

SAMUEL RODRIGO DA SILVA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DO
PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2015

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

S586
2015

Silva, Samuel Rodrigo da, 1988-
Programa Nacional de Alimentação Escolar : análise da
implementação no município de Belo Horizonte - MG / Samuel
Rodrigo da Silva. – Viçosa, MG, 2015.
xiii, 136f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Nina Rosa da Silveira Cunha.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.118-124.

1. Políticas públicas. 2. Programa Nacional de Alimentação
Escolar - Belo Horizonte (MG) - Análise. 3. Merenda escolar.
4. Educação e estado. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 353.56

SAMUEL RODRIGO DA SILVA

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE
DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
BELO HORIZONTE-MG**


Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de março 2015.


Adriel Rodrigues de Oliveira


Luiz Rodrigo Cunha Moura


Suely de Fátima Ramos Silveira
(Coorientadora)


Edson Arlindo Silva
(Coorientador)


Nina Rosa da Silveira Cunha
(Orientadora)

“Deixe que a alimentação seja o seu remédio e o remédio a sua alimentação”

Hipócrates

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Aos meus pais, José Antônio da Silva e Vanda Helena Rosa Vicente da Silva, a minha irmã Margaret Rosa da Silva, pelo apoio e compreensão em todos os momentos, principalmente nos de dificuldades; vocês foram meus pilares, a base que possibilitou chegar até esse momento e conquistar essa vitória.

Um agradecimento especial a minha orientadora professora Nina Rosa da Silveira Cunha, pela orientação, compreensão e sabedoria que contribuíram para a realização deste trabalho, bem como para o meu crescimento como profissional e como pessoa.

Aos meus coorientadores, professora Suely de Fátima Ramos Silveira e professor Edson Arlindo Silva, que contribuíram em diversas etapas deste trabalho, estando sempre dispostos a ajudar, e também pela participação na defesa desta dissertação.

Agradeço ao professor Adriel Rodrigues de Oliveira pelas contribuições realizadas no seminário e na defesa desta dissertação. Ao professor Luiz Rodrigo Cunha Moura pelas contribuições na banca de defesa.

Ao professor Alan Ferreira de Freitas pelas conversas, discussões e valorosas contribuições para a realização deste trabalho. Agradeço também ao pessoal da secretaria do DAD/UFV pelo apoio em diversos momentos dessa jornada, ao Weliton, Luiza, Tiago, Marcelo, Soraia, Luiz. Agradeço também aos professores que contribuíram para a minha formação tanto no Departamento de Economia Rural, quanto de Administração da UFV.

Gostaria de agradecer aos amigos, Alice, Reinaldo, Kerla, Barbara, Wellington, Pedro, Fabrícia e a turma de mestrado 2013/2015, a minha turma!! Que tive o prazer de conhecer nesse período do mestrado, e que dividiram comigo momentos de dificuldade e de alegria; agradeço pelo apoio, pelas conversas e pelas bagunças. Foram momentos inesquecíveis. E a todos os amigos, novos e antigos, que me apoiaram nesse caminho percorrido.

Agradeço à Prefeitura de Belo Horizonte, em especial à Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional e à Secretaria Municipal de Educação pela disponibilidade e atenção dadas ao trabalho, sem este apoio dificilmente o trabalho teria sido concluído. Da mesma forma agradeço também aos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar de Belo Horizonte que me receberam e atenderam muito bem, contribuindo da mesma forma para a realização da pesquisa.

A todos que contribuíram nessa caminhada de alguma forma, meu muito obrigado!!!!

BIOGRAFIA

SAMUEL RODRIGO DA SILVA filho de José Antônio da Silva e de Vanda Helena Rosa Vicente da Silva, nasceu em 18 de junho de 1988, em Viçosa – Minas Gerais. Iniciou em 2008 o curso de Bacharelado em Gestão de Cooperativas na Universidade Federal de Viçosa, Durante a graduação foi bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Concluiu o curso superior em março de 2013. Em abril de 2013 iniciou os estudos no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, por meio do qual se tornou *Magister Scientiae*, em 2015.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE QUADROS.....	x
LISTA DE TABELAS.....	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O problema e sua importância	3
2. OBJETIVOS DO TRABALHO.....	7
2.1. Objetivo Geral	7
2.2. Objetivos Específicos	7
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
3.1. Políticas públicas	8
3.2. Ciclo de políticas públicas	10
3.2.1. Percepção e definição de problemas	13
3.2.2. Definição da agenda.....	14
3.2.3. Formulação, elaboração da política	15
3.2.4. Implementação	16
1.1.1. Avaliação.....	21
1.2. Políticas públicas e segurança alimentar e nutricional	22
1.2.1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	22
1.2.2. Educação alimentar como parte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.	28
2. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE	31
2.1. Um breve histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar	31
2.2. Operacionalização do programa.....	34
2.3. Principais mudanças da Lei 11.947/09.....	38
3. PERCURSO METODOLÓGICO	41
3.1. Delineamento da Pesquisa	41
3.2. Coleta e análise dos dados	41
3.3. Categorias de análise.....	44
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	47
4.1. O município de Belo Horizonte.....	47
4.1.1. Dados gerais sobre o município de Belo Horizonte.....	47
4.1.2. O Município de Belo Horizonte e sua relação com a Segurança Alimentar e Nutricional	49

4.1.3.	Belo Horizonte e a Segurança Alimentar e Nutricional	50
4.2.	Política Municipal de Segurança Alimentar Nutricional e a percepção de seus gestores e conselheiros	54
4.3.	Categoria de análise: Alimentação Escolar em Belo Horizonte	55
4.3.1.	Subcategoria de análise: Processo de Implementação do PNAE em Belo Horizonte	56
4.3.2.	Subcategoria de análise: Particularidades da implementação do programa em Belo Horizonte	67
4.3.3.	Subcategoria de análise: Fatores dificultadores e desafios do PNAE em Belo Horizonte.....	75
4.3.4.	Subcategoria de análise: Os atores e o processo de implementação	81
4.3.5.	Síntese do processo de implementação do PNAE em Belo Horizonte.....	88
4.4.	Categoria de análise: Educação Alimentar e Nutricional	92
4.4.1.	Subcategoria de análise: Entendimento e importância da Educação Alimentar e Nutricional....	93
4.4.2.	Subcategoria de análise: Ações de Educação Alimentar e Nutricional	96
4.5.	Categoria de análise: Agricultura Familiar	100
4.5.1.	Subcategoria de análise: Processo de aquisição da agricultura familiar	100
4.5.2.	Subcategoria de análise: Dificuldades e desafios da aquisição da agricultura familiar	102
4.6.	Categoria de análise: Participação da comunidade e controle social	105
4.6.1.	Subcategoria de análise: Formas de participação da comunidade.....	105
4.6.2.	Subcategoria de análise: A importância e o papel do Conselho de Alimentação Escolar	107
4.6.3.	Subcategoria de análise: Dificuldades e desafios do CAE-BH	110
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
6.	REFERÊNCIAS	118
	APÊNDICES	125
	ANEXOS	135

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
BH – Belo Horizonte
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CECANE - Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar
CF – Constituição Federal
CGPAN - Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CME - Campanha de Merenda Escolar
CNA - Comissão Nacional de Alimentação
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar
COMUSAN - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA - Direito Humano a Alimentação Adequada
EAN – Educação Alimentar e Nutricional
EEx – Entidade Executora
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FACE - Faculdade de Ciências Econômicas
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILPI - Instituições de Longa Permanência para Idosos
IPEAD - Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação

MP - Medida Provisória
PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PSE - Programa Saúde na Escola
ROT - Recurso Ordinário do Tesouro
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAAB - Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento
SMASAN - Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional
SMED - Secretaria Municipal de Educação
SUS – Sistema Único de Saúde
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UMEI - Unidade Municipal de Educação Infantil
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas do Ciclo Político.....	12
Figura 2 - Atores governamentais e não governamentais envolvidos no processo de implementação do PNAE	38
Figura 3 – Regiões de Planejamento de Belo Horizonte	48
Figura 4 - Percepção dos gestores escolares sobre a administração municipal quanto à merenda escolar	57
Figura 5 - Processo de aquisição de gêneros alimentícios.....	66
Figura 6 - Principais aspectos do controle de qualidade em Belo Horizonte	68
Figura 7 - Percepção dos gestores escolares sobre a qualidade da merenda escolar.....	70
Figura 8 - Frequência em que ocorrem problemas relacionados à merenda escolar.....	80
Figura 9 — Interface de relações da Equipe de Supervisão	87
Figura 10 - Desenho do programa a partir das atividades realizadas pela SMASAN.....	89
Figura 11 - Principais dificuldades no fornecimento de produtos da agricultura familiar para o PNAE em Belo Horizonte	103
Figura 12 - Percentual dos gestores escolares que conhecem o Conselho de Alimentação Escolar	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Contribuições para as políticas públicas	8
Quadro 2 - Principais conceituações de política pública.....	9
Quadro 3 - Principais contribuições teóricas sobre as abordagens <i>Top-Down</i> , <i>Bottom-up</i> e Híbrida	18
Quadro 4 - Diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 – 2015	26
Quadro 5 – Princípios comuns da Educação Alimentar e Nutricional	30
Quadro 6 – Estrutura metodológica da pesquisa	44
Quadro 7 – Categorias de Análise	45
Quadro 8 – Relação dos principais atores envolvidos no processo	82
Quadro 9 – Desenho lógico da implementação do programa em Belo Horizonte. (Insumos, Atividades, Produtos e Resultados).....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PNAE Recursos financeiros e alunos atendidos, 1995 – 2012.....	36
Tabela 2 - Merenda escolar disponibilizada para o Ensino Fundamental, Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEI e Escola Integrada	52
Tabela 3 - Crianças atendidas pela merenda escolar - Ensino Fundamental, Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEI e Escola Integrada	52
Tabela 4 - Número de beneficiários atendidos pelos Programas Abrigos e Albergues, Creches, Entidades Infanto-juvenis, Instituto de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)	53
Tabela 5 – Fontes de financiamento da merenda no município de Belo Horizonte*	53
Tabela 6 – Número de beneficiários da Educação Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte, período de 2007 a 2014	94

RESUMO

SILVA, Samuel Rodrigo. M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2015. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Análise da implementação no município de Belo Horizonte - MG.** Orientadora: Nina Rosa da Silveira Cunha. Coorientadores: Edson Arlindo Silva e Suely de Fátima Ramos Silveira.

A partir da perspectiva de que políticas públicas são desenvolvidas para resolver ou tratar problemas considerados coletivamente como relevantes, utilizando a abordagem do ciclo político, buscou-se realizar um estudo sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Um programa de segurança alimentar e nutricional, que em seu período de existência passou por diversas modificações, incluindo as ocorridas através da Lei Federal 11.947/09. No ano de 2009 o programa teve agregadas ao seu escopo várias alterações, como: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; a universalidade de atendimento para alunos da rede básica de educação; a educação alimentar e nutricional; e, um maior destaque à participação da comunidade e ao controle social, entre outros. O PNAE é um programa cuja importância social se destaca devido a seu público alvo: os alunos da rede básica de educação. O objetivo da pesquisa foi compreender o processo de implementação do programa, bem como os desafios e as dificuldades encontradas pela administração pública para alcançar os objetivos postos pela Lei 11.947/09. Para compreender o processo de implementação do programa, optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais e maior município em termos de população, de número de alunos, de recursos recebidos pelo programa. Belo Horizonte também possui uma política própria de segurança alimentar e nutricional e uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional exclusiva para tratar desse tema. Quanto ao percurso metodológico utilizou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa, sendo realizado um estudo de caso a partir de entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa em nível municipal e com os conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar de Belo Horizonte, análise de documentos relacionados à implementação do programa e aplicação de questionário para gestores das instituições atendidas. Para a análise dos dados utilizou-se a análise de conteúdo, a partir de categorias elaboradas com base na legislação sobre o programa. Os resultados da pesquisa possibilitaram compreender o processo de implementação do PNAE no município, identificando seu desenho, suas especificidades, estratégias, potencialidades e dificuldades. Permitiram a compreensão do papel do marco legal e dos atores envolvidos dentro do processo de implementação. Este trabalho contribui para as discussões e o aprimoramento do PNAE em nível local, em um grande centro urbano e para a política como um todo, bem como para as discussões sobre administração pública, políticas públicas e segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

SILVA, Samuel Rodrigo. M. Sc, Universidade Federal de Viçosa, March, 2015. ***Programa Nacional de Alimentação Escolar: Analysis of implementation in the city of Belo Horizonte - MG.*** Adviser: Nina Rosa da Silveira Cunha. Co-Advisers: Edson Arlindo Silva and Suely de Fatima Ramos Silveira.

From the perspective that public policies are developed to solve or treat problems collectively considered as relevant using the approach of the policy cycle, we sought to conduct a study on the implementation of the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A food security and nutrition program, which in its period of existence has undergone several modifications, including those that occurred through Federal Law 11.947/09. In 2009 the program had aggregate several changes to its scope, such as the purchase of food from family farms; universality of service for students of basic education network; food and nutritional education; and a greater emphasis on community participation and social control, among others. The PNAE is a program which social importance stands out because of its target audience: students of basic education. The objective of the research was to understand the program implementation process as well as the challenges and difficulties encountered by government to achieve the objectives set by Law 11.947/09. In order to understand the program implementation process, it was decided to study the city of Belo Horizonte, capital of Minas Gerais and largest municipality in terms of population, number of students, the funds received by the program. Belo Horizonte also has its own policy on food and nutrition security and a Secretariat for Food and Nutrition Security exclusive to address this issue. As for the methodological approach used a qualitative and quantitative approach, being done a case study from semi-structured interviews with program managers at the municipal level and with the directors of the School Feeding Council of Belo Horizonte, analysis of documents related to program implementation and a questionnaire for managers of institutions attended. About the data analysis we used the content analysis, from categories prepared based on the law on the program. With the results it was possible to understand the PNAE implementation process in the city, identifying its design, its specificities, strategies, strengths and difficulties. They allowed to understand the role of the legal framework and the actors involved in the implementation process. This work contributes to the discussions and the improvement of PNAE locally, in a large urban center as well as to the policy in a general way and for discussions on public administration, public policy and food and nutrition security.

1. INTRODUÇÃO

Os programas públicos são desenvolvidos para atender as necessidades identificadas na sociedade, sendo o objetivo dessas políticas alcançar o bem comum. Assim, o motivo para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010).

A Segurança Alimentar e Nutricional é uma das questões reconhecidas como alvo de políticas públicas no Brasil e no mundo. Dentro das políticas relacionadas a esse tema a alimentação escolar tem grande destaque. A alimentação escolar está relacionada à saúde, ao desenvolvimento e ao crescimento dos alunos da rede pública de educação, ou seja, jovens e crianças, em sua maioria (BURLANDY, 2009).

Compreende-se por segurança alimentar e nutricional o acesso a uma alimentação saudável, balanceada e de qualidade, bem como o acesso a informações que incentivem a formação de hábitos saudáveis de alimentação, além da utilização de fontes de alimentos sustentáveis, e que reconheçam os hábitos e o mercado local nesta alimentação (BELIK, 2012; BURLANDY, 2009).

A partir do grande destaque que as políticas de segurança alimentar vêm obtendo, assim como a de alimentação escolar, visando melhor compreendê-las sob a ótica da administração pública e suas ações, pode-se recorrer ao modelo do ciclo de políticas públicas.

O Ciclo Político (*Policy Cycle*), um dos modelos para se analisar políticas públicas, demonstra, em fases, o processo de desenvolvimento de uma política desde sua concepção, com a formação da agenda política até o processo de avaliação dos resultados e correção de falhas, permitindo, assim, a análise das suas diferentes etapas (FREY, 2000; SECCHI, 2010; SOUSA, 2006; SARAIVA, 2006; JANN e WEGRICH, 2007).

A fase da implementação de uma política pública, segundo o modelo do ciclo político, é o momento em que se coloca em prática o que foi formulado e planejado nas etapas anteriores, constitui a etapa em que ocorre a maioria das falhas em programas públicos (SECCHI, 2010; DE OLIVEIRA, 2006). O ciclo de políticas públicas é composto também pelas fases: percepção e definição de problemas; definição da agenda; elaboração de política; e, avaliação (FREY, 2000).

É importante destacar que falhas podem ocorrer, em se tratando de políticas públicas, em qualquer etapa do ciclo. Algumas variáveis que interferem no processo podem não ter sido previstas na formulação, visto a realidade complexa em que são implementados os programas

públicos. Em muitos casos, pode ocorrer a dissociação entre a formulação e a implementação de políticas públicas; pouco preparo, em termos de capacitação ou informação do pessoal envolvido, entre diversas outras questões. Essas falhas podem gerar problemas para o alcance dos objetivos propostos. Assim, o planejamento e a formulação devem estar em sincronia com a execução das políticas públicas, exigindo também uma flexibilidade para tratar das adversidades previstas ou não no planejamento (DE OLIVEIRA, 2006).

A partir dessa perspectiva, uma política pública pode ser modificada ao longo do tempo, adaptando-se às complexidades do ambiente quando necessário, corrigindo eventuais falhas e agregando novas bases de atuação e objetivos de acordo com as necessidades encontradas. Essas alterações também podem representar desafios para a administração pública no que se refere à fase da implementação da política.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), parte integrante da Política Nacional Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional, iniciou-se ainda na década de 1950, e passou por diversas modificações neste período, incluindo as ocorridas através de mudanças na legislação em 2009. Este programa teve agregadas ao seu escopo várias alterações como a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar¹; a universalidade de atendimento para alunos da rede básica de educação; a educação alimentar e nutricional; e, um maior destaque à participação da comunidade e ao controle social.

O PNAE é um programa público brasileiro que possui grande importância devido a seu público alvo, os alunos da rede básica de educação. Em sua existência é nítida a continuidade do programa, que passou pelo período de Ditadura Militar, pela redemocratização, além de governos de vários presidentes, com posturas muitas vezes divergentes. Mesmo após tantas mudanças o programa mantém como seu objetivo principal a disponibilização da alimentação escolar para os alunos da rede básica de educação pública brasileira.

¹ Compreende-se Agricultura Familiar a partir da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que em seu Art. 3º traz que: Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Ao longo de sua trajetória várias mudanças ocorreram no programa, como sua fonte de recursos, sua forma e gestão, além da inclusão de outros fatores e objetivos, o que é compreensível diante do crescimento e desenvolvimento da sociedade brasileira.

No ano de 2009 foi promulgada a Lei Federal 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, substituindo legislações anteriores e adicionando ao PNAE novos objetivos, contudo, como já apontado, mantendo a alimentação escolar e a segurança alimentar e nutricional como questões centrais.

A Resolução/CD/FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, operacionaliza o programa de alimentação escolar e substituiu a Resolução/CD/FNDE Nº 38 de 2009. Apresenta que o PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares e nutricionais saudáveis aos alunos e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Assim, a fase da implementação do PNAE passou, e ainda passa, por um processo de adaptação e adequação às novas diretrizes estabelecidas. Após esse período (2009-2014) algumas questões referentes à implementação dessas mudanças ainda merecem atenção, como é o caso das dificuldades que os grandes centros urbanos encontram para realizar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, uma vez que no entorno dos grandes centros geralmente não existem agricultores familiares e nem produção suficiente para atender à demanda.

A partir dessa discussão buscou-se compreender o programa público PNAE, sendo o foco da análise a etapa de implementação do programa, buscando compreender esse processo, bem como os desafios, as dificuldades e as potencialidades encontradas pela administração pública para alcançar os objetivos postos pela Lei 11.947/09.

1.1. O problema e sua importância

A importância desse trabalho passa pelas discussões sobre formulação e implementação de políticas públicas, sob uma perspectiva de eventuais mudanças nessa implementação, diante da inserção de novos objetivos, áreas de atuação e atores relevantes para o processo.

Em se tratando do PNAE, no ano de 2009, o programa passou por mudanças em seu marco legal, o que exigiu um esforço das Entidades Executoras (EEx)² de se adaptarem às novas exigências estabelecidas.

Assim compreender o processo de implementação do programa a partir das mudanças em seu marco legal é relevante e contribui para as discussões sobre implementação de políticas públicas, bem como para uma maior compreensão do PNAE e das respostas obtidas em decorrência das modificações na lei.

Um dos aspectos mais importantes, inserido a partir da Lei Federal 11.947 de junho de 2009, é que o PNAE passou a ter uma segunda linha de atuação, voltada para o desenvolvimento local e fomento da agricultura familiar, uma vez que a referida lei trouxe a obrigatoriedade da aquisição de, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios, destinados à merenda escolar, da agricultura familiar. O programa se caracteriza, pois, como uma política de segurança nutricional e alimentar, e possui uma clara intenção de fortalecer o segmento dos produtores da agricultura familiar através da aquisição de gêneros alimentícios.

A partir disso, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar torna-se um dos novos objetivos do programa. A intenção de incentivar e fortalecer esse segmento é um avanço para os produtores familiares que passam a ter um mercado assegurado para fornecer seus produtos, embora ao mesmo tempo, tenha significado um desafio para a administração pública e para os próprios agricultores que ainda não estavam preparados para as exigências do programa.

Outro ponto importante que a legislação citada trouxe foi a universalização da alimentação escolar para todos os alunos da rede básica de educação, creches, pré-escolas, ensino básico, ensino fundamental e ensino médio, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Destaca-se a relevância da educação alimentar e nutricional, sendo necessário apresentar aos alunos a importância da alimentação saudável e natural, bem como dos alimentos regionais fornecidos pela agricultura familiar.

A participação da comunidade e o controle social também são destaques na legislação de 2009, dando ênfase ao papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e da participação da população na política pública. Todos esses pontos transformam e modificam a política e, conseqüentemente em sua implementação, podem ser encontradas dificuldades e desafios no processo, exigindo esforços da gestão do programa para execução do mesmo.

² A implementação do PNAE ocorre de forma descentralizada entre os Estados, Distrito Federal e Municípios. As EEx são as entidades responsáveis pela implementação do programa em cada nível.

Para compreender o processo de implementação do programa optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, capital e maior município em termos de população, de número de alunos, de recursos recebidos pelo programa, do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte já possui política própria de segurança alimentar e nutricional e uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional exclusiva para tratar deste assunto, além de, segundo o IBGE (2010), não existir população rural na capital, o que torna esse município um caso relevante a se pesquisar.

Segundo Santos et al. (2012), para a questão da aquisição da agricultura familiar, o desafio maior está concentrado nos grandes municípios e regiões metropolitanas, que por características específicas, como o grau elevado de urbanização, o grande número de alunos matriculados, pequena ou inexistência de porção territorial reservada à agricultura, bem como o baixo número de agricultores, tornam a aquisição de alimentos da agricultura familiar um tanto mais desafiador, seja para os agricultores como para os gestores.

Por outro lado, é nesses municípios que está concentrado o maior volume de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o PNAE. Considerando apenas a rede municipal de educação, das mais de 5.500 prefeituras brasileiras, as 100 maiores (1,7% do total) recebem cerca de 30% de todo recurso repassado aos municípios (BRASIL, 2012).

Ainda justificando a escolha do município Belo Horizonte, é importante destacar toda trajetória do município quanto à segurança alimentar e nutricional, sendo referência nacional quanto à alimentação escolar, já tendo ganhado dois Prêmios Gestor da Merenda Escolar. Segundo Belik e Chain (2009) as prefeituras vencedoras do prêmio apresentaram como característica essencial o envolvimento de diferentes setores da sociedade, de forma a gerar um efeito multiplicador do esforço do município na gestão do Programa.

Em relação à contribuição teórica deste trabalho, destacam-se as discussões realizadas a respeito da implementação de políticas públicas, dos desafios no processo de implementação de programas em execução, sobre o papel dos atores e das iniciativas locais no processo, bem como sobre as outras etapas do ciclo de políticas públicas. São discutidos teoricamente outros conceitos relevantes para administração pública, como participação social, conselhos gestores e compras institucionais.

Como contribuição social, pode-se destacar o próprio programa pesquisado e seu papel para a sociedade brasileira, tendo por objetivo possibilitar o acesso do público atendido, na rede de educação básica, a uma alimentação que proporcione as condições básicas para o seu

desenvolvimento. A compreensão do programa contribui para que os gestores públicos tenham subsídios e condições de aprimorar o trabalho já realizado, quanto à merenda escolar, nos âmbitos local e nacional.

Neste contexto de mudanças em um programa público e dos desafios que ocorrem para implementar essas mudanças, além da implementação em um grande centro urbano, chega-se ao questionamento direcionador deste trabalho:

Como ocorre o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um grande centro urbano?

2. OBJETIVOS DO TRABALHO

2.1. Objetivo Geral

O Objetivo Geral deste trabalho foi descrever o processo de implementação do PNAE, a partir das modificações previstas na Lei Federal 11.947/09 no município de Belo Horizonte - MG.

2.2. Objetivos Específicos

Especificamente buscou-se para realizar esse trabalho:

- analisar os atores envolvidos e como eles se relacionam no processo de implementação do PNAE;
- descrever o desenho institucional do Programa;
- identificar os fatores facilitadores e impeditivos para a implementação do Programa;
- analisar as etapas do programa a partir das diretrizes da Lei Federal 11.947/09.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para fundamentar o presente trabalho o Referencial Teórico utilizado consiste nos seguintes temas: Políticas Públicas; Ciclo de Políticas Públicas com foco na fase de Implementação de Políticas Públicas, além de Segurança Alimentar e Nutricional.

3.1. Políticas públicas

As discussões iniciais sobre políticas públicas, segundo Souza (2006), passaram a ser entendidas como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasceram nos EUA, diferindo-se da tradição europeia de estudos e pesquisas, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Na Europa, a área de política pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, produtor este de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, sobre as políticas implementadas.

Quadro 1 - Contribuições para as políticas públicas

Autores	Principais contribuições
H. Laswel (1936)	“introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.” (p. 23).
H. Simon (1957)	“introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.” (p. 23).
C. Lindblom (1959/1979)	“questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.” (p. 24).
D. Easton (1965)	“contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.” (p. 24).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Souza (2006).

A autora afirma, ainda, que de início a área de políticas públicas contou com quatro grandes autores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, que trouxeram grandes contribuições para esta área de conhecimento e para o desenvolvimento das políticas públicas, como apresentado no Quadro 1.

Segundo Smith e Larimer (2009), a maioria das histórias sobre o início das discussões sobre políticas públicas converge para um ponto de partida mais ou menos comum. Esse ponto de partida é Harold Laswell, que em sua contribuição deu uma grande visão do que chamou de "ciências políticas" na metade do século XX. Mesmo que sua visão tenha sido, segundo esses autores, imperfeitamente realizada, a maioria das orientações políticas discutidas sobre esse tema compartilha das ideias de Laswell como referência, ainda que ramificando em direções muito diferentes ao longo do tempo.

Sobre o conceito, não existe uma única definição do que seja política pública, sendo que várias definições diferentes abordam esse tema, discutindo seus diversos aspectos. No Quadro 2 apresentam-se algumas das principais conceituações do que seja política pública no âmbito internacional.

Quadro 2 - Principais conceituações de política pública

Autores	Conceituação de políticas públicas
Mead (1995)	Define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
Lynn (1980)	Como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
Peters (1986)	Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Laswell (1936)	Quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
Eyestone (1971)	A relação da unidade governamental ao seu ambiente.
Wilson (2006)	As ações, objetivos e pronunciamentos dos governos em matérias especiais, os passos tomados (ou não tomados) para implementá-las, e as explicações que eles dão para o que acontece (ou não acontece).
Anderson's (1994)	Curso intencional da ação ou omissão realizada por um ator ou conjunto de atores para lidar com um problema ou questão de interesse.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Souza (2006) e Smith e Larimer (2009).

Já no Brasil, vários pesquisadores também conceituam o que sejam políticas públicas e discutem o tema, sendo aqui abordados somente alguns. Segundo Rua (1997) as políticas públicas podem ser vistas como um conjunto de ações estrategicamente selecionadas para

implementar as decisões tomadas. São resultados da atividade política, que levam em consideração as demandas da sociedade.

Para Souza (2006) políticas públicas seriam o processo através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, com o de se obter resultados ou as mudanças desejadas na realidade.

Saravia (2006) considera política pública como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de estratégias e objetivos de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Boneti (2006) compreende esse tema como o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Para o autor, o Estado se apresenta como um agente de organização e de institucionalização de decisões originadas do debate público entre diversos representantes sociais, a partir de demandas ou interesses, além de compreender a política pública como a ação ou o conjunto de ações do Estado que tem por objetivo transformar a realidade em uma perspectiva de futuro, não apenas momentâneo.

O PNAE é uma política pública, iniciada ainda na década de 1950, e tem por objetivo contribuir para a formação e desenvolvimento dos alunos da rede básica de educação pública brasileira, por meio da disponibilização de uma merenda escolar saudável, balanceada, que respeite os hábitos alimentares locais.

Existem diversos modelos de análise de políticas públicas. Para esse trabalho foi adotado o modelo de análise a partir do Ciclo Político, que estrutura as políticas públicas em etapas sequenciais e inter-relacionadas.

3.2. Ciclo de políticas públicas

A ideia de modelar o processo político em termos de estágios foi apresentada inicialmente por Laswell, em 1956. O modelo de processo político seria composto por sete fases: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, terminação e de avaliação. Embora essa sequência de estágios tenha sido contestada e modificada ao longo do tempo, o

modelo em si tem sido muito bem sucedido como uma estrutura básica para os estudos sobre política (JANN e WEGRICH, 2007).

Segundo Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas é uma forma estabelecida de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), a maior utilidade de uma abordagem sequencial, como é o caso do ciclo de políticas públicas, está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise, sendo relevante para o campo de estudo, pois possibilita a separação em etapas, tornando-se referência para a realização de análises. Em cada etapa os atores, os processos e as ênfases de cada trabalho são diferentes. Assim, essa separação torna possível a análise das relações estabelecidas (SARAVIA, 2006).

Para Frey (2000), as fases do ciclo de políticas públicas são compostas por: Percepção e definição de problemas; Agenda-setting; Formulação, com a elaboração de programas e tomada de decisão; Implementação; Avaliação e eventuais correções. Para realização desta pesquisa adotou-se a perspectiva de Frey (2000).

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (FREY, 2000, p. 226).

Uma das principais críticas à visão clássica do ciclo político, resumidamente identificado como formulação, implementação e avaliação, é por este ser um modelo de análise que percebe política pública de maneira estática e linear, sendo que as políticas na prática são dinâmicas e desordenadas. Um modelo estático e linear pode não demonstrar a realidade das políticas públicas (ZANI e COSTA, 2014; JANN e WEGRICH, 2007).

A Figura 1 apresenta as fases apontadas por Frey (2000) referentes ao Ciclo Político.

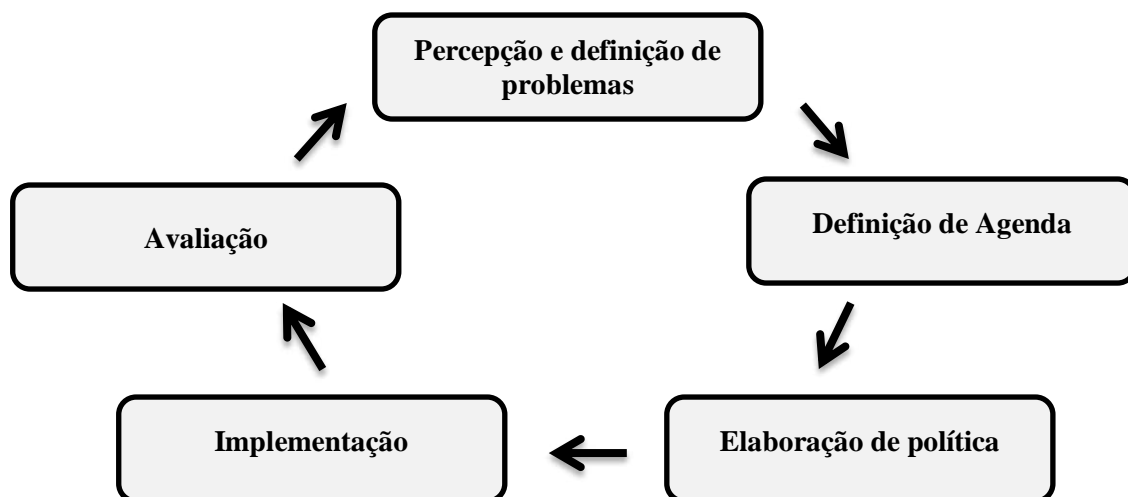


Figura 1 - Etapas do Ciclo Político
 Fonte: Elaboração própria, a partir de Frey (2000).

Jann e Wegrich (2007) trazem que enquanto o quadro do ciclo de política pública leva em conta as informações e diferentes elementos do processo político, ele ainda apresenta um modelo simplificado e do tipo ideal do processo político. Os autores apresentam também que no mundo real os processos políticos raramente apresentam início e fim bem definido. Aliado a isso as políticas públicas estão sendo revisadas, controladas, modificadas, e às vezes até mesmo canceladas. Assim as políticas são perpetuamente reformuladas, implementadas, avaliadas e adaptadas, sendo que estes processos não evoluem em um padrão de sequências claras. Em vez disso, os estágios são constantemente vinculados e engrenados em um processo contínuo.

Saravia (2006) aponta que a divisão em etapas é uma esquematização do que ocorre na realidade. O processo nem sempre ocorre de forma sequencial ou da forma apontada pela esquematização, visto que na realidade o processo acaba sendo improvisado e desordenado. Contudo, o autor aponta que as etapas geralmente estão presentes nas políticas públicas.

Apesar das críticas, o ciclo político é muito utilizado para realização de análise de políticas públicas, Como já abordado, esse modelo possibilita a análise e discussão de diferentes etapas do processo, sendo que estas apresentam atores, processos e relações diferenciados, na qual a realização de estudos é relevante (SARAVIA, 2006; ZANI e COSTA, 2014; JANN e WEGRICH, 2007).

Frey (2000) discute que ocorrem, dentro de todas as fases do ciclo político, os processos de aprendizagem política e administrativa. A partir disso não é necessário que o controle de impacto ocorra no final do processo político; ele pode, e deve, acompanhar as

fases do processo, conduzindo a adaptações, reformulações contínuas da política. O autor destaca ainda que o modelo do *policy cycle* é um tipo puro, idealizador do processo político, sendo que na realidade, na prática, dificilmente o processo ocorre estritamente conforme o modelo. “Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise.” (FREY, 2000, p. 229).

Para essa pesquisa será utilizada a perspectiva do ciclo político para realização das análises, sendo abordada, em especial, a fase da Implementação, conforme tópicos seguintes.

3.2.1. Percepção e definição de problemas

Sobre esse tema Frey (2000) afirma que, na fase da percepção e definição de problemas, um dos assuntos que mais interessa é a questão de como em um número infinito de possíveis campos de ação política e de problemas na sociedade, alguns temas são escolhidos e se mostram apropriados para um tratamento político e se tornam políticas públicas.

Segundo Rua (1997), uma situação que incomoda grupos de pessoas e gera insatisfação pode perdurar durante muito tempo sem mobilizar as autoridades governamentais, que poderiam intervir de alguma forma sobre essa situação. A autora traz que se trata de um “estado de coisa”, uma situação que incomoda, prejudica, mas não chega a entrar na agenda governamental, não chega a ser uma prioridade no desenvolvimento de políticas públicas. É apontado pela autora que quando esse “estado de coisa” se torna uma prioridade, entrando na agenda, ele se torna um “problema político”.

Secchi (2010) aponta que um problema pode rapidamente aparecer como é o caso de catástrofes naturais; ou pode ser incluído aos poucos na agenda, como é o caso dos congestionamentos em grandes centros; e outras questões que podem demorar muito tempo ou não chegar a entrar na agenda.

Segundo Rua (1997), para que uma situação ou estado de coisa se torne um problema político e passe a ser uma das prioridades dentro da agenda governamental, é necessário que apresente alguma dessas características: (a) Mobilize a ação política, que pode ocorrer por meio da ação coletiva de grandes grupos, ou de pequenos grupos dotados de recursos de poder que possuem influência, ou a partir de atores individuais que estejam estrategicamente

situados; (b) Se trate de uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, onde o custo de não resolver seja maior que de resolver o problema; (c) Constitua uma situação de oportunidade, onde haja vantagens a serem obtidas com a resolução daquele problema.

3.2.2. Definição da agenda

A definição da agenda, segundo Jann e Wegrich (2007), é o resultado de uma seleção de problemas e questões entre diversos outros. A partir do pressuposto que nem todos os problemas podem receber o mesmo nível de atenção, os autores apontam algumas perguntas que surgem desse processo: O que é percebido como um problema de política? Como e quando é que um problema de política entra na agenda do governo? E por que outros problemas são excluídos da agenda?

Segundo Frey (2000), a decisão se um tema vai ser efetivamente inserido na pauta política atual, se esse tema deve ser excluído ou adiado, ocorre de fato somente na fase da *agenda setting*. Sobre essa tomada de decisão, o autor aponta a necessidade de uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances de o tema ou projeto se impor na arena política³.

Para Souza (2006) a pergunta de como os governos definem suas agendas possui três tipos de respostas: (1) O primeiro, focaliza o problema, trata do reconhecimento por parte do poder público que se deve fazer algo sobre determinado problema; (2) O segundo focaliza a política propriamente dita, trata da construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se intervir em determinado problema, é apontado que, segundo essa visão, a construção de uma consciência coletiva é fator determinante na definição da agenda; (3) O terceiro tipo focaliza os participantes, que foram classificados como visíveis, sendo os políticos, a mídia, os partidos, os grupos de pressão, e etc.; e invisíveis, que são os acadêmicos e burocracias. É apontado pela autora que os atores visíveis definem a agenda, enquanto os invisíveis as alternativas.

³ Segundo Frey (2000) *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política.

3.2.3. Formulação, elaboração da política

A etapa do ciclo político de formulação ou de elaboração de políticas públicas seria o momento onde são desenvolvidas alternativas para o tratamento de questões da agenda do governo. Jann e Wegrich (2007) afirmam que é durante a fase de formulação de políticas públicas que problemas, propostas e demandas são transformados em programas de governo. Já Theodoulou (1995) apresenta que a formulação de políticas públicas é o momento de elaboração de alternativas viáveis para solução de problemas.

A formulação de alternativas é o momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias, ações para tratar de determinado problema público, e alcançar os objetivos propostos, sendo que um determinado objetivo poder ser alcançado por meio de várias formas, vários caminhos (SECCHI, 2010).

No processo de formulação de políticas um aspecto relevante é a tomada de decisão, a escolha das alternativas para o tratamento de questões da agenda. Para Frey (2000) esse é um processo de conflitos e acordos envolvendo os atores mais influentes na política e na administração.

Alguns autores abordam a importância da formulação para o sucesso ou fracasso de políticas públicas, apontando algumas questões que devem ser observadas nesse processo como: a clareza de objetivos, as normativas que direcionam a implementação, uma teoria causal válida, o tamanho do público alvo a ser atendido. São questões da formulação que interferem na implementação (LIMA e D'ASCENZI, 2013; VAN METER e VAN HORN, 1996; SABATIER e MAZMANIAN, 1996).

Dentro do tema de formulação e implementação, Sabatier e Mazmanian (1996) trazem que grande parte do comportamento burocrático em políticas públicas pode ser explicada por estrutura legal sobre o programa ou pela ausência dessa estrutura. Ou autores destacam, ainda, a importância dos legisladores, apontando que as decisões tomadas pelos legisladores e pelas autoridades mais relevantes, podem afetar o processo de implementação por meio do desenho normativo dos programas.

Segundo Viana (1996), os fazedores oficiais de política são legisladores, executores, administradores e juízes, podendo ser divididos em dois grupos, os primários e os secundários. Os primários são aqueles que possuem direitos constitucionais para a ação, seriam os poderes executivo, legislativo e judiciário, além das agências administrativas. Já os

secundários seriam os participantes não oficiais, os grupos de interesse, os partidos políticos, e até mesmo os indivíduos.

3.2.4. Implementação

Sobre a fase da implementação, esta pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos, mediante decisões tomadas em fases anteriores na política (RUA, 1997).

A decisão sobre um curso de ação na adoção de um programa não garante que a ação na prática irá alcançar rigorosamente as metas e objetivos propostos inicialmente. A fase de execução de uma política, por parte das instituições responsáveis e organizações do setor público ou vinculados, é referida como implementação. Esta etapa é fundamental como parte da ação política e administrativa na linha da frente, e quase nunca é perfeitamente controlada por objetivos, programas, leis, entre outros. Portanto, as políticas e as suas intenções muito frequentemente são alteradas ou até mesmo distorcidas, sendo sua execução atrasada ou mesmo bloqueada completamente (JANN e WEGRICH, 2007).

Jann e Wegrich trazem também que um processo ideal de implementação de política pública incluiria os seguintes elementos fundamentais: especificação de detalhes do programa, abordando como e por que se deve executar o programa, como seria o marco legal; alocação de recursos, como são distribuídos os recursos para os responsáveis pela implementação; e, as decisões, como e por quem são tomadas as decisões em casos específicos.

Silveira et al. (2013) enfatizam que compreender o processo de implementação é relevante pelas influências que os atores possuem para que haja a efetividade da política, uma vez que é nessa fase onde, de fato, ocorrem as ações previstas. A discussão sobre a implementação de políticas públicas é relevante, pois é nessa etapa que as ações planejadas na etapa anterior são executadas, sendo este o momento em que ocorre a maior parte das falhas e erros relacionados a políticas públicas.

Secchi (2010), apresentando algumas características do estudo da implementação de programas públicos, afirma que o foco está no processo de execução da política, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. O autor apresenta que neste tipo de pesquisa o objetivo é mais descritivo que prescritivo. Já no caso da pesquisa avaliativa a orientação está voltada para entender causas de falhas ou acertos.

O estudo da implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento e formulação. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas, para que se obtenham os resultados esperados. Todavia, muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada (OLIVEIRA, 2006).

Segundo Pulzl e Treib (2007), somente na década de 1970, os estudos sobre implementação se desenvolveram, apontando que as pesquisas sobre esse tema ocorreram com diferentes títulos antes desse período. Os autores descrevem três gerações no que se refere aos estudos sobre implementação.

A primeira geração tratou de casos sobre o tema, sendo a conquista mais notável aumentar a conscientização sobre o tema implementação de políticas na comunidade acadêmica e para o público em geral. A construção de teorias não estava no coração da primeira geração de estudos de implementação.

Já a segunda geração começou a apresentar uma série de quadros teóricos e hipóteses. Este período foi marcado por debates, que mais tarde foi chamado de *top-down e bottom-up*, abordagens de pesquisa de implementação.

A escola de cima para baixo (*Top-down*) compreende a implementação como uma execução hierárquica definida por um órgão central. Já o campo de baixo para cima (*Bottom-up*) consiste na implementação de estratégias em uma perspectiva que parte das demandas locais para os burocratas (PULZL e TREIB, 2007; NAJAM, 1995; ZANI e COSTA, 2014).

Ainda sobre as discussões sobre implementação, Pulzl e Treib (2007) descrevem uma terceira geração de pesquisa que tentou preencher a lacuna entre as abordagens *top-down e bottom-up*, incorporando as ideias de ambos os campos em seus modelos teóricos, denominada abordagem híbrida. Estudiosos da terceira geração deram muita ênfase na especificação de hipóteses claras e formas adequadas de produzir observações empíricas suficientes para testar essas hipóteses. O Quadro 3 traz os principais autores de cada abordagem sobre implementação.

Quadro 3 - Principais contribuições teóricas sobre as abordagens *Top-Down*, *Bottom-up* e Híbrida

Principais autores	Abordagens Teóricas
Pressman e Wildavsky (1993); Van Meter e Van Horn (1975); Bardach (1977); Sabastier e Mazmanian (1979, 1980); Mazmanian e Sabastier (1983)	Teoria <i>Top-Down</i>
Lipsky (1971, 1980); Elmore (1980); Hjem e Porter (1981); Hjem (1982); Hjem e Hull (1982)	Teoria <i>Bottom-up</i>
Majone e Wildavsky (1978); Scharpf (1978), Mayntz (1977); Windhoff-Héritier (1982); Elmore (1985); Sabastier (1986); Goggin et al. (1990); Winter (1990)	Teoria Híbrida

Fonte: Adaptado de Pulzl e Treib (2007, p. 91).

Secchi (2010) discute que o modelo *top-down* é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão sobre a política e sua implementação, sendo essa última considerada como o esforço administrativo de executar o que já foi formulado. O autor aponta que nessa perspectiva a má implementação é culpa dos agentes que a executaram, e não de falhas na formulação.

Rua (1997) apresenta dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita, segundo a abordagem *top-down*. Neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe, claramente, aos agentes situados no topo do processo político.

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;

- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados (RUA, 1997, p. 14).

Silva e Melo (2000) apresentam que, na visão clássica da ação governamental, a implementação corresponde à execução de atividades e com vista a alcançar os objetivos previstos na formulação. Nessa visão a “implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressada em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima pra baixo (*Top-down*).” (SILVA e MELO, 2000, p. 5).

Já o modelo *Bottom-up*, segundo Secchi (2010), é caracterizado pela maior liberdade, dos atores que atuam na implementação, de se auto organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Esse modelo reconhece as limitações da etapa de formulação de políticas. Com isso, os implementadores possuem uma maior participação na identificação dos problemas e na escolha de soluções, sendo essas práticas já experimentadas e legitimadas mais tarde pelos tomadores de decisão.

Nessa perspectiva é essencial que os pesquisadores reconheçam a multiplicidade de atores que atuam na implementação e seu caráter inter-organizacional dentro da execução de políticas públicas. Se faz necessária, para a análise de implementação, a identificação das redes de atores que colaboram na implementação, examinando também o modo como eles resolvem os problemas (HJERN, 1982; HJERN e PORTER, 1981; HJERN e HULL, 1982, apud PULZL e TREIB, 2007).

Um pesquisador analisando a implementação a partir do modelo *top-down* dará uma atenção maior aos documentos que formalizam os detalhes da política, seus objetivos, estratégias, punições. Já um pesquisador que esteja analisando pelo modelo *bottom-up* parte da observação empírica da implementação aplicada na prática, analisando os implementadores e como resolvem as questões referentes à execução da política (SECCHI, 2010).

Surge em meio a este contexto, certa convergência entre pesquisadores de se combinar os méritos de ambas as abordagens quanto à análise de políticas públicas, sendo criados modelos que utilizam tanto a perspectiva que focaliza aspectos normativos que direcionam a ação, quanto as que se baseiam no papel dos atores dentro do processo de implementação e as

implicações disso (NAJAN, 1995; LIMA e D'ASCENZI, 2013; ZANI e COSTA, 2014, DE OLIVEIRA, 2006).

Pulzl e Treib (2007) discutem que as abordagens sob o título de "teorias híbridas" trouxeram duas inovações importantes para a teoria de implementação. Primeiro, tentaram superar as fragilidades conceituais do debate polarizado entre *bottom-up* e *top-down*. Eles se concentraram em modelos que abraçaram tanto a questão da direção central quanto da autonomia local. Em segundo lugar, alguns dos teóricos híbridos destacaram fatores importantes que tinham recebido, até momento, pouca atenção.

A implementação de políticas envolve vários atores presentes no processo. A articulação desses atores é essencial para a efetivação de certas políticas, sendo relevante a compreensão de até que ponto esses atores influenciam nos resultados das políticas públicas. É apontado por Souza (2006) que as políticas públicas podem repercutir na economia e nas sociedades, e a partir dessa constatação qualquer teoria sobre política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para Secchi (2010) os atores podem ser indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, influenciando de alguma forma, direta ou indiretamente, a política pública. Sendo assim, chega-se à conclusão do quão importante são as articulações entre os atores envolvidos, e as formas de participação, interação e influências no processo para o alcance dos objetivos.

Secchi (2010) apresenta, ainda, a categorização de atores como governamentais e como não governamentais. Os atores governamentais, dentro do ciclo político, são segundo o autor: os políticos; os designados politicamente; os burocratas; e os juízes. Já os atores não governamentais apontados são: os grupos de interesse; partidos políticos; meios de comunicação; *think tanks*, que são as organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas; destinatários das políticas públicas; organizações do terceiro setor; e outros *stakeholders*.

Para este trabalho foi definido *stakeholders* como indivíduos, grupos ou organizações que possam afetar, ou ser afetados por um processo de política pública. A definição é propositadamente ampla, de modo que toda a gama de possíveis interessados é considerada. A análise dos *stakeholders* inevitavelmente demonstra a conclusão de que as partes interessadas muitas vezes apresentam interesses concorrentes (BRYSON e PATTON, 2010).

No caso do PNAE a sua implementação ocorre de forma descentralizada. O recurso é repassado aos Municípios, Estados e Distrito Federal, para que seja implementado localmente a partir de seu marco legal.

1.1.1. Avaliação

A fase de Avaliação pode ser utilizada para tratar de políticas já implementadas, verificando seus resultados e impactos efetivos (FREY, 2000). Já Saravia (2006) traz que avaliação, nesta perspectiva, consiste na mensuração e análise dos efeitos que determinada política produz na sociedade, em especial, quanto aos resultados obtidos e as consequências previstas ou não que ocorreram.

Durante a fase de avaliação do ciclo de políticas públicas, as políticas devem ser avaliadas em relação aos objetivos pretendidos e aos impactos causados. A avaliação de uma política não está apenas associada à fase final do ciclo político, no ponto em que termina com a cessação da política ou com sua reformulação, caso ainda seja de interesse, e esteja na agenda do governo. Os estudos de avaliação não estão restritos a uma determinada fase do ciclo político. Em vez disso, essa perspectiva pode ser aplicada a todo o processo de uma política, em diferentes períodos de sua existência, destacando as avaliações *ex ante* e *ex post* (JANN e WEGRICH, 2007; VIANA, 1996; SECCHI, 2010).

Os autores citados apresentam que as avaliações podem ser *ex ante* ou *ex post*, a primeira trata de avaliações anteriores à implementação da política e podem ser de custo-benefício onde, se os benefícios da política excederem os custos, a política é viável; ou de custo-efetividade que não requer uma relação monetária, sendo mais utilizada em projetos sociais.

As avaliações *ex post*, segundo os autores, podem ser avaliações de processo e de impacto. A avaliação de processo tem como objeto a aferição da adequação entre os meios e os fins. Considerando o contexto, bem como os aspectos organizacionais e institucionais, sociais, econômicos e políticos, esse modelo de avaliação permite a escolha racional entre alternativas que gerem eficiência para a política. Já a avaliação de impacto tem por objetivo medir os resultados efetivos de uma política pública.

Existe também a chamada avaliação formativa que ocorre durante o processo de implementação da política pública, com o objetivo de realizar ajustes imediatos, medidas corretivas (COSTA e CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2010).

Em se tratando de avaliação de políticas públicas é importante discutir efetividade, eficiência e eficácia. Na perspectiva do ciclo político a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam (MARINHO e FAÇANHA, 2001).

1.2. Políticas públicas e segurança alimentar e nutricional

Neste tópico serão abordados o tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, e sua relação com as políticas públicas no país, bem como apresentar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e ainda, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) dentro das perspectivas da SAN.

1.2.1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Sobre o tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil é importante destacar a conceituação apresentada pela Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006 (BRASIL, 2006), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em seu artigo terceiro.

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

Logo em seguida, essa lei apresenta a área de abrangência da segurança alimentar e nutricional no país como trata seu Art. 4º :

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos

de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (BRASIL, 2006).

Em se tratando de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Belik (2012) traz que esse conceito é relativamente novo no âmbito brasileiro, sendo inspirado em modelos de produção e abastecimento, elaborados para a garantia de suprimentos em países em conflito, sendo utilizado com frequência pelos países europeus com problemas de escassez e dependência de alimentos no início do Século XX. No Brasil, o conceito de SAN só entra no vocabulário das políticas públicas a partir dos anos 1980. A primeira referência à expressão “segurança alimentar” nas políticas brasileiras ocorreu em 1986 em uma proposta do Ministério da Agricultura de uma política nacional de segurança alimentar (BURLANDY, 2009).

Internacionalmente o tema SAN fortaleceu-se a partir da crise internacional de abastecimento e da Conferência Mundial de Alimentação, sendo o foco a disponibilidade de alimentos seguros e adequados para o consumo. No Brasil, ainda em 1986, as discussões sobre SAN se diferenciaram do âmbito internacional, indo além da autossuficiência produtiva nacional, incluía também o atendimento das necessidades alimentares e já sinalizava a criação de um conselho nacional de segurança alimentar, embora não tenha tido muita atenção no período. (BURLANDY, 2009).

Segundo Andersen (2009) o termo "segurança alimentar" tem sido utilizado ao longo do tempo para significar coisas diferentes. O autor sugere que este tema pode contribuir com a análise do bem-estar individual e familiar, especialmente se combinado com estimativas de acesso à água potável e saneamento adequado.

Anjos e Burlandy (2010) destacam que o conceito de SAN no Brasil se consagra com a LOSAN, que foi criada a partir de uma dinâmica político-institucional, que já atuava desde a década de 1990, e que envolveu organizações da sociedade civil, instituições e movimentos sociais, que se articularam e formaram redes. O diálogo dessas organizações com diferentes setores do governo, em seus três níveis, contribuiu para que a segurança alimentar e nutricional se tornasse um campo de políticas públicas no país.

O conceito SAN no Brasil é apontado como muito abrangente, talvez devido à própria diversidade de organizações envolvidas no processo. Essa abrangência se reflete na incorporação de outras questões que vão além da fome e da desnutrição, tais como o

componente nutricional dos alimentos; as questões referentes aos aspectos culturais e simbólicos da alimentação; a promoção de práticas alimentares saudáveis; a prevenção de doenças como obesidade, carências de micronutrientes; a sustentabilidade dos processos produtivos, dentre outros. (ANJOS e BURLANDY, 2010).

Segundo ABRANDH (2013), no conceito de SAN, consideram-se dois elementos distintos e complementares: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A primeira refere-se à produção e disponibilidade de alimentos, que devem ser: suficientes e adequados para atender a demanda da população; a alimentação tem de ser constante; equitativas para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas; e, sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações, dentre outras.

Já a dimensão nutricional incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando: disponibilidade de alimentos saudáveis; preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário; o consumo alimentar adequado e saudável para cada fase do ciclo da vida; condições de promoção da saúde, da higiene e de uma vida saudável; condições de promoção de cuidados com a própria saúde, com a saúde da família e da comunidade; direito à saúde, com o acesso aos serviços de saúde garantido de forma oportuna e resolutiva; prevenção e controle dos determinantes que interferem na saúde e nutrição, tais como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais; dentre outras (ABRANDH, 2013).

Monteiro (2003) apresenta e discute três conceitos de problemas relacionados à segurança alimentar e nutricional: a pobreza, a fome, e a desnutrição. Segundo o autor, pode-se dizer que pobreza corresponde à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre várias outras. A desnutrição, ou, deficiências nutricionais, são doenças que decorrem do aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou, ainda, com alguma frequência, do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos.

Sobre a fome, Monteiro (2003) esclarece que é necessário diferenciar a fome aguda, momentânea, da fome crônica. A fome aguda é aquela referente à urgência de se alimentar, devido a não ingestão de alimentos por determinado período. Já a fome crônica é aquela permanente, ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas.

Ainda, segundo o autor, um indivíduo pode ser pobre sem ser afetado pelo problema da fome, contando que sua condição de pobreza ocorra em razão de outras carências que não a de alimentação. Pode ocorrer também a situação inversa, um indivíduo que não está em situação de pobreza pode ser atingido pela fome. A fome e desnutrição não são equivalentes, na verdade toda fome leva necessariamente à desnutrição, contudo nem toda deficiência nutricional se origina do aporte alimentar insuficiente, ou, sendo mais direto, da falta de comida. O autor afirma que embora igualmente graves e indesejáveis a fome, desnutrição e pobreza não são iguais.

Dentro desse contexto, tornam-se relevantes os diversos temas abordados e defendidos pelas políticas de SAN, como: o acesso à alimentação; a qualidade dos alimentos; o acesso à saúde; as diversidades culturais e gastronômicas que devem ser levadas em consideração; as condições higiênico-sanitárias; o acesso à informação sobre hábitos saudáveis de alimentação, e de como isso influencia na qualidade de vida, dentre outros, que devem ser trabalhados nas políticas de SAN.

Em se tratando da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, não se pode deixar de discutir alguns órgãos e entidades que possuem relação com o desenvolvimento e implementação de ações de SAN no Brasil.

Um dos grandes avanços para a segurança alimentar e nutricional no país foi a promulgação da LOSAN, um marco para a segurança alimentar e nutricional no Brasil, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, além de estimular a integração entre governo e sociedade civil, promovendo também o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no Brasil. (BRASIL, 2006)

Fazem parte do SISAN: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável por indicar diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do SISAN; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, que articula governo e sociedade civil organizada; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) instância de mobilização e alinhamento de órgãos governamentais federais para a convergência, transversalidade e monitoramento das políticas em Segurança Alimentar e Nutricional e também as políticas relacionadas ao tema; órgãos e entidades de SAN da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (BRASIL, 2015).

Outro aspecto importante sobre a política nacional de SAN é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) elaborado para o período de 2012 a 2015, que como objetivo busca consolidar e expandir o Direito Humano à Alimentação, direito esse já reconhecido pela Constituição Federal de 1988. O PLANSAN 2012-2015 integra dezenas de ações voltadas para a produção, para o fortalecimento da agricultura familiar, para o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada. A elaboração desse plano contribui para o avanço da consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2011).

O Quadro 4 apresenta as diretrizes do PLANSAN 2012-2015, que abordam temas relacionados à segurança alimentar, bem como estão relacionadas aos objetivos para o país sobre esse tema. É importante destacar que essas diretrizes são as mesmas do Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, tratando da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quadro 4 - Diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 – 2015

<p>Diretriz 1 - Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;</p> <p>Diretriz 2 - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;</p> <p>Diretriz 3 - Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;</p> <p>Diretriz 4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;</p> <p>Diretriz 5 - Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;</p> <p>Diretriz 6 - Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;</p> <p>Diretriz 7 - Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais;</p> <p>Diretriz 8 - Monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.</p>

Fonte: Elaborado a partir do CAISAN (2011).

As diretrizes apresentadas pelo plano reforçam os assuntos destacados pela LOSAN, ressaltando a importância desses temas para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e para as políticas e programas inseridos nessa política nacional.

Na estrutura do poder público existe também a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tem por objetivo: planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecidas pelo Decreto nº 7.272/2010.

A inter-setorialidade nas políticas de segurança alimentar e nutricional é um tema relevante a ser discutido. Geralmente as ações que envolvem a SAN também envolvem outros órgãos dentro da estrutura do poder público, abrangendo setores que se relacionam com o tema e possuem um papel a realizar quanto a SAN. Fator comprovador disso é a própria Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que atualmente é composta por 19 ministérios, que participam também do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁴.

Burlandy (2009) traz que objetivos de políticas públicas de natureza integrada, como é o caso da política de SAN que vem sendo construída por atores governamentais e da sociedade civil, no nível local, estadual e nacional, são estratégicos para a política de desenvolvimento do país e, portanto, não podem estar confinados aos espaços decisórios setoriais. Conseqüentemente, os sistemas têm como um de seus princípios ordenadores a inter-setorialidade.

Os programas de segurança alimentar possuem uma interface com diversas áreas do setor público, como a saúde, sendo a alimentação saudável um dos aspectos observado na promoção da saúde; a assistência social; a educação, a questão da alimentação escolar também está intimamente ligada à segurança alimentar.

O PNAE que atende a rede pública de educação está entre as políticas de SAN e tem, segundo a Lei Federal 11.947/09 (BRASIL, 2009), como uma de suas diretrizes o direito à alimentação, visando à segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Do exposto, constata-se a relevância da Política Nacional de Alimentação Escolar, que é o foco desta pesquisa, buscando compreender a segurança alimentar e nutricional como

⁴ Maiores informações no site <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan>. Acesso em 29/01/2015.

fator influente no seu processo de implementação, assim como compreender a trajetória dessa política no país.

1.2.2. Educação alimentar como parte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Segundo BRASIL (2012) a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é uma área de ação da segurança alimentar e nutricional que contribui para a promoção da saúde, sendo considerada uma estratégia fundamental para a prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais recorrentes hoje. A EAN contribui no controle de deficiências nutricionais; no fortalecimento dos hábitos alimentares regionais, valorizando as diferentes expressões da cultura alimentar local; na redução do desperdício de alimentos; e, na promoção do consumo sustentável da alimentação saudável.

Também é apresentado por Brasil (2012, p.13) “que apesar da conjuntura promissora e dos avanços e acúmulos mais recentes no campo da EAN, ainda é necessário ampliar as discussões sobre suas possibilidades, seus limites e o modo como é realizada”.

Segundo Oliveira e Oliveira (2008) as práticas alimentares dos indivíduos são resultado das escolhas realizadas, conscientes ou não, sendo que estas decisões estão intimamente ligadas à cultura alimentar local, às tradições alimentares e do convívio social, e ao acesso a informações científicas e populares sobre o tema. Mas além do acesso à informação, torna-se fundamental estimular a autonomia na escolha de uma alimentação saudável. É nesse propósito que a educação alimentar e nutricional, atuando na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN, desempenha a função de promover hábitos alimentares saudáveis.

Santos (2012) traz que em várias áreas dentro do poder público ocorrem trabalhos e políticas voltadas para a EAN, destacando a crescente importância que vem sendo dada a esse tema, são citadas iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que possui a Coordenação Geral de Educação Alimentar e Nutricional (CGEAN), vinculada à SESAN, e que visa promover a educação alimentar e nutricional. Já no Ministério da Saúde, a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), alocada no Departamento de Atenção Básica, que trata desse tema. Entre as políticas de promoção à saúde, a CGPAN prioriza ações de promoção da alimentação saudável no qual a educação alimentar e nutricional faz parte.

No Ministério da Educação, a autora afirma que as escolas têm sido os espaços mais focados pelas políticas de alimentação e nutrição, com a promoção da alimentação saudável, é o local prioritário para a formação de hábitos alimentares. O PNAE passou por diversas mudanças em seu aparato legal, com o objetivo de propiciar cada vez mais a incorporação da promoção da alimentação saudável no ambiente escolar.

A Lei Federal 11.947/09 (BRASIL, 2009), que regulamenta o PNAE, traz em suas diretrizes II, “A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem [...]”. A partir disso foi incluída no aparato legal, que regulamenta a merenda escolar, a questão da EAN, sendo exigida a realização de ações de EAN com o intuito da formação de hábitos alimentares saudáveis nos alunos.

O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional, documento elaborado pelo MDS em 2012, traz que as ações de EAN devem respeitar os princípios organizativos e doutrinários do campo em que está sendo realizada a ação. Assim na SAN, os princípios do SISAN; na saúde os princípios do SUS; na educação, os princípios do PNAE, e assim sucessivamente (BRASIL, 2012). Além dessa questão são apresentados princípios relacionados à EAN à qual se somam os estruturantes de cada área (Quadro 5).

Os princípios apresentados pelo marco de referência de educação alimentar condizem com o que é previsto pelas discussões de SAN, destacando o respeito aos hábitos e à cultura local, à sustentabilidade, à inter-setorialidade, além de questões como a autonomia para a escolha de se manter hábitos saudáveis, e o planejamento, monitoramento e avaliação das ações de EAN.

O PNAE está relacionado tanto com as questões de segurança alimentar e nutricional, quanto de educação alimentar e nutricional, sendo esses temas importantes para se discutir as ações realizadas a partir do programa em realidades específicas. Compreender o PNAE, seus objetivos e diretrizes, bem como seu funcionamento e trajetória também se fazem necessários para a compreensão e realização desta pesquisa.

Quadro 5 – Princípios comuns da Educação Alimentar e Nutricional

Princípios	Breve exposição
Sustentabilidade social, ambiental e econômica	A temática e os desafios da sustentabilidade assumem um papel central na reflexão sobre as dimensões do desenvolvimento e dos padrões de produção, de abastecimento, de comercialização, de distribuição e de consumo de alimentos.
Abordagem do sistema alimentar, na sua integralidade	Compreende-se sistema alimentar como o processo que abrange desde o acesso à terra, à água e aos meios de produção, as formas de processamento, de abastecimento, de comercialização e de distribuição; a escolha e consumo dos alimentos, incluindo as práticas alimentares individuais e coletivas, até a geração e a destinação de resíduos
Valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas	Respeitar e valorizar as diferentes expressões da identidade e da cultura alimentar de nossa população, reconhecendo e difundindo a riqueza incomensurável dos alimentos, das preparações, das combinações e das práticas alimentares locais e regionais.
A comida e o alimento como referências; Valorização da culinária enquanto prática emancipatória	A alimentação envolve diferentes aspectos que manifestam valores culturais, sociais, afetivos e sensoriais. Saber preparar o próprio alimento gera autonomia, permite praticar as informações técnicas e amplia o conjunto de possibilidades dos indivíduos.
A Promoção do autocuidado e da autonomia	O autocuidado é um dos aspectos do viver saudável. É a realização de ações dirigidas a si mesmo ou ao ambiente, a fim de regular o próprio funcionamento de acordo com seus interesses na vida; funcionamento integrado e de bem-estar.
A Educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos	As abordagens educativas e pedagógicas adotadas em EAN devem privilegiar os processos ativos, que incorporem os conhecimentos e práticas populares, contextualizados nas realidades dos indivíduos, suas famílias e grupos e que possibilitem a integração permanente entre a teoria e a prática.
A diversidade nos cenários de prática	O desenvolvimento de ações e estratégias adequadas às especificidades dos cenários de práticas é fundamental para alcançar os objetivos da EAN, além de contribuir para o resultado sinérgico entre as ações.
Inter-setorialidade	Compreende-se inter-setorialidade como uma articulação dos distintos setores governamentais, de forma que se corresponsabilizem pela garantia da alimentação adequada e saudável. O processo de construção de ações intersetoriais implica a troca e a construção coletiva de saberes, linguagens e práticas entre os diversos setores envolvidos com o tema.
Planejamento, avaliação e monitoramento das ações	O planejamento, compreendido como um processo organizado de diagnóstico, identificação de prioridades, elaboração de objetivos e estratégias para alcançá-los, desenvolvimento de instrumentos de ação, previsão de custos e recursos necessários, detalhamento de plano de trabalho, definição de responsabilidades e parcerias, definição de indicadores de processo e resultados.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2012).

2. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste na transferência de recursos públicos federais, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.

Esse Programa existe há mais de cinquenta anos no Brasil e foi sendo reformulado e atualizado ao longo do tempo. Possuía como uma de suas características a aquisição de produtos alimentícios comprados em larga escala e de forma centralizada, não considerando os produtos e hábitos locais (PEIXINHO, 2013; CALDAS e AVILA, 2013).

Para o presente trabalho é relevante compreender a trajetória do PNAE ao longo do seu período de existência, bem como a forma como seu marco legal aponta que ele deve ser implementado, além das mudanças ocorridas na legislação no ano de 2009 e que modificaram consideravelmente o programa.

2.1. Um breve histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar

A alimentação escolar é pauta das ações do poder público brasileiro desde o início da segunda metade do Século XX, mas ações referentes à alimentação e segurança alimentar no País datam de um período um pouco anterior. A partir da constatação da precariedade das condições alimentares da população daquela época, foi criado, em agosto de 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que possuía o objetivo de trazer melhorias nos hábitos alimentares do trabalhador brasileiro. Esta pode ser considerada como primeira política pública de alimentação do País.

Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e, quase uma década depois, o Ministério da Educação (Governo Federal) instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME). Em 1956, a Campanha de “Merenda” escolar passa a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), voltada para o atendimento de alunos da rede pública de educação.

Também na década de 1950, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, chamado de “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Este Plano passou a atender algumas escolas do Nordeste, e aos poucos, a política foi ganhando abrangência nacional (FROEHLICH, 2010).

No regime de ditadura militar, em 1965, o Programa passa a ser chamado de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), e, posteriormente, em 1979, de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (PEIXINHO, 2013; CALDAS e AVILA, 2013).

Inicialmente a alimentação escolar no País era financiada por instituições internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro a Infância (FISI), conhecido hoje como Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), sendo que em 1954, ocorreu a primeira liberação de recursos para a merenda escolar no País (CALDAS e AVILA, 2013).

Nos anos de 1955 até 1970 houve o predomínio da participação de organismos internacionais no PNAE como financiadores da merenda escolar. Apenas em 1976, a alimentação escolar passou a ser financiada com recursos públicos do Ministério da Educação (MEC).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF-88), a alimentação escolar no Brasil se tornou um direito de todos os alunos matriculados no ensino fundamental, e deveria ocorrer através de programas de suplementação alimentar a serem desenvolvidos pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Segundo a CF-88, em seu artigo 208:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
VII atendimento ao educando, no ensino fundamental, a partir de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

O PNAE possuía, como uma de suas características, a aquisição de produtos alimentícios comprados em larga escala e de forma centralizada, não considerando os produtos e hábitos locais (PEIXINHO, 2013; CALDAS e AVILA, 2013). Sendo assim os alimentos destinados à merenda escolar eram adquiridos pela gestão do programa e distribuídos aos seus destinatários pelo País. A gestão do Programa de forma centralizada ocorreu até o ano de 1993. Após esse período, a realidade do Programa foi alterada, passando a considerar os hábitos locais na elaboração dos cardápios e o mercado local, como alternativa viável para fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

A gestão do PNAE passou a ocorrer de forma descentralizada, a partir da aprovação da Lei nº 8.913 de 1994 (BRASIL, 1994), permitindo racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação que leva em consideração os hábitos alimentares da população nas diferentes localidades do País. Essa

mudança no Programa é de grande importância, considerando as diferenças culturais de um país de grandes proporções como o Brasil. Cabe ainda destacar que as compras institucionais descentralizadas, apesar das inúmeras limitações e dificuldades, iniciaram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional (PEIXINHO, 2013; BELIK e CHAIM, 2007).

A Lei 8.913/94 (BRASIL, 1994) trouxe, também, a obrigatoriedade da existência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos municípios para que ocorra o recebimento do recurso para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar.

Já em 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e suas Representações Estaduais (REFAE), até então os órgãos gestores do PNAE, foram extintos e seus programas foram incorporados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que possui como principal atividade a assistência financeira a projetos e programas do ensino básico das escolas públicas brasileiras (PEIXINHO, 2013).

A consolidação da descentralização ocorreu com a Medida Provisória - MP nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), que instituiu a transferência automática dos recursos, fato que garantiu maior agilidade no processo de execução do Programa, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa MP, bem como a sua forma reeditada MP 2.178-36/01 (BRASIL, 2001), exigia a aplicação de 70% dos recursos transferidos da União para os Municípios e Estados em produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento econômico local (CALDAS e AVILA, 2013).

Sobre o CAE, a partir de 2000, houve mudanças em suas atribuições no processo de gestão e execução do Programa, porém sem alterações na essência do que se pretendia com o Conselho. A Medida Provisória 1979-19 de 02 de junho de 2002 e suas reedições estabeleceram: a composição, número e atribuições para o CAE (BRASIL, 2002).

Em 2003 com o governo Lula, foi iniciada no Brasil a Estratégia Fome Zero, com o objetivo de enfrentar as questões relativas à fome, por meio da integração de vários programas e políticas relacionados à assistência social, à segurança alimentar e nutricional, à transferência de renda e a ações de natureza estruturante, como a geração de emprego e renda, a reforma agrária, entre outras. No âmbito do PNAE, ocorreram vários avanços, destacando-se a revisão e o estabelecimento de critérios técnicos e operacionais com o objetivo de

alcançar uma maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do Programa (PEIXINHO, 2013).

A grande conquista para PNAE foi a promulgação da Lei Federal 11.947, publicada em 16 de junho de 2009, que pode ser considerada fruto de um processo inter-setorial no governo federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA (CALDAS e AVILA, 2013; PEIXINHO, 2013; SANTOS et al., 2012).

Ao longo de sua história não se pode negar que mudanças ocorreram no Programa. As fontes de financiamento que, inicialmente, dependiam exclusivamente de recursos internacionais, passaram a ser financiadas por recursos do Tesouro Nacional; a forma de gestão do Programa e de aquisição dos alimentos, que era centralizada, passou a ser descentralizada, delegando para os Municípios e Estados a autonomia e a responsabilidade da gestão dos recursos para suas respectivas localidades; a obrigatoriedade da existência de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE); ainda, a própria Lei 11.947/09 (BRASIL, 2009) que modificou significativamente o Programa.

2.2. Operacionalização do programa

Como já discutido, a realidade do programa aos poucos foi se alterando e o PNAE passou a considerar os hábitos locais na elaboração dos cardápios e o mercado local como alternativa viável para o fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

O PNAE mesmo com as mudanças ocorridas desde seu início, sempre manteve como principal objetivo a alimentação escolar e a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública de educação (CALDAS e AVILA, 2013).

Atualmente a implementação do programa ocorre da seguinte forma: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) gerencia e fornece os recursos financeiros, a partir do censo escolar do ano anterior, para as Entidades Executoras (EEx)⁵, que administram o recurso, adquirindo os gêneros alimentícios necessários para a refeição dos

⁵ Segundo a Resolução/CD/FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013 são Entidades Executoras – EEx.: Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais, como responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.

alunos da sua localidade. É necessária a criação do CAE para o recebimento do recurso, e esse cumpre seu papel na localidade específica.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é o instrumento legal próprio, instituído pelo município, para que uma entidade de educação municipal possa obter o recurso advindo do PNAE, constituído por sete membros, entre eles representantes da educação, da sociedade civil e do poder público. Esse Conselho, segundo a Resolução/CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, tem o objetivo de monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos, analisar a prestação de contas e emitir parecer conclusivo acerca da execução do programa, entre outras, visando sempre ao melhor atendimento aos alunos quanto à alimentação escolar. O repasse do recurso também está condicionado à aprovação da prestação de contas realizada pelo CAE.

A implementação do PNAE em nível municipal se difere do nível estadual. Em nível estadual, geralmente, cada escola se torna uma EEx, responsável pelo seu orçamento, pela aquisição de alimentos e pela prestação de contas, diferentemente dos municípios que, em sua maioria, a administração municipal é a gestora dos recursos.

O processo de operacionalização do PNAE quanto ao fornecimento do alimento pela agricultura familiar, possui vários atores que atuam diretamente no Programa, como: os membros do CAE; as Entidades Executoras (EEx), que são as escolas, os municípios, os Estados; as Entidades Articuladoras (EA), que são organizações que realizam a intermediação de produtores na participação do Programa; a sociedade civil organizada, as agências de capacitação técnica e extensão rural como Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). No âmbito do Programa, pode-se citar ainda, como atores importantes, as empresas fornecedoras, os órgãos vinculados diretamente à administração pública, como secretarias, departamentos, nutricionistas, pais de alunos e a sociedade em geral.

A aquisição de gêneros alimentícios para o Programa pode ocorrer de duas formas: licitação seguindo a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), ou compra da agricultura familiar por meio de chamada pública. A legislação traz que, no mínimo, 30% dos recursos sejam investidos em alimentos advindos da agricultura familiar por meio de dispensa licitatória, observando a Lei Federal 11.947/09 (BRASIL, 2009). São apontadas ainda na Lei, as circunstâncias de onde é dispensada a aquisição dos produtos da agricultura familiar: a impossibilidade de emissão de documentos fiscais; a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; e, condições higiênico-sanitárias inadequadas. Essas circunstâncias são importantes pelo fato de serem as justificativas plausíveis para a não aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Copetti (2008) afirma que o termo agricultura familiar ganha expressão em nível nacional a partir de 1990, quando discursos de movimentos sociais, de órgãos governamentais, assim como de estudiosos procuraram demonstrar a importância da agricultura familiar na produção de alimentos e na geração de renda para o país.

A partir das mudanças implementadas no programa, percebe-se a intenção de se fortalecer o segmento da agricultura familiar, e de se considerar no cardápio para a merenda escolar os costumes alimentares regionais. O PNAE mantém, assim, seu caráter de política de segurança alimentar, mas abre outra área de atuação caracterizada pelo fomento e fortificação da agricultura familiar, indo no mesmo sentido que outras políticas com esse objetivo, a exemplo do Programa de Aquisição em Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (PEIXINHO, 2013; SANTOS, et al, 2012; TEO e MONTEIRO, 2012). O PNAE nesse contexto passa a garantir uma reserva de mercado para os agricultores familiares, em meio a uma economia competitiva de grandes fornecedores (REINACH, CORÁ e BONDUKI, 2012).

Tabela 1 – PNAE Recursos financeiros e alunos atendidos, 1995 – 2012

Ano	Recursos financeiros* (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (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
2011	3.051	44,4
2012	3.306	43,1

* Valores não corrigidos monetariamente
Fonte: FNDE, 2014.

Percebe-se também, observando a trajetória do programa, o seu desenvolvimento e crescimento, em termos de recursos e de alunos atendidos (Tabela 1). O volume de recurso passa de 590,1 milhões de reais em 1995, para 3 bilhões e 306 milhões de reais em 2012, em

valores não corrigidos monetariamente, o que demonstra sua importância para o cenário nacional no que se refere à merenda escolar e segurança alimentar dos alunos atendidos, bem como para o segmento da agricultura familiar que passa a se beneficiar desse mercado em crescimento.

É importante ressaltar, também, que a Lei 11.947/09 universalizou o atendimento do programa expandindo para todos os alunos da rede de educação básica. Assim, o número de alunos atendidos e de recursos utilizados pelo programa aumentou significativamente do ano de 2008 para 2009.

Observando os atores envolvidos no processo de implementação do PNAE, já abordando a aquisição de alimentos da agricultura familiar, pode-se separá-los em dois grupos, segundo Secchi (2010). O grupo de atores governamentais e o de atores não governamentais. Os atores governamentais identificados no programa são: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Ministério de Educação, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Conselho de Alimentação Escolar e outros conselhos, as Entidade Executoras, as Entidades Articuladoras, as Instituições de Ensino, as Secretarias municipais, os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), órgãos de extensão rural, como a EMATER e outras instituições.

Já os atores classificados como não governamentais na implementação do PNAE são: as Entidades Articuladoras (EA), a sociedade civil organizada, os produtores familiares, cooperativas e associações de produtores, os sindicatos rurais, grupos informais de produtores, as empresas fornecedoras. As Entidades Articuladoras se encontram no grupo dos atores governamentais e de não governamentais, pois tanto órgãos governamentais, quanto da sociedade civil podem exercer essa função.

As mudanças ocorridas no PNAE a partir de 2009 são foco de análise deste trabalho, sendo importante discutir quais foram essas mudanças, e que implicaram a realidade da implementação do programa.

A Figura 2 apresenta os atores governamentais e não governamentais identificados a partir da literatura e da legislação sobre o PNAE.

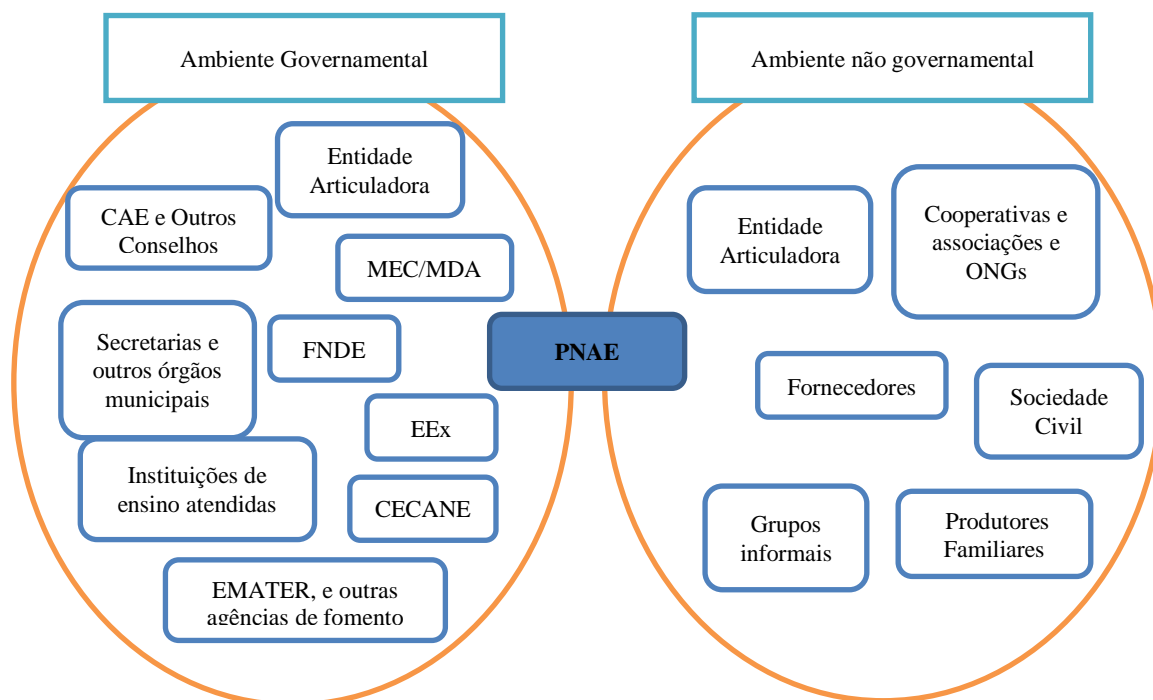


Figura 2 - Atores governamentais e não governamentais envolvidos no processo de implementação do PNAE

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

2.3. Principais mudanças da Lei 11.947/09

As diretrizes da Lei 11.947/09, apresentadas em seu Art. 2º, demonstram com clareza o que deve ser priorizado pelo programa, sendo referência para realização da análise neste trabalho.

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente

pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

Como demonstrado pelas diretrizes da Lei 11.947/09, a legislação trouxe várias questões essenciais para o Programa, deixando claro a importância do objetivo fim do PNAE, que é uma alimentação escolar saudável à disposição dos alunos da rede pública de educação. No entanto, também, são apresentados pontos relevantes e que demonstram outros objetivos incluídos ao Programa, como a educação alimentar e nutricional, a participação da comunidade e a agricultura familiar como fornecedora do PNAE. Assim, vale destacar quatro dimensões distintas de atuação que a Lei formaliza e que representam os principais pontos de atuação do programa:

- a alimentação escolar;
- a educação nutricional e alimentar;
- a participação da comunidade e o controle social, e;
- a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

A alimentação escolar é uma dimensão que trata do objetivo fim do Programa, voltada para a aquisição de gêneros alimentícios de qualidade e com os nutrientes necessários para serem servidos aos alunos da rede pública de educação. Nesse contexto, são abordadas: a qualidade dos produtos; a utilização de produtos naturais e produzidos localmente, respeitando os hábitos alimentares locais; a universalização do atendimento do programa a todos os alunos da rede básica, o que inclui também os alunos do ensino médio que não eram atendidos antes de 2009; a equidade do atendimento; entre outros. O objetivo dessa dimensão é a disponibilização de alimentos para a merenda escolar com o intuito de contribuir para o desenvolvimento saudável dos alunos. Essa dimensão é baseada nas diretrizes I, III e VI.

Merece destaque a diretriz III da legislação que trata da universalização da alimentação escolar para todos os alunos da rede básica de educação, incluindo creches, pré-escolas, ensino básico, ensino fundamental e ensino médio, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Como apontado na diretriz II, a educação alimentar e nutricional recebe maior atenção, buscando incluir a segurança alimentar e nutricional como parte importante do aprendizado que os alunos recebem dentro das escolas. Destaca-se a relevância dessa educação, sendo

percebido pela sociedade brasileira como necessário apresentar aos alunos a importância da alimentação saudável e natural.

A participação da comunidade, apresentada no inciso IV, já era uma preocupação anterior à Lei, como visto no histórico do PNAE, com a exigência da criação do Conselho de Alimentação Escolar para recebimento dos recursos. A partir da importância de instâncias de participação da sociedade em políticas públicas, a Lei reforça o papel e a atuação do Conselho, como ator no processo de implementação do Programa, bem como o papel da sociedade como agente fiscalizador, e que pode contribuir para o desenvolvimento de programas.

Já a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, tratada no inciso V da Lei 11.947/09, se refere ao objetivo de promover a alimentação saudável respeitando os hábitos locais em conjunto com a fortificação do segmento da agricultura familiar. O programa passa a ter fornecedores locais, com produtos naturais e de qualidade, e os agricultores familiares passam a ter um mercado para entregar sua produção, sendo benéfico para ambas as partes.

Sobre a dimensão que discute a agricultura familiar, o Programa passou a ter uma linha de atuação, voltada para o desenvolvimento local e fomento da agricultura familiar, uma vez que a Lei trouxe a obrigatoriedade da aquisição de, no mínimo, 30% dos gêneros alimentícios, destinados à merenda escolar, da agricultura familiar. Com base nisso, o Programa se caracteriza como uma política de segurança nutricional e alimentar, e possui uma clara intenção de fortalecer o segmento dos produtores da agricultura familiar através da aquisição de gêneros alimentícios (SANTOS et al., 2012).

Todos esses pontos transformam e modificam a política pública e, conseqüentemente, sua implementação, podendo ser encontradas dificuldades e desafios no processo, exigindo esforços da gestão do Programa para execução do mesmo.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

É relevante demonstrar o caminho percorrido para alcançar os resultados deste trabalho. Assim, nesta seção serão abordados os aspectos metodológicos realizados na pesquisa.

3.1. Delineamento da Pesquisa

Este trabalho buscou compreender o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Belo Horizonte. Para tal, optou-se por realizar uma pesquisa com abordagem predominantemente qualitativa, utilizando também de algumas análises quantitativas. Para GODOY (2002) a pesquisa qualitativa ocupa um lugar de destaque entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes.

Para se alcançar o objetivo proposto, compreender o processo de implementação do PNAE, realizou-se um estudo de caso no município de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais. Yin (2002) traz que estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, entre outros. Já Gil (2010) aponta que o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de forma a permitir seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamento considerados.

3.2. Coleta e análise dos dados

Para compreensão da implementação do Programa no município estudado, a coleta dos dados ocorreu de três formas distintas, entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental e aplicação de questionários.

A entrevista de roteiro semiestruturado, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (TRIVIÑOS, 1987).

Já a pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências sociais e humanas, porque a maior parte das fontes escritas é quase sempre a base de um

trabalho de investigação. Assim, dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa, pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar (SÁ-SILVA, 2009).

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os gestores do PNAE no município de Belo Horizonte e com representantes do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE-BH). Sobre a Gestão do PNAE, a prefeitura de Belo Horizonte é a Entidade Executora, que administra o programa por meio da Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), diferentemente da maioria dos municípios em que o setor responsável pela educação é o que gerencia a merenda escolar. Os seis gestores responsáveis diretamente pela alimentação escolar no município foram entrevistados.

Já em relação ao Conselho de Alimentação Escolar, composto por quatorze membros, sete titulares e sete suplentes, foram entrevistados sete conselheiros, sendo cinco titulares e dois suplentes. Não se realizaram entrevistas com os outros conselheiros, devido ao fato de eles não estarem participando das atividades do conselho. Portanto, os conselheiros entrevistados foram aqueles que de fato participavam das atividades.

O Conselho de Alimentação Escolar possui representantes do poder executivo, de pais e alunos, de professores e da sociedade civil, destacando-se que foram entrevistados, pelo menos, um representante de cada setor.

As entrevistas tiveram duração média de quarenta minutos, sendo aplicados roteiros de entrevistas diferenciados para atores da gestão e do conselho (Apêndices A e B). Buscou-se compreender as especificidades de atuação de cada ator. Foi utilizada amostragem de julgamento por conveniência, identificando aqueles atores envolvidos diretamente no processo de implementação do PNAE em BH e que se dispuseram a participar da pesquisa.

Para análise das falas dos entrevistados adotou-se uma codificação para que não ocorresse a identificação dos informantes da pesquisa. Assim, quando foi realizada alguma referência à Gestores do Programa, se utilizou-se o código de Gestor 01 a Gestor 06, quanto aos conselheiros municipais, representantes do CAE, utilizaram-se dos códigos de Conselheiro 01 a Conselheiro 07.

Já a análise documental ocorreu com base em documentos disponibilizados pelo conselho e pela gestão do programa, além daqueles disponíveis no *site* da prefeitura de Belo Horizonte, sendo analisados: Prestações de contas; Demonstrativos financeiros; Leis e resoluções municipais; Editais de licitação; Editais de Chamadas públicas, entre outros.

Para analisar os dados coletados a partir das entrevistas com atores e os documentos selecionados pela pesquisa documental, optou-se pela técnica Análise de Conteúdo, que segundo Laville e Dionne (1999), tem por princípio demonstrar a estrutura e os elementos do conteúdo estudado, para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação, além de permitir sua aplicação em uma grande diversidade de materiais, como permite abordar uma grande diversidade de objetos de investigação. Para Bardin (2011), a Análise de Conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou qualitativos que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens.

Outra forma de coleta de dados utilizada na pesquisa, já em uma abordagem mais quantitativa, foi a aplicação de questionários (Apêndice C) direcionados a representantes da gestão escolar, como: diretores, vice-diretores, e, atores envolvidos no processo de gerenciamento das instituições de ensino. A partir desse instrumento foi possível identificar vários aspectos relacionados às categorias de análise que direcionaram as entrevistas com os gestores do PNAE e os Conselheiros do CAE, possibilitando a análise a partir de três pontos de vista diferenciados. Este instrumento de coleta de dados foi elaborado a partir da legislação e da literatura consultada sobre o programa.

Para aplicação dos questionários optou-se pela utilização da técnica *survey online*. Os questionários foram enviados por e-mail a 190 instituições de ensino da rede de educação municipal de Belo Horizonte. No município, o PNAE atende a três tipos de instituições de ensino, as escolas municipais, as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e as entidades conveniadas. Os questionários foram aplicados para representantes de escolas municipais.

Ocorreram dificuldades para se obter acesso aos e-mails das instituições de ensino da rede municipal, não sendo possível o envio dos questionários a todas as instituições atendidas pelo programa. Contudo, os dados obtidos revelam, de forma satisfatória, vários aspectos da realidade estudada.

Para análise dos dados obtidos por meio dos questionários, utilizou-se a análise descritiva dos dados, com o intuito de compreender a percepção dos gestores escolares sobre a implementação do PNAE no município. Dos 190 questionários enviados, a pesquisa obteve a resposta de 28 gestores escolares, que representa aproximadamente 15% dos questionários enviados. (Baixo retorno pode ser devido ao momento de mudança de gestão)

Quadro 6 – Estrutura metodológica da pesquisa

Método de pesquisa	Técnicas de coleta de dados	Técnica de análise dos dados
<p>Estudo de caso Optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, Capital do Estado de Minas Gerais.</p>	<p>Entrevistas semiestruturadas Entrevistas com os atores, vinculados ao processo de implementação do PNAE.</p> <p>Pesquisa documental Análise dos documentos referentes ao processo de implementação do PNAE.</p> <p>Questionário Questionário aplicado a representantes da gestão das instituições de ensino</p>	<p>Análise de conteúdo Análise das transcrições das entrevistas realizadas e dos documentos selecionados pela pesquisa documental.</p> <p>Análise descritiva de dados Análise dos dados obtidos pelos questionários</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

O Quadro 6 apresenta, de forma esquematizada, a estratégia de pesquisa para o estudo do presente caso, que serviu de base para a elaboração e aplicação do roteiro de entrevista e dos questionários. Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e aplicação de questionários como formas de coleta de dados, e, a análise de conteúdo e a análise descritiva dos dados, como forma de análise dos dados coletados.

3.3. Categorias de análise

Dentro da estratégia de pesquisa optou-se por seguir o modelo misto da Análise de Conteúdo, onde segundo Laville e Dionne (1999) são identificadas categorias de análise antes da ida a campo, não sendo preciso, no decorrer do trabalho, ficar restrito somente a essas escolhas, sendo possível criar novas categorias de análise ou modificá-las a partir do que for identificado.

Sobre a categorização dentro da análise de conteúdo Laville e Dionne (1999, p. 216) apresentam que “dado que a finalidade é evidentemente agrupar esses elementos em função de sua significação, cumpre que esses sejam portadores de sentido em relação ao material analisado e às intenções da pesquisa”. Cabe ressaltar, que as subcategorias de análise representam pontos chave identificados e analisados dentro das categorias identificadas, a fim de ser concretizar as análises propostas.

Assim, a partir das diretrizes apresentadas na Lei 11.947/09, dos objetivos estabelecidos para essa pesquisa e da literatura sobre o programa, e sua implementação, foram identificadas quatro categorias de análise: Alimentação escolar; Educação alimentar nutricional; Participação da comunidade e controle social; e, Aquisição da agricultura familiar. Essas categorias se mantiveram após análise dos dados coletados. Sendo apresentada no Quadro 7 a composição das categorias trabalhadas e identificadas em campo.

Quadro 7 – Categorias de Análise

Categorias de análise	Subcategorias de análise	Objetivos
Alimentação Escolar	Processo de Implementação do PNAE	Identificar e compreender o desenho do Programa no município de Belo Horizonte. Compreender como a legislação específica modificou o programa, bem como, as estratégias para cumprir a legislação e as justificativas, caso não se cumpra.
	Particularidades do Programa em BH	
	Fatores impeditivos e desafios	
	Os Atores e o processo de implementação	
Educação Alimentar e Nutricional	Entendimento e importância	Verificar como ocorre a educação alimentar e nutricional, compreendendo este processo dentro da gestão do Programa.
	Ações de EAN	
Aquisição da Agricultura Familiar	Processo de Aquisição	Compreender o processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar, bem como as dificuldades encontradas, as estratégias e justificativas.
	Dificuldades e Desafios	
Participação da Comunidade e Controle Social	Formas de Participação da Comunidades	Compreender a participação da comunidade e o papel do CAE no processo de implementação do programa, e como instrumento para participação da comunidade e de controle social.
	A Importância e o Papel do Conselho	
	Dificuldades e Desafios	

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei 11.947/09.

As Categorias de análise foram identificadas a partir das diretrizes da Lei 11.947/09, que apresentam os pontos chave que devem ser prioridade para a implementação do programa. A partir disso, essa pesquisa reconhece e busca compreender o papel da legislação na implementação do programa, bem como busca compreender as iniciativas locais e as estratégias utilizadas para implementar o que determina o marco legal, e, para implementar outros pontos identificados como prioridades localmente.

A categoria da Alimentação Escolar trata do objetivo fim do programa: a merenda escolar chegando ao seu destinatário e a operacionalização do programa no município. Essa categoria foi elaborada a partir das diretrizes I, III e VI da Lei 11.947/09, sendo o foco da análise nessa categoria o próprio processo de implementação, suas especificidades, a identificação de suas etapas, sua organização e planejamento.

Após a análise foram identificadas três subcategorias de análise referentes à categoria Alimentação Escolar: processo de implementação do PNAE; Particularidades do programa em BH; e, os atores e o processo de implementação;

Já a categoria de análise Educação Alimentar e Nutricional está baseada na diretriz II da referida lei, e tem por objetivo compreender o processo dentro da implementação do programa, bem como a importância que é dada à questão. Essa categoria diz respeito a um dos aspectos destacados pela legislação, e que atualmente vem ganhando destaque nas discussões sobre segurança alimentar e nutricional. Sobre essa categoria foram identificadas as seguintes subcategorias: Entendimento e Importância; Ações de EAN.

A categoria de Aquisição da Agricultura Familiar, baseada na diretriz V da lei específica, tem por objetivo compreender como ocorre o processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar, as estratégias e justificativas utilizadas, além de identificar as dificuldades encontradas pela gestão do programa na implementação deste processo e pelos agricultores familiares.

Foram identificadas as seguintes subcategorias relacionadas à agricultura familiar: Processo de Aquisição e, Dificuldades e Desafios.

E por fim, sobre a Participação da Comunidade e Controle Social, categoria elaborada com base na diretriz IV da Lei 11.947/09, a questão é compreender o papel do CAE, assim como a participação da comunidade no programa, e os instrumentos e estratégias utilizados para que haja o controle social e a participação, identificando também as formas que a comunidade de Belo Horizonte dispõe para participar do PNAE.

Em relação a essa categoria foram identificadas as seguintes subcategorias: Formas de Participação da Comunidade; A Importância e o Papel do Conselho; e, Dificuldades e Desafios.

Os resultados alcançados, bem como as discussões realizadas, tiveram como base as categorias e as subcategorias de análise identificadas através da análise de conteúdo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste tópico serão abordados os resultados obtidos a partir da pesquisa, relacionando os resultados com a legislação sobre o programa e com o aporte teórico sobre políticas públicas, implementação de políticas públicas e segurança alimentar e nutricional.

Não é objetivo desta pesquisa induzir a replicação do programa nos moldes encontrados no município de Belo Horizonte, visto que sua execução no município ocorre segundo as demandas de um grande centro urbano com as especificidades da capital mineira, a partir de um trabalho realizado pela administração municipal. Uma das principais contribuições pretendidas é descrever e compreender aspectos da implementação do PNAE e de como esses aspectos podem contribuir para outros municípios e para a política nacional.

4.1. O município de Belo Horizonte

Conhecer o município de Belo Horizonte e suas relações com a segurança alimentar e com o programa de alimentação escolar possibilita compreender melhor a dinâmica da implementação do PNAE no município, bem como, auxilia na justificativa da escolha de Belo Horizonte para realização deste estudo de caso.

4.1.1. Dados gerais sobre o município de Belo Horizonte

Belo Horizonte é a capital do Estado de Minas Gerais, e a maior cidade do Estado em termos demográficos e econômicos. Em 2010 a população do município era de 2.375.151 habitantes, sendo estimada pelo IBGE que no ano de 2014 sua população alcançou 2.491.109 habitantes, população muito superior ao segundo maior município do Estado, o município de Uberlândia, que possui 646.673 habitantes (IBGE, 2014).

Sobre sua área territorial, que é de 331,401 km², constatou-se que não existe área rural, sendo um município totalmente urbano. Assim, o abastecimento de gêneros alimentícios depende totalmente de fornecedores de fora do município, embora existam experiências de agricultura urbana, mas ainda incipientes diante da demanda do município.

Belo Horizonte apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para o ano de 2010 (IDHM, 2010) de 0,810, superior ao do Estado de Minas Gerais que foi de 0,731 (IBGE, 2014). Um IDHM superior a 0.8 é considerado alto, sendo uma informação

importante sobre o desenvolvimento humano no município, uma vez que se trata de um índice amplamente aceito pela literatura, indicativo do nível de desenvolvimento humano do município e composto pelos sub índices IDHM – Renda, IDHM – Longevidades e IDHM – Educação.

O município é dividido em nove grandes regiões administrativas para descentralizar vários serviços prestados pela Prefeitura de Belo Horizonte e facilitar, assim, a vida dos moradores de cada região. Cada uma das regionais possui uma secretaria de administração regional que funciona como mini prefeitura (BELO HORIZONTE, 2014). A Figura 3 apresenta as regiões administrativas de Belo Horizonte:

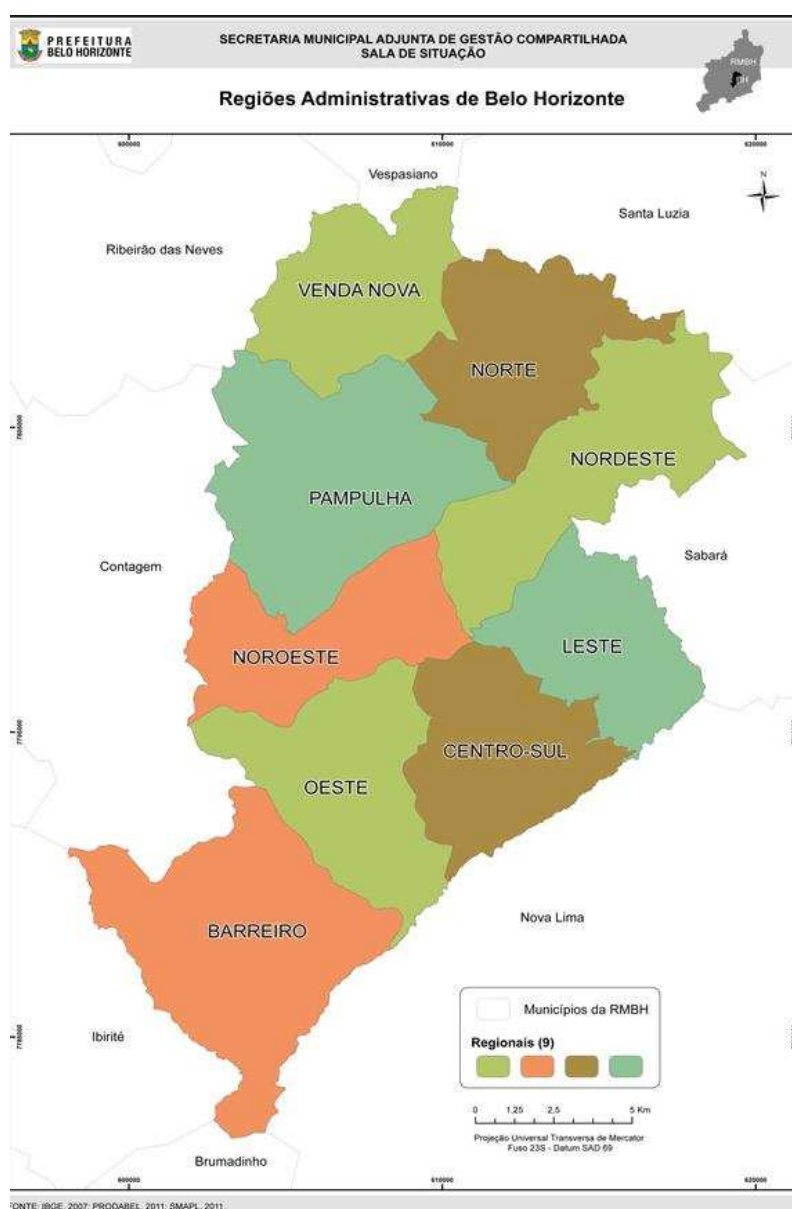


Figura 3 – Regiões de Planejamento de Belo Horizonte
Fonte: BELO HORIZONTE, 2014.

A escolha do município de Belo Horizonte se justifica pelo seu porte, já que é um grande centro urbano; por ser a capital do Estado; pelo seu grande público atendido pelo PNAE e ao grande volume de recursos repassados para esse fim. Pode-se destacar, também a questão de BH estar incluída em uma região metropolitana composta por diversos municípios que também necessitam do fornecimento de gêneros alimentícios à merenda escolar. Essa situação pode dificultar o alcance do volume demandado em BH, uma vez que essa região não possui produção suficiente para realizar todo esse atendimento.

Compreender a implementação em um município com as características de Belo Horizonte, em si já é relevante. Contudo, outros aspectos também despertam o interesse sobre a cidade, como seu histórico em políticas de segurança alimentar, sendo esse um grande diferencial diretamente relacionado aos resultados obtidos pelo PNAE no município.

4.1.2. O Município de Belo Horizonte e sua relação com a Segurança Alimentar e Nutricional

Um dos principais momentos da trajetória de segurança alimentar no município de Belo Horizonte ocorreu em 1993, com a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento.

O abastecimento e a segurança alimentar eram plataformas de governo de Patrus Ananias, que após eleito prefeito (1993 a 1996) criou essa secretaria, com a intenção de contribuir para as questões relacionadas ao consumo e comercialização dos alimentos na capital mineira. Na época, década de 1990, parte da população encontrava-se em grande dificuldade de acesso a uma alimentação adequada e de qualidade. Além dessa dificuldade de comercialização e consumo, Belo Horizonte também estava entre as quatro capitais de custo alimentar mais elevado (MACHADO, 2006; MAFRA, 2004)

Com a posse do então prefeito, foi anunciada a criação da SMAAB, antes mesmo de sua formalização, sendo destinados recursos para a formação da equipe e elaboração do projeto da secretaria, sendo que seis meses após a posse a secretaria estava constituída, o que demonstra a vontade política relacionada ao tema.

Sobre a formação da equipe para compor a SMAAB, Mafra (2004) discute que:

Para o processo de estruturação na Secretaria, o então prefeito Patrus Ananias nomeou para a SMAB uma equipe multidisciplinar para implementação das políticas de segurança alimentar. Foram chamados para compor o quadro de pessoal da SMAAB profissionais com um perfil que não era somente técnico, mas que possuíam grande inserção política no município e com reconhecimento acadêmico.

Este fator foi fundamental na estruturação inicial da Secretaria como também em seus passos futuros (MAFRA, 2004, p 31).

A relação da SMAAB com a alimentação escolar inicia em 1994, anteriormente no ano de 1993 ocorre a municipalização do recurso para a merenda, que de início era coordenada pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), passando no ano seguinte para a SMAAB, já visualizando o aporte técnico sobre a questão dos alimentos, comercialização, qualidade, que não havia na gestão da educação.

A Secretaria de Abastecimento promoveu a mudança dos alimentos formulados, que eram fornecidos no período em que o PNAE era centralizado, para alimentos *in natura*. Em seguida foi formada uma equipe técnica, composta por nutricionistas e outros profissionais, para elaboração de cardápios, treinamento das cantineiras, análise e orientação de boas práticas no preparo e manuseio dos alimentos, buscando adquirir produtos locais com o recurso do governo federal e já ocorrendo, naquela época, a complementação com recursos próprios da prefeitura (VILLA REAL, 2011).

A partir dessa mudança realizada na gestão municipal do PNAE, ainda na década de 1990, o programa passou a ser coordenado pela SMAAB. Em 2012 essa secretaria passou a ser denominada como Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), confirmando o vínculo do município com as questões propostas pela segurança alimentar e nutricional.

4.1.3. Belo Horizonte e a Segurança Alimentar e Nutricional

A coordenação dos programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional no município está a cargo da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), vinculada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais do município.

O município de Belo horizonte por meio da SMASAN mantém vários programas ecologicamente sustentáveis relacionados ao consumo, à venda e à produção dos gêneros alimentícios no município.

São esses programas: o Direto da Roça; o Armazém da Roça; as Feiras de Orgânicos; as Hortas Escolares e Comunitárias; o Pró-Pomar; o Plantio em Espaços Alternativos; a Central de Abastecimento Municipal; os Mercados Distritais; a Mobilização e Educação Alimentar e Nutricional; o Banco de Alimentos; o Programa Assistência Alimentar à

População; as Feiras Livres e Feiras Modelo; a Pesquisa da Cesta Básica; a Alimentação Escolar (PNAE); os Restaurantes e Refeitórios Populares; os Sacolões Abastecer; o Núcleo de Informação e Documentação – NDI; e, o Mercado da Lagoinha. Esses são os programas coordenados pela SMASAN no município de Belo Horizonte, estando todos vinculados à Segurança Alimentar e Nutricional do município.

Já em relação ao trabalho realizado pela SMASAN é importante destacar quais instituições são atendidas pela secretaria, em especial, pelo PNAE: escolas de ensino fundamental e médio, bem como as escolas integrais, em que os alunos passam um período maior na instituição; as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs), as creches e instituições conveniadas, que são instituições vinculadas⁶ a igrejas, as organizações não governamentais, as próprias comunidades, sendo vinculadas ao poder público com o intuito de atender uma parcela da demanda existente no município. Essas entidades prestam serviços relacionados à educação e o público atendido necessita da disponibilização da merenda escolar.

A SMASAN atende também outras instituições não vinculadas ao PNAE, disponibilizando refeições que são elaboradas a partir dos produtos adquiridos pela secretaria. São elas: abrigos, Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), Restaurantes Populares, atendimento em conjunto com a defesa civil em momentos de calamidade em que o alimento é necessário, entre outros.

No ano de 2014 a rede municipal de ensino possuía 187 pontos de atendimento em se tratando de escolas municipais e 100 de UMEIs, sendo servidos mais de 54 milhões de refeições no ano. Foram atendidos 70.600 alunos no ensino fundamental, 283 jovens no ensino médio, 54.186 alunos na escola integrada, 24.764 nas UMEIs, e 7.115 no EJA. Já na rede de creches conveniadas em 2014 foram 194 pontos de atendimentos, 23.044 beneficiários, e mais de 15 milhões de refeições servidas.

Ainda em se tratando dos resultados da secretaria em números e do público atendido, a Tabela 2 apresenta o quantitativo de refeições servidas para o público pela rede de instituições próprias da administração pública do período de 2007 a 2014.

⁶ Sobre o atendimento de instituições conveniadas à educação no município, a Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013 em seu artigo 4º parágrafo primeiro traz que: Para os fins deste artigo, serão considerados como integrantes das redes estadual, municipal e distrital os alunos cadastrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento e matriculados na:

I – educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais;

II – educação básica das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público.

Tabela 2 - Merenda escolar disponibilizada para o Ensino Fundamental, Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEI e Escola Integrada

Ano	N ^o Refeições servidas
2007	40.677.800
2008	38.690.200
2009	43.842.506
2010	44.474.374
2011	54.791.250
2012	46.616.285
2013	51.108.247
2014	54.673.887
Total	374.874.549

Fonte: Belo Horizonte (2015).

Já a Tabela 3 apresenta o número de crianças atendidas para o mesmo período. Não são considerados nessa tabela os atendidos no Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e nem o público atendido pelas creches conveniadas.

Tabela 3 - Crianças atendidas pela merenda escolar - Ensino Fundamental, Unidades Municipais de Educação Infantil – UMEI e Escola Integrada

Ano	N ^o Crianças Beneficiadas
2007	154.146
2008	155.288
2009	166.730
2010	162.673
2011	161.301
2012	163.278
2013	161.127
2014	149.550
Total	1.274.093

Fonte: Belo Horizonte (2015).

Em relação às outras instituições atendidas pela SMASAN, incluindo as creches conveniadas, que estão incluídas no PNAE, a Tabela 4 apresenta o número de beneficiários que foram atendidos pela secretaria no período de 2007 a 2014, incluindo todas as instituições que não pertencem à administração pública, mas são conveniadas e prestam serviços de interesse público para uma parcela da população, geralmente menos favorecida.

Tabela 4 - Número de beneficiários atendidos pelos Programas Abrigos e Albergues, Creches, Entidades Infanto-juvenis, Instituto de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)

Ano	Número de Beneficiários
2007	36.742
2008	37.676
2009	37.213
2010	34.116
2011	35.233
2012	35.501
2013	35.791
2014	33.971
Total	286.243

Fonte: Belo Horizonte (2015).

O município de Belo Horizonte recebe o recurso repassado pelo governo federal por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mas também ocorre complementação desse valor a partir de recursos próprios da administração municipal, do chamado Recurso Ordinário do Tesouro (ROT). Essa complementação está demonstrada na Tabela 5.

Tabela 5 – Fontes de financiamento da merenda no município de Belo Horizonte*

Ano	FNDE	ROT	Total
2010	R\$ 11.260.589,26	R\$ 5.630.211,51	R\$ 16.890.800,77
2011	R\$ 16.020.624,00	R\$ 5.908.790,87	R\$ 21.929.414,87
2012	R\$ 20.073.716,64	R\$ 6.974.146,51	R\$ 27.047.863,15
2013	R\$ 22.865.133,49	R\$ 6.374.385,13	R\$ 29.239.518,62
2014	R\$ 21.257.221,20	R\$ 10.174.938,77	R\$ 31.432.159,97
Total	R\$ 91.477.284,59	R\$ 35.062.472,79	R\$ 126.539.757,38

* Valores não corrigidos monetariamente

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

O trabalho realizado pela SMASAN atende a diversos programas relacionados à aquisição, à venda, ao consumo e à produção de gêneros alimentícios, existindo uma gama de programas e ações sob sua responsabilidade, sendo a merenda escolar uma das que tem maior destaque.

Quanto à merenda, em suma, são atendidas instituições próprias, da administração pública municipal e de instituições conveniadas. Destaca-se também a complexidade para gerir a alimentação escolar, bem como os outros programas que envolvem a aquisição e o

preparo de alimentos no município, devido principalmente às proporções em termos de volume de alimentos necessários para atender os públicos da secretaria de forma a seguir os preceitos da segurança alimentar e nutricional.

4.2. Política Municipal de Segurança Alimentar Nutricional e a percepção de seus gestores e conselheiros

Pode-se perceber no município de Belo Horizonte uma preocupação, não somente em relação à merenda escolar, foco da presente pesquisa, mas é dada também importância a todos os programas que envolvem a segurança alimentar do município, sendo destacado pelo Gestor 05 que:

[...] então eu digo que hoje o que a gente compra pra alimentação escolar, não é só alimentação escolar, porque a compra é única, nós fazemos uma única licitação de produtos não perecíveis, uma pra carne, uma pra hortifrúti, então é pra todo mundo, pros restaurantes, pra merenda pra creche, pra ILPI, pra todo mundo, nós não temos nenhuma diferença de compra de produto ou de padrão de qualidade de critério de qualidade pra, diferenciado dependendo do projeto, esse é um padrão único, é uma forma única de trabalhar em relação a compra, especificação, controle de qualidade, supervisão, é tudo padronizado (GESTOR 05).

Identificou-se que Belo Horizonte possui uma política de segurança alimentar e nutricional municipal, no qual o PNAE é uma parte significativa, entretanto, outros projetos também fazem parte dessa política, como os restaurantes populares, o atendimento aos ILPIs, abrigos, atendimento emergencial em momentos de calamidade pública, que também fazem parte da gama de programas municipais e atividades que envolvem a SMASAN.

O Gestor 02 discute sobre o público atendido pela SMASAN:

Ai abrange a merenda que nós mexemos com ela, nós fazemos entregas em todas as escolas municipais, creches conveniadas, todos os asilos, todos os abrigos, e tem alguns convênios com a secretaria de saúde, que são os centros de saúde, escolas integradas, e tem agora um outro projeto nosso que são os moradores de rua, que são atendidos dentro dos abrigos, fora umas parcerias que a gente tem com a secretaria de esporte e a função nossa é atendermos do pessoal desabrigado de chuva, na época de chuva juntamente com o pessoal da defesa civil, a responsabilidade de alimento é nossa (GESTOR 02).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar faz parte dessa política do município, que engloba todos os programas que envolvem segurança alimentar e nutricional. Foi apontado por um dos informantes que a secretaria não foi criada para gerenciar a merenda

escolar, que inicialmente era de responsabilidade da Secretaria de Educação. Foi acordado que o PNAE ficasse sob responsabilidade da Secretaria de Abastecimento, hoje Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, pois essa poderia gerenciar melhor o programa devido ao aporte técnico no assunto e de outras possibilidades. Foi colocado, também, que hoje, embora não seja o único programa, o PNAE é um dos programas que ganham mais atenção dentro da secretaria.

Destaca-se o papel dos gestores municipais na operacionalização dos programas relacionados à segurança alimentar e nutricional, incluindo o PNAE. A implementação destes programas ocorre de forma conjunta no município, não existindo diferenciação nos produtos entregues e nem no trabalho realizado, o que aumenta a complexidade de gerenciamento.

Sobre a gestão conjunta dos programas relacionados à SAN no município cabe a crítica de até que ponto essa gestão compartilhada contribui para o desenvolvimento do PNAE no município, sendo uma alternativa a gestão ocorrer de forma separada, como seria nos casos em que a secretaria de educação municipal gerencia a merenda.

4.3. Categoria de análise: Alimentação Escolar em Belo Horizonte

As análises e discussões referentes à Categoria de Análise da Alimentação Escolar tratam do processo de implementação do programa no município de Belo Horizonte, descrevendo o processo e analisando as particularidades da implementação do PNAE, bem como as dificuldades encontradas.

Neste contexto, cabe levantar as discussões realizadas por Jann e Wegrich (2007) quanto a três pontos que devem ser analisados no processo de implementação: o detalhamento da política, no caso as especificações exigidas pela legislação; a alocação dos recursos; e, as tomadas de decisão. A análise desses pontos possibilita compreender a implementação da política pública. O objetivo dessa categoria de análise é descrever e compreender o processo de implementação do PNAE em Belo Horizonte, incluindo: como a legislação interfere no processo, quais as prioridades estabelecidas e como os recursos são aplicados no município para implementar o programa.

Nesta seção, são abordadas as principais questões relacionadas ao tema SAN, apresentando como esse tema é trabalhado dentro do processo de implementação. São alguns desses temas: hábitos alimentares regionais (PAIVA, FREITAS e SANTOS, 2012; OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2008); qualidade dos alimentos e observação dos aspectos

nutricionais (BURLANDY, 2009; BELIK, 2012); atendimento de dietas especiais que a partir da Lei Ordinária 12.982/14, que modificou a Lei 11.947/09, passando a obrigar o atendimento de alunos com necessidades alimentares e nutricionais especiais, entre outros.

Essa categoria foi elaborada com base nas diretrizes I, III, VI da lei 11.947/09 (BRASIL, 2009), que discutem o programa e a forma como deve ser o atendimento ao público alvo, contribuindo com a análise de como é a forma de implementação do programa em BH.

Sobre esse tema foram identificadas três subcategorias de análise: processo de implementação do PNAE em Belo Horizonte; particularidades da implementação do Programa em Belo Horizonte; fatores dificultadores e desafios; e, os atores e o processo de implementação.

4.3.1. Subcategoria de análise: Processo de Implementação do PNAE em Belo Horizonte

Essa subcategoria trata do processo de implementação do programa no município de Belo Horizonte, analisando a importância do programa, o processo de planejamento, a aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios, buscando compreender como ocorre o processo no município.

4.3.1.1. Trajetória e importância social do Programa

Quando se discute o tema merenda escolar é importante ressaltar o público alvo que está sendo atendido, que são em sua grande maioria jovens e crianças que utilizam a rede pública de educação, parte desse grupo se encontra em vulnerabilidade social. Com isso o apelo social é muito grande, assim como sua importância para a sociedade. É perceptível, pelas falas dos informantes, esse reconhecimento da importância do programa e do trabalho realizado, tanto pelos gestores, quanto pelos conselheiros, atores envolvidos no processo em Belo Horizonte.

No município de Belo Horizonte, em sua rede municipal de educação, são servidas cerca de 319 mil refeições por dia na merenda escolar. A qualidade da merenda, bem como, dos produtos adquiridos para elaboração da mesma, o serviço prestado, a elaboração do cardápio, para que sejam supridas as necessidades das diversas faixas etárias, têm relação

direta com o desenvolvimento e crescimento dos alunos atendidos, denotando sua importância social.

A Figura 4 apresenta a percepção dos gestores sobre a administração da merenda escolar no município, demonstrando uma boa percepção por parte dos gestores escolares sobre o trabalho realizado pela SMASAN, em relação à disponibilização da merenda escolar.

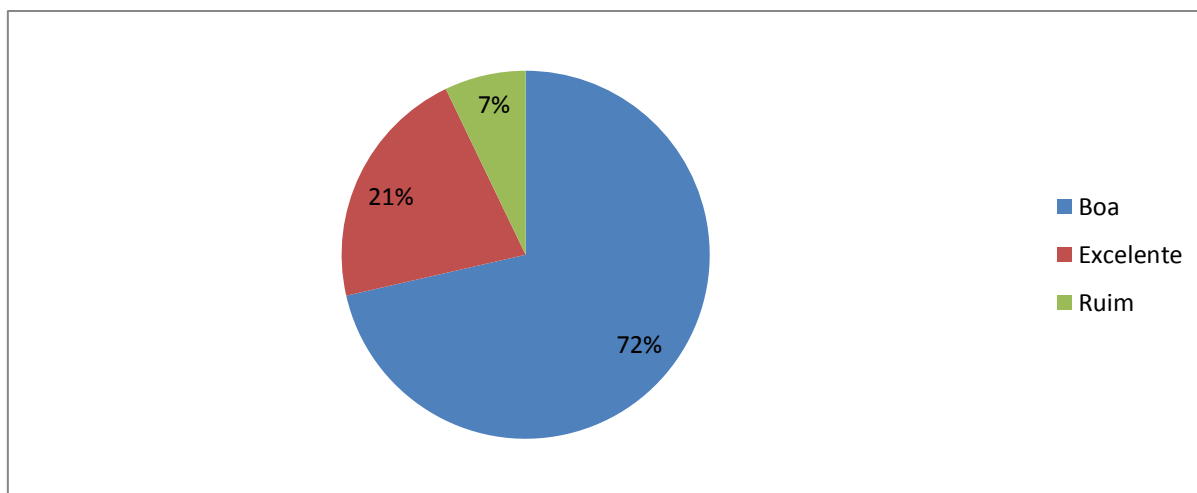


Figura 4 - Percepção dos gestores escolares sobre a administração municipal quanto à merenda escolar

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Como já discutido, com a criação da Secretaria de Abastecimento, houve um acordo para que esta gerenciasse o recurso da merenda escolar. Ocorreu assim, segundo os informantes da pesquisa, uma mudança rara dentro do PNAE, ou seja, outro órgão, que não o responsável pela educação, sendo responsável por gerenciar a merenda escolar. No caso, uma secretaria especializada na gestão de programas relacionados aos alimentos no município.

A gestão do PNAE a partir deste momento passou a contar com um aporte técnico na área de segurança alimentar e nutricional, incluindo aquisição de gêneros alimentícios, controle de qualidade, entre outros que são importantes para o processo de implementação. A secretaria de educação, quanto a esses aspectos possuía várias limitações, como a contratação de nutricionistas e outros profissionais relacionados à gestão da merenda, que não entram na gama de profissionais que podem ser contratados pela educação. Essa limitação não é exclusiva de Belo Horizonte, ela reflete a situação de muitos municípios. Esse é um dos diferenciais da gestão do PNAE em Belo Horizonte, uma secretaria especialmente criada para a gestão do abastecimento e consumo no município que é responsável pelo programa de alimentação escolar. O gestor 05 trata desse assunto:

[...] era uma coisa assim da cabeça, né, porque quem cuidava, quem comprava pra merenda escolar, era a própria secretaria de educação, não é, então chama umas professoras que tinham afinidade pelo tema, e tinha lá o departamento de merenda escolar, e esse departamento fazia as compras e tal, mas não eram pessoas formadas para esse fim [...] (GESTOR 05).

[...] na verdade, assim, o meu primeiro papel, e meu grande papel aqui na secretaria, que há pouco tempo virou a secretaria de segurança alimentar e nutricional, foi exatamente, a partir de uma mudança, que foi uma mudança drástica, ou seja, a alimentação, o PNAE, saiu da educação, veio pra secretaria de abastecimento né, é um modelo raríssimo no Brasil, né, a grande, grande maioria dos municípios tem o PNAE na educação, o que complica porque a secretaria de educação, ela tem restrições pra contratar esse tipo de profissional, então assim, ela pode contratar a cantineira, mas eles dizem que por lei, não pode utilizar os recursos da educação pra contratar técnico de nutrição, nutricionista, então na medida que isso cai dentro de uma secretaria, iminentemente voltada pra questão da alimentação e nutrição, a gente conseguiu formar uma equipe muito boa, grande[...] (GESTOR 05).

Com a Secretaria de Abastecimento gerenciando o PNAE, o processo de aquisição de gêneros alimentícios passou a ser prioritário, sendo que um dos principais pontos de mudança foi o aprimoramento dos editais para aquisição de alimentos, e o processo de controle de qualidade dos alimentos adquiridos, estando intimamente ligados ao desenvolvimento do trabalho realizado pela secretaria.

Os editais de licitação para aquisição de alimentos, antes da gestão da Secretaria de Abastecimento, segundo informações levantadas, não apresentavam as especificações técnicas que se queriam dos produtos, não havendo muita rigidez nem objetividade quanto às punições em caso de quebra de contrato, acarretando diversos problemas para a gestão, como em relação à qualidade dos produtos, à quantidade, havendo o agravante de não existir a possibilidade de reclamar e nem de se devolver os produtos, uma vez que os editais não cobriam esses pontos com clareza.

Já o controle de qualidade era realizado no final do processo, como foi dito pelo Gestor 05, "ou se usava o produto ou se jogava fora".

Com a Secretaria de Abastecimento gerenciando o PNAE, ocorreram diversas mudanças na forma de trabalho. As especificações técnicas dos produtos, que pode ser considerado um dos pontos chave para o controle de qualidade, passou a exigir produtos de qualidade, apresentando as punições em caso de quebra de contrato, passando também a especificar detalhadamente os produtos a serem adquiridos com base em legislações da área de alimentos. Sobre isso o Gestor 05 apresenta que:

[...] vai perceber que hoje todas as especificações de gêneros ela tem uma referência legal, entendeu, então é, portaria tal, resolução tal, que você, aquela descrição ela tá ligada aos padrões de identidade e qualidade daquele produto, né, colocado em lei, então são várias legislações, vai mudando (GESTOR 05).

Então hoje todas as nossas especificações ela tem uma base legal, ela sempre tem uma referência, e o nosso próprio sistema que chama SICAM, sistema de cadastro de mercadorias, hoje o pessoal que faz cadastro já não aceita mais se a gente não mandar uma especificação com referência da lei, mudou completamente (GESTOR 05).

O controle de qualidade que passou a ter os contratos de aquisição de alimentos como aliados no processo, passou a ser realizado antes da entrega do produto, com análise técnica de amostras, e também no ato da entrega, havendo a possibilidade de aceite ou recusa do recebimento, em casos dos produtos não estarem dentro do que é estabelecido nos editais.

A política municipal de segurança alimentar e nutricional busca seguir a legislação vigente sobre o PNAE, bem como as práticas recomendáveis de segurança alimentar. Essa é uma das principais características do PNAE em BH, pois se utiliza da legislação, tanto do PNAE, quanto do processo de licitação, das especificações dos gêneros alimentícios, entre outras, como base para realização do processo de implementação. Buscando aprimorar e aperfeiçoar o trabalho realizado, e inovando, para isso, em algumas práticas, são exemplos: o trabalho é realizado pela equipe de supervisão alimentar; e, o processo de controle de qualidade.

Percebe-se a influência do marco legal, que direciona a implementação do programa, mas as tomadas de decisão buscam aprimorar os processos de acordo com as necessidades locais.

Um dos principais trabalhos realizados, quanto à segurança alimentar e nutricional do que é oferecido aos alunos, é a busca pela qualidade da refeição servida e a adequação dessas refeições às necessidades de cada público atendido. Como destacado pelo Conselheiro 05:

O que eu avalio hoje é que a SMASAN faz um trabalho extremamente valoroso, tanto do ponto de vista da qualidade dessa política de segurança alimentar e nutricional, hoje nós temos uma merenda escolar que efetivamente garante setenta por cento dos nutrientes diários para os nossos estudantes da escola integrada, que é o que preconiza a legislação vigente, e, além disso, a gente tem toda uma política de qualidade dessa merenda escolar, desde a compra dos gêneros no fornecedor, até a preparação dentro de nossas cantinas, então todo esse monitoramento das questões ligadas à vigilância sanitária, e uma preocupação muito grande da adaptação do cardápio a nossa realidade local, regional, e os aspectos culturais da gastronomia do estado, isso tudo compõe algumas estratégias da secretaria de abastecimento no fornecimento de merenda escolar (CONSELHEIRO 05)

A elaboração dos cardápios é uma das atividades principais da gerência de planejamento, sendo apontado o cuidado com o balanceamento nutricional das refeições e a utilização de gêneros alimentícios regionais. Sobre a questão da escolha dos alimentos, é preciso observar o preço de mercado destes, adquirindo preferencialmente alimentos de qualidade, benéficos à saúde, observando a cultura e os hábitos alimentares locais, mas que possuam um preço condizente com as possibilidades financeiras do programa.

Foram identificadas questões sobre a não utilização de determinados alimentos regionais, como quiabo, ou frutas como morango, abacate, uva, entre outros alimentos, além das reclamações postas sobre repetição de cardápio. Essa é uma questão complexa, pois é necessário considerar os hábitos locais, e as preferências alimentares do público alvo. Contudo a administração pública necessita realizar o trabalho considerando o orçamento disponível e o público a ser atendido, ou seja, é preciso realizar o que é possível com o recurso destinado à merenda.

Sobre a questão de se adquirir uma maior variedade de alimentos é destacado que:

Bom, quando a gente pensa em cardápio regionalizado, aqui em Minas Gerais as crianças não tem tanto hábito, nunca foi quiabo pra escola, por causa de uma logística que segundo dizem, que estraga, mas é onde a gente discute no CAE, que se a logística não dá certo, deixa que a escola comprar, porque nunca teve um angu com quiabo na escola, então isso é coisa do mineiro, é coisa, é cultura, a couve tem, mas as coisas a gente discute muito agora que depois de quatro anos que a gente conseguiu introduzir o abacaxi, mas o abacate, a goiaba se perde, mas existe uma dificuldade (CONSELHEIRO 06).

Estas são questões discutidas dentro do programa, sendo destacado que a gestão do programa no município é aberta à discussão com os demais atores, para buscar solucionar questões como essas. O CAE-BH tem grande participação nas discussões, compreendendo as dificuldades do processo, entretanto, sempre buscando melhorar o atendimento aos alunos.

4.3.1.2. Implementação e planejamento da alimentação escolar

A implementação do PNAE no município de Belo Horizonte ocorre, em alguns aspectos, em conjunto com outros programas relacionados com a segurança alimentar e nutricional do município. Pode-se, assim, separar o processo de implementação em etapas: o planejamento, o processo de aquisição, e a distribuição e estocagem, e o preparo dos alimentos.

O processo de planejamento ocorre no período do meio do ano, sendo realizado para o ano seguinte. A primeira questão a se observar nesse processo, são as fontes de recurso, aspecto importante para a implementação dos programas do município. A SMASAN possui duas fontes de recursos, o recurso destinado ao PNAE, advindo do governo federal por meio do FNDE, que é destinado ao atendimento da merenda escolar, sendo repassado em dez parcelas, separados pelos segmentos públicos atendidos pela merenda escolar (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, etc.). O valor do recurso a ser repassado para a merenda é calculado a partir do censo escolar do ano anterior ao que será enviado o recurso.

A outra fonte de recurso dos programas de segurança alimentar e nutricional, que complementa o recurso repassado pelo FNDE, é o próprio município, que financia os programas. Esse recurso é repassado pelo ROT (Recurso Ordinário do Tesouro) que, para realizar esse repasse, necessita que o orçamento elaborado pela SMASAN seja aprovado na Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte.

O planejamento é realizado a partir da previsão de gastos com os alimentos para o próximo ano, sendo levadas em consideração as informações sobre os preços de mercado, as previsões de público, disponibilizadas pela Secretaria de Educação, a análise do que foi de fato gasto nos anos anteriores. A partir dessas informações é elaborado o orçamento de aquisição de gêneros alimentícios para os programas coordenados pela SMASAN.

O orçamento leva em consideração, também, o valor que será disponibilizado pelo FNDE, caso o valor do orçamento destinado à merenda escolar exceda o valor do recurso que será repassado pelo FNDE, a complementação desse valor excedente é de responsabilidade da administração municipal. Esse processo também tem de ser aprovado pela Câmara de Vereadores, onde sofre cortes, e é adaptado.

Assim, a utilização de recursos da administração municipal também se aplica à merenda escolar. Como o recurso destinado à merenda repassado pelo FNDE não é suficiente para a implementação do PNAE no município, exige-se a participação da Entidade Executora, no caso a administração municipal, conforme Resolução/CD/FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, em seu artigo 5º, inciso II, que traz que a EEx tem a responsabilidade de gerenciar e complementar os recursos destinado à merenda escolar.

No planejamento também é decidido quais alimentos irão compor os cardápios, a quantidade desses alimentos que tem de ser adquiridos. É responsabilidade da gerência de planejamento a composição da compra e a organização da distribuição dos gêneros

alimentícios para as entidades, além do processo de controle de qualidade e de especificação de cada produto para o processo licitatório e de chamamento público.

A distribuição dos produtos não perecíveis ocorre a partir da articulação entre o planejamento e a gerência responsável por executar o armazenamento e a distribuição desses produtos. Já a distribuição dos produtos perecíveis ocorre a partir da solicitação realizada pela gerência de planejamento diretamente aos fornecedores. Em ambos os casos é passada a relação dos produtos e das quantidades a serem entregues a cada entidade atendida no município. Os produtos perecíveis são entregues semanalmente, enquanto os não perecíveis mensalmente.

É permitido que os professores e outros funcionários da administração municipal também se alimentem nas instituições atendidas pelo PNAE. Como ocorre uma complementação financeira da prefeitura para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda, foi permitida a esses profissionais a possibilidade de ter essa alimentação, sendo que estas refeições estão incluídas no planejamento e no orçamento elaborados pela SMASAN.

O recurso para a elaboração das refeições destinadas ao público que não se enquadra no que é estabelecido na Lei Federal 11.947/09 e na Resolução número 26 de 17/06/2013 é financiado pelo recurso próprio do município e não pelo recurso do governo federal destinado somente à merenda. Sobre esse tema o Gestor 05 traz que:

É, eles se alimentam exatamente porque a gente, por exemplo, creche conveniada, o recurso, creche conveniada, a escola integrada, o que acontece é que a prefeitura precisa complementar, tá, então, como a prefeitura ela complementa, ela entra com recurso próprio dela, a gente, nós podemos dizer que nós estamos dando a alimentação para o professor e funcionário com o recurso da prefeitura, não é recurso federal (GESTOR 05).

Foram levantadas algumas reflexões sobre a permissão de outros, que não os alunos, de se alimentarem nas instituições atendidas, uma vez que os servidores municipais já recebem o que lhes é de direito, em termos de auxílio alimentação. Outra questão, que inclusive vem sendo causadora de denúncias no município, trata da prioridade de alimentação que deveria ser do aluno e não de outros presentes no local.

4.3.1.3. Processo de aquisição dos gêneros alimentícios

Sobre o processo de aquisição de gêneros alimentícios, realizado pela SMASAN para suprir os programas de segurança alimentar e nutricional do município de Belo Horizonte, é

importante destacar os editais de compra, tanto para licitação, quanto para as chamadas públicas. Esses editais foram elaborados com o intuito de garantir a qualidade e a entrega dos produtos de forma satisfatória de conformidade com o que é demandado pela secretaria. É realizado um trabalho de especificação detalhada dos produtos que se deseja adquirir, para que se garanta e se possa exigir a qualidade dos produtos adquiridos.

O processo de compra ocorre de duas formas, a de produtos perecíveis (carne, hortifrutigranjeiros), e de produtos não perecíveis. Para os produtos não perecíveis a secretaria dispõe de armazenamento e sistema de entrega próprio, já para os produtos perecíveis, os fornecedores têm de entregar em cada entidade.

O processo licitatório ocorre no ano anterior ao que será executado o contrato. São licitados os produtos necessários para suprir as demandas, já estabelecidas no processo de planejamento para o próximo ano. A aquisição é realizada para todos os programas sob a responsabilidade da SMASAN, não somente, ou de forma separada, para a merenda escolar, destacando-se a existência de uma política de segurança alimentar no município de Belo Horizonte.

O processo de compra ocorre por meio de licitação, de acordo com a Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), através de pregão eletrônico, utilizando do Sistema de Registro de Preço⁷. Nesse sistema, a administração pública realiza a licitação, firma o contrato com os fornecedores, mas não tem a obrigatoriedade de adquirir os produtos. Periodicamente ocorre o registro dos preços de mercado dos produtos, e quando a administração pública solicitar o produto ao fornecedor, o preço de mercado vigente é o que será cobrado.

O processo de aquisição por meio do sistema de registro de preço possibilita a compra da agricultura familiar, sem impor à administração do programa o risco de ficar sem o fornecimento, em caso de problemas com fornecedores desse segmento, uma vez que, como a licitação já foi realizada, existe sempre a opção de se adquirir todos os produtos através dos fornecedores já contratados pela licitação.

Para que se possa realizar a compra pelo sistema de registro de preço é necessário o cadastro dos preços de mercado, havendo a necessidade de que estes sejam atualizados com certa frequência. O município de Belo Horizonte utiliza de um convênio com o Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD), que é uma entidade sem fins lucrativos, credenciada pelo Ministério da Educação (MEC), vinculada à

⁷ O Sistema de Registro de Preço é regulamentado pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, em seu Art. 15.

Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O IPEAD faz cotações quinzenais dos preços médios de mercado, sendo esse o registro de preço utilizado para realização das licitações.

O processo de licitação ocorre por meio de pregão eletrônico, em que é considerado para seleção do fornecedor, o oferecimento do produto, dentro das especificações técnicas exigidas, com o menor preço. No caso do município de Belo Horizonte, que utiliza do sistema de registro de preço, com base nas cotações disponibilizadas pelo IPEAD, se torna fornecedor aquele que oferecer um maior desconto sobre o preço de mercado, sobre o preço apresentado pelo IPEAD.

A SMASAN realiza o processo licitatório de todos os produtos necessários. Essa medida ameniza o risco, caso as chamadas públicas obtenham ou não resultados, como pelo sistema de registro de preço não existe a obrigatoriedade de aquisição dos produtos licitados, esse processo facilita a aquisição da agricultura familiar e diminui o risco de, por algum motivo, o fornecimento ser interrompido. Já ocorreram casos de fornecedores da agricultura familiar encerrarem o contrato antes do prazo, devido às dificuldades de se fornecer para o município. O processo licitatório sendo realizado, cobrindo todos os produtos, em caso de problemas, existe a opção de solicitar novamente o fornecimento do fornecedor que ganhou a licitação para aquele produto.

A partir do processo de aquisição, foi possível identificar que a SMASAN soube utilizar a legislação a seu favor para elaborar a forma como seria realizado o processo de aquisição, sendo esse um dos diferenciais positivos da implementação no município, como demonstrado pelo Gestor 05:

Ah, mas acho que por isso que é, na verdade a nossa secretaria ela tem essa particularidade, porque a gente aprendeu a ousar, a pegar essas diferenças, essas oportunidades, né, da legislação e fazer a coisa de tal forma, que a gente consegue ter uma boa gestão, entender a lei da melhor forma possível, atender a lei da melhor forma possível, a gente atende a lei, compra barato, mas temos que fazer essas, tem que interpretar a lei e saber o que eu posso fazer dentro da lei, o que posso e não posso fazer, eu faço, como é que eu otimizó (GESTOR 05).

Um ponto interessante de se ressaltar no processo de compra de gêneros alimentícios no município, é a questão da entrega. Como já mencionado, os produtos não perecíveis são entregues no depósito da prefeitura, enquanto os produtos perecíveis são entregues pelos próprios fornecedores em cada entidade semanalmente. O que se destaca sobre esse processo é que o custo dessa entrega está por conta do fornecedor, o valor repassado para o mesmo foi

acertado em contrato e depende do desconto oferecido sobre o preço de mercado. A SMASAN não possui um sistema de abastecimento de produtos perecíveis para sua rede, e conseguiu repassar esse trabalho e custo para os fornecedores.

Sobre o processo de entrega de produtos perecíveis, mais especificamente produtos hortifrutigranjeiros, é apontado que:

[...] hortifrutigranjeiros a entrega é pelo próprio fornecedor, ela não é da prefeitura, então quando a gente faz um contrato com o fornecedor de hortifrutigranjeiros e de carnes, já tem embutido no contrato a questão da entrega, da logística, então eles entregam uma vez por semana em todas as escolas, creches, em todos os equipamentos que nós atendemos, eles fazem entrega uma vez por semana, de acordo com nosso cardápio, a gente manda pra eles o que a gente precisa pra ser entregue a quantidade de acordo com cada instituição, como o número de crianças que é atendida, como o número de refeições que são produzidas em cada instituição, e eles fazem a entrega ponto a ponto toda semana (GESTOR 03).

[...] no caso das carnes e hortifrúti, a entrega é feita diretamente nas unidades, que nós não temos logística de armazenamento e de distribuição de produtos perecíveis, que é semanal, e são contratos complicados pra gerenciar, porque eles dão descontos sobre um preço médio de mercado, e ele tem que pagar o frete, ele distribui mas a distribuição é por conta dele, aquele preço é aquele lá, ele deu quinze, deu dez por cento de desconto sobre carne por exemplo né, a gente faz lotes né, lote de carne bovina, então ele dá um desconto sobre aquele lote, então digamos que ele deu dez por cento de desconto, tem doido que dá mais de vinte, e aí o que acontece, ele cumpre, ele entrega, mas a mercadoria que ele entrega já é uma mercadoria de pior qualidade, a gente tem que ficar de olho nele (GESTOR 05).

Já os produtos não perecíveis são recebidos e estocados em um depósito de propriedade da administração municipal, e passam por um controle de qualidade antes de serem recebidos, armazenados e distribuídos. Após o processo de aquisição dos alimentos, é utilizado o sistema de empenho de quais produtos foram adquiridos, sendo essas informações repassadas para o setor de distribuição, que realiza os pedidos aos fornecedores de produtos não perecíveis, conforme a demanda.

A secretaria possui um depósito e um sistema de distribuição próprio, entregando mensalmente os produtos não perecíveis nas instituições atendidas. A Figura 5 demonstra o processo de aquisição dos produtos.

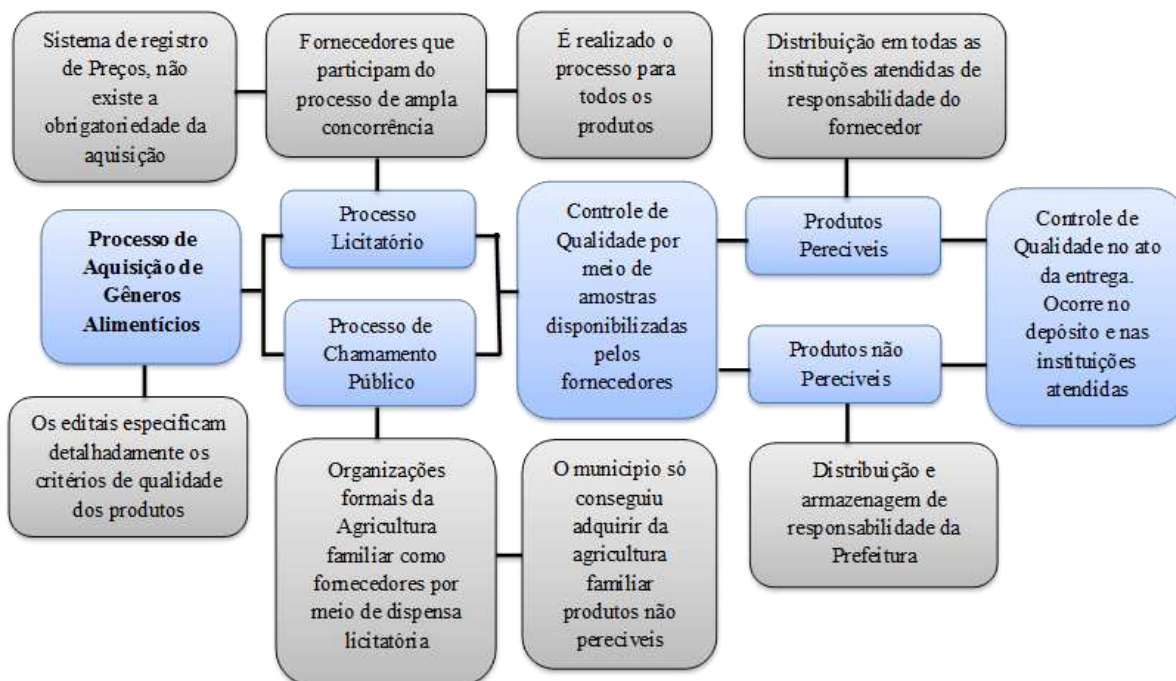


Figura 5 - Processo de aquisição de gêneros alimentícios

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

A distribuição segue um planejamento pré-estabelecido de entrega e quantidade, passado pela gerência de planejamento. Existe um contato com a equipe de supervisão alimentar, que passa informações sobre a falta ou excesso de produtos nas entidades, havendo a possibilidade e a flexibilidade para modificar a quantidade a ser entregue, com o intuito de não ocorrer desperdícios ou a falta de produtos nas entidades atendidas. Os supervisores de alimentação visitam as entidades com certa periodicidade, e com isso podem auxiliar no trabalho de distribuição, informando a situação do estoque nas escolas.

O processo de implementação do PNAE ocorre de forma conjunta com os outros programas, embora as instituições de ensino representem a maioria das entidades atendidas. O planejamento, a aquisição, a entrega e o preparo dos produtos, ou seja, todo o processo já é implementado no município, o que não descarta a ocorrência de problemas, visto principalmente a complexidade de operacionalização em um grande centro urbano. A partir disso destaca-se a importância de outras fases do ciclo de políticas públicas, como a avaliação e monitoramento, que podem dar subsídios para o aprimoramento do programa em âmbito local e nacional, indo ao encontro da ideia de ciclo visando reiniciar e aprimorar o programa tendo como base o aprendizado obtido em situações já vivenciadas.

4.3.2. Subcategoria de análise: Particularidades da implementação do programa em Belo Horizonte

Nesta subcategoria serão abordadas algumas das especificidades identificadas no município de Belo Horizonte. São aspectos da implementação intimamente vinculados à observação do que a legislação exige, mas também às iniciativas locais e estratégias utilizadas para se obter os resultados encontrados hoje no município.

As particularidades que serão apresentadas fazem parte do processo de implementação. Optou-se por destacá-las devido a sua importância para o programa no município.

4.3.2.1. Controle de qualidade

O processo de controle de qualidade dos gêneros alimentícios adquiridos pela SMASAN, para serem servidos na merenda escolar e nos outros programas atendidos, é um dos pontos de destaque do trabalho realizado no município de Belo Horizonte. Esse processo foi sumarizado na Figura 6.

A primeira questão a ser discutida, e uma das mais importantes, são os editais para aquisição dos gêneros alimentícios, tanto por meio de licitação quanto de chamada pública. Como já abordado, os editais são elaborados de forma a serem objetivos e claros quanto às exigências dos produtos, quanto à qualidade, apresentando também as responsabilidades e punições em caso do não atendimento. Todas as exigências são pautadas em legislações específicas sobre a qualidade dos alimentos. Destacando a ocorrência de análise técnica de amostras de produtos, ainda no período do processo de aquisição de alimentos, bem como teste sensorial.

Mesmo com os editais exigindo determinada qualidade dos alimentos, cabe ainda a realização de fiscalização dos gêneros alimentícios adquiridos para os programas sob responsabilidade da SMASAN, com o intuito de garantir e certificar a real qualidade dos produtos adquiridos.

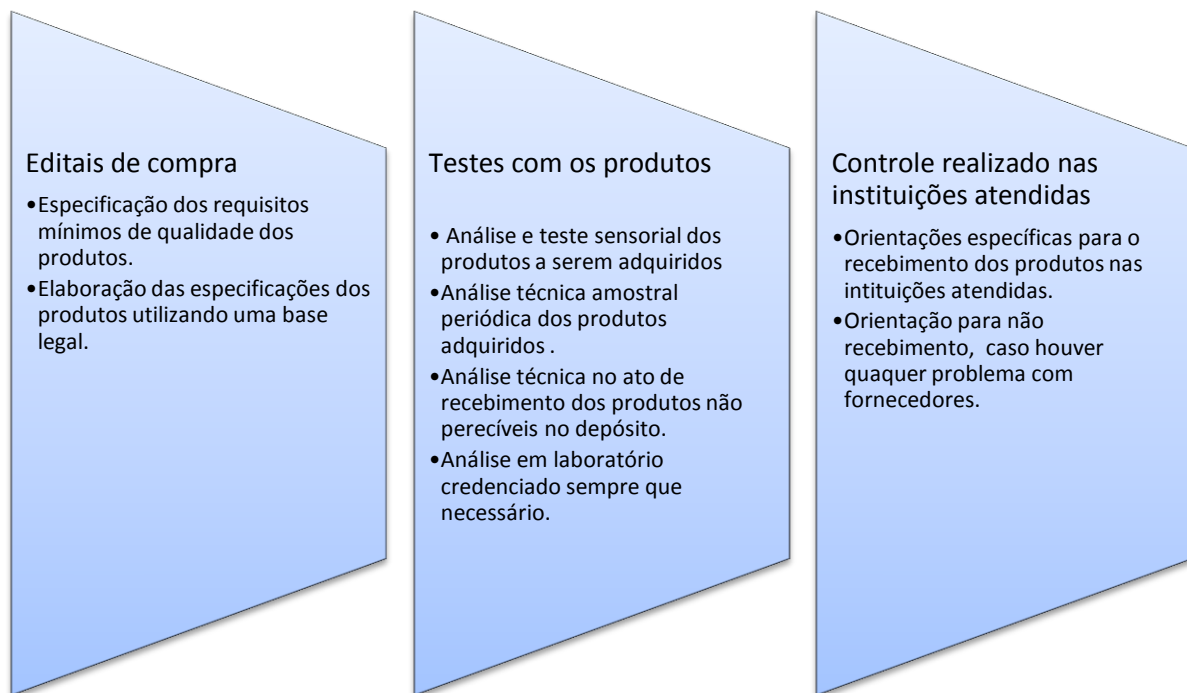


Figura 6 - Principais aspectos do controle de qualidade em Belo Horizonte

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

A aquisição de gêneros alimentícios realizada pela SMASAN para abastecer o município ocorre de forma a se adquirir os produtos não perecíveis e os produtos perecíveis.

Para os não perecíveis, é realizada a análise dos produtos quando estes são entregues no depósito da prefeitura, para serem armazenados, só sendo aceitos após passarem pela análise de um profissional que realiza a verificação da qualidade, segundo as especificações exigidas, não sendo recebidos caso ocorra algum problema em relação ao produto e ao que se espera que seja entregue.

Já os produtos perecíveis são analisados por amostras por uma equipe técnica, mas como estes produtos são entregues diretamente pelos fornecedores, o controle de qualidade ocorre principalmente nas instituições atendidas, que são orientadas a realizar uma análise e não receber o produto caso haja algum problema. A equipe de supervisão orienta e auxilia nessa questão. Sobre essa questão o Gestor 03 aponta que:

[...] a gente manda o que vai ser consumido exatamente pra um semana de cardápio, e lá na ponta eles também tem a responsabilidade de fazer um outro controle de qualidade, a escola também tem que ter um funcionário da escola, que quando o produto tá chegando ele tem que fazer um outro controle, que como o volume é muito, são toneladas e toneladas de alimento que eles distribuem, o técnico que faz aqui, ele faz uma avaliação amostral, ele não consegue ver todos os produtos, olhar todas as caixas, todos os sacos de laranja, então ele faz uma avaliação amostral, então quando chega lá na ponta, é importante que alguém da escola, faça o último controle de qualidade do produto que está sendo recebido. (GESTOR 03).

Sobre a importância do controle de qualidade, o Gestor 05 traz que:

É eu acho que a importância do trabalho está justamente na questão de conseguir adquirir produtos de qualidade, com preço que tá dentro do mercado e de controlar que realmente a gente tá comprando, a quantidade que a gente contratou, nos termos que a gente contratou, no preço que a gente acertou pagar. (GESTOR 05).

Outro ponto importante relacionado ao controle de qualidade, que está previsto no contrato assinado pelo fornecedor, é a possibilidade de realização de análises de qualidade e das especificações técnicas dos produtos em laboratórios de comprovada credibilidade, a qualquer momento que se julgue necessário, sendo a responsabilidade e o custo dessa análise do fornecedor.

Sobre esse tema o Gestor 02 afirma:

A gente faz os requisitos né, por exemplo, leite tem que ser integral, a gente tem os requisitos que a gente faz, na entrega da amostra, ele tem que trazer um laudo comprobatório, então aí quem não traz, inclusive embalagem, rótulo, tudo isso, e a gente faz análise sensorial de todos os produtos, agora na entrega os produtos também são solicitados junto com o laudo de análise, e o edital me dá poder também de pegar uma amostra e mandar pra análise quando eu quiser, sob os custos da detentora né, no caso seria os donos do produto. (GESTOR 02)

Pode-se perceber o resultado do processo de controle de qualidade no município a partir da percepção dos gestores escolares, como demonstrado na Figura 7. Dos respondentes, 61% consideram a qualidade da merenda satisfatória e 25% totalmente satisfatória. Já em relação aos gestores escolares insatisfeitos, 10% dos respondentes apontaram a qualidade da merenda como insatisfatória ou totalmente insatisfatória, um percentual que demonstra que o trabalho realizado no município não é aprovado por todos os atores envolvidos no processo.

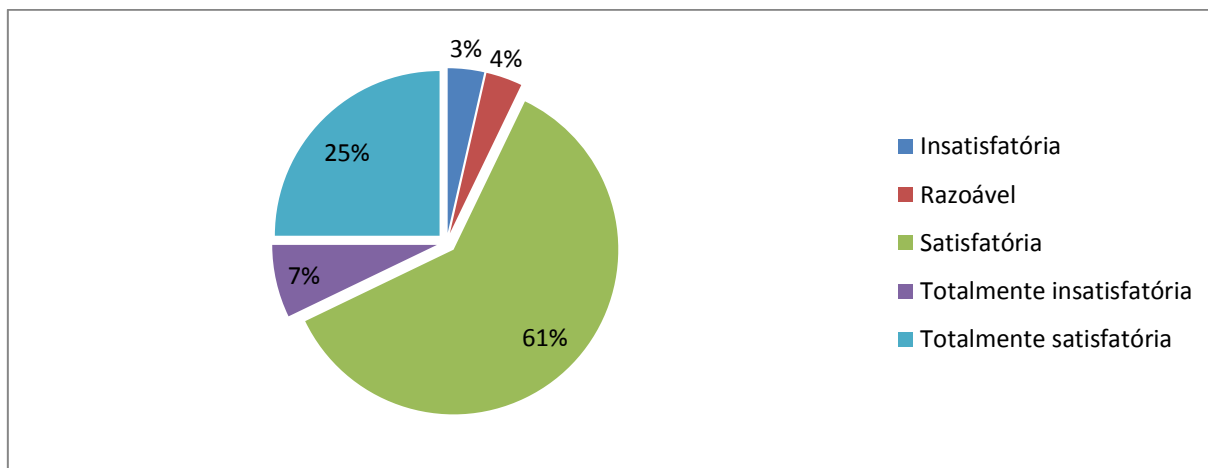


Figura 7 - Percepção dos gestores escolares sobre a qualidade da merenda escolar

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Uma das questões apontadas é o fato de ocorrerem problemas, nas instituições atendidas, relacionados, principalmente aos fornecedores. Como não há um funcionário exclusivo para a atividade de recebimento dos produtos, ocorrem problemas com pesagem, vem menos produto do que deveria, com a qualidade, e que interferem na implementação do programa. Mesmo com todas as precauções, ainda podem existir problemas com fornecedores.

4.3.2.2. Equipe de Supervisão Alimentar

Um dos atores mais relevantes identificados no processo de implementação do PNAE, e dos outros programas relacionados em Belo Horizonte, é a figura do supervisor de alimentação, que participa de várias áreas dentro do processo de implementação, sendo uma das particularidades do município e uma das principais causas de seus resultados.

A Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional conta com mais de cinquenta supervisores, com a formação em nutrição, técnico em nutrição ou que possuam alguma especialização nessa área de atuação, além de receberem uma capacitação interna pela secretaria sobre as atividades a serem executadas. Como apresentado pelo Gestor 01:

Hoje nós temos cinquenta e um supervisores de alimentação, a maior parte deles formados em nutrição, ou técnico em nutrição, mas todos que não são nem técnicos, nem nutricionistas, eles têm uma especialização na área, os dez coordenadores são concursados, cada uma responde por uma regional, nós temos nove regionais em Belo Horizonte, e um deles o décimo, responde pelos programas que abrangem a assistência social (GESTOR 01).

Além dos supervisores, existem também dez coordenadores de alimentação, que são concursados, nutricionistas, e respondem cada um por uma regional do município de Belo Horizonte, e um trabalha com programas da assistência social. Os coordenadores trabalham em conjunto com os supervisores e realizam trabalhos de articulação entre os supervisores, as escolas e as regionais de educação.

Os supervisores de alimentação atuam nos locais onde são preparadas e distribuídas as refeições para o público atendido. Esses locais são as escolas, UMEIs, creches, ILPIs, abrigos. É importante ressaltar que esse profissional está ligado à política municipal de segurança alimentar e não somente à merenda escolar.

Cada supervisor fica responsável por cerca de 10 a 15 instituições, tendo um trajeto pré-estabelecido de instituições para atender em determinado período, foi apontado que seria importante o atendimento diário das instituições, entretanto é impossível devido ao tamanho atual da equipe, que já é um diferencial em comparação com outros municípios, e do orçamento destinado a essa atividade.

Os supervisores visitam as instituições que recebem os alimentos adquiridos pela SMASAN, periodicamente, semanalmente ou quinzenalmente, dependendo da quantidade de entidades que são atendidas e das situações encontradas. O principal papel desse profissional é orientar e contribuir para que os alimentos sejam recebidos, armazenados, manuseados, e preparados da forma correta e segura para o consumo.

O trabalho de supervisão alimentar é realizado a partir de procedimentos padronizados, havendo uma série de aspectos que os supervisores devem observar nas instituições. Os aspectos são registrados de forma informatizada, por meio de *Smartphones*, que são distribuídos para as supervisoras, e de um sistema *online* desenvolvido para esse fim. Por meio desse sistema as informações sobre cada instituição são arquivadas, o que possibilita análise do desenvolvimento e da situação de cada entidade atendida pela secretaria. Nos procedimentos padronizados são analisadas questões de recebimento de mercadorias, armazenamento e condições higiênicas sanitárias.

O Gestor 01 do programa fala um pouco a respeito desse tema:

[...] então todos os procedimentos têm essa padronização, primeiro a gente faz esse acompanhamento diário, então a gente vai lá verifica as condições higiênico sanitárias, verifica se o alimento chegou, se ele não chegou, se o cardápio tá sendo seguido se não tá sendo seguido, se as crianças tão comendo ou não tão comendo, se elas tão levando lanche ou não tão levando, como que tá (GESTOR 01).

A partir das informações coletadas pelos supervisores, são elaborados planos de ação visando à melhora e o aprimoramento das instituições em aspectos que envolvem a alimentação. Esse plano é pactuado com a instituição, sendo estipulado um prazo que pode chegar a seis meses para que sejam realizadas as modificações previstas, dependendo do tipo de intervenção a ser realizada na instituição, por exemplo, uma reforma na cozinha. Sobre o assunto, as intervenções nas instituições, já surgem algumas questões relacionadas à autoridade da equipe de supervisão em instituições controladas por outra secretaria, uma vez que as escolas e UMEIs são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SMED).

A equipe de supervisão também tem a atividade de realizar pesquisas sobre o programa e sua execução no município, resultando na publicação anual de uma revista⁸, contendo artigos elaborados a partir das pesquisas realizadas pelos supervisores de alimentação e outros envolvidos no trabalho realizado pela SMASAN, conforme relatado:

Eu acho que o grande avanço foi isso, a gente tirar todo esse pessoal que ficava fazendo um trabalho mais mecânico mesmo e capacitar todo mundo e hoje nós temos uma equipe extremamente capacitada que faz pesquisa. Então nós saímos só da fiscalização e hoje nós estamos pensando nosso trabalho, e qual que é a ideia, avançar mais, aí onde que você quer chegar? Olha até onde eu puder chegar, né, então nós vamos ter que fazendo pesquisa, ajudando outros municípios a entenderem como que isso funciona, trocando ideia, mandando essas informações para outros municípios, pra que a gente possa também ir construindo a política em nível nacional (GESTOR 01)

O trabalho da equipe de supervisão possui interface com diversas outras atividades da SMASAN, o que torna essa equipe de trabalho essencial para o processo de implementação do PNAE no município.

4.3.2.3. Atendimento a dietas especiais

O atendimento de dietas especiais no município ocorre desde o ano de 2009. Para o programa esse atendimento passou a ser exigido somente no ano de 2014, por meio da Lei Ordinária 12.982/14 que modificou o marco legal do PNAE, apresentando a obrigatoriedade de atendimento dos alunos com necessidades especiais quanto à alimentação.

⁸ Revista Científica SAN, ano 1, n 1, 2014.

A Gerência de Planejamento e Avaliação Nutricional é o órgão interno da SMASAN responsável pela elaboração e controle dos cardápios que são servidos nas entidades atendidas pela secretaria, isso inclui as escolas, UMEIs e creches que são as instituições atendidas pelo PNAE.

O cardápio é elaborado previamente, sendo destinados às entidades os produtos necessários para a elaboração e preparo das refeições, de forma a se evitar modificações no cardápio pré-estabelecido, uma vez que este cardápio foi elaborado com o intuito de suprir as necessidades do público atendido, levando em consideração as diferentes faixas etárias, a cultura local e as possibilidades orçamentárias. É o processo padrão para as entidades em relação ao cardápio e o preparo das refeições.

A elaboração dos cardápios leva em consideração os pressupostos e princípios que orientam a Segurança Alimentar e Nutricional, buscando levar aos alunos uma dieta saudável, de qualidade. O tratamento dado a esse tema condiz com o que é apontado por Anjos e Burlandy (2010) sobre os temas que são abordados pela SAN no Brasil.

Um diferencial do município de Belo Horizonte é o atendimento de casos especiais quanto à alimentação. Crianças que possuam doenças ou necessidades nutricionais específicas, que exigem da gestão do PNAE tratamento e dieta diferenciados, os casos de diabetes, alergias a determinados alimentos, doença celíaca, entre várias outras, em que o portador da necessidade precisa de um atendimento diferenciado.

O atendimento dessas necessidades consta na legislação do programa e também nas discussões sobre SAN no país. Aspecto relevante a se observar são as estratégias utilizadas para a realização desse atendimento especial, visto a dimensão do público atendido no município de BH.

Sobre essa necessidade de atendimento, a estratégia adotada pelo município não foi elaborar cardápios diferentes para cada problema específico, visto a dificuldade de implementação dessa proposta nas instituições, levando em consideração a estrutura física e de pessoal que seria necessária para a elaboração de cardápios diferenciados. O que é realizado no município é a adaptação do cardápio normal, servido em todas as entidades, para atender os casos específicos localmente. Por exemplo, no caso de alunos com diabetes a utilização de adoçante no lugar de açúcar, utilização de achocolatado específico sem açúcar; a utilização de produtos sem lactose para casos de intolerância à lactose, entre diversos outros. Alguns desses produtos são adquiridos pela secretaria e enviados para as entidades e outros a própria entidade adquire a partir do recurso do caixa escolar.

Sobre o atendimento de dietas especiais o Gestor 03 coloca que:

[...] a partir do momento que a criança tem o diagnóstico de alguma dessas doenças nutricionais, ela tem que encaminhar pra escola, um laudo do médico ou do nutricionista, comprovando que ela tem, que ela precisa fazer uma restrição, aí isso vai pra escola, a supervisora de alimentação traz pra gente uma cópia, a gente cadastra essa criança, aí a gente manda pra escola cópias dos nossos cardápios adaptados pra atender essas necessidades nutricionais, e aí a criança começa a ser acompanhada na escola, quando a supervisora vai lá ela dá uma olhadinha se tá tudo ok, ela orienta a escola sobre o que tem que ser comprado, então a escola ela compra com recurso do caixa escolar, os alimentos que precisam pra poder complementar nosso cardápio, pra poder adequar e atender essa restrição, no caso diabetes o adoçante, né, um produto de um, sei lá, um achocolatado dietético, uma coisa assim, um leite com achocolatado, o nosso achocolatado ele tem açúcar, mas pra essa criança ela vai precisar de uma sem açúcar então a escola compra o achocolatado dietético, no caso de uma criança que tem uma restrição severa de gordura, precisa de um leite desnatado, a maioria das crianças não precisa, mas tem uma lá que precisa então ela compra o leite desnatado, leite sem lactose pra quem tem intolerância a lactose, ou alguns leites específicos pra alergia ao leite de vaca, a gente tem muito isso na educação infantil (GESTOR 03).

É importante destacar o papel dos supervisores de alimentação no atendimento desses casos especiais, como este profissional atua nas instituições atendidas, visitando as escolas periodicamente. Tem o papel de identificar e monitorar esses casos, orientando a melhor forma de se lidar com cada situação, quais alimentos são indicados, quais eles precisam comprar, quais produtos a secretaria já adquire e podem ser solicitados, além de acompanhar e monitorar o desenvolvimento desses alunos, e de levar para a secretaria as demandas e as informações sobre esse tema.

Para que o aluno que tem uma necessidade nutricional especial seja atendido, obtendo uma alimentação adequada para o seu caso, foi estabelecido que os pais ou responsáveis por esse aluno encaminhem à escola um laudo médico ou de uma nutricionista, atestando a necessidade de um tratamento alimentar diferente do que já é servido normalmente nas instituições.

Com o laudo a criança com necessidades é cadastrada e acompanhada pela equipe de supervisão. Ressalte-se que o cardápio não visa a atender unicamente aquele problema específico, mas adaptado pela SMASAN, de forma a atender, de modo geral, a todas as necessidades especiais.

4.3.3. Subcategoria de análise: Fatores dificultadores e desafios do PNAE em Belo Horizonte

Algumas questões foram apontadas como problemáticas para a implementação do PNAE em Belo Horizonte e para a execução da política de segurança alimentar do município. As questões têm relação com diversos setores e áreas dentro do processo de implementação, sendo importante discutir e compreender até que ponto interferem no processo e nos resultados.

Uma dessas questões é o espaço físico disponível para armazenagem dos produtos não perecíveis. A Secretaria dispõe de um depósito para realização dessa armazenagem, que é insuficiente diante da necessidade, exigindo uma negociação com os fornecedores para que a entrega dos produtos seja realizada de forma parcelada para não sobrecarregar o depósito.

Muitas das dificuldades estão relacionadas à grande quantidade de alimentos que é necessária para suprir a necessidade do município. Sobre esse assunto o Gestor 03 comenta:

[...] São 318.623 (Trezentos e dezoito mil seiscentos e vinte e três) refeições por dia, é muita coisa, isso aqui é só pelo público que é atendido pelo PNAE, ali só tá escola e creche conveniada que recebe recurso do PNAE, porque tem outros programas que não estão ali né, que são da prefeitura (GESTOR 03).

Foi identificada também a tendência de que ocorra a expansão do atendimento das políticas de segurança alimentar no município, o que já está ocorrendo, com novas instituições sendo inauguradas, como é o caso das UMEIs e o aumento das vagas em escolas integrais. A expansão do atendimento acarreta maior necessidade de gêneros alimentícios e, conseqüentemente, a necessidade de armazenamento de maior quantidade de produtos. Essa questão de armazenamento torna-se um fator dificultador para o desenvolvimento das políticas de segurança alimentar no município de Belo Horizonte.

A expansão da rede gera também um problema relacionado aos recursos repassados pelo FNDE. O valor desse recurso, o seu montante, é calculado a partir do censo escolar do ano anterior, não cobrindo assim as expansões de atendimento da rede. Por exemplo, com a inauguração de novas UMEIs, ou com o aumento do atendimento da escola integrada, esse novo público atendido só será contemplado no cálculo do recurso no ano seguinte, gerando desequilíbrio orçamentário entre o recurso repassado e público a ser atendido. Em Belo Horizonte existe a complementação do recurso, o que ameniza, mas não resolve o problema. Como discutido pelo Conselheiro 05:

Bom eu acho que hoje o nosso grande desafio ele é exatamente a questão orçamentaria, nossa rede ela vem crescendo muito, do ponto de vista principalmente da educação básica, nós estamos inaugurando várias UMEIS, ainda nesse ano de 2014, com um planejamento de aumento desse público da educação infantil pra 2015 e 2016, e os recursos oriundos do FNDE e eles não se mostram suficientes para abranger esse crescimento da rede, então acho que vai precisar ser revisto, ser feito uma nova negociação com o governo federal para a disponibilização de recurso.

[...] a gente tem sempre essa diferença do censo educacional, pra nossa realidade de matrículas né. E na verdade outro grande desafio é a gente conseguir manter a qualidade da nossa merenda com essa per capita baixíssima, você pode verificar mas hoje o nosso prato único, que é uma alimentação que corresponde a um almoço, a per capita é menos de cinquenta centavos (CONSELHEIRO 05).

Outro aspecto problemático referente à operacionalização dos programas são os fornecedores. Foram identificados diversos problemas relacionados a esse ator, principalmente os fornecedores de produtos perecíveis, que são entregues diretamente em cada instituição. É notória a importância dos fornecedores, visto principalmente o grande volume de alimentos que são adquiridos. São gastos por ano de trinta e cinco a quarenta milhões de reais com fornecedores para os programas de segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte. A maioria dos gestores escolares, participantes da pesquisa (82%), apontam que já tiveram problemas com fornecedores de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

Como os produtos perecíveis são entregues nas instituições, mesmo havendo a orientação para que ocorra o controle de qualidade dos alimentos antes do recebimento, foram identificados problemas como a qualidade diferente da que é especificada, quantidade diferente da que foi solicitada e do que consta nas notas fiscais.

Sobre os problemas com fornecedores, o Conselheiro 01 afirma que “Infelizmente os fornecedores, eles, não adianta confiar por que eles não vão entregar a quantidade mesmo, então elas têm que pesar tudo quando chega, que elas pesem, que elas olhem a qualidade do alimento”.

Houve diversos depoimentos tratando desses problemas, que foram apontados pelos informantes como comportamento antiético ou duvidoso por parte de alguns fornecedores. Um exemplo desses comportamentos é o caso de entrega nas instituições em horário de grande movimento na escola, o que pode contribuir para o recebimento descuidado desses produtos.

Existe o trabalho da equipe de supervisão alimentar que atua orientando e avaliando a questão do recebimento dos alimentos, visando solucionar, ou pelo menos diminuir esses problemas. Essas questões interferem diretamente no processo e causam outros problemas,

como de planejamento e de orçamento, uma vez que foi orçada uma quantidade de alimentos que atenda cada instituição, problemas com quantidade e qualidade dos produtos entregues desequilibram essa previsão de consumo.

Já em relação aos produtos não perecíveis esses problemas dificilmente ocorrem, pois existe um controle de qualidade realizado antes do recebimento do produto no depósito.

No que tange ao recebimento de gêneros alimentícios, percebe-se que não existe, no município, quantidade suficiente de supervisores alimentares e nem de um profissional específico para esse fim, caracterizando-se como mais um fator dificultador.

O processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi apontado como um desafio para a gestão do PNAE. Como existe a partir da legislação a obrigatoriedade de se adquirir, no mínimo, trinta por cento dos alimentos para a merenda escolar desse segmento da agricultura, esse percentual em Belo Horizonte representa um mercado consumidor relevante, já que esse valor mínimo chega à casa de sete milhões de reais.

A questão chave é a dificuldade para atender uma grande capital como BH. A quantidade de produtos é muito grande, a logística de entrega dos produtos perecíveis é complexa e muito cara. No sistema de compra de Belo Horizonte a entrega é totalmente por conta do fornecedor, além de que, no município não existe área rural, e na região próxima à capital não existe produção suficiente para atender as necessidades do município. São fatores que dificultam a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Sobre as dificuldades de se adquirir produtos da agricultura familiar e outras exigências do PNAE, o Gestor 04 coloca:

Eu acho que um desafio que nós temos aqui hoje é conseguir comprar da agricultura familiar, por exemplo, produtos, como que fala, é, orgânicos, outra coisa que o FNDE tem exigido, pra comprar alimentos integrais, orgânicos, agroecológicos, da sócio biodiversidade, por valorizar a questão do pequeno agricultor, mas também dos, do pessoal que produz nos, como que chama aquele lugar, é, os quilombolas, indígenas, as comunidades tradicionais (GESTOR 04).

São realizadas no município chamadas públicas para a aquisição da agricultura familiar, não havendo, em várias destas, nenhum retorno por parte dos produtores. No ano de 2014 conseguiram que a agricultura familiar fornecesse uma quantidade que chega perto dos trinta por cento, mas essa compra é de produtos não perecíveis, e de grandes cooperativas de outros estados brasileiros, o que traz alguns questionamentos sobre o desenvolvimento local que poderia ser realizado no Estado de Minas Gerais.

Outro aspecto relacionado a esse assunto que dificulta a aquisição é o valor pago pelos produtos da agricultura familiar. O processo de aquisição realizado pela SMASAN tem como base as cotações de preço de mercado realizadas pelo IPEAD e no processo licitatório os fornecedores oferecem descontos sobre esse valor médio de mercado. Já nas chamadas públicas a aquisição é realizada com o valor total, sendo esse valor muito superior ao que seria gasto, caso se fizesse a compra pelo processo licitatório.

Em 2014 foi gasto cerca de um milhão e meio de reais a mais do que seria gasto, caso não se comprasse da agricultura familiar. Essa é uma questão muito relevante, e representa um grande desafio, além de demonstrar a existência de vontade da política no município de cumprir a lei, e adquirir da agricultura familiar, apesar das limitações e dificuldades.

O que foi identificado, também sobre esse tema, é o fato de se pagar mais caro com a aquisição da agricultura familiar, o que pode interferir na implementação do programa, prejudicando outros pontos, como qualidade e quantidade de produtos, uma vez que o recurso é limitado, e o público a ser atendido é muito grande.

Várias das dificuldades apontadas pelos informantes são relacionadas à escola, incluindo a gestão escolar, os professores, funcionários, a própria SMED. O ambiente escolar é inquestionavelmente importante no âmbito do PNAE, é neste ambiente que ocorre o armazenamento final dos gêneros alimentícios, o preparo e a distribuição das refeições para os beneficiários do programa, alguns dos processos de educação alimentar e nutricional, entre outros.

A direção das escolas, principalmente os diretores escolares, foram apontados como sendo muito sobrecarregados de atividades e tarefas, o que dificulta a realização do trabalho com a merenda escolar. A direção possui diversas funções, sendo a gestão da merenda na instituição somente mais uma. Em relação aos gestores escolares que responderam a pesquisa, 81% destes, afirmam que a gestão escolar é sobrecarregada de tarefas.

Foi identificado que questões levantadas pela equipe de supervisão alimentar, sobre as instituições de ensino, e que precisam da assistência da direção escolar para serem solucionadas, muitas vezes não recebem a atenção que deveriam receber. Foram apontados problemas com cozinheiras que não se adequam às normas exigidas, de vestimenta, de higiene, de forma de trabalho para o preparo dos alimentos. É papel da direção da instituição intervir em situações como esta.

A questão da sobrecarga da gestão da escolar já envolve a limitação de autonomia da equipe de supervisão alimentar e da SMASAN para interferir nas escolas. As instituições de

ensino são ligadas diretamente à SMED, os funcionários, os professores, cozinheiras respondem à SMED, o que exige uma relação próxima, mas complexa entre as secretarias.

Outro desafio identificado foi com relação ao envolvimento das instituições atendidas nos trabalhos e projetos promovidos pela SMASAN, nos projetos de educação alimentar e nutricional, nas mudanças e modificações propostas pela equipe de supervisão alimentar. Apontou-se, também, que o excesso de trabalho e de responsabilidades que a gestão escolar possui é um dos principais motivos para que não ocorra esse envolvimento. A questão do não envolvimento das instituições atendidas dificulta o trabalho da SMASAN, que em várias ações precisam da participação e envolvimento de quem está nas entidades atendidas, sendo este um fator dificultador para desenvolvimento do programa em várias unidades atendidas.

Foram relatadas dificuldades relacionadas a professores, funcionários e outros que também podem se alimentar na escola. É destacado que a prioridade da alimentação é do aluno, os demais que também se alimentam da merenda têm de respeitar a prioridade. Esse é um dos pontos chave do programa no município. Existem relatos de preparo de mesa de frutas para os professores, elaboração, para outros atores, de uma alimentação diferenciada daquela servida para as crianças. São problemas geralmente relatados à gestão do programa ou ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que toma providências para a resolução dessas disparidades.

A mudança da gestão escolar, fato ocorrido no ano de 2014, também foi identificada como problemática para o processo de implementação, uma vez que a mudança de gestão (troca de diretores) pode ocasionar problemas e questões já resolvidas com a gestão anterior. Essa é uma questão trabalhada a partir de diálogos e capacitações, destacando o papel da equipe de supervisão que orienta as instituições. A educação tem suas regras e legislações, sendo as mudanças na gestão uma delas.

Outro ponto relatado, principalmente pelo CAE, como motivo de reclamação e que pode ser aprimorado no processo foi a questão da repetição de cardápio, não ocorrendo a sua variação, que acaba se repetindo com certa frequência, ou a utilização de um mesmo alimento em dias próximos. Trata-se de questão que envolve o planejamento, a elaboração de cardápios e os alimentos disponíveis, sendo tema muito discutido entre o conselho e a gestão do programa. São também compreendidas e consideradas as argumentações de ambas as partes.

Sobre as dificuldades e desafios do programa, identificou-se o receio de se terceirizar, de se passar para a iniciativa privada a responsabilidade pela implementação do PNAE. A sua gestão no município de BH é contrária a essa prática, e segundo os gestores, conforme se

aumentam o custo e a complexidade da implementação do programa, aumenta, também, a possibilidade de terceirização do serviço, na busca de eficiência. Foram apontadas críticas como discute o Gestor 05:

[...] o que acontece, o produto acaba saindo muito caro, né, e quando você começa a ter um programa muito caro, ela sempre vira uma ótima justificativa pra terceirização, e a terceirização é terrível, sob o ponto de vista de qualidade, porque se você coloca uma empresa que vai ter lucro, e que ela diz que é só passa pra ela o que o PNAE passa, e que ela vai servir uma refeição de qualidade e ainda vai ter lucro, não é possível, entendeu, então a gente já tá aqui há muito tempo, que conhece os custos de trás pra frente pra trás, de cima pra baixo, a gente sabe que isso não é possível, que tem alguma coisa de errado, e a gente sabe realmente que a gente pôs na prática[...] agora o que eu acho é que a questão da terceirização o que mais se perde é em qualidade (GESTOR 05).

Os gestores escolares esclarecem que quase não ocorrem problemas relacionados à merenda escolar (61%), ou não ocorrem (18%), ou ocorrem às vezes (18%), e somente 3 % responderam que ocorrem problemas frequentemente, como demonstrado na Figura 8. O principal problema, citado pelos gestores escolares, é em relação a fornecedores que entregam produtos diferentes em qualidade e quantidade do que foi previsto.

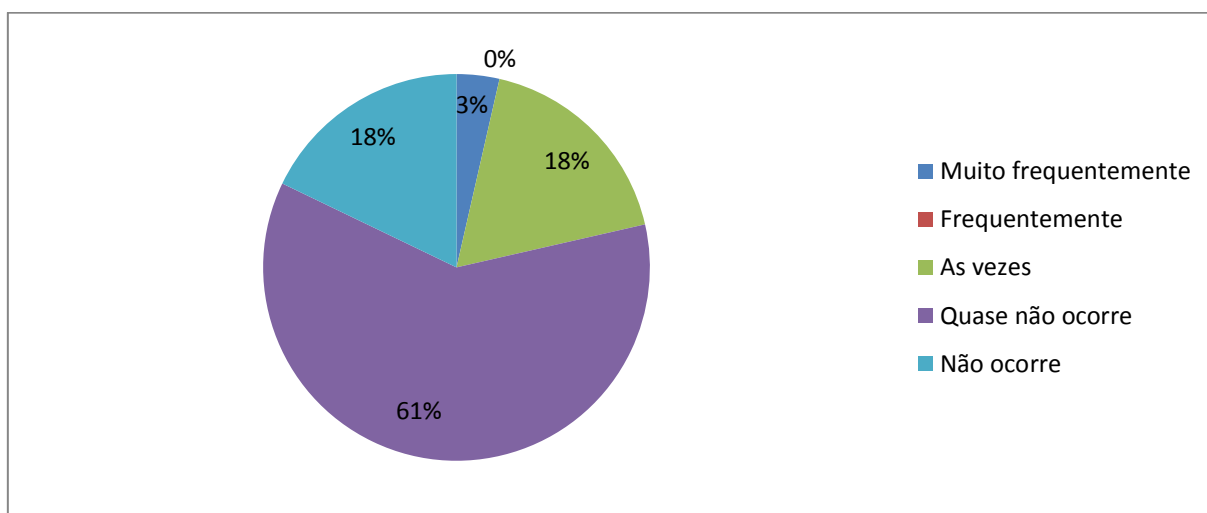


Figura 8 - Frequência em que ocorrem problemas relacionados à merenda escolar
Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Compreender os desafios que existem no município quanto à merenda escolar possibilita identificar os aspectos onde se fazem necessárias intervenções. Nesse sentido, a gestão municipal, ao identificar as dificuldades e ao adotar estratégias para superá-las, pode utilizar destas informações no aprimoramento de seus processos e atendimento.

4.3.4. Subcategoria de análise: Os atores e o processo de implementação

Um dos pontos principais do presente trabalho é identificar os atores relevantes para o processo de implementação do PNAE no município de Belo Horizonte, descrevendo e analisando seus papéis e suas relações dentro do processo de implementação. A análise possibilita melhor compreensão das atividades realizadas e do funcionamento do PNAE no município, com entendimento dos atores, sendo eles governamentais ou não governamentais.

O Quadro 8 apresenta, resumidamente, os principais atores envolvidos no processo de implementação e seus respectivos papéis.

A administração pública municipal é a Entidade Executora (EEx) no caso do PNAE em Belo Horizonte. Encontram-se na estrutura organizacional da prefeitura do município alguns dos principais atores envolvidos no processo de implementação do programa. Fazem parte desta estrutura a SMASAN, a SMED, e a Secretaria de Saúde, que são os principais órgãos responsáveis. Ressalta-se que cada uma dessas secretarias possui estruturas administrativas e equipes que possibilitam os resultados alcançados.

Na Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN), órgão responsável pela implementação do PNAE em BH, a partir do trabalho executado pelas gerências vinculadas a essa secretaria, é que é realizado o processo de disponibilização da merenda escolar.

É de sua competência o gerenciamento do recurso repassado pelo FNDE, pelo processo de planejamento, de compra, de controle de qualidade, de gerenciamento da distribuição, da realização de monitoramento das instituições atendidas e pela orientação prestada a estas instituições, quanto à merenda escolar, além da realização da educação alimentar e nutricional.

Quadro 8 – Relação dos principais atores envolvidos no processo

Principais Atores	Papel dentro do PNAE
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Conselho de Alimentação Escolar é responsável pela fiscalização e pela análise das prestações de conta do programa.
Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE)	Realiza capacitações sobre o PNAE e sobre aspectos técnicos referentes à merenda escolar.
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)	Atua como parceiro na realização de determinados projetos, como oficinas e trabalhos educativos para a população do município.
Fornecedores	Podem ser de produtos perecíveis e não perecíveis e suprem o município com gêneros alimentícios para a merenda escolar.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Entidade vinculada ao Ministério de Educação. Realiza o gerenciamento e o repasse do recurso.
Instituições conveniadas atendidas	Instituições conveniadas, que trabalham com o público atendido pelo PNAE, sendo beneficiárias do Programa, aqui incluem: creches e instituições de ensino.
Instituições de Ensino Superior	Parcerias para realização de determinados projetos, e programa de estágios.
Instituições próprias atendidas	Instituições do poder público que trabalham com o público atendido pelo PNAE, sendo beneficiárias do Programa, aqui incluem: Escolas e UMEIs.
Outros conselhos	Conselhos públicos que tratam de temas relacionados com a merenda escolar, como: COMUSAN, Conselho da Criança e do Adolescente.
Programa Mais Gestão	Atua no processo de articulação entre a gestão do programa e a agricultura familiar.
Programa Saúde na Escola (PSE)	Programa Federal vinculada à SMED, possui um assistente do PSE em cada instituição de ensino, realiza a articulação de temas relacionados à saúde dentro da escola.
Secretária de Saúde	Tem relação com o PNAE através de ações realizadas em parceria com a SMASAN, trabalham temas vinculados a saúde, um dele é a alimentação saudável.
Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN)	Órgão municipal responsável por implementar e coordenar os programas relacionados à segurança alimentar e nutricional e Belo Horizonte, aqui inclui o PNAE.
Secretaria Municipal de Educação (SMED)	Secretaria Municipal de Educação, responsável pelo ensino no município, por toda estrutura física das escolas, pelos funcionários e professores dessas instituições. Coordena os convênios com as instituições conveniadas.
Sociedade Civil	Representação de determinados grupos dentro da comunidade e de interesses que tenham relação com a merenda escolar.

Fonte: Dados da pesquisa, a partir da legislação sobre o PNAE, 2014.

Já a Secretaria de Educação (SMED), ator intimamente ligado ao processo de implementação, é responsável por toda estrutura física e de pessoal das instituições públicas atendidas e pela coordenação das instituições conveniadas. Significa dizer que a merenda é de responsabilidade da SMASAN, mas o local onde as refeições são preparadas, os funcionários envolvidos nesse preparo e distribuição, e os atores envolvidos no gerenciamento desse processo nas escolas e instituições de ensino são de responsabilidade da Secretaria de Educação. Como comentado pelo Gestor 03:

[...] foi feito então uma parceria entre as duas secretarias, pra que esta secretaria fizesse a gestão do recurso do PNAE pra educação, então na educação hoje nós temos duas secretarias hoje que trabalham com a alimentação escolar, a educação e a segurança alimentar e nutricional, a educação fica com a parte de infraestrutura, de pessoal, porque as escolas são da educação, os funcionários são da educação, os equipamentos comprados para a cozinha, são patrimoniados pela educação, é recurso da educação, e nós só fazemos o gerenciamento do recurso do PNAE, aquele recurso que vem carimbado do governo federal pra execução da merenda escolar (GESTOR 03).

A relação que se estabelece entre a SMASAN e a SMED é de parceria, sendo as obrigações e responsabilidades de cada parte regulamentadas em portarias e circulares. Sobre essa relação foram identificadas questões problemáticas envolvendo principalmente as instituições atendidas e as solicitações de melhorias efetuadas pela SMASAN, por meio da equipe de supervisão alimentar. Duas Secretarias trabalhando com temas muito ligados geram certo conflito quanto à autoridade.

A SMASAN trabalha em parceria com a SMED. Por mais que a SMASAN seja responsável pela merenda, esta é de fato preparada em um ambiente de responsabilidade da SMED. Várias das questões e exigências postas pela SMASAN acabam tendo que ser realizadas a partir de uma negociação entre as secretarias. Um exemplo muito citado pelos informantes foi que a equipe de supervisão identifica problemas relacionados à merenda nas instituições de ensino, contudo, não possuem autonomia para exigir medidas corretivas. Ocorre um processo de notificação e de orientação, e caso não ocorram as alterações necessárias, essas questões acabam sendo encaminhadas para instâncias superiores para futura resolução.

A Secretaria de Saúde possui participação no programa a partir de parcerias firmadas em projetos específicos, vinculados à saúde e à alimentação saudável. Existe também o Programa Saúde na Escola (PSE), que é vinculado à SMED e à Secretária de Saúde. Esse programa possui um assistente do PSE, funcionário de nível médio, em cada instituição atendida. Realiza a articulação dentro das instituições para o desenvolvimento e execução de

projetos e programas voltados para a saúde dos alunos da rede pública de educação, sendo a alimentação saudável um deles. Por meio da Secretaria de Saúde e do PSE é que são realizados os acompanhamentos dos alunos em termos de saúde, vacinação e avaliação nutricional.

O Gestor 04 aborda o papel do PSE para o PNAE:

[...] a gente tem uma relação muito boa hoje com a secretaria de educação, a gente integra o grupo de trabalho, o programa saúde na escola, acho que isso ajudou muito, nas ações de articulação na escola, é e a gente faz um trabalho de formiguinha, aquele de sensibilizar e de mostrar, é, buscando ali uma parceria com a escola, com o professor, e fazer parte, integrar a equipe do PSE e do grupo de trabalho, facilitou muito, facilitou um pouco esse nosso trabalho, a gente hoje chega na escola e todos já sabem de que se trata, que trabalho que é esse, acho que as pessoas estão mais abertas (Gestor 04).

Os fornecedores de gêneros alimentícios são responsáveis pelo fornecimento de produtos para a merenda escolar, esses atores têm relação principalmente com a SMASAN, que é quem realiza o processo de aquisição dos alimentos, e também com as instituições atendidas. Foram identificados problemas relacionados aos fornecedores, principalmente de produtos perecíveis, quanto à entrega e recebimentos, sendo entregues produtos fora das especificações, em qualidade e quantidade.

Os fornecedores podem ser divididos entre aqueles que passam pelo processo de licitação e os da agricultura familiar, que fornecem por meio de dispensa licitatória, em um processo de chamada pública.

Foi identificado um novo ator, cuja atuação está relacionada aos produtores e à gestão do PNAE, o Programa Mais Gestão. Esse ator atua realizando a intermediação entre os produtores e a gestão do PNAE, contribuindo para o fornecimento desse segmento. A atuação de um novo ator no processo pode interferir nos resultados e na forma de trabalho. O Programa Mais Gestão foi apontado como um parceiro, considerando a dificuldade para que ocorra o fornecimento da agricultura familiar.

Outro ator indispensável para a implementação do PNAE é o Conselho de Alimentação Escolar de Belo Horizonte (CAE-BH), estando o recebimento do recurso repassado pelo FNDE vinculado à existência e atuação deste ator no município. O conselho tem o papel de fiscalizar a implementação do programa, principalmente nas instituições atendidas, verificando a real aplicação do recurso e os resultados dessa aplicação, e de analisar as prestações de contas da Entidade Executora, aprovando-as ou não.

O CAE possui uma relação direta com a SMASAN, sendo disponibilizada pela secretaria toda estrutura necessária para a atuação dos conselheiros. Identificou-se uma relação de parceria entre esses atores, ocorrendo, no entanto, eventuais conflitos e pedidos de esclarecimentos em assuntos relacionados à merenda, o que é compreensível, visto o caráter fiscalizador do conselho.

O Gestor 04 traz algumas informações sobre a relação SMASAN e CAE-BH:

Olha, dentro do conselho existe a indicação de alguns técnicos do executivo, então os representantes do executivo estão lá dentro, mas no caso nós aqui da gestão, a gente só participa lá como, assim, quando eles precisam de alguma coisa, têm alguma dúvida, a gente manda pra eles todo mês o cardápio, eles podem dar sugestões no cardápio que a gente faz, a nossa programação é uma vez por ano, uma vez por ano a gente senta e faz o planejamento pro ano seguinte todinho, então sempre que a gente tá fazendo o planejamento a gente sempre encaminha um e-mail pro CAE, pra pedir sugestões, sobre esse planejamento que a gente tá fazendo o cardápio para o ano seguinte, então ele participa dando sugestões pro cardápio, ele participa, nas reuniões a gente é chamado pra dar alguma informação, ou orientação, ou esclarece de alguma coisa né, que eles tenham dúvida, então a gente vai lá participa da reunião pra dar esses informes e esclarecimentos (GESTOR 04).

O CAE possui também uma relação direta com as instituições atendidas, uma vez que realiza visitas com o objetivo de verificar a implementação do programa e atender às demandas e denúncias. Essa relação foi identificada como conflituosa já que o conselho realiza essas visitas sem aviso prévio, fiscalizando o ambiente em que é preparada e servida a merenda, encontrando, em diversos casos, problemas e questões irregulares nas instituições atendidas.

Outro aspecto identificado, que dificulta a relação do CAE com as instituições atendidas, é o pouco conhecimento sobre o conselho, seu papel e responsabilidades, por parte das instituições. Esse aspecto vem sendo trabalhado pelo conselho através de ações de divulgação e promoção do CAE-BH.

O CAE possui também relação com a SMED e outros órgãos e secretarias, mas sempre vinculada a alguma demanda em que esses outros órgãos ou setores tenham envolvimento. No caso da SMED o relacionamento é maior, em razão das instituições de ensino estarem sob sua responsabilidade.

Outros atores relevantes para o processo de implementação do PNAE em BH são as instituições próprias e conveniadas. As instituições próprias pertencem ao poder público e são de responsabilidade da SMED.

Já as instituições conveniadas são organizações do terceiro setor vinculadas ao poder público para atender demandas da sociedade. São creches e instituições de ensino

comunitárias, ou vinculadas a igrejas ou a organizações não governamentais, que atendem a uma parcela da população do município e são atendidas pelo PNAE. Para o caso dessas instituições a SMASAN realiza o mesmo trabalho que as instituições próprias, mas a responsabilidade do gerenciamento é da entidade conveniada. Existe, então, a relação dessas entidades com a SMASAN que gerencia e acompanha o processo de disponibilização da merenda; com o CAE, que também fiscaliza as mesmas entidades, da mesma forma que com as entidades próprias; e, com a SMED que também tem relação com essas organizações visto que é esta secretaria a responsável pela realização e gerenciamento dos convênios.

Sobre as entidades próprias e conveniadas é colocado que:

Entidades próprias, entidades conveniadas, entidades próprias são as da prefeitura, a prefeitura constrói, são as escolas municipais, o quadro de funcionários é da prefeitura, concursado, e tudo, e as conveniadas, são instituições ou profissionais que são ligadas as várias igrejas, né, creches de ongs, creches comunitárias, ai, elas fazem um convenio com a secretaria de educação, existe o que a gente chama de chamamento público, existe um edital, ela tem que cumprir um determinado, tem que apresentar uns documentos de regularidade né, e então, ela recebe um recurso financeiro pra pagamento dos professores, dos cuidadores e nós entramos com toda alimentação que eles precisam (GESTOR 05).

Sobre a relação entre a SMASAN e as entidades atendidas pelo programa, 68% dos gestores escolares, que responderam o questionário, apontam que a relação é boa, 21 % como uma relação excelente, 7% como ruim e 4% como regular.

Outros atores também participam do programa, como: diferentes conselhos gestores que tenham temas relacionados com a merenda escolar, como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), o Conselho da Criança e do Adolescente; algumas organizações da sociedade civil que representam classes da população e interesses relacionados aos alunos e à merenda; a EMATER que é parceira da SMASAN em algumas atividades e projetos; o CECANE que realiza pesquisas sobre o PNAE e capacitações direcionadas aos gestores do programa.

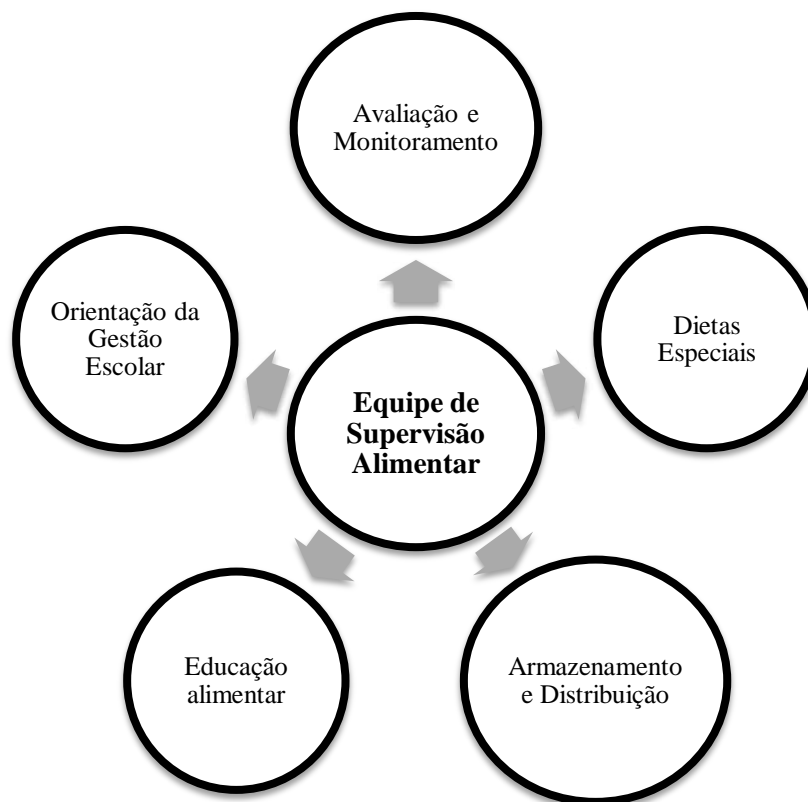


Figura 9 — Interface de relações da Equipe de Supervisão

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Um ator identificado como importante para a implementação do PNAE em BH é a equipe de supervisão e coordenação alimentar, composta por profissionais com formação em nutrição ou temas correlatos. São responsáveis pelo monitoramento, avaliação e orientação das instituições atendidas, e por atuar nessa etapa do processo, participa de várias das atividades que envolvem as instituições atendidas, como demonstrado na Figura 9.

São atividades em que a equipe de supervisão e coordenação alimentar estão envolvidas: monitoramento, atividades de educação alimentar e nutricional, controle dos estoques das entidades atendidas, envolvimento com o setor de distribuição e planejamento, controle de qualidade, entre outros. Esse ator foi identificado na pesquisa como fundamental para a implementação do PNAE, além de ser um diferencial do município.

Na estrutura de pessoal da SMASAN, encontram-se os profissionais de nutrição, especializados em um tema intimamente ligado à SAN, contribuindo na elaboração de cardápios, no controle de qualidade, nas orientações de boas práticas, no trabalho de educação alimentar. Ressalte-se que, dada a importância desse segmento, o responsável técnico do programa no município, por lei, tem que ser nutricionista; a equipe de supervisão alimentar é composta por profissionais formados em nutrição, ou com formação na área de conhecimento.

4.3.5. Síntese do processo de implementação do PNAE em Belo Horizonte

O processo de implementação do PNAE, realizado pela SMASAN é representado na Figura 10. São destacadas as atividades realizadas pela gestão do PNAE no município, partindo do recebimento do recurso, passando pelos processos de aquisição, controle de qualidade, distribuição e armazenamento, chegando às instituições atendidas, onde ocorre também o preparo da merenda, as atividades de educação alimentar e nutricional, e as principais atividades da equipe de supervisão alimentar.

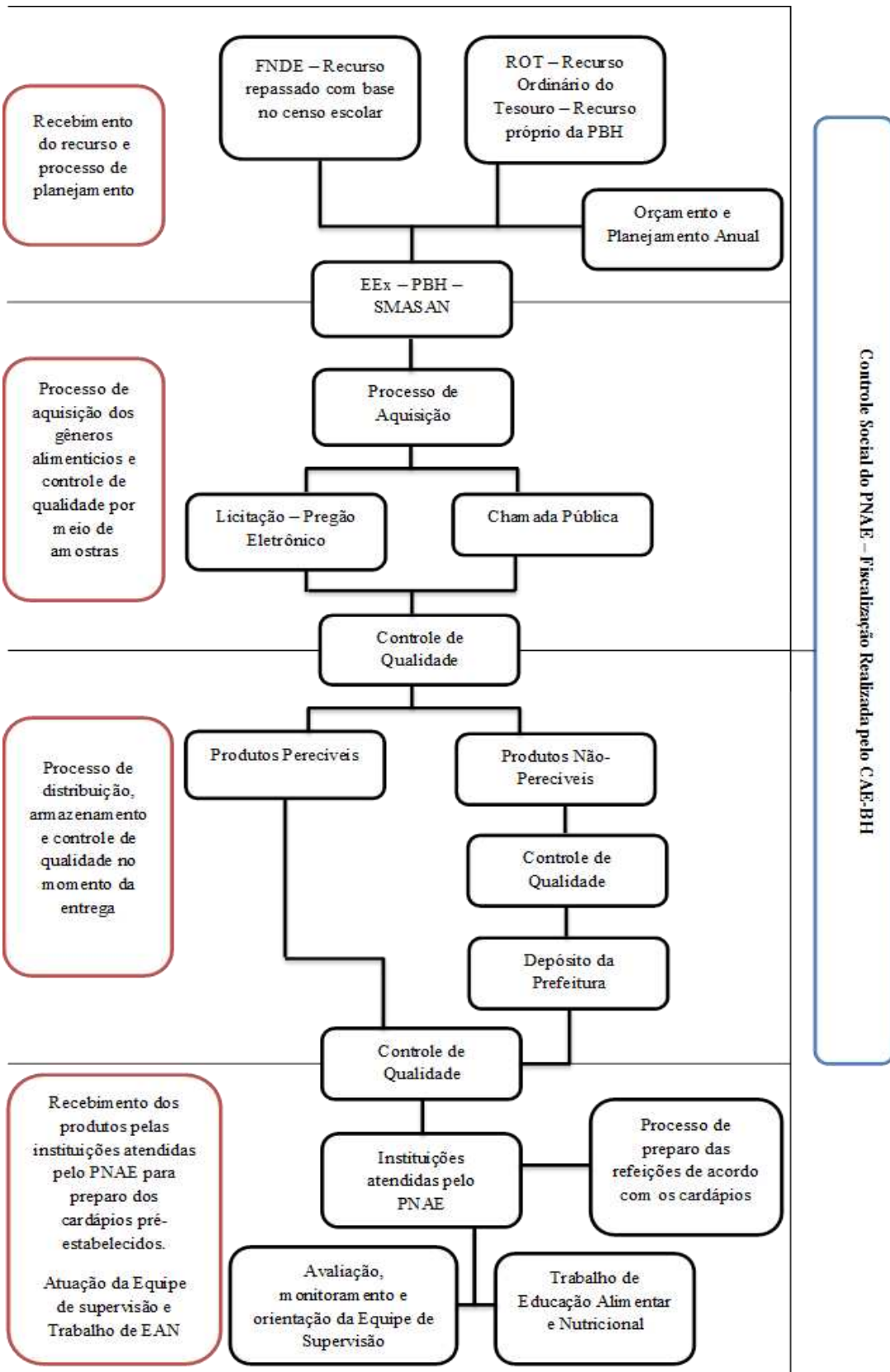


Figura 10 - Desenho do programa a partir das atividades realizadas pela SMASAN
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

O intuito do desenho do programa (Figura 9) é apresentar o caminho percorrido no processo, demonstrando o fluxo das etapas em que ocorre a implementação do programa no município, demonstrando o CAE como parte do processo, atuando como órgão fiscalizador e orientador.

Uma forma de se analisar políticas públicas é o modelo lógico, que trata de forma sistematizada e de fácil visualização as relações entre os recursos disponíveis, as ações programadas e as mudanças ou resultados que se esperam alcançar (CASSIOLATO e GUERESI, 2010; KELLOG, 2004).

A Kellog (2004) aponta que o propósito de um modelo lógico é fornecer às partes interessadas um roteiro que descreva a sequência de eventos relacionados, que conectam o planejamento com os resultados desejados. O Mapeamento de uma proposta de programa ajuda a visualizar e compreender como os investimentos humanos e financeiros podem contribuir para o programa atingir o que foi pretendido.

Segundo o "Logic Model Development Guide" elaborado pela Kellog (2004), o modelo de estrutura lógica é composto por cinco dimensões: Insumos, Atividades, Produtos, Resultados e Impactos. A partir da legislação sobre o programa e as informações levantadas a partir das entrevistas e documentos, foi possível identificar as dimensões Insumos e Atividades, Produtos e Resultados, referentes ao processo de implementação do programa PNAE em Belo Horizonte. O Quadro 9 apresenta o desenho lógico do programa elaborado a partir da perspectiva do modelo lógico.

É importante ressaltar que a leitura do quadro deve ser realizada de baixo para cima, dos insumos para os resultados.

Quadro 9 – Desenho lógico da implementação do programa em Belo Horizonte. (Insumos, Atividades, Produtos e Resultados)⁹

Dimensões	Especificação	Instrumentos utilizados
Resultados	3. Instituições mais bem preparadas para disponibilizar a merenda escolar no município	Trabalho de orientação realizado pela equipe de supervisão alimentar.
	2. Aumento do consumo de produtos saudáveis	Trabalho de Educação Alimentar e Nutricional realizado no município.
	1. Acesso a uma alimentação saudável, balanceada, que atenda às necessidades específicas do público atendido	Trabalho realizado pela SMASAN no município de Belo Horizonte.
Produtos	3. Orientação da gestão escolar quanto a temas relacionados à merenda escolar	Atividades realizadas pela equipe de supervisão alimentar.
	2. Acesso à informação sobre hábitos alimentares saudáveis	Atividades de Capacitação em Educação Alimentar e Nutricional.
	1. Disponibilização de refeições para o público atendido pelo programa durante o ano letivo	Através das atividades de planejamento, aquisição, distribuição, armazenamento e preparo de alimentos.
Atividades	7. Trabalho de educação alimentar e nutricional	Trabalho realizado a partir do cardápio e a partir de demandas das instituições.
	6. Armazenamento final e preparo dos alimentos e distribuição para o público atendido	Ocorre nas instituições atendidas, observando as orientações da equipe de supervisão.
	5. Atuação da equipe de supervisão alimentar	Monitoramento e avaliação do processo de implementação das políticas de SAN, trabalho de orientação das instituições quanto às boas práticas.
	4. Distribuição e armazenamento	A distribuição dos produtos perecíveis é de responsabilidade dos próprios fornecedores. Já os produtos não perecíveis são armazenados e distribuídos pela prefeitura.
	3. Processo de controle de qualidade	Ocorre principalmente por meio de análise amostral dos produtos e por meio de análise no ato de recebimento.
	2. Processo de aquisição de alimentos	Ocorre por meio de licitação ou chamada pública.
	1. Realização do planejamento e elaboração do orçamento	Realizado a partir das informações de mercado, previsões de atendimento para o próximo ano, análise da implementação em anos anteriores.
Insumos	3. Capacidade Operacional	Infraestrutura e pessoal das instituições de ensino, tanto públicas quanto conveniadas, para o devido preparo da merenda escolar.
	2. Capacidade Técnica	Capacidade técnica para implementação do programa disponibilizada pela SMASAN.
	1. Fontes de Recurso	Complementação de recurso pela Administração municipal, realizado a partir do orçamento elaborado pela SMASAN. Recurso repassado pelo FNDE a partir do censo escolar do ano anterior;

Fonte: Adaptado a partir de Drumond, 2014.

⁹ Mais informações sobre o Modelo lógico consultar Kellog (2004) e Cassiolato e Guerresi (2010).

Em se tratando dos insumos, as fontes de recursos do programa são essenciais para o seu desenvolvimento, com destaque para a complementação da EEx que contribui para as atividades realizadas e para a política municipal de SAN.

A capacidade técnica fica a cargo da SMASAN que possui uma equipe capacitada para atender as demandas do programa, bem como a realização do planejamento, a elaboração e acompanhamento dos cardápios. Já a capacidade operacional é de competência da SMED, que é responsável pela estrutura física e de pessoal das instituições atendidas.

As atividades realizadas percorrem um caminho que inicia pelo processo de planejamento para o ano seguinte, com a elaboração de um orçamento, passando pela aquisição dos produtos, pelo controle de qualidade, pela distribuição e armazenamento, pelo trabalho de orientação, monitoramento e avaliação da equipe de supervisão, chegando ao preparo e distribuição das refeições para o público atendido. O trabalho de educação alimentar e nutricional tem um caráter contínuo e permanente, uma vez que as atividades de programa, que já estão em execução, ocorrem continuamente.

Já em relação aos produtos e resultados do PNAE em BH, estes são obtidos por meio das atividades realizadas no processo de implementação, e identificam quais as contribuições entregues ao município a partir das ações do programa. Não foi possível realizar a análise de impactos, pois a pesquisa não ocorreu em uma perspectiva de análise do antes e do depois da implementação no município.

A partir do desenho lógico (Quadro 9) é possível compreender as principais características do PNAE no município, as prioridades e as estratégias utilizadas pela gestão do programa para implementá-las. O desenho possibilita a reflexão sobre o modelo implementado em Belo Horizonte e comparações com outros modelos.

4.4. Categoria de análise: Educação Alimentar e Nutricional

Optou-se por trabalhar o tema Educação Alimentar e Nutricional (EAN), de forma separada, por ser uma das exigências da Lei 11.947/09, apontada em sua Diretriz II.

Alvo de discussões em diversas esferas e de políticas públicas, a Educação Alimentar e Nutricional, segundo Brasil (2012, p. 13) “é um campo de ação da Segurança Alimentar e Nutricional e da promoção a saúde e tem sido considerada uma estratégia fundamental para prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais contemporâneos”.

A importância do desenvolvimento de práticas de EAN também foi destacada pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015, em sua Diretriz 3, que assinala que “Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada.” (CAISAN, 2011), além de ser destacada por Oliveira e Oliveira (2008) e Santos (2012).

4.4.1. Subcategoria de análise: Entendimento e importância da Educação Alimentar e Nutricional

A educação alimentar nutricional, destacada pela Lei 11.947/09, implementado no município de Belo Horizonte há mais de duas décadas. A SMASAN foi criada no ano de 1993, ainda como SMAAB, desde seu início possui a preocupação com o assunto educação para o consumo alimentar, existindo uma gerência dentro de sua estrutura organizacional para tratar exclusivamente deste tema. Sobre essa Gerência é colocado que:

Na verdade, desde que a secretaria foi criada em 1993, é, essa gerência de educação para o consumo alimentar ela foi idealizada no sentido de garantir que as pessoas tenham, tivessem mais acesso à informação, que o consumidor pudesse a partir dessas informações fazer escolhas mais saudáveis, então, assim como a secretaria tinha a missão de garantir o direito do acesso aos alimentos, mas que as pessoas também pudessem ter acesso às informações, e com isso fazer escolhas mais saudáveis, com isso, a gente começou inicialmente atendendo a comunidade de uma forma mais geral, principalmente em associações de bairro, igrejas, grupos comunitários, e quando a alimentação escolar ela se fortaleceu, e sentiu-se a necessidade de que existissem também algumas ações de caráter educativo dentro da escola, não adiantava só fornecer o alimento, mas também dialogar com a criança no sentido de mostrar a importância dos alimentos, tornar esse diálogo com a comunidade escolar favorável ao próprio projeto de alimentação escolar (GESTOR 04).

O atendimento relacionado ao tema educação alimentar e nutricional não é exclusivo para os beneficiários da política de merenda escolar. A intenção desde o início era atender ao município de Belo Horizonte, realizando ações de caráter educativo, para que a população passasse a ter um maior acesso à informação sobre alimentação saudável, e que isso refletisse nos hábitos e escolhas alimentares das pessoas do município. Aos poucos o atendimento dos jovens e crianças ganhou destaque sendo a principal área de atuação dessa gerência atualmente. Sobre isso o Gestor 04 esclarece:

A gerência ela não foi criada pensando no PNAE, a gerência ela foi criada pensando em atender a cidade, então são ações educativas de comunicação voltadas para promoção da alimentação saudável, e consequentemente da saúde na cidade, então a gerência atende não só as escolas municipais, mas ela atende a comunidade de Belo Horizonte através da população organizada, seja nos CRAS, no Centro de Referência da Assistência Social, seja na escola, seja numa creche, é, a gente atende a cidade, agora é claro que de uns anos pra cá, como eu disse, a gente intensificou as ações da merenda escolar, então a gente acaba priorizando o atendimento das ações de educação alimentar dentro da escola, mas continuamos atendendo essas outras demandas que vêm da cidade (GESTOR 04).

A Educação Alimentar Nutricional em Belo Horizonte tem por objetivo promover o acesso da população à informação, com o intuito de contribuir para a geração de hábitos alimentares saudáveis, estando diretamente ligada à questão da saúde, e do desenvolvimento dos alunos atendidos pelo PNAE. Como já destacado, as ações de EAN não se restringem somente às instituições atendidas pelo PNAE, embora essas sejam as principais beneficiárias dessa educação.

Sobre o público atendido pelas ações de EAN a Tabela 6 apresenta o número de atendidos no período de 2007 a 2014:

Tabela 6 – Número de beneficiários da Educação Alimentar e Nutricional em Belo Horizonte, período de 2007 a 2014

Ano	Número de Beneficiários
2007	3.522
2008	3.064
2009	17.419
2010	4.282
2011	2.388
2012	2.326
2013	7.522
2014	6.410

Fonte: Belo Horizonte (2015).

O trabalho de EAN, dentro do PNAE, ocorre a partir de parcerias firmadas entre escolas e a SMASAN, e depende do envolvimento das instituições de ensino. Esse envolvimento se faz necessário, porque a equipe de trabalho que desenvolve ações de educação alimentar não tem condições de atender todas as instituições do município de forma satisfatória e igualitária, e também pelo papel fundamental que os atores próximos aos alunos possuem nessa educação.

O trabalho realizado ocorre por meio de atendimento e apoio a demandas apresentadas pelas escolas e instituições, ocorrendo a sensibilização, divulgação e articulação com as escolas, para que estas se envolvam com o tema EAN, desenvolvam projetos e demandem atividades para sua localidade.

Destaca-se o papel dos educadores, das cantineiras, das pessoas que estão próximas aos alunos, nessa educação. São eles que, em contato direto com o jovem ou com a criança, percebem os hábitos alimentares.

A atuação da EAN, dentro PNAE, em Belo Horizonte pode ser dividida principalmente entre as UMEIs e creches, instituições de ensino infantil, e as do ensino fundamental. Foi apontado que o trabalho com a educação infantil é mais eficiente, visto que as crianças, nesta faixa etária, não podem levar merenda de casa, ou seja, outros alimentos. Só podem se alimentar da merenda escolar disponibilizada na escola. Já no ensino fundamental, embora não se possa comprar alimentos industrializados ou de qualquer tipo dentro da escola, os alunos podem levar esses alimentos de casa, muitas vezes deixando de se alimentar da merenda escolar, que possui a qualidade e os nutrientes necessários para o seu desenvolvimento.

O trabalho realizado pela gerência responsável pela Educação Alimentar e Nutricional depende da compreensão das escolas, ou da gestão escolar, da importância da EAN, para que as instituições participem das ações. O trabalho de sensibilização e divulgação se mostra relevante dentro desse processo.

A equipe de supervisão alimentar tem um papel fundamental para a EAN. Como são os profissionais que possuem um contato direto com as escolas, esse ator é um dos principais divulgadores do que é a EAN, de sua importância, das ações que poderiam ser feitas, além de levar para a gerência responsável as demandas das instituições interessadas:

Nós temos, uma equipe que trabalha de forma integrada principalmente com a equipe de supervisão alimentar, então a supervisão alimentar que faz o monitoramento e acompanhamento da merenda escolar in loco, ela também tem a responsabilidade de nos trazer essas necessidades, essa demanda da educação alimentar dentro da escola (GESTOR 04)

O Programa Saúde na Escola (PSE) também tem papel significativo na EAN, visto que a alimentação saudável é um dos pontos observados para a promoção da saúde dentro das escolas, além do fato de possuir um profissional de nível médio, capacitado em diversas áreas, inclusive a da EAN, em cada instituição de ensino, promovendo e articulando temas que

tenham ligação com a saúde dos alunos. O profissional exerce papel significativo no processo de sensibilização e articulação com a gestão escolar e com os coordenadores pedagógicos.

Sobre a influência da merenda escolar nos hábitos alimentares do público atendido, pode-se perceber, também, por meio dos gestores escolares, em que 86% dos respondentes consideram que a merenda escolar influencia nos hábitos dos alunos. É apresentado também que, a partir da merenda, os alunos têm contato com alimentos saudáveis; diminuem o consumo de alimentos industrializados, como salgadinhos, doces, refrigerantes; e passam a consumir mais verduras, legumes e frutas.

O trabalho de EAN já ocorria antes da promulgação da Lei 11.947/09. A legislação que trata desse assunto contribui principalmente para o processo de sensibilização, divulgação e articulação da importância da EAN, com as escolas e com a própria SMED, o que reforça e respalda a proposta de realização de EAN.

Sobre a legislação e EAN o Gestor 04 relata:

Já tinha, muito antes da lei, o que a lei fez foi nos auxiliar nessa definição de prioridades, até porque a equipe é pequena, a gente não daria conta de tantas demandas, então a gente definiu algumas prioridades e principal delas é a, são as escolas.

[...] reafirmo com relação a lei, a tudo que foi falado a respeito da educação alimentar e da necessidade de se trabalhar com esse tema dentro da escola, ele realmente serve como instrumento de apoio e pra reforçar essa discussão dentro da escola e junto a SMED também né (GESTOR 04).

Outro ponto a destacar sobre EAN foi a continuidade das ações. Identificou-se a vontade política de se manter e realizar ações permanentes de EAN, visto que segundo Brasil (2012) um dos princípios para a realização de ações é a Educação, enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos. A implementação da continuidade das ações é uma dificuldade, uma vez que várias delas ocorrem por meio de demandas, necessitando de iniciativa da própria instituição.

4.4.2. Subcategoria de análise: Ações de Educação Alimentar e Nutricional

A SMASAN, secretaria responsável pelos programas de segurança alimentar e nutricional no município de Belo Horizonte, realiza no município diversas ações de educação alimentar e nutricional, atendendo públicos variados, com o objetivo de promover a prática de hábitos alimentares saudáveis. As ações realizadas privilegiam a utilização de uma abordagem

pedagógica, a partir de estratégias dinâmicas e mobilizadoras, buscando contribuir para a reflexão e o exercício de práticas saudáveis e adequadas de alimentação. Como apontado pelo Gestor 04:

É nós temos ações que procuram atender os diferentes públicos da comunidade escolar, então você pensando na criança pequena, por exemplo, da educação infantil, a gente tem um trabalho com o teatro, e que tem uma função não de simplesmente de entretenimento, mas de transformar um saber técnico numa informação que seja prazerosa pra criança, que ela consiga entender e interagir, e sentir prazer naquela discussão, a gente tem ações voltadas pra criança do ensino fundamental, como oficinas, a gente tem um circuito de educação alimentar, sempre conciliando momentos práticos com momentos teóricos, garantindo esse diálogo com a criança, esses momentos de diálogo, valorizando os conhecimentos prévios da criança, e transformando esse assunto que ao mesmo é sério, num tema que seja interessante e reflexivo, então esse é o grande diferencial, a gente não pode desconsiderar o saber da criança porque alimentação todos nós alguma coisa sabemos desse tema, então a gente precisa valorizar o conhecimento prévio dele e transformar isso na relação de diálogo, e pra isso a gente usa teatro, usa a oficina culinária, a gente usa os jogos, usa as brincadeiras (GESTOR 04).

Dentre as ações realizadas, as Oficinas de EAN têm por objetivo a construção de hábitos alimentares saudáveis, que podem ser direcionadas a públicos distintos, atendendo a comunidade em geral, alunos, pais, professores, grupos de idosos e demais interessados. As atividades são diferenciadas de acordo com a faixa etária do público atendido, sendo utilizada uma abordagem dinâmica, com jogos, teatro, produção de receitas para a discussão dos temas. Os temas são alimentação e saúde; higiene e conservação dos alimentos; e, culinária saudável. A realização dessas oficinas depende do interesse do público em demandar essa atividade.

Existem também as Oficinas de plantio em espaços alternativos, realizadas em parceria com a EMATER-MG, que incentivam a agricultura urbana, incentivando o uso de técnicas de produção de hortaliças e plantas medicinais em recipientes recicláveis, como caixas, tubos de plástico, pneus e garrafas pet.

Já o Circuito de EAN é uma atividade voltada para atender exclusivamente os alunos da rede pública municipal de educação. Essa ação busca promover a escolha saudável dos alimentos, priorizando o consumo de frutas, legumes, verduras, hortaliças, combate ao desperdício, e cuidados com higiene. O circuito de EAN ocorre no banco de alimentos da SMASAN, onde os alunos são divididos em grupos para participar de três atividades: visita orientada ao banco de alimentos, conhecendo os projetos sociais, discutindo temas como o desperdício de alimentos; a oficina de culinária, os alunos são orientados sobre a dinâmica do preparo do alimento, eles utilizam toucas e luvas para manuseio dos alimentos; a apresentação de vídeos, e o debate com um nutricionista sobre o tema.

Como o circuito de EAN é uma atividade voltada somente para o público do PNAE, é preciso que a escola apresente algum projeto relacionado com o tema, ao solicitar essa atividade para os alunos. O trabalho busca valorizar as parcerias entre as escolas e gestão do programa para realização das atividades de educação.

O teatro educativo é uma atividade que trabalha os temas que envolvem a alimentação saudável, que ocorre de forma lúdica, interagindo e dialogando com o público e valorizando suas experiências, com o objetivo de mobilizar crianças, jovens e adultos sobre a importância da escolha dos alimentos para a saúde e qualidade de vida. O público dessa atividade é o mesmo das oficinas de EAN, estando o teatro muitas vezes vinculado a essa atividade.

Uma das atividades mais destacadas pela gestão do programa é o projeto de EAN com alunos do quarto ano do ensino fundamental da rede municipal de educação. O projeto visa realizar atividades contínuas de EAN, por meio de uma parceria entre a SMASAN, a SMED/PSE e da UFMG. É um projeto piloto, atendendo a 21 escolas, mas com previsão de expansão na rede de educação do município em 2015.

Nesse projeto os alunos participam de três oficinas: alimentação e saúde; frutas, verduras e legumes; e, o circuito de EAN. Também são utilizadas estratégias para se trabalhar com esse público específico, como teatros, jogos, conversas, brincadeiras e a culinária, no processo de introdução dos temas. Após a realização das oficinas ocorrem outros encontros com a presença dos alunos, dos professores e da família. No encontro os próprios alunos preparam várias atrações sobre o tema, como teatros, músicas, cartazes, poemas. A UFMG tem o papel de avaliar a estratégia e os resultados dessa atividade de EAN. Também existe o intuito de incluir a família nas discussões sobre EAN, tendo assim o aluno, a escola, a SMASAN e a família, como parte desse projeto.

A SMASAN também criou uma página na internet que trata exclusivamente do tema EAN, e tem por objetivo promover a troca de informações e experiências com os diferentes profissionais que desejam trabalhar com a temática. No *site* é possível conhecer o trabalho de educação realizado pela SMASAN, além de trabalhar com temas relacionados como alimentação escolar e agricultura urbana (Anexo A).¹⁰

Outra atividade relacionada à EAN realizada pela SMASAN, é a publicação de vários materiais de caráter educativo, abordando temas como alimentação saudável, receitas, informações e atividades pedagógicas de EAN, nutrição e saúde. Os materiais são entregues

¹⁰ O endereço do site é: www.pbh.gov.br/educacaoalimentar.

nas atividades de EAN, distribuídas ou fixadas nas instituições, e contribuem não somente para a EAN, mas também com a divulgação do trabalho, assim como com a sensibilização da importância dessas ações para a formação dos hábitos alimentares adequados e saudáveis, para que também outras instituições se envolvam e participem.

A EAN pode ocorrer por meio do próprio cardápio servido aos alunos, um cardápio balanceado, com alimentos saudáveis, bem preparados, seguindo as normas de higiene, influenciando nos hábitos dos alunos, conforme discutido por Chaves et al. (2009) e Santos (2012). Essa questão é percebida como relevante pelos gestores e pelo CAE. A importância do cardápio que é servido, a boa aceitação de um cardápio que contribui para o desenvolvimento do público atendido, é um indicio de segurança alimentar e nutricional nos hábitos alimentares desse público. Sobre a importância do cardápio na realização da EAN, o Gestor 03 fala:

[...] mas educação alimentar e nutricional você pode fazer ela até através do cardápio, você começa através do cardápio, quando você faz um cardápio bacana que consegue controlar ali a quantidade de açúcar, de gordura, de sal, que você consegue aumentar a quantidade de frutas, verduras, se você consegue fazer com que esse cardápio tem boa aceitação você já tá começando a fazer educação alimentar e nutricional, e a criança já tá comendo já tá mudando os hábitos dela, comendo a alimentação da escola, então começa por ai, que começa com o cardápio (GESTOR 03).

Os profissionais que atuam nas escolas, professores, cozinheiras, coordenadores pedagógicos e a própria gestão escolar, que estão em contato direto com os alunos, têm um papel primordial na realização de práticas de EAN, uma vez que atuam diretamente com as crianças, seja em sala de aula, seja em uma conversa, seja insistindo para que a criança se alimente na escola, ou que não deixe comida no prato, que coma as verduras. O trabalho na etapa final do processo é destacado como de grande importância, embora a sensibilização desses atores seja uma das dificuldades, e também a mensuração dos resultados da EAN, conforme depoimento:

[...] eu costumo dizer o seguinte, não adianta também fazer muitas ações pontuais se você não tem a escola como parceira, a educação alimentar ela precisa de práticas contínuas e permanentes, então a gente tem que tá ali no dia a dia, é, trabalhando com esse tema, então o professor na escola é um grande parceiro, o professor tem que querer, tem que entender e desejar trabalhar com o tema, para que ele possa dar continuidade a esse trabalho no dia a dia, então o que a gente faz, é, faz um trabalho forte de mobilização e sensibilização para que as escolas construam projetos escolares relacionados ao tema, e aí que nós entramos como apoiadores, né, como parceiros que vamos, em algum momento, estar presentes, mas valorizando uma prática que começa na escola (GESTOR 04).

Pode-se perceber que as ações desenvolvidas no município levam em consideração as discussões sobre Segurança Alimentar e Nutricional e sobre Educação Alimentar e Nutricional, considerando os aspectos alimentares e nutricionais discutidos por ABRANDH (2013) e pelos princípios de EAN apresentados por Brasil (2012).

4.5. Categoria de análise: Agricultura Familiar

A categoria de análise Agricultura Familiar elaborada com base na Diretriz V da Lei 11.947/09 trata de um dos temas que mais interferem na implementação do PNAE, e que representa um desafio para a administração pública e para os próprios produtores, como esclarecido por Santos (2013), Teo e Monteiro (2013).

Segundo Wanderley (1996) a agricultura familiar representa uma diversidade de elementos que a caracterizam, compreendida como aquela que ao mesmo tempo é proprietária dos meios de produção e assume o trabalho no estabelecimento produtivo.

O PNAE pode ser analisado a partir dos objetivos relacionados à segurança alimentar e nutricional por um lado, e por outro, pelos objetivos que envolvem o desenvolvimento local e regional, estando a aquisição da agricultura familiar, entre esses últimos objetivos (SANTOS, 2013; FROEHLICH, 2010). Destaca-se que pelo programa ser descentralizado pode possibilitar o desenvolvimento local e regional (BELIK, CHAIN e WEIS, 2011).

Neste tópico serão discutidos: o processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e as dificuldades, tanto dos produtores, quanto da administração pública, no âmbito de Belo Horizonte.

4.5.1. Subcategoria de análise: Processo de aquisição da agricultura familiar

Como já discutido, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar faz parte do processo de implementação da PNAE. O processo de compra ocorre de duas formas no município: licitação, por meio de pregão eletrônico, processo de ampla concorrência regulamentado pela Lei 8.666/93; e as chamadas públicas, forma de aquisição de produtos da agricultura familiar.

A aquisição de produto da agricultura familiar é um dos pontos destacados na Lei 11.947/09, que traz que ao menos trinta por cento dos recursos repassados aos municípios

para a merenda escolar devem ser utilizados adquirindo produtos desse segmento da agricultura. A discussão sobre esse tema, de forma mais aprofundada, se justifica pela exigência da lei e pelos desafios em sua implementação pela administração pública de Belo Horizonte.

Das exigências colocadas pela legislação do PNAE em 2009, a aquisição da Agricultura familiar foi apontada como a que apresenta maior dificuldade de implementação. Existe na gestão do programa a vontade política de se implementar essa compra, desde o ano de 2010, quando as exigências entraram em vigor. Contudo, a maior parte das chamadas públicas realizadas nesse período fracassaram devido às dificuldades e exigências para se fornecer para um município do porte de Belo Horizonte. O Gestor 03 esclarece:

Hoje nós compramos esse ano, nós chegamos a noventa por cento, oitenta e nove vírgula sete por cento nós executamos do recurso, eu fiz essas contas ontem pra levar lá pro COMUSAN, dos sete milhões e cem que a gente teria nós já executamos seis milhões e alguma coisa, então nós já executamos oitenta e nove vírgula sete por cento dos trinta por cento que a gente tem que executar, então eu estou super feliz, eu acho que já foi um avanço, pra quem não conseguia executar nada porque não apareceu ninguém, fracassou tudo, ninguém veio fornecer nada pra gente (GESTOR 03).

Anteriormente, a média de preço dos produtos da agricultura familiar era desatualizada. Quando passou-se a utilizar as cotações do IPEAD, em seu preço completo, diferentemente das licitações, começou a haver mais retorno nas chamadas públicas realizadas. De fato, os produtos adquiridos da agricultura familiar são até 30% mais caros que os adquiridos em licitação.

A gestão do programa destaca a vontade de cumprir o que é estabelecido em lei, mesmo sendo necessário adquirir a um preço elevado, os produtos para a merenda, o que pode interferir negativamente em termos de quantidade e qualidade dos produtos, uma vez que o recurso para aquisição é limitado. Sobre esse tema o Gestor 05 enfatiza:

[...] agora a gente compra, nós compramos, mas nós compramos não parecíveis, porque quando eu compro não parecíveis, eu deixo de comprar do meu contratado, eu to pagando em média trinta por cento mais caro, só pra você ter uma ideia esse ano nós estamos gastando um milhão e meio a mais, porque nós precisamos comprar da agricultura familiar, o custo é muito mais alto, até trinta por cento mais alto, então, economicamente é um desastre pra nós, mas nós não temos nada contra, a gente entende que a gente tem que fortalecer a agricultura familiar, agricultor familiar na verdade é o grande produtor de alimentos do país (GESTOR 05)

Os 30% dos recursos repassados pelo FNDE em Belo Horizonte chegaram a sete milhões de reais, tornando o município um mercado interessante para a agricultura familiar. Um dos principais problemas são os produtores terem capacidade de produção, de transporte, de distribuição e financeira para atender o município. Atualmente nenhum produtor do Estado de Minas Gerais fornece para a merenda escolar na capital, apenas grandes cooperativas de outros estados, principalmente do sul do país atuam fornecendo produtos não perecíveis para o PNAE. O fato de se adquirir de outros Estados não possibilita para o município que realiza a compra, o desenvolvimento local e regional apontado por Belik, Chain e Weis (2011). O Gestor 06 traz que “[...] a gente tenta aqui fazer várias chamadas públicas para atingir esse percentual, mas grande parte da deserta, agricultores aqui de perto não têm interesse, a gente compra muito de agricultores do sul do país, de associações e cooperativas do sul”.

Para a aquisição da agricultura familiar o processo de controle de qualidade não se diferencia em nada do processo de compra via licitação. O contrato aponta as especificações dos produtos, as penalidades, o processo de análise de qualidade. Todas as exigências são idênticas nos processos de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

No ano de 2014 a gestão do programa conseguiu adquirir em produtos da agricultura familiar cerca de 89 % do recurso destinado a esses produtores, o que representa um avanço, já que em anos anteriores, essa situação foi diferente, chegando a não se adquirir da agricultura familiar.

É fato que a gestão do programa conseguiu adquirir uma quantidade de produtos da agricultura familiar no ano de 2014. Entretanto, foi identificada que essa informação não chega às instituições de ensino, 82% dos respondentes dos questionários afirmam que não ocorre a aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

4.5.2. Subcategoria de análise: Dificuldades e desafios da aquisição da agricultura familiar

Um dos principais assuntos a se discutir em se tratando do fornecimento da agricultura familiar para o PNAE em Belo Horizonte, é identificar e descrever fatores impeditivos e dificuldades que impossibilitam que esse fornecimento, que é regulamentado em lei, de fato ocorra. Em 2014 o município conseguiu adquirir uma quantidade considerável desse segmento, mas ainda vários fatores dificultadores são relevantes e merecem ser especificados.

A Figura 11 apresenta as principais dificuldades identificadas:



Figura 11 - Principais dificuldades no fornecimento de produtos da agricultura familiar para o PNAE em Belo Horizonte

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Uma das dificuldades mais evidentes trata da questão de Belo Horizonte não possuir área rural, não existindo na região agricultura familiar suficiente que consiga atender a demanda do município. Essa dificuldade da existência de agricultura que consiga atender se estende para a região metropolitana, sendo umas das questões problemáticas apontadas para o não fornecimento de produtores familiares de Minas Gerais.

Outro fator relacionado à discussão anterior, e que impossibilita muitas vezes o fornecimento dos agricultores familiares é o volume exigido de produtos, a grande demanda existente em um município como o de BH (Vide Anexo B).

Outro aspecto identificado é que os produtores têm que estar organizados em associações ou cooperativas, pois o município só adquire de organizações formais¹¹, exatamente pela quantidade de produtos que são demandados para a merenda e para outros programas de segurança alimentar e nutricional. O Gestor 02 traz algumas informações sobre esse assunto:

¹¹ Sobre a opção de se adquirir somente de organizações formais a Resolução N° 26 de 2013 preceitua: “Nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, a EEx poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública.” (BRASIL, 2013).

[...] o volume de alimentos é muito grande, eu recebi, por exemplo, quinze toneladas de feijão, hoje tão chegando mais quinze toneladas, é muito grande, e por exemplo leite agora na última licitação, no pregão eletrônico, do chamamento da agricultura familiar, tivemos que aprovar duas amostras boas, por que uma não consegue cumprir o volume de alimentos que a gente vai receber, então nós vamos receber duas marcas de leite, de duas cooperativas diferentes, uma só não consegue. A característica da agricultura familiar é de pequenos agricultores, aí tem que comprar de cooperativas senão não tem jeito (Gestor 02).

A falta de organização dos agricultores familiares, assim como o grande volume de produtos demandados, são fatores dificultadores, que interferem no fornecimento da agricultura familiar. É necessário que os produtores se organizem para atender um município como Belo Horizonte.

A falta de capital de giro dos produtores também é apontada como uma dificuldade para que ocorra e se mantenha o fornecimento. A burocracia da administração pública, o processo de conferência de notas fiscais, o gerenciamento dos recursos, a parte contábil e financeira da administração pública, até a efetivação do pagamento para o fornecedor pode demorar um certo período de tempo, muitas vezes exigindo do fornecedor um capital de giro para manutenção do fornecimento, recurso que nem sempre o produtor familiar dispõe.

Todos os pontos apresentados foram apontados como fatores que dificultam o fornecimento da agricultura familiar, mas a logística de transporte e distribuição foram os mais citados e destacados, uma vez que têm relação com alguns dos problemas já apresentados.

No município de Belo Horizonte o fornecedor é o responsável pela entrega dos produtos perecíveis nas entidades atendidas. A distribuição tem um custo elevado, sendo necessário transportar o produto até o município e depois distribuir esse alimento entre as instituições, semanalmente dependendo do produto. Esse processo exige também meios de transporte específicos que mantenham a integridade e a qualidade dos produtos fornecidos (utilização de transporte com câmara frigorífica, por exemplo).

A grande demanda de produtos, a logística de transporte e a distribuição complexa e de alto custo, a exigência de capital de giro para manutenção do fornecimento, todas essas questões indicam que para suprir a demanda, somente produtores organizados teriam condições de atender o município de forma satisfatória.

A agricultura familiar forneceu no ano de 2014 produtos não perecíveis para a merenda escolar, realizado por grandes cooperativas, ou seja, produtores organizados, que são entregues no depósito da prefeitura.

4.6. Categoria de análise: Participação da comunidade e controle social

Neste tópico serão discutidos os assuntos referentes à participação da comunidade e o controle social, buscando compreender como esses aspectos ocorrem no PNAE em Belo Horizonte. Essa categoria de análise foi elaborada a partir da diretriz IV da Lei Federal 11.947/09.

O controle social pode ser realizado individualmente por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. A partir disso os conselhos gestores de políticas públicas, que são formas efetivas de participação, permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (BRASIL, 2015).

O trabalho em conjunto da gestão do programa e o CAE pode ser considerado um dos avanços relacionados ao controle social e às formas de participação da comunidade. Embora a existência do conselho seja obrigatória para o recebimento do recurso, isso não garante que a realização da fiscalização e a representação popular irão ocorrer. Em Belo Horizonte verifica-se a atuação do conselho e a realização de trabalho em conjunto com a SMASAN com o intuito de aprimorar o serviço prestado.

4.6.1. Subcategoria de análise: Formas de participação da comunidade

Sobre as formas que a população de Belo Horizonte dispõe para participar no PNAE, seja intervindo, denunciando, esclarecendo dúvida, ou apenas conhecer o trabalho, foram identificados alguns dos canais de participação.

Segundo Paula (2005, p. 165) “é importante criar novos arranjos institucionais que estimulem a mobilização social e possibilitem maior inserção da sociedade nos conselhos”.

Uma das principais formas de participação da comunidade apontada foi o Conselho de Alimentação Escolar. O CAE possui em sua composição representantes de algumas das categorias que têm relação e interesses na merenda escolar, como os pais, os professores, a sociedade civil. O conselho é uma das principais formas de participação e controle social do programa:

Na verdade a principal forma de participação é via conselho né, então as entidades de classe, as organizações da sociedade civil, podem participar tendo assento como conselheiros, e aí sim ao compreender a política municipal de segurança alimentar e nutricional e a própria política nacional de alimentação escolar, pode fazer intervenções, considerações, propor algum tipo de alteração. (CONSELHEIRO 05).

Foi mencionada também a possibilidade de que ocorra a participação através de outros conselhos que possuam relação com a merenda escolar, como o COMUSAN, o Conselho da Criança e do Adolescente, entre outros, que dentro de suas áreas de atuação possuem interface com a merenda escolar.

A prefeitura de Belo Horizonte possui um sistema de Ouvidoria, como canal de comunicação, que tem a finalidade de receber denúncias e sugestões. Existe também no município, o Alô Educação, sistema criado para a comunicação com o executivo sobre assuntos relacionados à educação, sendo a alimentação escolar um deles. As informações adquiridas, por meio do Alô Educação, relacionadas com a merenda escolar, são repassadas pela SMED para SMASAN. A SMED é a responsável por esse canal de comunicação da população com o executivo.

A sociedade civil organizada foi identificada como outra forma de participação da comunidade. Instituições desse segmento possuem assento no conselho, ou nos conselhos, demonstrando relevância na representação dos interesses da comunidade. Exemplo citado é o movimento Pro Creche, organização que luta pelo interesse das creches, que são organizações conveniadas ao poder público e atendidas pelo PNAE. Sobre esse tema o Conselheiro 03 esclarece: “O abrigo ele faz parte junto com noventa e três outras creches do movimento de luta Pro Creche, é um movimento social que visa representar as creches perante o poder público”.

Foi identificada também a possibilidade de contato direto com a SMASAN. Os telefones são divulgados no *site* da prefeitura, e ocorrem contatos da população do município diretamente com as gerências, reclamando, apresentando sugestões, denúncias.

Sobre formas de participação no PNAE em Belo Horizonte o Gestor 01 apresenta:

Através dos conselhos, e tem o Alô da educação que vem e que fazem denúncia, tem a ouvidoria, tem um monte de canal, pra comunidade chegar, liga direto pra mim, liga direto pra Andrea, tem mãe que liga, entendeu, canal todos abertos, fora esses oficiais, ouvidoria, alô educação, os conselhos, ainda tem nossos telefones, elas podem ligar. (GESTOR 01).

Não obstante serem identificadas várias formas de participação da comunidade no PNAE, 89% dos gestores escolares afirmaram que não ocorrem interferências da comunidade na merenda escolar.

A participação, principalmente dos pais, na vida dos filhos na escola, procurando saber não só sobre a merenda, mas sobre o serviço prestado aos alunos como um todo, foi destacada que deveria ser a forma de participação mais importante, devido ao interesse direto dos pais pelo serviço prestado. Entretanto, foi ressaltado que a participação é pequena, e geralmente não envolve a merenda e sim a parte pedagógica, a parte do ensino que é mais discutida.

4.6.2. Subcategoria de análise: A importância e o papel do Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é a entidade de representatividade da população e controle social, e instituição responsável pela fiscalização do PNAE e análise das prestações de contas. Para que as entidades executoras recebam recursos do FNDE para a merenda escolar é necessário que se tenha o CAE em funcionamento e que este aprove a prestação de contas do programa. São aspectos que demonstram a importância do conselho para o programa em uma perspectiva de suas responsabilidades estipuladas pela legislação.

Um dos aspectos mais destacados pelos entrevistados sobre esse tema foi a importância do conselho para o programa e para o atendimento do público alvo. Como os beneficiários do programa são principalmente as crianças e adolescentes, o apelo social para que a merenda escolar seja saudável e adequada é grande. A partir disso, a fiscalização e a realização do atendimento da melhor forma possível são objetivos claros dos representantes do conselho de alimentação escolar em Belo Horizonte:

[...] a gente tá tentando amparar uma classe que não tem voz nem como reclamar que é a criança, eles não tem a quem reclamar, às vezes reclama com a diretora, a não quero nem saber, professor não quer nem saber, cozinheira não quer nem saber, então a gente tá lá pra fiscalizar tudo, quantidade, qualidade, tempo de vencimento de determinadas coisas, local de manutenção e guarda, dispensa no caso dos mantimentos, separadamente né, carne, a gente ver se a carne tá chegando com mais gelo ou menos gelo (CONSELHEIRO 04).

O conselho é convidado a participar de instâncias da gestão do programa, mas geralmente como ouvintes, não tendo poder deliberativo. Opinam com relação ao cardápio,

planejamento, questões relacionadas às instituições atendidas, possuem um contato direto com a SMASAN, mesmo porque representantes do executivo também participam do conselho.

Os conselheiros têm direito a vale transporte para participar de reuniões ou de outras atividades. Para realização das visitas e atividades de fiscalização das instituições de ensino a SMASAN disponibiliza, a partir de agendamento prévio, um veículo para transporte. Também é disponibilizada pelo município, a estrutura física necessária para sua atuação, com uma sala, secretária exclusiva para atender as necessidades do conselho, telefone, e demais equipamentos e materiais.

A estrutura disponibilizada foi apontada como um ganho para o programa e para a atuação do conselho, principalmente o telefone e a secretária à disposição, pois grande parte das solicitações e denúncias ocorre por meio de telefone. Assim, um telefone específico para a atividade e alguém encarregado de atender o público e recolher essas informações contribuíram para a realização do trabalho do CAE-BH.

O conselho realiza atividades de fiscalização e monitoramento do recurso destinado à merenda escolar, essa fiscalização ocorre em sua maioria nas escolas e instituições atendidas pelo programa. São realizadas visitas sem aviso prévio, onde são verificados diversos aspectos referentes à merenda escolar, como: recebimento do produto, armazenamento, preparo dos alimentos, condições higiênico-sanitárias, aceitabilidade dos beneficiários, dentre outras, verificando a real aplicação do recurso.

Sobre o papel do CAE o Conselheiro 04 aponta que:

O papel principal é orientar, e segundo papel fiscalizar, são distintos, orientar você vai é, ver se tem se tem algum mantimento que tá vencendo, se passou da data de validade, ou mesmo uma laranja, uma batata ou uma carne, e evitar a mistura no caso da carne gelada, congelada, o degelo tem que ser feito na geladeira, fora do frizer porém dentro da geladeira, não pode ser feito na mesa da pia, então a gente tem conseguido também, essas orientações, e as nutricionistas também fazem muito (CONSELHEIRO 04).

A gestão do programa esclareceu que o papel do conselho é mais fiscalizador do que um instrumento de participação da comunidade, como apontado pelo Gestor 05. Foi identificado é que pela falta de conhecimento da existência e do papel deste conselho, muitas vezes a participação da população do município não ocorre de forma constante, e sim por meio de denúncias e demandas em situações específicas. Contudo, o conselho realiza seu papel de órgão fiscalizador:

[...] olha a participação da comunidade no programa ela se dá, nós temos um conselho de alimentação escolar, mas eu diria que aí, esse conselho tem mais, muito mais um papel fiscalizador, da prestação de contas, ele faz lá, os seus membros fazem algumas visitas às escolas, trazem algumas questões, mas que acho que a participação da comunidade, ela é mais no dia a dia na escola na creche, entendeu, denunciando, sugerindo, participando, que a participação popular ela precisa ser estimulada, mas ela é espontânea, entendeu, agora acho importante porque a comunidade ela ajuda a fiscalizar (GESTOR 05).

Um dos aspectos mencionados sobre o CAE em Belo Horizonte é o pouco conhecimento e reconhecimento do trabalho realizado pelo conselho, tanto pelas instituições atendidas quanto pela sociedade do município. Essa realidade vem sendo modificada através de um trabalho de divulgação do CAE e de suas atividades. Foram citadas ações de divulgações realizadas, como publicação de cartazes, publicação de uma nota no Jornal do Ônibus, meio de comunicação fixado nos ônibus que circulam na cidade de Belo Horizonte.

Um dos grandes problemas apresentados sobre o conselho é a falta de voluntários para compor e participar. Com as ações realizadas, foi constatado um aumento significativo da procura pelo CAE, e do interesse da população e de instituições pelo conselho.

O conselho atua principalmente atendendo demandas ou verificando denúncias, as visitas realizadas têm por objetivo, na maioria das vezes, verificar a situação de instituições que apresentam algum problema. O conselho então é solicitado para averiguação, esse processo ocorre por meio de denúncias, ou por solicitação da própria gestão do programa, que também se utiliza do conselho para auxiliar na resolução de conflitos ou problemas em determinadas instituições.

A partir do caráter fiscalizador e orientador que o CAE possui, este ator do processo foi citado pelos gestores como um parceiro que contribui para com o desenvolvimento do programa. Como mencionado pelo Gestor 01:

O CAE é fundamental, eu já participei do CAE durante muito tempo, então o CAE tem um poder fiscalizador mesmo, ele precisa de exercer isso que ele tem, né, e trazer a discussão de fora pra dentro dele, e volta pra nós, o CAE, ele tem que ser um parceiro crítico, da política, ele tem que ser independente, ele tem que pensar e tem que ser um parceiro crítico, olha isso aqui não tá assim isso não tá funcionando, vamos discutir, a gente faz parte também do CAE, e ele é fundamental, ele ajuda a gente a crescer, e além disso ele fiscaliza (GESTOR 01).

A análise e aprovação da prestação de contas, elaborada pela entidade executora, é uma das principais atribuições do conselho de alimentação escolar, segundo a legislação. A aprovação dessa prestação de contas é o que garante o recurso para a merenda nos anos seguintes.

A prestação de contas ocorre na primeira metade do ano seguinte ao que foi aplicado recurso, são apresentados os dados financeiros da implementação do programa, os resultados, os custos, e em que foi aplicado o recurso.

Uma particularidade do processo de prestação de contas no município de Belo Horizonte são as reuniões trimestrais que ocorrem entre o conselho e os gestores, em que são realizadas prestações de contas prévias. Neste momento é explicado e analisado o que até aquele momento foi implementado, e os custos e os resultados da implementação. Essa ação facilita o processo de análise da implementação do programa e aplicação do recurso, deixando o processo mais transparente, possibilitando a intervenção do conselho em algum aspecto que seja necessário, em períodos anteriores à prestação final de contas, quando não seria mais possível efetuar medidas corretivas.

As prestações de contas trimestrais possibilitam também o esclarecimento de dúvidas que possam surgir sobre o processo, para uma análise correta do que foi realizado no município, sendo enfatizada a importância de se realizar com clareza e transparência a análise da prestação de contas. Foi identificado que já houve casos onde foram pedidos esclarecimentos sobre determinados aspectos da prestação de contas antes da aprovação, sendo sujeito à reprovação do conselho caso não fossem satisfatoriamente esclarecidas.

Sobre isso Conselheiro 04 aponta que:

[...] tem coisa que também né, a gente não é contabilista, então você não entende de contabilidade, aí a gente tem que exigir deles uma explicação melhor, tanto que a gente fica em dúvida, porque tem um detalhe, nós somos responsáveis por essa prestação de contas, sujeitos inclusive a prisão, então como que eu vou assinar uma prestação de contas como certo se eu não tenho a convicção que ela tá certa, se tive dúvida primeiro vamos esclarecer a dúvida, tem sido muito rigoroso nesse ponto (CONSELHEIRO 04).

A administração municipal foi elogiada quanto à importância que os gestores se dispõem em esclarecer e explicar qualquer situação que se faça necessária.

4.6.3. Subcategoria de análise: Dificuldades e desafios do CAE-BH

Uma das grandes dificuldades identificadas para a atuação do conselho é conseguir voluntários que se interessem pelo tema e que possam vir a participar do conselho. Essa dificuldade está relacionada ao pouco conhecimento e reconhecimento do conselho quanto a sua existência e quanto a importância de suas atividades. Como trata o Conselheiro 01 “Tem

muita gente que não sabe sobre o CAE, a gente chega explica o que é o conselho, nós estamos ali é para ajudar, para acrescentar né, para melhorar, a qualidade tanto da merenda como, até inclusive, das próprias cantineiras que trabalham”.

Como não aparecem muitos voluntários dispostos a realizar um trabalho com o conselho, os conselheiros acabam permanecendo, não ocorrendo de forma significativa uma renovação dos membros. Apesar de a situação estar mudando, foi identificado o pouco conhecimento do conselho por parte da população do município e até mesmo das instituições atendidas pelo PNAE, que se surpreendem quando são visitadas pelo conselho, não conhecendo o trabalho realizado.

Quanto à questão dos voluntários, foram levantadas discussões sobre a não remuneração para ser conselheiro, uma vez que se trata de um trabalho realmente voluntário em prol da merenda escolar. Outro ponto levantado foi quanto à liberação do trabalho, de atividade remunerada, para realização das atividades do conselho. Em se tratando de serviço público a liberação é garantida por lei. Entretanto, na iniciativa privada não tem essa garantia, o que pode ser considerado um fator impeditivo relacionado a essa questão.

Dificuldade também identificada foi a falta de capacitação dos conselheiros em temas relacionados à implementação do programa, como sobre a parte financeira, de licitações, e a própria legislação. A dificuldade apresentada é a realidade dos municípios em geral, já que não é previsto nenhum tipo de capacitação para ser conselheiro na legislação. A capacitação é fundamental, e representa um desafio, pois a atuação do conselho é comprometida se ele não tem conhecimento de funcionamento do poder público e do caminho para converter leis em políticas públicas (PAULA, 2005).

Sobre a necessidade de capacitação o Conselheiro 05 comenta que “[...] deveria ter maior participação nossa, mas eu acho que é muito complexo a coisa, e ir lá pra não entender nada, a gente precisava de uma formação primeiro, pra depois ir dar palpite”.

Enfatizou-se a necessidade de divulgação de informações sobre o Conselho de Alimentação Escolar, isso tanto em âmbito municipal, quanto estadual e federal. Foi identificado a partir das entrevistas e questionários que uma parte das instituições e da população não conhecem o trabalho realizado pelo conselho, e a importância do trabalho para a merenda escolar. A Figura 12 demonstra o percentual dos gestores escolares, que responderam a pesquisa, que conhecem o CAE. Identificou-se que apenas 4% dos respondentes conhecem o conselho.

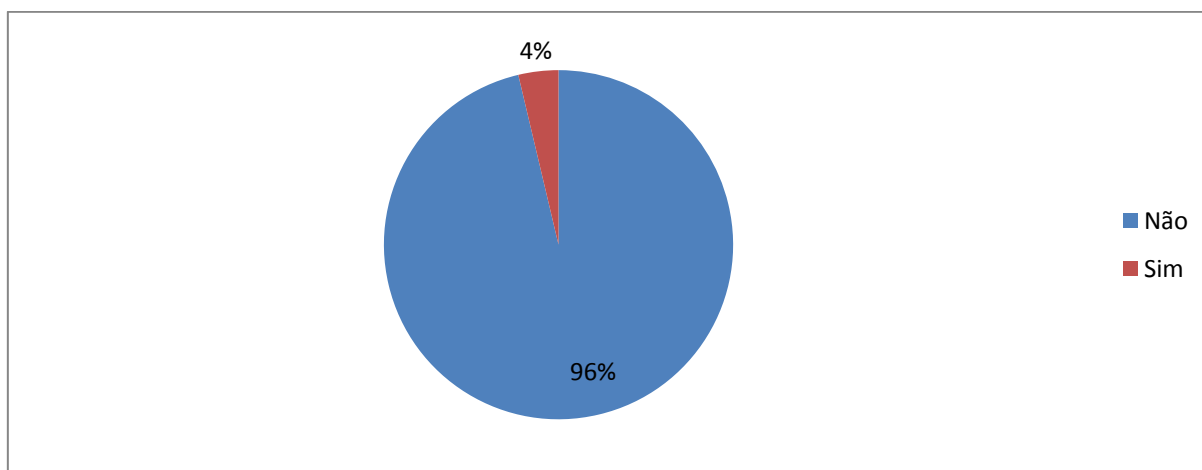


Figura 12 - Percentual dos gestores escolares que conhecem o Conselho de Alimentação Escolar

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Outra dificuldade muito citada foi a da participação e envolvimento da comunidade, no que tange a merenda escolar. Os próprios pais dos alunos acabam deixando por conta da escola, não se envolvendo em discussões que poderiam contribuir e que envolvem seus filhos. O envolvimento das famílias e da comunidade em geral é umas dificuldades apresentadas para a atuação do conselho, visto que este é também um órgão de representação da comunidade, perante o poder público e a implementação da política pública.

Um dos motivos para a não participação mais efetiva das famílias dos alunos e da comunidade é a confiança que estes já depositam na qualidade do serviço prestado, seja porque acreditam no trabalho realizado ou por falta de opção de outro atendimento para seus filhos, ou, mesmo, de proporcionar em casa uma alimentação mais saudável. A partir disso acabam deixando por conta da escola e da prefeitura a prestação do serviço e a avaliação do mesmo.

Segundo Paula (2005) é necessário garantir a sincronia entre o conselho e os interesses sociais, pois em alguns casos percebe-se o distanciamento do conselho e as bases populares que representam.

O controle social, bem como a atuação do CAE, são aspectos fundamentais para a implementação do PNAE e para outras políticas públicas, que possuem em seu escopo a participação popular e controle social como um de seus pilares.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi compreender o processo de implementação do PNAE no município de Belo Horizonte, considerando o seu marco legal, a Lei Federal 11.947/09, que trouxe diversas contribuições para o programa em âmbitos nacional e local.

O intuito da Lei 11.947/09 foi contribuir para o desenvolvimento do seu público alvo, os jovens e as crianças que se alimentam da merenda escolar no período de vida em que passam na escola. A partir disso é grande a relevância de se compreender a implementação da merenda escolar, seja em qualquer de suas instâncias de atendimento. Na pesquisa optou-se por estudar o município de Belo Horizonte, reconhecido pelo seu trabalho de segurança alimentar e nutricional, além de ser um centro urbano de grande porte e a capital do Estado de Minas Gerais.

Para compreender o processo de implementação do PNAE foram estabelecidos quatro objetivos específicos. Em relação ao objetivo específico de analisar os atores envolvidos e como eles se relacionam no processo de implementação do PNAE, foram identificados os principais atores atuantes no PNAE do município, apresentando suas interações e interferências na execução do programa, assim como em seus resultados.

Os atores têm papel fundamental no processo de implementação, sendo que muitas das ações partem de iniciativas dos próprios atores, com destaque para a própria equipe de supervisão alimentar, que possui envolvimento em muitas das atividades. Embora os objetivos do programa estejam postos em seu marco legal, a forma como são realizados e inovados no ambiente local pode gerar grandes benefícios para a política e para o público atendido.

A partir da identificação do processo de implementação, suas etapas e especificidades, foi possível compreender o processo realizado em Belo Horizonte, desde as fontes de financiamento, chegando ao atendimento do público com a distribuição das refeições. Destacando-se o CAE como órgão fiscalizador, e a realização do processo de EAN. Atendendo, a partir dessa compreensão da implementação, o objetivo específico de descrever o desenho do programa institucional do PNAE no município.

Questão muito trabalhada foi o objetivo de identificar os fatores facilitadores e fatores que dificultam a implementação do Programa. Como se trata de um grande centro urbano, o volume de produtos, o tamanho do público atendido, a logística complexa de distribuição e armazenagem no município são algumas dificuldades enfrentadas pela gestão para

implementar o PNAE. É relevante apontar o trabalho realizado em Belo Horizonte para alcançar os resultados em termos de atendimento ao público.

Alguns fatores merecem destaque no processo de implementação. Um deles é a questão de ser a SMASAN e não a SMED o órgão responsável pela implementação da merenda no município. Essa é uma das principais particularidades do município de Belo Horizonte e que gera benefícios para a realização do processo, visto que a SMASAN possui a estrutura e a capacidade técnica para tratar das questões de SAN do município, o que permite a realização de inovações dentro da política.

Contudo, surgem outras questões sobre a estrutura de atendimento implementada em BH. Como a implementação do PNAE é de responsabilidade da SMASAN, mas os locais onde o público é de fato atendido são de responsabilidade da SMED, ou seja, as escolas, UMEIs, as entidades conveniadas, respondem a SMED. Várias situações relacionadas às instituições e à SMASAN necessitam chegar a instâncias superiores de decisão para serem solucionadas, pois a SMASAN não possui autonomia para tomar algumas decisões que são de competência da Secretaria de Educação.

Sobre a análise das etapas do programa, como objetivo específico, utilizou-se da própria legislação para elaborar as categorias de análise, por meio da técnica de análise de conteúdo, ou seja, a partir das diretrizes da Lei Federal 11.947/09.

Com o atendimento dos objetivos, foi possível compreender o processo de implementação do PNAE no município, incluindo suas especificidades e diferenciais, como a equipe de supervisão alimentar, o processo de aquisição e controle de qualidade, o relacionamento com os fornecedores, o trabalho realizado de EAN, o atendimento a dietas especiais, que representam as inovações e especificidades da implementação do PNAE em Belo Horizonte.

Em relação à influência do marco legal na implementação do PNAE no município de Belo Horizonte, foi apontado que, a única exigência que trouxe maiores desafios para a administração municipal implementar, até o momento, foi a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Iniciativas descritas no trabalho foram concretizadas no município, antes mesmo da implementação da legislação. Cabe destacar a Educação Alimentar e Nutricional, com a criação de uma gerência para tratar o tema (desde 1993), o atendimento de dietas especiais (desde 2009), a parceria com o CAE e toda estrutura dada para que se realize seu trabalho. As

iniciativas de realizar as ações citadas não ocorreram em decorrência das exigências da legislação e sim a partir das iniciativas tomadas pelos atores envolvidos.

A aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi identificada como sendo um desafio para a gestão do programa e também para os produtores familiares. O volume de produtos, a logística de distribuição complexa e cara, a falta de organização desses produtores são fatores que dificultam o processo de fornecimento, sendo necessários produtores organizados e que tenham capacidade produtiva para atender o município. A gestão tem buscado realizar a aquisição e cumprir o que a legislação determina, pagando até mais caro para os produtores da agricultura familiar, no entanto muitas das chamadas públicas realizadas não obtêm respostas. É preciso que haja o interesse em se fornecer para o município e para isso a agricultura familiar necessita de estrutura e produção suficientes.

Os desafios para a aquisição da agricultura familiar, assim como o fato de produtores de Minas Gerais não fornecerem para o PNAE em Belo Horizonte, permitem afirmar que a legislação sobre o programa, que prevê a obrigatoriedade de aquisição desse segmento, não dá conta de garantir sua implementação nas realidades locais. O marco legal sobre o programa aponta o caminho a ser seguido, contudo, a organização, as decisões e as formas de realização dos processos, para a implementação, a partir das especificidades locais, possuem influência direta nos resultados alcançados.

Vale destacar a realização do processo de aquisição de gêneros alimentícios por meio do sistema de registro de preços, que possibilita e garante o fornecimento de produtos para a merenda escolar, permitindo licitar todos os produtos por segurança e realizar a compra da agricultura familiar.

A equipe de supervisão alimentar é uma das principais particularidades identificadas no município de Belo Horizonte, atuando em diversas áreas na implementação do PNAE, realizando a intermediação entre a SMASAN e as instituições atendidas. Esses atores possuem papel fundamental nos resultados obtidos.

Sobre a atuação do CAE em Belo Horizonte pode-se destacar seu papel fiscalizador, e sua atuação, embora tenha sido identificada certa dependência em sua relação com o executivo. O grande desafio para o conselho é mobilizar os pais e a comunidade do município para que estes participem das discussões sobre a merenda escolar. Para tanto, o conselho necessita de mais reconhecimento e divulgação de seus objetivos e de suas atividades realizadas.

Já sobre as contribuições teóricas da pesquisa, destacam-se as discussões sobre políticas públicas e sua implementação, com ênfase no marco legal e nos atores envolvidos, além de abranger temas relacionados à administração pública, como conselhos gestores, controle social, compras institucionais. Contribui também para o aprimoramento da gestão e da implementação do PNAE, tanto no município de Belo Horizonte, quanto de forma geral nas instituições municipais, estaduais e federais. Na atuação do PNAE em âmbito local, principalmente em um grande centro urbano, apresentando suas dificuldades e desafios, bem como as estratégias utilizadas pelo município para superá-las e alcançar os objetivos.

Não é intenção deste trabalho a replicação da implementação desse programa nos moldes do município de Belo Horizonte. O intuito foi apresentar e descrever essa experiência e gerar reflexões sobre alternativas e estratégias utilizadas em uma realidade específica, mas que não impede sua adaptação em casos que se julguem cabíveis de ocorrer.

Diversas questões interferiram na realização da pesquisa, tendo impacto nos resultados alcançados, sendo limitações na realização da pesquisa. Uma limitação ocorrida foi relacionada à autorização para aplicação dos questionários e a disponibilização dos e-mails das instituições de ensino municipais ou vinculadas à administração municipal que são atendidas pelo PNAE em Belo Horizonte. Foram disponibilizados somente os e-mails das instituições públicas que trabalham com o ensino fundamental e médio, não obtendo no período da pesquisa, acesso aos contatos das instituições de ensino infantil e nem da rede de instituições conveniadas. Em meio a essa realidade, do total de 484 instituições atendidas pelo PNAE em BH, foi possível enviar questionários somente a 190, as escolas da rede municipal de educação.

Sobre os questionários aplicados, obtiveram-se somente 28 respostas dos 190 questionários enviados, considerada uma amostra pequena comparada ao tamanho da população. Outra limitação foi quanto aos atores que participaram do estudo. Consideradas pessoas políticas, que atuavam diretamente no programa, podem gerar viés nas respostas, devido à participação e interesse desses atores no processo de implementação do PNAE. Não foi possível estudar o programa pela perspectiva de todos os atores envolvidos, o que diminuiria a interferência dessa limitação.

Para pesquisas futuras observa-se a necessidade de compreender a implementação do PNAE, a partir da perspectiva das instituições atendidas, da gestão escolar, ou seja, das escolas que são as responsáveis pelo preparo da merenda e pelo atendimento dos alunos.

Ainda pesquisas que também tenham por objetivo compreender a implementação do PNAE, a partir da legislação em pequenos municípios, verificando como a legislação influenciou no processo de implementação em outras realidades.

Propõe-se a realização de trabalhos sobre o PNAE em nível estadual, identificando os desafios e dificuldades da administração pública na rede estadual de educação. Também seria interessante estudar a forma de gestão do PNAE terceirizada, em que é destinada à iniciativa privada o gerenciamento do recurso para a merenda escolar. Ainda, compreender a agricultura familiar e seus desafios para alcançar o mercado do PNAE em um grande centro urbano.

6. REFERÊNCIAS

ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2013.

ABREU, K. D. R.. A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, 2014.

ANDERSEN, P. Food security: definition and measurement. **Food security**, v. 1, n. 1, p. 5-7, 2009.

ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p.19-30, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Editora Unijuí, 2006.

BELIK, W.. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.** v. 22, n.5, p. 595- 607, 2009.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B.. O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local. **SOBER**, v. 10, 2011.

BELO HORIZONTE. Site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Regionais de Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/>. Acesso e 15/01/2015.

BELO HORIZONTE. **Relatório de Prestação de Contas 2014 - Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional – SMASAN**. Belo Horizonte, 2015

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de Outubro de 1988.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Apresentação PNAE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 10/03/2014.

BRASIL, INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados Finais do Censo Escolar 2013**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em: 05/04/2014.

BRASIL, **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 13 jul, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm. Acesso em: 21/07/2014.

BRASIL, **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, Brasília, DF, 25 jul, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 20/02/2014.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. DF, 16 set, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm. Acesso em: 15/01/2015.

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, Brasília, DF, 17 jul, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 15/01/2014.

BRASIL, **Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica, Brasília, DF, 29 mai, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm. Acesso em: 15/02/2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 dez, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm. Acesso em: 16/06/2014.

BRASIL, **Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escola. Brasília, DF, 25 ago, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2178-36.htm#art32. Acesso em: 15/05/2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogo Agricultura Familiar e Alimentação Escolar para o Estado de Minas Gerais, 2012**. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/repassa-fnde-por-estado/Cat%C3%A1logo_AF_E_AE_-_EstadoMG.xls. Acesso em: 21/08/2013.

BRASIL. Portal da transparência, **Conselhos Municipais e Controle Social**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso em: 01/02/2015.

BRASIL, **Resolução/CD/FNDE nº26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Brasília, DF, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 22/02/2014.

BRASIL, **Resolução/CD/FNDE nº38, 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, Brasília, DF, Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 22/02/2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, 2012.

BRYSON, J. M.; PATTON, M. Q. Analyzing and engaging stakeholders. **Handbook of practical program evaluation**, p. 30-54, 2010.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p.851-860, 2009.

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF, 2011.

CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, v. 13, n. 148, p. 77-84, 2013.

CASSIOLATO, M.; GUERESE S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA - Nota Técnica nº 6. Brasília, 2010.

CHAVES, L. G. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Rev. Nutr**, Campinas, v. 22, p. 857-866, 2009.

COPETTI, L. D. Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso do Pronaf-Crédito no município de Alegria-RS. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.

DE OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.

DRUMOND, A. M. Análise do programa lares habitação popular do Estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do Policy Cycle. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, MG, 2014.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA,, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, v.35, n.3, p.20-9, 2002.

IBGE. **Censo Demográfico – 2010**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 12 out. 2014.

IBGE. **Cidade de Belo Horizonte, Ensino, matrículas, docentes e rede escolar – 2012**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=310620&idtema=117&search=minas-gerais|belo-horizonte|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2012>, Acesso em: 10/01/2014.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods**. [S.l.]: CRC 160 Press, 2007.

KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action**. W.K Kellogg Foundation, 2004.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Artmed; UFMG, 1999.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

MAFRA, L. A. S. **O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro Instituto de Ciências Humanas e Sociais. RJ, 2004.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers)**. Inernational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995.

OLIVEIRA, S. L.; OLIVEIRA, K. S. Novas perspectivas em educação alimentar e nutricional. **Psicologia USP**, v. 19, n. 4, p. 495-504, 2008.

PAIVA, J. B.; FREITAS, M. C. S.; SANTOS, L. A. S. Hábitos alimentares regionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo qualitativo em um município do sertão da Bahia, Brasil. **Rev. nutr**, v. 25, n. 2, p. 191-202, 2012.

PAULA, A. P. P.; **Por uma nova gestão pública**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. In FICHER, F. et al. **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton; CRC PRESS, 2007.

REINACH, S.; CORÁ, M. A. J.; BONDUKI, M. R. P.C. **A Inclusão da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXVI, Rio de Janeiro, 2012. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

RUA, M. G.. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A.. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: **VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.)**. La implementación las políticas. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

SANTOS, L. A. O fazer educação alimentar e nutricional: algumas contribuições para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 453-462, 2012.

SANTOS, F. *et al.* Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar em municípios mineiros, 2013.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília, ENAP, v. 2. 2006.

SÁ-SILVA, Jackson R.; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. UNICAMP, 2000.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, v. 133, 2010.

SILVEIRA, S. F. R., VIEIRA, L. H. S., CAPOBIANGO, R. P., REIS, P. R., DRUMOND, A. M.. Políticas públicas: monitorar e avaliar para quê? In: FERREIRA, M. A. M., ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas públicas, gestão e sociedade**. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, p. 301-327, 2013.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. Public Policy as a Concept and a Field (or Fields) of Study. **The Public Policy Theory Primer**, p. 01-25, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, p. 657-668, 2012.

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: The Essential Readings**. [S.l.]: Pearson, p. 86-96, 1995.

TRIVIÑOS, A.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo, Editora Atlas, 1987.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. **In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.).** La implementación de las políticas. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VILLA REAL, L. C. **A problemática da produção e consumo de alimentos o lugar da alimentação escolar: Uma revisão de literatura.** Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**, tradução Ana Thorell, revisão técnica Cláudio Damascena. 2010.

WANDERLEY, M. N. B. A modernização sob o comando da terra; os impasses da agricultura moderna no Brasil. **Ideias.** (Revista do IFCH/UNICAMP), 3, 2, 1996.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L.. A Avaliação da Implementação do PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, 2014.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista direcionado aos gestores do PNAE.

Roteiro de entrevista direcionado aos gestores do Programa no município de Belo Horizonte.

Parte 1 - Identificação

Nome do órgão ou instituição:

Nome do entrevistado:

Cargo:

Tempo no cargo:

Relação do seu trabalho com o PNAE:

Parte 2 – Categoria de análise Alimentação Escolar

1. Você poderia descrever como ocorre o processo de implementação do PNAE no município de Belo Horizonte?

- a) Recebimento e gestão do recurso;
- b) Forma de gestão do programa;
- c) Órgãos envolvidos;
- d) Aquisição dos alimentos;
- e) Distribuição;
- f) Prestação de contas.

Objetivo: Compreender o processo de implementação do Programa no município de Belo Horizonte.

2. Como descreveria a implementação do Programa antes da Lei 11.947/09?

Objetivo: Promover a comparação entre a implementação do PNAE antes e depois do marco na legislação e verificar quais aspectos mais relevantes foram modificados.

3. Em sua percepção a Lei 11.947/09 trouxe alguma modificação na execução do Programa?

Objetivo: Verificar quais alterações previstas na legislação apontada foram mais sentidas no processo de implementação.

4. Quais são os atores importantes para a implementação do Programa no município? E como interferem no processo?

Objetivo: Identificação dos atores relevantes e de seus papéis no processo de implementação.

5. Quais dificuldades e desafios a gestão de Programa encontrou, e ainda encontra, na implementação do PNAE em Belo Horizonte?

- a) Estratégias utilizadas para superar esses desafios.

Objetivo: Identificar e compreender as dificuldades e desafios do processo de implementação e as estratégias utilizadas para alcançar os objetivos.

Parte 3 – Categoria de análise Educação Alimentar e Nutricional

6. O que você entende por educação alimentar e nutricional dentro do PNAE?

Objetivo: Compreender a percepção do entrevistado sobre o que é EAN.

7. São realizadas ações no município visando essa educação?

Se sim

a) De que forma?

b) Existe alguma forma de planejamento dessa educação?

c) Qual o papel da gestão do programa na EAN?

Se não

d) Quais os motivos que impedem ações com esse objetivo?

e) Existe alguma orientação ou expectativa de realizar ações de EAN.

Objetivo: Identificar as ações que são realizadas visando a EAN, e se ocorre algum planejamento referente a esse assunto no município; compreender o papel da gestão na implementação da EAN.

8. Qual o papel do nutricionista no Programa e na educação alimentar e nutricional?

Objetivo: Identificar e compreender o papel do nutricionista para o programa e para a EAN.

9. Ocorre alguma forma de capacitação para os profissionais ligados ao programa?

Objetivo: Identificar se ocorre capacitação dos profissionais ligados ao programa, tanto relacionado à EAN, quanto em outras áreas.

10. Pode-se perceber alguma influência do programa nos hábitos alimentares dos estudantes?

a) Diferença entre idades dos beneficiários.

Objetivo: Verificar a percepção dos resultados do programa quanto a EAN.

Parte 4 – Categoria de análise Participação da Comunidade e Controle social

11. Quais as formas de participação da sociedade no PNAE?

Objetivo: Identificar que formas de participação a população do município dispõe para intervir no programa.

12. Em sua percepção qual o papel do CAE na implementação do PNAE em Belo Horizonte?

a) Formas de interferência do CAE;

Objetivo: identificar e compreender o papel do CAE na implementação do programa.

13. Qual a importância do CAE ou dos conselhos para o Programa?

a) Quais conselhos participam do PNAE em BH;

b) Como a atuação desses conselhos se difere.

Objetivo: identificar quais outros conselhos atuam no PNAE; compreender a importância desses conselhos e sua forma de atuação.

14. Como é a relação do Conselho de Alimentação Escolar com a gestão do Programa?

a) Gestão e escolas municipais;

b) Entre secretarias e órgãos envolvidos.

Objetivo: Compreender a relação estabelecida entre a gestão do programa e o conselho, ou conselhos.

Parte 5 – Categoria de análise Aquisição da Agricultura Familiar

15. Como ocorre o processo de aquisição de alimentos para a merenda escolar no município de Belo Horizonte?

- a) Licitações e chamadas públicas;
- b) Principais fornecedores.

Objetivo: Identificar e compreender como ocorre o processo de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

16. São adquirido alimentos da agricultura familiar?

Objetivo:

- a) Se sim, quais as estratégias utilizadas para adquirir esses alimentos?
 - Quantidade adquirida.
 - Existe dialogo entre agricultores / cooperativas e a gestão do programa, como seria.
- b) Se não, quais as justificativas para a não aquisição?
 - O fornecimento já ocorreu?
 - Existe alguma expectativa ou projeto para que ocorra a aquisição da AF?

Objetivos: Verificar se ocorre a participação da agricultura familiar como fornecedora do programa no município; Identificar e compreender as estratégias e/ou as justificativas utilizadas, pela gestão do programa, em relação a agricultura familiar.

17. Quais as dificuldades encontradas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar?

- a) O que impede a aquisição da agricultura familiar.
- b) Oferta, quantidade, qualidade, logística;

Objetivo: Compreender quais dificuldades um grande centro urbano enfrenta na relação com a agricultura familiar.

Apêndice B – Roteiro de entrevista direcionado aos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar

Roteiro de entrevista direcionado aos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar – Belo Horizonte.

Parte 1 - Identificação

Nome do entrevistado:

Nome do órgão ou instituição:

Cargo:

Como veio a participar do Conselho:

Relação Com o PNAE:

Parte 2 – Categoria de análise Alimentação Escolar

18. Você poderia descrever como ocorre o processo de implementação do PNAE no município de Belo Horizonte?

- g) Recebimento e gestão do recurso;
- h) Forma de gestão do programa;
- i) Órgãos envolvidos;
- j) Aquisição dos alimentos;
- k) Distribuição;
- l) Prestação de contas.

Objetivo: Compreender o processo o processo de implementação do Programa.

19. Como descreveria a implementação do Programa antes da Lei 11.947/09?

Objetivo: Promover a comparação entre a implementação antes e depois do marco na legislação e verificar quais aspectos mais relevantes foram modificados.

20. Em sua percepção a Lei 11.947/09 trouxe alguma modificação na execução do Programa?

Objetivo: Verificar quais alterações previstas na legislação apontada foram mais sentidas no processo de implementação.

21. Quais os atores importantes para a implementação do Programa no município? E como interferem no processo?

Objetivo: Identificação dos atores relevantes e de seus papéis no processo de implementação.

22. Quais dificuldades e desafios a gestão de Programa encontrou, e ainda encontra, na implementação do PNAE em Belo Horizonte?

- b) Estratégias utilizadas para superar esses desafios.

Objetivo: Identificar e compreender as dificuldade e desafios do processo de implementação e as estratégias utilizadas para alcançar os objetivos.

Parte 3 – Categoria de análise Educação Alimentar e Nutricional

23. O que você entende por educação alimentar e nutricional dentro do PNAE?

Objetivo: Compreender a percepção do entrevistado sobre o que é EAN.

24. São realizadas ações no município visando essa educação?

Se sim

f) De que forma?

g) Existe alguma forma de planejamento dessa educação?

h) Qual o papel do CAE e de outros Conselhos na EAN?

Se não

i) Quais os motivos que impedem ações com esse objetivo?

j) Existe alguma orientação ou expectativa de realizar ações de EAN.

Objetivo: Identificar as ações que são realizadas visando a EAN, e se ocorre algum planejamento referente a esse assunto no município; compreender o papel do CAE e de outros conselhos na implementação da EAN.

25. Qual o papel do nutricionista no Programa e na educação alimentar e nutricional?

Objetivo: Identificar e compreender o papel do nutricionista para o programa e para a EAN.

26. Ocorre alguma forma de capacitação para os profissionais ligados ao programa?

Objetivo: Identificar se ocorre capacitação dos profissionais ligados ao programa, tanto relacionado à EAN, quanto em outras áreas.

27. Pode-se perceber alguma influência do programa nos hábitos alimentares dos estudantes?

b) Diferença entre idades dos beneficiários.

Objetivo: Verificar a percepção dos resultados do programa quanto a EAN.

Parte 4 – Categoria de análise Participação da Comunidade e Controle social

28. Quais as formas de participação da sociedade no PNAE?

c) Com que frequência ela ocorre.

Objetivo: Identificar que formas de participação a população do município dispõe para intervir no programa.

29. Em sua percepção qual o papel do CAE na implementação do PNAE em Belo Horizonte?

b) Formas de interferência do CAE;

Objetivo: identificar e compreender o papel do CAE na implementação do programa.

30. Qual a importância do CAE ou dos conselhos para o Programa?

c) Quais conselhos participam do PNAE em BH;

d) Como a atuação desses conselhos se difere.

Objetivo: identificar quais outros conselhos atuam no PNAE; compreender a importância desses conselhos e sua forma de atuação.

31. Como funciona o conselho de alimentação escolar no município?

Objetivo: compreender como o conselho atua dentro do município.

32. Quais as principais demandas da sociedade relacionadas ao Programa? E quem são os principais demandantes?

Objetivo: identificar as principais demandas da sociedade e quem mais participa do programa no município.

33. Como é a relação do Conselho de Alimentação Escolar com a gestão do Programa?

- a) Conselho e escolas municipais.

Objetivo: Compreender a relação estabelecida entre a gestão do programa e o conselho, ou conselhos.

Parte 5 – Categoria de análise Aquisição da Agricultura Familiar

34. Como ocorre o processo de aquisição de alimentos para a merenda escolar no município de Belo Horizonte?

- c) Licitações e chamadas públicas;
d) Principais fornecedores.

Objetivo: Identificar e compreender como ocorre o processo de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

35. O município de Belo Horizonte adquire alimentos da agricultura familiar?

- b) Se sim, quais as estratégias utilizadas para adquirir esses alimentos?
- Quantidade adquirida.
 - Existe dialogo entre agricultores / cooperativas e a gestão do programa, como seria.
- c) Se não, quais as justificativas para a não aquisição?
- O fornecimento já ocorreu?
 - Existe alguma expectativa ou projeto para que ocorra a aquisição da AF?

Objetivos: Verificar se ocorre a participação da agricultura familiar como fornecedora do programa no município; Identificar e compreender as estratégias e/ou as justificativas utilizadas, pela gestão do programa, em relação a agricultura familiar.

36. Qual o papel do conselho na aquisição de gêneros alimentícios para o programa e para a aquisição da agricultura familiar?

Objetivo: identificar e compreender o papel do CAE na aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE.

37. Quais as dificuldades encontradas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar?

- c) O que impede a aquisição da agricultura familiar;
d) Oferta, quantidade, qualidade, logística.

Objetivo: Compreender quais dificuldades um grande centro urbano enfrenta na relação com a agricultura familiar.

Apêndice C - Questionário direcionado a representantes da gestão das instituições atendidas pelo PNAE em Belo Horizonte.

Questionário direcionado aos diretores de instituições de ensino municipais de Belo Horizonte sobre a merenda escolar

Este questionário está vinculado ao projeto de pesquisa de mestrado intitulado Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da Lei Federal 11.947/09.

O objetivo deste projeto é compreender a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da Lei 11.947/09 no município de Belo Horizonte.

Os dados coletados serão tratados com sigilo, não sendo identificados os respondentes da pesquisa, sendo analisados pelos pesquisadores envolvidos no estudo, podendo ser utilizados em outras pesquisas mantendo a mesma confidencialidade quanto às informações neles constantes.

Sua participação é inteiramente voluntária. Você pode desistir de participar a qualquer momento durante o projeto sem nenhuma penalidade ou comentário

Em caso de irregularidades éticas e denúncias entre em contato com o Comitê de Ética em pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa no Campus UFV, prédio Arthur Bernardes, piso inferior, telefone (31) 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br

1. Deseja continuar e autoriza a utilização das informações obtidas para fins exclusivamente acadêmicos?
 - Sim
 - Não
2. Cargo que ocupa dentro da instituição de ensino:
3. Período em que trabalha em uma instituição de ensino:
 - Menos de 5 anos
 - De 5 e 10 anos
 - De 10 a 15 anos
 - Acima de 15 anos
4. Em que tipo de instituição você trabalha:
 - Escola de ensino fundamental ou médio
 - UMEI - Unidade Municipal de Educação Infantil
 - Outro:
5. De qual regional do município de Belo Horizonte sua instituição de ensino faz parte:
 - Barreiro
 - Centro-sul
 - Leste
 - Nordeste
 - Noroeste
 - Norte
 - Oeste
 - Pampulha

- Venda Nova
6. Como você avalia a qualidade da merenda escolar recebida pela instituição em que trabalha:
- Totalmente insatisfatória
 - Insatisfatória
 - Razoável
 - Satisfatória
 - Totalmente satisfatória
7. Qual o seu papel no processo de disponibilização da merenda escolar?
8. Como avalia a administração municipal quanto à disponibilização e gerenciamento da merenda escolar:
- Muito ruim
 - Ruim
 - Regular
 - Boa
 - Excelente
9. Com que frequência ocorrem problemas relacionados à merenda escolar em sua escola:
- Muito frequentemente
 - Frequentemente
 - As vezes
 - Quase não ocorre
 - Não ocorre
10. Caso ocorram, cite os principais problemas que sua escola apresenta quanto ao processo de disponibilização da merenda escolar para os alunos:
11. Dentre as opções abaixo, em média, como é a receptividade dos alunos quanto aos alimentos disponibilizados na merenda escolar:
- Muito ruim
 - Ruim
 - Regular
 - Boa
 - Ótima
12. Responda Sim ou Não para as questões abaixo:
- Os funcionários ligados a merenda escolar recebem algum tipo de treinamento para essa atividade?
- Sim
 - Não
- Os pais dos alunos participam de alguma forma na merenda escolar?
- Sim

- Não

Já ocorreram problemas com os fornecedores de alimentos para a merenda escolar?

- Sim
- Não

Você considera a gestão escolar como sendo sobrecarregada de atividades?

- Sim
- Não

13. Qual o papel da SMASAN - Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional para as instituições de ensino:

14. Como é a relação da escola com a SMASAN e sua equipe de supervisão?

- Muito ruim
- Ruim
- Regular
- Boa
- Excelente

16. Está familiarizado com o tema Educação Alimentar e Nutricional?

Caso a resposta seja sim responda as próximas duas questões.

- Sim
- Não

17. Com que frequência ocorrem ações de Educação Alimentar e Nutricional, visando criar hábitos alimentares saudáveis, em sua escola:

- Muito frequentemente
- Frequentemente
- As vezes
- Quase não ocorrem
- Não ocorrem

18. Você considera importante a Educação Alimentar e Nutricional para os alunos da rede básica de educação? Por que?

21. Pode-se perceber alguma influência do Programa de Alimentação Escolar nos hábitos alimentares dos alunos?

- Sim
- Não

22. Se sim, de que forma?

23. Existem interferências da comunidade em geral no que tange a merenda escolar?

- Sim
- Não

24. Quais as formas que a comunidade dispõe para participar na escola e em especial na merenda escolar?

25. Você conhece o CAE – Conselho de Alimentação Escolar do município de Belo Horizonte?

- Sim
- Não

26. Caso conheça, como avalia a atuação do CAE?

Caso conheça o CAE responda também as próximas duas questões.

- Muito ruim
- Ruim
- Regular
- Boa
- Excelente
- Não conheço

27. Por quê?

28. Já houve algum contato do CAE em sua escola?

- Sim
- Não

29. São adquiridos gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar?

- Sim
- Não

30. Você considera a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar importante para a merenda escolar? Justifique.

31. Caso tenha alguma informação ou comentário que deseje transmitir sobre a alimentação escolar no município de Belo Horizonte, utilize o espaço abaixo.

ANEXOS

Anexo B – Site da prefeitura de Belo Horizonte página de Educação Alimentar e Nutricional.

21/04/2015

EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

PREFEITURA BELO HORIZONTE | INÍCIO | NOTÍCIAS | SERVIDOR | TURISTA | ESTUDANTE | SERVIÇOS | FALE CONOSCO | MAPA DO SITE

PREFEITURA BELO HORIZONTE | Não para de trabalhar por você.

SENTIDOS do NASCER
PARQUE MUNICIPAL
7 a 26 de abril
9h as 17h
BOULEVARD SHOPPING
4 a 31 de maio
10h as 21h

BUSCA NO PORTAL

EDUCAÇÃO ALIMENTAR

- APRESENTAÇÃO
- CONCEITO EAN
- CONTATOS

NOSSAS PRÁTICAS

- OFICINA DO EAN
- CIRCUITO DO EAN
- GUIA DO EDUCADOR
- PROJETO EM DESTAQUE
- PUBLICAÇÕES

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

- ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
- RESOLUÇÃO FNDE
- CARDÁPIOS
- MANUAIS DE RECEITAS
- CONTATOS

AGRICULTURA URBANA

- HORTAS ESCOLARES
- PLANTIO EM ESPAÇOS
- ALTERNATIVOS
- PRÓ-POMAR

TROCANDO EXPERIÊNCIAS

- SEU ESPAÇO

PESQUISAS E PUBLICAÇÕES

- MINISTÉRIO DA SAÚDE
- PERFIL NUTRICIONAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA
- LEGISLAÇÃO
- LINKS DE INTERESSE
- VÍDEOS RELACIONADOS

CURIOSIDADES

- DICAS SAUDÁVEIS
- FIQUE POR DENTRO

PBH / EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL PRINCIPAL

DESTAQUES



Profissionais da PBH recebem Prêmio Nutrir nas Escolas por iniciativas voltadas à educação alimentar e nutricional

O evento de cerimônia da entrega do Prêmio Nutrir nas Escolas aconteceu no dia 31/03, na sede da Fundação Nestlé, reconhecendo projetos e ações práticas de educação alimentar e nutricional para crianças e adolescentes das redes municipais.

Saiba mais

Novo Guia Alimentar para a População Brasileira

O Ministério da Saúde lançou a nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, um manual com dicas de alimentação saudável.

Saiba mais

Publicação destaca benefícios da alimentação regional brasileira

Livro "Alimentos Regionais Brasileiros" busca despertar interesse pela educação alimentar, com produtos que foram esquecidos por brasileiros.

Saiba mais

Publicidade de alimentos e obesidade infantil: uma reflexão necessária

Do campo à mesa, obtendo alimentos seguros é tema do Dia Mundial da Saúde

O que são alimentos transgênicos? São bons ou podem prejudicar a saúde?

Mais que Receitas: livro colaborativo divulga receitas saudáveis

É PRA JÁ

Vem aí a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

AGENDA

Agenda da Semana – SMASAN/EAN

MAIS DESTAQUES

Teste revela que sucos em caixinha têm açúcar demais e fruta de menos

ONU lança relatório sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e sobre desafios enfrentados até 2030

Cresce o consumo de bebidas açucaradas e diminui o de leite entre crianças e adolescentes

Copa Centenário - 2015

PPP Centros de Saúde

Saber em Primeiro Lugar

Edital Relógios Digitais

Edital Abrigo de Ônibus

Qualidade do Ar

Prevenção de Enchentes

BRT / MOVE

Pampulha Patrimônio Cultural

Mais Saúde Sempre

Revolução na Educação

Transparência e Acesso à Informação

BH Metas e Resultados

Gestão Compartilhada

Notícias DOM

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE | Av. Afonso Pena, 1.212 - Centro - 30130-003 | ☎ 156

Anexo B - Lista de gêneros alimentícios requisitados em um chamamento público realizado em 2014.

ITEM	DESCRIÇÃO	SICAM	UN	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
1	ARROZ, BENEFICIADO, LONGO, FINO, TIPO 1, PACOTE COM 5 KG, CONFORME INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nº 6 (2009) E Nº 2 (2012), DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)	67671	KG	580.000	R\$ 2,27	R\$ 1.316.600,00
2	COLORÍFICO, PACOTE COM 500 GRAMAS, CONFORME RDC Nº276/2005 (ANVISA)	67675	KG	10.000	R\$ 6,82	R\$ 68.200,00
3	FARINHA DE MANDIOCA CRUA, SECA, FINA, TIPO I, CLASSE BRANCA, PACOTE COM 1 KG, CONFORME INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 52/2011 DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA) E RDC Nº 263/2005 (ANVISA), PACOTE COM 1 KG	8649	KG	58.000	R\$ 3,87	R\$ 224.460,00
4	FARINHA DE MILHO, PACOTE COM 500 GRAMAS, CONFORME RESOLUÇÃO RDC Nº 263, DE 22/09/2005, DA ANVISA	67725	KG	30.000	R\$ 2,86	R\$ 85.800,00
5	FEIJÃO CARIOCA, TIPO 1, PACOTE COM 1 KG, CONFORME INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nº 12 (2008) E Nº 56 (2009), DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)	66635	KG	250.000	R\$ 2,67	R\$ 667.500,00
6	FEIJÃO PRETO, TIPO 1, PACOTE COM 1 KG, CONFORME INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nº 12 (2008) E Nº 56 (2009), DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)	66636	KG	63.000	R\$ 4,15	R\$ 261.450,00
7	LEITE EM PÓ, INTEGRAL, INSTANTÂNEO, PACOTE ALUMINIZADO COM 400 GRAMAS, CONFORME PORTARIA Nº 146, DE 07/03/96, DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA	51711	KG	230.000	R\$ 18,82	R\$ 4.328.600,00
8	MACARRÃO TIPO PARAFUSO, COM OVOS, PACOTE COM 500 GRAMAS, CONFORME RESOLUÇÃO RDC Nº 263, DE 22/09/2005, DA ANVISA	51567	KG	35.000	R\$ 4,50	R\$ 157.500,00
9	ÓLEO DE SOJA, REFINADO, TIPO 1, FRASCO PET COM 900 ML, CONFORME RESOLUÇÃO RDC Nº 270, DE 22/09/2005, DA ANVISA	51580	FRASCO	170.000	R\$ 2,57	R\$ 436.900,00
10	POLVILHO DE MANDIOCA, AZEDO, CONFORME RDC Nº 263/2005 (ANVISA)	39838	KG	20.000	R\$ 5,37	R\$ 107.400,00
11	POLVILHO DE MANDIOCA, DOCE, PACOTE COM 01 KG, CONFORME RDC Nº 263/2005 (ANVISA)	56641	KG	10.000	R\$ 5,51	R\$ 55.100,00

TOTAL R\$ 7.709.510,00