis demográficas e as variáveis de participação social e a Nota do Cardápio	86
5.5.2	Correlação entre a o percentual da complementação municipal e a Nota do Cardápio por município	90
5.5.3	Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio	96
5.5.4	Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita	102
5.5.5	Correlação entre a quantidade de aluno/escola e a Nota do Cardápio por município	107
5.5.6	Correlação entre a Nota do Cardápio e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) por município	113
5.6	ANÁLISE QUALITATIVA	119
		123
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
8	ANEXO: critérios utilizados para cálculo das notas dos cardápios dos municípios	141
9	APÊNDICE: transcrição entrevistas	145

*Para Rui,
meu companheiro de vida.*

Agradecimentos

São muitas as pessoas que fizeram e fazem parte da minha vida e que à sua maneira, com o que tinham de melhor, contribuíram para a conclusão de mais esta etapa. Agradeço de coração,

A Rui, por estar junto comigo em todas as etapas desta pesquisa.

À minha família, todos e todas, sem exceção. E em especial a minha mãe, Ildete, e à minha irmã, Regina.

Aos meus muitos amigos e amigas, minha família escolhida.

Aos meus grandes amigos e amigas da FENEAD.

A minha querida e eterna professora de redação e literatura, Flávia Suassuna.

Aos meus amigos e amigas do dia a dia no Instituto Ethos, pelo apoio e pela escuta ao longo desses últimos dois anos.

À equipe da Ação Fome Zero, com quem tive a oportunidade de aprender sobre a alimentação escolar. E em especial à organização Ação Fome Zero, por apoiar de forma decisiva esta pesquisa.

Ao meu orientador, Bruno Speck, pelo estímulo e pelo apoio ao longo desta jornada.

Aos meus colegas e professores do mestrado, pelas estimulantes discussões e aprendizados.

Muito do que sou e ainda serei está relacionado à minha história de vida com vocês.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

TABELAS

TABELA 1. Quantidade de alunos atendidos pelo PNAE e quantidades de recursos financeiros investidos pelo governo federal entre 1995 e 2010	52
TABELA 2. Total de Inscrições no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar por ano, entre 2006 e 2010	65
TABELA 3. Total de Inscrições no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar por Região e por Estado, entre os anos de 2006 e 2010	66
TABELA 4. Quantidade de alunos Atendidos pelo PNAE em cada um dos anos da amostra, distribuídos por região	78
TABELA 5. Número de Escolas por Região por Ano	79
TABELA 6. Valor total de recursos repassados pelo FNDE e o valor total da complementação financeira das prefeituras por ano e por região	80
TABELA 7. Percentual Médio de Complementação Financeira das Prefeituras, por região, em relação ao valor total aplicado no PNAE em cada município	80
TABELA 8. Segmento de Origem do Presidente do CAE	81
TABELA 9. Forma de Eleição do Representante da Sociedade Civil no CAE	82
TABELA 10. Média de Reuniões (MR) Realizadas por Ano pelo CAE, por Região	83
TABELA 11. Correlação entre o Percentual da Complementação e a Nota do Cardápio	92
TABELA 12. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio	96
TABELA 13. Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita	102
TABELA 14. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio	108
TABELA 15. Correlação entre o IDHM e a Nota do Cardápio	113

GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2006	92
GRÁFICO 2. Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2007	93
GRÁFICO 3. Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2009	94
GRÁFICO 4. Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2010	95
GRÁFICO 5. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2006	97
GRÁFICO 6. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2007	98
GRÁFICO 7. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2008	99
GRÁFICO 8. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2009	100

GRÁFICO 9. Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2010	101
GRÁFICO 10. Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita em 2006	103
GRÁFICO 11. Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita em 2007	104
GRÁFICO 12. Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita em 2009	105
GRÁFICO 13. Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita em 2010	106
GRÁFICO 14. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2006	108
GRÁFICO 15. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2007	103
GRÁFICO 16. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2008	103
GRÁFICO 17. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2009	104
GRÁFICO 18. Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2010	112
GRÁFICO 19. Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2006	114
GRÁFICO 20. Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2007	115
GRÁFICO 21. Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2008	116
GRÁFICO 22. Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2009	117
GRÁFICO 23. Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2010	118

QUADROS

QUADRO 1. Resumo das variáveis a serem analisadas na pesquisa	76
---	----

FIGURAS

FIGURA 1. Variáveis utilizadas na análise quantitativa	86
--	----

LISTA DE SIGLAS

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

EBIA - Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar e Fome no Brasil

FNDE - Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

UNICEF – Agência das Nações Unidas para a Infância

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como foco de estudo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com o objetivo principal de identificar fatores de incidência na qualidade da implementação do PNAE nos municípios brasileiros. O PNAE é um dos mais antigos programas sociais brasileiros. Foi criado em 1954, perpassou diversos governos e se consolidou como uma política de Estado de caráter universal, que beneficia diariamente cerca de 45 milhões de estudantes matriculados na Educação Básica das escolas públicas em todo o país. A longevidade desse programa é atribuída ao seu permanente processo de transformação ao longo dos anos, sem nunca ter sido interrompido. Essa transformação ocorreu conceitualmente, uma vez que o PNAE passou de uma estratégia para garantir a permanência dos alunos na escola e reduzir os índices de desnutrição do país para uma estratégia contextualizada no âmbito das políticas de segurança alimentar e nutricional que definem a alimentação enquanto um direito humano. O foco do programa transcende o ambiente escolar e passa a envolver a sociedade de uma forma mais ampla, seja por meio do estímulo à produção local de alimentos a fim de fomentar o desenvolvimento local, ou por meio da participação social da comunidade no acompanhamento e fiscalização do PNAE.

Não se pode deixar de ressaltar que as mudanças socioeconômicas do país ao longo das seis décadas de existência do PNAE foram consideradas em seu processo de formulação. A preocupação com a obesidade infantil e com o estímulo a hábitos alimentares saudáveis ganharam destaque frente aos desafios de combate à fome e à desnutrição. O PNAE é tratado nos dias atuais, principalmente, como uma estratégia para promoção da educação alimentar, de hábitos saudáveis de vida desde a infância, sendo, portanto, considerada a principal política de alimentação do país. Além disso, o programa de alimentação escolar brasileiro passou a ser uma referência internacional a ser seguida por outros países. Como parte das transformações pelas quais o PNAE passou, está a descentralização da sua implementação. Durante cerca de quatro décadas a alimentação nas escolas de todo o país esteve a cargo do governo federal, por meio de uma gestão centralizada, que envolvia todo o processo definição dos cardápios a serem servidos, das

compras e da distribuição dos alimentos. A descentralização foi um processo mais amplo, contemplado na Constituição Federal de 1988. Os municípios brasileiros passaram a ser considerados ente federativo, com autonomia e um alto grau de responsabilidade sobre a implementação dos programas e políticas públicas. Dessa forma, a análise de políticas públicas no Brasil passa pela noção de que é necessária a ação coordenada entre distintos níveis de governo. No caso do PNAE, o governo federal assume um importante papel de fomentador do programa, com a responsabilidade pela formulação e por parte significativa de seu financiamento. Já aos estados e municípios, cabe a responsabilidade da implementação do PNAE sob regras e diretrizes claras previstas em lei.

Apesar de gozarem de autonomia, os municípios estão submetidos a certas condições que impactam de forma decisiva na sua atuação frente às políticas e programas sociais que implementam. A fim de se compreender quais são esses fatores que incidem sobre a implementação das políticas públicas pelos municípios, optou-se por uma abordagem neoinstitucionalista de análise de políticas públicas. Isto é, parte-se da premissa de que o Estado, enquanto um ator, é capaz de influenciar a decisão, a formulação e a implementação das políticas públicas por meio das suas instituições. Assume-se neste estudo um conceito ampliado de instituições que, segundo Marques (2007), constituem-se enquanto regras formais e procedimentos consentidos capazes de estruturar a relação entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia. Assim, Souza (2006) enfatiza que não são apenas os indivíduos ou grupos que têm força para influenciar as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. A normatização do PNAE definida no âmbito federal é considerada por especialistas da área como uma regulação com elevado grau de sofisticação em sua formulação e que impõe uma série de condicionantes à implementação deste programa pelos municípios.

No marco dos estudos classificados como neoinstitucionalistas, buscou-se como fundamentação a corrente denominada de análise de políticas públicas. E dentre as diversas abordagens existentes, as análises aqui desenvolvidas estão ancoradas na proposta do ciclo de políticas públicas. Trata-se de um entendimento do processo da política enquanto um conjunto de fases ou estágios classificados, segundo Hill e Hupe (2009), como definição de agenda, formulação da política, implementação e avaliação. É uma proposta que apesar de

possuir fatores limitantes, como será discutido em maior profundidade no próximo capítulo desta dissertação, apresenta uma maneira didática de se compreender as políticas públicas.

Além de possuir esse núcleo central formulador, o PNAE assimilou o forte componente participativo, instaurado a partir da Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”. Esse novo componente, presente nas políticas públicas brasileiras, materializa-se por meio de canais institucionais de participação, conhecidos como conselhos gestores, presentes nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os conselhos se constituem em um espaço por meio do qual a sociedade pode participar “por dentro” do Estado no processo de tomada de decisão, acompanhamento e fiscalização da utilização dos recursos públicos destinados à implementação das políticas públicas. No caso do PNAE, esse espaço de participação é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) composto por representantes da comunidade escolar e por representantes do executivo local. O programa de alimentação escolar, por conseguinte, combina duas perspectivas de tomada de decisão sobre os parâmetros da implementação. Uma perspectiva *top-down* a partir da ação centralizada do governo federal e outra *botton-up* que é responsável por adaptar esses parâmetros e diretrizes à realidade local dos municípios por meio de ação da gestão pública local e sua burocracia e também pela ação da comunidade escolar por meio do CAE. Ao se incluir a participação social e certo grau de autonomia aos demais entes federados na regulação do PNAE, assume-se o fato de que a implementação pode modificar o desenho da política. É uma fase, portanto, que possui autonomia e que não é simplesmente decorrência direta da formulação. O processo decisório ocorre ao longo da implementação, especialmente pela ação discricionária dos agentes públicos, nesta pesquisa denominados de burocratas de nível de rua, segundo o conceito de Lipsky (1980). Eles representam os servidores que estão na ponta da cadeia das políticas públicas, que interagem diretamente com os beneficiários das ações do poder público. Em outras palavras, são a face humana do Estado para a população em geral.

Enfatiza-se nesta pesquisa a fase de implementação e busca-se compreender o desafio no que tange à implementação do PNAE pelos municípios brasileiros em consonância com os parâmetros e regras definidos no âmbito federal. A implementação é considerada uma fronteira do campo de estudos sobre análise de políticas públicas e pode

ser melhor explorada por meio de pesquisas empíricas. É justamente pela necessidade deste componente empírico que se caracteriza uma das principais dificuldades de se desenvolver este tipo de pesquisa, isto é, a coleta de dados referentes às políticas públicas sendo levadas a cabo, da forma como elas se materializam na ponta. A relevância desta pesquisa está na possibilidade de analisar não apenas quais as variáveis que incidem sobre a qualidade da implementação do PNAE, mas especificamente na oportunidade de se trabalhar com uma amostra abrangente de municípios para subsidiar as análises deste estudo. A quantidade total de municípios da amostra é de 3.832, ao longo de todo o período estudado, de 2006 a 2010. Como as análises foram realizadas com os dados agrupados por ano, esse total inclui municípios repetidos, os quais integram a base de mais de um ano. Ao se considerar o total de municípios da amostra sem repetições, o total é de 1.844, que corresponde a 33,14% do total de 5.565 municípios brasileiros. Espera-se, a partir das lentes da ciência política, contribuir para a compreensão de um objeto até então pouco estudado neste campo, o PNAE, e de um fenômeno que é a implementação de um dos programas sociais mais antigos e abrangentes do país. A base de dados construída para as análises desta pesquisa se constitui em uma contribuição para o estudo e a compreensão do PNAE com potencial para ser explorada com outros objetivos e hipóteses de pesquisa.

Logo essa pesquisa se caracteriza como um estudo exploratório de caráter quantitativo e qualitativo de análise. A partir de um conjunto de onze variáveis agrupadas em três blocos, variáveis demográficas, político-institucionais e de participação social, serão desenvolvidos testes de correlação por meio de regressão linear univariada a fim de se identificar quais variáveis possuem maior grau de correlação entre si e, por conseguinte, maior possibilidade de incidência na qualidade implementação do PNAE. Os dados que subsidiaram a construção da base de dados foram oriundos do projeto “Gestão Eficiente da Merenda Escolar”, desenvolvido e executado pela organização não governamental “Ação Fome Zero”, desde 2003. São dados coletados anualmente junto aos municípios por uma das ações do projeto, o “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escola”. Todos os anos, desde 2003, as prefeituras que desejam submeter a sua gestão do PNAE a uma avaliação independente, enviam os dados solicitados por meio de um formulário de inscrição para a Ação Fome Zero. A amostra utilizada nesta pesquisa se

trata, portanto, de um conjunto de gestões municipais, não aleatórias, que de forma voluntária decidiram participar de uma premiação a fim de obter um reconhecimento público pelo seu trabalho. Uma vez identificado esse conjunto de gestões municipais, somou-se aos dados obtidos junto à Ação Fome Zero, dados relativos ao censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), dados relativos à receita municipal gerados pelo Tesouro Nacional Brasileiro e dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) realizado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Das onze variáveis selecionadas para as análises desta pesquisa, dez são variáveis independentes: população do município; quantidade de alunos, quantidade de escolas, quantidade de alunos por escolas, percentual de complementação financeira da prefeitura frente ao investimento total no PNAE, receita corrente municipal, IDHM, segmento de origem do presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), quantidade de reuniões realizadas anualmente pelo CAE, forma de eleição do integrante da sociedade civil no CAE, e uma variável dependente, nota do cardápio, também obtida junto à Ação Fome Zero. Utilizou-se como parâmetro para definição da variável dependente a identificação de um critério objetivo e mensurável que pudesse refletir a qualidade da implementação nos municípios. A nota do cardápio, além de cumprir com esse critério, está fortemente relacionada com o alcance do objetivo central do PNAE que é oferecer uma alimentação de qualidade e com regularidade a todos os alunos matriculados na Educação Básica durante o período letivo. Uma segunda etapa deste estudo se constituiu como uma fase de análise quantitativa a partir das variáveis identificadas e testadas por meio de análise estatística. Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com especialistas no PNAE a fim de discutir a relevância das variáveis e dos resultados encontrados para a compreensão da implementação do PNAE nos municípios brasileiros. Os especialistas entrevistados foram: Angélica Margarete Magalhães, Semíramis Martins Álvares Domene e Walter Belik. As entrevistas foram realizadas no ano de 2013 e são citadas ao longo de todo o texto da dissertação.

O texto desta dissertação está estruturado em seis capítulos, sendo este capítulo introdutório o primeiro deles, em que se buscou apresentar os delineamentos gerais da

pesquisa. Já o segundo capítulo pretende contextualizar o campo de estudo de políticas públicas como uma subárea da ciência política, além de apresentar o modelo teórico que subsidiará as análises pretendidas nesta pesquisa: o ciclo de políticas públicas. Será discutido também o papel das instituições na análise das políticas públicas, com base na perspectiva do neoinstitucionalismo. Além de se discutir a adoção de uma proposta de participação social na implementação de políticas públicas pelo Estado Brasileiro. Pretende-se focar a importância do processo de implementação de políticas públicas.

O terceiro capítulo complementa a análise teórica desta pesquisa a partir de uma revisão bibliográfica do campo de estudo que abarca a produção sobre sociedade civil, participação, cidadania e direitos, conhecido como democrático-popular. Buscar-se-á compreender a participação a partir da discussão sobre espaço público e suas distintas visões teóricas sobre esse conceito. Como se estruturam os espaços institucionais de participação no Brasil? Qual o seu contexto de origem? Quem participa desses espaços? O que esses espaços produzem em termos de decisão, fiscalização, controle de políticas públicas? Quais os tipos de interação que se estabelece com o governo, com a sociedade civil e com outras instâncias de controle? Essas são questões que se pretende discutir com base na literatura contemporânea sobre participação e controle e que subsidiarão a análise de dados deste estudo. O quarto capítulo terá como foco o PNAE com o propósito de apresentar esse programa como o objeto de análise deste estudo, bem como apresentar o CAE como espaço institucional de participação e controle vinculado ao PNAE. Será desenvolvida uma visão panorâmica do PNAE desde a sua criação em 1954 até o presente. O que se pretende compreender é como esse programa está estruturado e a sua relevância. A que se segue o quinto capítulo, com a apresentação das variáveis, da metodologia utilizadas e as das análises desenvolvidas na pesquisa. Por fim, o sexto e último capítulo, cujo objetivo será apresentar uma síntese da análise de campo desta pesquisa, com destaque para os principais achados no que se referem aos fatores de incidência na qualidade implementação do PNAE pelos municípios brasileiros. Além disso, serão feitas considerações sobre os aspectos não explorados pela pesquisa e que podem ser objeto de futuros estudos.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS E DE ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo das políticas públicas foi uma das últimas áreas a se desenvolver no campo da ciência política. O problema de como se organizar o governo é levantado no século XX com a crescente complexificação da burocracia estatal. Passou-se a observar que além de sofrer influência da sociedade, o Estado é capaz de influenciar e atua a partir de uma racionalidade própria. Skopcol (1985) enfatiza a necessidade de se considerar o Estado como um ator autônomo e com interesses, isto é, mais do que um lugar da luta de classes ou uma arena de disputas. O que significa o Estado enquanto ator? As burocracias são dotadas de interesse, mas devem ser analisadas de forma diferenciada em relação aos grupos de interesse porque elas estão na cadeia de produção das políticas públicas e, portanto, possuem uma capacidade diferenciada de influir nas políticas (discricionariedade) e um modo próprio de atuar. A autonomia do Estado (burocracias públicas autônomas), no entanto, deve ser analisada de forma contextual. Não há estruturas que se reproduzem independente do contexto. Autonomia, entretanto, não significa ausência de interesses, mas sim uma racionalidade própria que precisa ser compreendida. Os recursos institucionais e as instituições demonstram um modo próprio de atuar das burocracias públicas.

Essas ideias se desenvolveram em um campo de estudo denominado de neoinstitucionalismo, o qual não deixa de se constituir enquanto uma resposta às teorias funcionalistas e estruturalistas. Segundo Marques (1997), os neoinstitucionalistas destacam que há variáveis especiais a serem consideradas nas análises. Para os marxistas e para os pluralistas, por exemplo, as classes sociais e os grupos de interesse, respectivamente, são os principais agentes dos processos políticos. Sem negar a importância de ambos, “os neoinstitucionalistas chamam atenção para o fato de que as relações entre instituições e sociedade ocorrem nos dois sentidos” (MARQUES, 1997). Ou seja, os estudos precisam reconhecer o papel primordial das instituições e dos atores estatais na esfera política; não podem ser apenas centrados na sociedade. O neoinstitucionalismo, segundo Marques (1997), não se trata propriamente de uma teoria do Estado, mas sim de um campo e, por isso, é compatível com outras teorias. Assim, uma primeira questão a ser pontuada é que as

abordagens de análise de políticas públicas utilizadas como referência neste estudo estão ancoradas no campo do neoinstitucionalismo. Tem-se, portanto, como pano de fundo para as análises deste estudo a noção de que as instituições influenciam as decisões, a formulação e a implementação das políticas públicas.

(...) A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. (...) Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (Souza, 2006, pag. 39)

Se as instituições importam, uma questão básica a ser respondida é: o que são instituições? Interessante notar que Skopcol (1985), em seu texto clássico, não apresenta essa definição. Marques (1997) esclarece que, inicialmente, verifica-se uma amplitude do conceito de instituição o qual tem sido motivo de polêmica na literatura. Segundo uma perspectiva, as instituições incluem “regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia”. Essa definição ampla, de acordo com Marques (1997), inclui tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados com códigos de comportamento e convenções em geral. Outra linha de pensamento critica a amplitude dessa definição e propõe uma distinção entre as normas cujos incentivos e desincentivos são cognitivos e sociais e as instituições que contêm um aspecto legal e repousam numa estrutura relativamente clara de implementação de decisões. North apud Marques (1997) propõe uma segunda distinção conceitual com a sugestão de que se separem instituições e organizações. As primeiras incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas e as segundas englobam corpos políticos (partidos políticos, Senado, prefeituras, agências regulatórias), corpos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações) e corpos educacionais (escolas, universidades).

Será adotado como referência às análises desenvolvidas nesta pesquisa um conceito mais amplo de instituições, com ênfase nas regras formais e procedimentos consentidos. Tem-se como ponto de partida, por conseguinte, as diretrizes e definições mais

abrangentes relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da lei e da sua regulamentação específica os quais impõem aos municípios brasileiros, por força de lei, parâmetros sob os quais o programa deve ser obrigatoriamente posto em prática. Essa unidade conceitual do PNAE no Brasil, por mais abrangente que seja, impõe constrangimentos aos governos locais na forma de definir suas prioridades e realizar os seus investimentos. Além do que, a grande diversidade de cenários em um país com 5.565 municípios trás inúmeros variantes e condicionantes à implementação da política. Um exemplo de regra que impacta na forma como o PNAE é implementado é a obrigatoriedade desde 2009 de que – ao menos – 30% do total de gêneros alimentícios sejam comprados da agricultura familiar. Além disso, podem-se destacar também os esforços para inibir a adoção da modalidade de gestão terceirizada por parte das prefeituras. Nessa forma de gestão, a prefeitura contrata uma empresa privada que passa a ser responsável por toda a implementação do PNAE, desde a compra de alimentos, à contratação de pessoal e à manutenção da infraestrutura de distribuição e preparação dos alimentos.

O contexto institucional brasileiro com suas especificidades são um dos fatores que moldam as políticas públicas. O Brasil enquanto uma república federativa com três níveis de governo – federal, estadual e municipal – enfrenta um grande desafio de coordenação intergovernamental e faz com que a implementação das políticas em um determinado território não esteja a cargo de apenas um agente ou uma institucional. Além disso, desde a promulgação da Constituição de 1988, o controle social da ação do governo se legitima como uma dimensão fundamental do processo democrático, os grupos envolvidos na política e nela interessados passam a ser incorporados no processo de implementação e formulação das políticas por meio dos espaços institucionais de participação, ao que Avritzer e Pereira (2009) denominam de *instituições híbridas*, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil.

A introdução deste capítulo delimita o campo de estudo no qual esta pesquisa está inserida, ao que se seguem mais quatro partes. Na primeira, discutir-se-á a abordagem para análise de políticas públicas adotada como referência, isto é, o ciclo de políticas públicas. Em seguida, será dada ênfase a uma das etapas do ciclo de políticas

públicas – a fase de implementação como o foco de observação empírica deste estudo. O objetivo deste segundo tópico será aprofundar o entendimento desta etapa e o seu significado e importância para a compreensão das políticas públicas. Na terceira parte, haverá uma análise sobre os agentes envolvidos com a implementação das políticas públicas. Por fim, o quarto tópico deste capítulo terá como foco a participação social no processo de implementação das políticas públicas.

2.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um ponto de partida para se compreender os estudos sobre políticas públicas pode ser a utilização do “modelo de estágios”, também conhecido como “ciclo de políticas públicas”. Hill e Hupe (2009) explicam que se trata do entendimento do processo da política composto de uma sequência de ações divididas em categorias funcionais de atividades as quais podem ser decompostas em fases ou estágios, classificadas comumente como: definição da agenda, formação da política (formulação e decisão), implementação e avaliação.

Simon, Lindblom e Wildavsky são considerados pioneiros dos estudos de políticas públicas. Entretanto Hill e Hupe (2009) destacam que é possível atribuir a Woodrow Wilson (1887) e a Max Weber um importante papel na definição das bases dessa concepção de políticas públicas estruturadas em estágios. Wilson teorizou sobre a dicotomia entre política e administração. Já Weber introduziu a noção de um tipo ideal de burocracia. Para esses dois autores, portanto, a política está normativamente ancorada em uma concepção das políticas públicas como uma sucessão de estágios possíveis de serem identificados e em que a noção de hierarquia está implícita. Essa visão considerada como clássica ou canônica da ação governamental apresenta um modelo de análise de acordo com o qual – baseado em diagnóstico prévio e em um sistema de informações eficiente é possível – na fase de formulação – definir metas, os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. A partir desses parâmetros, segundo Silva e Melo (2000), é possível aferir o grau de eficiência e eficácia das políticas.

Com base na análise de Sabatier¹, Hill e Hupe (2009) apontam algumas das principais críticas a essa concepção. Primeiramente a progressão linear dos estágios no processo: com base na realidade não é possível definir quando uma etapa começa e a outra termina, ou quando elas se sobrepõem. A duração de cada etapa do ciclo varia de política para política, em algumas políticas a dificuldade se encontra na decisão, sendo a implementação mais simples. Além disso, há o argumento de que a divisão entre os tipos de atividades não é clara: é possível, por exemplo, afirmar que durante a fase de implementação não ocorrem processos de tomada de decisão capazes de afetar o formato da política? Assim, não é possível estabelecer uma noção de causalidade entre as fases. Significa que os aspectos referentes à implementação e os seus efeitos sobre a formulação das políticas e programas são negligenciados. A implementação da política é concebida de cima para baixo, em uma perspectiva *top-down*.

Em uma perspectiva mais elaborada, o ciclo de políticas públicas passa a ser interpretado como um processo e a partir dessa leitura a implementação ganha um novo *status* e passa a ser vista como uma etapa importante a ser considerada na análise. De acordo com Silva e Melo (2000), os problemas enfrentados ao longo da implementação são incorporados à análise e estão associados a questões de natureza diversa. “Em sua versão mais normativa, essa perspectiva propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam consideradas instrumentos que permitem correções de rota” (Silva e Melo, 2000. Pag. 5). Essas correções de rota seriam decorrência principalmente dos seguintes problemas: 1) capacidade institucional dos agentes implementadores; 2) problemas de natureza política na implementação das políticas e programas; 3) resistência e boicotes de grupos afetados pela política.

Para Silva e Melo (2000), a questão crítica em relação a essa perspectiva que não considera o ciclo de política pública enquanto um processo está em conferir à etapa de formulação da política um peso maior em detrimento das demais etapas. Parte-se da premissa equivocada em que a formulação é vista como não problemática, isto é, o diagnóstico que subsidia a formulação está essencialmente correto; o formulador dispõe de todas as informações necessárias para o desenho das propostas e, por fim, o formulador

¹ Sabatier (1991); Sabatier and Jenkins-Smith (1993).

dispõe de um modelo causal válido. Este último implica que praticamente toda política pública está fundamenta por um modelo causal geralmente não explicado o qual consiste de hipótese e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais.

A partir de todas essas críticas, uma questão a se fazer é se a ideia do ciclo de política pública deve ser abandonada. A decomposição da política em etapas para melhor compreendê-la possibilitou o surgimento de uma vasta literatura de estudos clássicos sobre as distintas fases da política. A questão é que as análises baseadas no ciclo de políticas públicas não devem ser encaradas de forma rígida, como uma regra. É um modelo que pode ter uma função de ajudar a organizar as ideias no processo de análise e de construção das políticas, sem, todavia, que se perca de vista a complexidade da realidade. As análises desenvolvidas nesta pesquisa têm como foco uma das etapas do ciclo de políticas públicas, que é a etapa de implementação. Pretende-se, portanto, neste estudo identificar fatores que podem incidir na qualidade da implementação do PNAE nos municípios brasileiros. Está é uma fase considerada como uma fronteira do campo pelo grande potencial de estudos e pesquisas ainda a ser explorado. E pelo desafio inerente a ela que é coletar dados empíricos para o desenvolvimento de análises aplicadas a políticas públicas existentes. O próximo tópico enfatizará a implementação de políticas públicas, como se caracteriza essa etapa e a sua importância para a compreensão das políticas públicas.

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Hill (1993) para compreender o ciclo de política como um todo é necessário prestar atenção à implementação das políticas públicas. Ou seja, é uma literatura que chama atenção para o fato de que a implementação transforma as políticas e influencia o seu desenho. Em outras palavras, trás o mundo real, a importância dos estudos empíricos, para a análise das políticas. De acordo com o levantamento realizado por Perez (2010),

[...] para alguns autores a implementação se refere a todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto. Para outros, a implementação não se confunde com o seu produto, sendo basicamente um processo com uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central (pag. 1181).

Hill (1993) destaca que os estudos de implementação têm evoluído ao longo do tempo e que, por conseguinte, é possível identificar três tendências relacionadas ao estudo desse tema. Os primeiros estudos (Simon, Lindblom e Wildavsky) partem de uma interpretação *top-down* das políticas. É a ideia de que existe um poder centralizado que decide e que é na sua implementação que as políticas são desvirtuadas. Hill (1993) afirma que essa noção está permeada pela ideia weberiana de burocracia. O foco, portanto, está no desenho da política. A implementação, de acordo com essa perspectiva, não seria problemática desde que as burocracias fossem obedientes aos seus superiores, desde que não haja subversão dos objetivos originalmente definidos pelos tomadores de decisão. Nesta perspectiva, segundo Pressman e Wildavsky (1984) apud Perez (2010), o início do processo de implementação está delimitado ao momento da transformação da política em programa, isto é, quando, por ação de uma autoridade, são criadas as condições iniciais à implementação.

De acordo com Hogwood e Gunn (1993), as precondições lógicas para a perfeita implementação são inalcançáveis, qual sejam, a perfeita obediência e o perfeito controle. Os autores apontam alguns fatores críticos que afetam às políticas para fundamentar o seu argumento: a existência de circunstâncias externas que afetam as políticas públicas (fatores políticos ou naturais), a questão do tempo e dos recursos disponíveis, a validade ou não da teoria que fundamenta a formulação da política, a mínima interdependência entre agências responsáveis pela implementação, que haja o entendimento e o comprometimento com os objetivos definidos e que haja perfeita comunicação e coordenação. A análise das políticas é desenvolvida, portanto, partindo-se do pressuposto de um déficit de implementação. Para Perez (2010), assumir a implementação como uma simples sucessão de decisões e interações tende a valorizar o processo decisório o qual pressupõe que as decisões trazem automaticamente a mudança. Logo a implementação é parte da formulação, algo a ser feito depois por acréscimo.

De acordo com Perez (2010) essa perspectiva se enquadra em uma primeira geração de estudos sobre implementação de políticas públicas. Entre as décadas de 1960 e 1985 - nos Estados Unidos, foi realizado um balanço dos estudos de implementação por Lester e outros (1987). Essa primeira geração (1970- 1975) se caracteriza pelo foco em

estudos de caso, cada um deles com as suas próprias conclusões, centrados na identificação de obstáculos à implementação, isto é, foco na discussão dos problemas identificados entre a definição da política e a execução. A deficiência dessa primeira geração é que muito pouco foi construído em termos de uma teoria geral da implementação. As principais referências são: Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky (1973), Martha Dertick (1972) e Eugene Bardach (1977).

Um segundo argumento apresenta uma visão para as políticas públicas que não nega completamente a perspectiva anterior, mas defende que a implementação deve ser vista como parte do processo de construção da política e, principalmente, que essa atividade é capaz de alterar a política de forma fundamental. Pode-se dizer que se constitui como uma visão realista sobre as políticas na medida em que afirma que nenhuma regra de implementação é autoexecutável. Todas elas são passíveis de interpretação e, por essa razão, possibilita a tomada de decisão em outros níveis, isto é, a discricionariedade².

É válido destacar duas importantes contribuições críticas trazidas por esse segundo argumento. Primeiro que a tomada de decisão está em todas as etapas da política, diferentemente da concepção tradicional do ciclo de política em que, primeiro, vem a decisão e depois a implementação. Alguns pressupostos clássicos são colocados em cheque. Por um lado, contraria-se a visão clássica de Woodrow Wilson (1887) que separava a política da administração ao se afirmar que a implementação não é puramente técnica, mas também política. Por outro lado, questiona-se a lógica weberiana de burocracia ao se expor que os burocratas – especialmente aqueles que estão na ponta, os que fazem a interface com os usuários da política – estão submetidos a uma situação inerentemente contraditória, caracterizada por uma dupla lealdade: 1) à regra, à burocracia, à condição de funcionário público *versus* 2) a lealdade aos beneficiários dos serviços públicos, isto é, à demanda para ser discricionário e assim oferecer mais benefícios. É um argumento que ajuda a entender a constante insatisfação desses atores, uma vez que estão submetidos a uma constante pressão em função da contradição acima exposta. De acordo com essa visão, o desenho da política é uma solução formulada, mas não é a implementação a qual depende de outros fatores tais

² Essa questão será aprofundada em outro tópico desse texto a partir do estudo desenvolvido por Lipsky (1980) sobre as burocracias de nível de rua.

como condições locais e processos (recursos e ações) para ocorrer de melhor maneira possível.

Outra tendência para a interpretação das políticas públicas que se constituiu de fato como um contraponto à perspectiva *top-down*, trata-se de uma abordagem normativa, conhecida como *botton-up*, segundo a qual é melhor para a política pública que ela seja negociada na base, entre aqueles que levarão a cabo a sua operacionalização (os burocratas de nível de rua) e os que serão afetados por ela (os cidadãos beneficiados). Barrett e Fudge apud Barrett (2004) desenvolveram um argumento em torno da ideia da Política e Ação, segundo o qual eles desafiam a visão tradicional do processo de implementação baseado em pressupostos da existência de uma hierarquia entre a tomada de decisão e a implementação. E que, portanto, a implementação deveria ser vista como um processo político contínuo em que os valores e os interesses daqueles envolvidos com a execução das políticas afetam a sua formulação e resultados e não como uma etapa administrativa que se segue ao processo político de negociação de decisão. Segundo Perez (2010), o foco são os agentes envolvidos com a prestação de serviços locais e os pressupostos básicos são a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização.

Dentre os principais argumentos que se contrapõem à interpretação *top-down* destacam-se: 1) o questionamento se os tomadores de decisão situados nos níveis hierárquicos superiores estão de fato disponíveis ou aptos para determinar de forma clara os objetivos da política; 2) os objetivos determinados são bem sucedidos de uma maneira contraditória ao que foi inicialmente pensado. Logo, pensando em termos metodológicos, para essa perspectiva, faz mais sentido tentar entender as políticas públicas a partir do esforço daqueles que estão na base, tratando de fazer os insumos vindos do topo ter sentido na realidade. (HILL, pag. 236, 1993).

Hogwood e Gunn (1993), adeptos de uma perspectiva de análise *top-down* respondem às críticas acima apresentadas. Eles questionam as propostas de Barrett, na medida em que a autora confunde modelos ideais de implementação com um modelo normativo-prescritivo. Dessa forma, os autores defendem a ideia de que é possível sim separar as funções administrativas e políticas e que, apesar de haver áreas de sobreposição,

elas mantêm características próprias e, por isso, funcionamentos independentes. Além disso, defendem que não se pode negar que as decisões vindas do topo possuem um grau de legitimidade e de validade para a definição das políticas. Os autores sustentam o argumento de que problemas de implementação podem estar relacionados com políticas mal formuladas e cabe, portanto, aos decisores no topo da hierarquia com apoio técnico prever as variáveis que podem se converter em entraves para a boa implementação e identificar meios de minimizar os seus impactos.

Para fins deste estudo, as análises serão desenvolvidas com base em argumentos mais próximos ao que Sabatier (apud Hill, 1993) tratou de desenvolver. Ele explorou os pontos fracos e os pontos fortes das tendências *top-down* e *botton-up* e tratou de construir uma síntese entre as duas. Há uma preocupação desse autor em termos metodológicos, isto é, não há disponibilidade em abraçar indiscriminadamente o argumento normativo dos *botton-uppers* de uma negação da legitimidade dos tomadores de decisão em níveis hierárquico superiores. Da mesma forma em que se considera importante o reconhecimento das ações daqueles localizados nos níveis hierárquicos inferiores para se compreender a dinâmica das políticas públicas. É uma proposta de análise que ressalta a importância da observação de fatores de sucesso e de fracasso da implementação das políticas públicas, inclusive com a construção de modelos analíticos, desenvolvidos a partir das duas outras abordagens.

Uma expectativa em relação aos tomadores de decisão localizados em posições hierárquicas superiores é que eles possam ter uma visão mais abrangente e menos fragmentada a respeito da realidade socioeconômica sobre a qual atuam a fim de subsidiar o processo decisório. A limitação em termos de recursos disponíveis para investir em políticas públicas é uma realidade para a maior parte das gestões públicas brasileiras, a qual impõe a necessidade de definir prioridades. Esta questão da importância do processo decisório foi enfatizada pelos especialistas entrevistados para esta pesquisa. Domene (2013) afirma que o volume do financiamento do PNAE, enquanto um fator determinante para a qualidade da implementação, é definido pelo alto escalão da gestão pública. O prefeito, no caso dos municípios, tem um papel de destaque para garantir a priorização do PNAE no orçamento. Magalhães (2013) reforça que o comprometimento do prefeito com a

alimentação escolar vai ter um impacto grande na qualidade do programa. Se ele compreende a importância do PNAE para o município, ele vai apoiar que ações de fortalecimento do programa sejam empreendidas.

O PNAE tem se desenvolvido a partir de uma combinação dessas duas abordagens: *top-down* e *botton-up*. Isso porque há questões críticas relacionadas à implementação como o volume de investimento a ser feito no programa que são decididas de forma pouco participativa e transparente, de cima para baixo. O valor de repasse dos recursos financeiros do governo federal, bem como a quantidade de recursos a ser investido pelas prefeituras não envolvem participação popular. Uma vez definida essas questões, as gestões com maior abertura à participação social envolvem a comunidade escolar em discussões operativas sobre os perfis de cardápios a serem oferecidos nas escolas ou sobre as prioridades em termos de investimentos em infraestrutura a serem realizados. No entanto, é importante ter claro que os limites desse processo participativo já estão definidos previamente. O que significa dizer que por mais que a nutricionista esteja consciente de que um bom cardápio precisa conter legumes, frutas e verduras, e que ela tenha apoio da comunidade quanto a essa questão, se não há recursos suficientes, essa prerrogativa não irá se concretizar. Pode-se definir essa questão da capacidade de investimento como um condicionante da implementação e neste trabalho, buscar-se-á compreender quais são essas condições, os fatores que impactam no processo de implementação do PNAE.

Pode-se entender as políticas públicas como resultante da somatória de três fatores: desenho/formulação, condições locais (questões regionais, conflitos, problemas identificados) e processo (recursos e ações na ordem correta). O foco, portanto não pode estar apenas na formulação, no desenho da política. O desenho é uma solução formulada, mas não incorpora aspectos relacionados especificamente à implementação, como, por exemplo, a discricionariedade dos agentes envolvidos. Dessa maneira, buscou-se nesta pesquisa desenvolver uma análise de dados que levasse em consideração alguns aspectos relacionados às condições locais – realidade socioeconômica dos municípios e capacidade de investimento financeiro da gestão municipal - e questões relativas ao processo de implementação em si como o nível de investimento realizado a fim de se identificar fatores que possam impactar na qualidade da implementação. Qualidade esta medida por meio dos

perfis de cardápios servidos nas escolas. Silva e Melo (2000) afirmam que o estudo de políticas públicas a partir de situações concretas revela um padrão em que

(...) prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade, verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. (Silva e Melo, 2000. Pag. 9)

Assim, segundo os autores, é preciso ter em mente que os formuladores de políticas operam em um ambiente com um alto grau de incertezas em decorrência da complexidade dos fenômenos sociais, da falta de condições para prever as contingências, do comportamento discricionário dos agentes de implementação. Silva e Melo (2000) elencam algumas importantes tendências identificadas nos estudos recentes de políticas públicas que vale a pena considerar para discussão, uma vez que apoiarão as análises deste trabalho. Destaca-se as contribuições que questionam a visão da implementação como uma etapa subsequente à formulação. A implementação deve se compreendida enquanto um processo autônomo no qual decisões críticas são tomadas e não apenas implementadas à luz de uma plano pré-determinado pelos formuladores.

O caso do PNAE é emblemático neste sentido, uma vez que se conta com uma legislação sofisticada em termos teóricos e conceituais. No que tange à formulação, houve uma evolução significativa do programa de alimentação escolar ao longo dos anos. Mas isso não necessariamente garante ou se reverte em uma implementação de qualidade. A legislação do PNAE que inicialmente não previa os nutrientes que deveriam compor a refeição servida na escola, por exemplo, passou a adotar critérios tão rigorosos que de acordo com Domene (2013) é praticamente impossível encontrar as diretrizes exatamente como prescreve a lei na prática. Magalhães (2013) reforça que ao longo do processo de modernização do PNAE, o nível de exigência se tornou muito alto e é difícil se adequar as exigências nutricionais exigidas pelos formuladores da política. Para Belik (2013) essa é uma contradição presente no programa de alimentação escolar brasileiro. Qual seja, uma vez que se percebe respostas positivas aos aperfeiçoamentos propostos na formulação, a tendência é subir o nível do programa. O que faz com que para uma quantidade significativa de municípios seja difícil dar conta de tudo.

Melo e Silva (2000), argumentam que a implementação é capaz de criar políticas, uma vez que decisões críticas são tomadas durante a implementação, esta etapa pode se constituir como uma fonte de informação para a formulação de políticas públicas. Existe aí uma visão incremental das políticas, uma vez que, de acordo com os autores, “as decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou a sua manutenção, realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução” (pag.11). Percebe-se, portanto, uma substituição da noção de avaliação enquanto “correção de rota” para uma ideia de avaliação enquanto *policy learnin*, o que leva a implementação e a avaliação de políticas públicas a serem tratadas como testes de modelos causais sujeitos à validação ou ao abandono.

Um grande desafio em termos de implementação no Brasil é definir quais serão os parâmetros que subsidiarão a formulação das políticas públicas tendo em vista a multiplicidade de cenários locais existentes. Como assegurar a retroalimentação desse processo para que as diretrizes norteadoras das políticas públicas tenham uma maior aderência com a realidade? Essas contribuições ao campo propõem que se considere o ciclo de políticas públicas não como algo linear ou como um processo, mas sim enquanto um campo estratégico e a política pública enquanto uma engenharia social em que todos contam: os formuladores, os implementadores e a população beneficiária da política. Da mesma forma que se destaca o fato dos implementadores (os burocratas de nível de rua) influenciarem as políticas a partir da sua discricionariedade. A partir da perspectiva da população beneficiária da política, é possível afirmar que ela afeta o resultado da política, uma vez que a forma de uso ou consumo de uma política altera a sua forma e conteúdo.

Além disso, Melo e Silva (2000) destacam que a implementação dificilmente estará a cargo de um agente único ou organização única, mas estará inserida em um campo interorganizacional. O que implica uma abordagem de análise em rede ou a partir da lógica de estruturas organizacionais em que se destacam a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional e de estruturas de governança, esta última entendida enquanto “regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação” (pag. 15). O processo de desenvolvimento do PNAE ao longo dos anos implicou uma ampliação conceitual e teórica do mesmo como será melhor

discutido no quarto capítulo deste trabalho. No entanto, o que se pode destacar é que o processo de descentralização provocou também uma dispersão de responsabilidades sobre essa política entre os três níveis de governo – estados, municípios e governo federal. Em um mesmo municípios, encontram-se a alimentação das escolas de ensino fundamental sob responsabilidade da prefeitura e a alimentação do ensino médio sob responsabilidade do governo estadual. É possível encontrar em um município o mesmo programa com padrões díspares de qualidade na sua implementação, quando se considera as escolas estaduais e municipais. Além disso, pode-se destacar que a ampliação conceitual pela qual o programa vem passando ao longo dos anos tem feito com que o cumprimento dos seus objetivos transcenda as prerrogativas da área educacional e passe a envolver secretarias de agricultura e serviços de extensão rural dos municípios, por exemplo. O tópicos seguinte irá explorar a discussão sobre os agentes envolvidos com a implementação do PNAE por meio do conceito de burocratas de nível de rua, isto é, quem são esses agentes e quais as reponsabilidades que assumem para que o programa se concretize nos municípios brasileiros.

2.3 A IMPLEMENTAÇÃO ENTENDIDA A PARTIR DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Neste tópico do trabalho, pretende-se analisar os agentes envolvidos com a implementação do PNAE, utilizando-se como base o conceito já mencionado das burocracias de nível de rua desenvolvido por Lipsky (1980). O processo de implementação continua em foco e o pressuposto de que a forma como as políticas são executadas afetam os seus resultados também segue válido. No entanto, dar-se-á mais atenção a partir de agora aos agentes de implementação, ou seja, os burocratas de nível de rua. O objetivo será analisar a política pública a partir da perspectiva daqueles que estão em contato direto com a população.

Lipsky (1980) argumenta que as ações da maior parte dos servidores públicos constituem os serviços entregues pelo governo à população. As políticas do Estado se

materializam pela entrega de bens (serviços públicos de saúde, educação, transporte, moradia etc.) ou pela capacidade de conferir status aos cidadãos (por exemplo: doente mental, infrator, graduado em uma universidade etc.). Logo as ações discricionárias dos funcionários públicos correspondem aos benefícios e sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios promovidos pelo Estado. Portanto os burocratas de nível de rua implicitamente mediam aspectos da relação constitucional entre cidadãos e Estado. Em resumo, eles “mantêm as chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 1980. pag. 04). Para seguir adiante, faz-se necessário deixar claro o que Lipsky entende por burocratas e burocracias de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) são os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seu trabalho e que possuem substancial discricionariedade na execução de suas atividades. Além de que, as decisões individuais desses funcionários afetam as políticas. Ou seja: professores, policiais, juízes, profissionais da saúde, entre outros. Independente da diversidade entre esses funcionários, eles possuem similaridades quanto à sua experiência por estarem submetidos a condições de trabalho e a constrangimentos institucionais similares. Já as burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracies*) são agências públicas que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em proporção à sua força total de trabalho. As burocracias de nível de rua são *labor-intensive* ao extremo, isto é, o seu negócio é fornecer serviço às pessoas e, conseqüentemente, os custos operacionais de tais agências refletem sua dependência em trabalhadores assalariados.

No contexto do programa de alimentação escolar, quem seriam os burocratas de nível de rua? Para fins desta pesquisa, trabalha-se com os seguintes agentes de implementação: coordenador do PNAE, nutricionista, técnico em nutrição, merendeira e diretor de escola³. O critério utilizado para definir esses como os atores em foco foi o nível de responsabilidade direta que os mesmos possuem sobre a implementação da alimentação

³ Uma observação adicional diz respeito à dificuldade de se definir uma flexão de gênero adequada para se referir aos atores envolvidos com a implementação do PNAE. Por mais que se constate a presença masculina nessas funções aqui elencadas, ela é insignificante frente à presença feminina. O que faz com que a palavra “merendeiro” pareça estar em desacordo com a língua portuguesa. É possível afirmar que o ambiente da alimentação escolar no Brasil é eminentemente feminino.

escolar. Outros atores diretamente envolvidos com o PNAE como os professores ou conselheiros de alimentação escolar, por exemplo, possuem uma responsabilidade maior com o acompanhamento e apoio ao programa do que propriamente com o desempenho de atividades críticas que assegurem a entrega do benefício aos estudantes. Poder-se-ia argumentar também sobre o papel dos técnicos administrativos da prefeitura, mas estes apesar de desempenhar funções relacionadas ao programa possuem um nível baixo de discricionariedade no que se refere às decisões mais críticas à qualidade do PNAE. Uma segunda questão é sobre que papéis esses agentes identificados desempenham para assegurar a garantia da alimentação escolar aos beneficiários do programa?

Sobre os **coordenadores do PNAE** e os **nutricionistas**, pode-se dizer que uma vez definido o nível de investimentos e o grau de prioridade conferido ao PNAE pela gestão municipal, cabe a esses dois atores o desenho operacional do programa. Isto é, definir cardápios escolares e, por conseguinte, os tipos e quantidades de alimentos a serem adquiridos. Não só isso, mas também o modelo de compras a ser adotado, se haverá compras da agricultura familiar, por exemplo. Além disso, são responsáveis por definir o modelo de distribuição e a forma de preparo dos alimentos. Identificam anualmente as prioridades de investimentos em equipamentos para as cozinhas, de utensílios para preparar e servir a alimentação, bem como equipamentos pessoais de segurança para as merendeiras. Assumem ademais toda a responsabilidade de monitoramento da equipe do programa, de treinamento desta equipe e de avaliação de desempenho da mesma. Por fim, também cabe a esses agentes a definição das ações e projetos complementares tais como: ações de educação alimentar nas escolas, desenvolvimento de hortas escolares e padaria municipal, por exemplo. Por fim, destaca-se o papel da nutricionista em assegurar que o PNAE está sendo executado em condições higiênico-sanitárias adequadas. Já os **técnicos em nutrição**, possuem uma importante função de apoio ao trabalho do nutricionista, mas é uma função que ganha mais relevância em municípios de grande porte – com um contingente numérico de beneficiários do PNAE elevado. Esses técnicos apoiam principalmente o monitoramento da implementação do PNAE.

Quando se desloca o olhar para dentro da unidade escolar, identifica-se a atuação cotidiana da **merendeira** e dos **diretores de escola** neste espaço. À merendeira

cabe a função crítica de preparar e servir a alimentação. Além de ser a responsável pela cozinha, os equipamentos e o controle do uso dos alimentos. A merendeira é o elo mais crítico da cadeia. De acordo com Belik (2013) ela tem um poder de veto sobre o PNAE e se ela não estiver bem treinada e ciente de suas responsabilidades, ela é capaz de colocar em risco o resultado final, independente da qualidade da formulação do programa. Os diretores de escola, quando comprometidos com o PNAE, são o elo de ligação entre a alimentação a proposta pedagógica inerente a ele. Todo o potencial simbólico do programa no que diz respeito às possibilidades de socialização e de se desenvolver hábitos alimentares saudáveis entre os seus beneficiários dependem em grande medida da liderança da direção da escola, no sentido de reforçar a importância dessas questões frente a todos os integrantes da sua equipe na unidade escolar. Esse potencial de atuação das diretoras de escola, considerando-se um quadro abrangente do país, está aquém do que é possível ainda explorar.

A descrição aqui apresentada está longe de esgotar as possibilidades de atuação desses agentes, mas oferece uma noção prática, um panorama mais geral das responsabilidades que cada ator possui frente ao PNAE. As especificidades da realidade em que atuam conferem uma série de variações à forma como esses agentes desenvolvem o seu trabalho e sobre como desempenham suas responsabilidades. Em termos de resultado final do programa, do que efetivamente é entregue na ponta, a alimentação servida aos alunos, a merendeira é o ator mais importante, ela é a face humana do PNAE. A ela cabe a entrega final, o benefício mais tangível do programa que é a refeição servida de forma direta nas mãos dos beneficiários – estudantes matriculados na educação básica.

Em um estágio inicial desta pesquisa, trabalhava-se com a possibilidade de se obter dados referentes aos agentes de implementação, capazes de compor o quadro de variáveis desta pesquisa e de subsidiar a análise quantitativa desenvolvida. Entretanto, esta foi uma etapa não cumprida devido à escassez de dados sistematizados para os municípios da amostra. Nos registros oficiais do governo federal, é possível identificar a presença ou não de nutricionista contratada pelas prefeituras, um pré-requisito da lei para a adequada implementação do programa. Ao se analisar os dados disponíveis sobre os agentes nas bases de dados da Ação Fome Zero, identificam-se variações na forma de coleta dos mesmos ao longo dos anos. O que faz com que não seja possível comparar as mesmas

informações para os anos utilizados nesta amostra. Dada a relevância deste fator para a qualidade da implementação, optou-se por uma análise qualitativa das entrevistas realizadas e pelas observações da realidade empreendidas pela autora desta pesquisa.

Lipsky (1980) ressalta a função redistributiva do Estado por meio das políticas públicas. Prover benefícios para aqueles que não possuem condição financeira de obtê-los por conta própria é um tipo de intervenção estatal mais aceita e menos polêmica. Numa perspectiva reformista, é menos contestável discutir o *status* dos burocratas de nível de rua, oferecendo mais possibilidades de benefícios à população do que trabalhar uma proposta de redução das desigualdades de renda. Dessa forma o autor reforça o impacto dos burocratas de nível de rua na vida dos mais pobres: “quanto mais pobre as pessoas são, maior a influencia que os burocratas de nível de rua têm sobre eles” (LIPSKY, 1980. pag. 06). Na prática significa que as pessoas de baixa renda estão envolvidas em uma rede de funcionários públicos com orientações conflitantes e ambíguas, atuando entre o interesse dessas pessoas e o interesse público.

Além disso, os burocratas de nível de rua, ao serem vistos enquanto provedores de benefícios públicos ou responsáveis pela manutenção da ordem, são foco de controvérsia devido a duas razões principais. Primeiro porque os debates sobre os serviços públicos são essencialmente debates sobre o escopo e sobre as funções desses funcionários públicos, já que o pagamento de salários a esses funcionários compromete uma parcela significativa do orçamento dos governos. E porque os burocratas de nível de rua têm um impacto considerável na vida das pessoas; são eles que determinam a elegibilidade dos cidadãos para os benefícios e sanções governamentais. As suas decisões afetam as oportunidades que podem ser acessadas pelas pessoas. Na medida em que eles aumentam ou diminuem a disponibilidade de benefícios para as populações de baixa renda, eles implicitamente regulam o grau de distribuição que será pago por setores mais afluentes da sociedade.

Uma importante contribuição do estudo de Lipsky sobre a relação entre os burocratas de nível de rua e a população é a análise do fenômeno da discricionariedade. Isto é, o ato em que há liberdade de escolha do conteúdo e do destinatário das políticas públicas. É a capacidade de determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções entregues pelas agências públicas. Se adotarmos uma perspectiva de análise

estritamente fundamentada na perspectiva *top-down*, podemos chegar à conclusão de que o ideal a ser perseguido é a eliminação – ao máximo possível – desse fator na atuação dos funcionários públicos como forma de se manter um maior nível de controle sobre os possíveis resultados a serem alcançados pelas políticas públicas. No entanto, Lipsky (1980) lança a questão se é realmente possível prescindir dessa característica presente na atuação dos servidores públicos.

Lipsky (1980) aponta que a entrega das políticas pelos burocratas de nível de rua é muito frequentemente imediata e pessoal. Ou seja, eles têm que tomar decisões no momento em que estão atuando e as suas determinações estão focadas completamente nos indivíduos. Logo, uma faceta do seu ambiente de trabalho é ter que lidar com as reações pessoais às suas decisões. Significa dizer que as pessoas são reativas às políticas. Dessa forma, a realidade de trabalho dos burocratas de nível de rua dificilmente poderia estar mais afastada do ideal da impessoalidade e do desvinculamento para a tomada de decisão. Ao contrário, em burocracias de nível de rua, o objeto das decisões críticas – as pessoas – na verdade mudam como resultado dessas decisões.

Esse componente da discricionariedade quando aplicado à realidade da alimentação nas escolas brasileiras ajuda a compreender por que um mesmo cardápio, com as mesmas qualidade de alimentos comprados seja colocado em prática de forma significativamente distinta em um mesmo município. Pode-se, por um lado, atribuir essa diferenciação à capacidade técnica da merendeira e ao seu nível de comprometimento com o trabalho, já que como qualquer outra profissão há pessoas mais ou menos satisfeitas. Por outro lado, a diferença na qualidade da alimentação servida está associada a fatores anteriores ao preparo, como, por exemplo, a checagem da qualidade dos alimentos entregues pelo fornecedor diretamente na escola. É comum um mesmo fornecedor entregar alimentos com padrão de qualidade distinto nas escolas. Cabe principalmente à direção da escola assegurar que o alimento recebido está de acordo com a descrição informada pela coordenação do programa.

Outro aspecto crítico do PNAE que varia entre as unidades escolares de um município é o nível de aceitabilidade das refeições servidas aos alunos. O trabalho de educação alimentar realizado nas escolas é uma variável fundamental para que a os alunos

aceitem os alimentos servidos. Em muitos casos são alimentos novos para esses alunos, alimentos que não são consumidos por sua família e que por essa razão tendem a ser rejeitados. Alguns coordenadores do PNAE e nutricionistas argumentam que a atitude da merendeira no momento de servir a refeição impacta na aceitação do alimento. E que, portanto, é preciso considerar os perfis mais adequados de merendeira para atuar em uma creche ou em uma escola de ensino médio, por exemplo.

Não se pode perder de vista que cada município, independente dos fatores culturais mais abrangentes que o caracterizam, possui uma população diversificada e heterogênea, seja porque possui distintas etnias, discrepâncias sócio-econômicas, populações migrantes entre outras questões que impactam no tipo de alimentação que deve ser servida e na aceitação da mesma. A comunidade escolar é quem está mais próxima dessa especificidade e é comum que em uma mesma cidade o objetivo principal da equipe de uma escola localizada em uma região mais central do município, em que os alunos possuem um poder aquisitivo mais alto, seja aumentar o consumo da merenda em detrimento das guloseimas vendidas na porta ou na cantina da escola. Em contraposição a uma escola da periferia, com uma população em situação de maior vulnerabilidade social, em que dificilmente há rejeição aos alimentos servidos.

A proximidade dos beneficiários dos programas e políticas faz com que os burocratas de nível de rua tenham o conhecimento necessário para adaptar a política pública às especificidades identificadas. Possibilita a esses profissionais conhecer a forma de preparo que garante que um determinado alimento possa ser aceito pela população do bairro onde a escola está situada. São decisões aparentemente simples, mas que podem significar o sucesso ou o fracasso do PNAE na ponta. Belik (2013) argumenta que muitas das inovações mais interessantes como a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar muitas vezes esbarram na dificuldade de mudar a cultura de trabalho dos servidores públicos que atuam na ponta do que propriamente em decorrência da adoção de um novo arranjo de compras públicas. Alimentos in natura demandam um esforço adicional se comparados a alimentos semielaborados ou industrializados.

Além desse fator, há uma discussão sobre certo grau de complexidade presente no trabalho dessas pessoas. Mesmo que a atuação esteja pautada por princípios de

legalidade e moralidade, está inerente a necessidade de uma margem de liberdade para os burocratas de nível de rua exerçam suas funções. Por parte dos beneficiários das políticas há uma expectativa que todos sejam tratados de formas justa, mas também que esses funcionários que representam a face do Estado para a população tenham sensibilidade e flexibilidade para adaptar os recursos disponíveis a determinados casos especiais. O que reforça o argumento anterior de que a implementação altera as políticas e contribuem com o processo de aprendizagem no sentido de um aperfeiçoamento contínuo dessas políticas e programas.

2.4 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO PARADIGMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como já explicitado, foi identificado, a partir da legislação de referência do PNAE que a participação social figuram de forma central como um de seus princípios. Perez (2010), destaca que a valorização dos temas de participação pública, abre a possibilidade de uma abordagem democrática para a implementação da política e, por conseguinte, esse fator pode se constituir como um foco central de estudos. Souza (2006), afirma que esse componente participativo presente nas políticas públicas em diversos países é impulsionado, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por preceitos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos. Isto é, o compromisso com a inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, a partir de uma noção de justiça social. Ainda de acordo com Souza (2006), no Brasil são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais.

De acordo com Melo e Silva (2000), a ascensão – em contextos democráticos – de instâncias de controle ao se fortalecerem põem em cheque as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas e dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva. Dessa forma, apesar da política pública continuar a ser definida no contexto do Estado nacional, outro ator, a sociedade,

tem cada vez mais relevância para se analisar o desempenho da política, segundo Souza (2006).

Teixeira e Tatagiba (2008) acrescentam que para entender o fenômeno da participação nos espaços institucionais é necessário identificar a ampla gama de atores e processos que compõem a dinâmica de produção das políticas – sua identidade e forma de atuação específica. Argumento este que Perez (2010) corrobora ao destacar que possivelmente os modelos de pesquisa estarão lidando com a complexidade dos modelos políticos e institucionais e com os interesses, opiniões e graus de adesão e resistência dos atores. E que, portanto, esse grau de dificuldade presente na pesquisa tem dificultado a discriminação do peso dos distintos fatores causais, isto é,

[...] ao contrário, os modelos mais dinâmicos e processuais pressupõem não apenas a relação da implementação com o contexto mais geral da micropolítica – o que se pode identificar como determinação externa, como também as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores, que certamente influenciarão o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores, interagindo entre si e com a estratégia de implementação pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas da implementação. (Perez, 2010, pag. 1190)

Reis (2003) alerta para a necessidade de se evitar que a análise da política pública esteja atrelada a um tecnicismo exacerbado “qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas” (REIS, 2003. Pag. 02). Em outras palavras na análise das políticas “a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias” (REIS, 2003. Pag. 03).

No que concerne à participação social, assumir a complexidade inerente às políticas públicas implica “fugir das armadilhas simplificadoras, que ora conduzem a uma aposta cega na participação institucional, ora sugerem o abandono de qualquer tipo de envolvimento com as dinâmicas participativas institucionalizadas” (TEIXEIRA E TATAGIBA, 2008. Pag. 03). Para se compreender o impacto das instâncias de participação nas políticas públicas, Teixeira e Tatagiba (2008) apresentam uma ideia interessante que é a de incidência, ou seja, de que forma essa incidência das instâncias participativas ocorrem. A partir da pesquisa realizada pelas autoras com quatro conselhos

de políticas – assistência social, criança e adolescente, habitação e saúde na cidade de São Paulo – buscou-se compreender a correlação entre produção de política pública e a ação do conselho. Uma importante contribuição desta pesquisa está em constatar que a incidência do conselho sobre a política pode variar nas diferentes fases da política, isto é, o conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação (e vice-versa). O nível de incidência do conselho está relacionado com as características da política setorial ao qual ele está vinculado. Logo,

[...] os resultados dos espaços participativos (no âmbito municipal) dependem da natureza da política a que respondem, a qual, por sua vez, depende fortemente do papel do município naquela política, fruto em grande medida do tipo de descentralização administrativa levada a termo. (TEIXEIRA E TATAGIBA, 2008. pag. 13)

Perez (2010) destaca ainda que os estudos de implementação evidenciam o quanto esta área varia de acordo com a política e seus diferentes tipos de formatos, isto é, centralizado ou descentralizado, e com a natureza das agências que a implementam. O que demonstra a importância de se estabelecer a inter-relação dos distintos níveis de governo com as políticas e não apenas enfatizar a decisão de uma única autoridade e uma única política. No caso da alimentação escolar o que se observa é que a autonomia do município não é absoluta. Especialmente no que concerne à elaboração, essa autonomia é baixa, uma vez que parte das decisões está centralizada no nível federal o qual repassa recursos para os municípios. E a sua responsabilidade é alta em termos de implementação. Assim a atuação do conselho geralmente acompanha a natureza da política e no caso da alimentação escolar possui o foco na implementação local da política – em acompanhar se a política está sendo implementada de forma adequada.

No próximo capítulo deste trabalho, o objetivo será apresentar uma revisão bibliográfica do campo de estudo desenvolvido no Brasil que abarca a produção sobre sociedade civil, participação, cidadania e direitos e que é conhecido como campo democrático popular. Buscar-se-á compreender a participação social a partir da discussão sobre espaço público e as distintas visões teóricas sobre esse conceito. Como se estruturam os espaços institucionais de participação no Brasil? Qual o seu contexto de origem? Quem participa desses espaços e com que motivações? O que esses espaços produzem em termos

de decisão, fiscalização, controle de políticas públicas? Quais os tipos de interação que se estabelece com o governo, com a sociedade civil e com outras instâncias de controle? A reunião da discussão apresentada neste e no próximo capítulo teórico fornecem as bases para se analisar o impacto da participação e do controle no desempenho da política pública, tendo como foco a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no processo de implementação do PNAE nos municípios brasileiros.

3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Nas décadas de 1970, em um contexto de autoritarismo político devido ao golpe militar de 1964, houve a emergência de novos atores políticos no Brasil. Muitos estudiosos trataram de tentar compreender o que caracterizava essa novidade. Durhan (1984) deu o tom em relação ao tamanho do desafio, ao reconhecer “a enorme dificuldade que estamos encontrando em compreender essa nova sociedade que está se construindo de uma forma que não obedece aos esquemas construídos no passado” (pag. 10), destacando que eram formas de mobilização que ocorriam fora do espaço tradicional dos partidos e dos sindicatos. Para Evers (1984) o que ocorria era um alargamento da esfera do político, com a inclusão de questões sócio-culturais na agenda de lutas, que levou o autor a defender a tese de que “o potencial transformador dos novos movimentos sociais não é político, mas sócio cultural” (EVERS, 1984, pag 13). Dessa forma, uma das principais virtudes identificadas nos novos movimentos sociais era a sua capacidade de formação de sujeitos políticos baseado em uma proposta emancipatória, de autonomia dos sujeitos. A noção de identidade, como pano de fundo, é simbólica para a compreensão desses novos sujeitos sociais, uma vez que ela não se estabelece a partir de categorias previamente estabelecidas, isto é, “não pode ser dado por outrem (...). Deve ser construída desde baixo, sobre a base de uma prática social consciente e autodeterminada” (DURHAN, 1984, pag. 19).

Entretanto à medida que a identidade ganha ênfase enquanto categoria de análise, ela deixa margem para uma interpretação das questões socioculturais de forma independente da política. Em verdade, não havia um afastamento desses movimentos sociais em relação à política, mas sim um rompimento com uma determinada forma de fazer política, isto é, com a tutela e com o clientelismo que marcavam a relação dos movimentos sociais tradicionais com o Estado. Estava em curso a construção da autonomia da sociedade civil frente ao Estado. Autonomia essa que, inicialmente – em um contexto ditatorial – era marcado pela ausência de relação e pelo combate ao então regime, mas que com a intensificação do processo de redemocratização do país, passou a ter justamente nas possibilidades de relação entre Estado e sociedade civil o seu eixo fundante.

A atuação dos movimentos sociais na cena política foi para além de reivindicar o acesso, a inclusão ou o pertencimento a um sistema político já dado. Segundo Dagnino (2004), o que se pleiteava era o direito de participar da própria definição desse sistema, a fim de se definir de quem se quer ser membros, com vistas à invenção de uma nova sociedade. Esse processo evidencia a luta para superar os limites de uma concepção de cidadania enquanto *status*, algo que se tem ou não, e assim reconhecer a cidadania enquanto construção histórica. Ou seja, a cidadania não enquanto um padrão definido pelo Estado ou pela sociedade, mas como disputa política pela definição do próprio significado de cidadania. Logo, se a cidadania precisa ser expandida, o Estado precisa ser reformado. Repensar o papel do Estado e, portanto, as suas instituições e as suas ações a partir das demandas de grupos que historicamente estiveram marginalizados do debate político implica criar novas formas de gestão do Estado e novas formas de políticas públicas.

A campanha pela participação popular na Constituinte foi reflexo disso. De acordo com Paoli (1995), a mobilização para inserção das emendas populares ao projeto original da Constituição de 1988 – construído inicialmente por “especialistas” e destinado a ser, portanto, um documento controlado – foi capaz de articular ações coletivas diversificadas que apresentaram 122 emendas com a reivindicação de novos direitos, contando com mais de 12 milhões de assinaturas. Os direitos passaram a ser, segundo Teles (1994), “a medida de equidade nas relações sociais”, ou seja, os direitos e as leis como um artifício civil capaz de estabelecer as referências para uma cultura política igualitária e desprovida de privilégios.

Em conjunto com a ampliação de direitos e a construção de uma nova cidadania, o outro elemento chave com compunha esse projeto político democrático-participativo era a partilha de poder por parte do Estado. O que significava a radicalização da democracia por meio da participação direta da sociedade em espaços públicos institucionalizados. A inserção institucional de movimentos sociais e da sociedade civil nos espaços de participação abre uma possibilidade de mudança na maneira como as questões de interesse público são tratadas e como se dá o conflito em torno da negociação dessas questões. Abre margem, principalmente, para alterar a configuração dos programas e das políticas públicas e suas formas de execução e financiamento.

O objetivo deste capítulo, portanto, será primeiramente apresentar as diferentes concepções de espaço público para, em seguida, discutir os espaços institucionais de participação no Brasil, criados a partir da Constituição de 1988 a fim de explorar os seguintes aspectos: como se estruturam os espaços institucionais de participação no Brasil? Quem participa desses espaços e com que motivações? O que esses espaços produzem em termos de decisão, fiscalização, controle de políticas públicas? Quais os tipos de interação que se estabelece com o governo, com a sociedade civil e com outras instâncias de controle?

3.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE ESPAÇOS PÚBLICOS

O processo recente de construção democrática no Brasil é marcado por um movimento da sociedade civil para ampliação da política. A demanda dos chamados novos atores sociais não é por reestabelecer o antigo formato do regime democrático existente no país anterior ao golpe militar de 1964. A atuação dos movimentos sociais na cena política foi para além de reivindicar o acesso, a inclusão ou o pertencimento a um sistema político já dado. Um dos cerne da questão estava em modificar a forma como o Estado e a sociedade civil historicamente se relacionaram. A concepção de espaços público no Brasil se desenvolve nesta conjuntura e a partir dessa expectativa. Entretanto, há que se destacar a existência de distintas visões teóricas sobre o conceito de espaço público, desenvolvidas em contextos variados e que influenciam as diversas interpretações e intervenções sobre essa questão no Brasil. Nesse sentido, Costa (1999) descreve quatro concepções distintas de espaço público: o modelo da sociedade de massas, o pluralista, o modelo republicano e o discursivo. Cada uma dessas concepções corresponde uma ideia de sociedade civil e uma noção de política as quais serão tratadas a seguir.

A primeira concepção, a sociedade de massas, foi concebida por Adorno (1973), e na América Latina ganhou notoriedade entre os teóricos da comunicação. No Brasil, a principal referência é Muniz Sodré (1996, apud Costa, 1999). Nesta perspectiva, a sociedade é vista de forma atomizada, como consumidores passivos de informação

produzida pelos meios de comunicação de massa. Há, portanto, um esvaziamento da política em seu conteúdo, por meio da criação de uma realidade social despolitizada; uma vez que, esses indivíduos atomizados se tornam reféns das verdades produzidas pelos grandes meios de comunicação, e os personagens políticos se destacam pela ação dos publicitários para valorizar seu carisma e simpatia.

Já a concepção pluralista converte essa lógica de sociedade atomizada. A unidade básica de análise passa a ser as associações, formadas pelos diversos segmentos sociais na sua relação com o Estado, ou seja, a unidade de análise é o que denominam de grupos de interesse. Parte-se do pressuposto de que esses grupos têm iguais condições de influir na agenda pública e no processo de tomada de decisão. Dessa forma, o espaço público nada mais é do que uma arena em que os atores coletivos disputam visibilidade e influência. A política teria o propósito de defender a implementação de seus interesses particulares frente ao Estado, e este, por sua vez, é visto como um aparato administrativo a serviço dos cidadãos reunidos em suas associações. Reis (1994) não acredita que a esfera pública possa ser analisada a partir de atores sociais altruístas, preocupados com questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade e, que até mesmo os movimentos sociais se comportam como qualquer outro grupo de interesse, em busca da consecução de seus objetivos próprios em detrimento dos objetivos de outros grupos.

A perspectiva discursiva de espaço público, desenvolvida por Habermas, é constituída a partir da realidade europeia, tendo como foco a emergência do capitalismo e da burguesia enquanto classe social dominante, e os desdobramentos ocorridos na constituição do Estado. Avritzer e Costa (2004), na análise do livro “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, de Habermas, destacam que esse contexto possibilitou o surgimento de um espaço entre a esfera privada e o Estado que se caracterizava pela discussão livre e racional do exercício da autoridade política. Habermas desenvolve um modelo de sociedade em dois níveis: o sistema e o mundo da vida. A ação comunicativa, própria do mundo da vida, é um aspecto fundante desta noção de espaço público. Há uma ênfase na importância da argumentação racional, na busca de consensos por meio dos quais a sociedade será capaz de influir nos assuntos públicos. Esta é uma noção de esfera pública que se caracterizaria como “politicamente influente”, pois se propõe a:

[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas (HABERMAS, 1992A: 448, apud AVRITZER E COSTA, 2004).

É, portanto, uma visão do espaço público como um canal de mediação entre a sociedade civil e o Estado, em que a primeira influencia o segundo, mas não exerce poder, já que essa é uma competência do “sistema”, e não do “mundo da vida”. É uma perspectiva que enfatiza aspectos procedimentais da discussão a fim de se chegar a consensos. O Estado dá respostas à sociedade a partir das suas demandas e capacidade de influência. Não obstante, há uma preocupação em evitar a colonização do mundo da vida pela lógica do poder e do dinheiro, próprios do “sistema”.

É interessante perceber o que Avritzer e Costa (2004) esclarecem como um equívoco na compreensão do conceito de espaço público, que é a sua associação à ideia de uma “localização específica na topografia social”. Os autores explicam que se trata “mais propriamente de um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social” (AVRITZER e COSTA, 2004. pag. 722), e, portanto, constitui-se como uma área privilegiada para se observar as transformações sociais, as configurações do poder político, e a ascendência de novos atores sociais, a relação entre Estado e sociedade, entre outros.

Para a perspectiva republicana, de acordo com Costa (1999), a política se apresenta como uma esfera do processo de socialização como um todo. Não há diferenciação normativa e analítica entre os planos da vida social e política. Esta concepção de esfera pública, desenvolvida por Hannah Arendt, define-a como uma arena de auto-organização da sociedade, como comunidade política de iguais. O objetivo da esfera pública é a produção de consenso, por meio do debate, discussão e deliberação. Para Arendt, esses consensos são mutáveis e o mais importante é a explicitação das diferenças. A política se refere, portanto, à construção de um mundo comum, mas que é plural (GECD, 1999). O poder, nesta perspectiva, pertence ao povo, pois é tratado enquanto consenso, “poder de” e “poder com” e não “poder sobre”.

Assim, a análise desenvolvida neste trabalho, toma como base a proposta de espaço público mais próximo da visão da teoria republicana. Proposta essa que se desenvolve a partir da emergência dos novos atores sociais, dos novos movimentos sociais na luta contra o regime militar no Brasil. É uma noção de espaço público que se estrutura em um campo ético-político em torno das noções de democracia - participação - cidadania - direitos, e que pode ser chamado de um campo democrático-popular. Telles (1994) esclarece que o espaço público, com referência ao campo democrático popular, tem nos direitos “a medida de equidade nas relações sociais”. Isto é, um artifício civil capaz de estabelecer as referências para uma cultura política igualitária e desprovida de privilégios. Principalmente, o desenvolvimento de uma cultura de direitos, de se reconhecer e de reconhecer ao outro, enquanto sujeito de direito. Por um lado, pressupõe-se – diferentemente da concepção de espaço público da sociedade das massas – uma politização da vida social, a partir da ação coletiva de grupos sociais. Por outro, assume-se que é possível, a esses diversos grupos, transcender a visão pluralista, cujo foco limita-se aos interesses particulares para pensar a vida em sociedade.

3.2 OS ESPAÇOS PÚBLICOS E A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NO BRASIL

O processo que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 significou um momento de transição na forma de relação da sociedade civil com o Estado, ao que Paoli (1995) definiu como o encontro das mobilizações populares com a institucionalidade política. Além da capacidade contestatória, os movimentos sociais tinham agora que, também, desenvolver outra capacidade: a de negociar no espaço público da sociedade. Avritzer e Pereira (2009) afirmam que a Assembleia Constituinte aumentou a influência dos atores sociais nas instituições políticas por meio de novos arranjos institucionais, que abriram espaço para a prática da democracia participativa. Dessa forma, assume-se que a relação entre Estado e sociedade deve ser modificada a fim de possibilitar uma maior participação da sociedade nas questões de interesse público e nas decisões sobre

as políticas públicas. Nessa perspectiva, a noção de espaço público está associada a uma intenção de aprofundamento da prática democrática, com vistas a uma maior democratização do Estado.

Os novos arranjos institucionais criados a partir de 1988 se tornaram espaços de referência em que sociedade civil e Estado poderiam dialogar e deliberar sobre questões de interesse público. Avritzer e Pereira (2009) classificam esses espaços como instituições híbridas, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil. Já o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999) os denomina de espaços de cogestão. Os espaços institucionais de participação podem se configurar como a proposição de normas jurídicas de iniciativa popular, o orçamento participativo, as audiências públicas, as conferências de políticas públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns de diálogo. Além desses, existem outros mecanismos em outras instâncias como a participação no judiciário e os planos diretores. Neste estudo, o canal de participação em foco são os conselhos de políticas públicas, mais especificamente o conselho responsável pelo acompanhamento e fiscalização do PNAE, o CAE. O histórico e o funcionamento do CAE serão descritos em mais detalhes no quarto capítulo.

O conselho é um espaço considerado como intermediário – entre o Estado e a sociedade civil – pois, possibilita a negociação em torno das políticas públicas e tem, também, como atribuições a deliberação, o controle e o acompanhamento do processo de planejamento e execução de políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. São responsáveis por inserir novas formas de controle democrático sobre o Estado, pois possibilitam a participação da sociedade civil no acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas setoriais. A descentralização das políticas públicas repassou responsabilidade sobre a sua execução para os estados, e, principalmente, para os municípios. Ao que se seguiu a criação de instâncias locais de controle e acompanhamento dessa execução. Em alguns casos, como o do CAE, o do Conselho de Saúde e o de Assistência Social, por exemplo, o repasse de recursos para os municípios e estados está condicionado à existência e ao funcionamento desses conselhos.

Segundo Dagnino (2002), esses espaços se caracterizam por uma aposta dos movimentos na atuação conjunta entre Estado e Sociedade Civil, na possibilidade de interlocução entre atores sociais diversos e o Estado. Significa que alguns setores do Estado podem abrir mão do seu monopólio sobre as questões públicas e se colocar mais permeável à sociedade, sem, no entanto, se esquivar das suas responsabilidades. Essa é uma perspectiva que se aproxima da visão republicana de espaço público, debatida anteriormente. O objetivo central é compartilhar poder e produzir decisões que levem a uma cogestão da coisa pública.

Aspectos como o conhecimento técnico e a capacidade propositiva de políticas públicas colocam os atores da sociedade e do Estado em situações diferentes e, por vezes, hierarquizadas. Stanisci (1997) apud Lünchmann destaca que mesmo nos casos em que se trata de um conselho paritário, essa paridade numérica não necessariamente se reflete em uma paridade no processo deliberativo. Ou seja, é uma situação ideal que muitas vezes só ocorre no papel, uma vez que a sociedade civil é uma esfera social repleta de diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais. Teixeira e Tatagiba (2008), propõem uma profunda revisão nas expectativas que se tem quanto à capacidade deliberativa dos conselhos a partir do seguinte argumento:

[...] é realista que um colegiado composto em boa parte por leigos, que atuam sob a base do revezamento (o que significa de que não há expectativa de que se tornem especialistas), e que se encontram com uma periodicidade muito inferior ao ritmo nos quais os problemas são gerados, possam dar conta de decidir, acompanhar e fiscalizar os macro e micro processos relacionados à construção das políticas? (TEIXEIRA E TATAGIBA, 2008, pag. 23).

Lünchmann (2005) discute sobre a importância do desenho institucional dos conselhos que subsidia em parte a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade em torno deste espaço e no seu interior e que corresponde às normas, regras, atores e espaços. Significa que as regras para a composição dos conselhos, o processo eleitoral dos conselheiros, a dinâmica decisória, os ritos procedimentais influem no desempenho do conselho. Entretanto, Teixeira e Tatagiba (2008) afirmam que se, por um lado o conselho possui atribuições frente ao governo - colaborar e cobrar; auxiliar e fiscalizar – por outro, possui atribuições também frente à sociedade - representação, mobilização e fiscalização. Ou seja, cabe ao conselho uma dupla função, atuar como

movimento social politizando os temas na esfera pública mais ampla e, atuar como braço do Estado vigiando os processos de implementação da política.

Mas, além da forma de funcionamento dessas instâncias de participação, outros fatores tais como: a vontade política do governo, a tradição associativa da sociedade civil local e a capacidade de investimento da gestão local impactam no desempenho do conselho. Além das questões relacionadas ao funcionamento do conselho e aos condicionantes sócio-político-econômicos que asseguram a execução das deliberações, é preciso pensar os conselhos para além da política pública ou tema que o compete. A fragmentação dessas instâncias talvez seja um grande obstáculo a ser superado. Ou seja, criar mecanismos para uma maior integração entre os diversos espaços de participação, para que as políticas públicas possam ser pensadas a partir de uma lógica multisetorial como parte de um projeto maior de país.

Analisar o desempenho dos espaços institucionais implica levar em consideração, por um lado, o que esses espaços produzem em termos de decisão, fiscalização, controle de políticas públicas. E, por outro lado, tratar de compreender quais os tipos de interação que se estabelece com o governo, com a sociedade civil e com outras instâncias de controle. A efetividade do conselho pode ser avaliada a partir de diferentes perspectivas: pelo empoderamento dos atores que dele fazem parte, por possibilitar uma maior democratização no acesso às políticas públicas, por inibir as práticas de corrupção relacionadas à implementação das políticas públicas ou pela incidência na qualidade da implementação das políticas públicas. No caso desta pesquisa, cujo espaço de participação em foco é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), será analisado por meio de análise estatística, a correlação entre variáveis, se há incidência deste espaço na qualidade da implementação do PNAE.

3.3 A SOCIEDADE CIVIL NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Não é possível pensar em participação nos espaços institucionais dissociado da noção de representatividade. Lavalle e Castello (2008) afirmam que “quando o controle

social sobre o poder público e suas burocracias é exercido por atores coletivos organizados e não por cidadãos em sua condição inerentemente individualizada, necessariamente ocorrem modalidades de representação política” (pag. 67). Ainda de acordo com os autores estamos tratando aqui de novas práticas de representação política que se situam na fronteira da inovação democrática. Para se compreender este fenômeno há que se considerar a capacidade de controle e incidência sobre o poder público, mas também as relações que esses novos atores da representação mantêm com os possíveis beneficiários, em nome dos quais falam e exercem a representação. Os autores chamam esta modalidade de representação de “presuntiva”, isto é, ocorre de forma unilateral e não autorizada pelos “representados”, diferentemente de uma modalidade autorizativa por vias eleitorais da representação.

A compreensão sobre representatividade, portanto, poderia justificar a presença de certas entidades no conselho. Lavalle e Costello (2008) destacam a importância do locus de representação neste caso. Ele não pode ser omitido, uma vez que essa referência possibilita uma aproximação simbólica e física entre organizações da sociedade civil e beneficiários e podem gerar, por conseguinte, mecanismos de controle e sanção que mediem esta relação. Há, portanto, muitas motivações que fundamentam a participação da sociedade civil nos espaços institucionais. É importante estar consciente das justificativas para esta participação quando se pensar sobre legitimidade ou não da participação. Essas justificativas de acordo com Lavalle e Costello (2008) podem passar por uma questão identitária (a legitimidade da representação recai em questões como gênero, raça, por exemplo), de proximidade dos beneficiários, de prestação de serviços por parte desta entidade a determinado grupo de pessoas ou por relações de intermediação.

A desconfiança sobre a legitimidade dos participantes, de acordo com Cortês (2005), trás uma perspectiva cética sobre a possibilidade de fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas públicas no sentido de torná-las mais eficientes, já que os grupos sociais que possuem maiores recursos econômicos e de poder tendem a ocupar os espaços institucionais. O desenho institucional dos fóruns não garante acesso universal à participação e permite que o processo político dos fóruns seja dominado por gestores ou por

grupos políticos com mais recursos de poder. Nesta linha, Pinto (2004) chama atenção para a importância que existam referências de como devem se escolhidos os conselheiros, e também que instituições oficiais, como o Ministério Público façam o acompanhamento das eleições.

Os critérios de escolha dos integrantes dos Conselhos têm sido objeto de questionamentos e reavaliações, e são indicativos, como salienta Moraes (1999) apud Lünchmann (2005), dos diferentes conceitos e entendimentos acerca da sociedade civil, do Estado e da democracia. Várias questões são levantadas: a sociedade civil pode – e deve – ser reduzida a certas organizações ou segmentos sociais? Quais dessas organizações ou segmentos apresentam maior legitimidade para participar junto aos Conselhos? Quais os critérios para essas escolhas? Um procedimento importante a ser adotado que poderia implicar em uma maior democratização do acesso de grupos e entidades às vagas nos conselhos de políticas públicas seria uma ampla divulgação local do processo eleitoral. Inclusive com a reserva de um período prévio para registro das candidaturas das entidades e grupos interessados em se candidatar. No caso do CAE, é pouco frequente a ampla divulgação do processo eleitoral do conselho. Para algumas gestões municipais é um esforço de divulgação que não vale à pena empreender e para outras, é uma forma de limitar a entrada de grupos antagônicos à gestão pública. Entretanto há que se considerar que em alguns municípios o nível de associativismo é incipiente e dada a quantidade de conselhos de políticas públicas municipais, algum ou alguns deles podem não ser priorizados pelos grupos locais.

Dagnino (2002) discute a questão da representatividade nos espaços institucionais a partir do exemplo das ONGs. Uma vez que essas apresentam maior competência técnica e política ao lidar com as questões sociais, elas passam a ser vistas e a se posicionarem como interlocutoras legítimas para a discussão e proposição de políticas sociais. O que implica também um distanciamento de uma atuação mais mobilizatória, do trabalho junto às bases sociais. A participação institucional absorve, frente à complexidade dos temas e políticas, o tempo, a energia e os recursos dessas lideranças sociais. Tendo em vista esse perfil de participação, para Lünchmann (2005), esse processo tende à reprodução de um “elitismo associativista”, uma vez que ao representarem entidades geralmente

bastante estruturadas, os conselheiros são profissionais, militantes, técnicos com nível socioeconômico e escolaridade superiores à média do conjunto da população. Essa é uma realidade mais comum aos grandes centros urbanos ou a municípios que possuem uma maior tradição associativista por meio de movimentos, associações e cooperativas consolidadas.

Lünchmann (2005) em sua análise sobre o desenho institucional do conselho destaca o perfil associativo dos municípios como elemento central para se compreender a dinâmica participativa dos conselhos. Segundo Avritzer (2000) apud Lünchmann (2005), “a pré-existência de práticas participativas ao nível da sociedade civil aumenta as chances de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas a nível local” (pag.05). No entanto, a autora alerta que a participação, apesar de ser um elemento central, não garante por si só a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. E que os fatores impeditivos dos processos participativos são complexos e passam por questões de natureza política, econômica e social.

É importante ter em foco que ao fazer menção à participação da sociedade civil nos espaços institucionais, este trabalho faz uma referência aos atores que ganharam visibilidade a partir das décadas de 1970 ao se aglutinarem para fazer frente ao regime autoritário então vigente no Brasil, e que uma vez reestabelecida a democracia no país passaram a ser identificado, segundo o GECD (1999) enquanto atores coletivos institucionalizados, com um alto grau de heterogeneidade de posições e demandas e com abertura para atuar na esfera pública e desenvolver uma interlocução com o Estado. A sociedade civil, de acordo com Scherer-Warren (2006), representa como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade, para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas. Sem, no entanto, perder de vista que “a sociedade civil nunca será isenta de relações e conflitos de poder, de disputas por hegemonia e de representações sociais e políticas diversificadas e antagônicas”. (SCHERER-WARREN, 2006, pag. 2)

Logo, um aspecto que merece destaque na análise dos espaços públicos no Brasil é a heterogeneidade que se manifesta em várias dimensões do processo participativo. Esse reconhecimento é um ponto de partida fundamental para que não se incorra em

simplificações irresponsáveis que, ao invés de facilitar a compreensão, apenas distorcem a realidade. Dessa forma, tanto a sociedade civil, quanto o Estado necessitam ser analisados a partir desse prisma. Essa heterogeneidade pode ser compreendida com base na diversidade de temas presentes nos espaços públicos. E, por conseguinte, de trajetórias distintas relacionadas à forma como esses temas foram tratados, reivindicados e priorizados pela sociedade e pelo Estado. Para cada uma das questões em pauta, há uma tradição de mobilização e de organização de setores da sociedade em torno dela que influenciam incisivamente a dinâmica de negociação no espaço público.

Compreender a partir de um contexto histórico como determinados movimentos, tais como o sanitarista, o de mulheres, pelos direitos da infância e adolescência, pelo meio ambiente, dentre outros, pautaram a discussão de determinadas questões e de sua capacidade de mobilização social para respaldar suas reivindicações, devem ser analisados caso a caso. Da mesma forma, cada uma dessas questões tem um tratamento distinto pelo Estado, seja pelo tempo com que conta com um reconhecimento oficial da questão em foco ou pela forma como é priorizada em termos orçamentários, por exemplo.

Além disso, mesmo considerando-se uma única área temática para análise, não se pode perder de vista que a sociedade civil envolvida com a questão está constituída de forma heterogênea e não de forma homogênea e uniforme. São segmentos sociais distintos, grupos sociais diversos que estão representados no espaço público e interessados no tema em foco. E, conseqüentemente, essa diversidade pode estar relacionada a objetivos e interesses distintos que possivelmente entrarão em disputa. Essa convivência de diferentes segmentos sociais no espaço público deve ser encarada como prática relevante para o processo democrático. Por um lado, é esse aspecto que pode conferir um maior potencial de publicização do espaço público, ao possibilitar que diferentes setores, até mesmo aqueles historicamente excluídos, possam incidir sobre questões de seu interesse.

Igualmente o Estado não pode ser encarado de forma monolítica quanto ao tratamento dessas questões. É fundamental considerar a estrutura do Estado e suas correlações de força em toda sua complexidade. Dagnino (2002) alerta para a importância de se superar a questão da lógica de atuação “própria” dos atores estatais e societais na

análise. Essa lógica não serve como referente único. Da mesma forma que se tem que partir de um reconhecimento de que a proposta de partilha de poder dos espaços públicos não encontra ressonância, nem aceitação em todos os setores do Estado, de modo que, o espaço público pode até se constituir formalmente como espaço para deliberação, mas as decisões mais importantes acabam ocorrendo fora dele, devido ao fato de não haver intenção daqueles setores estatais abrirem mão do seu monopólio sobre o processo decisório.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O objeto de estudo desta pesquisa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no âmbito dos municípios brasileiros. O PNAE é um dos mais antigos programas sociais brasileiros, criado em 1954. Dessa forma, assume-se como importante conhecer, em linhas gerais, o histórico da alimentação escolar no Brasil e como o programa se estrutura atualmente. Este capítulo está dividido em quatro partes. A primeira dedicada aos antecedentes históricos das políticas de alimentação no Brasil, à criação do PNAE e às principais características durante as suas quatro décadas iniciais, com a execução realizada de forma centralizada sob responsabilidade do governo federal. A segunda parte apresenta o PNAE durante a fase de descentralização da sua gestão. A alimentação escolar passa a ser analisada neste momento a partir de um novo marco, um campo temático que ganhou força no Brasil a partir da década de 1990, a Segurança Alimentar e Nutricional. Para concluir este capítulo, será apresentado o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), com foco na sua criação, nas principais mudanças institucionais pelas quais passou e, por fim, as suas atribuições e responsabilidades.

4.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

É na primeira metade do século XX que a discussão sobre a alimentação no Brasil é trazida para o campo da política. Em 1933, Josué de Castro⁴ realizou um inquérito sobre “as condições de vida da classe operária” na cidade do Recife e observou a ocorrência nessa população de *déficit* energético e de nutrientes. O que o levou a afirmar que a fome era um problema endêmico, e não epidêmico, pois se associava à pobreza extrema e a práticas alimentares e serviços públicos inadequados. Logo, sua natureza era política e econômica (Castro 1984 apud Turpin, 2007).

⁴ Recife, 5 de setembro de 1908 - Paris, 24 de setembro de 1973, foi um influente médico, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político, escritor, ativista brasileiro que dedicou sua vida ao combate à fome. Destacou-se no cenário brasileiro e internacional, não só pelos seus trabalhos ecológicos sobre o problema da fome no mundo, mas também no plano político em vários organismos internacionais.

Durante o governo de Getúlio Vargas, em um contexto de ampliação das políticas sociais voltadas aos trabalhadores, é criado o Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social (SAPS), idealizado e organizado pelo próprio Josué de Castro. Estabelece-se nesse momento um marco legal para as políticas alimentares no Brasil. Além desse tema não sair mais da pauta de ações do Estado brasileiro, essa iniciativa forneceu as bases para a criação das primeiras ações de alimentação escolar no Brasil (Turpin, 2008). Em 1954, é criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁵ que em 1955 passa a ser gerido pelo Ministério da Educação, por meio da Campanha da Merenda Escolar (CME). Josué de Castro destacou “o caráter essencial do PNAE na luta contra a fome e a subnutrição no país, com ênfase na racionalização dos programas de merenda escolar já existentes⁶, estendendo-os a todo o país com orientação técnica e assistência econômica, incluindo atividades educacionais” (Stefanini, 1998 apud Turpin 2008, pag. 10).

Além disso, segundo Domene (2013), à época da criação do PNAE, a escolarização era um dos maiores problemas do país. Os brasileiros não estavam na escola e a merenda tinha um papel naquele momento de ser um atrativo para que as crianças fossem à escola. Era uma época em que não se valorizava a escolarização, tanto quanto hoje se valoriza. As pessoas não tinham a dimensão da importância do estudo. Para muitas famílias manter os filhos eventualmente trabalhando precocemente era mais importante. Dessa forma, ao programa de alimentação escolar se atribui também o crédito por ter contribuído para aumentar a inclusão de parte da população ao sistema educacional.

Santos (2008) afirma que da sua criação até a o final da década de 1960, o PNAE foi marcado por um forte viés assistencialista de distribuição de alimentos. A partir de uma política de escoamento da superprodução agrícola dos países da América do Norte e também com o objetivo de minimizar a tensão social e política que ameaçava o continente,

⁵ Inicialmente nomeado de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME).

⁶ A partir da década de 1930, com a consolidação da educação pela intensificação do processo de industrialização e a transferência da mão-de-obra dos setores tradicionais para o moderno, alguns municípios e estados passaram a assumir a responsabilidade pela alimentação escolar. Foram exemplos disso o município do Rio de Janeiro e os estados de São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Paraná (Sturion, 2002 apud Turpin 2008).

diante do contexto da Guerra Fria, o Brasil passou a receber doações internacionais do UNICEF⁷ e do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos⁸.

O fim do apoio internacional em 1969, segundo Turpin (2008), marca um novo período da alimentação escolar no Brasil, caracterizado por uma significativa reestruturação institucional, com aumento dos controles burocráticos e da centralização das decisões em nível federal. Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com a utilização de paradigmas técnicos para elaboração de uma política mais abrangente de alimentação a partir de uma perspectiva interministerial (educação, saúde, previdência e assistência social, trabalho) que objetivava englobar, além dos aspectos nutricionais, os fatores macro determinantes ligados à produção e ao consumo de alimentos. Entretanto, as mudanças não foram capazes de provocar alterações qualitativas nos cardápios escolares, que desde a década de 1950 eram compostos majoritariamente por alimentos industrializados. Santos (2008), afirma que o *lobby* da indústria alimentícia nacional com o objetivo de assegurar o seu fortalecimento teve grande responsabilidade pela manutenção de alimentos na maioria das vezes com preparações, texturas e sabores que não correspondiam ao padrão alimentar regional.

Para Domene (2013) esta foi a fase mais frágil do PNAE. Os alimentos formulados⁹ foram inseridos nas escolas com o argumento equivocado de que poderiam reduzir a desnutrição infantil. Desenvolveram-se formulados ricos em ferro e vitamina A, por exemplo, para combater a anemia e a hipovitaminose, respectivamente. Durante as décadas de 1960 e 1970 o PNAE teve o seu pior momento. A indústria de alimentos entrou com uma força muito grande nas disputas pelas licitações e as crianças passaram a receber alimentos de péssima qualidade. Por um lado a solução apresentada para reduzir a desnutrição não era adequada. E por outro, do ponto de vista de consolidação de práticas

⁷ Fundo das Nações Unidas para Infância

⁸ Pela “Lei de Alimentos pela Paz”

⁹ Formulação alimentícia e dietética; inclui alimentos "de imitação" como por ex. os substitutos do ovo, carne e do leite, fórmulas completas do ponto de vista nutricional como as dietas "elementares" (quimicamente definidas, fórmula definida), dietas sintéticas ou semissintéticas, dietas espaciais, fórmulas para redução de peso, dietas para alimentação parenteral, dietas totalmente líquidas e dietas suplementares líquidas ou sólidas. Fonte: http://decs.bvs.br/cgi-bin/wxis1660.exe/decserver/?IsisScript=../cgi-bin/decserver/decserver.xis&task=exact_term&previous_page=homepage&interface_language=p&search_language=p&search_exp=Alimentos%20Formulados

alimentares, os formulados não traduziam preferências alimentares, nem mesmo a identidade cultural das pessoas. Dessa forma, o PNAE recebia críticas quanto a sua efetividade, pelo tipo de alimentação adotada, especialmente pelo fato de não contribuir para minimizar a situação de desnutrição do país. E críticas quanto a sua eficiência devido aos graves problemas na sua execução, relacionados a altos custos de aquisição e transporte dos gêneros alimentícios, desperdícios ocasionados por perda de validade e deterioração. Essas questões levavam a considerações sobre a descentralização da execução como uma medida capaz de solucioná-las.

Durante quatro décadas o PNAE foi executado de forma centralizada pelo governo federal, entre 1954 e 1994. A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante para a alimentação escolar. Além de conferir o *status* de direito constitucional (CF, art. 208, inciso VII), inicia-se em 1994 a descentralização da gestão. Dessa forma, a responsabilidade pelo uso dos recursos e pela execução do PNAE passou do governo federal para os estados e municípios. O que implicou em importantes consequências: a possibilidade de adaptar o programa à realidade e às necessidades locais e a necessidade de uma maior qualificação dos gestores públicos para executar o PNAE, além da criação de mecanismos de participação e controle social pela população para o programa. Domene (2013) destaca que é, sobretudo, a partir da década de 1990 que a crítica ao alimento formulado ganha ênfase e se percebe melhoras na execução do PNAE, com o estímulo ao uso de mais alimentos *in natura*, com a promoção de horta nas escolas, com a inserção do componente de educação alimentar.

Reinach et al. (2012), apresenta uma síntese bastante didática do histórico do PNAE ao dividi-lo em quatro grandes fases: a primeira que vai de 1955 a 1974, de criação e institucionalização do programa; a segunda, de 1974-1994 de nacionalização e centralização; a terceira, de 1994 a 2009 de descentralização; e, por fim, a fase que tem início em 2009 com a aprovação da Lei nº 11.947 que aprofunda ainda mais o processo de descentralização. O foco de análise deste estudo está na terceira fase, a de descentralização. Buscar-se-á compreender os fatores que incidem sobre a qualidade da implementação no âmbito dos municípios, os quais só passaram a figurar como agentes implementadores do programa após a descentralização do mesmo. A última fase,

caracterizada pelo aprofundamento da descentralização não será problematizada neste trabalho uma vez que a maior parte dos dados empíricos que subsidiam a análise não contemplarem esse aspecto.

4.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ATUALMENTE

O PNAE é um programa em atividade no Brasil há quase 60 anos. O que torna esse programa relevante após tantos anos? O país mudou significativamente ao longo deste período. O perfil nutricional da população brasileira bem como os seus níveis de escolaridade se transformaram. Domene (2013) analisa que foi na capacidade de se adaptar a essas transformações sem nunca ter sido interrompido que reside um dos pontos fortes do PNAE. Além disso, é importante compreender o PNAE da perspectiva dos seus beneficiários. O que significaria na prática não haver alimentação nas escolas públicas no Brasil?

Domene (2013) responde a essa questão em uma perspectiva nutricional, já que o PNAE atende a uma demanda fisiológica que é crucial para o desempenho, para o aproveitamento, para a concentração, isto é, o programa oferece um aporte de energia que permite à criança ter funcionando os seus processos metabólicos que são demandados no momento em que ela está na escola. Assim, em termos nutricionais, um cenário sem alimentação pode implicar em uma dificuldade grande para manter a atenção e para processar as informações por parte dos estudantes. Magalhães (2013) acrescenta outro aspecto que é a garantia e constância da alimentação promovidas pelo programa. Os estudantes e as famílias sabem que podem contar com o alimento. Eles confiam que vão chegar à escola e que vão ter uma refeição naquele dia. Além de poder contar com o alimento, que é fundamental, o que se oferece por meio do PNAE em termos nutricionais realmente faz diferença. Pois se está falando de, ao menos, 20% dos requerimentos nutricionais diários. O que confere ao PNAE um papel importante para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Belik (2013) observa o impacto do PNAE enquanto um programa social de grande abrangência. E argumenta que ao se considerar os dados da última PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), realizada pelo IBGE, em conjunto com a EBIA (Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar e Fome no Brasil), observa-se que ao classificar as famílias pela faixa etária dos seus integrantes, encontrar-se-á níveis maiores de vulnerabilidade entre as famílias que possuem crianças pequenas. Por conseguinte, o PNAE cumpre o seu papel nutricional, mas também cumpre o papel de ser uma transferência indireta de renda para as famílias mais vulneráveis. Uma vez que as famílias que tem filhos que recebem alimentação na escola estão gastando menos com alimento. Destaca-se ainda o fato de que o programa federal de transferência direta de renda para famílias carentes, o “Bolsa Família”, estabelece como condicionante para os seus beneficiários que as crianças tenham que ter frequência escolar. Esse fator aumenta ainda mais a responsabilidade do PNAE, porque a criança está indo para a escola e tem que se alimentar lá.

Para além dos benefícios materiais, tangíveis do PNAE, tanto Domene (2013), quanto Belik (2013) destacam o componente simbólico que a alimentação proporciona. Há um ambiente afetivo gerado pela alimentação escolar. Um trabalhador que é um aluno da Educação de Jovens e Adultos que chega à escola e encontra um alimento, dá a essa pessoa um conforto, que é para além do atendimento das necessidades nutricionais, argumenta Magalhães (2013). O momento em que as pessoas se reúnem para comer possibilita o estabelecimento de laços e de vínculos. É, portanto, uma quantidade grande de valores que são exercitados pelas crianças em torno do momento da merenda escolar que não seria fácil dimensionar o que é uma escola sem comida. É um elemento que quando não está presente compromete esses momentos de espontaneidade, de desenvolver habilidades de interação humana.

Formalmente o PNAE contempla todas essas questões. O objetivo principal do programa é "contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo." (Art. 4º da Lei Nº

11.947 de 16/06/2009). O órgão responsável pela coordenação do programa, a fim de que ele cumpra os seus objetivos e pelo repasse dos recursos federais para a sua implementação nos estados, municípios e Distrito Federal é o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia ligada ao Ministério da Educação.

O PNAE é um programa de caráter universal, pois beneficia todos os alunos matriculados na Educação Básica da rede pública de ensino, inclusive os alunos matriculados nas escolas indígenas e quilombolas e em entidades filantrópicas conveniadas, o que corresponde a cerca de 45 milhões de beneficiários, aproximadamente 23% do total da população brasileira. Apenas os recursos federais destinados ao programa são da ordem de mais de três bilhões de reais por ano¹⁰. Essa quantia é repassada aos estados e municípios com base na quantidade de alunos matriculados na rede pública e contabilizados pelo censo escolar¹¹ referente ao ano anterior. A Tabela 1 apresenta a evolução do número de beneficiários e de recursos investidos pelo governo federal ao longo dos anos no PNAE.

Assim, o governo federal destina um valor per capita para cada aluno por dia letivo que atualmente é de: R\$ 1 para os alunos matriculados em creches; R\$ 0,50 para os alunos da Pré-escola; R\$ 0,60 para os alunos de indígenas e quilombolas e, finalmente, R\$ 0,30 para alunos do ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos. Os recursos são transferidos em um total de dez parcelas mensais, depositados em conta bancária específica, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos¹². Esse valor deve ser utilizado exclusivamente para a compra de gêneros alimentícios, sendo que 70% do total dos recursos devem ser destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e *in natura*.

Um aspecto importante é que quando se analisa o montante repassado pelo governo federal de forma agregada, tem-se a impressão de um valor elevado, na casa dos bilhões de reais. No entanto, ao considerar que a maior parte dos alunos matriculados na

¹⁰ Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>.

¹¹ Realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: <http://portal.inep.gov.br/>

¹² O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: **TR = Número de alunos x Número de dias x Valor per capita**, onde TR é o total de recursos a serem recebidos. Fonte: FNDE.

educação básica recebe o valor diário de R\$ 0,30 per capita, isto é, R\$ 6,00 mensais e R\$ 60,00 anuais (cerca de US\$ 25.00 por ano), percebe-se que esse recurso é insuficiente. De acordo com o FNDE, trata-se de um recurso repassado em caráter suplementar. Ou seja, é responsabilidade dos estados e municípios investirem recursos próprios a fim de assegurar a adequada implementação do PNAE. Não apenas no que diz respeito à provisão de gêneros alimentícios, mas também no que se refere à distribuição desses alimentos às unidades escolares, à contratação de mão de obra e à disponibilização infraestrutura para preparação das refeições.

Tabela 1: Quantidade de alunos atendidos pelo PNAE e quantidades de recursos financeiros investidos pelo governo federal entre 1995 e 2010

Ano	Recursos financeiros	Alunos atendidos
	(em milhões de R\$)	(em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

*Os valores da tabela correspondem aos montantes originais repassados à época, sem correção monetária.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹³

¹³ Fonte: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>.

É sobre os desdobramentos em termos de qualidade da implementação do PNAE que se pretende, nesta pesquisa, analisar qual o impacto de os municípios assumirem a responsabilidade pela adequada implementação do PNAE, por meio do processo de descentralização da execução do programa.

4.3 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A partir década de 1990 se observa uma ampliação e qualificação das discussões sobre alimentação no Brasil, tem-se uma nova perspectiva de análise, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Por um lado, o país passava a seguir as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU) para o combate à pobreza por meio de políticas alimentares e também pela incorporação dessa questão ao debate em torno dos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁴ (Schmidt, 2010). Por outro lado, iniciava-se na década de 1990 o movimento cívico Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, idealizado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

Essa mobilização social se intensifica e a partir da interação com o Estado, no âmbito do governo federal, cria-se em maio de 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como um espaço público para formulação e deliberação sobre políticas públicas de alimentação. Um dos primeiros resultados foi a elaboração, ainda no primeiro ano de funcionamento do conselho, do Plano de Combate à Fome e à Miséria que preconizou a garantia dos recursos e diretrizes para controle das gestões públicas, entre elas a gestão do PNAE. No ano seguinte, 1994, foi realizada pelo CONSEA a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde foi desenvolvido o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁵ - SAN (Turpin, 2008).

¹⁴ Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado em 16.12.1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que só foi ratificado pelo Brasil em 24.01.1992.

¹⁵ A Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a

Esse conselho teve um período de interrupção em suas atividades, quando foi extinto em 1995. Em 2003, o combate à fome foi anunciado pelo presidente recém-eleito, Luiz Inácio Lula da Silva como uma prioridade por meio do Programa Fome Zero¹⁶. Neste mesmo ano, ocorre a refundação do CONSEA¹⁷, como órgão de assessoramento imediato do presidente da república, e se inicia um amplo processo participativo, que inclui a realização de três conferências nacionais de SAN nos anos de 2004, 2007 e 2010, em torno da definição de prioridades políticas no campo da alimentação.

Para se ter uma ideia da amplitude do processo, apenas no contexto da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha por objetivo a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), foram realizadas: 536 conferências municipais e/ou regionais e 46 seminários e encontros preparatórios que contaram com cerca de 60.000 participantes; conferências nos 26 estados e Distrito Federal com cerca de 9.000 participantes e por fim a conferência nacional com 1.188 delegados estaduais (Schmidt, 2010). Dentre os participantes, além dos atores estatais, há uma grande diversidade de segmentos sociais: centrais sindicais; federações; associações de classe, ONGs, movimentos sociais, associações; federações comunitárias ou de bairro, fóruns; articulações; redes sociais, instituições religiosas, pastorais sociais, universidades e centros de pesquisa.

Pelo fato de ser a mais antiga e a mais abrangente política de SAN em funcionamento no país, a alimentação escolar sempre esteve presente na agenda do CONSEA como uma questão relevante a ser discutida nas conferências nacionais. A SAN é um tema amplo e os resultados práticos do processo participativo podem ser avaliados a partir de dimensões diversas. Como o foco deste trabalho está no PNAE, enfatizaremos as implicações desse processo participativo nesse programa. Por um lado, a incorporação das prioridades definidas ao longo desse processo participativo à regulamentação que orienta a

diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3, Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006).

¹⁶ O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos com foco na promoção da segurança alimentar e nutricional, por meio da ação integrada entre os ministérios. Além de serem desenvolvidas novas ações programas sobre a chancela Fome Zero, buscou-se reunir sob essas estratégias as iniciativas já existentes com foco na segurança alimentar como o PNAE. Fonte: <http://www.fomezero.gov.br>

¹⁷ Lei nº. 10.683, de 28/05/2003.

implementação do PNAE se materializou em algumas conquistas práticas como a garantia da universalização da alimentação escolar para todos os estudantes matriculados na educação básica, a inclusão dos estudantes do ensino médio e da educação de jovens e adultos. O número de beneficiários diretos do PNAE foi aumentado em mais de dez milhões em decorrência dessa medida. Além disso, estabeleceram-se valores per capita diferenciados para os beneficiários, de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações expostas a um maior risco de insegurança alimentar, como as indígenas e quilombolas.

Outro aspecto incorporado formalmente ao PNAE que foi a criação de programas de incentivo à compra direta local da agricultura familiar e a modificação da lei da alimentação escolar para incorporação dessa questão também está associado às prioridades definidas nos processo conferencial de SAN. Dessa forma o fomento ao desenvolvimento local passa a ser outro elemento central da reconfiguração do programa e que caracteriza uma quarta fase do PNAE, denominada por Reinach et al. (2012) de aprofundamento da descentralização. Ainda em 2003, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁸, o governo federal passa a destinar recursos para que as prefeituras adquirissem alimentos de pequenos produtores locais, eliminando a necessidade de licitação. Esse programa viria a se tornar um referencial para ações coordenadas de desenvolvimento local associadas ao PNAE. Com a Lei 11.947 de 16/06/2009 foi determinado que pelo menos 30% do total de recursos repassados pelo governo federal sejam utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar.

Essa mobilização social ao vincular a alimentação escolar ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional promove uma ampliação conceitual do programa. Ou seja, mais do que combater a fome e a desnutrição, e garantir a permanência de alunos “carentes” na escola, a alimentação escolar no Brasil adquire um caráter de direito humano. O PNAE se torna mais inclusivo e mais abrangente ao abarcar novos componentes como o desenvolvimento local, por exemplo. Entretanto, esses fatores também implicam em um maior grau de complexidade da sua implementação.

¹⁸

Mais informações em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>

Por parte do governo federal, foi feito um esforço de aperfeiçoamento do marco legal do PNAE, houve uma grande preocupação em que a alimentação escolar avançasse em termos normativos. Domene (2013) chama atenção para o risco de se fragilizar o programa em decorrência de um excesso de normatização. Uma formulação mais simples da política leva a uma possibilidade maior de sucesso da implementação. O excesso de regulamentação para Domene pode criar uma camisa de força, especialmente para os municípios que não conseguem colocar o que está na lei em prática. Para ela, o PNAE poderia ser bem mais simples do que é ao argumentar que a definição nutricional prevista na legislação é muito bonita no papel, mas esbarra em limitações dos municípios para ser colocada em prática. As nutricionistas não tem como planejar esse cardápio com acurácia, seria necessário suporte tecnológico para desenvolver os cálculos necessários. E em muitos casos, elas sequer cotam com um computador. A chance de a política ser implementada da forma como está na lei é pequena porque ela é muito sofisticada e há uma discrepância entre o que é previsto e entre o que as prefeituras são capazes de executar. Domene reconhece que há avanços, mas defende que seria possível se voltar para a garantia de resultados mais simples em termos de qualidade da política, com foco em eixos centrais para o desempenho do PNAE na ponta. Belik (2013) afirma que o aperfeiçoamento do PNAE termina por gerar uma situação de contrassenso em que as conquistas levam a um aumento de expectativas, o que torna a implementação mais complexa e, por conseguinte, mais difícil de ser realizada de acordo com padrões definidos.

O PNAE tem, portanto experimentado avanços conceituais e normativos significativos nos últimos dez anos. No que tange ao governo federal isso se desdobrou em um marco legal considerado sofisticado, até mesmo, em um contexto internacional – em comparação com outros países, e também se desdobrou em um maior volume de investimentos com o aumento gradativo dos valores repassados aos municípios. Por outro lado, esse aperfeiçoamento do PNAE significou em uma maior exigência técnica e financeira por parte dos governos locais para que esses sejam capazes de cumprir a lei. Essa é uma questão e que precisa ser sempre considerada, uma vez que as prefeituras – na prática – são as principais responsáveis pela implementação do programa.

4.4 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)

Como já discutido anteriormente, à participação social é atribuído um papel central na implementação das políticas públicas no Brasil. O objetivo deste tópico é apresentar como se constitui e quais são as atribuições do CAE, instância na qual se dá a participação social relacionada ao PNAE. No caso da alimentação escolar, a participação social, é tratada em termos normativos como um princípio do programa, prevista em lei. Trata-se, portanto, de uma participação institucionalizada – que no caso do PNAE teve início em 1994, quando foi criado o CAE, como órgão consultivo de assessoramento aos estados e municípios. Entretanto, de acordo com Turpin (1998), a sua real efetivação teve início alguns anos mais tarde, a partir de 1999. Nesse momento, levava-se a cabo a municipalização do ensino fundamental em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)¹⁹, viabilizada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1998.

Neste mesmo ano, o FNDE eliminou a necessidade de convênio específico para o repasse de recursos da alimentação escolar aos entes federados. O CAE, conseqüentemente, teve o seu escopo de atuação ampliado. A partir de 2000, passou a se constituir enquanto órgão deliberativo, responsável por fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos da alimentação escolar, além de estar responsável por denunciar os casos de irregularidades. Dessa forma, o repasse de recursos federais do PNAE passou a ter como uma das condições principais para a sua liberação a constituição e o funcionamento de um CAE no município.

Atualmente o CAE se constitui enquanto órgão colegiado, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto por sete integrantes que representam as seguintes categorias: dois representantes da sociedade civil, dois dos pais de alunos, dois dos professores e um do poder executivo local. O conselho é eleito para um mandato de quatro anos, com direito a uma recondução e cada representante tem direito a um suplente. Com exceção do representante do poder executivo, que deve ser indicado

¹⁹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei 9.394/96, artigo 211, § I)

pela prefeitura, todos os demais segmentos devem escolher os seus representantes por meio de assembleia ou reunião específica para esse fim. O poder executivo é obrigado a acatar a composição do conselho, ele não tem poder de veto sobre a escolha dos conselheiros.

O presidente e o vice-presidente do conselho devem ser eleitos em reunião entre os seus integrantes. Fica vedado ao representante do executivo o exercício dessas funções. Além disso, o Ordenador de Despesas das Entidades Executoras²⁰ não pode ser indicado para integrar o conselho. O trabalho do conselheiro não pode ser remunerado. Entretanto, a prefeitura deve oferecer condições de trabalho aos conselheiros, isto é, disponibilizar local apropriado para realização das reuniões, equipamento de informática, transporte para o deslocamento dos integrantes na realização das suas atribuições e recursos humanos de apoio (para secretariar as atividades, por exemplo).

O CAE deve acompanhar a execução do PNAE e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao programa. Dentre as suas atribuições, destacam-se: a) verificar a qualidade dos alimentos comprados para a merenda escolar, assim como as suas condições de transporte, armazenamento e preparo; b) apoiar o trabalho da nutricionista na elaboração dos cardápios a serem utilizados nas escolas; c) visitar as escolas ao longo do ano e verificar *in loco* a qualidade da merenda servida; d) acompanhar o processo licitatório para a compra de alimentos; e) receber e analisar a prestação de contas preparada pela entidade executora e emitir parecer conclusivo que deverá ser encaminhado ao FNDE com a aprovação ou não das contas. A não aprovação pode implicar em suspensão do repasse de recursos pelo governo federal.

Um recente estudo Bandeira et al. (2013) avaliou por meio de documentos oficiais a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar. Foi realizada um análise quantitativa com o total de pareceres emitidos pelos CAE de todo o país (n=4.256) em 2010, referentes a gestão de 2009. Do total de pareceres analisados na fase quantitativa, apenas 12 (0,3%) apresentaram como conclusão “reprovado”, sendo 10 destas entidades executoras da região nordeste. Além disso, a pesquisa também avaliou de forma qualitativa

²⁰ “Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”. Fonte: Tribunal de Contas da União. http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/programacao_orcamentaria/Conceitos%20B%C3%AAsicos.doc

54% (n=2.299) do total de pareceres e evidenciou, que dentre as atribuições do CAE, a análise da prestação de contas é considerada a principal atividade ou a mais frequentemente realizada pelos conselheiros. Chama atenção o baixo número de pareceres considerados irregulares e levanta uma questão sobre a real capacidade desses conselhos de fiscalizar as contas do programa. Some-se a isso o fato de que, segundo a mesma pesquisa, a maioria dos pareceres (78,7%, n=3.348) apresentou assinatura de apenas um conselheiro, apesar de o roteiro sugerir que todos os conselheiros assinem o parecer. Esse percentual também foi maior na Região Nordeste (82,2%, n=1.143). A função colegiada do conselho, como espaço de reunião de distintos segmentos sociais relacionados ao PNAE não se efetiva na prática, ao menos no que se refere à análise das contas. Bandeira et al. (2013) reforça que os pareceres emitidos pelo CAE são importantes documentos para o monitoramento do PNAE e estimula que estudos semelhantes possam ser desenvolvidos no sentido de se acompanhar a evolução da atuação do CAE nos municípios.

No entanto, o CAE não é o único responsável pela fiscalização do PNAE. Além dele, que possibilita a fiscalização diretamente pela sociedade, o programa é fiscalizado pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. E os demais recursos utilizados de origem municipal e estadual estão suscetíveis à fiscalização dos órgãos de controle que atuam neste âmbito. Trata-se de órgãos oficiais de controle e fiscalização que podem ser considerados organizações de apoio à atuação do CAE. Pois além de receber denúncias de irregularidades e desvios do conselho, também cumprem um importante papel na capacitação e no treinamento de conselhos de políticas públicas de diversas áreas.

5 METODOLOGIA E ANÁLISE DE DADOS

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa empírica de caráter exploratório, a partir de metodologia quantitativa e qualitativa de análise. A proposta é, portanto, trabalhar com uma amostra abrangente em termos de quantidade de municípios, mas também com grande amplitude regional – serão analisados municípios localizados nas cinco regiões brasileiras. Dessa forma, pretende-se analisar um conjunto de variáveis que podem incidir na qualidade da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Um dos principais desafios deste estudo foi construir uma base de dados que pudesse subsidiar a análise quantitativa. As seguintes fontes foram utilizadas para construção dessa base: a organização não governamental Ação Fome Zero por meio do projeto Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – entre os anos de 2006 a 2010; censo populacional realizado pelo IBGE – anos 2007 e 2010; receita municipal corrente, produzida pelo Tesouro Nacional Brasileiro e, por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançado em 2013. A base de dados desta pesquisa foi organizada por meio do programa *Microsoft Excel*.

Neste capítulo serão apresentados os objetivos e hipóteses que orientam essa pesquisa e a metodologia de análise dos dados utilizada, bem como os resultados dessa análise. Este capítulo está dividido em seis partes. Na primeira, serão apresentados os objetivos geral e específicos, além das hipóteses da pesquisa. Na segunda parte, haverá uma descrição das variáveis a serem utilizadas, bem como a justificativa para a sua utilização. Na terceira parte, apresentaremos a amostra que compõe a pesquisa. A quarta parte é composta pela análise descritiva dos dados. Na quinta parte, estão as análises estatísticas a partir da utilização de regressão linear univariada com o objetivo de identificar possíveis correlações entre as variáveis deste estudo. A sexta e última parte deste capítulo irá discorrer sobre a etapa qualitativa da pesquisa e as principais questões extraídas das entrevistas realizadas acerca da discussão sobre o PNAE e sobre as análises estatísticas desenvolvidas nesta pesquisa.

5.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como já explicitado, passou ao longo dos anos por uma série de mudanças na forma como é implementado e também por mudanças na definição dos responsáveis por essa implementação. A descentralização da gestão, ao atribuir responsabilidade direta aos municípios pela implementação do programa, é um fator fundamental a ser considerado nas análises desse estudo. Some-se a isso, a possibilidade de adaptação dos cardápios escolares às diferentes realidades regionais, a ampliação do número de beneficiários ao longo dos anos e a inclusão da participação do controle social como aspecto central por meio da atuação do CAE. Considerando-se a configuração atual do PNAE, com destaque para a descentralização da sua implementação, pretende-se como **objetivo principal** desta pesquisa identificar e analisar fatores que incidem na qualidade da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos municípios brasileiros.

Para alcançar este objetivo geral, define-se como objetivos específicos:

1. Identificar por meio de testes estatísticos, utilizando-se regressão linear univariada, as correlações entre as variáveis desta pesquisa.
2. Análise das correlações entre as variáveis com percentual mais alto, identificadas na análise estatística.
3. Realização de três entrevistas em profundidade com especialistas de notório saber para uma análise crítica dos resultados da análise quantitativa realizada.

Dessa forma, trabalha-se com as seguintes **hipóteses de pesquisa**:

Hipótese 1: é possível definir um conjunto de variáveis que incidem sobre a qualidade da implementação do PNAE e ajudam a compreender esse processo em um conjunto abrangente de municípios brasileiros.

Hipótese 2: o conjunto de variáveis identificados, mesmo possuindo algum grau de incidência na qualidade implementação do PNAE, não se constituem como fatores relevantes capazes de contribuir para a compreensão do processo de implementação do PNAE.

5.2 A AMOSTRA UTILIZADA NA PESQUISA

Parte dos dados que serão utilizados nesta pesquisa foram obtidos junto a Ação Fome Zero, a partir da ação “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar” – reunidos entre os anos de 2006 e 2010. Esta atividade faz parte do projeto “Gestão Eficiente da Merenda Escolar”²¹, desenvolvido e executado pela organização não-governamental Ação Fome Zero²². Criada em 2003 por um grupo de empresas e empresários, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência²³, a Ação Fome Zero se propõe a “amparar e estimular ações e políticas integradas que viabilizem a segurança alimentar e nutricional da população brasileira”²⁴. A organização nasce, portanto, como uma resposta de alguns representantes do setor privado no sentido de apoiar o principal programa social do novo governo. Após 18 meses de atuação, desde a sua fundação, por decisão de seu conselho, a Ação Fome Zero, decide concentrar a seu trabalho no apoio ao PNAE.

Já o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar consiste de uma atividade anual de avaliação, seleção e premiação de boas práticas da gestão pública relacionadas ao PNAE. Todas as prefeituras são convidadas a apresentar sua experiência com a implementação do programa, a participação é voluntária. A premiação tem um caráter simbólico de obtenção de reconhecimento público para a realização de uma boa prática. Os dados detalhados sobre a implementação do PNAE são fornecidos pelas prefeituras por meio do formulário de inscrição elaborado pela Ação Fome Zero enviados em papel pelo correio ou por meio do sistema eletrônico na internet²⁵.

²¹ O objetivo do “Projeto Gestão Eficiente da Merenda Escolar” é “garantir que os recursos públicos destinados à merenda escolar sejam efetivamente gastos em merenda de qualidade, em quantidade e regularidade aos alunos do sistema público de ensino”, por meio de três eixos de atuação: identificação e divulgação de boas práticas, sistematização e disseminação do conhecimento e sensibilização da sociedade civil e fortalecimento do controle social.

Fonte: <http://www.acaofozero.org.br/projeto/Paginas/projetogestaoeficientemerendaescolar.aspx>

²² Mais informações: <http://www.acaofozero.org.br>.

²³ É importante lembrar que a segurança alimentar e nutricional foi apresentada pelo recém-eleito presidente em seu discurso de posse como uma das prioridades de seu mandato “Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de ‘Fome Zero’. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.”

²⁴ Fonte: <http://www.acaofozero.org.br/institucional/Paginas/institucional.aspx>

²⁵ Mais informações: <http://www.acaofozero.org.br/premio/Paginas/home.aspx>

A avaliação do Prêmio está baseada em quatro indicadores: a) administrativo-financeiro – diz respeito aos investimentos realizados pela prefeitura para aperfeiçoamento do programa; b) eficiência nutricional – é mensurada por meio da avaliação qualitativa dos cardápios, equipe de nutrição e atividades de educação alimentar; c) desenvolvimento local – referente à compra de produtos da agricultura familiar local, assim como aos investimentos realizados para apoiar a estruturação de associações e cooperativas rurais do município; e d) participação social – relacionada à atuação do CAE, isto é, atividades de controle social desempenhadas pelo conselho e o apoio que o mesmo recebe da prefeitura para desempenhar o seu papel. Para cada indicador, está associado um conjunto de questões a serem respondidas pelas prefeituras, subsidiadas por documentos e anexos como vídeos, fotos e matérias publicadas na mídia, também enviados pelos municípios inscritos.

A primeira etapa da avaliação das prefeituras inscritas consiste na formação de um *ranking* entre todas elas com base nas respostas fornecidas e na checagem de documentos enviados. Na segunda etapa, realiza-se uma avaliação mais minuciosa das prefeituras melhor classificadas no *ranking* por uma comissão julgadora composta por representantes de organizações da sociedade civil que trabalham com temas correlatos ao da premiação, organismos multilaterais, representantes do CONSEA, acadêmicos da área de nutrição e de administração pública, representantes do governo federal e de empresas parceiras da Ação Fome Zero. Essa comissão julgadora seleciona entre 35 e 40 prefeituras que receberão uma visita para avaliação presencial. O resultado da avaliação realizada nesta visita é analisado em uma nova reunião da comissão julgadora que define, por fim, as prefeituras que serão premiadas no ano.

Dessa forma, um primeiro aspecto que precisa ser destacado é que o banco de dados sobre a execução do PNAE, construído a partir dessa fonte, não se trata de uma amostra aleatória de municípios. Estamos trabalhando com um conjunto de gestões municipais que de forma voluntária decidiram participar de uma premiação a fim de obter um reconhecimento público pelo seu trabalho. Há, portanto, uma autoavaliação das prefeituras quanto à qualidade do seu trabalho e que subsidia a sua decisão de participar ou não desta premiação. A gestão municipal parte do pressuposto de que possui algo

interessante a ser apresentado. Mas, por outro lado, esse componente da autoavaliação tende a influenciar a não participação de muitas prefeituras que ao se autoavaliarem de forma muito rigorosa, optam por não participar de uma premiação por acreditar que não possuem um desempenho que a qualifique para tal. O fato de poucas prefeituras serem premiadas todos os anos, cerca de 20, impõe como questão central para a participação se a prefeitura está ou não apta a ganhar um prêmio. Entre 2003 e 2011²⁶, o Prêmio contou com a participação de 2.123 municípios, de um total de 5.570, o que significa dizer que cerca de 38% dos municípios brasileiros já se inscreveram ao menos uma vez nesta premiação. Se considerarmos o somatório das inscrições ao longo desses oito anos, sabendo que alguns municípios se inscreveram em mais de um ano, temos o total de 5.108 inscrições.

Para fins deste estudo, consideraremos o intervalo entre 2006 e 2010 para a análise. A razão da seleção desse intervalo é porque ele reúne o conjunto mais completo de variáveis para a análise. Uma das principais variáveis desta pesquisa passou a ser utilizada como parte da metodologia do Prêmio apenas em 2006 – a nota do cardápios. Neste período, o número total de municípios inscritos foi de 1.844 sem repetições, que corresponde a 33,14% do total de 5.565 municípios brasileiro. Se considerarmos o número de total de inscrições, com um mesmo município que se inscrevem em mais de um ano, temos um total de 3.832. A distribuição das inscrições ao longo dos anos pode ser observada na Tabela 2.

Tabela 2: Total de Inscrições no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar por ano, entre 2006 e 2010

Ano	2006	2007	2008	2009	2010
Quant. Inscritos	514	757	692	787	1.082

²⁶ É importante explicar que há uma diferença entre o ano de inscrição e o ano de referência dos dados da amostra. Isso porque no ano em que a prefeitura se inscreve ela fornece os dados do ano anterior. Logo uma inscrição feita em 2004, fornece os dados de 2003 e assim por diante. Neste estudo, sempre que nos referirmos aos dados das prefeituras, faremos menção ao ano de referência dos dados e não ao ano em que eles foram recebidos (correspondente ao ano de inscrição).

Tabela 3: Total de Inscrições no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar por Região e por Estado, entre os anos de 2006 e 2010

Local	Universo	%
Centro-Oeste	172	9,3%
GO	78	4,2%
MS	36	2,0%
MT	58	3,1%
Nordeste	388	21,0%
AL	13	0,7%
BA	86	4,7%
CE	74	4,0%
MA	18	1,0%
PB	66	3,6%
PE	44	2,4%
PI	24	1,3%
RN	48	2,6%
SE	15	0,8%
Norte	107	5,8%
AC	9	0,5%
AM	7	0,4%
AP	3	0,2%
PA	38	2,1%
RO	21	1,1%
RR	1	0,1%
TO	28	1,5%
Sudeste	674	36,6%
ES	42	2,3%
MG	316	17,1%
RJ	51	2,8%
SP	265	14,4%
Sul	503	27,3%
PR	149	8,1%
RS	222	12,0%
SC	132	7,2%
Total de Municípios	1.844	100%

A variação da quantidade de municípios participantes ao longo dos anos se deve a um conjunto de razões, tais como: o êxito obtido com a divulgação do Prêmio entre as prefeituras; a mudança na gestão municipal, no ano de 2008 é possível observar uma queda no número de inscritos; um aumento no reconhecimento público da iniciativa que faz que haja um número crescente de inscrições ao longo dos anos (com exceção de 2008). A Tabela 03 apresenta o total de inscrições distribuído por região e por estado. A amostra engloba municípios de 26 estados e das cinco regiões do país. A região sudeste é a que possui o maior percentual de municípios participantes, com 36,6% do total da amostra. Seguida pela região sul, com 27,3% do total de municípios inscritos. A região nordeste, apesar de ser a região com maior número de municípios, está como a terceira em quantidade de inscritos. A quarta região é a centro oeste e por fim a região norte, com o menor percentual de municípios da amostra.

Uma vez definido os municípios e os anos a ser considerados para construção da base de dados, o segundo passo foi complementar os dados obtidos junto à Ação Fome Zero com os de outras fontes já citadas na introdução deste capítulo. No próximo tópico deste capítulo, serão descritas todas as variáveis utilizadas na pesquisa, bem como a justificativa para a sua utilização.

5.3 VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA ANÁLISE

Serão descritas, nesta parte do texto, todas as 11 variáveis que subsidiarão as análises deste estudo. As variáveis estão agrupadas em três blocos: demográficas (quatro variáveis), político-institucionais (quatro variáveis) e de participação (três variáveis). Apresentaremos a seguir cada uma dessas variáveis. Além da descrição, justificamos a escolha das mesmas.

5.3.1 Variáveis Demográficas

5.3.1.1 *Quantidade de habitantes no município*

O tamanho da população de um município é um aspecto central para se compreender a demanda existente por serviços básicos. Além disso, esse dado é uma das evidências sobre o grau de complexidade ao qual os gestores públicos terão que fazer frente para entregar o serviço à população. Serão utilizados dados do IBGE de 2007 e 2010, gerados pelo censo e pelas suas atualizações em termos de expectativa de crescimento da população.

5.3.1.2 *Quantidade de escolas*

Este indicador também ajuda a compreender o grau de complexidade na execução com o qual os gestores públicos têm que lidar. É importante destacar que um número de escolas não reflete um padrão em quantidade de alunos atendidos. Municípios com populações dispersas e seu território tendem a ter um número maior de escolas. Esta é uma realidade comum na região norte do país, bem como em municípios com grandes extensões de áreas rurais.

A fonte a ser utilizada neste caso são os dados obtidos junto a Ação Fome Zero. Os dados são fornecidos pelas próprias prefeituras, acompanhada de uma checagem da veracidade dos dados a partir da comparação com o demonstrativo sintético de execução físico-financeiro²⁷. Para fins desta pesquisa, serão consideradas apenas as escolas de Ensino Fundamental, já que – de acordo com a LDB – este nível de ensino é de responsabilidade dos municípios, que é o ente federativo sobre o qual analisamos a responsabilidade da execução do PNAE. Apesar da Educação Infantil também estar sob

²⁷ Este é um dos documentos que compõem a prestação de contas oficial realizada pela prefeitura a cerca da implementação do PNAE. É enviado anualmente ao FNDE, juntamente com o parecer o CAE quanto à regularidade (ou não) da prestação de contas.

reponsabilidade dos municípios, a não universalização deste direito, compromete a nossa capacidade de realizar uma análise comparada entre todos os municípios da amostra.

5.3.1.3 Quantidade de alunos atendidos

Significa a quantidade de alunos que são beneficiários do PNAE nos municípios. Assim como na variável anterior, este dado foi obtido junto a Ação Fome Zero e também foi realizada a checagem junto a fontes oficiais. É interessante notar que praticamente todos os municípios informam a quantidade de alunos atendidos como sendo a mesma quantidade de alunos matriculados. Entretanto, este número nem sempre coincide, uma vez que muitos alunos – apesar de ter direito – optam por não fazer uso da alimentação escolar. O número real de alunos atendidos é uma importante ferramenta de controle e de avaliação da implementação do PNAE, mas infelizmente é um dado que não está disponível na maior parte das prefeituras. Como já explicitado anteriormente, é com base no número de alunos matriculados que o governo federal calcula o valor a ser repassado aos municípios para a compra de gêneros alimentícios para o PNAE.

5.3.1.4 Quantidade de alunos atendidos por escola

Essa variável é obtida a partir de duas outras variáveis demográficas, a quantidade de unidades escolares e quantidade de alunos atendidos por município. O objetivo é identificar a demanda por alimentação escolar por escola. Uma menor quantidade de escolas em um município é um fator que tende a gerar uma otimização dos recursos. Há simplificação da logística para distribuição dos gêneros alimentícios. Com menos escolas, é possível ter cozinhas melhor equipadas e equipes mais qualificadas, já que há concentração do investimento.

5.3.2 Variáveis Político-Institucionais

5.3.2.1 Percentual da complementação financeira realizada pela prefeitura em relação ao valor total investido no PNAE no município.

Esta variável possibilita saber o nível de investimento direto realizado pela prefeitura no PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios, isto é, qual o percentual de investimento pela prefeitura em relação ao valor total aplicado na compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar do município. É sabido que, para além da compra de alimentos, os governos locais são responsáveis por diversos custos relacionados ao PNAE, tais como: pagamento de pessoal, infraestrutura para preparação das refeições, distribuição dos alimentos, entre outros. Optou-se por utilizar como referência apenas o investimento em compra de alimentos, pois não há um parâmetro claro definido para estimar o cálculo dos demais custos e, por conseguinte, se tornaria muito difícil a comparação entre os municípios, isto é, o que de fato se configura como custos do PNAE. Por outro lado, de todos os investimentos diretos na merenda, um dos que melhor serve de indicador de qualidade é a compra de alimentos. Os dados necessários para compor essa variável serão obtidos junto à Ação Fome Zero. São dados informados pelas prefeituras e checados no demonstrativo sintético de execução físico-financeira.

5.3.2.2 Receita municipal corrente per-capita

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, corresponde ao “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes (...)”²⁸. Esta variável indica a capacidade de investimento própria do município. É válido ressaltar que os municípios são corresponsáveis financeiramente pela execução do PNAE, uma vez que os recursos repassados pelo governo federal são de caráter suplementar. Assim, parte-se do pressuposto que a capacidade financeira dos municípios é uma variável que pode impactar

²⁸ Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000. Artigo 2, Inciso IV.

na implementação do programa. A opção por utilizar o dado per capita é com o propósito de facilitar a análise comparativa entre os municípios da amostra. A fonte de dados utilizada o Tesouro Nacional: Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios²⁹.

5.3.2.3 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM³⁰

O IDHM é produzido pelo PNUD. É utilizado como referência os dados de 2010. O índice corresponde à média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais. De acordo com as notas metodológicas publicadas pelo PNUD, o índice da dimensão Renda é obtido a partir do indicador Renda per capita, através da fórmula: $[\ln(\text{valor observado do indicador}) - \ln(\text{valor mínimo})] / [\ln(\text{valor máximo}) - \ln(\text{valor mínimo})]$, onde os valores mínimo e máximo são R\$ 8,00 e R\$ 4.033,00 (a preços de agosto de 2010). O Índice da dimensão Educação é obtido através da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de 2/3, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de 1/3. Já o índice da dimensão Longevidade é obtido a partir do indicador Esperança de vida ao nascer, através da fórmula: $[(\text{valor observado do indicador}) - (\text{valor mínimo})] / [(\text{valor máximo}) - (\text{valor mínimo})]$, onde os valores mínimo e máximo são 25 e 85 anos, respectivamente.

5.3.2.4 Nota do cardápio

Nesta pesquisa, a variável dependente será a “nota do cardápio”, que é o resultado da avaliação qualitativa dos cardápios servidos nas escolas de ensino fundamental dos municípios que compõem a amostra. Esta variável servirá como indicador de desempenho em relação à execução do PNAE nos municípios. Pode-se argumentar que há muitas maneiras de se avaliar o desempenho de uma prefeitura na implementação do programa de alimentação escolar, mas para fins desta pesquisa, o foco será na qualidade da alimentação servida nas escolas, isto é, espera-se que os municípios ofereçam uma

²⁹ http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/index.asp

³⁰ Fonte: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-Globlal-2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2013

alimentação nutritiva, de qualidade e com regularidade a todos os alunos matriculados na educação básica.

O indicador de eficiência nutricional desenvolvido pela Ação Fome Zero ao longo de cinco anos fornece essa possibilidade de mensuração e de comparação entre uma grande quantidade de municípios. Essa metodologia vem sendo desenvolvida desde 2007, a análise inicial foi aplicada a dados referentes ao ano de 2006. De acordo com Domene *et al* (2011), a análise qualitativa considerou os seis grupos alimentares componentes do cardápio e indicadores complementares. No total são 18 componentes de avaliação para gerar o Indicador de qualidade para Cardápios da Alimentação Escolar. A nota máxima atribuída aos cardápios é de 5,6. Entre os anos de 2006 e 2010, houve alterações no valor desta nota máxima, que nos dois anos iniciais (2006 e 2007) era de 5,0; em 2008 e 2009 era de 5,4 e 2010 passou finalmente a ser 5,60. A fim de se evitar distorções, essas notas serão utilizadas de forma proporcional em uma escala de 0 a 10. O cálculo da nota dos cardápios foi realizado pela equipe da Ação Fome Zero com apoio de sistema informatizado, desenvolvido com esse propósito.

É solicitado às prefeituras, durante o processo de inscrição no Prêmio Gestor Eficiente da merenda Escolar que preencham um formulário com o cardápio servido em uma semana específica do ano indicada pela Ação Fome Zero. Neste formulário a prefeitura deve informar todos os alimentos servidos na escola ao longo da semana, a sua forma de preparo e o horário em que são servidos. Verifica-se, portanto, a frequência de cada grupo de alimento ao longo da semana, atribuindo-se uma pontuação específica cada vez que é verificada a presença do grupo.

Os grupos de alimentos avaliados são os seguintes: cereais/tubérculos, leguminosas, vegetais, frutas, carnes e – finalmente, ovos e leite/queijo/iogurte. A pontuação desses grupos é diferente, os cereais e tubérculos por serem os mais comuns de se encontrar nos cardápios, recebem uma pontuação menor. Além disso, outros tipos de alimentos tais como frituras, embutidos, doces, enlatados e formulados recebem uma pontuação negativa. Avalia-se também a compatibilidade do tipo de alimento com o horário em que é servido. Ao final, cada município recebe uma nota para o seu cardápio e é feito um ranking com todos os municípios avaliados. O Anexo 1 detalha os critérios utilizados

para o cálculo da nota, considerando-se a nota mais alta de 5,6. A nota máxima, portanto, indica que todos os grupos de alimentos foram oferecidos, em horário compatível ao longo da semana. Além disso, a prefeitura oferece um alimento complementar a refeição servida todos os dias (como um lanche ou café da manhã, por exemplo). E por fim, não usa: doce, embutido, fritura, enlatado, formulado, achocolatado ($5,0+0,4+0,2 = 5,6$).

Durante a entrevista realizada com Domene (2013), uma das idealizadoras desta metodologia de análise de cardápios, foi discutida a viabilidade de se considerar esta variável “nota de cardápio” como um fator determinante para análise da qualidade da implementação da alimentação escolar, isto é, considerar esta como a variável dependente. Primeiramente foi reconhecido de que ela é o resultado de anos de tentativa, de aproximação do que é um cardápio adequado. Entretanto, não se pode ignorar o fato de que a alimentação é permeada de uma multidimensionalidade e que, por mais que essa análise de cardápio venha a ser sofisticada, ela possui limitações para explicar a realidade.

A opção pela análise de uma amostra com um número elevado de municípios implica a necessidade de se fazer algumas concessões. Dessa forma, é importante deixar claro quais os riscos em termos de distorções da análise que se está assumindo ao se fazer essa opção metodológica. Um dos pontos fortes em defesa dessa metodologia de análise dos cardápios é que ela foi desenvolvida e utilizada ao longo de cinco anos³¹. Em todos esses anos houve avaliação presencial em uma amostra de cerca de 40 municípios por ano. O que proporcionava a oportunidade de contrastar a avaliação desenvolvida com a implementação real do PNAE e o grau de distorção entre a nota do cardápio e o que se via na ponta era baixo.

É possível afirmar que a metodologia reflete em grande medida a decisão política de investir no programa, porque ela ajuda a identificar os perfis de cardápio, o que um município prioriza no que tange à aquisição de gêneros alimentícios. Portanto a principal limitação é que uma vez identificado esses perfis de cardápio, não é possível detectar a qualidade em si do que é servido em termos de alimentação escolar, ou seja, a

³¹ Essa metodologia de análise de cardápios continua a ser utilizada pela Ação Fome Zero, entretanto estamos considerando os seus cinco primeiros anos de uso.

qualidade da preparação da alimentação, uma vez que há muitas etapas que compõem o processo de implementação após a elaboração do cardápio.

Segundo Domene (2013), esse fator limitador da variável uma vez reconhecido não pode eliminar a sua validade pois, de forma inédita, a partir do esforço de uma organização da sociedade civil, a Ação Fome Zero, o mesmo indicador foi submetido à opinião de especialistas por sucessivos anos. Domene reforça que não há registro, mesmo internacionalmente, de uma experiência – seja em alimentação escolar ou em outra política de alimentação – que tenha feito por tanto tempo e com tantos especialistas envolvidos uma análise equivalente. Entretanto, segundo ela, é um instrumento que ainda necessita de uma validação, de uma formalização acadêmica para uma consolidação definitiva.

5.3.3 Participação Social

5.3.3.1 Quantidade de reuniões realizada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

O objetivo desta variável é indicar o nível de atividade do CAE, analisar os conselhos pelo seu grau de atividade, isto é, quanto maior o número de reuniões, maior o grau de atividade. Considerando-se o tamanho da amostra desta pesquisa, a análise caso a caso das principais atividades desenvolvidas pelo conselho se mostrou inviável, pois implicaria a necessidade de realizar uma avaliação individual de cada ata de reunião e assim categorizar os principais temas tratados.

A reunião é considerada uma das principais atividades realizadas por um conselho, pois é onde as principais questões são discutidas e deliberadas. Caso o conselho empreenda outro tipo de atividade, geralmente ele se reporta aos demais conselheiros a respeito dela no momento da reunião. Além disso, é durante as reuniões em que as contas e demais documentos referentes à execução do programa são analisados. Não há uma quantidade pré-determinada de reuniões que devem ser realizadas pelo CAE. Dessa forma, com base na experiência empírica acumulada pela autora desta pesquisa em decorrência da

análise de dezenas de atas e da realização de entrevistas com conselheiros em municípios das cinco regiões do país, classifica-se um conselho com nível de atividade significativo aqueles que realizam ao menos seis reuniões ao ano.

Os dados referentes a esta variável serão obtidos junto a Ação Fome Zero e se referem ao período de 2006 a 2009. Para os dois primeiros, 2006 e 2007, anos contidos na amostra, os dados foram informados pelas prefeituras e não houve checagem em documentos. Para os dois últimos anos, 2008 e 2009, a organização solicitou cópia das atas de reunião e checkou a partir de alguns parâmetros tais como quórum, agenda da reunião e as deliberações e encaminhamentos se as reuniões podiam ser caracterizadas como tal. Os dados não estão disponíveis para o ano de 2010, uma vez que a questão não foi apresentada às prefeituras pela Ação Fome Zero e tampouco foram solicitados documentos para checagem.

5.3.3.2 *Forma de eleição dos representantes titulares da sociedade civil no CAE*

Esta é uma variável que contribui para entender o nível de mobilização social em torno da eleição dos representantes da sociedade civil no CAE. Qualquer organização social que atua no município pode se candidatar ao conselho. O que a legislação recomenda é que seja convocada de forma pública uma assembleia para eleição desses representantes. É difícil aferir a quantidade de municípios que de fato realizam este procedimento. A manipulação do processo eleitoral dos conselheiros é um fato recorrente nos municípios brasileiros. Por um lado, o executivo municipal não quer se submeter a uma instância de controle independente. Por outro, há que se reconhecer que a maior parte da sociedade civil ignora a existência deste espaço de participação e as convocatórias para a assembleia, mesmo que públicas, podem atrair um número pequeno de participantes. Esse dado também foi obtido junto a Ação Fome Zero. O dado é informado pela prefeitura sem que haja a checagem de documentos.

5.3.3.3 Segmento de origem do presidente do conselho

Como já explicitado anteriormente, o CAE possui quatro segmentos representados³²: executivo municipal, pais de alunos, professores e sociedade civil. Destes, apenas o executivo municipal está proibido de assumir a presidência do conselho de acordo com a lei. Esses dados foram obtidos junto à Ação Fome Zero, informados pelas prefeituras. Esse é um dado cuja checagem não é simples. Como o executivo municipal está proibido por lei de assumir a presidência do conselho, esta será uma resposta pouco citada pelas prefeituras. No entanto, na prática, observamos que os múltiplos papéis assumidos pelos atores sociais em seu cotidiano tornam totalmente possível que um representante do executivo assuma tal função. Pode ser por meio de um pai de aluno que tem um cargo de confiança na prefeitura ou algum funcionário municipal que pode ser eleito por uma organização da sociedade civil, por exemplo.

Quadro 1: Resumo das variáveis a serem analisadas na pesquisa

Variáveis Demográficas	Variáveis Político-institucionais	Variáveis de Participação Social
<ul style="list-style-type: none">• População do município• Quantidade de alunos• Quantidade de escolas• Quantidade de Alunos/Escola	<ul style="list-style-type: none">• Percentual de Complementação da Prefeitura• Receita Municipal Per Capita• Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)• Nota de Cardápio	<ul style="list-style-type: none">• Segmento de origem do presidente do CAE• Forma de eleição do representante da sociedade civil no CAE• Quantidade de reuniões realizada pelo CAE por ano

³² Até o ano de 2009, o CAE possui cinco integrantes. Em relação à composição atual, a diferença era a presença de um representante da Câmara Municipal.

5.4 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS DA PESQUISA

Será apresentada neste tópico uma análise descritiva dos dados coletados para a pesquisa com o objetivo de discutir mais detalhadamente o comportamento das variáveis utilizadas neste estudo e também com o propósito de ilustrar aspectos relativos à implementação do PNAE a partir da amostra utilizada. A Tabela 04 contém a quantidade de alunos atendidos pelo PNAE, uma variável demográfica, em cada um dos anos da amostra, distribuídos por região. Na última linha da tabela 4, encontra-se qual o percentual de alunos em cada ano em relação ao total da população brasileira. Para fins desta pesquisa, trabalha-se apenas com os beneficiários do PNAE matriculados em escolas do Ensino Fundamental. Percebe-se a partir dos dados abaixo que a quantidade de alunos da região sudeste corresponde a cerca de 50% do total da amostra em todos os anos da série. A região nordeste, apresenta com a segunda maior quantidade de alunos.

Um aspecto que pode ser questionado em relação a esses dados é sobre a variação na quantidade de alunos entre os anos da amostra. É válido destacar que isso não se deve apenas à variação da quantidade de municípios inscritos para participar de cada edição da premiação promovida pela Ação Fome Zero, mas também pelo perfil populacional dos municípios participantes. Um exemplo que ilustra essa questão é a comparação entre os anos de 2008 e 2009. Apesar da quantidade de municípios da amostra em 2009 ser maior – 787 – que a amostra do ano de 2008 – 692 – a quantidade de alunos é menor. A participação ou não de grandes cidades, com mais de 500 mil habitantes é um fator que incide no comportamento destes dados. Um município como o Rio de Janeiro, por exemplo, que possui mais de um milhão de alunos matriculados quando não se inscreve, provoca variação significativa neste dado de um ano para outro.

Além disso, a Tabela 4 também apresenta uma comparação entre o número de alunos por ano da amostra com o total da população brasileira, com base nos dados do censo do IBGE. Para os três primeiros anos da amostra, utilizaram-se os dados do Censo de 2007 como referência e para 2009 e 2010, os dados do Censo de 2010. O objetivo é visualizar qual o contingente populacional que a amostra utilizada na pesquisa abrange. O

menor percentual é identificado em 2006, em que a amostra corresponde a 2,75% do total da população brasileira. O maior percentual é o do ano de 2010, 4,30%.

Tabela 4: Quantidade de alunos Atendidos pelo PNAE em cada um dos anos da amostra, distribuídos por região

Região	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Centro-Oeste	302.991	6,0%	465.667	6,9%	305.112	5,2%	377.448	8,3%	537.123	6,7%
Nordeste	1.098.327	21,7%	1.159.796	17,3%	816.071	14,0%	791.455	17,5%	1.302.132	16,3%
Norte	593.840	11,7%	447.873	6,7%	642.368	11,1%	257.614	5,7%	674.775	8,5%
Sudeste	2.474.713	48,9%	3.691.919	55,0%	3.463.696	59,6%	2.458.479	54,2%	4.319.736	54,2%
Sul	588.265	11,6%	949.286	14,1%	585.684	10,1%	649.464	14,3%	1.140.936	14,3%
Total Geral	5.058.136	100%	6.714.541	100%	5.812.931	100%	4.534.460	100%	7.974.702	100%
População BR	183.989.711	(2007)	183.989.711	(2007)	183.989.711	(2007)	185.508.103	(2010)	185.508.103	(2010)
Alunos/População		2,75%		3,65%		3,16%		2,44%		4,30%

Na Tabela 05 a seguir é possível observar o número de escolas por região nos cinco anos da amostra. A quantidade de unidades escolares em conjunto com a o número de alunos beneficiados pelo PNAE são dois fatores que influenciam na forma como cada município implementa o programa. Consideram-se apenas as escolas de Ensino Fundamental. Em termos percentuais, a proporção de escolas em cada região da amostra segue uma distribuição semelhante a da quantidade de alunos, exposta na Tabela 04, a região sudeste responde pela maior parte das escolas da amostra; e em segundo lugar está a região nordeste com a maior quantidade de escolas. Também é possível perceber nestes a variação nos dados ao longo dos anos que pode ser compreendida por meio da mesma explicação dada à variação dos dados da Tabela 4.

Tabela 5: Número de Escolas por Região por Ano

Região	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Centro-Oeste	1.012	5,8%	1.290	4,9%	874	4,8%	1.040	6,0%	1.386	5,0%
Nordeste	5.319	30,5%	5.073	19,2%	4.233	23,4%	4.560	26,2%	5.871	21,0%
Norte	2.353	13,5%	2.057	7,8%	2.393	13,3%	1.090	6,3%	2.490	8,9%
Sudeste	6.497	37,2%	14.540	55,0%	6.760	37,4%	8.145	46,7%	12.731	45,6%
Sul	2.283	13,1%	3.460	13,1%	3.798	21,0%	2.594	14,9%	5.436	19,5%
Total Geral	17.464	100%	26.420	100%	18.058	100%	17.429	100%	27.914	100%

A seguir serão apresentadas duas tabelas que evidenciam o volume de recursos investidos na compra de alimentos para o PNAE. Parte dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios e outra parte correspondente aos recursos próprios das gestões municipais. A Tabela 06 apresenta o valor total de recursos repassados pelo FNDE e o valor total da complementação financeira das prefeituras por ano e por região, sem correção monetária. Já a Tabela 7 evidencia o percentual médio de complementação financeira realizada pelas prefeituras, por região, em relação ao valor total aplicado no PNAE em cada município, também sem correção monetária. Ou seja, percentual investido pela prefeitura em relação ao total deste investimento somado aos repasses do governo federal. A Ação Fome Zero não dispunha desses dados referentes ao ano de 2008. Portanto a série histórica desses dados engloba quatro anos: 2006, 2007, 2009 e 2010.

A análise desses dados financeiros não será realizada de forma isolada. Não se pretende analisar o volume de recursos recebidos do governo federal e o investimento da prefeitura ao longo dos anos. Isto é, se esse investimento aumenta ou diminui ao longo dos anos. A proposta é analisar ano a ano como se relaciona a quantidade de recursos investidos pelas prefeituras com a nota do cardápio. As duas tabelas a seguir, com os dados de forma descritiva, possibilitam a visualização do volume de recursos recebido pelas prefeituras, que variam porque a quantidade de municípios inscritos varia de um ano para outro e segundo porque além da quantidade, o perfil populacional dos municípios é diferente. Por meio da Tabela 7 é possível identificar a média por região do valor investido pelas prefeituras no programa com seus recursos próprios. Apesar da amostra de municípios ser

diferente para cada um dos anos, o que é interessante observar é que o norte e o nordeste tendem a apresentar os menores percentuais de investimentos próprios frente às demais regiões. Com exceção do nordeste em 2007, quando apresentou uma complementação superior à região norte e centro-oeste; e a região norte em 2009, quando apresentou um nível de complementação superior a região sul.

Tabela 6: Valor total de recursos repassados pelo FNDE e o valor total da complementação financeira das prefeituras por ano e por região

Região	FNDE 2006	Prefeitura 2006	FNDE 2007	Prefeitura 2007
Centro-Oeste	62.899.892	51.507.951	18.558.139	7.974.245
Nordeste	199.587.468	27.583.244	50.894.144	25.966.554
Norte	20.732.973	9.313.093	19.100.982	7.772.027
Sudeste	351.546.560	341.836.166	146.763.867	131.763.432
Sul	226.686.070	150.682.797	41.239.653	22.208.182
Total Geral	861.452.963	580.923.251	276.556.786	195.684.439
Região	FNDE 2009	Prefeitura 2009	FNDE 2010	Prefeitura 2010
Centro-Oeste	21.898.109	19.210.890	111.783.039	33.987.228
Nordeste	1.052.899.290	224.738.119	797.675.929	41.743.907
Norte	16.661.641	8.916.941	40.728.839	13.654.566
Sudeste	1.480.328.044	938.307.033	553.624.734	538.063.541
Sul	642.667.043	241.161.378	334.140.187	228.155.236
Total Geral	3.214.454.127	1.432.334.361	1.837.952.728	855.604.478

Tabela 7: Percentual Médio de Complementação Financeira das Prefeituras, por região, em relação ao valor total aplicado no PNAE em cada município.

Região	CM 2006	CM 2007	CM 2008	CM 2009	CM 2010
Centro-Oeste	45,0%	30,1%	sem dados	46,7%	23,3%
Nordeste	12,1%	33,8%	sem dados	17,6%	5,0%
Norte	31,0%	28,9%	sem dados	34,9%	25,1%
Sudeste	49,3%	47,3%	sem dados	38,8%	49,3%
Sul	39,9%	35,0%	sem dados	27,3%	40,6%
Total Geral	40,3%	41,4%	sem dados	30,8%	31,8%

As próximas três tabelas dizem respeito às variáveis de participação social. Na Tabela 08 observa-se o segmento de origem do presidente do conselho nos cinco anos da amostra. De acordo com a legislação de referência, o presidente do CAE pode ser representante da sociedade civil, dos pais de alunos e dos professores. Não é permitido que o presidente do CAE seja representado pelo poder executivo ou pelo legislativo³³. De acordo com dados apresentados abaixo, observa-se que o segmento mais presente na presidência do CAE são os professores, seguido pelos pais e de alunos e pela sociedade civil. Esses dados refletem o fato de que realmente são os professores que – por estarem dentro das escolas – e também organizados em associações e sindicatos em muitos municípios consigam se organizar para assumir essa responsabilidade.

Um fato que chama atenção é a alta quantidade de prefeituras que não informaram o segmento de origem do presidente no ano de 2010 (28,5% do total de inscritas no ano). Ao se trabalhar os dados, a Ação Fome Zero costuma eliminar da base os questionários incompletos ou não validados (recebimento da autorização da prefeitura por escrito para participar da avaliação). No ano de 2010, a base foi construída incluindo formulários incompletos ao que se atribui o alto percentual de respostas não informadas para esta variável.

Tabela 8: Segmento de Origem do Presidente do CAE

Origem	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Sociedade Civil	81	15,8%	153	20,2%	153	22,2%	169	21,6%	181	16,8%
Professores	220	42,9%	367	48,5%	336	48,7%	405	51,7%	418	38,7%
Pais Alunos	117	22,8%	162	21,4%	166	24,1%	186	23,7%	161	14,9%
Executivo	81	15,8%	52	6,9%	21	3,0%	15	1,9%	10	0,9%
Legislativo	12	2,3%	11	1,5%	5	0,7%	2	0,3%	2	0,2%
Não informado	2	0,4%	12	1,6%	9	1,3%	7	0,9%	308	28,5%
Total	513	100%	757	100%	690	100%	784	100%	1080	100%

³³ Este segmento foi excluído da composição do Conselho de Alimentação Escolar em 2009, com a aprovação da Lei No 11.947 de 2009.

A segunda variável, apresentada na Tabela 09, deste bloco sobre atuação do CAE a ser analisada diz respeito à **forma de eleição do representante da sociedade civil no conselho**. Foram apresentadas às prefeituras três possibilidades de resposta: realização de assembleia entre entidades da sociedade civil, indicação desse representante por uma entidade específica da sociedade civil e, por fim, outra opção com o campo para ser indicada qual opção pela prefeitura. O que a legislação de referência indica é que esse representante deve ser eleito por meio de uma assembleia entre organizações da sociedade civil. Segundo os dados fornecidos pelas prefeituras, apresentados, observamos que, na maior parte dos municípios, compreendidos na amostra, a forma de eleição utilizada para se definir os representantes da sociedade civil foi a assembleia. A segunda forma mais utilizada foi a indicação de um representante de uma entidade específica da sociedade civil. Da mesma forma, que na Tabela 08, há um grande número de casos não informados. E a explicação é que a base foi construída incluindo formulários incompletos ao que se atribui o alto percentual de respostas não informadas para esta variável.

Tabela 9: Forma de Eleição do Representante da Sociedade Civil no CAE

Origem	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
sem assembleia, soc.civil	85	16,6%	94	13,0%	63	9,3%	55	7,2%	42	3,9%
outra forma	30	5,8%	22	3,0%	21	3,1%	28	3,7%	20	1,9%
com assembleia	398	77,6%	599	82,8%	588	87,2%	673	88,1%	700	65,5%
não informado	0	0,0%	8	1,1%	2	0,3%	8	1,0%	306	28,7%
Total	513	100%	723	100%	674	100%	764	100%	1068	100%

A **quantidade de reuniões realizada pelo conselho ao longo do ano**, como já apresentado anteriormente, pode ser utilizada como um indicador da intensidade de atividade do conselho. Sem entrar no mérito da qualidade desta atividade, o que se está colocando em foco aqui é simplesmente se o conselho está ativo ou não. Isto é, pretende-se avaliar se é possível identificar algum tipo de tendência entre os conselhos a partir de distintos níveis de atividade (quantidade de reunião).

Apresenta-se na Tabela 10 abaixo a média de reuniões realizadas pelo CAE entre os anos de 2006 e 2009 por região. Os dados não estavam disponíveis para o ano de 2010. Além disso, observa-se uma significativa diferença na média geral de reuniões dos anos de 2006 e 2007 em relação e 2008 e 2009. Nos dois primeiros anos da amostra os dados eram informados livremente pelas prefeituras. Já nos dois últimos, a informação foi validada mediante a checagem das próprias atas de reunião. O critério utilizado para a checagem foi por meio da leitura de cada ata de reunião, realizada pela equipe da Ação Fome Zero, verificar se os temas e encaminhamentos registrados tinham relação com a função finalística do conselho que é acompanhar a execução físico-financeira do PNAE. Não há uma determinação na normatização do PNAE sobre o número de reuniões que deve ser realizado pelo CAE ao longo do ano. O foco da norma está nas atribuições do conselho frente ao programa.

Tabela 10: Média de Reuniões (MR) Realizadas por Ano pelo CAE, por Região

Região	MR 2006	MR 2007	MR 2008	MR 2009	MR 2010
Centro-Oeste	6,2	6,1	5,2	4,7	sem dados
Nordeste	6,2	6,5	4,6	3,9	sem dados
Norte	8,0	7,7	4,8	4,3	sem dados
Sudeste	6,1	6,6	4,9	4,6	sem dados
Sul	6,6	6,3	4,9	4,6	sem dados
Total Geral	6,3	6,5	4,9	4,5	sem dados

A segunda etapa da análise dos dados obtidos para este estudo consistirá da realização de análises de correlação entre as variáveis por meio de regressão linear univariada. Espera-se poder identificar alguns fatores que incidem na qualidade da implementação do PNAE pelos municípios quando se avalia características demográficas, político-institucionais e de participação social.

5.5 ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS DA PESQUISA

Uma vez caracterizada a amostra utilizada nesta pesquisa, o foco agora será na análise estatística dos dados. Optou-se pela utilização da regressão linear univariada para identificação das possíveis correlações entre as 11 variáveis definidas para este estudo. A nota do cardápio foi definida como variável dependente, uma vez que dentre os dados coletados é o que melhor pode ser utilizado como indicador para comparar a qualidade da implementação do PNAE entre as prefeituras. Essa variável atribui um critério mensurável ao benefício mais tangível do PANAÉ, uma alimentação nutricionalmente equilibrada, saudável e de qualidade. A partir da definição da variável dependente, a nota do cardápio foi testada em relação as 10 variáveis por meio da regressão linear univariada, a fim de se identificar quais são as que possuem um maior grau de correlação com a variável dependente. Os testes foram aplicados para os dados dos cinco anos compreendidos na amostra, de 2006 a 2010, com análises ano a ano. Isto é, para cada variável, foram realizadas cinco análises, exceto nos casos das variáveis em que os dados não estavam disponíveis para todos os anos. Importante esclarecer que os municípios da amostra foram analisados de forma agregada, não foi atribuído nenhum tipo de fator para agrupar os municípios, tais como quantidade de habitantes, por exemplo, com a separação entre pequenos, grandes e médios municípios.

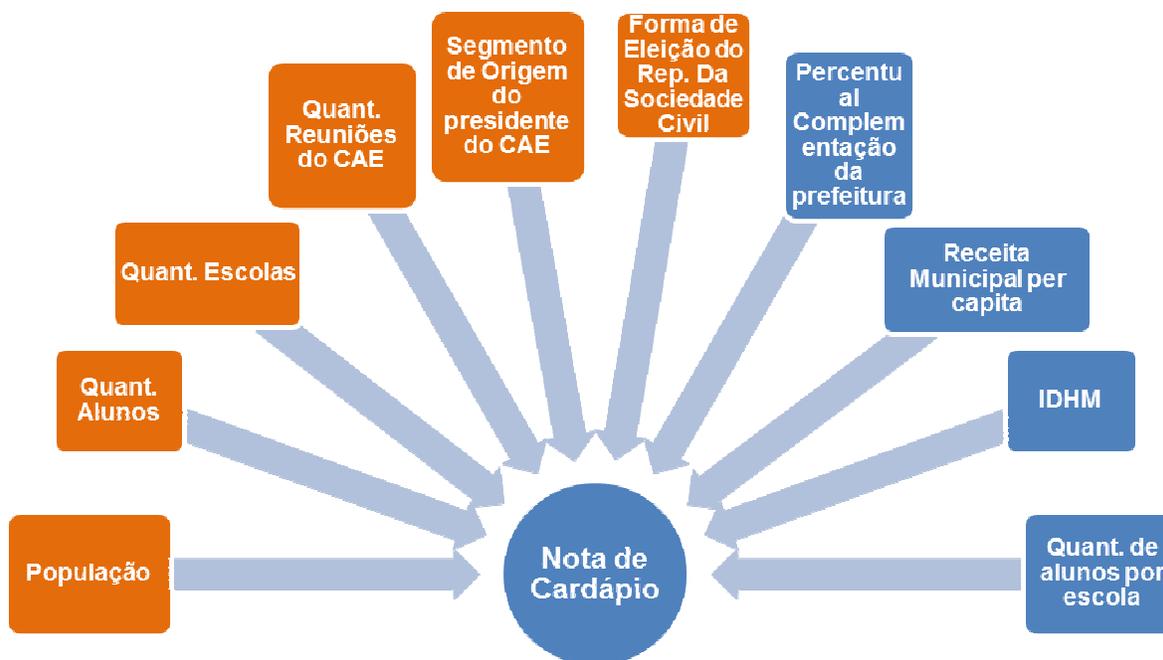
Buscou-se identificar dentre as 10 correlações possíveis quais as que possuem o maior coeficiente de determinação - R^2 . O R^2 varia de 0 a 1 e indica em percentagem o quanto o modelo de análise consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R^2 , maior é a capacidade explicativa do modelo de análise, isto é, quanto mais próximo da unidade for o coeficiente de determinação, tanto maior será a validade da regressão. Esse coeficiente indica o quanto da variação total é comum aos elementos que constituem os pares de variáveis analisados e deve ser interpretado como a proporção de variação total da variável dependente que é explicada pela variação da variável independente. A qualidade da regressão é, portanto, indicada por este coeficiente.

O grau de significância da análise estatística diz respeito ao grau de aleatoriedade dos resultados encontrados. É um limite que se estabelece como referência

para afirmar que os resultados não são resultantes de uma situação aleatória. São aceitos como estatisticamente significativos os níveis $p < 0,05$. O valor de $p < 0,05$ ou menor. Significa que se assume uma probabilidade de apenas 5% de que a diferença encontrada no estudo não seja verdadeira. O limite de 5% de probabilidade de erro significa que as diferenças que tiverem uma probabilidade acima desse limite não são significativas. Quanto menor o valor de p , menor será a probabilidade disso acontecer. Para todas as análises de correlação realizadas foi calculado o grau de significância. Foi possível notar em todos os casos que o mesmo é menos do que 0.05 (,000) o que demonstra que há significância estatística para a variação das médias entre as variáveis, o que sugere associação. Porém o índice de Sig não nos diz quais são as variações que podem ocorrer, apenas que elas existem.

A Figura 1 ilustra as análises realizadas. Dentre as dez possíveis correlações estabelecidas, seis delas apresentaram um R^2 abaixo de 1%. A capacidade explicativa dessas seis variáveis independentes: população do município, quantidade de alunos no município, quantidade de escolas no município, quantidade de reuniões realizada pelo CAE no ano, segmento de origem do presidente do CAE e a forma de eleição do representante da sociedade civil no CAE, possuem baixa capacidade, menos de 1%, de explicar a variação da nota do cardápio, a variável dependente. Já as análises realizadas entre as seguintes variáveis: percentual de complementação da prefeitura, receita municipal per capita, IDHM e quantidade de alunos por escola, apresentaram uma maior capacidade explicativa da variável dependente, nota de cardápio.

Figura 1: Variáveis utilizadas na análise quantitativa



5.5.1 Análise de correlação entre as variáveis demográficas e as variáveis de participação social e a Nota do Cardápio

Neste tópico serão explorados os resultados das análises de correlação cujo fator de determinação R^2 foi inferior a 1%, isto é, as variáveis que quando analisadas em relação à nota do cardápio apresentaram um baixo poder explicativo da qualidade da implementação da alimentação escolar nos municípios. São elas as variáveis demográficas e as variáveis de participação social.

A primeira expectativa em relação às análises realizadas era a de que os fatores demográficos tais como tamanho da população do município e quantidade de alunos atendidos pelo PNAE seriam fatores importantes para compreender a variação na nota do cardápio. Uma maior ou menor demanda de atendimento pelo PNAE poderia ajudar a

explicar a nota do cardápio, pois impõem condicionantes à implementação, ao tipo de alimento que é viável adquirir e distribuir e à forma de preparo dos alimentos. As análises demonstraram pouca capacidade de explicação desses fatores em relação à variável dependente, com R^2 abaixo de 1%, isto é, menos de 1% dos casos.

É importante mencionar que por meio da análise de casos individuais é possível identificar situações em que as questões demográficas podem se configurar como um importante fator explicativo da qualidade da alimentação. Principalmente pelo fato desta variável ser um indicativo de maior ou menor complexidade da implementação. Em um município de pequeno porte, por exemplo, com poucas escolas e com pequena dispersão dessas unidades escolares em seu território, é possível observar que se torna mais simples distribuir os alimentos e monitorar com grande frequência a preparação das refeições. De maneira diferente, um município de pequeno porte, mas com grande território e com uma grande dispersão das unidades escolares tem um incremento significativo no seu custo e na complexidade da implementação. Esta segunda realidade, comum a municípios localizados na região amazônica, em que as distâncias a serem percorridas para a distribuição dos alimentos são grandes impacta diretamente no tipo de cardápio a ser servido, já que o envio de alimentos frescos e *in natura* se tornam quase que inviáveis devido ao alto custo do transporte – a entrega precisaria ser semanal e em transporte refrigerado.

Foi observada entre os dados demográficos a possibilidade de se gerar uma nova variável para subsidiar a análise de correlação, a quantidade de alunos por escola. Que apresentou o R^2 maior que as outras três variáveis demográficas – população do município, quantidade de alunos e quantidade de escolas – analisadas em relação à nota do cardápio, como poderá ser observado em mais detalhes no tópico 5.5.5.

Sobre a participação social, esperava-se também que a quantidade de reuniões, já explicado na descrição desta variável como uma medida do grau de atividade do CAE (quanto mais reuniões, mais ativo é o conselho), seria um fator relevante para compreender as variações na nota do cardápio. O que se verificou foi um R^2 abaixo de 1%. É interessante destacar que a participação social é um princípio do PNAE e ao conselho é atribuído um papel central no acompanhamento da implementação do programa. Dessa forma, havia a

expectativa de que um maior volume de atuação do CAE teria como consequência uma maior incidência na qualidade da implementação do PNAE.

A efetividade da participação social nos espaços institucionais tais como os conselhos de políticas públicas pode ser analisada a partir de distintos referenciais: 1) em relação a sua capacidade de empoderar politicamente os atores envolvidos nesses espaços; 2) no que diz respeito à capacidade de reduzir os níveis de corrupção no uso dos recursos públicos; 3) em relação a um maior acesso aos direitos garantidos por lei, isto é, maior democratização das políticas públicas; ou 4) a obtenção de um maior nível de qualidade na implementação das políticas públicas. Esta pesquisa tratou de analisar as consequências da participação sobre este quarto fator.

É possível apontar limites no que tange à análise estatística desenvolvida nesta pesquisa sobre a atuação do CAE relacionada à qualidade da alimentação escolar. Principalmente pela quantidade de fatores relacionados à participação social e que não foi possível incluir na análise estatística pela ausência de dados. Ou o limite pode ser associado ao método em si, que ao trabalhar com uma amostra grande e diversificada abandona a especificidade dos contextos sócio-políticos de cada município. Mas, por outro lado, a discussão sobre a atuação do CAE tem sido permeada por alguns falsos consensos, subsidiados por noções excessivamente normativas sobre participação e controle social. Tem-se como foco um possível potencial transformador que os espaços de participação possuem. Mesmo que os dados aqui apresentados, por cautela, não devam ser encarados como conclusões sobre a questão, cabe problematizar que pode não ser tão óbvio que a participação social implica em uma boa implementação das políticas públicas.

Alguns estudos neste campo teórico já buscam revisitar as expectativas com os espaços de participação institucionalizada a fim de se compreender qual de fato é o seu alcance. No que tange à possibilidade de incidir na qualidade da implementação das políticas públicas, faz-se necessário compreender o que significa na prática a natureza deliberativa do conselho. Esses espaços não se encerram em si mesmos e há um longo percurso entre a discussão e deliberação de prioridades e a sua adequada execução pelo poder público municipal que envolve aspectos burocráticos e de alocação de recursos financeiros e técnicos, assim como a priorização dessas questões frente a tantas outras que

estão sendo reivindicadas pela sociedade. O CAE apesar de ser por lei um órgão deliberativo, não possui nenhum poder de sanção frente à gestão pública. A vontade política do gestor público em implementar as deliberações do conselho ganha uma posição de destaque neste cenário. A partir destas considerações, ao se analisar casos específicos de conselhos muito atuantes em uma realidade de elevada qualidade na implementação da alimentação escolar, vale a pena analisar o histórico dessa política ao longo de mais de uma gestão, qual o nível de prioridade dada a essa política frente a outras demandas por serviços sociais básicos existentes, qual o tipo de relação existente entre o CAE e a gestão pública.

As questões de cunho eleitoral do CAE também foram analisadas. Isto é, o segmento de origem do presidente do CAE e a forma de eleição do representante da sociedade civil. Há diferença entre o presidente do CAE ser um representante dos professores ou um representante da sociedade civil local? Há diferença entre o representante da sociedade civil ser eleito em assembleia com ampla participação de associações locais ou ele ser indicado por uma entidade específica escolhida pelo prefeito? Os testes indicaram um R^2 abaixo de 1% na análise de correlação entre essas duas variáveis, individualmente, e a nota do cardápio. No entanto, avalia-se que esses dados considerados em uma perspectiva quantitativa possuem limitações quanto ao resultado. Realmente seria fundamental ter mais evidências sobre o que significa uma assembleia da sociedade civil na prática para os municípios. Que tipos de entidade participam dessas assembleias e assim poder compreender em mais detalhes o perfil associativo dos municípios. A ênfase a partir deste momento será na análise das correlações com maior fator de determinação, R^2 , identificadas a partir dos testes realizados entre as variáveis independentes e a variável dependente.

5.5.2 Correlação entre o percentual da complementação municipal e a Nota do Cardápio por município

O grau de correlação entre o percentual da complementação municipal frente ao total dos recursos para a alimentação escolar e a nota do cardápio foi calculado para os anos de 2006, 2007, 2009 e 2010. Na prática, corresponde à análise sobre a relevância do valor do investimento realizado com recursos próprios da prefeitura frente à qualidade alimentação escolar servida, avaliada por meio da nota do cardápio. Ou seja, os municípios que possuem um maior percentual de complementação financeira tendem a possuir uma nota maior de cardápio?

Na Tabela 11, observa-se o grau de correlação para cada um dos anos da amostra. O ano de 2007 é o que se identificou o maior R^2 , 12,36%. Já no ano de 2010, identificou-se o menor R^2 , 3,35%. Não foi possível identificar na análise a razão da variação do R^2 , mas buscou-se, por meio de uma análise ao longo dos anos, evidenciar que para a maior parte deles, três dos quatro anos, o R^2 esteve acima de 5%. Além da tabela, constam deste tópico os quatro gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa. Optou-se por apresentar os dados relativos ao percentual da complementação em escala logarítmica de 10, a fim de facilitar a visualização dos dados. Não foi possível calcular o grau de correlação para o ano de 2008, devido à ausência dos dados referentes à complementação municipal neste ano. Além disso, o número de municípios da amostra varia em relação ao número de inscritos no ano em análise em função da disponibilidade dos dados das variáveis. Nem todos os municípios inscritos completam 100% do formulário de inscrição.

Durante a etapa qualitativa de análise dos dados³⁴, foi discutida com os três especialistas entrevistados a relevância deste fator para a qualidade da alimentação escolar. Segundo Domene (2013), apesar de ter melhorado os níveis de financiamento do PNAE por parte do governo federal, ainda há um grande déficit entre o que o programa demandaria de recursos para ser melhor do que de fato é. Poderia haver uma condição de alimentação

³⁴ A metodologia utilizada nesta etapa será descrita em detalhes no tópico 5.6.

melhor com mais dinheiro, já que é muito difícil trabalhar com o recurso que os municípios recebem por parte do FNDE. Domene (2013) reforça ainda que os municípios que não conseguem fazer uma complementação dos recursos financeiros podem enfrentar grandes dificuldades para servir uma alimentação de qualidade nas escolas. O financiamento é um ponto crucial que pode inclusive se sobrepor à qualificação de recursos humanos.

Magalhães (2013) acrescenta que a questão da contrapartida e a sua relação com a qualidade pode ser percebida também na melhoria de aspectos higiênico-sanitários relativos à preparação da alimentação escolar. Isso porque são necessários investimentos financeiros para melhorar a estrutura das cozinhas, investir em um *layout* mais eficiente, isto é, a estrutura físico-funcional. Além dos investimentos necessários para treinamento para as merendeiras e compra de equipamentos e utensílios para as cozinhas. Magalhães (2013) destaca ainda que é preciso considerar a contrapartida realizada pelas prefeituras por meio de ações e projetos para estimular a produção própria de alimentos: hortas e padarias comunitárias. No que tange a esse perfil de complementação, apesar da sua relevância, essa pesquisa não conseguiu coletar dados consistentes a esse respeito. Principalmente porque são aspectos que não são contabilizados nas prestações de contas e demonstrativos financeiros oficiais.

Um fato importante no que diz respeito à complementação financeira é que os municípios brasileiros possuem um alto grau de responsabilidade sobre a execução do PNAE. E na prática o programa jamais funcionará sem que haja algum investimento próprio, uma vez que toda a questão de infraestrutura, logística e recursos humanos está a cargo da prefeitura. O peso de arcar com essas responsabilidades e também fazer frente à necessidade de complementar o recurso financeiro para compra de gêneros alimentícios se torna insustentável para as gestões municipais com pouca capacidade de arrecadação própria. A partir dessas considerações, optou-se por realizar mais uma análise de correlação, desta vez entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita que será apresentada em mais detalhes no tópico 5.5.4 deste capítulo.

Tabela 11: Correlação entre o Percentual da Complementação e a Nota do Cardápio

% Complementação	Nota do Cardápio	Correlação (R ²)	Significância (p)	Tamanho da Amostra
2006	2006	0,0886	9,2 ⁻²⁰⁴	311
2007	2007	0,1236	3,8 ⁻³⁰¹	517
2009	2009	0,1161	9,0 ⁻²³¹	501
2010	2010	0,0335	9,8 ⁻¹⁸³	447

Gráfico 1: Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2006

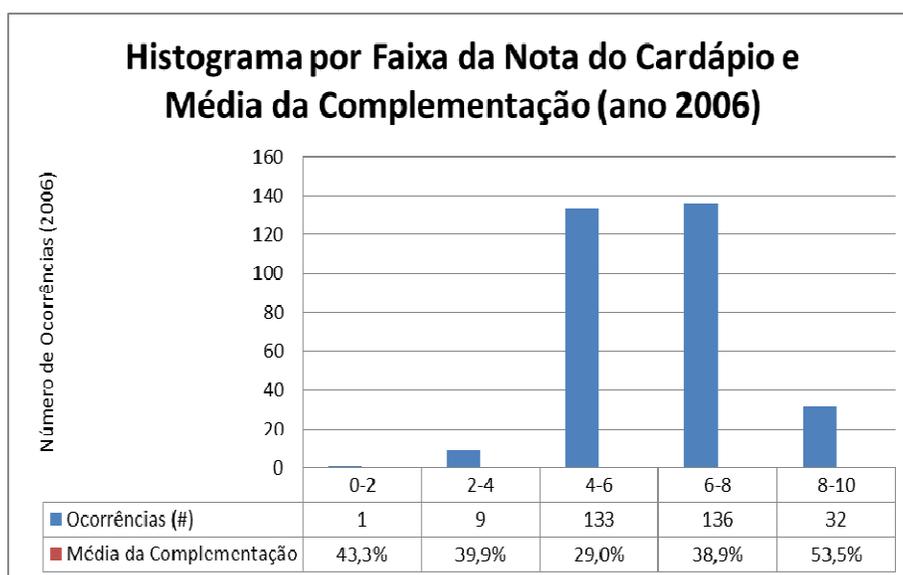
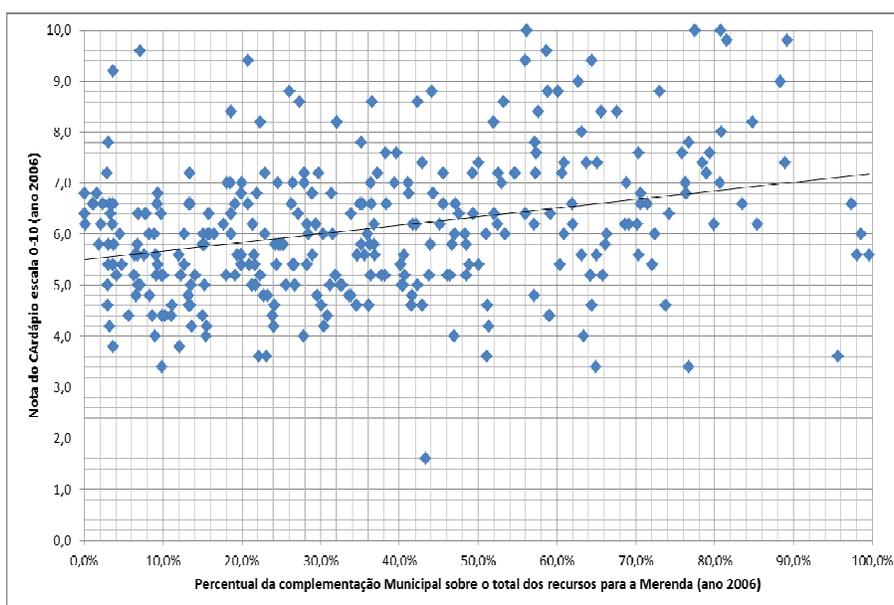


Gráfico 2: Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2007

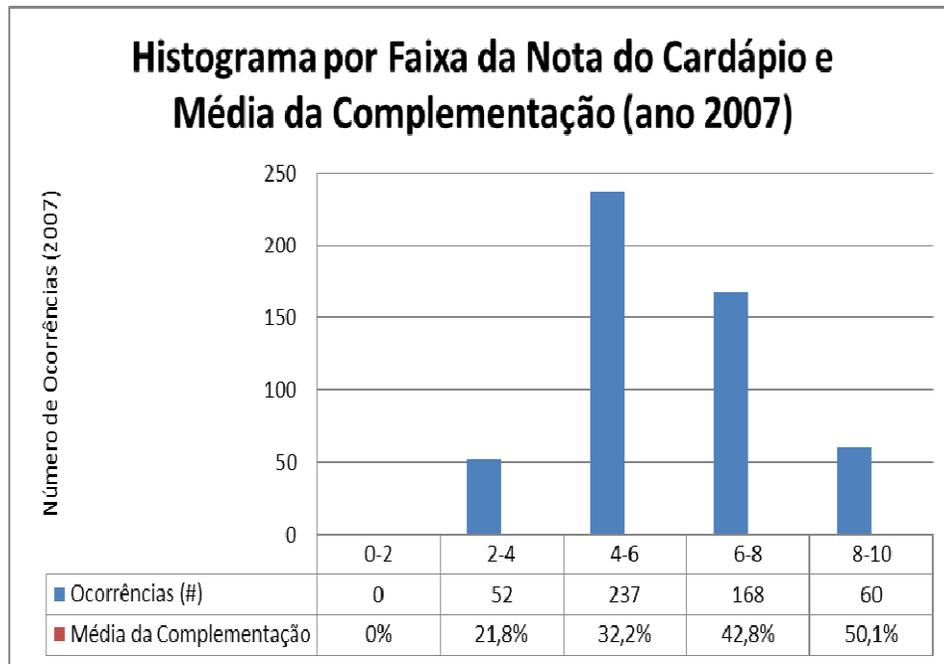
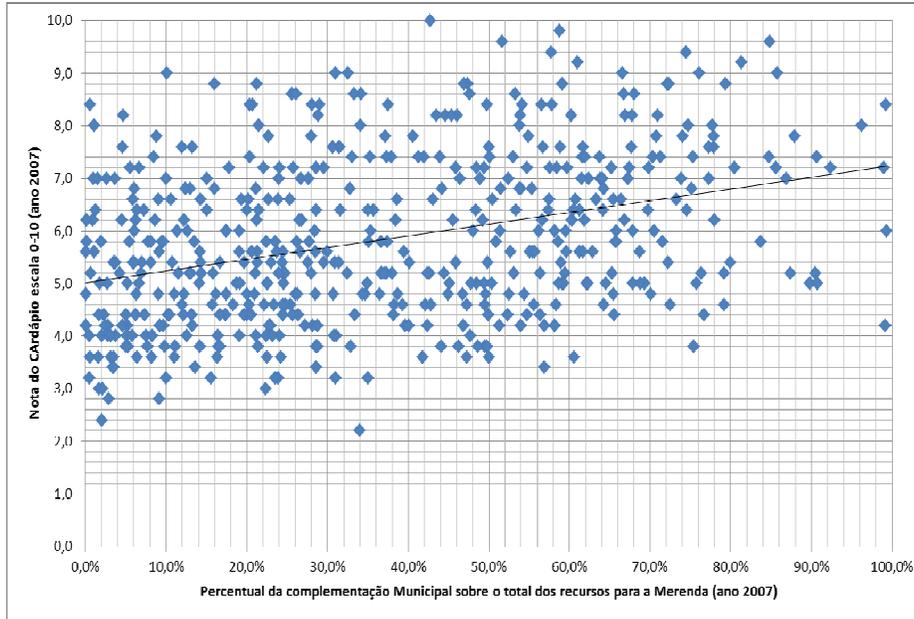


Gráfico 3: Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2009

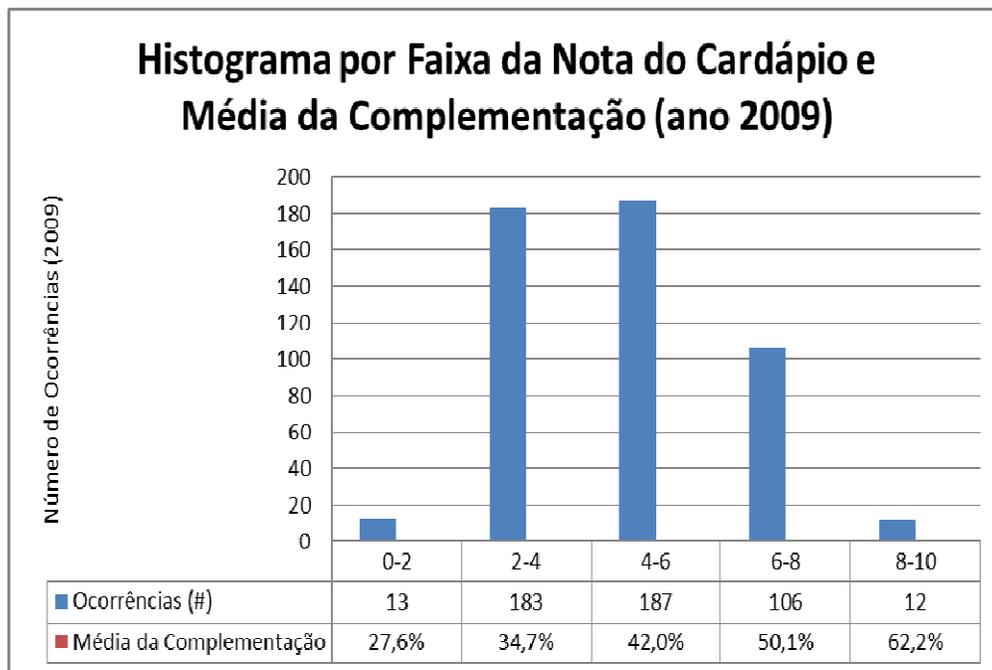
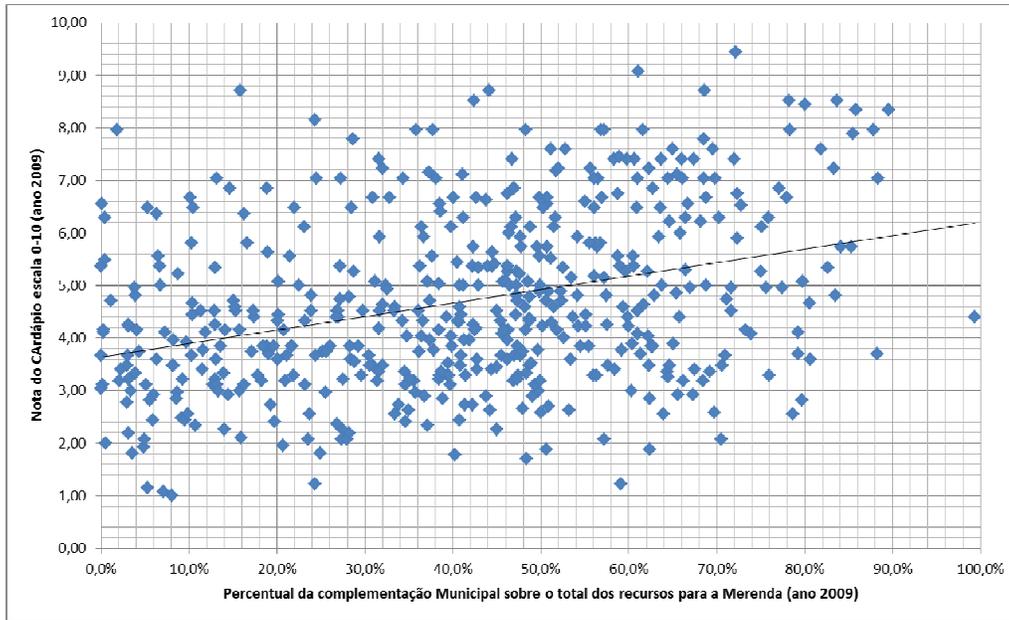
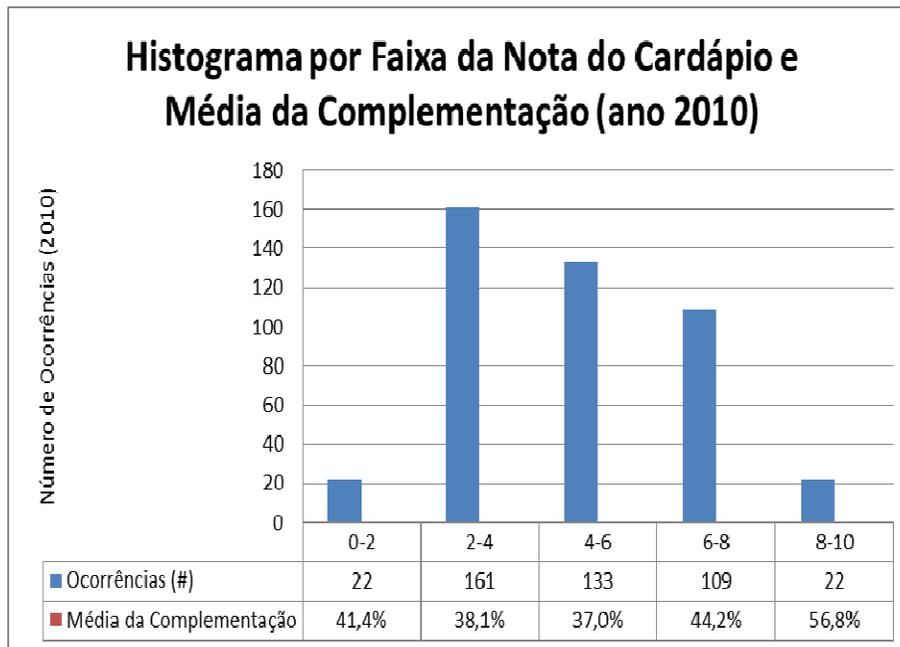
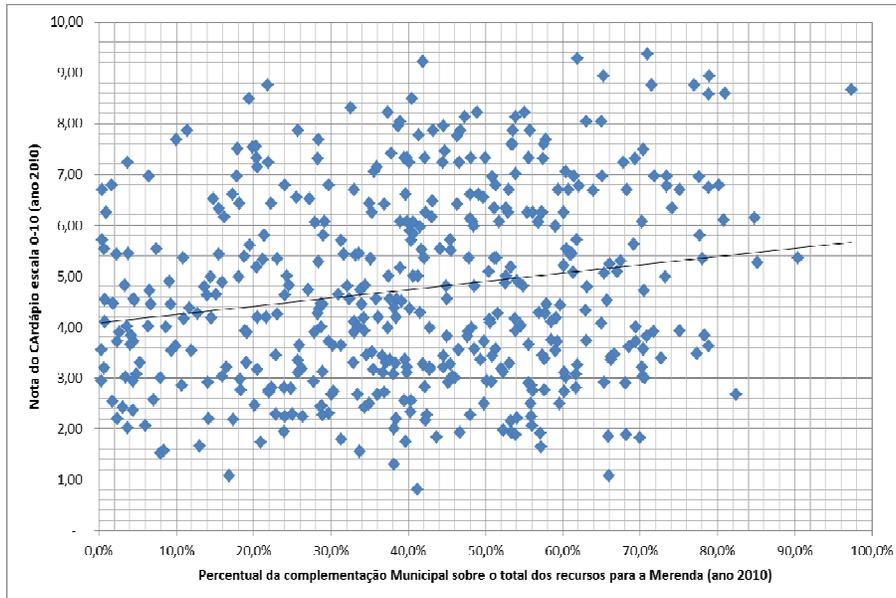


Gráfico 4: Correlação entre a Nota do Cardápio e o Percentual de Complementação em 2010



5.5.3 Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio

A análise de correlação entre a receita per capita e a nota do cardápio tem como objetivo identificar se os municípios com maior arrecadação e, portanto, com maior potencial para investimento próprio nos programas sociais e nas políticas públicas tendem a ter uma maior nota de cardápio. A correlação com os anos de 2006, 2007 e 2008 da amostra foi realizada com os dados da receita per capita de 2007 e para os anos de 2009 e 2010, foi usada a receita per capita de 2010 como referência. Foi para o ano de 2008 que se encontrou o maior R^2 , 0,0668. E para o ano de 2007, o menor R^2 , 4,07%. Constam deste tópico os cinco gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa. Optou-se por apresentar os dados relativos à receita per capita em escala logarítmica de 400, a fim de facilitar a visualização dos dados. Observa-se que, apesar de o R^2 não ser alto, ele se apresenta com um resultado equilibrado, com pequena variação ao longo dos anos.

Tabela 12: Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio

Receita Per Capta	Nota do Cardápio	Correlação (R^2)	Significância (p)	Tamanho da Amostra
2007	2006	0,0407	4,0 ⁻¹⁰⁴	371
2007	2007	0,0572	2,6 ⁻¹⁹⁸	624
2007	2008	0,0668	4,7 ⁻¹⁷⁴	597
2010	2009	0,0554	2,3 ⁻¹⁸⁵	581
2010	2010	0,0424	1,5 ⁻¹⁵⁷	485

Gráfico 5: Análise de Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2006

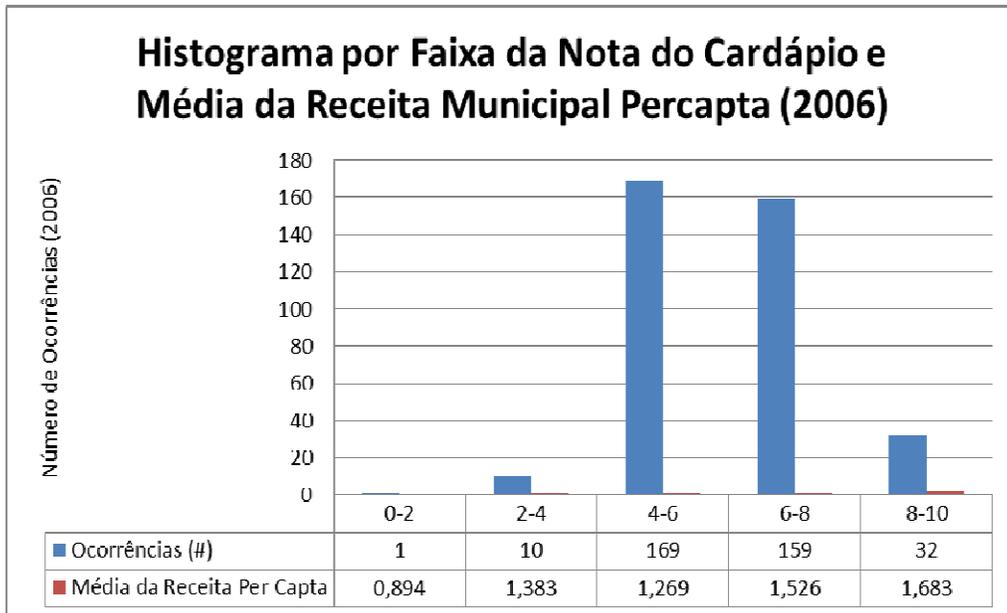


Gráfico 6: Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2007

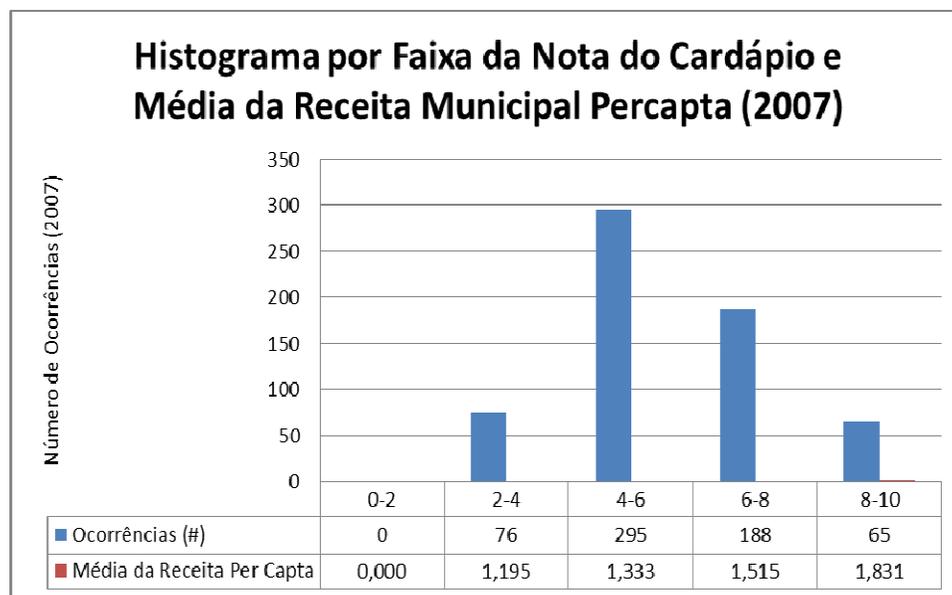
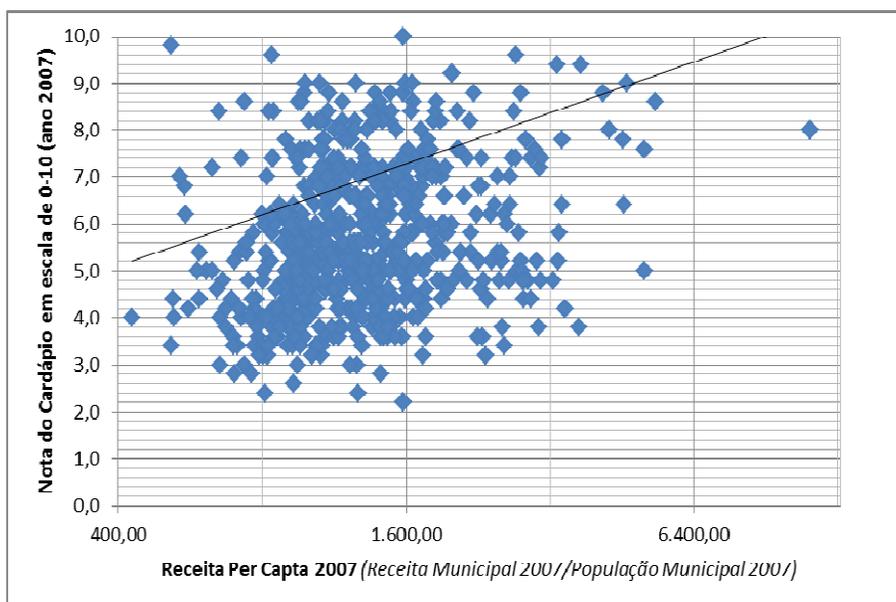


Gráfico 7: Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2008

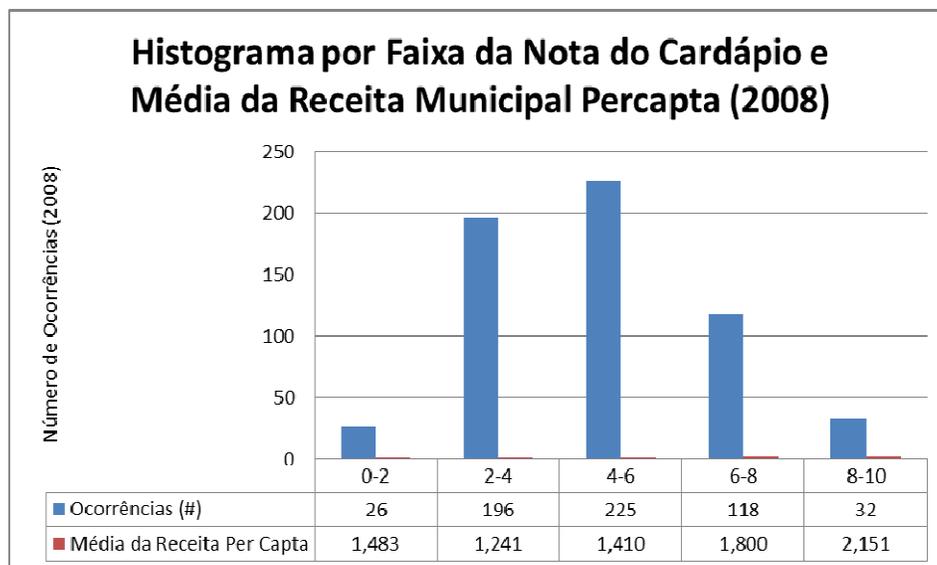
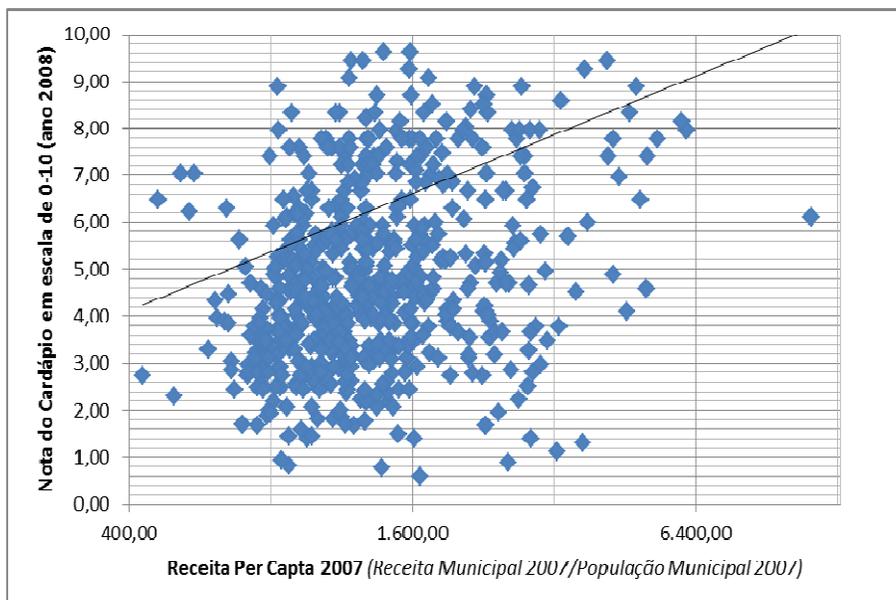


Gráfico 8: Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2009

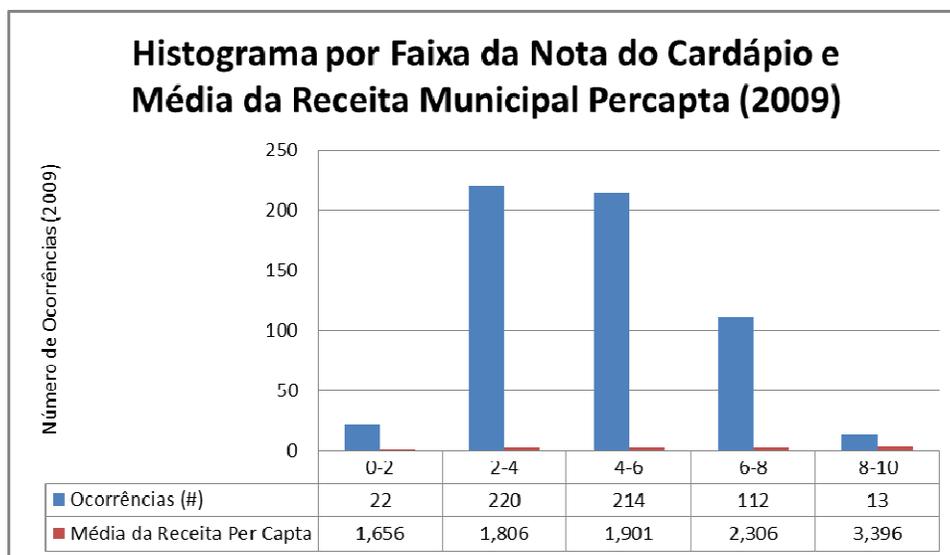
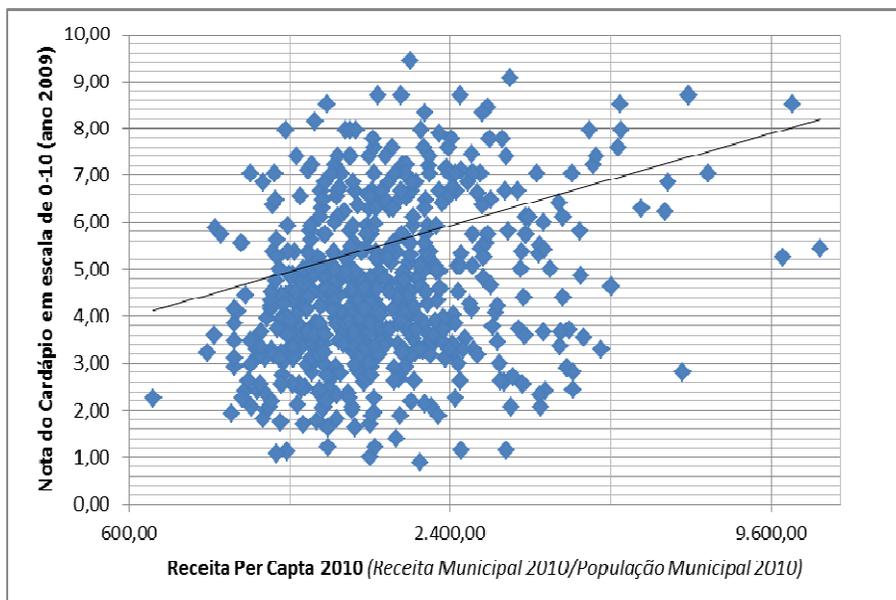
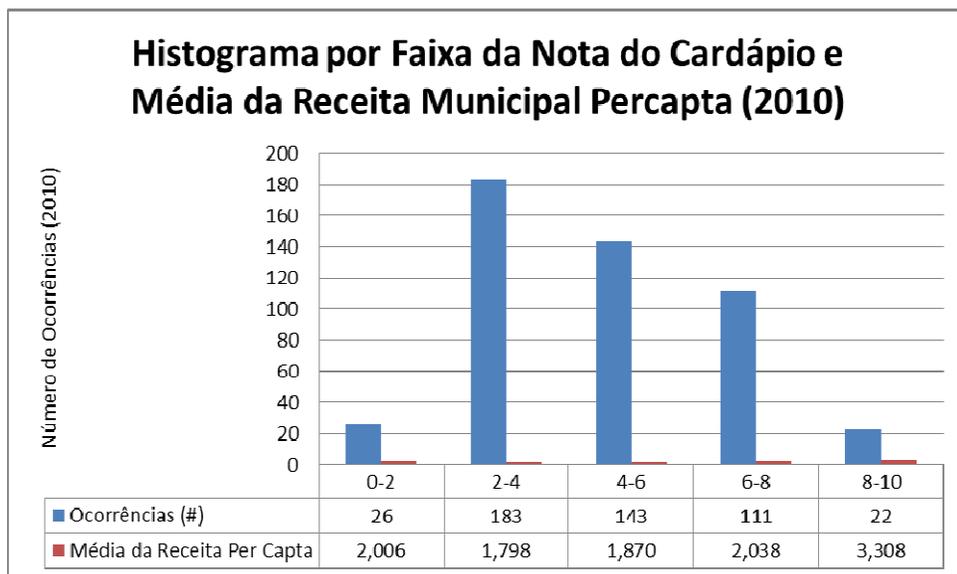
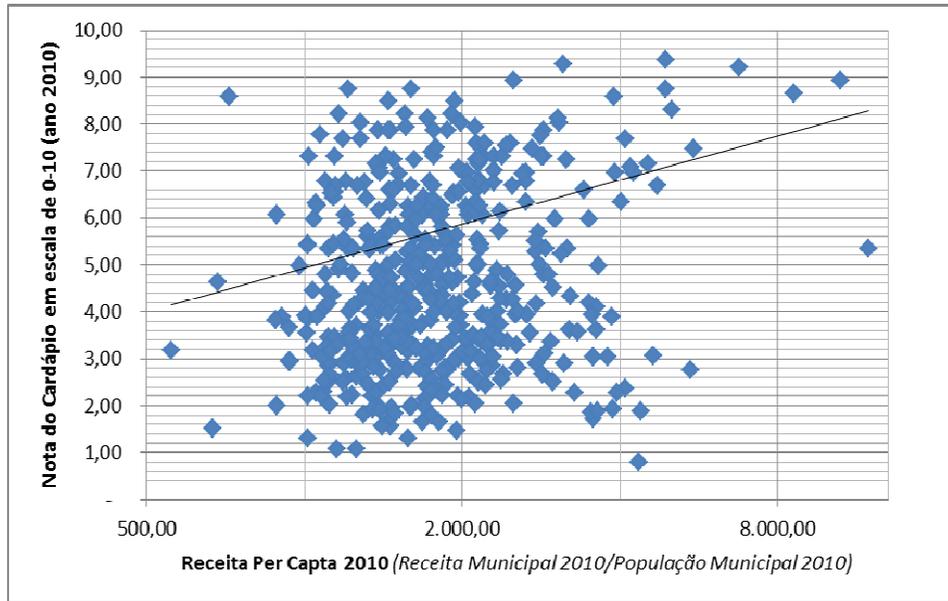


Gráfico 9: Correlação entre a Receita per capita e a Nota de Cardápio em 2010



5.5.4 Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita

Todas as correlações analisadas nesta pesquisa estabeleciam como variável dependente a Nota do Cardápio. Entretanto, após a realização dos testes com todas as variáveis surgiu uma nova questão, os municípios com um maior percentual de complementação financeira com recursos próprios para a compra de gêneros alimentícios tendem a possuir uma maior receita per capita? Para os anos de 2006 e 2007 da amostra, utilizou-se a receita per capita referente a 2007. E para os anos de 2009 e 2010 da amostra, utilizou a receita per capita de 2010. O maior R^2 foi identificado para o ano de 2006, 13,11%. E o menor R^2 para o ano de 2010, 8,52%.

De todos os testes realizados neste estudo, foi nesta análise que se identificou o maior fator de determinação, R^2 . A receita per capita que, como já explicado, reflete parte da capacidade de investimento do município é um fator que contribui para explicar o aporte de recursos por parte da gestão pública em um programa ou política pública. Ou seja, municípios que com maior arrecadação, tendem a investir mais na complementação da alimentação escolar. Constam deste tópico os quatro gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa. Optou-se por apresentar os dados relativos à receita per capita em escala logarítmica de 400, a fim de facilitar a visualização dos dados. Devido à ausência dos dados relativos à complementação para o ano de 2008, a análise de correlação foi desenvolvida para quatro dos cinco anos da amostra.

Tabela 13: Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capita

% Complementação	Receita Per-Capta	Correlação (R^2)	Significância (p)	Tamanho da amostra
2006	2007	0,1311	4,4 ⁻¹²³	419
2007	2007	0,1219	2,4 ⁻¹⁹⁷	756
2009	2010	0,0962	2,0 ⁻²⁰³	784
2010	2010	0,0852	5,2 ⁻²²³	1084

Gráfico 10: Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capta em 2006

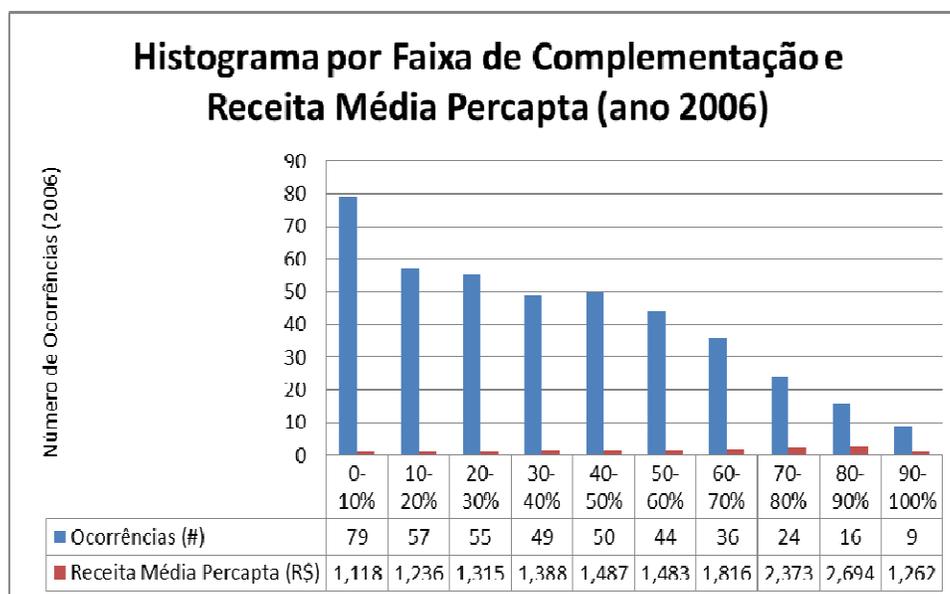
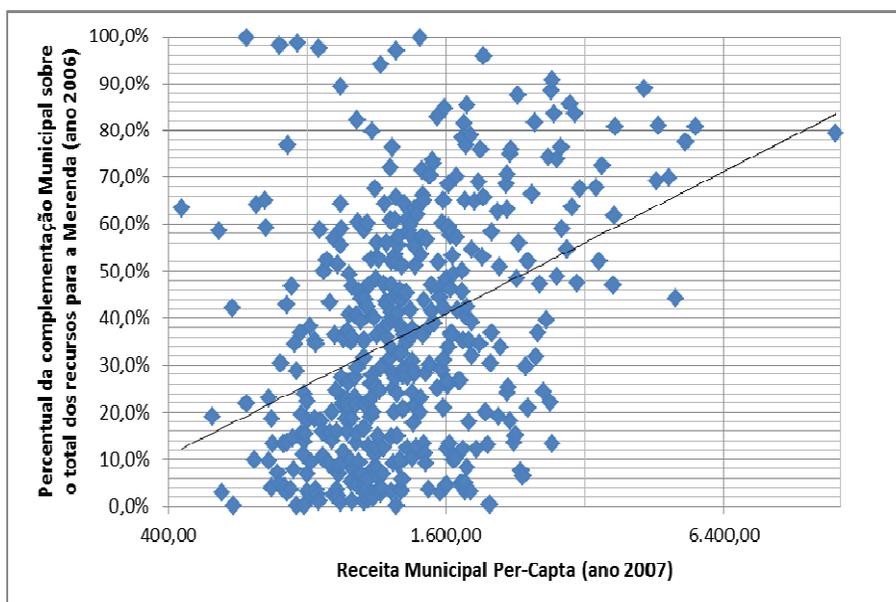


Gráfico 11: Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capta em 2007

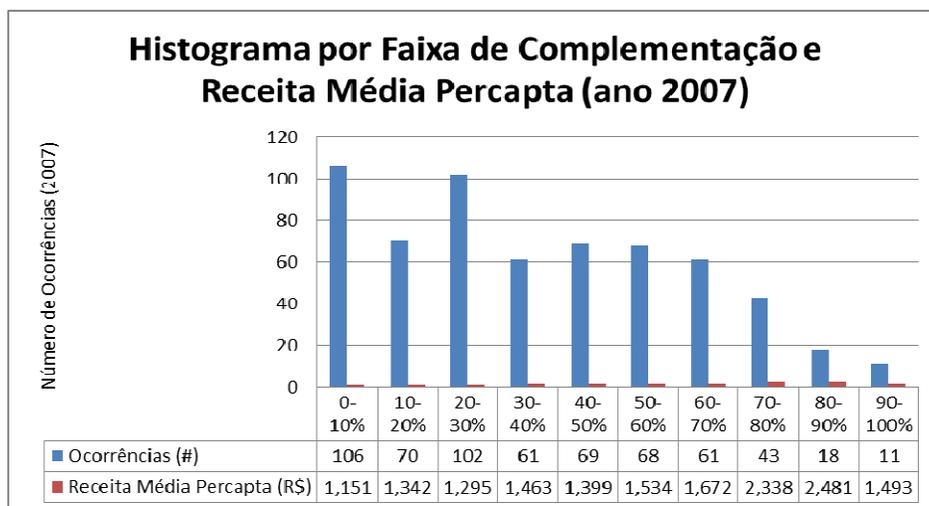
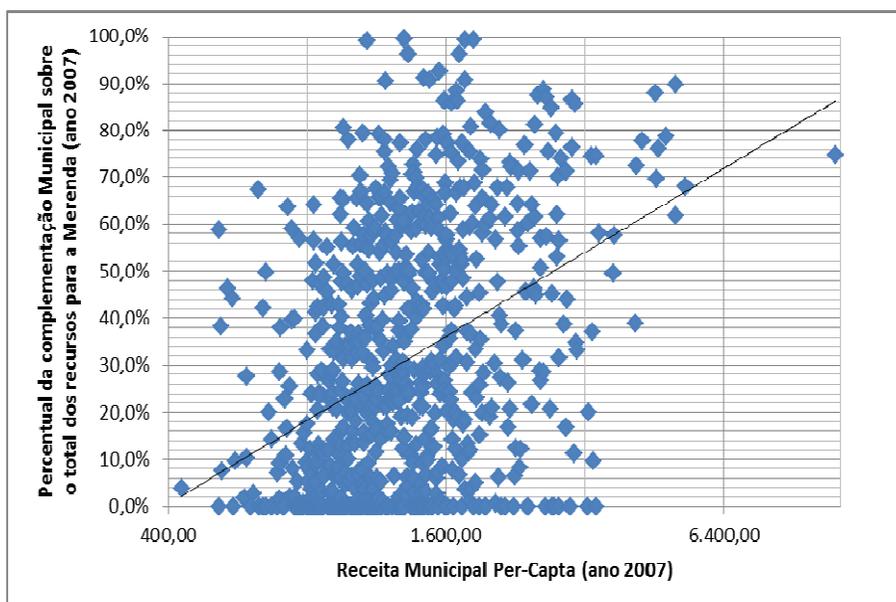


Gráfico 12: Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capta em 2009

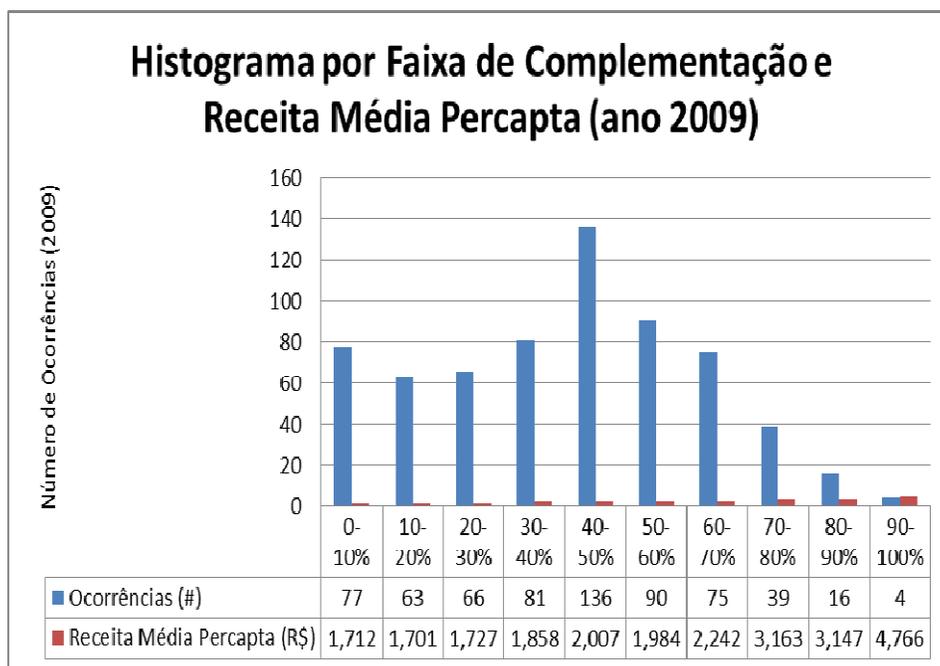
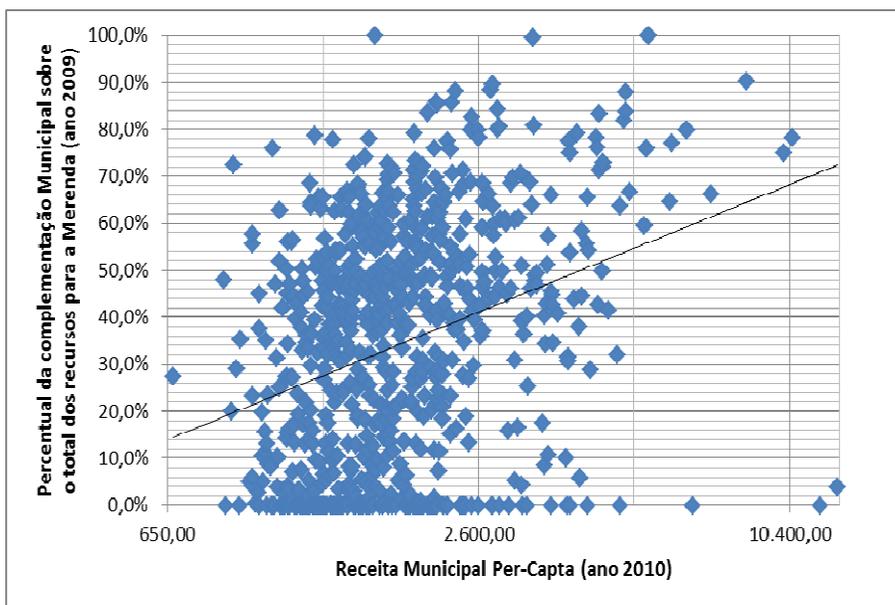
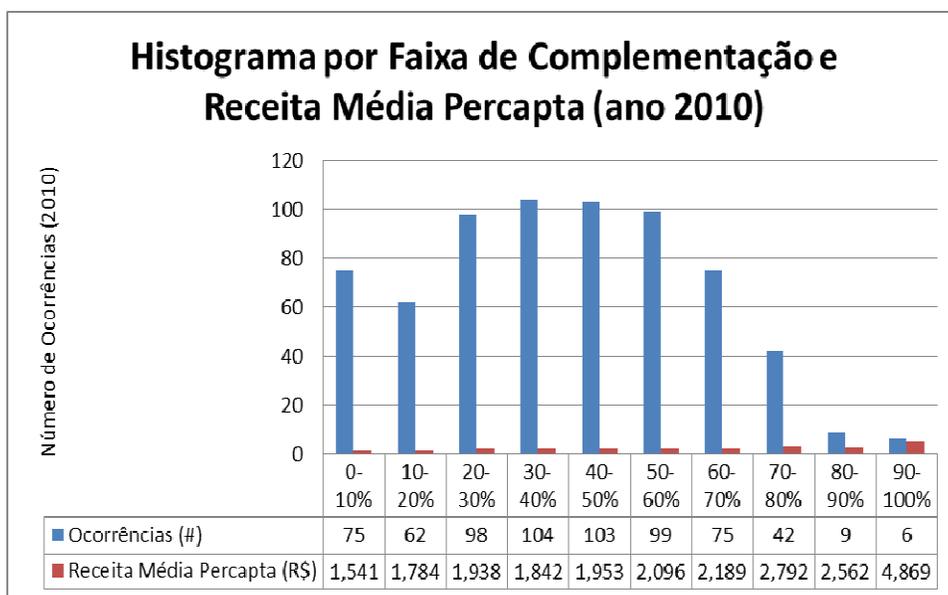
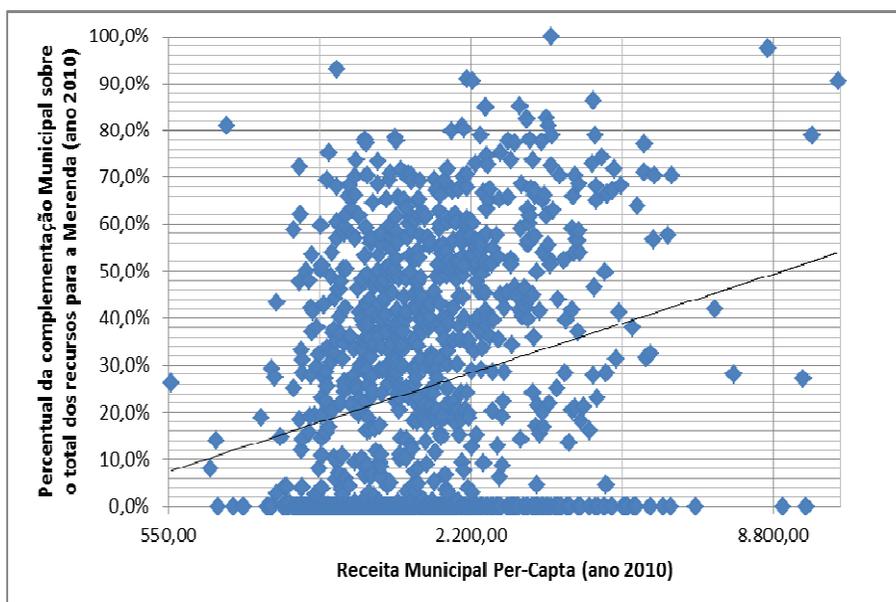


Gráfico 13: Correlação entre o Percentual de Complementação e a Receita Per Capta em 2010



5.5.5 Correlação entre a quantidade de aluno/escola e a Nota do Cardápio por município

Apesar de ter sido encontrado um R^2 abaixo de 1% entre as variáveis demográficas analisadas uma a uma – tamanho da população, quantidade de alunos e quantidade de escolas em relação à nota do cardápio, a partir de uma relação estabelecida entre a quantidade de aluno por escola e a nota do cardápio, identificou-se uma correlação que vale a pena ser analisada. Principalmente porque o número de alunos por escola é um fator de diferenciação na forma como o PNAE é implementado. O fato de uma escola possuir mais ou menos alunos influencia na forma de preparação do alimento e no tipo de cozinha e equipamentos necessários.

Buscou-se analisar se para um maior número de alunos por escolas a nota do cardápio tende a ser maior. Os dados estavam disponíveis para os cinco anos da amostra, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. A Tabela 14 apresenta os graus de correlação encontrados em cada um dos anos. Em 2008, foi o identificado o maior deles, R^2 de 6,2%. E em 2010, o menor R^2 de 3,06%. Dessa forma, quanto maior a quantidade de alunos por escola, maior tende a ser a nota do cardápio. Essa maior concentração de alunos por escola é um aspecto que contribui para a otimização da utilização dos recursos e para a eficiência do programa. Menos escolas pode implicar em uma simplificação da logística de distribuição de alimentos, bem como em uma maior disponibilidade para equipar as cozinhas de forma mais completa.

Constam deste tópico os cinco gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa. Optou-se por apresentar os dados relativos à quantidade de aluno por escola em escala logarítmica de 4, a fim de facilitar a visualização dos dados.

Tabela14: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio

Aluno/Escola	Nota do Cardápio	Correlação (R²)	Significância (p)	Tamanho da amostra
2006	2006	0,0350	1,7 ⁻⁶⁵	372
2007	2007	0,0513	8,5 ⁻¹⁵⁹	631
2008	2008	0,0620	2,1 ⁻⁹⁰	475
2009	2009	0,0369	1,5 ⁻¹¹⁸	583
2010	2010	0,0306	1,0 ⁻¹²⁶	488

Gráfico 14: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2006

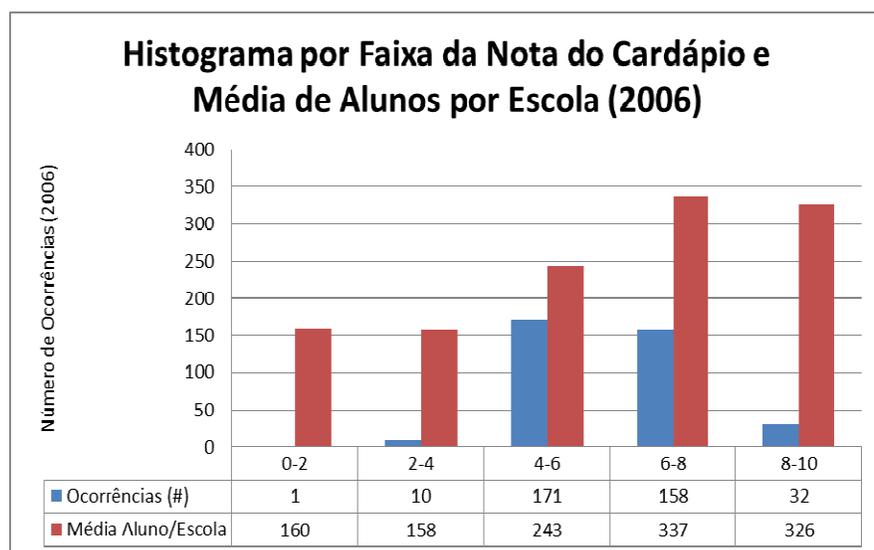
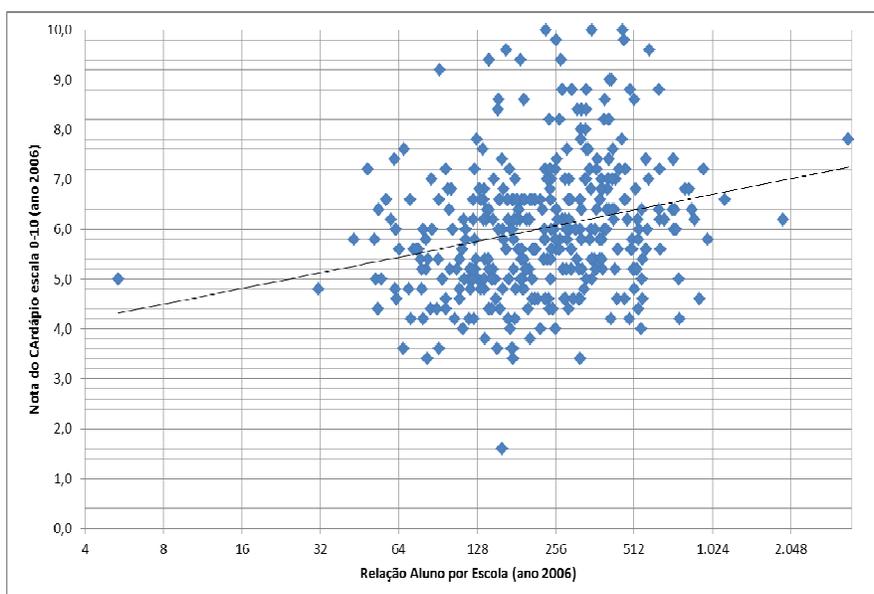


Gráfico 15: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2007

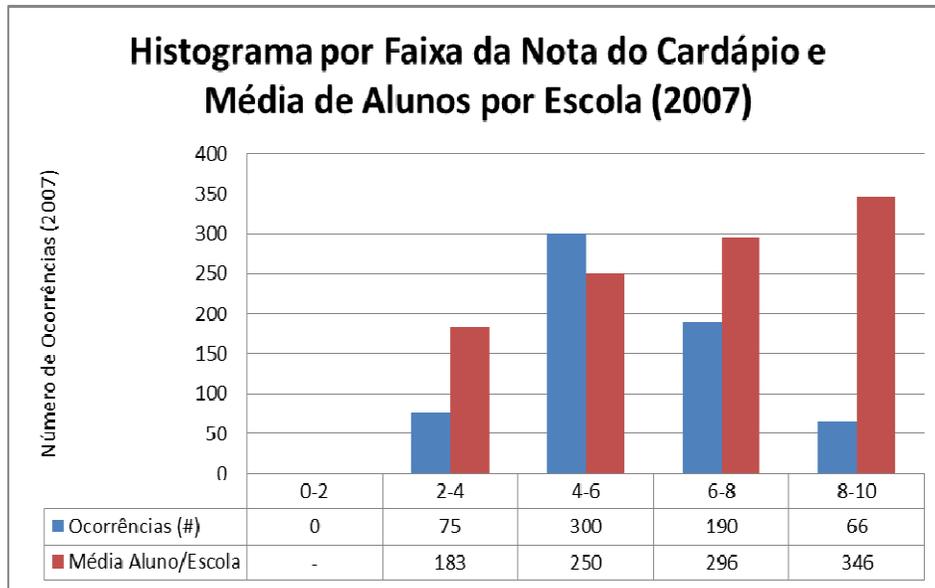
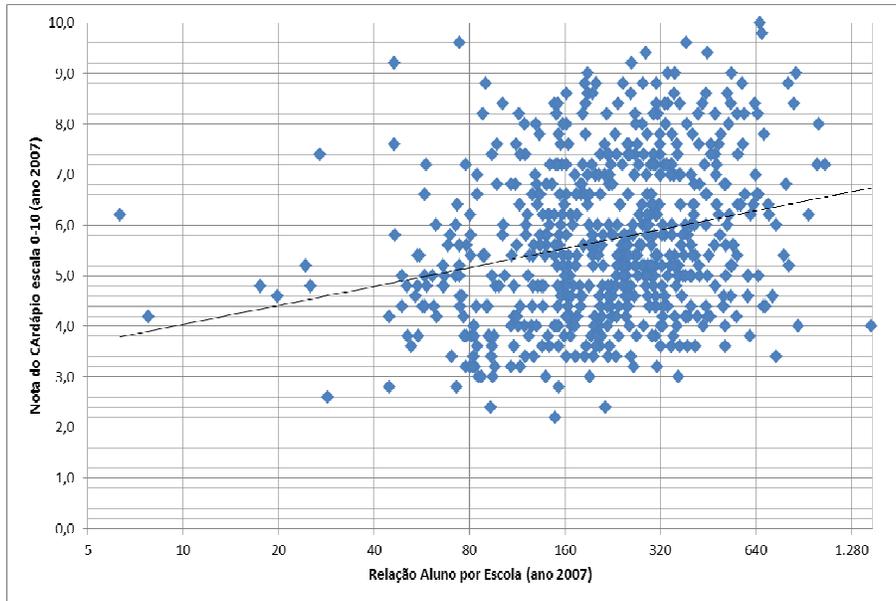


Gráfico 16: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2008

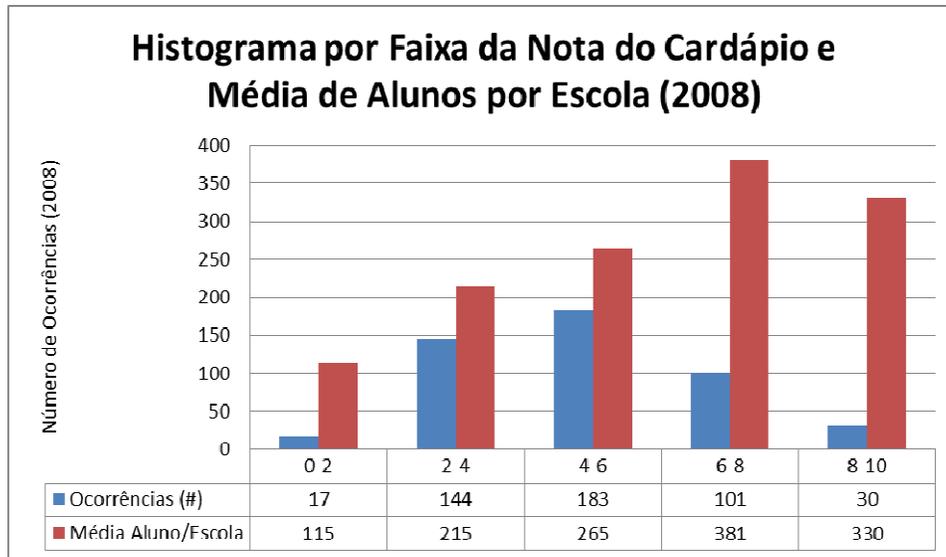
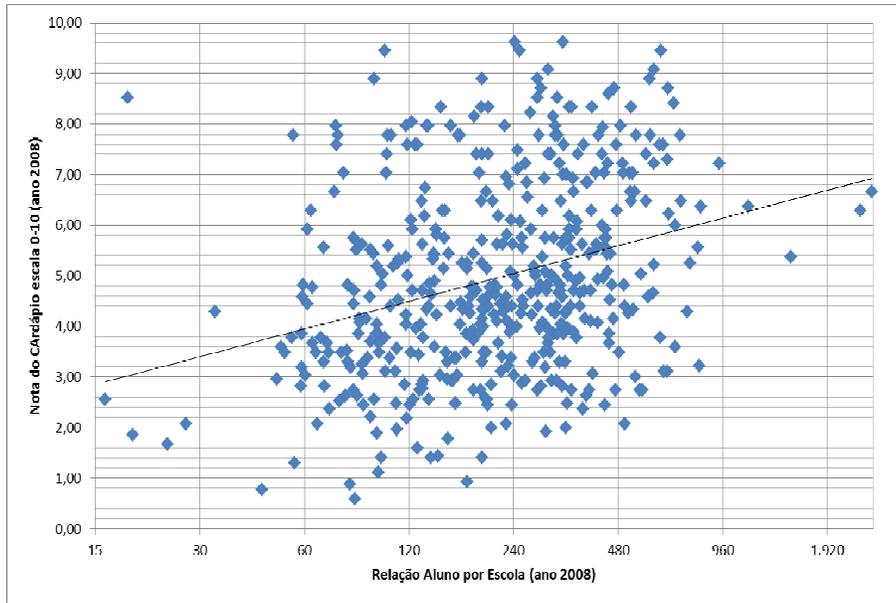


Gráfico 17: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2009

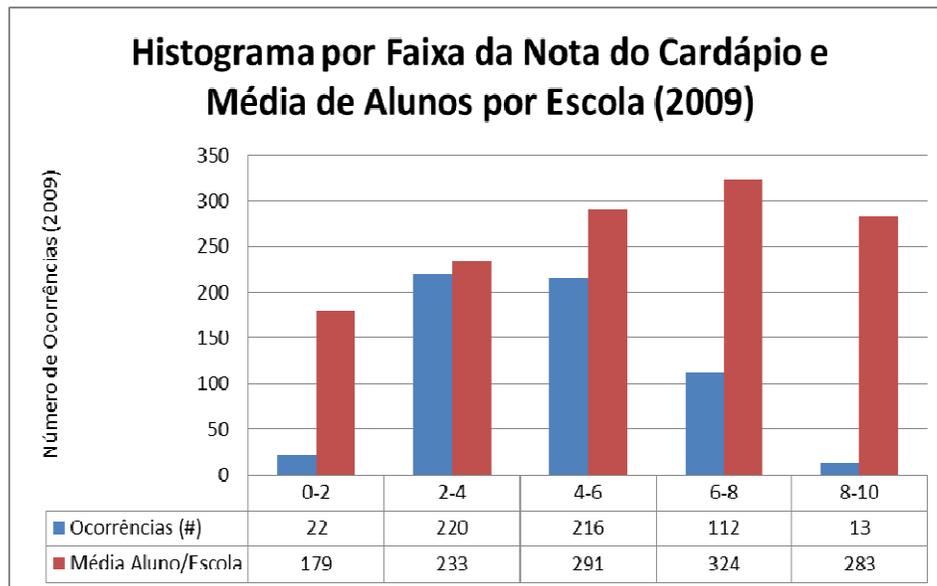
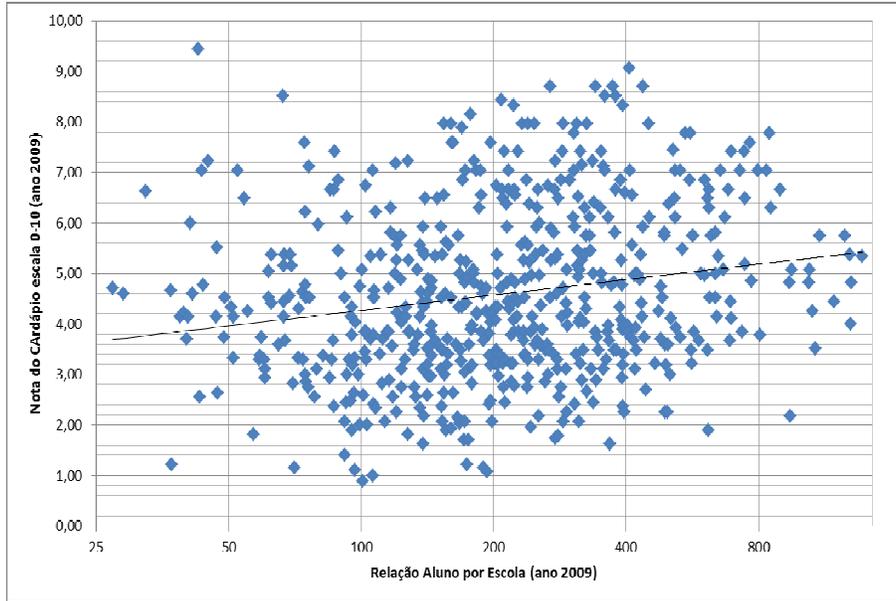
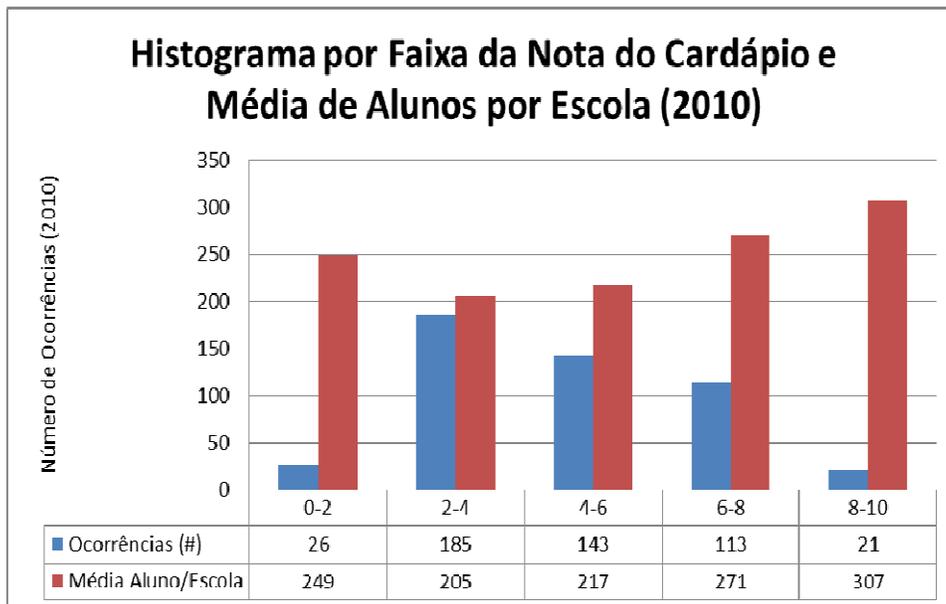
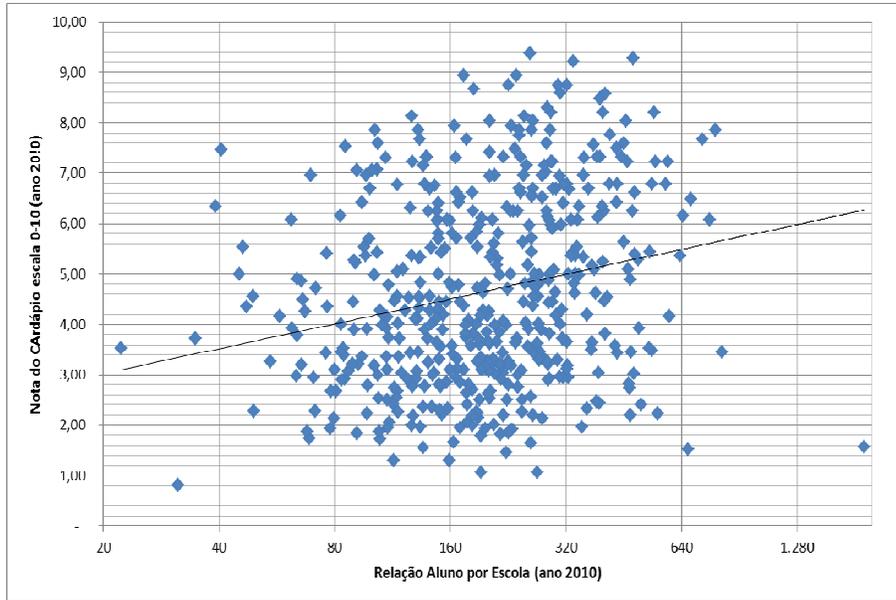


Gráfico 18: Correlação entre a Quantidade de Alunos por Escola e a Nota de Cardápio em 2010



5.5.6 Correlação entre a Nota do Cardápio e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) por município

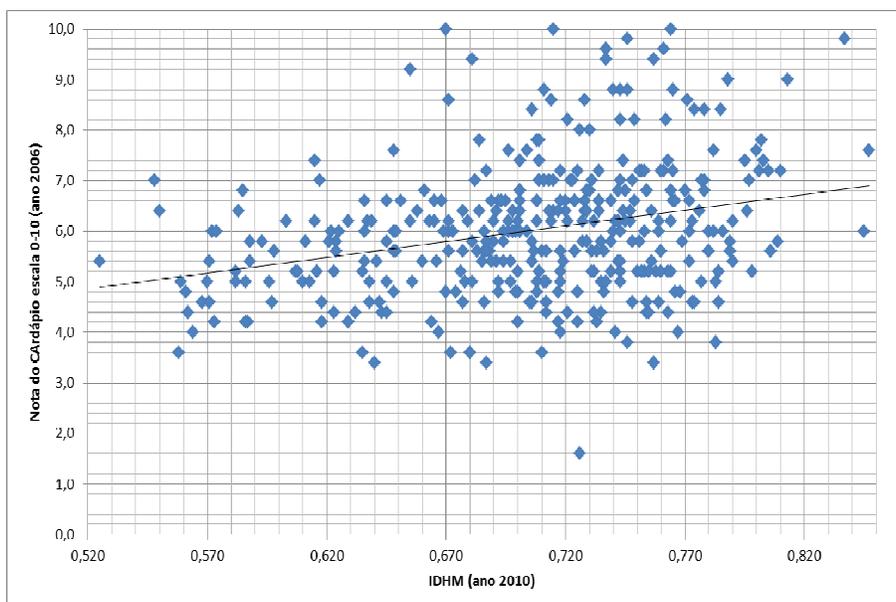
O grau de correlação entre a nota do cardápio – anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010 – foi calculado em relação ao IDHM referente ao ano de 2010. Considerando-se a série histórica de dados relativos à nota de cardápio, identificou-se no ano de 2007 o maior grau de correlação, $R^2 = 0,1024$, seguido do ano de 2006, $R^2 = 0,0824$. Buscou-se observar se os municípios com maior IDHM tendiam a possuir notas mais altas de cardápio. Como já explicado anteriormente o IDHM é composto por renda, educação e expectativa de vida. Ao fato de que às maiores notas está associado um maior IDHM, é importante considerar o fato de que um maior nível de escolaridade e renda possibilita a população um maior discernimento para cobrar mais qualidade nos serviços básicos em relação a populações que se encontram em uma situação de alta vulnerabilidade.

Constam deste tópico os cinco gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa. Optou-se por apresentar os dados relativos ao percentual da complementação em escala logarítmica de 10, a fim de facilitar a visualização dos dados. Constam deste tópico os cinco gráficos com a regressão linear para cada ano da série histórica de dados analisada nesta pesquisa.

Tabela 15: Correlação entre o IDHM e a Nota do Cardápio

IDHM	Nota do Cardápio	Correlação (R ²)	Significância(p)	Tamanho da amostra
2010	2006	0,0824	2,5 ⁻²³⁵	375
2010	2007	0,1024	3,3 ⁻³⁰⁸	636
2010	2008	0,0691	2,3 ⁻²³⁴	604
2010	2009	0,0497	3,1 ⁻²⁴¹	594
2010	2010	0,0275	5,6 ⁻¹⁸³	491

Gráfico 19: Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2006



Histograma por Faixa da Nota do Cardápio (2006) e Média do IDHM (2010)

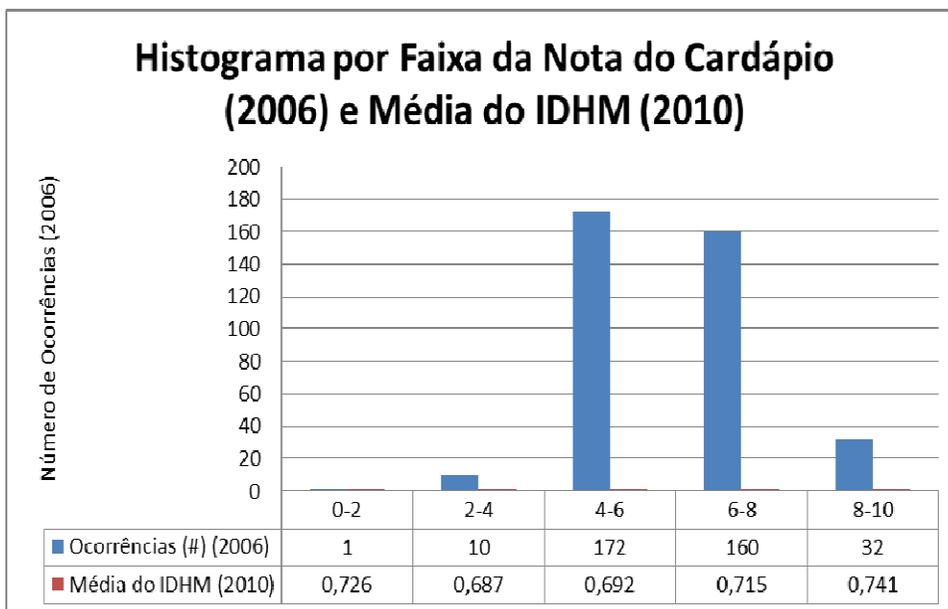
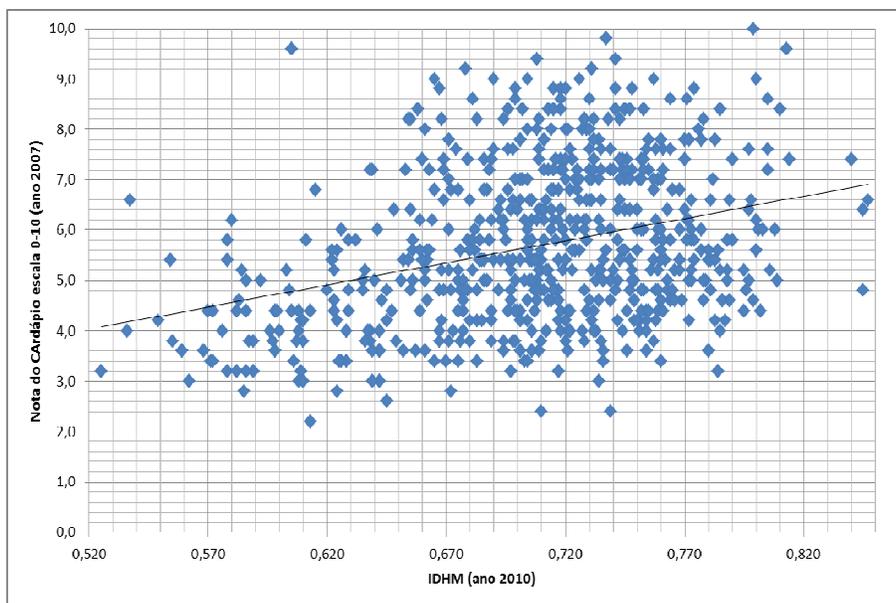


Gráfico 20: Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2007



Histograma por Faixa da Nota do Cardápio (2007) e Média do IDHM (2010)

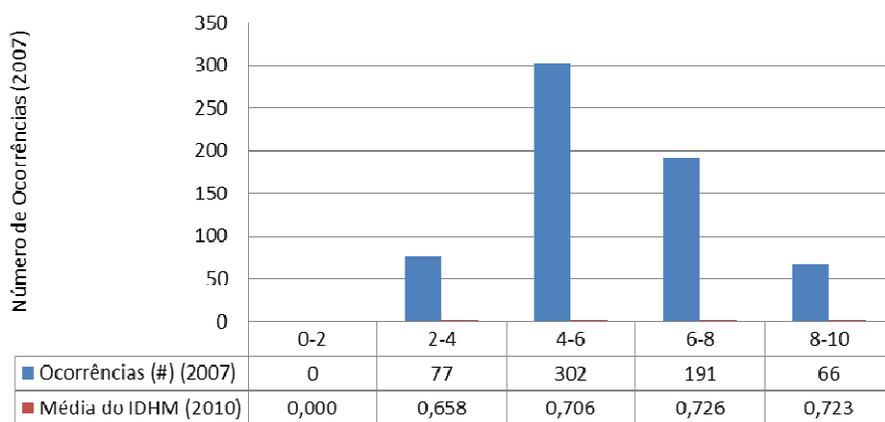


Gráfico 21: Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2008

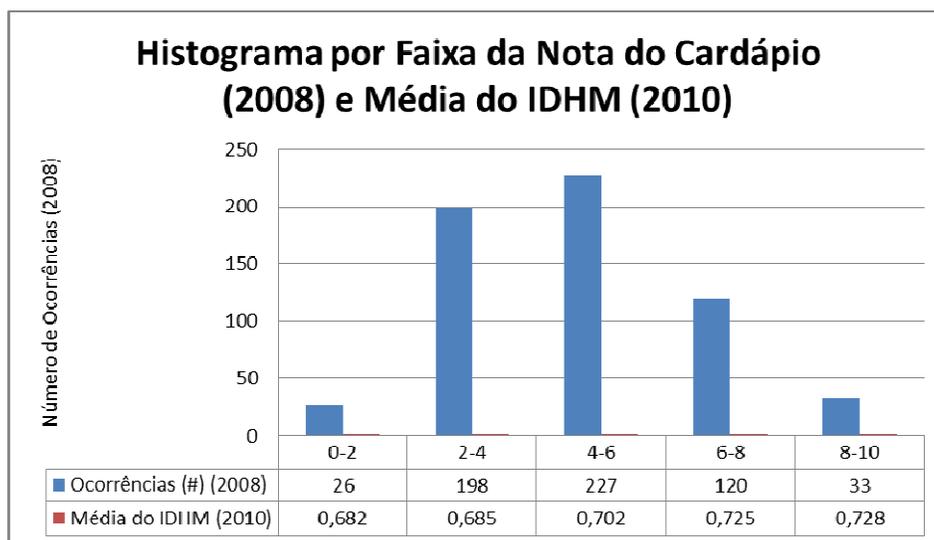
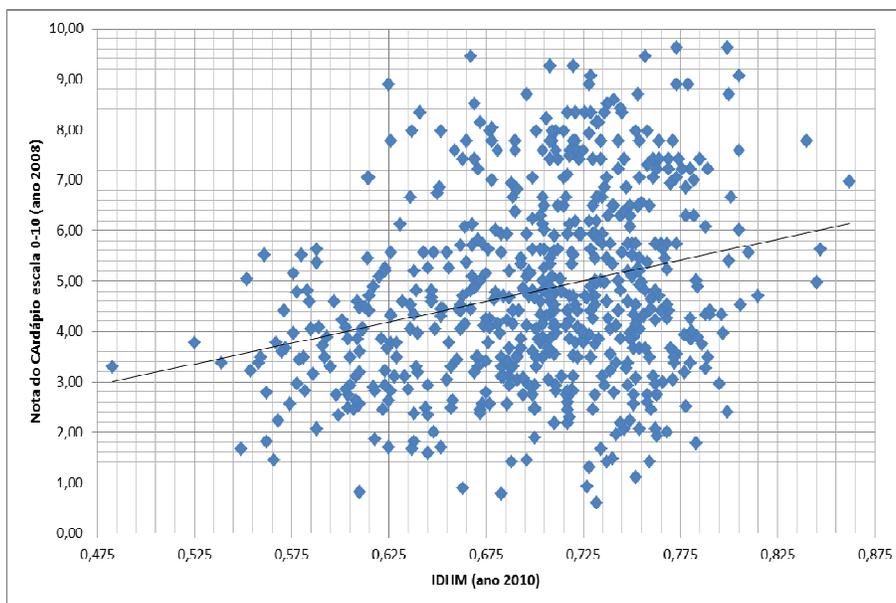


Gráfico 22: Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2009

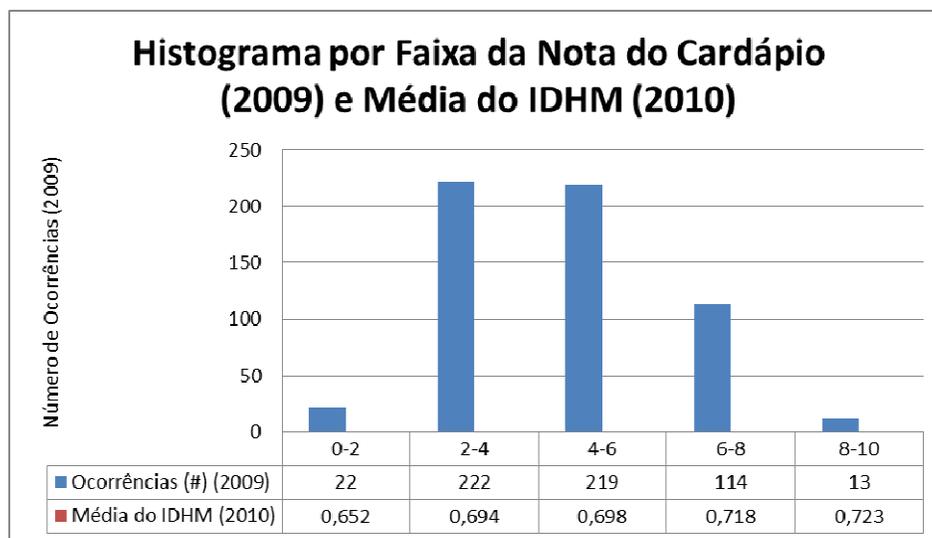
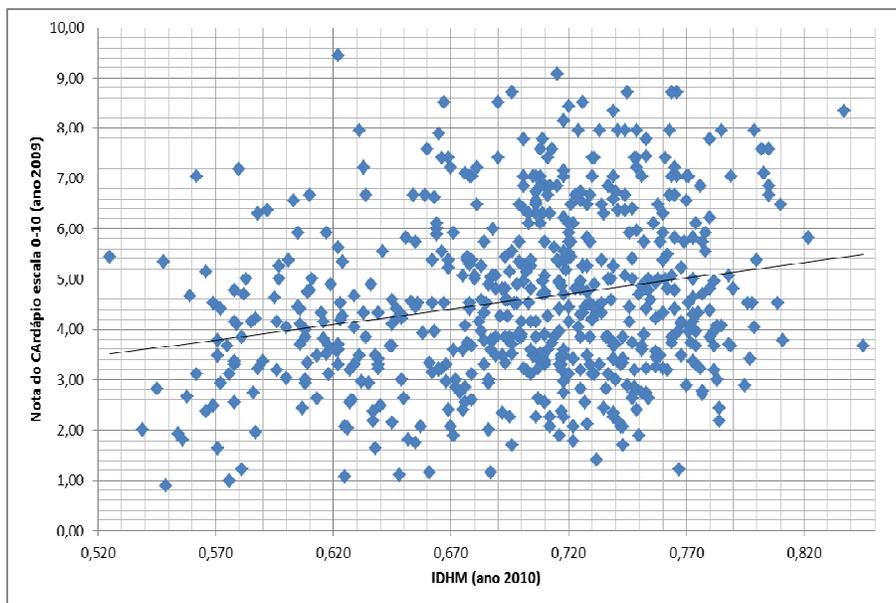
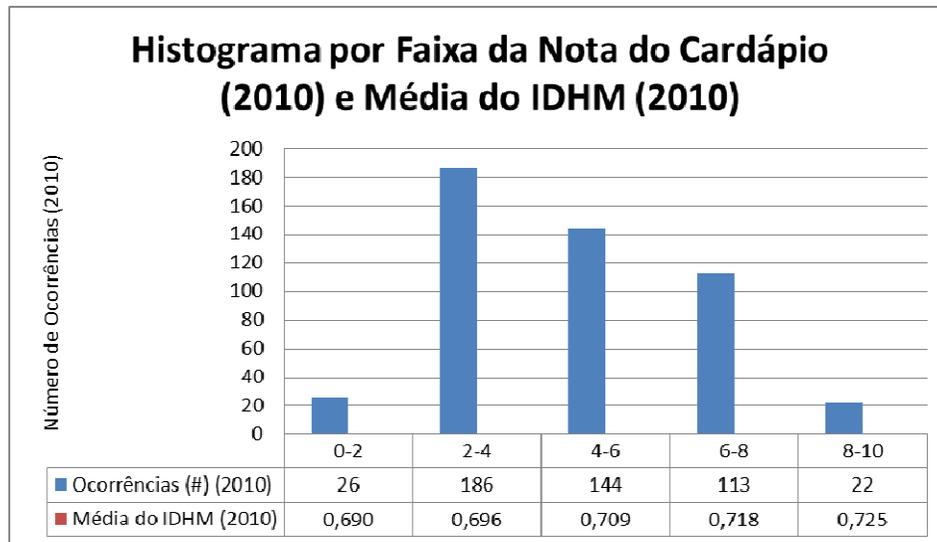
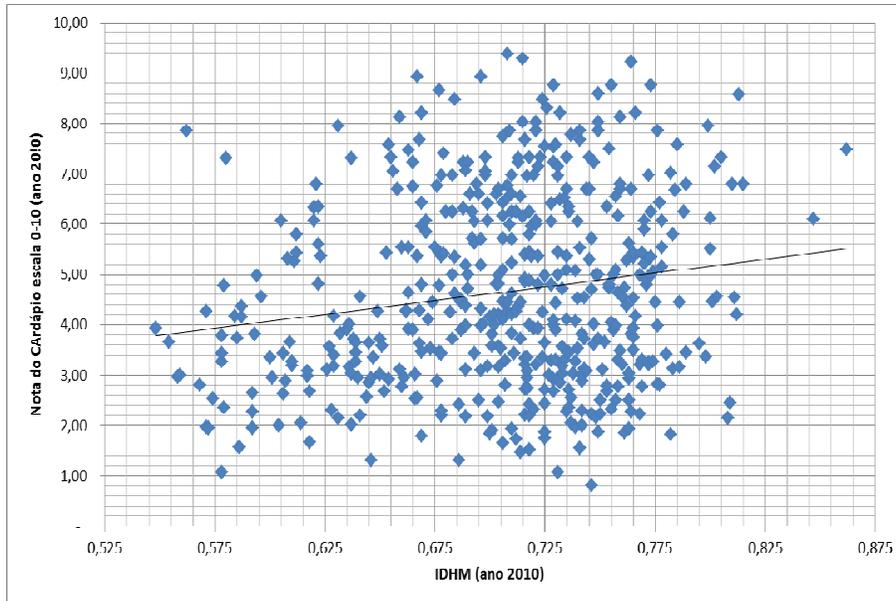


Gráfico 23: Correlação entre o IDHM e a Nota de Cardápio em 2010



Em resumo, com base nas análises estatísticas aqui apresentadas, cujo objetivo foi identificar quais seriam as correlações mais relevantes entre as variáveis utilizadas nesta pesquisa, observou-se que alguns fatores possuem uma maior probabilidade de incidir na qualidade da implementação do PNAE. Esses fatores são: o percentual de complementação da prefeitura frente ao investimento total no PANAÉ, a receita municipal per capita; o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano Municipal, e a quantidade de alunos por escola. Para as demais variáveis, a análise estatística evidenciou uma correlação abaixo de 1% em relação à variável nota do cardápio, isto é, pouco relevante a partir desta análise. Essas variáveis são: tamanho da população do município; quantidade de alunos; quantidade de escolas, isto é, aspectos demográficos; além dos fatores relativos à participação social, como a quantidade de reuniões realizada pelo CAE no ano e o segmento de origem do presidente do CAE.

5.6 ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

Uma vez concluída a análise estatística das variáveis, foi realizada um conjunto de três entrevistas com especialistas na implementação do PNAE. Os objetivos definidos para esta etapa foi apresentar o resultado das análises desenvolvidas e ouvir as considerações dos entrevistados sobre resultados identificados. Além disso, buscou-se discutir a relevância do PNAE de forma abrangente, para o país e para os seus beneficiários diretos. Por fim, tratou-se também de explorar alguns aspectos sobre os quais não foi possível coletar dados quantitativos, a respeito dos atores envolvidos com a implementação do programa. As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2013, duas delas pessoalmente e uma via telefone. Optou-se pelo método de entrevista semiestruturada, com gravação em áudio. Todas as entrevistas foram transcritas. A duração média das entrevistas foi de uma hora e vinte minutos. O roteiro da entrevista foi estruturado em três blocos temáticos:

1) A relevância do PNAE enquanto um programa social para o país e para os seus beneficiários. O objetivo deste primeiro bloco foi discutir de uma forma mais estruturante e abrangente qual a relevância atual do PNAE enquanto um programa de segurança alimentar contextualizado entre as políticas de educação do país. Após mais de 50 anos desde a sua criação, qual a importância do programa e por quê? Além de explorar também o impacto do programa para os seus beneficiários diretos – os alunos matriculados na educação básica pública. Os subsídios coletados nesta etapa da entrevista contribuíram principalmente para apoiar o desenvolvimento do quarto capítulo desta dissertação cujo foco é apresentar o histórico, o funcionamento e a importância do PNAE.

2) Os desafios da implementação do PNAE enfrentados pelos municípios brasileiros. Com esta etapa da entrevista, objetivou-se discutir os resultados identificados a partir das análises estatísticas desenvolvidas com as variáveis da pesquisa. Dada as diferentes expertises e os distintos históricos de atuação dos entrevistados, a discussão foi para além das análises estatísticas e foram elaboradas algumas considerações pelos mesmos sobre o que eles consideram fatores críticos e desafios para a implementação do PNAE. Esse conteúdo foi utilizado como subsídio para complementar os capítulos teóricos, principalmente o segundo capítulo que trata das abordagens e das teorias sobre análise de políticas públicas. Uma dificuldade enfrentada para a discussão desses desafios, em uma perspectiva mais aprofundada, está relacionada à multiplicidade de cenários possíveis e ao fato de alguns dos fatores apontados pelos entrevistados não serem generalizáveis. Por essa razão, buscou-se aproveitar esse conteúdo para o desenvolvimento das considerações finais, evidenciando as lacunas deixadas pelos dados e já apontando alguns possíveis desdobramentos em termos de pesquisas futuras.

3) Os atores envolvidos com a implementação do PNAE e a atuação do CAE. Neste terceiro bloco, buscou-se explorar um aspecto para o qual não foi possível obter dados quantitativos, os agentes técnicos e políticos responsáveis pela implementação do PNAE: prefeito, secretário municipal de educação, nutricionista, técnico em nutrição, merendeira, diretores de escolas e o coordenador do PNAE. Foi discutida com cada um dos entrevistados a relevância, como muito ou pouco importante, de cada um dos agentes aqui

listados. Além disso, foi discutida também a importância da participação e do controle social por meio do CAE.

Os critérios para escolha dos entrevistados se baseou em que os mesmos possuíssem notório conhecimento acerca do PNAE obtido por meio de pesquisas acadêmicas, atuação profissional, trabalhos técnicos e consultorias prestadas nesta área. Também foi considerado o grau de dificuldade para obtenção das entrevistas. Buscou-se também certo grau de complementariedade entre os entrevistados. Foram selecionados duas nutricionistas e um economistas que combinam uma visão aprofundada sobre elaboração e avaliação de cardápios escolares, produção e distribuição de alimentos, elaboração e implementação de políticas públicas na área de segurança alimentar. A síntese dos currículos dos três entrevistados será apresentada a seguir.

Angélica Margarete Magalhães, nutricionista, com DOUTORADO em Agronegócios, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Atualmente possui vínculo com a Universidade Federal da Grande Dourados, ministrando disciplinas da área de Nutrição e Saúde Pública. Atua na Formulação e implantação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar, Educação alimentar, avaliação nutricional de coletividades e vigilância alimentar e nutricional. Durante 12 anos atuou como Nutricionista do Programa Municipal de Alimentação Escolar, da Prefeitura de Florianópolis, desenvolvendo ações de aquisição de gêneros alimentícios, pré-preparo, preparo, distribuição, gestão de custos e controle da qualidade, vigilância alimentar e nutricional de crianças, jovens e adultos (EJA), avaliação de modelos alimentares e adequação da dieta, educação alimentar, avaliação nutricional de coletividades, treinamentos para higiene na manipulação de alimentos para merendeiras e famílias, Técnica Dietética e resgate da cultura alimentar tradicional.

- Semiramis Martins Álvares Domene

É Professora Adjunta no curso de Nutrição, Departamento de Políticas Públicas e Saúde Coletiva, Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, Campus Baixada Santista. Membro do Conselho Editorial da Revista Nutrire. Editora Associada da Revista de Nutrição. Integra o Grupo de Estudos Nutrição e Pobreza, do Instituto de Estudos Avançados - USP. Tem experiência na área de Nutrição, com ênfase em assistência

dietética, micronutrientes e indicadores nutricionais. Trabalha nas linhas de pesquisa Saúde de Grupos Populacionais Específicos e Dietética na Promoção da Alimentação Saudável. Entre os anos de 2009 e 2011, esteve dedicada ao projeto de pesquisa “Avaliação de Programas Combinados de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local: Resultados Alcançados e Desafios”.

- Walter Belik

Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi membro do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-07). Foi também Coordenador da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, projeto conduzido pela FAO / ONU, durante o ano de 2007. Foi Coordenador do NEPA - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp por dois mandatos, entre 2008 e 2012. Dentre as linhas de pesquisa sobre as quais se dedica, destaque para a de “Segurança Alimentar e Nutricional, Combate à Fome e à Pobreza Rural”. Entre os anos de 2009 e 2010 esteve envolvido com o projeto de pesquisa “Avaliação de Programas Combinados de Alimentação Escolar e Desenvolvimento Local: Resultados Alcançados e Desafios”. E entre os anos de 2010 e 2012, o projeto de pesquisa “Promoção da Inserção de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo”.

Tratou-se de incluir o conteúdo apreendido nesta etapa ao longo do texto. Dessa forma, serão identificados nos capítulos teóricos e nos capítulos de análise de dados referências feitas ao conteúdo das entrevistas. A transcrição das entrevistas foi incluída como apêndice desta dissertação e também estão incluídas nas referências bibliográficas a fim de possibilitar a adequada citação do conteúdo ao longo do texto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da abordagem teórica de análise de políticas públicas, essa pesquisa buscou identificar e analisar fatores que incidem na qualidade da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios brasileiros. O objetivo do PNAE é:

Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Art. 4º da Lei Nº 11.947 de 16/06/2009).

Diariamente o PNAE atende a cerca de 45 milhões de alunos matriculados na Educação Básica em todo o país, o que o torna a principal e mais abrangente política pública de alimentação no Brasil. Ao longo de quase seis décadas de implementação, desde a sua criação, no ano de 1954, esse programa passou por uma série de transformações na sua concepção e na sua formulação, sem nunca ter sido interrompido. Dentre essas mudanças, destacam-se: a descentralização da gestão que atribuiu responsabilidade direta aos municípios pela implementação do programa, a sua universalização a fim de atender todos os alunos matriculados na educação básica, a inclusão da participação social como um princípio e o seu alinhamento conceitual com as noções de segurança alimentar e nutricional, na perspectiva da alimentação enquanto um direito humano.

O PNAE possui uma regulamentação detalhada e rigorosa que versa sobre a forma como deve ser implementado, a qual define inclusive a composição nutricional das refeições que serão servidas e uma relação de alimentos que são proibidos, como os refrigerantes, por exemplo. A partir dessas definições, os municípios realizam algumas adaptações a fim de que o PNAE se torne uma realidade nas escolas sob sua responsabilidade. Entretanto, as diretrizes e regras devem ser obrigatoriamente seguidas. Dessa forma, percebe-se que o PNAE combina tendências *top-down e botton-up* do processo decisório que subsidia a sua implementação. De acordo com Sabatier (apud Hill, 1993), a combinação dessas duas abordagens é positiva, uma vez que é possível absorver os

pontos fortes das duas tendências. Além do mais, reconhece-se a legitimidade dos tomadores de decisão em níveis hierárquicos superiores, bem como a sua capacidade de ter um olhar mais abrangente sobre a questão em foco, que no caso do PNAE necessita de diretrizes norteadoras, até como forma de se definir parâmetros para o financiamento oriundo do governo federal para os demais entes federados. Da mesma forma em que se considera importante o processo decisório e as ações daqueles estão na base, no contato direto com os beneficiários da política para a concepção da dinâmica das políticas públicas.

A análise da implementação de políticas públicas é uma área em ascensão, considerada uma fronteira do campo de estudo das políticas públicas. A princípio, nas abordagens clássicas, a implementação foi conceituada apenas como uma etapa subsequente à formulação, em que as diretrizes e orientações de um núcleo planejador central deveriam ser colocadas em prática. Entretanto, os estudos avançaram no sentido de tratar a implementação como uma etapa crítica no ciclo de políticas públicas, especialmente pelo entendimento de que é uma etapa que tem certa independência frente às demais e não é apenas um desdobramento da fase de formulação. Se por um lado a implementação revela problemas próprios que passam a ser incorporados à análise da política pública e, por conseguinte, com potencial de modificar o desenho da política, por outro lado passa a se reconhecer também que o processo decisório permeia a fase de implementação, e busca-se compreender o impacto da discricionariedade dos agentes públicos no resultado das políticas públicas.

Além disso, o modelo de implementação das políticas públicas no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, passa a prever um papel central para a participação social por meio de instâncias de controle, os conselhos gestores de políticas públicas. A noção de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas se combina com mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva. Dessa forma, apesar da política pública continuar a ser definida no contexto do Estado nacional, outro ator relevante, a sociedade, tem cada vez mais destaque para se analisar o desempenho da política, segundo Souza (2006). Teixeira e Tatagiba (2008) destacam que a participação social na política pode variar ao se considerar as distintas fases das políticas públicas e,

portanto, é importante conhecer qual a natureza da política para se compreender de que forma ocorre essa participação.

No caso da alimentação escolar, a instância de participação social é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), instituído em 1994 e que desde 2000 passou a ter função deliberativa em relação ao PNAE. O CAE congrega, de forma colegiada, representantes da sociedade civil, da comunidade escolar e do poder executivo local com o propósito de acompanhamento e de fiscalização do PNAE. É, portanto, na implementação do PNAE em que o conselho exerce maior influência. Há questões críticas relacionadas à implementação como o volume de investimento a ser feito no programa que são decididas de forma pouco participativa e transparente, de cima para baixo. O valor de repasse dos recursos financeiros do governo federal, bem como a quantidade de recursos a ser investido pelas prefeituras não envolvem participação popular. Uma vez definida essas questões, as gestões com maior abertura à participação social envolvem a comunidade escolar em discussões operativas sobre os perfis de cardápios a serem oferecidos nas escolas ou sobre as prioridades em termos de investimentos em infraestrutura a serem realizados. No entanto, é importante ter claro que os limites desse processo participativo já estão definidos previamente. O que significa dizer que por mais que a nutricionista esteja consciente de que um bom cardápio precisa conter legumes, frutas e verduras e que ela tenha apoio da comunidade quanto a essa questão, se ela não conta com recursos já previstos, a deliberação não irá se concretizar.

Em geral, pode-se entender as políticas públicas como resultante da somatória de três fatores: desenho/formulação, condições locais (questões regionais, conflitos, problemas identificados) e processo (recursos e ações na ordem correta). Dessa maneira, buscou-se nesta pesquisa desenvolver uma análise de dados que levasse em consideração alguns aspectos relacionados às condições locais e questões relativas ao processo de implementação em si a fim de se identificar fatores que possam impactar na qualidade da implementação. Foi, portanto, desenvolvida, uma pesquisa empírica de caráter exploratório, a partir das abordagens quantitativa e qualitativa de análise. A primeira etapa da pesquisa se caracterizou pela coleta de dados e o desenvolvimento de uma base de dados quantitativa referente a aspectos da implementação do PNAE nos

municípios, a partir de dados do governo federal e do chamado *Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar*, realizado pela organização não governamental *Ação Fome Zero*, que dentre outras questões, analisa a qualidade do cardápio da merenda escolar. Posteriormente, os dados analisados foram triangulados com entrevistas qualitativas com especialistas nacionais sobre nutrição e merenda escolar.

Primeiramente é importante reconhecer a dificuldade de se realizar pesquisas quantitativas, com um número elevado de municípios, sobre o PNAE. Há um desafio de partida que é uma escassez de dados consistentes e em série histórica sobre o objeto em questão. A forma encontrada de viabilizar a análise foi por meio da coleta de dados junto à organização não governamental *Ação Fome Zero*, que há dez anos promove uma ação de avaliação de gestões públicas municipais na implementação do PNAE. Esses dados foram complementados com outros obtidos junto a fontes oficiais tais como: IBGE e Tesouro Nacional.

Os dados foram coletados referentes aos anos de 2003 a 2010. No entanto o processo de definição das variáveis a serem utilizadas nesta pesquisa fez com que se optasse por trabalhar com os dados de 2006 a 2010. É neste intervalo que se conseguiu compor um quadro de variáveis disponíveis para o desenvolvimento da análise para uma série histórica de cinco anos, isto é, variáveis que possibilitavam a comparação entre prefeituras e com potencial para incidir sobre a implementação do PNAE. Trabalhou-se com um conjunto de onze variáveis agrupadas em três blocos: variáveis demográficas (população do município, quantidade de alunos, quantidade de escolas e quantidade de alunos por escola), variáveis político-institucionais (percentual de complementação da prefeitura, receita municipal per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e de participação social (segmento de origem do presidente do CAE, forma de eleição do representante da sociedade civil e a quantidade de reuniões realizadas pelo CAE por ano).

O ideal seria poder contar com dados oficiais sistematizados com informações referentes aos recursos financeiros utilizados (investidos pelo governo federal e contrapartidas financeiras das prefeituras), os tipos de gêneros alimentícios adquiridos e os valores pagos pelos mesmos, os cardápios elaborados a partir desses gêneros alimentícios. Há fonte de dados primários que podem ser acessados por meio da Lei de Acesso à

Informação, mas que requerem um grande investimento para que possam ser sistematizados e formatados a fim de subsidiar pesquisas e análises. No caso dos dados da Ação Fome Zero, eles já compunham uma série de bases de dados e o trabalho realizado foi de identificação de possíveis inconsistências nos dados e de aglutinação das variáveis selecionadas para a pesquisa em uma base de dados única.

Alguns aspectos cruciais referentes à composição dos custos da alimentação escolar não contam com a definição de parâmetros o que dificulta o registro dessas informações por parte dos municípios e impossibilita a comparação entre as gestões públicas. A prestação de contas oficial do programa está baseada nos recursos repassados anualmente pelo governo federal para a compra de gêneros alimentícios e sobre a complementação financeira realizada com recursos próprios da gestão local para a compra de alimentos. Essa forma de registro não contempla, por exemplo, outros tipos de contrapartidas realizadas pela prefeitura para garantir uma refeição de qualidade tais como o desenvolvimento de hortas escolares e comunitárias, estruturação de padaria, apoio a cooperativas e a pequenos produtores locais, treinamento de pessoal, entre outros. São investimentos que impactam diretamente no tipo de cardápio servido nas escolas, mas que não se constituem como compra direta de gêneros alimentícios. Além disso, todas as despesas de infraestrutura das cozinhas e da logística de distribuição dos alimentos fica a cargo da gestão municipal. Esses seriam outros fatores importantes para se analisar a forma de implementação do PNAE localmente. Mas igualmente não há dados sistematizados a respeito. A principal consequência desse registro parcial é a dificuldade de se estimar os custos envolvidos com a implementação do PNAE nos municípios e de que forma as estratégias locais, desenvolvidas especificamente por cada prefeitura para direcionar os seus recursos impactam na qualidade da implementação.

Já sobre a participação e o controle social, seria fundamental que se estruturasse um sistema nacional de dados sobre a atuação dos conselhos em que se registrasse todo o processo eleitoral dos conselheiros: registro das organizações participantes nas assembleias para eleição dos representantes de cada segmento integrante do conselho, bem como a disponibilização das atas dessas assembleias e também a publicação de todos os registros de reunião realizada pelos conselhos de alimentação escolar e dos pareceres emitidos sobre

a execução do programa. O fato é que não apenas esses dados não estão públicos, como também não foi desenvolvida a capacidade de processá-los. Não há outra maneira que não seja a coleta individual – prefeitura a prefeitura – para se ter acesso a essas informações. E mesmo assim, para uma quantidade significativa de prefeituras, o pesquisador irá esbarrar na falta de capacidade de sistematização e, por conseguinte, na ausência de registros por parte das próprias municipalidades.

Como última observação sobre a coleta de dados, vale a pena destacar que não foi possível reunir dados para a análise quantitativa referente à caracterização dos agentes responsáveis pela implementação do programa nos municípios: coordenador do PNAE, nutricionistas, técnicos em nutrição, merendeiras e diretores de escola. A análise desse aspecto foi qualitativa – como um dos focos das entrevistas realizadas com especialistas. É um desafio grande avaliar o desempenho dos agentes na implementação do programa porque precisaria se construir um conjunto de parâmetros para além do dado sobre contratação ou não de nutricionista (que é obrigatória por lei), tais como a quantidade de alunos por merendeira, anos de formação, tempo de experiência, condições de trabalho, plano de carreira, tipo de treinamento oferecido. A iniciativa de manter uma base histórica de dados sobre o PNAE nos municípios, além de auxiliar os esforços de pesquisa sobre o programa, ajudaria a avaliar como ocorre a implementação do programa e também auxiliaria na construção de parâmetros para o controle social dos gastos públicos relacionados ao PNAE.

Uma vez construída a base de dados, foram realizadas análises estatísticas de regressão linear univariada a fim de se identificar os níveis de correlação entre as variáveis da pesquisa. As análises foram desenvolvidas ano a ano, em todo o intervalo de tempo que abrangia a amostra – de 2006 a 2010 – buscando também consistência de correlação histórica nos indicadores analisados. A quantidade total de municípios da amostra foi de 3.832, ao longo de todo o período estudado. Como as análises foram realizadas com os dados agrupados por ano, esse total inclui municípios repetidos, os quais integravam a base de mais de um ano. Ao se considerar o total de municípios da amostra sem repetições, o total de municípios foi de 1.844, que corresponde a 33,14% do total de 5.565 municípios brasileiros.

Definiu-se o indicador “nota do cardápio” como variável dependente em decorrência da forte relação existente entre esta variável e o objetivo principal do PNAE que é fornecer uma refeição de qualidade e com regularidade aos alunos matriculados na educação básica durante o período letivo. Dessa forma, foram realizados testes de correlação entre as outras 10 variáveis da pesquisa e a nota de cardápio. Para seis destas variáveis, as demográficas e as de participação social, o grau de correlação foi abaixo de 1%, ou seja, elas possuíam uma baixa capacidade de explicar as variações na qualidade do cardápio servido nas escolas. Havia a expectativa, durante a fase de definição das variáveis da pesquisa, de que essas variáveis possuísem uma capacidade maior de explicar variações na qualidade da implementação do PNAE, principalmente pelo fato de que as análises de casos isolados levavam a essa conclusão.

No caso dos fatores demográficos como o tamanho da população do município, a quantidade de alunos e a quantidade de escolas, acreditava-se que se poderia identificar algumas tendências a partir desses aspectos, ou seja, que a quanto maior ou menor a população, haveria uma variação na qualidade das alimentação escolar. Isso porque os municípios maiores tendem a possuir mais recursos técnicos e financeiros. Enquanto os menores, em decorrência de uma menor demanda, poderiam ter programas mais bem elaborados, com um grau de complexidade maior no que se refere aos benefícios oferecidos, especificamente, refeições mais diversificadas, por exemplo. Há que se reconhecer um fator limitador da análise desenvolvida que foi o fato de não se agrupar os municípios por perfis populacionais. Esta, aliás, fica como uma das recomendações para futuras análises dos dados desta pesquisa.

A definição de uma nova variável, a partir das três acima citadas, que foi a quantidade de alunos por escolas já se revelou como um aspecto mais relevante para a análise. Na prática essa variável corresponde à demanda pelo programa por unidade escolar. O grau de correlação ainda é baixo, uma vez que o valor mais alto do fator de correlação, R^2 , identificado foi de 6,2% para o ano de 2008. Entretanto se compararmos com os resultados identificados para as demais variáveis demográficas cujo fator de correlação esteve abaixo de 1%, identifica-se a possibilidade de explorar com um grau maior de sofisticação as análises estatísticas incluindo esta variável. A discussão desse fator

durante as entrevistas revelou que conceitualmente este aspecto faz muito sentido para definir formas de implementação, uma vez que a opção por um maior número de alunos por escolas, em muitos municípios onde isso é possível por questões geográficas locais, tende a otimizar o uso dos recursos do PNAE. Ou seja, fica mais fácil equipar as cozinhas com equipamentos mais sofisticados, já que são menos unidades. O monitoramento da implementação é simplificado. Ressalte-se também que a questão logística de distribuição dos gêneros alimentícios pode ser otimizada e assim garantir uma maior frequência desta distribuição, com a inclusão de maior diversidade e regularidade de alimentos frescos e in natura.

Assim como ocorreu para as variáveis demográficas, as variáveis de participação social também apresentaram uma baixa capacidade explicativa sobre a qualidade da alimentação oferecida nas escolas, com R^2 abaixo de 1%. Há uma crença forte por parte de defensores dos mecanismos de participação social de que um maior envolvimento da comunidade tem um impacto positivo sobre a qualidade das políticas públicas, isto é, quanto mais intenso for o monitoramento e a cobrança dos gestores públicos, melhor tende a ser a implementação das políticas públicas. Ao se identificar um grau de correlação baixo entre as variáveis de participação social nas análises desenvolvidas, não se pretende atestar que este não seja um aspecto relevante para a implementação do PNAE, mas sim fomentar a discussão de que não é tão óbvio de que quanto maior a intensidade da participação, maior será a qualidade das políticas públicas.

Como já discutido anteriormente, a participação social do PNAE, por meio do CAE está sob determinados condicionantes que precisam ser destacados. Principalmente o fato de que o volume de financiamento do PNAE e a sua priorização frente à outras políticas públicas locais dificilmente serão submetidas para que a população delibere a respeito. Essas questões estão no âmbito das decisões políticas do alto escalão da gestão pública local e definem de maneira significativa a forma de implementação das políticas públicas. A alteração desses aspectos norteadores da política vai além da capacidade dos conselhos gestores de políticas públicas e demandam um processo de mobilização social mais profundo e abrangente. Um fator crítico para a efetividade da participação social diz respeito à vontade política do gestor em priorizar, neste caso, o PNAE e a disponibilidade

para encaminhar as sugestões e deliberações do CAE, uma vez que este não possui poder de sanção sobre a administração pública. O que faz com que em realidades onde o CAE é muito atuante, essa atuação não necessariamente se converta em impacto na qualidade do PNAE.

Seria importante avançar na caracterização mais detalhada da atuação dos conselhos de alimentação escolar, sobre os focos de deliberação, a interlocução com o poder público e com a população local, bem como sobre o contexto de origem desses conselheiros. A fim de que se tenha como ponto de partida da análise não os aspectos normativos da lei sobre a atuação do CAE, mas sim a realidade desta atuação. Será uma forma de se rever expectativas sobre a participação social e ter mais elementos reais sobre o que de fato está sendo realizado neste sentido. Poder compreender até onde vai a participação social nos espaços institucionais em termos de incidência na qualidade da implementação das políticas públicas.

Ao se considerar as análises estatísticas que revelaram um maior potencial para explicar as variações na qualidade da implementação do PNAE, destacam-se a capacidade de arrecadação municipal, avaliada por meio da receita corrente municipal per capita e o percentual de recursos investidos no PNAE – a complementação financeira da prefeitura para compra de gêneros alimentícios – frente ao valor total investido no programa. Em relação a essas duas variáveis, o grau de correlação mais alto foi identificado em relação à complementação financeira. A qualidade da implementação tende a ser maior para os municípios que investem mais. Para o ano de 2007, identificou-se o maior fator de correlação entre a complementação financeira a nota de cardápio, R^2 de 12%.

Durante as entrevistas realizadas, a questão do financiamento foi apontada como um aspecto crítico relativo ao PNAE. Por um lado como um aspecto que pode viabilizar ou inviabilizar a implementação do programa. E, por outro lado, como um aspecto que precisa ser melhor qualificado, ou seja, não se deve considerar apenas a questão quantitativa, mas também aspectos qualitativos sobre esse investimento financeiro. Há uma série de ações e programas complementares que são implementados pelas prefeituras e que incidem na qualidade da alimentação servida, tais como hortas

escolares. Entretanto, faz-se necessário definir parâmetros de mensuração desses investimentos indiretos a fim de que se possa comparar a qualidade da implementação entre distintos municípios. Além dessas duas análises, foi estabelecida outra análise de correlação entre a complementação municipal no PNAE e a receita municipal per capita e se identificou uma correlação relevante entre essas variáveis. Para o ano de 2006 o R^2 foi de 13,11%. Ou seja, os municípios que mais investem recursos próprios para a compra de alimentos tendem a possuir maiores receitas per capita. Tal dado se mostrou consistente ao longo do período histórico observado nesta análise.

Por fim, uma última análise de correlação em que se identificou um fator explicativo relevante para a qualidade da implementação foi a relação entre o IDHM e a nota de cardápio. O R^2 mais alto foi encontrado no ano de 2007 da amostra, 10,27%. Os municípios com maior IDHM tendem a possuir maiores notas de cardápio. O que evidencia a necessidade de aprofundar a análise a fim de se compreender o que leva municípios com melhores indicadores socioeconômicos a possuírem um melhor desempenho na implementação do PNAE. E, além disso, trabalhar com os indicadores do IDHM de forma desagregada a fim de se identificar outras possíveis correlações relevantes, como, por exemplo, os níveis de renda e escolaridade da população em relação à intensidade da participação social.

Uma das hipóteses da pesquisa é que seria possível definir um conjunto de variáveis que incidem sobre a qualidade da implementação do PNAE e que ajudam a compreender esse processo em um conjunto abrangente de municípios brasileiros a partir da análise de correlação. Após as análises estatísticas desenvolvidas, pode-se afirmar que foram identificados alguns pontos de partida para se compreender a variação de qualidade na implementação do PNAE nos municípios. Os fatores discutidos nesta pesquisa não são conclusivos, mas podem ajudar na compreensão dos principais desafios enfrentados pelas gestões locais para implementar o PNAE com qualidade.

Ao se colocar esse conjunto de variáveis para apreciação de especialistas no PNAE por meio das entrevistas realizadas, chegou-se a conclusão de que essas variáveis se constituem como um conjunto de fatores relevantes, capazes de contribuir para a

compreensão do processo de implementação do PNAE, o que contraria a segunda hipótese desta pesquisa. Entretanto, de acordo com Belik (2013) os níveis de correlação identificados ainda são baixos. Para Magalhães (2013) e Domene (2013) as correlações identificadas são avanços para este campo de estudo.

Sobre a análise do cardápio cabe ressaltar a importância de se avançar metodologicamente com essa análise a fim de que ela seja formalizada academicamente no campo da nutrição e que possa abranger mais aspectos do que a formulação dos perfis dos cardápios. Uma sugestão seria um esforço técnico, coordenado pelo órgão federal responsável pelo PNAE, o FNDE, para concatenar os esforços de análise já existentes, os diversos indicadores já idealizados em uma ferramenta consolidada por um grupo de especialistas em nutrição.

No que diz respeito à implementação do PNAE, há alguns fatores que possuem uma capacidade generalizante maior, como a questão da arrecadação municipal e o volume de investimento realizado no programa, por meio da complementação financeira para compra de gêneros alimentícios. Outros fatores podem ser apontados como relevantes em contextos específicos, como a participação social. A base de dados construída para as análises desta pesquisa se constitui como uma contribuição para o estudo do PNAE, uma vez que ela não teve o seu potencial de análise esgotado. É possível se valer dos dados para trabalhar com outras hipóteses de pesquisa e até mesmo aprofundar as análises estatísticas aqui apresentadas a partir da utilização de outros modelos de análise de regressão multivariada. Além disso, há margem para uma maior qualificação das variáveis utilizadas na análise, principalmente as de participação social a partir da agregação de mais elementos de análise – com mais detalhes sobre o conteúdo das deliberações do CAE e a sua interação com a gestão pública local.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação**

e Instituições híbridas. 2009.

DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

_____, Leonardo e COSTA, Sergio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.

BANDEIRA, Luisete Moraes et al . **Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Rev. Nutr., Campinas , v. 26, n. 3, June 2013 .

BARRETT, Susan. **Implementation Studies: Time for a Revival?** Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. Public Administration 82 (2), 2004.

Belik, Walter; Domene, Semiramis Martins Álvares. Experiência de Programas e Desenvolvimento Local em São Paulo - Brasil. Agroalimentaria. Vol. 18, Nº 34; Janeiro - Junho, pag. 57 - 72. 2012.

BELIK, Walter. Walter Belik: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, 2013, gravação digital. **Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.**

BRASIL. Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da**

educação básica. In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm.

BRASIL. Resolução Nº 38 de 16 de julho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.** In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

COSTA, Sérgio. **La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política.** Metapolítica Vol. 3, n. 9, 1999.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, capítulo 8, Paz e Terra, 2002.

_____, Evelina. **“Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”**, in Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización (Daniel Mato, ed.). Caracas, Venezuela: FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DOMENE, Semiramis Martins Alvares; CHAIM, Nuria A.; TURPIN, Maria Elena; MENEZES, Fátima. **A alimentação na Escola: uma avaliação qualitativa.** Em: SAWAYA et al., (org.) Desnutrição, pobreza e sofrimento psíquico, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2011.

DOMENE, Semiramis Martins Álvares. Semiramis Martins Álvares Domene: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, Campus Baixada Santista da Universidade Federal de São Paulo, 2013, gravação digital. **Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.**

DURHAM, Eunice. **Movimentos Sociais - A Construção da Cidadania.** Novos Estudos Cebrap, nº 1, Outubro 1984.

EVERS, Tilman. **Identidade - a face oculta dos movimentos sociais.** Novos Estudos Cebrap, no. 4. 1984.

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - **"Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa".** Idéias, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 1999.

HOGWOOD, Brian and GUNN, Lewis. **Why “perfect implementation” is unattainable.** In Hill, M. In: The policy process. Parte IV. 1993.

HJERN, Benny and PORTER, David O. **Implementation Structures – a new unit of administrative analysis.** HILL, M. In: The policy process. Parte IV. 1993

HILL, M. e HUPE, P. **Implementing public policy.** London: Sage Pub. Cap. 6 e 7. 2009.

HILL, M. In: **The policy process.** Parte IV, Introduction. 1993.

LAVALLE, Adrian Gurza e CASTELLO, Graziela. **Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability: Cidade do México e São Paulo.** CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, Jan./Abr. 2008

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services.** New York: Russell Sage Foundation. Cap. 01 e 02. 1980.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **O desenho institucional dos Conselhos Gestores.** 2005, Publicado em: www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc

SCHMIDT, Davi Luiz. **Política em todos os lugares – Expansão dos arranjos deliberativos e híbridos verificados na política de segurança alimentar e nutricional.** Em MAGALHÃES, Daniela Rocha ... (et al). Assistência social e segurança alimentar como direitos. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

MAGALHÃES, Angélica Margarete. Angélica Margarete Magalhães: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, por Skype, 2013, gravação digital. **Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.**

MARQUES, E. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos.** In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. No 43, pag. 67 a 102. 1997.

PAOLI, Maria Célia. **Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político,** In: Michaela Helmann (org). Movimentos Sociais e Democracia no Brasil, São Paulo: Marco Zero, 1995.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que **Pesquisar Implementação de Políticas Educacionais Atualmente?** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010 1179. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

PINTO, Céli Regina Jardim. **A sociedade civil “institucionalizada”.** Política e Sociedade. N. 05, p. 101 - 117, Santa Catarina. Outubro de 2004.

- REINACH, S.; CORÁ, Maria Amelia Jundurian ; BONDUKI, M. . A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: XXXVI Enanpad, 2012, Rio de Janeiro. XXXVI Enanpad, 2012.
- REIS, Elisa P. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas.** RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.
- REIS, Fábio Wanderley. **Cidadania, Mercado e Sociedade Civil.** In O Brasil no Rastro da Crise, Eli Diniz, J.S. Leite Lopes e R. Prandi, (orgs.) ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.
- SANTOS, Lúcia Amparo da Silva ... (et al). **Programa de Alimentação Escolar no contexto da municipalização,** em Sandra Maria Chaves Santos e Leonor Maria Pacheco Santos (organizadoras). Avaliação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição no estado da Bahia. Prol Editora Gráfica, 2ª ed. São Paulo, 2008.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais.** Soc. estado. [online]. 2006, vol.21, n.1 [cited 2013-03-07], pp. 109-130 . <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007>.
- SKOCPOL, T. **“Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”.** In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37. 1985.
- SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** NEPP – Unicamp, Caderno No 48. 2000. Disponível em <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006 . Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas de pesquisa.** Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista de Sociologia Política. Vol. 25. Paraná. 2005
- TELLES, Vera da Silva. **Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos.** Revista Pólis, n.14, 1994.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. 2008. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas.** 6º Encontro da ABCP – Unicamp – Campinas – São Paulo.
- TURPIN, Maria Elena. **A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional.** Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, 2008.

8 ANEXO

CrITÉrios utilizados para cálculo das notas dos cardápios dos municípios

Itens avaliados		VALORES DAS CÉLULAS PARA RESPOSTA = SIM					
		Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	“NotaCard”
1	Grupo cereais/tubérculos	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	Somatório dos itens de 1 a 11
2	Grupo leguminosas	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	
3	Grupo vegetais	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
4	Grupo frutas	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
5	Grupo carnes e ovos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
6	Grupo leite/queijo/iogurte	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
7	Outro alimento servido aos alunos	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	
8	Horário do lanche ou merenda compatível com a refeição – do tipo almoço (se marcar esta variável como “sim” a variável Horário do lanche ou merenda compatível com a refeição – do tipo lanche fica como “não”). Pode haver “não” para as duas variáveis)	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	
9	Horário do lanche ou merenda compatível com a refeição – do tipo lanche (se marcar esta variável como “sim” a variável Horário do lanche ou merenda compatível com a refeição – do tipo almoço fica como “não”). Pode	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	

	haver “não” para as duas variáveis)						
10	Uso de embutidos	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	
11	Uso de doce como refeição no Lanche ou Merenda	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	
12	Uso de doce como sobremesa no Lanche ou Merenda -1ª fase	Somatório do dia Se 0, então	Somatório do dia Se 0, então	Somatório do dia Se 0, então	Somatório do dia Se 0, então	Somatório do dia Se 0, então	Somatório dos itens de 1 a 11 + Somatório de 12 e 13 se igual a -0,2 Se 12 e 13 igual a 0 ou 1 vai para segunda fase
13	Uso de doce em Outro alimento servido aos alunos -1ª fase	0 Se 1, então	Se 0, então 0 Se 1, então	Se 0, então 0 Se 1, então	Se 0, então 0 Se 1, então	Se 0, então 0 Se 1, então	
		1 Se 2, então	então 1 Se 2, então	então 1 Se 2, então	então 1 Se 2, então	então 1 Se 2, então	
		-0,2	então - 0,2	então - 0,2	então - 0,2	então - 0,2	

Para se chegar ao valor final da variável “NotaCard” do município:

	Itens avaliados	Condição	Valor atribuído	“NotaCard” acumulada
14	Uso de doce como sobremesa no Lanche ou Merenda e Uso de doce em Outro alimento servido aos alunos nenhuma ou uma vez ao dia (11e12) -2ª fase	Considerar apenas resultados 0 e 1 : Se somatório da semana de sobremesa+outro alimento das variáveis de Segunda a Sexta=0 ou 1 (nenhum ou um dia com resposta SIM)	0	Somatório dos itens de 1 a 13 (para 12 e 13 somente se condição do somatório resultar em valor igual a -0,2) + item 14 segundo condição
		Considerar apenas resultados 0 e 1 : Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=2 ou 3 (dois ou três dias com resposta SIM)	- 0,1	
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=4 ou 5 (quatro ou cinco dias com resposta SIM)	- 0,2	
15	Uso de fritura	Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=0 ou 1 (nenhum ou um dia com resposta SIM)	0	Somatório dos itens de 1 a 13 (para 12 e 13 somente se

		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=2, 3, 4 ou 5 (dois, três, quatro ou cinco dias com resposta SIM)	- 0,1	condição do somatório resultar em valor igual a - 0,2) + item 14 e 15 segundo condição
16	Uso de enlatados	Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=0 ou 1 (nenhum ou um dia com resposta SIM)	0	Somatório dos itens de 1 a 13 (para 12 e 13 somente se condição do somatório resultar em valor igual a - 0,2) + item 14, 15 e 16 segundo condição
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=2, 3, 4 ou 5 (dois, três, quatro ou cinco dias com resposta SIM)	- 0,1	
17	Uso de formulados	Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=0 (nenhum dia com resposta SIM)	0	Somatório dos itens de 1 a 13 (para 12 e 13 somente se condição do somatório resultar em valor igual a - 0,2) + item 14, 15, 16 e 17 segundo condição
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=1 (um dia com resposta SIM)	- 0,1	
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=2 ou 3 (dois ou três dias com resposta SIM)	- 0,2	
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=4 ou 5 (quatro ou cinco dias com resposta SIM)	- 0,4	
18	Uso de achocolatado	Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=0 ou 1 (nenhum ou um dia com resposta SIM)	0	Somatório dos itens de 1 a 13 (para 12 e 13 somente se condição do somatório resultar em valor igual a - 0,2) + item 14, 15, 16, 17 e 18 segundo condição
		Se somatório das variáveis de Segunda a Sexta=2, 3, 4 ou 5 (dois, três, quatro ou cinco dias com resposta SIM)	- 0,1	

**Fonte: documento interno fornecido pela Ação Fome Zero atualizado a partir da metodologia publica em Domene et al (2011).*

9 APÊNDICE

Transcrição das entrevistas realizadas

Os trechos destacados em negrito correspondem às intervenções da entrevistadora.

ENTREVISTA 1:

DOMENE, Semíramis Martins Álvares. Semíramis Martins Álvares Domene: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, Campus Baixada Santista da Universidade Federal de São Paulo, 2013, gravação digital. Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.

Sobre o título da pesquisa – o propósito foi enfatiza a questão da qualidade da implementação.

Você já dá uma dimensão de valor sobre o que você está querendo tratar na implementação. E eu vejo que quando você faz essa opção de método, quer dizer, olhar para o programa a partir de uma perspectiva que compreende, imagine em um cenário como o nosso, no Brasil inteiro. Quantas influências, tudo incide. Sobretudo por ser uma questão que trata de alimento, porque aí há um complicador adicional. Nós não estamos fazendo uma política de medicação, nós não estamos falando de uma política de habitação, sobre as quais as pessoas têm muito menos ingerência. Nós estamos falando de uma política que cuida de comida. E comida é uma coisa sobre as quais as pessoas têm grande autonomia. Porque você come todos os dias, busca seu alimento e os escolhe segundo valores e determinantes de renda, de acesso que são muito pessoais. A gente acaba tratando de uma questão que diz respeito a valores muito mais caros para as pessoas. Não que medicação e habitação não sejam, mas caros do ponto de vista que é um domínio meu. A habitação se você vir e me der uma casa, eu vou achar bem legal mesmo que a casa tenha problemas de esgotamento sanitário, que seja longe do meu trabalho, como a maior parte das políticas habitacionais resolvem as coisas, um terreno muito barato na periferia, longe do trabalho e das redes de transporte, longe das escolas e as pessoas acham ótimo. Política de medicamento, se você me der um medicamento de graça, eu não quero nem saber que medicamento é, eu estou achando ótimo também. Já o alimento é outra coisa. Acho bacana o que você apresenta aqui, não dá para imaginar que o desenho da política pudesse não ser mexido pela participação ativa dos atores que estão ali envolvidos com a política.

Sobre as variáveis utilizadas na pesquisa

São 11 informações muito preciosas e certamente vai dar um caldo bom de análise. Eu lembro do questionário (do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar), tinha uma quantidade gigantesca de coisas e eu acho que você se debruçou sobre cada uma e talvez tenha sido um problema de qualidade mesmo, mas a questão da constituição do CAE, número de pessoas no CAE, número de nutricionistas no município, de merendeiras estava frágil. **Esta é uma das razões de eu estar realizando essa etapa qualitativa. Qual a**

maior lacuna dessas variáveis? São os agentes, são os conselheiros, são as merendeiras, são os coordenadores de merenda.

Fator explicativo mais relevante – a nota do cardápio

É importante saber disso, pois a gente tem se dedicado tanto a qualificar os indicadores de qualidade da dieta, essa é a minha linha de trabalho aqui. Fiz o guia digital para adultos. O indicador para alimentação escolar que, aliás, saiu uma publicação (pesquisa com o Belik sobre o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA). A gente quer fazer um estudo de validação, mas diferente dos estudos de validação tradicionais.

Sobre a análise estatística

Havia a expectativa de que houvesse um maior grau de correlação entre as notas de cardápio e as variáveis demográficas – é um raciocínio plausível. Correlação entre aluno por escola e nota de cardápio – faz sentido, pois há uma otimização da utilização dos recursos, com menos unidades escolares.

Eu começaria fazendo uma reflexão que eu penso que você já tenha desenvolvido um pouco a respeito dessa variável que você elegeu que é a nota do cardápio. Porque ela é o resultado de anos de tentativa, de aproximação do que é um cardápio adequado, mas a alimentação ela é tão permeada de uma multidimensionalidade, que por mais que a gente sofisticar os componentes do cardápio para atribuição de um valor, ele pode ser muito frágil. E eu acredito que este conjunto de critérios tem uma lógica, mas na minha opinião e como participante da elaboração dele, eu tenho mais liberdade para fazer essa crítica, ele pode ser muito frágil. Eu acho que ele é muito pequeno ainda. Essa é uma opção que pode ter por um pouco em risco. E que você pode estar partindo de uma premissa frágil para estabelecer essa relação de determinação, quer dizer, ter uma explicação da implementação da política a partir desta questão que é a nota de cardápio. Não como uma fragilidade, mas como um aspecto que é importante você ter presente. **Quando se parte para uma análise com uma amostra tão grande, tem que se fazer concessões e tem que se deixar claro que concessões estão sendo feitas e o que elas significam na prática, em termos de impacto e distorções.** Exatamente. **Um dos pontos fortes em defesa dessa metodologia de análise dos cardápios: ela foi desenvolvida e utilizada ao longo de alguns anos. E em todos esses anos houve visitas in loco a cerca de 38 - 40 municípios por ano. O que proporcionava a oportunidade de contrastar a avaliação desenvolvida com o que estava sendo feito na ponta. A metodologia reflete muito mais a decisão política de investir, porque você vê os perfis de cardápios, você pode identificar um município que está priorizando mais do que outro, sem dúvida, mais do que a qualidade em si do que chega na ponta, pois há muita coisa, muitas etapas após a elaboração do cardápio. O ponto forte é que o grau de distorção entre a nota do cardápio e o que se via na ponta era baixo.** Eu acho que isso é importante de ser explicitado e a minha provocação é pra gente desenvolver junto aqui na compreensão a respeito do significado dessa nota de cardápio é que – de forma inédita – e nisso o mérito é da Ação Fome Zero – o mesmo indicador foi submetido à opinião de especialistas por sucessivos anos. Isso é inédito de fato. Eu não conheço nenhuma experiência internacional seja em alimentação escolar ou em outra política de alimentação que tenha feito por tanto tempo e com tanta gente

envolvida. Porque você tinha naquela comissão avaliadora do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar uma equipe qualificada, multidisciplinar, com os definidores da política presentes (FNDE) e os nutricionistas que também participavam. Eram gestores da política, profissionais da área de nutrição e outros profissionais de áreas afins que davam palpite no indicador. Eu acho que isso confere uma singularidade ao resultado que a gente não teria chance de encontrar em outro lugar. Mas é um instrumento que ainda necessita de uma validação, formalização acadêmica e eu tenho esse projeto a ser concretizado.

Sobre a relevância, importância do PNAE para o país, ela segue sendo uma política relevante?

Há alguns elementos na história dessa política que nos ajudam a responder essa pergunta. O primeiro deles é que ao longo do tempo, ela se transformou sem ser interrompida. Uma política que surgiu lá nos anos 1950 - 1955, digamos que 1955 é o marco oficial – que completou 50 anos em 2005. Não apenas para dar vazão a estoques de alimentos, que os EUA jogavam aqui para a gente consumir, mas também era um atrativo para a criança ir para a escola, era uma época do país em que a escolarização era o maior problema, os brasileiros não estavam na escola, então como parte do programa de escolarização, eu acho que a merenda escolar tem um papel naquele momento, especialmente como um atrativo para que as crianças fossem à escola. Era uma época em que não se valorizava a escolarização, tanto quanto hoje se valoriza. As pessoas não tinham tanto a dimensão de que era muito importante estudar. Para muitas famílias manter os filhos eventualmente trabalhando precocemente era mais importante do que pagar uma escola. Eu acho que foi uma política que teve uma importância que se transformou ao longo do tempo. Já nos anos 1960 – 1970, com a questão da desnutrição, ela assume um caráter mais de suplementação alimentar, então do foco escolarização, se aproxima mais do foco nutrição, combate a carências nutricionais. É a época dos formulados. Então vamos fazer formulados ricos em ferro porque tem muita anemia, rico em vitamina A, porque tem muita hipovitaminose, e rico em proteína com alto valor biológico porque tem desnutrição energético-proteica. O que foi um equívoco, porque não havia a necessidade de fazer uso do formulado como veículo. E eu acho que neste ponto a política teve a sua maior crise do ponto de vista de relevância, porque ela quase que se suicidou. Ela começou a contribuir para ficar muito ruim. Porque aí a indústria de alimentos entrou com uma força muito grande nas disputas pelas licitações, as crianças passaram a receber alimentos de péssima qualidade. E efetivamente não havia necessidade de suplementação de proteína, foi um erro de avaliação de estudo de consumo, que acreditavam que a deficiência energético-proteica era mais importante, era mais uma deficiência de energia e não de proteína, enfim, foi um estrago. Tanto do ponto de vista de consolidação de práticas alimentares, porque aqueles formulados não traduziam preferências alimentares, nem mesmo identidade cultural das pessoas, quanto do ponto de vista nutricional. Era um horror, muito ricos em sódio. Esse foi o período mais frágil. E depois a partir dos anos de 1980 e, sobretudo, 1990, com a retomada da crítica ao alimento formulado. Aí a coisa começou a melhorar, vamos usar alimentos mais in natura, vamos promover horta nas escolas, vamos qualificar o componente de educação alimentar. Essa época já não tinha mais o Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN), que ficou completamente obsoleto. E os estudos

começaram a ser incorporados pela política e aí que eu acho que houve uma época de maior aproximação dos gestores com a academia. E depois de 2003, com a implantação do Programa Forme Zero e a reestruturação dos quadros técnicos, nós temos outro cenário. Eu acho que essa última década foi a década de ouro da alimentação escolar de fato, porque a revisão da resolução normativa, o estabelecimento de parâmetros nutricionais mais qualificados, acabar com aquela coisa de ter 9 gramas de proteína, 300 calorias, isso é uma lenda urbana, que estava escrito em algum lugar. E um conjunto, um repertório então de condições que a merenda deveria atender, muito mais tecnicamente construído e com possibilidade de execução. Paralelamente a isso, o financiamento também melhorou, porque havia também antes disso, uma dificuldade grande frente ao contingenciamento de recurso, não havia dinheiro para a alimentação escolar. Então o formulado também respondia a isso porque era muito barato. O aumento do financiamento que a merenda experimentou a partir de 2003 foi paralelamente à revisão da política, foi uma forma de trazer a alimentação escolar para outro cenário, totalmente distinto. E hoje a gente consegue ver como o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar mostra realidades maravilhosas com alimentação escolar de excelente qualidade. Por essa história, eu acho que fica muito patente qual a importância do PNAE. Foi um programa que serviu não apenas para trazer um grau de envolvimento da sociedade com a política pública, que as famílias hoje participam dos CAEs, dos conselhos das escolas. Mas a política foi importante também para a qualificação da academia, foi uma das oportunidades em que mais houve interação entre o que se fazia na universidade e nos institutos de pesquisa, onde tem coisas muito interessantes sobre alimentação escolar (Embrapa, Adof Lutz, Instituto de Pesca), que por serem pequenos tem menos visibilidade que as universidades. No caso da universidade, também como uma oportunidade de qualificar o ensino, que é outro componente da importância da política. É um componente invisível, é algo que as pessoas não se dão conta de como a formação em nutrição no Brasil se qualificou a partir da aproximação com a alimentação escolar. Não em todos os cursos, é claro, isso seria até utópico. Muitos cursos de nutrição negligenciam o potencial que a alimentação escolar tem como elemento de formação. A gente tem muita escola que não tem estágio em alimentação escolar. Aqui na UNIFESP que é um dos centros que possuem um dos projetos mais consistentes no país, a aproximação com a alimentação escolar é muito baixa. A gente está batalhando para aumentar. Diferentemente do que era a minha experiência na PUC de Campinas, de 23 anos, em que a gente tinha uma aproximação gigantesca com a alimentação escolar. E nós geramos tecnologia, o Brasil hoje é referência em merenda escolar para muitos países. Para além da importância intramuros, há uma importância de transpiração de tecnologia para outras realidades que talvez tenham um pouco mais de distanciamento dessa história de tanto sucesso.

Pensando a partir da perspectiva dos beneficiários, que são os estudantes da educação básica, qual seria o impacto de pensarmos em uma realidade sem alimentação escolar, diferente do que temos hoje? Quais seriam os principais benefícios gerados pelo programa para essas pessoas que quase todos os dias consomem a merenda?

A resposta a essa pergunta fica até mais pragmática, que é super apoiada em um argumento nutricional, a gente tem uma demanda fisiológica que está sendo atendida e que é crucial para o desempenho, para o aproveitamento, para a concentração e, para, além disso, o

atendimento a uma demanda fisiológica nutricional, o aporte de energia que permita à criança ter funcionando os seus processos metabólicos, que são demandados ali no momento da escola, a gente tá falando aqui de bioquímica, está com uma carga de ATPs em cada uma daquelas células, de componentes de energia, de liberação de energia e está com uma carga de micronutrientes que são cofatores enzimáticos disparando os processos. Que estão associados com a vigília da criança, para ela ficar atenta, que são associados com a memorização, que existem processos bioquímicos que explicam a compreensão e a assimilação da informação. Fica até um pouco esquisito de falar dessa forma, mas factualmente a nutrição é isso. Você fornece a energia e os cofatores que são importantes para a condução dos fatores bioquímicos que te mantem vivo e neste caso mantem vivo e aprendendo. Me parece que essa é a primeira evidência de importância. Em um cenário sem alimentação, há uma dificuldade grande para manter a atenção, para manter a vigília e para processar as informações da maneira como bioquimicamente, como em um cenário ideal, elas são processadas. Mas para além dessa demanda nutricional, há também a questão do ambiente afetivo que a alimentação escolar proporciona. Eu acho que para uma criança ou para um trabalhador, um aluno do Jovens e Adultos, que chega no ambiente da escola e encontra um alimento, isso dá à pessoa um conforto, que é para além do atendimento fisiológico da fome, ou do apetite, para não falar de fome que talvez não seja o caso. Há um ambiente quando as pessoas se reúnem para comer que cria laços, que estabelece vínculos, que aumenta o significado do que é compartilhar, do que é trocar, então as crianças aprendem, por exemplo, que talvez não possam comer muito porque todo mundo tem que comer, as crianças aprendem que quem leva a merenda de casa é diferente do outro, talvez tenha que dividir ou terá problema. Há uma quantidade tão grande de valores que são exercitados pelas crianças em torno do momento da merenda escolar que eu não sei se a gente consegue dimensionar o que é uma escola sem comida. Não é a mesma coisa de uma escola sem professor de jeito nenhum, mas eu digo que é um elemento que quando não está presente compromete esses momentos de espontaneidade, de desenvolver habilidades de interação humana. Então eu acho que tem esses dois focos.

Sobre a implementação da alimentação escolar nos municípios, que outros fatores impactam no desafio de implementar o programa?

É uma pergunta bem difícil. São 500 cenários em um país só, diversos realidades. Se for tentar pensar no que é capaz de explica mais situações, porque são tantas situações de risco. Eu queria só pensar um pouco antes e talvez me ajude até a responder que a formulação da política, quanto mais simples ela for, mais chance ela tem de dar certo, em minha opinião. Eu acho que às vezes a gente normatiza demais e aí começa a fragilizar. Eu acho que o PNAE poderia ser bem mais simples do que ele é hoje. O peso, o corpo da legislação, a própria regulamentação. Eu acho que às vezes se tenta regulamentar tanto que se cria uma camisa de força e ninguém consegue fazer aquilo. Até a própria definição da composição nutricional que tem lá na legislação está lindo aquilo. A gente sabe que é fumaça porque os nutricionistas não têm nem como calcular um cardápio, não tem computador, não sabem qual é a gramagem. Eu acho que já há um distanciamento em relação ao que está no papel, embora seja de muito mais qualidade do que tínhamos antes. E o que de fato talvez fosse uma política mais simples, mas que garantisse do ponto de vista não apenas de recurso, mas de diretrizes os eixos centrais para o desempenho da política. Já vou te dizer que ela não é

implementada do jeito que ela está escrita em lugar nenhum porque é muito difícil. Talvez essa seja a primeira dificuldade. Eu acho que há uma sofisticação teórica que não ajuda. Talvez a gente pudesse ter o resultado mais simples. Mais ou menos como a Constituição, sabe. A constituição Brasileira que é uma coisa imensa que tem um monte de coisa e se acha brecha para tudo. Mas de fato para ser bem sucedida tem tanta coisa no meio que eu acho que talvez o que garanta melhor sucesso é a participação social. Do que eu vi na merenda escolar, nos municípios em que há – você não está encontrando isso e até me surpreendo um pouco – mais presença das pessoas, em geral a gente tem mais acompanhamento. E dinheiro, eu penso que a gente tem um grande déficit ainda, apesar de ter melhorado muito o financiamento entre o que a merenda demandaria de recursos para ser melhor do que é e que de fato tem. A questão do financiamento tem sempre a preocupação grande com a corrupção, o desvio, mas se a gente for sempre pensar nisso, não é, então não vamos mais dar dinheiro porque vão roubar. Eu acho que o financiamento é uma questão bem importante, a gente poderia ter uma condição de alimentação melhor com mais dinheiro. É muito difícil trabalhar com o recurso que a merenda tem. Os municípios que não conseguem fazer uma complementação, eu imagino que tenham uma grande dificuldade de fazer uma merenda de boa qualidade. Eu acho que o financiamento é o ponto, se você me diz para ter um, eu diria que esse está na frente, mais do que qualificação de recurso humano, presença de nutricionista. Claro que tendo um pouco de espírito corporativo, eu diria que também é muito importante que a gente tenha nutricionista, evidente, que tenha o profissional técnico que olhe para o cardápio, mas que ele olhe para o cardápio. Porque a presença do nutricionista não tem garantido um cardápio de boa qualidade. Então quando eu te perguntei lá no começo, sobre o número de nutricionistas, porque eu suspeito que essa talvez fosse dar uma correlação muito fraca. Ia ser nutricionista de um lado, cardápio de outro, não sei, estou chutando, mas seria uma contribuição do seu trabalho. **É um desafio grande avaliar o desempenho dos agentes na implementação do programa porque precisaria construir um conjunto de fatores, não dá para ser apenas tem ou não tem nutricionista. Outra questão que é a quantidade de alunos por merendeira. Esses dados precisariam ser complementados com uma série de outras coisas e esses dados é que seriam o pulo do gato para as pesquisas.** Teria que se desenvolver a forma de coletar esses dados, mas não é fácil. **Teria que reunir fatores como anos de formação, tempo de experiência, condições de trabalho, plano de carreira, a própria estrutura para ajudar a compor um quadro. A obrigatoriedade da lei, de ter a nutricionista acaba camuflando muita coisa para quem quer entender o fenômeno na prática.** Como eu dizia anteriormente, quando a política tenta contemplar tantas coisas, texto e a proposição, você tira a criatividade e camufla como você diz. Você cria uma realidade artificial, na alimentação escolar é dessa maneira que eu vejo. É um processo e os trabalhos de pesquisa na área vão ajudando, porque a gente não tem consistência para fazer determinadas afirmações, porque é muito difícil.

A questão de por parte dos movimentos sociais de se discutir pouco a merenda escolar como direito – um pouco mais qualificado pelo movimento de Segurança Alimentar e Nutricional. O movimento de educação pouco discute de forma qualificada a merenda, de reivindicar e priorizar esse direito. Eu estou achando interessante isso, porque já é um cenário distinto daquele que a gente via no país, nos anos 1970 – 1980, em

que até o setor educação. Esse foi um dos embates que o grupo nutrição e pobreza a gente tentou jogar uma luz, transferia para a alimentação uma grande parte da resposta sobre o insucesso escolar. Então se você me diz que é uma coisa que hoje não aparece tanto, eu fico até feliz. E hoje de fato nós não estamos mais em uma situação de fome como a gente tinha na década de 1960 – 1970. Mas isso era terrível, porque a gente teve que bater muito para dizer, olha a criança não está aprendendo porque está com fome. A fome é importante, mas hoje se tem poucas crianças com fome e se vê que o ensino é ruim. Então não venha dizer que não aprende, que o ensino é ótimo. Mas hoje como não tem mais como dizer que a criança está com fome, talvez esse discurso tenha se esvaziado ou as evidências de fato foram consideradas. Porque era uma briga em torno dessa questão. Nós tivemos que fazer duas ou três discussões no grupo nutrição e pobreza para discutir isso. A Sandra Sawaya, da faculdade de educação da USP que faz uma discussão de que o insucesso da educação não deve ser atribuído à falta de alimentação.

Sobre o controle social, a participação social, eu reconheço a sua crítica (**a participação social institucionalizada, como uma regra do programa de cima para baixo – um constrangimento – com um formato pré-definido e com atribuições determinadas**) e acho que é super procedente a análise que você faz em relação à artificialidade que se cria em torno do atendimento, uma burocratização. Talvez isso empobreça a autonomia e a espontaneidade da participação das pessoas. Quando a gente encontra um CAE ativo e as pessoas entusiasmadas, eles vão às escolas, você viu isso nas visitas que fez. Eu vi das poucas visitas que fiz e na supervisão de estágio que fazia na região de Campinas que muitas vezes as merendeiras diziam, a gente antes fazia aqui qualquer coisa, a gente agora tem uma mãe que participa do CAE, tem um professor. Eu fico um pouco triste de ver que os resultados das análises estatísticas não apontam isso. Mas em minha opinião quando, falando da política, você pudesse deixar a coisa mais espontânea. Eu entendo também o legislador quando ele precisa estabelecer alguns critérios senão vai ficar o CAE de duas pessoas. Abrir um pouco possibilidades de proposições que tenham mais a cara dos municípios e que valorizem os recursos humanos que estão ali, às vezes é uma faculdade que está perto ou é uma associação que já trabalha com alimentação de algum grupo vulnerável que pudesse também acolher a alimentação escolar. Eu acredito bastante que essa é uma forma também de melhorar. Dar alguma sistematização no acompanhamento da alimentação escolar. Uma das coisas que eu acho que é frágil ainda e que poderia ajudar de fato é a participação dos conselhos regionais de nutricionistas, porque eu sinto que a fiscalização do trabalho do nutricionista – agora eu vou falar uma coisa horrível, que é super normativa – que é fato é frágil. E o nutricionista não está desempenhando adequadamente as funções que tem junto à alimentação escolar. Isso eu digo pela experiência que eu tinha lá na Ação Fome Zero, olhando aqueles cardápios. Você tinha uma quantidade imensa de cardápios com uma nota baixíssima. E são cardápios submetidos ao Prêmio. Nós temos um universo de municípios que participam que é uma amostra enviesada. Não é uma amostra aleatória. Eu acho que esse deve ser o aspecto que merecesse uma consideração aí na sua análise. E são cardápios que poderiam estar bem melhores. E alguns cardápios que eu diria que não deveriam ser oferecidos de maneira nenhuma. Acho que falta um pouco de acompanhamento do trabalho do nutricionista e quem faz isso é o conselho regional, o sistema composto por conselho federal e conselho

regionais. Esse talvez pudesse ser um caminho para a gente empoderar um pouco o controle social.

Sobre os atores municipais – os agentes responsáveis pela implementação que estão na ponta, avalie-os de acordo com os seguintes critérios:

1 – muito pouca / 2 – pouca / 3 – nem muito, nem pouco importante / 4 – importante / 5 – muito importante

Agente	Nota	Justificativa
Prefeito	5	Para a garantia do financiamento. O financiamento é um determinante importante. É um fator explicativo forte. E é o prefeito que vai definir quanto será investido, se o município complementa ou não complementa. Muito mais do que o secretário de educação.
Secretário municipal Educação	3	No caso dos secretários, eu tenho visto muita instabilidade – troca de pessoas no cargo. Apesar de estar mais próximo, ele perde importância por esse motivo.
Coordenador da Merenda	3	O coordenador da merenda é indiferente, não faz muita diferença na qualidade final. Claro que para a cadeia acontecer, você tem que ter o secretário, tem que ter o coordenador. Mas qualidade final mesmo do cardápio tem menos influência.
Nutricionista	4	O nutricionista naturalmente tem a sua importância, ele vai ser o tutor do programa. Mas eu acho que – não querendo discutir se deve ou não ter, deve ter sim nutricionista. Mas ele tem uma importância aqui que eu já acho que fica em segundo plano. Municípios que não tem nutricionista têm merendas muito boas e alguns municípios que tem nutricionista tem merenda muito ruim.
Técnicos em nutrição	4	Um bom técnico faz a diferença, tanto quanto o nutricionista.
Merendeiras	5	Ela é a executora final. Você pode formular um bom cardápio, fornecer os alimentos, mas se ela não desempenha bem o seu trabalho, o resultado está comprometido. E mesmo que no dia não haja todas as condições, uma boa merendeira conseguirá criar

		alguma coisa e contornar a situação. Adapta a falta da fruta por outra coisa. A merendeira junto com o prefeito é a figura mais importante neste caso.
Diretor de escola	4	<p>É muito importante para garantir a qualidade. Ao lado dos nutricionistas e dos técnicos. Muitas escolas usam o sistema de gestão escolarizado. O diretor faz toda diferença. Ele inclusive influi diretamente não só na compreensão, mas na utilização que os professores dão à merenda escolar. Se você pensar a qualidade também em termos de um momento de socialização em que os professores podem usar o momento da merenda para conhecer coisas das crianças para tratar valores importantes. O diretor viabiliza ou não isso. Ele pode dizer que o horário da merenda é um horário de descanso do professor, para ele tomar um café. E ficam os professores de um lado e as crianças de outro. E há escolas que viabilizam para o professor outro momento de descanso. Então fica um colega dele com as crianças na sala e ele vai para o seu intervalo para ficar no momento da merenda com o estudante. Eu já vi isso em algumas escolas e achei sensacional. O diretor dizia que quer que o professor acompanhe a merenda escolar. Também não vou dizer que ele não coma a merenda, mesmo sendo contra lei. A merenda como momento de trabalho e não de descanso. Como consequência, tinha menos desperdício de merenda, mais autonomia do estudante no auto serviço. Orientando sobre como utilizar os talheres, é uma amplificação do potencial que a merenda tem.</p>

ENTREVISTA 2:

MAGALHÃES, Angélica Margarete. Angélica Margarete Magalhães: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, por Skype, 2013, gravação digital. Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.

Sobre as análises de correlação

Considerando-se toda a heterogeneidade da questão, eu acho que o grau de correlação encontrado é expressivo. Como a forma de implementação de cada programa é única, não deixa de ser expressivo, é forte, encontrar esse grau de correlação entre as variáveis.

A nota de cardápio em termos nutricionais, tem muito a ser desenvolvida. Ela indica os perfis de cardápio adotados pelas cidades. Mas entre a definição do cardápio e merenda na ponta, há uma distância grande. O ponto forte é traçar os perfis de cardápio que não deixam de indicar uma decisão política de investimento das prefeituras. Do ponto de vista da implementação, é isso que se está buscando efetivamente se fazer. Se não acontece por alguma razão, no prato, a intenção clara daquela instituição era aquilo ali (o cardápio).

Sobre a importância, a relevância do PNAE

A relevância do PNAE é indiscutível. Ele é realmente um programa que faz a diferença nessa busca pela garantia do direito humano à alimentação adequada e, por consequência, na segurança alimentar e nutricional. E por que ele é tão relevante? É por conta da palavra frequência, ele é um dos poucos programas que assegura aquele alimento diário ao longo do tempo. Todos os dias, esses milhões de estudantes podem contar com aquela porção de alimentos. Esse item frequência, que inclusive está dentro do conceito de segurança alimentar, de direito humano é um critério fundamental. Essa frequência diária é garantida por lei. Por conta da descentralização e por conta também do avanço que teve na questão nutricional, soma-se então a outra parte que é a garantia da qualidade nutricional, e com a inserção de profissionais específicos no programa, o terceiro ponto que é a garantia da qualidade higiênico-sanitária. Em resumo, é o principal programa dentre os programas de garantia da alimentação que conseguem realmente unir a quantidade, a frequência regular com qualidade nutricional e qualidade higiênico-sanitária. Do ponto de vista do beneficiário, essas são as principais questões. A primeira grande parte é essa, que é a garantia (do direito). Mas aí somam-se as outras questões que é a promoção do desenvolvimento local, que é a questão mais recente agora, a aquisição da agricultura familiar, a questão do controle social. Então ele é completo (o PNAE) porque ele tem todos os vieses.

Pensando a partir da perspectiva dos beneficiários, quais seriam as consequências de a gente ter hoje uma escola sem alimentação? Que tipo de prejuízo isso traria aos beneficiários? E da perspectiva do estudante, o que você considera que sejam os principais diferenciais do programa?

Do ponto de vista do beneficiário direto. Primeira coisa, eu considero que todos os beneficiários contam com aquela refeição no seu dia, eles contam com isso. E o fato de eles poderem confiar que eles vão chegar e vai ter alimento, é indiscutível a relevância desse fator. A primeira coisa é isso, o aluno da educação de Jovens e Adultos (EJA) que vai à noite para a escola, que saiu do trabalho, que não conseguiu fazer uma refeição, ele poder contar com isso é fundamental, é muito relevante. O poder contar com o alimento, primeiro. E a segunda questão é que realmente faz diferença, já que se está oferecendo ali, no mínimo, 20% do requerimento de todos os nutrientes. Isso é um alto grau de desenvolvimento do programa. Além do beneficiário poder contar com aquela alimentação, ele também tem assegurados 20% de todos os requerimentos nutricionais diários. Isso é muito importante para a garantia do direito à alimentação adequada.

Quais seriam os principais desafios para garantir a merenda escolar na ponta? Para garantir que a merenda chegue de maneira adequada para os seus beneficiários?

Para falar sobre isso, é importante fazer o seguinte resgate: a questão da evolução do PNAE. Nós temos hoje um programa que tem um caráter muito desenvolvido. A gente se esquece do passado, a gente se esquece que há dez anos atrás ainda não tinha definição dos nutrientes que deveriam compor essa refeição. Que alguns anos atrás a gente não tinha nem mesmo o recurso, que vinha o alimento de uma central para o Brasil inteiro. Então essa evolução, essa trajetória do PNAE, em se modernizar, ela é fantástica. Do ponto de vista acadêmico, pelas minhas pesquisas e projetos de extensão, o que eu vejo que falta é que a gente analisa o esperado e, quando chega lá na ponta, a gente não encontra tão exatamente, matematicamente, com valores nutricionais, nós nos tornamos muito exigentes. Por outro lado, não dá mesmo para negligenciar. Então o que é que acontece? Das minhas pesquisas, eu tenho observado que:

1) Os nutrientes em si, é muito difícil de fechar, é quase impossível. Eu tenho feito vários levantamentos, eu desenvolvi também uma metodologia própria para calcular nutrientes mesmo, para verificar como é que está em relação ao prescrito. Então os meus alunos vão, eles pesam as porções, verificam o cardápio (exemplo: foi usado uma cabeça de alho para 50 crianças, eles pesam o alho, dividem) e aí a gente tem encontrado alguns resultados de que é muito difícil de fechar exato (as exigências nutricionais da lei). Por outro lado se vê que fornece muito perto do que se exige na lei, muito equilibrado também. Não tem aqueles exageros de gordura, nem de açúcar. Então quando se pensa em alimentos, eu tenho observado que a tendência é para muito equilíbrio. Agora quando se pensa em nutriente mesmo, fechadinho ali, aí é bastante difícil. Essa é uma parte.

2) A segunda questão é o diálogo do profissional acadêmico, egresso da academia, com o profissional fazedor. Existe uma distância muito grande entre o nutricionista e as merendeiras, cozinheiras. Do ponto de vista de acomodar, adaptar hábitos locais, recursos locais, hábitos mesmo. Esse é um problema que eu penso que a academia teria que dar mais dados de realidade para seu egresso, para que ele chegando lá tenha maior possibilidade de mediar esse conflito. Conflito que eu quero dizer assim, o pronto – o pacote fechado – ele

não se aplica obviamente naquela realidade. E aí o profissional fica meio sem ter como agir porque ele não leva muitas ferramentas para adequar o seu saber acadêmico à realidade local. **Se você puder comentar um pouco onde você tem feito essas observações. Eu achei bem interessante essa sua análise porque não é a primeira pessoa que me fala sobre o alto grau de exigência da lei em termos nutricionais.** Eu tenho um projeto de extensão, pesquisa e extensão, são as duas coisas: análise do desempenho dos processos de compra direta da agricultura familiar para o PNAE. Esse é que é nome do meu projeto de pesquisa e extensão. Nós estamos trabalhando com quatro “territórios da cidadania”, aqui no MS, e temos 14 prefeituras que a gente está fazendo um trabalho longitudinal. Então nós analisamos desde a composição do cardápio, a inclusão dos produtos da agricultura familiar, os motivos (por que sim e por que não), os facilitadores e os nós críticos para esse processo e o grau então de desempenho desses processos. E por conta desses resultados, de muitos relatos e de muitos cálculos, porque nós fazemos o cálculo. Uma das partes da metodologia é verificar a composição do cardápio. É com base nisso que eu posso dizer que acontece. Também posso dizer o contrário, que essas prefeituras, de uma maneira geral, alegam que a dificuldade está na questão de recurso, que não tem muito recurso para a contrapartida. Porém eu venho de uma vivência, de uma prefeitura que tinha altíssima contrapartida e que acontecia o processo inverso quer dizer, dava excesso de energia, excesso de açúcar, excesso de gordura, excesso de alimentos industrializados porque não tinha que economizar. **E trazendo um pouco dos resultados que eu encontrei nas análises estatísticas, queria ouvir de você se você acha que faz sentido que municípios mais estruturados, que tenham uma capacidade maior de arrecadação, que invistam mais no programa tenham qualidade maior da merenda? Esses podem ser apontados como fatores críticos para a qualidade da merenda ou tem fatores que você identifica como mais importantes?** De alguns municípios que eu verifiquei a questão da contrapartida, isso enquanto acadêmica, a relação contrapartida com qualidade. Qualidade higiênico-sanitária, indiscutivelmente estava mais associado com aumento da contrapartida. Por quê? Porque melhorava a estrutura das cozinhas, conseguia investir na parte de layout mesmo. Toda essa estrutura físico-funcional, treinamento para merendeiras, compra de equipamentos, conseguia fazer melhor e, conseqüentemente, a qualidade higiênico-sanitária tinha sim uma associação positiva com o aumento da contrapartida. Em se tratando de qualidade nutricional, não havia essa correlação. Porque muitas vezes as prefeituras não tem uma contrapartida elevada, mas elas adquirem alimentos da sua produção própria, do próprio município, eu quero dizer. Vários casos que eu encontrei que tinham padaria comunitária, horta comunitária e esses fatores eram determinantes para a qualidade nutricional. Então o que fica disso? Eu acho que a contrapartida ela tem que ser pensada no sentido de que garanta a qualidade, mas que ela não extrapole, isto é, num momento em que tenha muita disponibilidade, tenha que mandar muita comida ou alimentos que são muito mais caros e que não valorizam o desenvolvimento local. **Essas ações que você cita não deixam de ser um tipo de contrapartida, não dinheiro direto na licitação para a compra de alimentos, mas houve investimento técnico e político para viabilizar isso.** Sim, é verdade, mas eu estou falando exclusivamente quando as prefeituras relatam o seguinte, eu recebo x e coloco mais y de valor financeiro no custo dos gêneros alimentícios, no custo da gestão do programa. **Até porque a própria criação, manutenção de uma padaria comunitária é muito complexo para ser operacionalizado.** Realmente, é

interessante que quando vem esse tipo de produto não é quantificado. A prefeitura acaba não citando como algo viabilizado com o seu recurso. Como parte da contrapartida direta. Então quando eu falo contrapartida é quando a prefeitura diretamente pega o seu recurso e coloca ali na alimentação escolar. As outras ações não deixam de ser uma contrapartida indireta. Para ter uma horta comunitária, é preciso ter investimento. Mas aí o alimento que venha para a alimentação escolar, essa contrapartida é indireta no caso. **E se a gente ampliar esse conceito de contrapartida e pensar na perspectiva que você trás, que são essas ações complementares, esses programas que envolvem bastante recurso, você tem que ter pessoas qualificadas, exato, tem que ter equipamentos. Tem que haver priorização política, você não vai fazer isso sem algum tipo de investimento no programa. Nessa perspectiva a gente pode dizer que é fundamental que a prefeitura faça algum tipo de investimento, mesmo que não seja esse investimento convencionalmente computado, x% em cima do valor repassado pelo FNDE?** Eu acho que seria te dizer o seguinte, a contrapartida é fundamental e ela incidirá diretamente sobre a qualidade quando essa contrapartida é feita através de uma abordagem mais sistêmica, quer dizer, você monta uma padaria comunitária, ao mesmo tempo você gera renda numa comunidade, você gera emprego você utiliza produtos locais e você tem dois programas funcionando ao mesmo tempo. Esse tipo de contrapartida tem um impacto positivo também na questão nutricional. Agora quando é só recurso financeiro, sem pensar muito em quem vai investir, é um risco, porque poderá esse único recursos financeiro beneficiar produtos lá do outro lado do país, até mesmo importado como é o caso do trigo. Você acha que melhorou a qualidade da alimentação, mas colocou um modelo trigo centrado que não prioriza a produção local. O risco é você acreditar que simplesmente colocar uma contrapartida financeira garante a qualidade. Tem que ser pensado que essa contrapartida financeira venha em um contexto social mais amplo. E que não fuja dos princípios do PNAE. **Que haja então uma concepção mais ampla da implementação do PNAE que não seja simplesmente comprar qualquer que seja o alimento.** É exatamente isso. Que essa contrapartida seja colocada, mas com esses mesmos critérios e princípios do programa, que é o desenvolvimento local, que é priorizar a agricultura familiar, dentro desses moldes.

Sobre os atores que estão envolvidos com a implementação do PNAE (grau de importância de cada um deles) – a entrevistada considerou todos os atores muito importantes para a implementação.

Prefeito, é crucial a abordagem, a visão que ele tenha do programa; o envolvimento dele. Porque fatalmente ele é o decisor maior sobre a destinação de recursos. E se ele não estiver comprometido, se ele não estiver interessado nesse programa, ele não vai investir. Então o prefeito é fundamental. E ele não é fundamental apenas no sentido de “caneta”, vamos dizer assim, de rubrica. Ele é fundamental no sentido de ver esse programa, de saber como ele está funcionando. Só para ilustrar, eu faço muitos cursos de capacitação, palestras sobre isso. E quando a gente encontra prefeituras onde o prefeito está sentado ali fazendo o curso é sempre muito diferente. A gente percebe que aquele é um município que está acertando mais na implementação do PNAE.

O secretário de educação, ele tem um papel fundamental no sentido de entender o papel do PNAE no processo educativo. Porque muitas vezes o secretário entende que educação são os processos de ensino e a alimentação escolar é uma merenda. Se ele tiver esse olhar,

fatalmente esse programa nesse município também não está tendo sucesso. O secretário de educação eu vejo mais com o papel de garantir a inserção do PNAE no processo educativo. Coordenador da merenda, o papel dele é ser um mediador, se não tivermos coordenadores mediadores, o processo também fica muito afetado, ou seja, o coordenador ele tem que dizer que é fundamental à implementação daquela forma, dizer que uma unidade educativa não exatamente igual à outra, ele é o “olho de águia”, por que é ele que vai saber de todo o funcionamento e de todas as unidades escolares, ele vai ter o olhar mais sistêmico e ai ele vai fornecer elementos para a tomada de decisão, seja do secretário, seja do prefeito. Eu vejo situações em que os coordenadores são apenas um cargo, que não está “vestindo a camisa” e isso compromete bastante.

Nutricionista, o profissional nutricionista eu vejo como sendo o grande salto de qualidade do PNAE, está nas mãos do profissional nutricionista, porque é ele quem vai fazer acontecer, é ele quem vai decidir o que será oferecido, é ele quem vai mostra a necessidade de aquisição daqueles alimentos e ai vem uma questão severa que eu acho que é onde pega mais que nós profissionais nutricionistas temos uma formação essencialmente clínica e muito pouco de agrários. O que acontece com isso? Nós não temos um foco principal no alimento, então nós não entendemos de sazonalidade, de escala, nós não entendemos de impacto das intempéries. E com isso, na hora de fazer a aquisição, na forma de compra direta principalmente, ou da produção local, nós atrelamos muito a critérios de garantia de entrega e isso prejudica. O nutricionista tem um papel crucial, fundamental em vários aspectos: garantia da qualidade higiênico-sanitária, garantia do valor nutricional, a educação alimentar e nutricional que o próprio PNAE preconiza. Teria que dar uma abordagem um pouco mais agrária para esse profissional, para que ele saiba que veio uma chuva de granizo, o fornecedor não vai conseguir entregar a alface, porque a lavoura foi perdida. E ai esse profissional ter mecanismos de mediar essa situação. Nós não temos (esses mecanismos), infelizmente a maioria de nós não tem. E os meus cursos de capacitação nesses quatro “territórios da cidadania” em que eu estou atuando estão trazendo esses nutricionistas para perceber essas questões. A gente está trabalhando bastante isso porque a gente percebeu que é um déficit.

Diretora de escola, em uma palavra para entender a importância, ela pode minar todo o programa. Ela pode destruir tudo o que foi construído até chegar a nutricionista. Porque muitas vezes quem comanda o espetáculo lá na ponta é a direção da escola e ela troca o cardápio, ela manda comprar outros alimentos para inserir (na merenda), o conceito que ela tem de alimento bom é alimento rico em açúcar (por exemplo), em gordura. Então ela compra para adicionar, para complementar. E isso tudo depõe contra a qualidade. O diretor de escola ele tem um papel fundamental no processo de fazer acontecer o que é pensado. De tirar do papel e realmente acontecer na ponta, é o diretor.

Merendeira, ela é fundamental na questão alimento, no simbólico, nas coisas de cores e sabores, na coisa de cultura local. A merendeira tem esse papel fundamental e ela tem que ser ouvida, ela tem que ser muito respeitada e ouvida. Porque é ela quem consegue traduzir no afeto, no convívio, aquilo que antes eram só objetos.

Técnico em nutrição, eu considero um cargo operacional – gerencial, ou seja, obviamente quando nós temos municípios muito grandes é bastante importante o papel desse técnico, mas eu vejo como ele sendo dispensável quando são municípios pequenos. Eu acho que o técnico é o único que não tem um grau de importância, de necessidade, tão alto. Os outros

são absolutamente necessários, imprescindíveis e também podem pela sua atuação ou não tão adequada podem tirar parte da qualidade do programa. Agora o técnico em nutrição, dependendo do município, não vai cair a qualidade porque não tem um técnico.

Participação social – a atuação do CAE – o impacto do controle social na qualidade da merenda na ponta

Eu sou suspeita para falar porque eu sou conselheira. E eu sou conselheira exatamente porque eu tenho plena certeza de que o programa não funciona da mesma forma se não tiver controle social. É imprescindível, é imprescindível garantia de funcionamento de um PNAE sem o controle social. Eu não imagino realmente. O controle social tem um papel primordial, ele tem o papel de transformar sim, ele tem condições de melhorar consideravelmente pelo fazer acontecer, pelo pedir esclarecimentos, pelo dar esclarecimentos. Esclarecer as famílias, esclarecer a comunidade como é que funciona. O controle social é primordial para a garantia da qualidade quando estamos falando do PNAE.

Comentários adicionais

A minha especialidade é o desempenho dos processos de compra direta da agricultura familiar, por conta da minha formação também. Embora eu seja nutricionista, eu fiz mestrado e doutorado nas ciências agrárias. Então com relação a esses processos de compra direta da agricultura familiar, em se tratando de formulação é fantástico, foi um salto enorme de qualidade. Mas quando chega na implementação, pelas minhas pesquisas, ainda está frágil. Que na sua fase de formulação foi muito bem estabelecido, mas que em termos de implementação está frágil. E eu acho que é algo fundamental para o sucesso desse processo. Porque é isso que vai realmente promover o desenvolvimento local sustentável. **O que você entende por essa fragilidade? Como ela se materializa?** São duas questões importantes que os meus resultados apontam. 1) a baixa inserção, ou seja, muitos municípios ainda não adquirem 30% do recursos federal diretamente da agricultura familiar. 2) desconhecimento de como fazer cumprir essa regra. As minhas pesquisas estão apontando para a causa do não acontecer é porque não se sabe fazer. Vou te dar três exemplos, 1- nós reunimos o pessoal de compras, responsáveis pelas licitações, nutricionistas, secretário de educação, o serviço de extensão rural, representantes da agricultura familiar e representantes da vigilância sanitária. Um não sabe do outro; um decide e quando chega no outro é barrada (a decisão). O pessoal da licitação, muitos não sabiam que há essa modalidade de compra, que pode ser dessa forma. Eles fazem ainda processos licitatórios formais. Nutricionistas que não sabem sobre sazonalidade, não sabem dos produtos da região, então eles pedem produtos que não são viáveis de produzir ali. Desconhecimento, portanto, dos vários fatores que devem estar presentes nesse processo de compra direta está sendo uma das principais causas. Ainda tem alguns resquícios de prefeituras em que elas não querem comprar da agricultura familiar porque ela tem interesse em comprar da área comercial, mas não prevalece. O que prevalece mesmo é o não saber como fazer. E uma questão também severa é o agricultor familiar despreparado. Ele não sabe que existe essa possibilidade e ele não sabe como acessar esse mercado. A fragilidade vem desses aspectos aí. E eu não tenho visto um trabalho forte de qualificação para melhoria no desempenho.

Entrevista 3:

BELIK, Walter. Walter Belik: entrevista [out. 2013]. Entrevistadora: Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha. São Paulo, 2013, gravação digital. Entrevista concedida para a pesquisa de mestrado “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise dos fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros”.

Sobre os municípios que se inscrevem para participar do Prêmio

Teoricamente você está pegando quem acha que fez um bom trabalho.

Sobre a relevância do PNAE atualmente.

Eu diria que o PNAE é a principal política de Segurança Alimentar que a gente tem neste país. De todas as políticas que foram propostas pelo Fome Zero, o PNAE talvez seja a mais importante. E o porquê disso? Basicamente o PNAE está atendendo a algumas variáveis que se entrecruzam aí e que são super importantes do ponto de vista da política social e da segurança alimentar. Nesse sentido, resumir política de segurança alimentar a política de transferência de rendas é uma distorção enorme. O PNAE estaria cumprindo esse papel, de que você trabalhar com alimentação, com criança – que é a variável mais vulnerável. Quando você coloca os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE) e observa os níveis de insegurança alimentar por faixa etária, se você pegar os dados da EBIA (Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar e Fome no Brasil) e separa as famílias por componentes, os membros da família por faixa etária, você vai perceber que as famílias que tem criança pequena, são as mais vulneráveis. Isso é muito interessante. E isso acontece por quê? Basicamente os idosos já tem uma cobertura social nesse país razoável, o Brasil tem aposentadoria pública, por mais baixa que seja, é um nível de cobertura que é bastante amplo e inédito se você comparar com outros países da América Latina e de outros lugares. Nos EUA agora está se discutindo uma política de pensões e aposentadorias porque eles não têm. E o Brasil já tem isso aí desde os anos de 1940. Então você tem uma cobertura na área rural que é a área mais complicada, você já tem aposentadoria rural, desde a constituição de 1988. Então para o público idoso, que seria uma faixa complicada, o grau de vulnerabilidade, apontado pela EBIA não é tão alto quanto o grau das famílias que tem crianças pequenas. Então você está trabalhando com alimentação, com criança pequena e com renda porque as famílias que tem filhos que recebem alimentação escolar na escola estão gastando menos com alimento. Então você indiretamente está repassando renda para as pessoas. Então o PNAE é um programa o mais completo que você pode imaginar. E o fato de ele ser universal, são 43 milhões de beneficiários. O Bolsa Família hoje estabelece que as crianças tenham que ter frequência escolar, isso aí aumenta ainda mais a responsabilidade do PNAE. Porque a criança está indo para a escola e tem que se alimentar lá. Esse programa é a menina dos olhos e tem que ser visto de uma forma mais integral. Dois pontos, se a gente olhar teoricamente é isso. Mas o que é que acontece na prática? O repasse é muito pequeno. Por mais que tenha sido aumentado, pulou de R\$ 0,08 (era esse valor em 2003). É impressionante, há dez anos o valor do repasse era de oito centavos, em termos correntes. Talvez oito centavos hoje seja 0,12, mas mesmo assim é muito baixo. Então pulou de oito para R\$ 0,30 hoje de modo geral, sem considerar quilombola, indígena etc. é um tremendo de um aumento. Você está

forçando a barra, o Estado está reagindo, hoje o Estado gasta cerca de 3 bilhões com o PNAE. E um baita de um programa, mas é pouco, é muito pouco. Então os dados mostram que boa parte das prefeituras não complementa; então acaba sendo os R\$ 0,30 mesmo. Então o efeito dele é limitado. O ideal seria você ter mais recurso, a criança poder fazer mais refeições estando ou não no horário de aula. O ideal é ter a alimentação escolar no final de semana também que é uma luta grande de gente que está batalhando para que isso seja garantido. O ideal é você poder acoplar outros programas junto ao PNAE, como por exemplo, a educação alimentar, como por exemplo, programas de saúde. Você tem o saúde na escola, mas tem outros programas importantes. Essa é uma contradição, que na medida em que a gente vê que o programa responde, você aumentou um pouquinho o valor e começou a colocar um controle social. Desde quando o parecer do CAE passou a ser obrigatório? Não faz muito tempo, é de 2000, é recente – de 10 a 12 anos para cá. Então na medida em que você passou a ter o controle social mais criterioso, sendo mais exigido pelo FNDE, o programa respondeu. E aí quando um programa responde, você quer mais, você fica colocando mais. Então é uma contradição enorme, porque acaba não dando conta de tudo. Então, por exemplo, a compra da agricultura familiar, de repente passa mais pela mão do FNDE a efetividade de acontecer essa compra do que do MDA. O MDA está fazendo de tudo, é site – sistema online: PAA NET, onde você tem todas as entidades cadastradas. Então o MDA com o pouco de dinheiro que tem, está fazendo de tudo, mas esbarra porque depende muito do FNDE. E no FNDE tem duas pessoas cuidando disso. Como a relação da nutricionista é com o FNDE, a responsável técnica pelo programa, se o FNDE mandar, a coisa funciona, tem uma linha direta de decisão, é uma linha hierárquica de decisão. E no caso do MDA, da compra da agricultura familiar, fica com um caráter indicativo. É uma coisa de fomento que o MDA faz. **Muita gente sequer associa o MDA ao PNAE, o FNDE e o MEC sim.** E esse é outro problema. E o MDA, isso aí a gente pode falar depois, ele também é um problema sério porque ele teve uma iniciação com o PAA e o PAA tem uma dinâmica um pouco diferente do PNAE, seja pelo tipo de produto que comercializa, seja pela logística. Todos esses elementos que acabam sendo fundamentais para garantir a inclusão produtor no processo. **Posso estar errada, mas o PAA tinha um atrativo extra que era o fator de ser um recurso extra, de ser uma forma de complementar o repasse do FNDE. A os 30% previsto em Lei para compra da agricultura familiar sai do recurso que a prefeitura já recebe do FNDE.** Mas como o PAA começou como um programa mais de atacado. Exemplo: a CONAB está comprando feijão, então são toneladas e toneladas de feijão que serão entregues em um armazém em Andradina. Então é muito diferente da nutricionista especificar o tipo de mandioca que ela está querendo, que tem que ser cortada, que tem que ser limpa e que tem que entregar em cada uma das escolas. Então que está acostumado a fornecer para o atacadão, sem muita preocupação de qualidade. Aliás, a qualidade dos produtos do PAA é péssima, há um problema terrível de qualidade, tem problema de contaminação. Na cabeça do agricultor que tem uma postura oportunista em relação ao PAA, ele pensa assim: o que eu não conseguir vender, eu entrego no PAA. Eu não consigo vender porque a qualidade é ruim, porque está contaminado. E o PAA não está preocupado com essas questões, não faz teste, não analisa a qualidade do produto, nada. Agora uma nutricionista que vai servir um feijão contaminado para uma criança, compra apenas uma vez. Esse viés acaba gerando uma grande resistência a se adquirir

produtos diretamente da agricultura familiar. Então respondendo a sua questão de uma forma longa, o programa é fundamental.

E da perspectiva dos beneficiários, como você vê a relevância do programa. Quais seriam as implicações de se ter uma escola sem alimentação?

Eu acho que uma escola sem alimentação seria inviável. Se você imaginar os mais pobres, embora não tenha pesquisa sobre isso, a gente sabe que muita gente vai à escola para comer. E é interessante não ter pesquisa sobre isso. Porque é um estigma, as pessoas tem vergonha de falar isso. A alimentação que a criança recebe na escola, ela ainda é um fator super importante para garantir a alimentação de uma parte da população. E aí a criança vai crescendo e se tem visto, o ambiente da alimentação não é só o componente nutricional, mas o componente de sociabilidade, de garantir que a criança tenha hábitos alimentares saudáveis que são construídos na escola, que a criança tenha contato com uma horta escolar. Há várias outras coisas que começam a ser acopladas aí que não dá mais para tirar, é fundamental para construir a identidade dessa criança.

Sobre a implementação do programa, a partir da sua experiência o que você considera como os principais desafios para aperfeiçoar a qualidade do programa na ponta, os fatores críticos?

Em primeiro lugar, a agricultura familiar em si não garante a qualidade do alimento na ponta. Não sei se a Semíramis falou do artigo que nós escrevemos, comparando Casa Branca e Tambaú (SP). Esse artigo foi muito interessante porque Tambaú estava comprando quase que 100% dos produtos da agricultura familiar e Casa Branca não estava. O segundo não tinha nem começado a estruturar o sistema de compra da agricultura familiar, tinha uma empresa fornecedora que fornecia tudo. E são dois municípios, um vizinho do outro com o mesmo perfil sócio econômico, com a mesma população. E a merenda em Casa Branca era melhor do que a de Tambaú. (esse artigo saiu publicado em uma revista venezuelana – Alimentaria). A Semíramis aplicou o questionário de qualidade da merenda, do cardápio e a gente fez um pente fino, a gente fez um levantamento antropométrico nas crianças. Dado que Tambaú já estava com esse programa há vários anos, a gente tentou detectar problemas de subnutrição e obesidade. E curiosamente, o estado de SP é muito rico e não tem subnutrição e a taxa de obesidade encontrada na pesquisa é compatível com a encontrada no restante do país. Então, mais um fator, não é porque está consumindo da agricultura familiar e muito orgânico que as crianças estavam mais saudáveis ou menos saudáveis. Então porque nós somos a favor da agricultura familiar, a gente acha que a agricultura familiar é um elemento importante de desenvolvimento rural, mas também não tente colocar na agricultura familiar coisas que ela não é uma varinha de condão que de uma hora para outra você resolve todos os problemas. **Talvez poderia ser um impacto maior se todas as escolas fossem de ensino integral e se as crianças tivesse a maior parte das refeições do dia na escola, mas não é necessariamente o caso. Se corresponder a 30% da necessidade dele diária, tem os outros 70%.** Que pode ser de qualquer coisa. E no caso desses dois municípios, eles gastavam bem com a merenda. Eu não lembro bem, mas era algo em torno de R\$ 2 a R\$ 3. São municípios ricos. A pesquisa foi de 2010 – 2011. Então não é desenvolvendo um programa da agricultura familiar que você vai resolver o problema. Voltando a questão, é

observar na ponta, como é que a merenda está sendo organizada, qual o papel da nutricionista para realizar o cardápio, que tipo de relação que essas crianças tem com a comida. Por exemplo, nos municípios que a gente viu no projeto do “Via Pública” em que a gente fez um levantamento bem completo dos municípios do estado de SP. A resistência das merendeiras é enorme aos produtos da agricultura familiar. **Vocês chegaram a entrevistar as merendeiras?** Sim e a resistência é enorme. Em vários municípios esse é um problema identificado. O produto da agricultura familiar é mais feio, ele não tem padronização, ele dá muito trabalho. Porque há mais trabalho para limpar determinados produtos. E a merendeira é um funcionário público que se comporta como funcionário público. Então a empresa atacadista que entrega tudo bonitinho é muito mais legal do ponto de vista dela. E isso também significa mais trabalho para a nutricionista, que vai ter mais trabalho para avaliar. Ela teria que estar diariamente acompanhando a recepção das entregas, para rejeitar ou não. No caso do fornecedor ser uma empresa, ela nem se incomoda com isso. **E não seria viável envolver a própria diretora ou funcionários da escola para fazer essa checagem?** Eu peguei dois elementos aí, a cozinheira e a nutricionista. Aí passando para o departamento de compras da prefeitura, porque tudo tem que passar por lá. E nesse legalismo que nós estamos, as variáveis financeiras tem muito mais haver do que qualquer outra coisa. Então muito embora você compre 30% da agricultura familiar, se o preço da agricultura familiar está mais alto do que outro qualquer, não importa a qualidade. Porque é difícil você definir em uma chamada pública, em um edital o que é qualidade. Como é que se define qualidade? É tipo 1, tipo 2, com tanto de defeito. Não é tão difícil, mas vem o que for. Então você pega aí esta ponta que é justamente a que está lá de frente para os estudantes. Se essa ponta não está convencida da necessidade de ter uma boa alimentação escolar, e você tem aí todas as salvaguardas, por exemplo, se a nutricionista tiver que chegar 5 horas da manhã para receber a mercadoria. Porque o produtor também tem um problema que é quando é que ele vai fazer o transporte dos alimentos. Então se a nutricionista não receber uma hora extra por estar lá trabalhando ou poder não trabalhar tal dia para compensar, então se você não tiver esses esquemas, a coisa não funciona. Há simplesmente uma rejeição e a merenda termina por consequência ficando de péssima qualidade. Então é necessário um envolvimento geral. A gente acompanhou bem o caso de São Bernardo do Campo, que passou a comprar quase 100% da alimentação das escolas da agricultura familiar. É um município grande (mais de 700.000 habitantes) que praticamente não tem produtor rural, então compra de relativamente longe. Se começou por aí, treinamento para merendeira, as várias nutricionistas acertando um protocolo do que seria a qualidade, do que poderia receber. E várias ações de incentivo às merendeiras para aproveitamento integral dos alimentos que é importante. Uma vez por mês eles levavam um ônibus com as merendeiras e levavam para uma região para passar o dia, um dia de campo, para conhecer uma cooperativa. Uma ação que custa pouco e a cozinheira volta e passa a reconhecer as especificidades desses alimentos da agricultura familiar (sem a padronização do mercado). Então tem que começar na ponta.

Sobre os fatores que incidem na qualidade da merenda identificados nas análises estatística da pesquisa

A correlação encontrada ainda é baixa.

Sobre a incidência do CAE no PNAE

Até mesmo sobre contribuir para reduzir a corrupção eu tenho as minhas dúvidas. Quantos membros do CAE sabem ler um balanço, sabem entender alguma coisa de edital? Na verdade eles assinam lá o parecer em função de demonstrativos que a prefeitura prepara para eles. Quantas mães tem condição de entrar lá na prefeitura para verificar as contas? Não tem. Se isso fosse verdade (a atuação do CAE contribuir para reduzir a corrupção), aqui na cidade de São Paulo, aqui onde teve os maiores esquemas de corrupção com a merenda escolar, e com a participação social que tem o CAE aqui, não deveria acontecer isso. Você conhece algum município que foi punido porque o parecer foi negativo? O município não é punido, ele fica suspenso, mas punido não tem. Eu fiz um trabalho no final dos anos 1990, quando se estava implantando o Pronaf e havia a mesma discussão porque o governo federal exigia que os municípios criassem conselho, que era o CMDR (Conselho Municipal para o Desenvolvimento Rural) e o conselho municipal encaminhasse os projetos. Era o Pronaf investidor na época. Eu fiz um levantamento e os estados do sul conseguiam alavancar a maior quantidade de recursos. Por quê? Porque todos os municípios tinham CMDR, mas por que isso acontecia lá? E aí você caía nesses casos que os cientistas políticos detestam, que é aquela coisa de você tentar explicar cada caso como sendo um caso. Então funcionava porque tinha uma liderança na cidade, que organizou o pessoal e preparou os projetos e foi. Então às vezes é isso aí, tem uma liderança que agente não consegue explicar como, que carrega nas costas. E vai lá e diz agora é alimentação escolar de qualidade, e força e vai dentro da comunidade e acaba tendo uma força muito grande. Então é difícil você generalizar alguns casos. Você tem um prefeito que é uma porcaria, mas ele não meche com a alimentação escolar porque ali é uma área delicada, tem as mães que estão bem organizadas. Vai ser difícil isso aí. **A efetivação da atuação do CAE depende de vontade política.** E eu concordo com você.

Sobre os atores municipais – os agentes responsáveis pela implementação que estão na ponta, avalia-los de acordo com os seguintes critérios:

1 – muito pouca / 2 – pouca / 3 – nem muito, nem pouco / 4 – importante / 5 – muito importante

Agente	Nota	Justificativa
Prefeito	5	O prefeito é importante porque a última palavra é dele. Se ele não quiser que saia, não vai sair.
Secretário municipal Educação	2	Eu acho que tem pouca importância. Porque ele é um secretário municipal da educação, a educação é uma coisa muito mais complexa. Existe o conselho municipal da educação, que é uma coisa que tem mais importância para ele, em termos de respaldo social é importante. Ele tem uma quantidade enorme de verbas que passam ali, todas carimbadas que passam pelo gabinete dele – o programa dinheiro direto na escola, dinheiro do estado, dinheiro do ministério. O orçamento dele, o pagamento de professor

		tem um peso, então ele tem que ter o professorado satisfeito com ele porque se ele se queimar com os professores, ele não consegue fazer nada. Então a merenda é uma coisa que não ocupa a preocupação dele. Merenda, contanto que funcione, que não dê problema, ele não vai se meter. Se for com a empresa atacadista, ou se for com a agricultura familiar e ele aparecer no jornal, tanto melhor.
Coordenador da Merenda	4	Quem é o coordenador de merenda? É o nutricionista ou uma nutricionista ou que já atuou como nutricionista e por ser mais velha ou ter alguma relação ai de chefia, acaba virando coordenador de merenda. Então eu diria que coordenador de merenda e nutricionista é um pouco farinha do mesmo saco. Eu tenho visto coordenadores de merenda muito bons, mas é muito difícil você ter um choque entre os nutricionistas e o coordenador de merenda, normalmente é a mesma cabeça, a mesma coisa. E tem importância fundamental. Por exemplo, no ano passado, eu acompanhei bem a coordenadora de merenda de Campinas e ela também é uma nutricionista que virou coordenadora de merenda, então ela deu autonomia às nutricionistas, para desenvolverem projetos. Cada uma tinha que desenvolver um projeto. E foi muito interessante.
Nutricionista	4	Justificativa na linha acima.
Técnicos em nutrição	3	Apenas cidades grandes possuem técnicos em nutrição.
Merendeiras	3	A merendeira não tem poder nenhum. Quer dizer, ela tem poder de veto, ela pode boicotar. Você pode passar o trabalho para ela e ela não faz. Ela tem que obedecer, ela tem que receber ordens. Então evidentemente não passa por ela a decisão de qualidade de merenda.
Diretor de escola	2	Os diretores de escola não querem se envolver. Merenda não é escolarizada. Então eles recebem a merenda, o diretor de escola não discute cardápio. O cardápio é definido lá pelo nutricionista, pelo coordenador da merenda. O diretor da escola, a única coisa que ele quer é que não atrapalhe a vida dele. Eu diria que atualmente a influência dele é pouca ou muito pouca, mas poderia ser maior. Teria potencial para ser uma participação muito

		<p>importante se ele estivesse envolvido. O programa de hortas nas escolas, por exemplo, depende muito desse ator, para envolver os professores em uma proposta pedagógica. A importância é grande desse ator, ele poderia ser chave para fazer funcionar as coisas. Eu coloco um dois, mas poderia ser um cinco.</p>
--	--	---