

BRUNO DE JESUS LOPES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL
DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE A PARTIR DE
INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E
FISCALIZAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2017**

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

T

L864a
2017
Lopes, Bruno de Jesus, 1988-
Análise da implementação do Programa Nacional de
Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de
avaliação de políticas e fiscalização de programas
governamentais / Bruno de Jesus Lopes. – Viçosa, MG, 2017.
xii, 168f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Sheila Maria Doula.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.142-151.

1. Políticas Públicas - Avaliação. 2. Programa de
Alimentação Escolar (Brasil). I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação
em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22 ed. 361.610981

BRUNO DE JESUS LOPES

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE A PARTIR DE
INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E
FISCALIZAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Extensão
Rural, para obtenção do título de *Doctor
Scientiae*.

APROVADA: 05 de dezembro de 2017.


Evandro Rodrigues de Faria


Edson Arlindo Silva


Marcelo Leles Romarco de Oliveira


Simone Martins


Sheila Maria Doula
(Orientadora)

DEDICATÓRIAS E AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha esposa Sirlene, por todo o apoio que você me deu nestes anos de trabalho e estudo, por sempre me colocar para frente nos momentos em que pensei em desistir. À minha família, em especial aos meus pais, Marcelo e Rita, pelo incentivo e pelo apoio, por sempre colocarem os meus objetivos à frente dos seus. Às minhas sobrinhas Emmily e Amanda e ao meu Padrinho Helder. Ao meu irmão Marcelo Júnior e a minha cunhada Raquel. Aos meus sogros João Dimas e Aparecida.

Dedico também aos meus amigos que acompanharam de perto a minha trajetória principalmente nesta fase final, podem ter certeza que vocês têm grande participação neste trabalho, em especial a Monique Santana, Gabriela Soares, Mayara Permanhane e Geusa Pereira.

Agradeço a Deus por ter me dado a força e a perseverança necessária para conseguir chegar ao final deste processo.

Concluir esta etapa de minha vida faz parte de um grande plano que tracei no meu primeiro dia de aula na Faculdade de Viçosa quando fui inspirado pela professora Maria Inês do Carmo na disciplina Teoria Geral da Administração. Vi em sua paixão em dar aula o que eu gostaria de fazer profissionalmente, formar pessoas. Em seguida, trabalhar com o professor Tancredo Almada Cruz me abriu ainda mais os horizontes, a sua mente brilhante e o vasto conhecimento com que me presenteou, me mostrou que este era realmente o caminho que eu queria seguir, principalmente por meios das atividades de extensão em que me inseriu. Por fim, a grande porta neste percurso me foi aberta pelo Professor Edson Arlindo Silva que me aceitou em seu grupo de pesquisa, sem me conhecer e sabendo de meu pouco envolvimento com o campo científico. A estes três, agradeço por me ensinarem os três pilares fundamentais para um professor, o Ensino, a Pesquisa e a Extensão.

Agradeço também a minha orientadora Sheila Maria Doula pelo conhecimento transmitido nestes quatro anos de trabalho conjunto e por sua paciência em me orientar. Muito obrigado pelas horas gastas lendo os meus trabalhos, principalmente nas vezes que precisei te entregar com algum atraso. Obrigado também por me inserir em seu grupo de Pesquisa, Observatório da Juventude Rural e assim, além do aprendizado transmitido, me apresentar aos demais integrantes do grupo que caminharam comigo nesta jornada.

Ao Departamento de Economia Rural e ao Programa de Doutorado de Extensão Rural por me aceitarem e acolherem. Espero um dia dar ao Programa o retorno suficiente pelo que foi investido em mim nestes quatro anos. Ao Romildo Assis pela dedicação e

bom humor de sempre. Saiba que sua participação na construção desta tese, mesmo que de forma indireta, foi fundamental.

Agradeço a FAPEMIG e a CAPES pelo apoio financeiro em forma de bolsa de estudo.

Agradeço também aos estudantes que me ajudaram a construir esta tese, sendo estes: a Rafaella Maciel que trabalhou por muitas horas formatando os relatórios da CGU; os irmãos João Victor e Victor Hugo; Vinicius França e por último, mas não menos importante, a Bárbara Tavares e sua eficiência e dedicação em todas as tarefas.

Aos integrantes que compõe esta banca, por terem aceito o meu convite e pelas contribuições futuras para aperfeiçoamento deste estudo.

A professora Simone Martins, com quem passei horas e horas desde o meu mestrado quando a conheci e desde lá sempre conto com a sua parceria e incentivo.

Não posso me esquecer nestes agradecimentos dos professores e colaboradores do Departamento de Administração e Contabilidade que me permitiram atuar durante dois anos como professor, este período foi a realização de um sonho. Agradeço também aos 876 estudantes com quem convivi. Foi esta atividade que me manteve de pé quando caminhar estava difícil.

Por último, preciso citar, de forma muito especial, a Empresa Júnior de Contabilidade – CECCO onde fui supervisor por pouco mais de um ano. Apesar do curto período, foi a minha melhor experiência profissional. Muito obrigado por me aceitarem neste papel, a motivação, a alegria, o entusiasmo e a dedicação de vocês me ensinaram muito e contribuíram ainda mais para finalizar este trabalho. Por isso, faço questão nomear todos os membros da CECCO com quem tive o prazer de conviver: Aline Botelho, Ana Paula Paiva, Ana Paula Teixeira, Andreza de Carvalho, Aparecida Carmo, Camila do Carmo, Carlos Martins, Caroline Valente, Clarice Miguel, Daniel Cretton, Daniel Martins, Edielso Messias, Edivânia Medina, Eliene Santana, Esthéfany Fialho, Fernanda Moreira, Gabriel Castro, Gislene Magalhães, Gleiskelly Martins, Heliege Oliveira, Hendichere Lira, Isabel Caldeira, Isabela Marques, Israel Shoyti, Jamilly Damacena, Júlia La Serra, Juliana Pereira, Lara Ravene, Leoni Campos, Letícia Gomes Teixeira, Lucas de Paula, Lucas Hernantes, Marcilene Coelho, Maria Eugênia, Maria Luísa Evangelista, Matheus Dutra, Milena Bibiano, Roberta Teixeira, Rodrigo Xavier, Thaiane Porto, Tiago Carneiro, Vanessa Mundim, Victor Machado, Victor Hugo Silva, Victor Souza Sant'Anna, William Rodrigues.

RESUMO

LOPES, Bruno de Jesus, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2017. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de Instrumentos de Avaliação de Políticas e Fiscalização de Programas Governamentais.** Orientadora: Sheila Maria Doula.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é uma política pública implementada no país há mais de 60 anos de forma ininterrupta com o objetivo de oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação pública. A implementação do Programa ocorre em todos os municípios brasileiros por meio do recebimento de recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela realização de diversas outras ações normatizadas pelo Governo Central. Neste contexto, considerando o campo teórico que analisa a implementação de uma política pública por vertentes *top-down* ou *botton-up* e também, pelo modelo federativo brasileiro e as dificuldades socioeconômicas vivenciadas pelos municípios, buscou-se com esta tese identificar aspectos na política pública que afetam sua implementação e responder ao seguinte questionamento: os problemas encontrados na implementação do PNAE são de origem do modelo formulado ou do elo burocrático no nível da implementação? Com base neste problema de pesquisa, objetivou-se identificar os principais gargalos do processo de implementação do PNAE em âmbito nacional e seus possíveis fatores geradores. Inicialmente, partiu-se da hipótese que os problemas na implementação do Programa se originam das diretrizes pouco plurais para execução do PNAE e dos interesses locais individuais dos burocratas. A metodologia utilizada na construção do estudo foi a análise documental e de conteúdo dos relatórios de Fiscalização dos Entes Federativos do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, Relatórios da Auditoria Anual de Contas e dos Relatórios de Gestão do FNDE, além do Estado da Arte com as pesquisas científicas que estudam o PNAE. Por último, foi feita a Correlação de Pearson entre os dados encontrados e índices socioeconômicos. Os resultados encontrados apontaram falhas em todas as etapas necessárias para implementação do PNAE, tanto por dificuldades devido às diretrizes normativas quanto por falhas na gestão. Concluiu-se por este trabalho que o problema na implementação das políticas públicas no Brasil não se dá apenas pelo desenho institucional federativo que, em uma contradição, fortalece ao mesmo tempo que enfraquece o município, mas também, pela atuação de gestores municipais, destacando assim a necessidade de se estruturar um sistema de controle e fiscalização do PNAE, por

parte do FNDE, mais efetivo, além de se criar ferramentas e indicadores para avaliar o alcance dos objetivos do Programa que possam provocar mudanças de acordo com as especificidades dos municípios brasileiros.

ABSTRACT

LOPES, Bruno de Jesus, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December, 2017. **Analysis of the Implementation of the National School Feeding Program (PNAE) from Policy Evaluation Instruments and Government Programs Inspection.** Advisor: Sheila Maria Doula.

The National School Feeding Program (PNAE) is a public policy implemented in Brazil for more than 60 years in an uninterrupted manner with the objective of offering school meals and food and nutrition education to students of all stages of public education. The implementation of the Program occurs in all Brazilian municipalities through the receipt of public funds passed on by the National Education Development Fund (FNDE) and by the performance of several other actions regulated by the Central Government. In this context, considering the theoretical field that analyzes the implementation of a public policy by top-down or bottom-up slopes and also, by the Brazilian federative model and the socioeconomic difficulties experienced by the municipalities, we sought with this thesis to identify aspects in public policy which affect its implementation and answer the following question: do the problems encountered in the implementation of the PNAE originate from the formulated model or the bureaucratic link at the implementation level? Based on this research problem, the objective was to identify the main bottlenecks in the PNAE implementation process at the national level and their possible generating factors. Initially, it was hypothesized that the problems in the implementation of the Program stem from the little plural guidelines for the execution of the PNAE and the local interests of individual bureaucrats. The methodology used in the construction of the study was the documentary and content analysis of the Inspection Reports of the Federative Entities of the Ministry of Transparency and General Controllershship of the Union, Reports of the Annual Audit of Accounts and the Management Reports of FNDE, besides the State of Art with the scientific studies that study the PNAE. Finally, Pearson's correlation was made between the data found and socioeconomic indexes. The results pointed out failures in all the steps necessary to implement the PNAE, both due to difficulties due to normative guidelines and due to management failures. It was concluded that the problem in the implementation of public policies in Brazil is not only due to the federative institutional design that, in a contradiction, strengthens at the same time that it weakens the municipality, but also, through the actions of municipal managers, thus highlighting the need to structure a more effective PNAE control and inspection system by the FNDE, as well as to create tools and indicators to evaluate the achievement of the Program's

objectives that can bring about changes according to the specificities of the Brazilian municipalities.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União dos anos de 2009 a 2016.....	38
Tabela 2: Distribuição de Artigos por Categoria e Periódicos de 2009 a 2016.....	46
Tabela 3: Distribuição dos Artigos por Categoria e Área de Conhecimento de 2009 a 2016.....	47
Tabela 4: Distribuição de Artigos por Categoria e ano de Publicação	48
Tabela 5: Parâmetros Numéricos Mínimos de Referência, por Entidade Executora, Para A Educação Básica.....	52
Tabela 6: Distribuição do Universo de Dados Analisados por Região.....	68
Tabela 7: Distribuição do Universo de Dados Analisados por Estado	68
Tabela 8: Distribuição do Número e Porcentagem de Ocorrências por Região	70
Tabela 9: Caracterização dos Estados Brasileiros.....	71
Tabela 10: Distribuição de Relatórios por Número de Ocorrências por Região.....	73
Tabela 11: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Nordeste	74
Tabela 12: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Centro-Oeste ..	75
Tabela 13: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Sul	77
Tabela 14: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Sudeste	78
Tabela 15: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Norte.....	81
Tabela 16: Constatações Relacionadas a Problemas na Gestão dos Recursos.....	82
Tabela 17: Constatações Relacionadas a Movimentações Financeiras e Execução das Despesas com o Programa	84
Tabela 18: Municípios sem Nutricionistas ou com Ausência de Nutricionista ou Quadro Técnico Insuficiente por Região	88
Tabela 19: Irregularidade na Atuação do Profissional Nutricionista.....	90
Tabela 20: Categorias com Elementos que Podem Indicar Situações Corruptivas	99
Tabela 21: Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Abaixo dos 30% por Região	102
Tabela 22: Manifestação do Município ao não Atingir o Percentual exigido de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar	102
Tabela 23: Constatações Relacionadas a Problemas Estruturais por Região.....	107
Tabela 24: Número e Porcentagem de Constatações Relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar e sua Atuação	113

Tabela 25: Caracterização da Controladoria Geral da União para a Atuação do Conselho de Alimentação Escolar.....	113
Tabela 26: Aspectos Deficitários a Atuação do Conselho de Alimentação Escolar	115
Tabela 27: Número de Constatações Relacionadas à Estruturação do Conselho de Alimentação Escolar	116
Tabela 28: Manifestação do Poder Executivo sobre a Existência de Dificuldades Relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar	118
Tabela 29: Montante de Recursos Transferido pelo FNDE para Implementação do PNAE nos Municípios	121
Tabela 30: Correlação de Pearson entre o Total de Ocorrências e os Índices Socioeconômicos.....	135

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Representação Gráfica da Implementação do PNAE em nível Municipal.....	35
Figura 2: Processo de Construção das Categorias de Análise	41
Figura 3: Mapeamento da Relação Científica entre os Pesquisadores que Analisam ao Menos um Aspecto Relacionado ao PNAE.	44
Figura 4: Distribuição Geográfica dos Campos de Estudos.	45
Figura 5: Principais temas estudados na Categoria Nutrição.	53
Figura 6: Processo de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União	66
Figura 7: Mapa do Brasil do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010. ..	72
Figura 8: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Nordeste.	74
Figura 9: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Centro-Oeste.....	76
Figura 10: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Sul. ..	77
Figura 11: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Sudeste.	79
Figura 12: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Norte.	80
Figura 13: Distribuição das Ocorrências Relacionadas a Falhas no Processo de Compras Governamentais.....	95
Figura 14: Relato de Dificuldades no Município para Execução das Compras Governamentais.....	98
Figura 15: Constatações Relacionadas ao Controle de Estoque por Região.....	109
Figura 16: Apresentação Gráfica das Correlações Encontradas entre o Total de ocorrências e os Índices Socioeconômicos.	134

SUMÁRIO

PARTE I	1
APRESENTAÇÃO	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL	7
1.1. Políticas Públicas	7
1.1.1. Implementação de Políticas Públicas	11
1.1.2. Avaliação de Políticas Públicas	14
1.2. Coordenação Federativa no Processo de Implementação das Políticas Públicas	16
2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL BRASILEIRO	21
3. Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas Diretrizes Normativas	29
4. METODOLOGIA	37
4.1. Coleta de Dados	37
4.2. Análise Documental e Análise de Conteúdo	40
4.3. Correlação de Pearson.	42
PARTE II	43
5. RESULTADOS	43
5.1. Estado da Arte	43
5.1.1. Gestão do PNAE	48
5.1.2. Equipe de Nutricionistas e Nutrição	52
5.1.3. Gestão e Controle dos Alimentos e da Estrutura Física	57
5.1.4. Gestão das Compras Governamentais	58
5.1.5. Controle Social	62
5.2. Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos	65
5.2.1. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União	65
5.2.2. Descrição do Universo Pesquisado	67
5.2.3. Mapeamento das Regiões e Número de Ocorrências	70

5.2.4.	Gestão do PNAE.....	81
5.2.5.	Equipe de Nutricionistas e Nutrição.....	88
5.2.6.	Gestão das Compras Governamentais	91
5.2.7.	Gestão e Controle dos Alimentos e da Estrutura Física	105
5.2.8.	Controle Social	110
5.3.	Relatórios Internos	120
5.3.1.	Relatórios de Gestão	122
5.3.2.	Relatórios da Auditoria Anual de Contas.....	125
6.	SÍNTESE DOS RESULTADOS E CORRELAÇÃO DE PEARSON	130
7.	CONCLUSÕES	139
8.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142
8.1.	Leis, Decretos e Instruções Normativas.....	151
9.	ANEXOS	152
	Anexo A	152
	Anexo B	159
	Anexo C	168

PARTE I

APRESENTAÇÃO

O olhar sobre as políticas públicas possibilita um campo diversificado de análise e discussões, desde as rodas informais de conversas até estudos científicos abrangentes como os de Frey (2000), Souza (2006) e Sechi (2013) que trazem análises sobre o campo teórico das políticas públicas e também, estudos mais específicos, que focalizam em uma ou outra política pública, como Delgado (1994), Schneider (2010) e Peixinho (2013).

Destaca-se assim a imensidão de trabalhos acadêmicos que abordam como tema principal as políticas públicas, tal fato, tende a reduzir o efeito inovador de uma pesquisa e a sua complexidade quando se diz: “estou analisando a implementação de uma política pública”. Esse sentimento, junto ao desejo pelo inédito, perdurou por grande parte da caminhada de doutoramento, desde a construção do projeto de pesquisa até a defesa do projeto definitivo daquilo que se tornaria a tese.

Nesta perspectiva, tomei como foco de estudo a implementação de políticas públicas por intermédio do Ciclo de Políticas Públicas e selecionei o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE para tal. A escolha deste programa se deu por este alcançar atores diferentes e de formas particulares, seja em seu objetivo primordial de alimentar a população em fase escolar, até a promoção do desenvolvimento local e da agricultura familiar com a aquisição de alimentos nos municípios.

Em relação à etapa a se estudar, a implementação de políticas públicas, esta vontade vem principalmente por um forte interesse em pensar mudanças que fortaleçam a democracia e tornem a máquina estatal mais eficiente do ponto de vista da distribuição dos recursos, equidade social na implementação das políticas, desenvolvimento local e gestão municipal. Além disso, o atual cenário político, econômico e democrático brasileiro é propenso para tal análise, o que também serviu como meio motivador para a construção deste trabalho.

Como se sabe, o Brasil, no intervalo de pouco mais de um século, passou por profundas mudanças estruturais no modelo de Estado, com períodos nos quais se caracterizava por ser burocrático, neoliberal e, atualmente, em busca de um modelo de governança pública (PAULA, 2015). Devido a essas alterações, a estrutura governamental também passou por modificações que provocaram diferentes estímulos na formação da cultura política brasileira que refletiram sobre as práticas políticas. Essas mudanças, em um curto intervalo de tempo, resultaram em um cenário político,

econômico e social instável, com períodos de crescimento econômico e desenvolvimento social, mas também por períodos de retrocessos e insegurança como a do período recente. Neste contexto, de acordo com diversos fatos noticiados e indicadores socioeconômicos¹, foi apenas no ano de 2015, que esta situação se aproximou de índices alarmantes, derivados, em muito, dos conflitos de interesse entre os governantes, interesses individuais em desfavor do coletivo, ineficiência orçamentaria, planejamento falho e políticas públicas formuladas e implementadas com lacunas.

Dentre todos esses fatores, destaca-se as políticas públicas como um dos principais instrumentos para que mudanças significativas aconteçam, haja vista que as políticas públicas representam a transformação das diretrizes políticas em ação do Estado. Em uma definição com maior arcabouço teórico, a política pública pode ser definida como a soma das atividades dos governos agindo diretamente ou por intermédio de delegação no atendimento de demandas de grupos e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 2015). As políticas públicas representam um complexo emaranhado de relações e redes sociais que ocupam todas as suas fases do seu ciclo (FREY, 2000; SECHI 2013). Apesar de muitos autores descreverem este círculo de formas diferentes, quatro etapas são comuns: Formação da Agenda; Formulação da Política; Implementação e Avaliação da Política.

Até então, grande parte dos estudos científicos focalizam ou o processo de formulação da política e as relações existentes nessa etapa ou a avaliação de seus resultados. No entanto, uma das fases do ciclo de políticas públicas mais importantes, a implementação, ainda é pouco aprofundada empiricamente no país (LOTTA, 2010), o que remete ao primeiro parágrafo desta apresentação e a busca por um trabalho relevante sobre um aspecto ainda pouco pesquisado. Embora analisar as causas da formulação de uma política e seus efeitos seja importante, conhecer a sua implementação é um dos fatores que permitem descobrir o porquê de uma política ter sucesso ou não e identificar os desafios que se busca superar. É na implementação que todas as decisões tomadas pelos legisladores são colocadas em prática por meio da ação dos diversos atores sociais responsáveis pela concretização das diretrizes estabelecidas.

Os estudos que teorizam sobre a implementação de políticas públicas apresentam, no geral, duas abordagens teóricas distintas: uma de orientação *top-down* e outra *bottom-up* (PARSONS et al, 2007; OLIVEIRA, 2012; LIMA E D'ASCENZI, 2013).

¹ Alta taxa de desemprego; redução para zero da taxa de crescimento do PIB para 2017; recordes na elevação da cotação do Dólar em relação ao Real; redução dos índices que representam o grau de investimento do Brasil; corrupção na política cada dia mais visível além da crise parlamentar e verbas direcionadas para fins omissos.

A abordagem *top-down* analisa a implementação das políticas públicas com foco principal nos legisladores das políticas, estando o sucesso ou insucesso de um programa governamental ligado a mecanismos falhos no processo decisório ou de fiscalização e controle dos burocratas. Os estudos *botton-up* por outro lado, iniciam sua análise ao contrário; a política pública dependerá, por exemplo, das motivações, relações e interesses dos funcionários públicos responsáveis pela execução das políticas.

Motivado por essa percepção política e pela lacuna científica de estudos que analisam as políticas públicas a partir de sua implementação e que adotam as perspectivas *top-down* em conjunto com a *botton-up*, optou-se por se fazer esta análise. Para tal, como objeto de estudo para esta tese, escolheu-se um programa governamental universal implementado nos municípios brasileiros com recursos transferidos pelo governo central, no caso, o PNAE, programa que busca oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar para os estudantes da educação pública.

O PNAE é uma política pública de Estado, datada de 1954 e que vem sofrendo alteração em seus processos ao longo dos anos, adaptando-se a novos campos e a novas demandas, principalmente aquelas destinadas a atender a população rural em vista que o programa é representativo, também, de um contexto histórico e social de criação e modificações de políticas públicas para o setor agropecuário.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o fortalecimento das instituições representantes e dos movimentos sociais, novas políticas foram desenhadas para os agricultores familiares, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a Compra Institucional de gêneros alimentícios através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que aderiu, em 2009, à obrigatoriedade de se comprar alimentos provenientes da agricultura familiar com no mínimo 30% dos recursos repassados aos municípios pelo FNDE.

Tendo em vista a abrangência nacional do PNAE, optou-se por uma análise em nível nacional de modo a construir comparações regionais acerca da implementação do programa. As políticas públicas, em grande parte, são formuladas pela população eleita para exercer esse papel: definir as diretrizes legais a serem estabelecidas na implementação da política em território nacional. Assim, ao analisar o PNAE sob uma perspectiva com grande abrangência territorial de estudo, espera-se identificar aspectos na política pública que afetam sua implementação.

Como apresentado, o PNAE, apesar de objetivar primariamente a alimentação escolar e educação nutricional, atinge diversos públicos além dos beneficiados pelo

programa, como o comércio local e os agricultores familiares, e também, a sociedade civil e a educação democrática com o controle social demandado pelo PNAE. Neste sentido, a existência de problemas na implementação do Programa estudado, podem provocar a falta de oferta dos alimentos, desperdícios de recursos públicos cada vez mais escasso e o não desenvolvimento social e econômico dos agricultores familiares. Assim, busca-se neste estudo responder ao seguinte questionamento: os problemas encontrados na implementação do PNAE são de origem do modelo formulado ou do elo burocrático no nível da implementação? Com base neste problema de pesquisa, objetiva-se com este trabalho identificar os principais gargalos do processo de implementação do PNAE em âmbito nacional, seus possíveis fatores geradores e os desafios a serem superados. Inicialmente, parte-se da hipótese que os problemas na implementação do Programa se originam das diretrizes pouco plurais para execução do PNAE e dos interesses locais individuais dos burocratas.

Como metodologia, utilizou-se a análise documental oriunda de quatro fontes: a) os Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União (CGU), b) os Relatórios de Controle Internos do FNDE (elaborados pela CGU), c) os Relatórios de Gestão (elaborados pelo FNDE) e d) os artigos científicos da rede de pesquisadores que utilizam como objeto de análise o PNAE.

Em relação às pesquisas científicas, as redes de pesquisadores² têm servido como meio para fornecer e divulgar informações e análises para a sociedade, assim como insumos para a tomada de decisão (ARAÚJO, 2008). Este é o instrumento mais diversificado e complexo em virtude da liberdade que cada pesquisador tem em privilegiar determinados aspectos da realidade dentro de seu campo de conhecimento; no entanto, a possibilidade de recursos para deslocamento de pesquisadores para outras regiões (SPÓSITO, 2009) e o tempo disponibilizado são fatores que condicionam a pesquisa científica e limitam seus resultados. Apesar de analisarem variáveis diferentes e adotarem metodologias próprias de cada ciência, Chelimsky (1985) defende que a aplicação de métodos de pesquisa científica contribui na avaliação da política pública por abarcar diversos ângulos e aspectos de sua implementação.

No que se refere aos relatórios e auditorias de controle e de gestão representam instrumentos de acompanhamento interno das políticas. Estes relatórios apresentam como

² De acordo com Araújo (2008), são exemplos de Redes de Pesquisadores uma equipe que busca colegas em outras entidades para submeterem propostas a agências de fomento ou quando o governo convida (e subsidia) algumas entidades para estudar um problema. Além desses, a literatura internacional também considera como rede colaborativa arranjos identificados em co-autoria em uma dada área do conhecimento, partindo do princípio de que a divulgação conjunta denota uma parceria.

vantagem a facilidade de acesso às informações; no entanto, apresentam como desvantagem a possibilidade de juízo de valor e subjetividade no processo (CUNHA, 2006).

A terceira fonte documental é constituída pelos relatórios do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, uma agência anticorrupção encarregada de assistir ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições em assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (CGU, 2015). Estes relatórios apresentam um conjunto diversificado de informações sobre programas implementados nos municípios brasileiros que utilizam recursos federais. Em relação ao PNAE, por exemplo, é possível identificar variáveis como: percentual de compra dos agricultores familiares, número de nutricionistas registrados, funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, dentre outros.

Todos os dados disponíveis para compor esta tese foram analisados com base na análise documental e de conteúdo. Com base na teoria utilizada, principalmente sobre implementação de políticas públicas e com base nos dados, foram construídas categorias analíticas que permitiram analisar a implementação do PNAE. As Categorias utilizadas neste trabalho são apresentadas no tópico “Metodologia”.

A divisão do trabalho que segue nas próximas páginas busca responder ao questionamento sobre os problemas encontrados na implementação do PNAE e sua origem e ao objetivo de identificar os aspectos na política pública que afetam sua implementação; assim, a próxima seção deste documento apresenta um referencial teórico conceitual sobre as políticas públicas, definindo o campo e as etapas que a compõem ao considerá-las como um ciclo, destacando-se nesse ponto a implementação de políticas públicas. O tópico seguinte ao Referencial Teórico é uma Contextualização do Rural Brasileiro e a Construção do PNAE nos moldes atuais. Como apresentado, o PNAE passou por significativas mudanças ao longo dos anos e junto com elas, novas orientações e mobilizações do rural brasileiro contribuíram com a formação do programa. Essa contextualização histórica permite então compreender a formação do PNAE e as transformações de uma política devido aos novos *inputs* recebidos, o que retoma a concepção do ciclo de políticas públicas.

A seção relacionada à Metodologia apresenta os relatórios utilizados como fonte de dados para este trabalho, além da caracterização dos responsáveis por esses dados e descrição da metodologia aplicada por estes na construção dos relatórios. Nessa seção, serão detalhados também os métodos adotados nesta tese.

A Parte II deste trabalho se dedica a apresentar os resultados encontrados com o Estado da Arte, os Relatórios da Controladoria Geral e os Relatórios de Fiscalização Interna do FNDE e as conclusões desta Tese.

1. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITUAL

1.1. Políticas Públicas

Por ser um campo de conhecimento multidisciplinar, o termo “Políticas Públicas” possui diferentes conceituações e classificações. De acordo com Mead (1995), este é um campo inserido nos estudos sobre a política que analisa o governo à luz das ações públicas. De forma semelhante, Teixeira (2002) afirma que políticas públicas são instruções, princípios orientadores de ação do poder público para intervenções entre atores da sociedade e do Estado. Na mesma direção, Kelma (2006) define políticas públicas como um fenômeno complexo, um processo que consiste em decisões tomadas por indivíduos e organizações, com variações de acordo com a natureza do sistema político e suas ligações com a sociedade. Apesar de diferentes formas de conceituação, o termo segue a linha de que as políticas públicas são ações do governo que influenciam a sociedade. Para Souza:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p.26).

As políticas públicas representam processos que envolvem as relações entre o Estado e a Sociedade, principalmente como meio de gerar equilíbrios ou desequilíbrios entre determinados grupos sociais no intuito de promover a equidade social. Por este fato, o campo das políticas públicas sempre foi um campo controverso por ser permeado por conflitos que se fazem presentes em todas as etapas da política³, desde a identificação de um problema para criação de uma agenda política até a sua avaliação (FREY, 2000).

Estes conflitos são gerados em grande parte pelo fato de a política pública ser um sistema de relações entre elaboração e resultados, onde os *inputs* são recebidos de diversos meios, de partidos políticos, mídias e grupos de interesse da sociedade civil que exercem pressão nas diferentes etapas do processo, marcando-o pela permanente conflitualidade (EASTON, 1965).

Além das formulações conceituais acerca das políticas públicas, cabe nesta seção apresentar a sua evolução como ciência e seus principais autores, como foi apresentado por Souza (2006). O primeiro teórico do campo destacado por Souza (2006), Laswell (1958), introduziu a noção de diálogo entre os diferentes atores no processo de políticas

³ As etapas condizem com a tipologia do Ciclo de Políticas Públicas, como será apresentado adiante nesta seção.

públicas com a expressão *policy analysis*, de modo a conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Simon (1979), por outro lado, inseriu ao campo a consciência de que os decisores possuem racionalidade limitada. Os *policy makers* possuem conhecimento insuficiente para construir políticas, limitados, por exemplo, pelo tempo insuficiente para tomada de decisão, por desconhecimento do tamanho do problema estudado, pela falta de informação ou por informações incompletas e por interesses próprios dos legisladores que encaminham as políticas.

Simon (1979) afirma que as limitações da política seriam minimizadas pelo conhecimento racional. As decisões seriam divididas de forma a construir um conjunto de regras e de benefícios que minimizariam os problemas descritos. Ou seja, a decisão racional compreenderia o desenvolvimento de um sistema de valores, uma avaliação da importância relativa de cada um deles e a comparação das possíveis linhas de ação, de acordo com o sistema de valores construído. O objetivo da decisão racional descrito por Simon (1979) consiste, então, no processo de selecionar a melhor estratégia de ação dentre as que foram construídas. De forma geral, neste modelo, os decisores estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas podem melhor maximizá-los, sendo que a seleção da alternativa a ser implementada é realizada a partir de uma análise abrangente de cada aspecto e suas consequências.

De acordo com Souza (2006), o terceiro autor com contribuições significativas para o campo das políticas públicas foi Lindblom (1959), que questionou os dois autores citados em relação ao conceito de racionalidade. Lindblom (1959) incorpora outras variáveis no processo de formulação e análise de políticas públicas além da racionalidade. Dentre estas, destacam-se as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o papel das eleições para as políticas públicas, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. O modelo descrito por este autor considera a busca pela solução de problemas de forma gradual, sem produzir grandes modificações nos sistemas existentes, ou seja, sem provocar rupturas de qualquer natureza. Os tomadores de decisão estudam as modificações a serem estimuladas diante das alternativas comparadas que podem melhor produzir resultados. No modelo de Lindblom (1959), ao se considerar as relações entre os atores envolvidos no processo de políticas públicas, escolhe-se então a melhor alternativa como aquela que assegura maior acordo entre os interesses envolvidos.

O último autor, considerado por Souza (2006) como fundador da teoria na escola norte americana, é Easton (1965), que caracteriza a política pública como um sistema que recebe os *inputs* originários do meio ambiente (sociedade, grupos de interesse, etc.) e de

withinputs do próprio sistema político (partidos, legisladores, etc.). Os *inputs* expressam demandas por melhorias em serviços como os de saúde, educação, segurança pública, controle e produção de gêneros alimentícios, controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, dentre outras demandas. Os *withinputs* também expressam demandas e apoio provenientes do próprio sistema político: dos agentes do executivo, dos parlamentares, dos governadores de estado e do judiciário (EASTON, 1965). Pela contribuição de Easton (1965), considera-se que grande parte da atividade política se encontra na tentativa de satisfazer as demandas originadas pelos *inputs e withinputs*.

Observa-se assim que a política pública está ligada às ações do governo em uma determinada sociedade de modo a concretizar as demandas existentes por meio de políticas. Desse modo, o governo não se configura como um ente isolado que normatiza as políticas, e sim, um agente de mudança envolto em relações com grupos diversos, *inputs* variados e interesses pessoais distintos. Como apontado por Lowi (1972), é por intermédio da política pública que se faz o procedimento político, ou seja, para Lowi (1972), a normatização é uma das formas que o governo possui para controlar as ações da sociedade.

Ressalta-se que o campo das políticas públicas não possui um único modelo para análise e formulação, pelo contrário. Em seu estudo, Dye (2009) apresenta os seguintes modelos:

- a) No Modelo Institucional, uma ação apenas se transforma em uma política quando é formulada e implementada por alguma instituição governamental, existindo uma conexão entre a estrutura governamental e o conteúdo das políticas;
- b) No Modelo de Grupo, a interação entre os diferentes grupos de interesse é o fator mais importante da política. O grupo torna-se a ponte essencial entre indivíduo e governo, enquanto a política representa as lutas entre os grupos para influenciar as políticas públicas;
- c) No modelo denominado como Elite, a sociedade é caracterizada como apática e mal informada, assim as políticas fluem de forma *top-down* como resultados das preferências da elite;
- d) O Modelo Racional envolve uma orientação cuja escolha de uma política é pautada sobre o ganho social máximo que essa pode alcançar com base nos sacrifícios econômicos, sociais e políticos;

- e) No Modelo Processual, a política pública é concebida como um conjunto de processos político-administrativos, dividido em uma série de atividades. Nessa proposta de tese o modelo utilizado como foco de análise é o processual.

De acordo com Souza (2006), dentre os vários modelos e definições de políticas, alguns aspectos podem ser destacados:

A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.; A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados (SOUZA, 2006, s.p).

O modelo processual, ou sequencial, apresenta uma sequência onde as etapas ou ações são definidas de modo a identificar as fases na formulação de uma política pública. De acordo com Secchi (2010), a primeira fase desse ciclo de políticas consiste na Identificação do Problema. Nesta fase é realizado um diagnóstico sobre uma determinada contingência que necessite de mudanças estruturadas com base em políticas públicas.

Segundo Frey (2000), a etapa de Formação da Agenda, ou *Agenda-Setting*, consiste na fase onde um problema observado, seja por grupos de interesse, grupos políticos ou outros atores sociais, é incluído, ou não, na agenda política para aprofundamento das discussões.

A fase seguinte da agenda consiste na Formulação de Alternativas e na Tomada de Decisão. Para Rua (1997), nessa fase, a seleção do caminho a ser adotado é feita a partir de uma análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas consequências. Nesse ponto, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias possibilidades de ação. Segundo Frey (2000), normalmente precedem ao ato de decisão, os processos de conflitos e de acordos, envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração.

Quanto à fase de Implementação de Política, etapa seguinte à Tomada de Decisão, pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, que são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores. Segundo Secchi (2010), é nessa fase que são produzidos os resultados da política pública e também na qual se encontram os problemas e barreiras.

Segundo Silva e Melo (2000), a implementação é entendida como processo onde decisões são tomadas e não apenas 'implementadas'. Todos os atores sociais participam de conflitos inter jurisdicionais entre órgãos e instituições; brechas e ambiguidades legais são encontradas no processo e há omissões de normas operacionais, além de outros

fatores que permitem que os executores da política tomem decisões relevantes para reorientar e aperfeiçoar essa fase da política pública. A próxima seção contextualiza a fase de implementação das políticas públicas.

1.1.1. Implementação de Políticas Públicas

A implementação de programas governamentais tem sido entendida como uma das dimensões cruciais para se explicar o sucesso ou o insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas elaboradas pelos seus formuladores (SILVA e MELO, 2000). Esta etapa do ciclo de políticas públicas vai além das decisões do legislativo, pois envolvem órgãos públicos e diferentes agentes da sociedade nesse processo; por este motivo, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a interrompê-las (HÖFLING, 2001). De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), o campo de estudos da implementação de políticas públicas está atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Esta etapa consiste também no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política (SILVA e MELO, 2000).

O destaque na implementação das políticas públicas como campo de análise já está sendo construído há alguns anos, no entanto, como campo científico ainda é recente. Conforme apresentado por Parsons et al. (2007), por volta das décadas de 1970 e 1980 iniciou-se a percepção de que muitas políticas falhavam em alcançar seus resultados independente da forma como haviam sido elaboradas por seus formuladores, surgindo então a compreensão de que a complexidade existente no processo de implementação estava também ligada à atuação dos atores sociais responsáveis pela execução da política e que suas ações não estavam previstas na formulação da política. A título de exemplo, cita-se o trabalho da década de 1980 de Lipsky (2010), um dos pioneiros dos estudos sobre a implementação de políticas públicas, ao analisar o *Street-level bureaucracy* ou a “burocracia em nível da rua”. Nesse trabalho, o pesquisador analisou a atuação dos funcionários responsáveis pela implementação das políticas públicas e as dificuldades destes em executá-las de acordo com as suas diretrizes devido, em grande parte, às suas condições estruturais de trabalho e interesses particulares e políticos.

A implementação de políticas públicas transcende o papel burocrático do Estado de sua elaboração. A formulação da agenda de políticas pode partir de *inputs* diversos e com diferentes níveis de interesse individual ou coletivo. No entanto, a implementação da política depende não apenas dos legisladores que a formatam, mas também dos agentes públicos que a colocam em prática de acordo com suas orientações e interesses particulares (OLIVEIRA, 2012). Neste âmbito, Cline (2000) afirma que grande parte dos estudos sobre a análise da implementação das políticas públicas apontam as falhas que provocam o seu insucesso, ou seja, descreve que o “problema de implementação” molda a análise construída. Assim, o autor apresenta duas definições predominantes. A primeira, que a natureza do problema é administrativa organizacional e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. E a segunda decorre de que o conflito de interesses gera os problemas na implementação e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo.

Nessa direção, Lima e D'Ascenzi (2013) afirmam que existem duas abordagens predominantes na literatura sobre implementação de políticas públicas. Uma delas toma como foco de análise o processo de formulação da política pública e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam – modelo *top-down*; e a outra abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, tomando como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras – modelo *bottom-up*.

Lotta (2010) argumenta que a literatura apresenta diferentes concepções sobre como o processo de implementação da política se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (*top-down*) ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (*bottom-up*). Oliveira (2012) traz contribuições semelhantes. O autor define o modelo *top-down* a partir do ponto de vista dos formuladores das políticas como os principais atores deste processo e concentra sua atenção sobre fatores que podem ser manipulados ao nível do topo. O modelo *bottom-up* por sua vez, se orienta a partir dos grupos-alvo e dos prestadores de serviço em vista que as políticas são feitas também na base a partir das escolhas racionais dos implementadores.

O modelo *top-down* foi o primeiro a surgir oriundo da publicação do estudo “*New Towns in Town: Why a Federal Program Failed*” de Martha Derthick em 1972 e com o livro “*Implementation*” de Pressman e Wildvsky em 1973 (PARSONS et al., 2007). Segundo Oliveira (2012), nessa teoria, a relação entre os líderes eleitos e os burocratas (agentes responsáveis pela implementação das políticas públicas) é hierárquica. Os

burocratas ficam limitados pelo contrato a servir às autoridades políticas e sua responsabilidade primária é implementar a lei. A partir da orientação *top-down*, quando a implementação de uma política pública falha, é devido à percepção de problemas na elaboração de diretrizes para a política. Segundo o autor:

Este modelo presupone mucho acerca de la definición de las metas y la interacción y el comportamiento humano [...] simplemente excluye de manera flagrante toda consideración al modo en que las personas reales se comportan, en el mejor de los casos para comprender la relación lógica entre el insumo, el proceso y el resultado (PARSONS et al., 2007, p. 487).

O modelo *top-down* evidencia a relação dos legisladores com os colaboradores responsáveis pela implementação; no entanto, esta interação é fechada e hierárquica, sendo o burocrata controlado e fiscalizado pelos políticos eleitos. Nesse modelo, as falhas da política ocorrem ou pela falta de controle ou por desenhos de políticas com erros. De acordo com os pesquisadores que adotam essa abordagem teórica, os principais meios para garantir a implementação da política pública seriam um sistema de recompensas, como por exemplo, o incentivo financeiro aos burocratas e o controle dos resultados e fiscalização dos processos (WOOD e WATERMAN, 1991). Olivieri (2011), ao estudar os controles políticos sobre a burocracia e comparando o debate norte-americano com o brasileiro, traça os mecanismos de controle que podem ser discutidos no Brasil, dos quais destacam-se a nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, *personnel Power*, monitoramento (*oversight*) e legislação.

Em crítica à abordagem *top-down*, por esta não considerar as motivações e interesses dos burocratas na implementação das políticas públicas, a abordagem *bottom-up* surgiu, principalmente, das contribuições de Michael Lipsky em 1971. De acordo com o autor, os estudos acerca da implementação das políticas públicas deveriam considerar também a interação direta entre os burocratas responsáveis pela aplicação da política e os seus clientes. Segundo Parsons et al. (2007), os defensores da abordagem *bottom-up* afirmam que os estudos relacionados a essa teoria devem considerar os políticos e os burocratas e suas relações. Os estudos devem seguir um caminho inverso da política, considerando o seu ponto final o momento em que ela é aplicada para a sua base normativa. O modelo *bottom-up* considera que os processos de implementação envolvem dois contextos ou ambientes: as habilidades gerenciais e as culturais das organizações envolvidas na política pública (PARSONS, et al., 2007). Como apresentado por Lotta (2010), os resultados de sucesso ou fracasso não são por planos anteriores traçados pelos formuladores, e sim, pelo processo de implementação na base onde essa ocorre. Essa

perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis.

Hill (2006) afirma que as decisões sobre uma política devem ser deixadas para serem realizadas pelos burocratas porque, por exemplo, há impossibilidade de resolver alguns conflitos durante a fase de formulação de uma política pública, o que pode ser feito pelos implementadores por estes estarem melhor preparados para tomar decisões-chave, já que o verdadeiro impacto das novas medidas é desconhecido por seus formuladores e as decisões diárias envolvem também as negociações e compromissos com grupos em nível local. Como apresentado por Matland (1995), ao sistematizar a literatura sobre a implementação de políticas públicas, no momento em que o setor público encontra com os cidadãos, fatores contextuais, por exemplo, podem dominar as regras criadas pelos formuladores e estes serão incapazes de controlar o processo.

Como observado, ambas as vertentes teóricas (*top-down* e *bottom-up*) trazem significativas contribuições para compreensão do processo de implementação das políticas públicas, o que é importante observar na dinâmica brasileira devido à forma como a política é formulada e implementada, principalmente após a Constituição Federal de 1988, o que será discutido na seção 1.2.. Por este motivo, optou-se pela análise das duas abordagens nesta tese, como apresentado por Lazin (1994), ao analisar o sistema de implementação de políticas públicas em Israel. De acordo com o autor, há a necessidade de combinar ambas as vertentes para promover um efetivo olhar sobre a implementação. No entanto, cabe destacar neste estudo também, a etapa que corresponde a Avaliação de Políticas Públicas

1.1.2. Avaliação de Políticas Públicas

Apesar de a fase de avaliação das políticas públicas não ser o foco deste estudo, cabe aqui uma pequena contextualização desta etapa pelo fato de muitos autores interpretarem a avaliação como uma análise do processo de implementação de uma política, ou seja, não a distingue como uma avaliação dos resultados, mas sim, da forma como está sendo implementada.

A avaliação de políticas públicas possui três funções: informação, realocação de recursos e legitimação (DERLIEN, 2001). Para Frey (2000), a avaliação relaciona-se à apreciação dos programas já implementados e seus impactos efetivos, podendo levar à suspensão ou ao fim do ciclo político ou, caso contrário, dar início a um novo ciclo, ou

seja, a uma nova fase de percepção de problemas. Secchi (2010) por outro lado, relaciona a avaliação da política pública com a implementação, afirmando que a etapa consiste em apreciar o processo de implementação da política e seu estado para conhecer o nível de redução do problema provocado.

A fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, ou seja, como “aprendizagem política” (PRITTWITZ, 1994). Nesse mesmo sentido, observa-se que os programas governamentais necessitam de monitoramento avaliativo contínuo no que tange à eficácia de uma política, principalmente ao considerar os beneficiários das ações do governo (ALA-HARJA e HELSASON, 2000).

Em relação à classificação da etapa de Avaliação de Políticas Públicas, Cotta (2001) afirma que essa, em grande parte, é classificada de acordo com o seu *timing*, da posição do avaliador quanto à política e da natureza do objeto avaliado.

De acordo com o *timing* da avaliação, esta pode ser antes (*ex-ante*), durante e após a implementação (*ex-post*). Segundo Lobo (1998), a avaliação *ex-ante* consiste na análise do custo-benefício, do custo-efetividade e das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos. A avaliação durante a implementação da política pública, ou intermediária, de acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), busca dar suporte para gestão no processo de implementação e desenvolvimento dos programas governamentais. Por fim, a avaliação *ex-post* ocorre após a aplicação da política, visando analisar resultados, com os impactos gerados e processos, ou seja, avalia a eficácia e o julgamento do valor geral do programa.

A posição do avaliador da política pode ser interna, externa ou semi-independente. A necessidade dessa classificação condiz com a confiabilidade dos resultados encontrados. Por exemplo, a avaliação interna pode passar por vieses de pesquisa com o intuito de não prejudicar a imagem do governo. Um agente externo por outro lado, pode buscar por informações negativas com o propósito contrário. De acordo com Arretche (1998), o importante é a neutralidade da avaliação.

Vale ressaltar que o campo relacionado à avaliação de políticas públicas nos países da América Latina começou a ser valorizado apenas por volta da década de 1990. De acordo com Faria (2005), tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado.

A partir dessa valorização, os objetivos da avaliação foram se modificando, passando de apenas uma ferramenta para geração de informações, até tornar-se

instrumento para planejamento e realocação de recursos, caminho esse seguido, segundo Faria (2005), por fatores políticos e econômicos específicos e também por uma modificação nos atores políticos em posição dominante no governo do Estado.

Albæk (1998), ao descrever os significados da avaliação de políticas públicas, afirma que no início desse processo, por volta da década de 1960, nos Estados Unidos da América, essa era feita apenas como ferramenta de planejamento para os integrantes de alto escalão do governo e foi descrita como *top-down*; visava garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. Apenas por volta da década de 1990 essa orientação de cima-para-baixo começou a se reverter em políticas *botton-up*, a serviço das reformas do setor público.

De acordo com Caiden e Caiden (2001), na América Latina, durante a década de 1990, a avaliação de políticas públicas se fortaleceu principalmente pela adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, pela busca de melhoria, tanto na eficiência quanto na produtividade das políticas públicas, na ampliação da flexibilidade gerencial e na capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores. No Brasil, esse período reflete o contexto político da (re)democratização do país, o que condiz com uma fase de transição e de mudanças no processo decisório das políticas, nos seus conteúdos, no processo de implementação e nas agências públicas (O'DONNELL, 1989).

1.2. Coordenação Federativa no Processo de Implementação das Políticas Públicas

Como apresentado na seção “Implementação de Políticas Públicas”, as abordagens teóricas existentes, buscam compreender o sucesso ou a falha de uma política pública por lentes teóricas *top-down* (na ação dos formuladores em criar mecanismos hierárquicos de controle e fiscalização sob a implementação política) e *botton-up* (na ação dos implementadores, os reais conhecedores sobre as demandas locais para decidir sobre os rumos das políticas).

Para entendimento do processo de implementação de políticas públicas no Brasil, se faz necessário compreender o quadro regulatório, o nível de responsabilidade e autoridade local para formação da agenda política e a sua autonomia financeira para implementação. Neste sentido, esta seção apresenta algumas discussões relacionadas ao pacto federativo e ao processo de descentralização iniciado com a Constituição de 1988

quando os municípios, se tornaram membros federativos e responsáveis pela implementação das políticas locais.

Diferente do modelo de Estado Unitário, onde todos os processos políticos e administrativos são centralizados, a

Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. [...] Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

No Brasil, o processo constituinte iniciado na década de 1980 e concluído com a Constituição Federal retornou aos estados a sua autonomia e tornou os municípios entes federativos, dando-lhes um espaço inédito na Federação brasileira, garantindo aos governos subnacionais instrumentos para fazer inovações em políticas públicas (ABRUCIO e SANO, 2011), o que ocorreu em muitas localidades.

Neste sentido, a Constituição iniciou o processo de redemocratização (o país saía de um período de governo autoritário) e de descentralização. No entanto, o nosso modelo foi instituído sem o devido planejamento em termos das preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação política e com coordenação federativa local (ABRUCIO, 2005). Não foram criadas de imediato ferramentas para coordenação de ações entre os entes federados, ficando as soluções a cargo de decisões posteriores, dos governos que se seguiram nas décadas de 1990 e 2000 (PALOTTI e MACHADO, 2014).

Este processo, como apresentado por Arretche (2003), veio sobrecarregado de expectativas sobre a gestão local de políticas públicas em relação a resultados desejáveis da ação do Estado. De acordo com a autora:

Democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários estão no topo da lista dos resultados virtuosos da descentralização, em oposição aos vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20 (ARRETICHE, 2003, p. 332).

Tratava-se da compreensão de que o governo local seria o *locus* para a concepção de políticas mais justas, propostas e implementadas de maneira mais democrática. Com a municipalização vislumbrou-se encontrar o equilíbrio entre a eficiência e a inserção social nos assuntos políticos e administrativos. De acordo com Franzese (2010, p. 95), com a Constituição houve a responsabilização do município para a provisão de serviços, “mais

próximos das demandas e da cobrança da população”. No entanto, cabe destacar a afirmação trazida por Souza (2004) ao considerar a falta de pluralização e universalização das normas para os municípios brasileiros apesar de no país as diferenças serem significativas. De acordo com a autora, a definição oficial de município não faz nenhum tipo de distinção entre os mais de 5.000 municípios existentes, nem mesmo em relação ao grau de urbanização e à separação entre áreas urbanas e rurais, assim como entre a sede e os distritos municipais. Essa uniformidade entre todos os municípios também significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas e independente das capacidades locais, o que é reforçado por Souza e Carvalho (1999). As autoras afirmam que as desigualdades existentes no país são traduzidas nas grandes diferenças nas condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas dos entes subnacionais, interferindo diretamente em sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. Como apresentado por Abrucio (2005):

As conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros. Em especial, cinco são as questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos municípios do país: a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Neste sentido, o resultado encontrado com o processo de municipalização foi uma fragmentação na promoção de políticas públicas ao longo de todos os municípios brasileiros devido às diferenças apresentadas, além do fato de a maior parcela das municipalidades dispor de uma máquina administrativa precária (ABRUCIO, 2005), que faz com que os problemas a serem enfrentados pelos governos locais sejam diferentes e que suas capacidades fiscal e administrativa para tal enfrentamento sejam bastante desiguais (FRANZESE, 2010).

Somando a estes fatores, a orientação competitiva entre os entes federativos fundamentada na busca de recursos públicos, na década de 1990, fez com que o governo federal criasse meios regulatórios para a universalização e equidade da oferta das políticas sociais como meio de suprir as necessidades dos municípios e diminuir as desigualdades entre estes. Essas políticas eram norteadas principalmente pela transferência de recursos para sua execução associada à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. Neste processo, observa-se uma tendência, por parte do governo federal, de coordenação federativa na maioria das áreas

de políticas sociais com uma orientação (re)centralizadora (Abrucio, 2005), ou seja, o processo de descentralização veio combinado com uma tentativa de não diminuir a importância estratégica do poder central em relação a seu papel redistributivo (ARRETICHE, 2012). A coordenação federativa pode ser entendida assim como o processo de criação ou utilização de regras pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente, onde as políticas públicas sociais brasileiras se concretizam com o governo federal normatizando-as e financiando-as e sendo os municípios responsáveis pela sua implementação.

De acordo com Lotta et al. (2014),

Esse movimento de coordenação, que pode ser observado em algumas políticas desde a década de 1990 e, em outras, a partir dos anos 2000, expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. Esses programas, planos e sistemas, em sua maioria, propõem a estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização de ações coordenadas pelo governo federal, o qual, em geral, exige contrapartidas dos entes subnacionais, oferece incentivos e promove induções que interferem na distribuição das competências dentro da federação (LOTTA et al, 2014, p. 4).

Assim, conforme analisado por Souza (2004), o desenho institucional da política brasileira após a Constituição, iniciado com a reforma administrativa no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais para a ocorrência da liberação dos recursos. Em contrassenso, as normativas descentralizadoras foram substituídas, implicando na não transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros, principalmente pelo modelo de arrecadação destes. Neste sentido, como apresentado por Souza (2002), no Brasil, assim como em países que são marcados por alto grau de heterogeneidade, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para problemas já existentes, como os das expressivas desigualdades inter e intrarregionais.

Conforme Arretche (2012),

A autoridade tributária das unidades constituintes no Brasil é regida por regras federais homogêneas. Governos locais ou estaduais não estão autorizados a coletar impostos livremente, mesmo que seus cidadãos aceitassem pagá-los. [...] os governos municipais no Brasil estão autorizados a taxar apenas a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade. Embora esta possa parecer uma ampla base tributária, sua autoridade tributária está limitada à definição das alíquotas de arrecadação destes impostos. Portanto, a autonomia

tributária dos governos municipais no Brasil está limitada à definição das alíquotas de seus próprios impostos (ARRETCHE, 2012, p. 597).

Neste mesmo sentido, de forma complementar, Souza (2004) apresenta que a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, no entanto, o fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os municípios com maior número de habitantes. Além da arrecadação própria, há também as transferências estaduais, via ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Neste, os municípios de pequeno porte também são penalizados, visto que essas transferências são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município. Tais limitações são parcialmente compensadas pelas transferências federais via o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. No entanto, como observam Tótor e Chaia (2002), mesmo com o aporte de recursos, os municípios não compartilham condições semelhantes para a provisão das políticas e sugerem que o FPM, que passou a compor boa parte da receita municipal, pouco contribui para reduzir as diferenças intermunicipais em termos de capacidade institucional. Além destes recursos, há também os valores transferidos pela União para a implementação de políticas a nível municipal, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar estudado nesta tese. Estas receitas são um componente recente das políticas de redução das desigualdades territoriais de receita e estão vinculadas a políticas específicas (ARRETCHE, 2012).

Observa-se nesta seção que o processo de descentralização foi acompanhado nos anos posteriores por um outro, de recentralização, principalmente para as políticas universais de cunho social, onde o governo Federal transfere os recursos para os municípios e estes perdem a sua autonomia decisória para sua utilização já que, as normativas são definidas pela União e são homogêneas para todas as regiões. No entanto, as grandes heterogeneidades entre os municípios, acompanhada de sistemas de arrecadação igualitários, como apresentado, tendem a provocar aumento das desigualdades e, conseqüentemente, as políticas não alcançam a equidade esperada como resultado.

No tópico seguinte, apresenta-se a contextualização das políticas públicas para o rural brasileiro. Este permitirá compreender as adaptações e construções dos programas governamentais, assim como a ampliação do PNAE para beneficiar também os agricultores familiares.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL BRASILEIRO

Nem sempre as políticas públicas alcançam resultados benéficos a todos os segmentos sociais, pelo contrário, podem ser gerados desequilíbrios econômicos e sociais que alteram a forma de vida da população afetada. Um exemplo que contribui para o entendimento de como as políticas públicas podem provocar impactos negativos refere-se às ações do governo para a modernização da agricultura brasileira iniciadas por volta da década de 1960 onde os grandes produtores se beneficiaram em desfavor dos pequenos.

Ao construir um balanço histórico/político brasileiro com base nas políticas construídas para o setor rural, observa-se que estas traduzem a formação política e cultural do país, pois, as principais mudanças no rural estavam fortemente interligadas às variações dos modelos e estruturas de governo, assim como o campo econômico nacional, assim, inicialmente nesta seção, apresenta-se as fases políticas e democráticas no Brasil para, na sequência, contextualiza-la com as políticas públicas para o rural.

Ao considerar o intervalo de tempo que vai do final do regime colonial brasileiro até os dias de hoje, observa-se que o período caracterizado como democrático representa uma pequena faixa de tempo. As primeiras experiências em moldes de um Estado Democrático se deram apenas nas décadas que compreendem o período de 1945 a 1964 e após a década de 1980. Nos demais períodos do século XX, o Brasil constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas do espaço político.

Em um primeiro momento, com a proclamação da República, as elites agrárias assumiram o poder central por mais de três décadas com forte apelo a figura do Coronel, formando a chamada *República Oligárquica* (1894-1930) (FAORO, 2013, p. 243).

Para Leal (2012) a história brasileira entre os séculos XIX e início do XX revela que no âmbito rural, o coronel era um “bem amado”. A sua clientela – isto é, a imensa maioria de camponeses miseráveis que dele dependiam, giravam ao seu redor, e dispunham dos favores e devotavam a ele absoluta fidelidade.

Em 1945 foi instituído o regime democrático, quando ocorreu a primeira eleição presidencial considerada democrática por ser direta e por incluir o voto da mulher. Em 1964, esta fase foi interrompida com o golpe militar, significando uma ruptura com a ordem democrática; impôs-se a forma de governo autoritário, levando, inclusive, ao fechamento do Congresso Nacional (por duas vezes, em 1968 e 1977), com suspensão de eleições para presidente e direitos civis. Foi um período marcado por cassação de direitos

políticos de opositores, por repressão de movimentos sociais, por censura aos meios de comunicação, pelo uso de métodos violentos contra os opositores ao regime.

Na década de 1970 mudanças econômicas e políticas provocaram a emergência de novas demandas sociais. O impacto da nova ordem estabelecida foi relativamente positivo no que se refere ao aumento da eficiência da máquina pública, mas também “contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil do processo decisório” (PAULA et al., 2010, p. 107). Aspectos negativos como a crise econômica e a exclusão da sociedade civil do processo decisório deram origem aos movimentos e mobilizações sociais e da juventude brasileira, fortalecendo a articulação e as reivindicações populares junto ao poder público.

As reivindicações focalizavam a participação da sociedade na gestão de direitos e interesses, na definição do tipo de sociedade em que os grupos se querem incluídos e da construção de uma nova relação da sociedade com o Estado (DAGNINO, 1994).

Dentre estes períodos, as políticas públicas também sofreram mudanças de forma que as características de governo, assim como os grupos de maior força no cenário econômico e político, prevaleciam sobre as orientações políticas. Este aspecto sobre a política pública e o Estado merece ser destacado principalmente quando se pensa no envolvimento do governo com os setores rurais, já que, de acordo com Santana et al. (2014), “a política agrícola nacional vem se transformando continuamente em resposta ao conjunto de pressões econômicas, políticas, sociais, internacionais e ambientais” (SANTANA et al., 2014, p. 797).

Dessa forma, as principais políticas para o rural brasileiro no período onde o regime burocrático (governo militar orientado para o crescimento econômico brasileiro) se fez presente foram para desenvolvimento agrícola. Um dos motivos para a estruturação econômica do setor agrícola se deu pela redução do PIB deste setor em contrapartida ao setor industrial que estava aumentando. O PIB da indústria era 50% maior do que o agrícola no período (BARROS, 2014). Outro aspecto que contribuiu para alavancagem econômica de forma capitalista foi a orientação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) para fortalecimento da economia dos países Latino Americanos e Caribenhos. Esses países deram início à discussão de uma agenda de políticas públicas voltadas para o crescimento e desenvolvimento econômico e social.

Essa dinâmica se deu principalmente pelo fato de esses países terem dificuldades em se manter no mercado internacional, resultado da fragilidade política após o período de colonização, obrigando-os a focarem os esforços apenas no fornecimento de matérias-primas ou no desenvolvimento de uma única cultura agrícola, como a do café no Brasil.

Nesse período o governo brasileiro adotou a estratégia de industrialização por substituição de importações como uma tentativa de superar a defasagem que separava o Brasil das economias capitalistas industrializadas (BIELSCHOWSKY, 2006). Essas medidas inseriram na agenda política nacional orientação para a institucionalização da modernização tecnológica da agricultura (GRISA, 2012), que apesar de alcançar os objetivos de alavancagem produtiva, gerou um acentuado desequilíbrio social, principalmente entre a população do meio rural brasileiro (DELGADO, 2010).

As políticas agrícolas da década de 1960 objetivaram a modernização de todo o complexo agroindustrial onde os grandes empresários saíram como os maiores beneficiados por tais políticas. Assim, a agricultura do país, até mesmo aquela praticada em moldes tradicionais e de auto consumo, sofreu profundas mudanças estruturais que visaram inseri-la em um complexo agroindustrial, já que não apenas a agricultura se modernizou, mas também a indústria de insumos e maquinários, a de comercialização como as beneficiadoras e as transportadoras, além da oferta de assistência técnica através dos extensionistas rurais. Deste modelo, foram excluídos os pequenos proprietários de terra, que tiveram de optar pela vulnerabilidade da vida no campo, trabalhar para os grandes proprietários de forma assalariada ou buscar oportunidades nos centros urbanos.

A implementação da política de modernização da agricultura se legitimara com o aporte de outras três políticas: a política financeira, a tecnológica e a fundiária (DELGADO, 1985; BARROS, 2014). A política financeira embasou-se na concessão de crédito rural para investimento em meios produtivos, custeio da produção e comercialização. Em larga escala, esta política compreendia todo o complexo agroindustrial brasileiro.

A disponibilidade quase ilimitada de recursos para o financiamento dos investimentos no setor agroindustrial prejudicou grande parte da população rural que até então produzia para subsistência, comercializando apenas os excedentes (SANTANA et al., 2014).

O suporte dado à agricultura, apesar de fazer constar o apoio ao pequeno produtor na política, não contribuía de forma a auxiliá-los, pelo contrário, apenas aumentou o abismo da autonomia financeira e prejudicou a qualidade de vida. Por outro lado, o suporte à política financeira para o setor agrário beneficiou, por exemplo, a indústria siderúrgica, automotiva e de beneficiamento de alimentos, em vista que o aumento no crédito incentivou o consumo, tanto de bens básicos quanto em matéria prima e capital para produção.

A política tecnológica, de acordo com Delgado (1985), embasou-se na modernização e construção de novas tecnologias, sejam estas: mecânica, físico-química ou biológica. No âmbito do Estado, uma das maiores evoluções do setor se deu com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, órgão que se responsabilizou principalmente pelo avanço da indústria biológica. As tecnologias mecânicas e físico-químicas foram desenvolvidas, em grande parte, pelo setor privado, fortalecendo assim outras indústrias e não apenas o setor produtivo agropecuário.

Destaca-se neste ponto o papel da Extensão Rural para implementação destas novas tecnologias, mesmo que essas fossem em desfavor da sustentabilidade ecológica e ambiental. Como apresentado por Dias (2008)

os extensionistas foram os principais agentes responsáveis por colocar em prática uma concepção limitada sobre o desenvolvimento rural, aquela que o restringe à modernização dos processos produtivos por meio da difusão de inovações tecnológicas, desconhecendo ou desconsiderando especificidades ambientais e culturais. O difusionismo tornou-se a estratégia orientadora da ação extensionista no período. A missão extensionista era o aumento da produção agropecuária e da renda do produtor por meio da difusão e adoção de tecnologias modernas (DIAS, 2008 p. 104).

A última diretriz de ações, a política fundiária, teve como principal resultado a promulgação, em 1964, do Estatuto da Terra, apresentando, além de outras normas, a função social da terra. Os principais beneficiados deste Estatuto foram as empresas rurais com projetos voltados para a produção em grande escala em espaços abundantes de terra.

De forma geral, a política para a modernização do setor agrário resultou em patamares produtivos de grande escala em um curto prazo de tempo (SANTOS, 2008) e também na formação de complexos agroindustriais pelos arranjos institucionais que fortaleceram a oferta de insumos, custeio e canais de comercialização, além do incentivo ao consumo de produtos agroindustriais. No entanto, como externalidades negativas desse conjunto de políticas públicas observou-se o acentuado empobrecimento de pequenos proprietários e assalariados no rural, daí decorrendo o êxodo rural para os centros urbanos (SANTANA et al., 2014), ou no trabalho assalariado para os empresários rurais.

Wesz Junior et al. (2009) afirmaram que o processo de modernização da agricultura provocou grandes mudanças no meio rural brasileiro. Se, por um lado, a alteração da base técnica modernizou a produção e ampliou a produtividade de muitos cultivares, principalmente das *commodities*, de outro lado causou problemas para a população que permanecia em pequenas propriedades e que não conseguia inserir-se na dinâmica implementada pelas políticas de desenvolvimento agrário. As mudanças deste

cenário começaram com o fortalecimento dos movimentos sociais, principalmente durante o processo constituinte.

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país e de recessão econômica, o que impulsionou o ressurgimento das organizações de movimentos sociais em diversos segmentos, inclusive da população rural (KAGEYAMA, 2008). A emergência dos chamados “novos movimentos sociais”, que se caracterizou pela inclusão de novos temas na agenda política brasileira e pela conquista de direitos, culminou em seu reconhecimento na Constituição de 1988, no artigo 1º, em que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente” (CONSTITUIÇÃO/1988).

Apenas na década de 1990, de acordo com Buainain e Garcia (2014), os produtores sob a denominação de Agricultores Familiares ganharam força com a mobilização política sindical liderada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e por outros movimentos sociais.

De acordo com Grisa e Schneider (2014), no âmbito da agricultura familiar, dentre os movimentos sociais que se fizeram presentes, além da CONTAG, destacam-se: a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 1991 e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985.

Apesar de serem movimentos isolados entre si, o fortalecimento das manifestações por melhorias para a população rural até então marginalizada pelas políticas permitiram que se tornasse visível a situação à qual foram expostos diversos segmentos sociais nas décadas passadas.

De acordo com Schneider (2010), os movimentos sociais dos anos 1980 para 1990 deixaram de ser caracterizados como apenas reivindicativos e contestatórios, configurando-se também em movimentos proativos e propositivos.

Esses grupos, além de denunciarem publicamente as mazelas do rural brasileiro, pressionaram o Estado por políticas públicas que incluíssem demandas de diversos setores. Segundo Favareto (2006), a legitimação da Agricultura Familiar como categoria política está relacionada ao fortalecimento do setor e à recomposição dos movimentos sociais ligados à defesa dos camponeses nas duas últimas décadas do século XX.

Para Delgado (1994), algumas das demandas da agricultura familiar geraram a construção da Lei Agrícola reconhecendo a diversidade dos agricultores brasileiros e

prevendo a construção de uma política agrícola diferenciada para os agricultores familiares – AF. Esses movimentos resultaram também em políticas para fortalecimento da AF, destacando a instituição do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, cujo objetivo consiste em propiciar meios para desenvolvimento social/econômico dessa população e os mercados institucionais para escoamento de parte da produção familiar, como o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar que, desde 2009, deve destinar 30% de seus recursos para a compra de alimentos da agricultura familiar.

A década de 1990, com as novas orientações políticas e a força da sociedade junto às mobilizações sociais permitiram uma etapa inédita para as políticas focalizadas no Agricultor Familiar e nas populações extrativistas. De acordo com Santana et al. (2014):

A nova política buscou reduzir a intervenção do governo nos mercados agrícolas, e fortalecer o mercado como mecanismo de sinalização para a alocação e provisão de recursos na agricultura, o que engloba o financiamento e a comercialização da produção. [...] A nova política se caracterizou também por favorecer o fortalecimento dos segmentos que haviam ficado de fora, em particular os pequenos produtores familiares cuja inclusão requeria mais do que crédito (SANTANA et al., 2014, p. 805).

Aspectos relevantes são observados no modelo de Estado no período de desenvolvimento dessas políticas. Ao serem criadas aos moldes de um governo com base gerencialista (na concepção da população como cliente do Estado), tais políticas foram estruturadas sem medir as heterogeneidades do rural brasileiro. Guanziroli (2014) destaca esta perspectiva ao descrever os diferentes rurais brasileiros em um perfil: o primeiro rural, um segmento altamente produtivo e eficiente, do tipo patronal e empresarial; o segundo, também rentável e eficiente, porém, do tipo familiar e empresarial; por fim, um segmento de agricultores pobres ou camponeses que produz para o autoconsumo.

Nestes termos, faz-se necessário destacar o que Mayntz (2001) define como uma nova Governança, onde a sociedade em interação com o Estado definem as políticas a serem construídas, havendo assim a discussão não do total, mas do plural. Segundo esta autora, na governança moderna as instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados participam e cooperam na formulação e na aplicação de políticas.

Em reflexo à realidade descrita no período da modernização, a história recente é marcada por uma nova orientação de políticas agrárias e agrícolas cujo principal objetivo consiste em fortalecer os agricultores que não foram beneficiados com as políticas passadas, assim como promover o espaço rural.

De acordo com Schneider et al. (2004, p. 21), ao estudarem o PRONAF, “o surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares”.

O Manual Operacional do PRONAF apresenta que,

este é um programa que se propõe a apoiar o desenvolvimento rural, tendo por fundamento o fortalecimento da agricultura familiar, como segmento gerador de emprego e renda. É um programa de parceria que envolve os governos municipais, estaduais e federal e a iniciativa privada, executado de forma descentralizada, tendo como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações (MA/SDR/PRONAF, 1996, p. 6).

Schneider et al. (2004) afirmam que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com o objetivo de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que se encontravam em sérias dificuldades de se manter no campo. Buainain e Garcia (2014) afirmam que o objetivo principal do PRONAF era promover a inclusão dos pequenos produtores rurais, oficialmente categorizados como “agricultores familiares”, ou seja, procurava-se com o programa inclui-los como atores sociais e políticos na dinamização da agricultura brasileira.

De acordo com a Resolução 3559,

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural, observadas as condições estabelecidas neste capítulo; entende-se por atividades não-agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012).

O PRONAF não concede apenas os meios para o custeio da produção agrícola, mas possibilita a utilização diversificada dos recursos na propriedade rural, não sendo apenas para plantio e sustento, mas também para atividades como o turismo, hospedagem, gastronomia, dentre outros.

Em relação ao PAA, Programa de Aquisição de Alimentos, este foi construído como uma das ações do Programa Fome Zero, a partir da compra institucional de alimentos da agricultura familiar, fortalecendo assim os agricultores familiares e beneficiando também àqueles que não possuíam acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias.

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com a finalidade de “[...] incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda” (BRASIL, 2012).

A aquisição por meio da compra institucional de alimentos tornou-se uma alternativa viável porque pretende, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): 1) Promover o acesso de alimentos às populações em situação de insegurança alimentar; 2) Proporcionar a inclusão social e econômica no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar através da compra da produção familiar; e 3) Contribuir para formação de estoques estratégicos.

Para participar do Programa, as famílias produtoras devem estar cadastradas no PRONAF, sendo identificadas como agricultores familiares ou acampados da Reforma Agrária, podendo ser aquicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, quilombolas e assentados. Esta identificação é comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP. Essas políticas surgem como forma de auxiliar o agricultor a garantir pelo menos uma renda mínima com seus produtos. Nesta pesquisa, o mercado institucional avaliado será o PNAE.

O Programa de Alimentação Escolar -PNAE, uma política pública da década de 1950, que objetiva fornecer alimentação para atender os estudantes com refeições saudáveis e balanceadas nas escolas, teve um avanço marcante em 2009. Diante da experiência acumulada com o PAA, foi criada a lei 11.947, segundo a qual os municípios que recebem os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE são obrigados a destinar no mínimo 30% do montante para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Nestes termos, a lei teve como foco o desenvolvimento local através da compra de alimentos dos agricultores, com limite anual no valor de R\$ 20.000,00 por agricultor.

A execução da compra dos produtos da agricultura familiar deve partir previamente das demandas definidas pelo(a) nutricionista responsável pelo município, obrigatoriamente cadastrado no FNDE, como apresenta o artigo 12 da lei 11.947 de 2009. Segundo este artigo, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados por estes(as) profissionais, considerando os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade. Deve-se tomar também como base a sustentabilidade e a diversificação agrícola da região. A compra dos produtos da agricultura familiar deve ser realizada por chamada pública, como apresentado pela Lei 12.188/2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade.

3. Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas Diretrizes Normativas

O PNAE é uma das políticas públicas mais antigas no Brasil com ações ininterruptas desde a década de 1950, quando a sua implementação foi iniciada. Por este fato, o Programa sempre passou por releituras e reformulação de acordo com as informações que retroalimentavam os legisladores.

Outrora considerada uma política de suplementação alimentar (PEIXINHO, 2013), em 2009 o Programa passou por sua mais notável mudança ao universalizar a política, buscar a educação alimentar com base em alimentos saudáveis e naturais e também o desenvolvimento local com as compras governamentais da Agricultura Familiar (LEI 11.947 de 2009).

Como apresentado pela Lei 11.947/2009

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; e VI - o direito à alimentação escolar, visando garantir a 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 encontrem em vulnerabilidade social.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, o PNAE atualmente está pautado em 5 princípios norteadores: 1) universalização, que diz respeito ao direito de benefício a todos os alunos cadastrados no Censo Escolar, independentemente da condição social, raça, cor e etnia; 2) equidade, que se refere ao tratamento igual para os alunos sadios e ao tratamento diferenciado para os alunos portadores de necessidades especiais; 3) continuidade, que garante o atendimento durante todo o ano letivo; 4) descentralização, pois atua com repasse de recursos federais aos

entes da Federação, que são os responsáveis pela oferta de alimentos aos alunos e; 5) participação social, com acompanhamento e controle da execução do programa ao promover ações voltadas ao fortalecimento e à instrumentalização dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE (FNDE, 2013).

Em âmbito municipal, os gestores ficam responsáveis, de forma geral, pela execução e controle dos recursos, prestação de contas e incentivo ao Controle Social por parte dos Conselhos. Conforme apresentado pelo FNDE, as atividades das Entidades Executoras (EEx - Secretária Municipal de Ensino, responsável pelo PNAE) são apresentadas a seguir.

1) Declaração do número de alunos a serem atendidos por meio do preenchimento do Censo Escolar: Para poder participar da política, as escolas beneficiadas devem estar cadastradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Outras entidades como escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, também compreendem o rol da rede pública de ensino.

2) Encaminhamento ao FNDE do termo de compromisso pelo gestor responsável: Documento utilizado para garantir a qualidade dos alimentos adquiridos em que a EE assume o compromisso de determinar que as secretarias de educação estabeleçam parceria com as secretarias de saúde para realizarem a inspeção sanitária dos alimentos utilizados no PNAE. Apresentado pelo Parágrafo 1º e 2º da Lei 11.947: Os produtos adquiridos para o alunado do PNAE deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, na forma do Termo de Compromisso, observando-se a legislação pertinente; O Termo de Compromisso será renovado a cada início de mandato dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, devendo ser encaminhado o original ao FNDE, com cópia para o CAE, e as ações nele previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas EEx., em âmbito local.

3) Elaboração da previsão orçamentária dos recursos financeiros: a) aplicados pela EEx na alimentação escolar e b) repassados pelo FNDE à conta do PNAE. Os recursos para o Programa não devem ser incluídos com os 25% de impostos e transferências devidos à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino – MDE;

4) Recebimento dos recursos do programa, depositados em contas específicas pelo FNDE: De acordo com a norma que rege o programa, o FNDE divulgará a transferência dos recursos financeiros destinados ao PNAE no portal www.fnde.gov.br;

5) Aplicação ou orientação da aplicação dos recursos financeiros transferidos, enquanto não empregados na finalidade específica; De acordo com o Inciso XIII do artigo 38 - enquanto não utilizados, os recursos do PNAE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados: a) em caderneta de poupança aberta especificamente para o Programa quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês; b) em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto, lastreada em títulos da dívida pública federal, caso seja mais rentável, quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a um mês.

6) Definição da forma de gestão dos recursos a ser adotada; A) *Centralizada*: o setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação gerencia o recurso, através da compra dos gêneros alimentícios, planejamento orçamentário, elaboração de cardápios, supervisão e avaliação da alimentação escolar, armazenamento dos produtos e distribuição dos alimentos; B) *Descentralizada*: os recursos são repassados diretamente às escolas. Estas fazem as compras dos gêneros alimentícios a serem utilizados na alimentação escolar. Neste modelo, se faz necessária a criação de unidades executoras representativas da comunidade escolar para recebimento e execução dos recursos financeiros; C) *Semi-descentralizada*: a Secretaria de Educação compra os alimentos não perecíveis e os distribui nas escolas e repassa o recurso para a aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis; D) *Terceirizada*: uma empresa é contratada para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As compras dos gêneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação, que também define o cardápio e fiscaliza a execução da alimentação escolar feita pela empresa. As refeições podem ser preparadas numa cozinha-piloto ou a empresa pode utilizar o espaço físico da própria escola (SANTOS et al., 2016).

7) Contratação do nutricionista habilitado, que assumirá a responsabilidade técnica pelo programa e formação do Quadro Técnico de nutricionistas de acordo com o número de alunos a serem atendidos: Conforme o artigo 12 da Resolução 26 de 2013: Compete ao nutricionista Responsável Técnico - RT pelo Programa e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, entre outras atribuições

estabelecidas na Resolução CFN nº 465/2010 realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes e coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional.

8) Acompanhamento da elaboração do cardápio, seguindo as orientações nutricionais previstas e a vocação agrícola local: O nutricionista deve planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares;

9) Aquisição e orientação da compra de gêneros alimentícios que comporão a alimentação escolar, visando à redução dos custos, ao atendimento dos objetivos do programa e ao respeito à legislação pertinente: Os artigos 18 a 21 normatizam a aquisição de alimentos pela EEx. De acordo com o artigo 19, a aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. O artigo 20 apresenta que a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, quando necessário.

Destaca-se ainda, o artigo 24: Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009. §1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

10) Adoção de medidas preventivas e de controle de qualidade, desde a aquisição do gênero alimentício até a oferta da refeição servida, e avaliação do nível de satisfação do aluno: Após o recebimento dos alimentos, é importante observar as condições de armazenagem, que pode ser feita tanto em depósitos das EEx. como nas escolas. Para garantir a segurança e a qualidade dos alimentos, deverão ser observadas as seguintes recomendações: os gêneros alimentícios devem ser armazenados separadamente dos produtos de limpeza, pertences pessoais e materiais em desuso; o armazenamento deve ser feito considerando-se as condições dos alimentos: perecíveis, semiperecíveis e não perecíveis; o armazenamento deve ser feito por ordem de vencimento e com a devida identificação, por lote. Os que vencem primeiro deverão ser utilizados primeiro.

11) Liquidação da despesa e pagamento: A liquidação da despesa ocorre após o cumprimento total do que foi contratado e, portanto, deve ser feita somente após o fornecedor ter concluído todas as obrigações previstas no edital de licitação e no contrato. Caso haja algo contrário ou diferente daquilo que consta no contrato, deverá o responsável pelo recebimento devolver os gêneros alimentícios ao fornecedor para que efetue a substituição. Após o recebimento dos alimentos, a vigilância sanitária deverá realizar o controle de qualidade, para assegurar que eles possuem as mesmas características que foram exigidas no projeto básico e que se encontram em condições adequadas de consumo. De acordo com a Resolução 26, o pagamento deve ser realizado, exclusivamente, por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores ou Unidades Executoras.

12) Estímulo e apoio à organização dos conselhos de alimentação escolar, responsáveis pelo controle social do PNAE: Como apresenta a Resolução 26, em seu artigo 36, é dever do município garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas e realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa.

13) Elaboração da Prestação de Contas e envio ao FNDE: consiste na comprovação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa, quanto aos recursos financeiros

repassados de cada exercício e ao cumprimento dos aspectos técnicos (FNDE, 2017; LEI 8.666 DE 1993; LEI 11.947 DE 2009; RESOLUÇÃO 26 DE 2013).

Cabe destacar que há ainda, fatos na implementação do PNAE que não foram apresentados nesta seção, mas serão discutidos nos resultados, haja visto, serem estes detalhes da execução do PNAE que também afetam o programa.

A partir dos procedimentos determinados para as Entidades Executoras, foram criadas para análise seis categorias fundamentais para entendimento do Programa. Estas são utilizadas como fonte norteadoras deste estudo:

- **Gestão do PNAE:** Recebimento dos recursos e divulgação para a comunidade interessada, aplicação financeira quando necessário, gestão dos contratos de compra de alimentos e pagamento destes e outras movimentações financeiras necessárias;
- **Equipe de Nutricionistas e Nutrição:** Existência do Responsável Técnico e número suficiente de nutricionistas no quadro técnico do município, aplicação de teste de aceitabilidade, conformidade na elaboração e execução do cardápio, pesquisa do potencial agrícola;
- **Gestão das Compras Governamentais:** Elaboração, publicação e conformidade do edital de aquisição de alimentos, processo de compra e sua regularidade;
- **Gestão e Controle dos Alimentos e da Estrutura Física:** Controle do recebimento de alimento, assim como controle de estoque nas escolas e nos armazéns de distribuição central; Condições estruturais e sanitárias para armazenagem, preparo e distribuição de alimentos;
- **Controle Social:** Existência e regularidade do Conselho de Alimentação Escolar e sua atuação no controle social.

A Figura 1 representa uma síntese do funcionamento do PNAE.

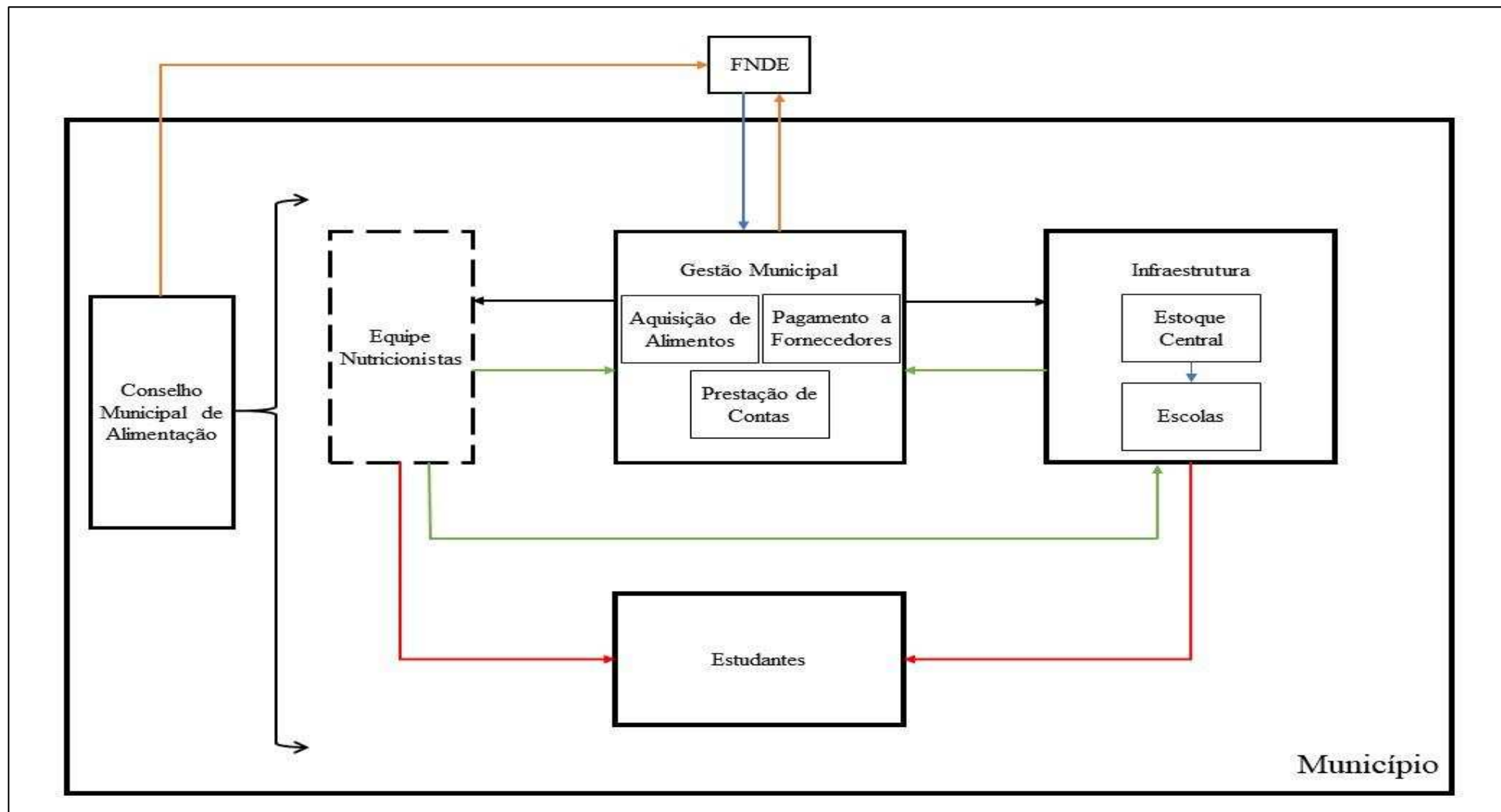


Figura 1: Representação Gráfica da Implementação do PNAE em nível Municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Em resumo, o quadro maior, o externo, que compreende todos os demais, representa o Município. Nele, considera-se a cultura local, as características econômicas e sociais e o potencial agrícola. Fora deste, encontra-se o FNDE. A Seta Azul representa a distribuição dos recursos que são recebidos pela Gestão Municipal e a Laranja, que retorna para o Fundo, a Prestação de Contas ao Final do Processo.

Ligados à Gestão Municipal por uma Seta de cor preta estão a Equipe de Nutricionistas e a Infraestrutura do Estoque Central e das Escolas. A EEx., para implementação do PNAE, deve contratar os profissionais para responsabilização técnica do Programa e formação do quadro de nutricionistas e manter as condições sanitárias e organizacionais suficientes nas escolas e armazém central, quando existente.

Além da Seta Preta, outras três estão ligadas à Equipe de Nutricionistas; em um quadro tracejado representa-se o seu contato contínuo com o município e sua cultura alimentar e com os agricultores familiares para pesquisar o potencial produtivo local. A Seta Vermelha indica a aplicação do teste de aceitabilidade e conhecimento das características e necessidades dos estudantes atendidos pelo PNAE, e a Verde, o retorno à EEx. das informações para realização da aquisição de alimentos e o cardápio distribuído às escolas para preparo dos alimentos.

O estoque central, assim como as escolas, recebe os alimentos que devem ser armazenados de forma a garantir sua integridade sanitária e realizar o controle, tanto do recebimento, quanto seu fornecimento aos estudantes para que o município elabore o planejamento de compra e distribuição dos alimentos e o pagamento aos fornecedores após liquidação do contrato.

Por fim, o Conselho de Alimentação Escolar acompanha todo o processo de implementação do PNAE, e deve, ao final do período, enviar ao FNDE um Parecer Conclusivo, assinado por todos os conselheiros.

4. METODOLOGIA

A presente tese possui como natureza ser um estudo de características qualitativas e quantitativas, sendo predominante as ferramentas de Análise Documental e de Conteúdo nos métodos qualitativos e nos quantitativos, Estatística Descritiva e a Correlação Linear de Pearson. Nesta seção será apresentado o passo a passo da construção deste trabalho.

4.1. Coleta de Dados

Os primeiros dados utilizados na construção da tese são originados da revisão bibliográfica. A construção dessa revisão contemplou a busca dos principais conteúdos teóricos e conceituais sobre políticas públicas e com foco nas etapas de implementação e avaliação bem como o levantamento histórico das transformações das políticas públicas para o meio rural brasileiro.

Os demais dados utilizados na construção da tese são todos de origem secundária. O corpus foi composto por 3 instrumentos de origens diferentes: 1) Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União; 2) Relatórios Internos de Fiscalização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e os Relatórios de Gestão do FNDE e 3) Trabalhos Científicos produzidos por pesquisadores que analisam o PNAE, selecionados em plataforma de divulgação da construção do conhecimento científico, sendo esta o Portal de Periódicos da CAPES que compreende plataformas como o *Scopus* e o *Web of Science*.

Os dados socioeconômicos dos municípios utilizados para a análise de Correlação foram obtidos nas plataformas IBGE Cidades⁴ e no Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil⁵. Foram escolhidos para análise: o número de habitantes, IDH, Renda Per Capita, Porcentagem de Pobres e Extremamente Pobres e o índice de Gini. Foram escolhidas estas informações por elas apresentarem uma boa caracterização dos municípios em termos sociais e econômicos.

Em relação à análise documental dos dados da Controladoria Geral da União, foram utilizados os relatórios de Fiscalização Municipal dos anos de 2009 a 2016. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos 628 relatórios analisados na tese por estado e região do Brasil.

⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/>

⁵ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>

Tabela 1: Distribuição dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União dos anos de 2009 a 2016

Região	Estado	Nº Sorteios	Nº Sorteios Por Região
Centro-Oeste	Goiás	26	53
	Mato Grosso	16	
	Mato Grosso do Sul	11	
Nordeste	Bahia	50	252
	Ceará	37	
	Pernambuco	31	
	Rio Grande do Norte	31	
	Paraíba	25	
	Maranhão	24	
	Piauí	23	
	Sergipe	17	
	Alagoas	14	
Norte	Pará	31	73
	Tocantins	11	
	Rondônia	10	
	Amazonas	8	
	Roraima	6	
	Amapá	4	
Sudeste	Acre	3	151
	Minas Gerais	71	
	São Paulo	57	
	Rio de Janeiro	12	
Sul	Espírito Santo	11	99
	Rio Grande do Sul	42	
	Paraná	35	
	Santa Catarina	22	
Total		628	628

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

De acordo com o Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno⁶,

O Relatório de Auditoria/Fiscalização consiste em um documento formal e técnico por intermédio do qual a CGU comunica os critérios e normas que orientaram os trabalhos realizados, bem como os resultados obtidos e as medidas que devem ser adotadas para solucionar as situações indesejáveis encontradas (CGU, 2017).

⁶ Documento criado pela CGU para auxiliar os seus servidores na elaboração dos relatórios

Para a construção dos relatórios, os auditores da CGU vão até o município sorteado, onde ficam em média por 5 dias realizando a análise de todos documentos pertinentes ao controle dos programas fiscalizados, como processos de compra, notas fiscais, extratos bancários, além de fazerem entrevista com funcionários, conselheiros e a com a comunidade e tiram fotos para confirmar as constatações encontradas. A escolha destes documentos se deu, tanto pela abrangência de informações disponíveis nos relatórios, quanto pela extensão em relação aos aspectos geográficos, possibilitando estudar a implementação do PNAE no âmbito nacional. Além disso, os relatórios apresentam informações que o pesquisador, ao investigar um determinado município, não teria fácil acesso.

Em relação ao segundo instrumento, os relatórios de monitoramento interno, foram utilizados:

- Relatórios de Auditoria Anual de Contas do Fundo Nacional de Alimentação Escolar da Controladoria Geral da União (2009 a 2016 – 8 relatórios). Nesta ação, a CGU realiza a auditoria das contas do FNDE para analisar a utilização dos recursos públicos aplicados no Programa, assim como a implementação da política.
- Relatórios de Gestão do FNDE (2009 a 2015 – 7 relatórios). Documento escrito para demonstrar as ações do FNDE frente aos programas sob sua responsabilidade.

Para o Estado da Arte, os artigos que formam o banco de dados foram obtidos na plataforma Portal de Periódicos da Capes. A pesquisa obteve como resultado 86 artigos que estudam, a partir diferentes óticas científicas a implementação do PNAE. A busca foi realizada a partir das palavras-chave: PNAE, Mercado Institucional, CAE (Conselho de Alimentação Escolar) e FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Dentre os resultados, foram selecionados apenas aqueles que tinham como objeto de análise o Programa em estudo. A segunda etapa foi o agrupamento dos dados em: áreas de conhecimento, distribuição geográfica dos locais de pesquisa, aspectos da Política Pública analisada e resultados encontrados.

Para os três *corpus* documentais utilizados, o recorte temporal de 2009 a 2016 se deve à atualização da legislação do PNAE e pela inserção da compra de produtos da agricultura familiar.

4.2. Análise Documental e Análise de Conteúdo

Para a análise dos dados apresentados na seção anterior, grande parte do trabalho utilizará como ferramenta metodológica a Análise Documental e a Análise de Conteúdo como forma de sistematizar as informações encontradas nesses documentos.

Os relatórios estudados são documentos públicos, acessíveis à sociedade para informar sobre as ocorrências de irregularidades encontradas nos programas que recebem recurso federal nos municípios fiscalizados. De acordo com Spink (2013), os documentos disponibilizados ao público são produtos do tempo e componentes significativos do cotidiano; complementam, completam ou competem com a narrativa oficial e a memória institucional, daí a necessidade de situar descritivamente os seus contextos de produção e veiculação (Análise Documental). Nesse procedimento identificam-se as diferenças entre os documentos relativos aos autores, ao público destinatário, formas de argumentação, intenções, linguagens.

A análise de conteúdo é um método dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto. A análise de conteúdo, além de realizar a interpretação após a coleta dos dados, desenvolve-se por meio de técnicas de categorização (FLICK, 2009). A análise de conteúdo compreende três etapas: 1) pré-análise: seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos; 2) exploração do material: implementação dos procedimentos definidos; 3) tratamento dos dados e interpretação: geração de inferências e dos resultados da investigação, onde as suposições poderão ser confirmadas ou não (VERGARA 2008; BARDIN, 2006). A Figura 2 apresenta o processo para construção das categorias utilizadas neste estudo.

Em relação ao Estado da Arte, metodologia selecionada para analisar os trabalhos científicos, este contribui para abordar aspectos como: as áreas científicas que analisaram o Programa; as principais metodologias utilizadas; os principais autores do tema e os resultados, conclusões e proposições para o programa elaboradas pelos cientistas. Para tal, foi criada uma planilha para sistematização dos dados no Software Microsoft Access. O programa permite a organização dos dados, além de possibilitar cruzamentos de informações para análise qualitativa. Os 86 artigos encontrados na plataforma pesquisada são utilizados na construção do Estado da Arte de forma parcial, dando destaques aos resultados encontrados e conclusões dos estudos.

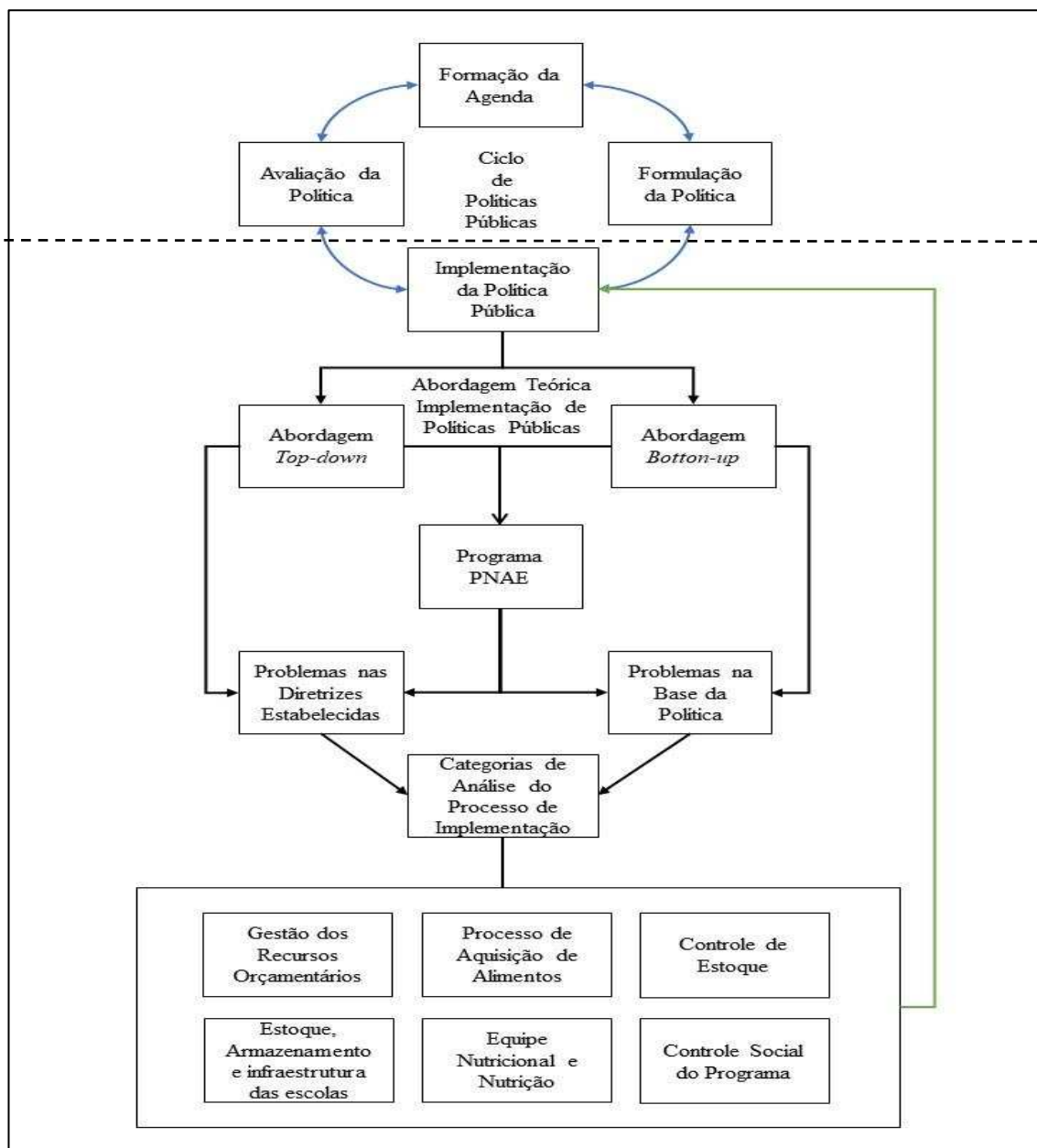


Figura 2: Processo de Construção das Categorias de Análise
 Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Além disso, será construído um mapeamento para verificar a existência de redes entre os pesquisadores. Este será feito com base no Software Gephi (versão 0.9.2), uma plataforma *open source* para a visualização e manipulação de grafos. Estes esquemas, de acordo com Marteleto (2001, p. 72), “são sistemas de nós e elos; uma estrutura sem fronteiras; uma comunidade não geográfica; um sistema de apoio ou um sistema físico que se pareça com uma árvore ou uma rede”. Ou seja, as redes sociais representam sujeitos sociais que estão conectados por intermédio de ligações motivadas por interesses comuns, sendo essas ligações essenciais para a compreensão da relação sociedade-indivíduo. Essas ligações são visualizadas através da construção de representações gráficas que tornam possível identificar as relações existentes (MORENO, 1992).

4.3. Correlação de Pearson.

Na análise de correlação, procura-se determinar o grau de associação linear entre duas variáveis aleatórias (Cecon *et al.*, 2012). O coeficiente de correlação de Pearson (ρ) ou coeficiente de correlação produto-momento ou o r de Pearson, mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas e é dado por:

$$\rho = \frac{Cov(X, Y)}{\sqrt{V(X) \cdot V(Y)}}$$

onde: Cov (X, Y) é a covariância entre X e Y; V(X) é a variância de X; V(Y) é o desvio padrão de Y. O Coeficiente de Correlação é um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1,0, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados. A significância do coeficiente de correlação estimado foi verificada através do teste de distribuição t com n - 2 graus de liberdade a nível de 5% de probabilidade, ou seja:

$$t = \frac{\hat{\rho}\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-\hat{\rho}^2}} \sim t_{n-2}$$

onde: n é o número de observações da amostra e $\hat{\rho}$ é o coeficiente de correlação linear de Pearson.

Foi verificada a Correlação entre o Número de Ocorrências no Município (número total constatações encontradas pela CGU nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos) com os seguintes dados:

- População;
- IDH;
- Porcentagem de Pobre e Extremamente Pobres;
- Renda Per Capta e
- Índice de Gini

As correlações foram realizadas por meio do *software* de livre acesso R versão 3.3.1. Como apresentado na Seção 1.2. onde se discutiu sobre as dificuldades dos municípios frente ao modelo de federalismo brasileiro e as suas limitações no processo de arrecadação e, conseqüentemente, sobre as barreiras para implementação das políticas públicas, a correlação do número de ocorrências comparada aos dados socioeconômicos permitirá a construção de inferências estatísticas que demonstrem a existência ou não dessa relação.

PARTE II

5. RESULTADOS

Nesta seção, apresenta-se os resultados encontrados sobre a implementação do PNAE no Brasil. Como consta nos procedimentos metodológicos deste estudo, foram utilizados três *corpus* documentais diferentes: as pesquisas bibliográficas que estudam o Programa, os Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União e os relatórios de avaliação interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os resultados de cada documento selecionado serão apresentados em tópicos específicos para eles, sendo o primeiro o Estado da Arte, seguido dos Relatórios de Fiscalização. Por último, os relatórios de avaliação interna do FNDE, em conjunto com as suas publicações relacionadas à implementação do PNAE.

5.1. Estado da Arte

Conforme Ferreira (2002), a metodologia definida como Estado da Arte tem como caráter metodológico o mapeamento bibliográfico com o objetivo de conhecer e discutir uma produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares. O autor ainda afirma que o método é reconhecido por sua característica inventariante e descritiva da produção acadêmica e científica sobre o tema que busca investigar.

Para a construção do Estado da Arte, foram pesquisados artigos em duas plataformas, o *Web of Science* e no Periódicos da Capes. Esta última agrega também o conteúdo da primeira e de outras plataformas de divulgação da ciência.

Utilizando como Palavras-chave de busca os termos: PNAE e Programa Nacional de Alimentação Escolar, foram encontrados 331 artigos científicos, dos quais, após uma análise preliminar, foram selecionados 86 *papers*. Os artigos excluídos não participam deste trabalho por não terem como objeto principal o programa em estudo ou por serem repetidos entre as plataformas pesquisadas.

Em primeiro lugar, pode-se observar que não há uma centralidade de grupos de pesquisadores que analisam o PNAE. Estes 86 trabalhos científicos contaram com a participação total de 269 autores, sendo que apenas 18,20% contribuíram com mais de

um artigo. Destaca-se a existência de 2 autores com participação em 7 *papers* cada um, ambos pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina, porém, sem relação direta de coautoria entres ambos. A Figura 3 apresenta a relação entre os autores dos artigos.

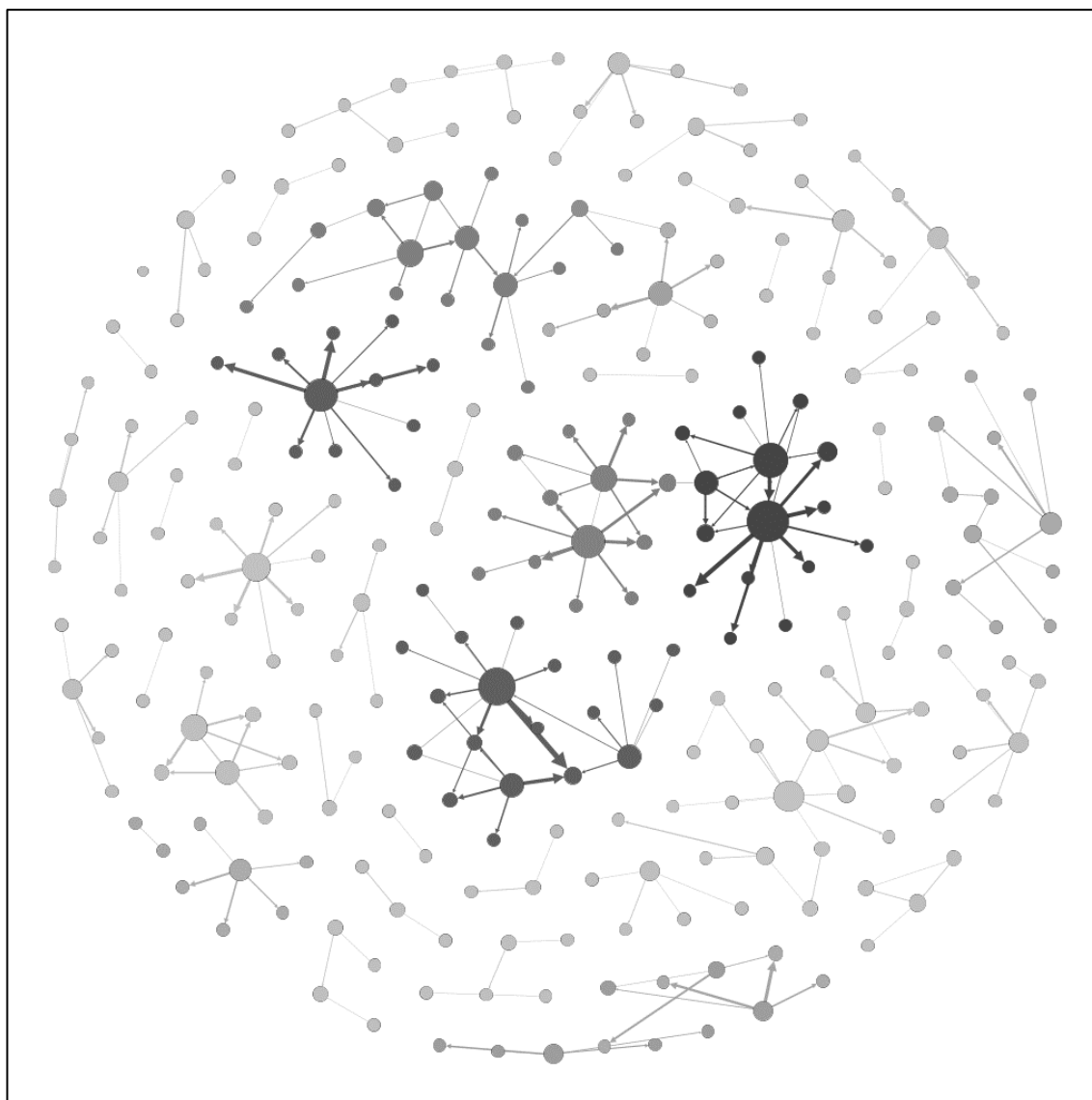


Figura 3: Mapeamento da Relação Científica entre os Pesquisadores que Analisam ao Menos um Aspecto Relacionado ao PNAE.
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017

O Grafo presente na Figura 3 apresenta a ligação entre os 269 autores que estudam o PNAE. Cada nó representa um pesquisador e cada linha a aresta que os ligam. Quanto maior o número de ligações de um indivíduo com outro, maior o tamanho do nó. Quanto mais escuro o tom das cores das ligações, mais forte é a interação entre os autores.

Como pode ser observado, não há grande centralidade entre estes. Os tons mais fortes de cor representam as maiores ligações entre os pesquisadores e, como pode ser observado, entre todos os autores, poucos estão em rede, sendo a maior parte destes

autores de um único artigo, sem que exista a coautoria de outros que já estudam o tema. Em grande parte, quando um grupo de cientistas se une a outro, isso se dá por meio de um único pesquisador. Como afirma Uajará (2008), as redes de pesquisadores têm servido como meio para fornecer e divulgar informações e análises para a sociedade, assim como insumos para a tomada de decisão; no entanto, como demonstra a Figura 3, a interação entre os pesquisadores é baixa. Mesmo com a existência de pesquisas que podem se comunicar entre si, os resultados ainda são isolados devido à rede fraca entre os pesquisadores.

A Figura 4 apresenta a divisão dos artigos em relação ao local estudado.

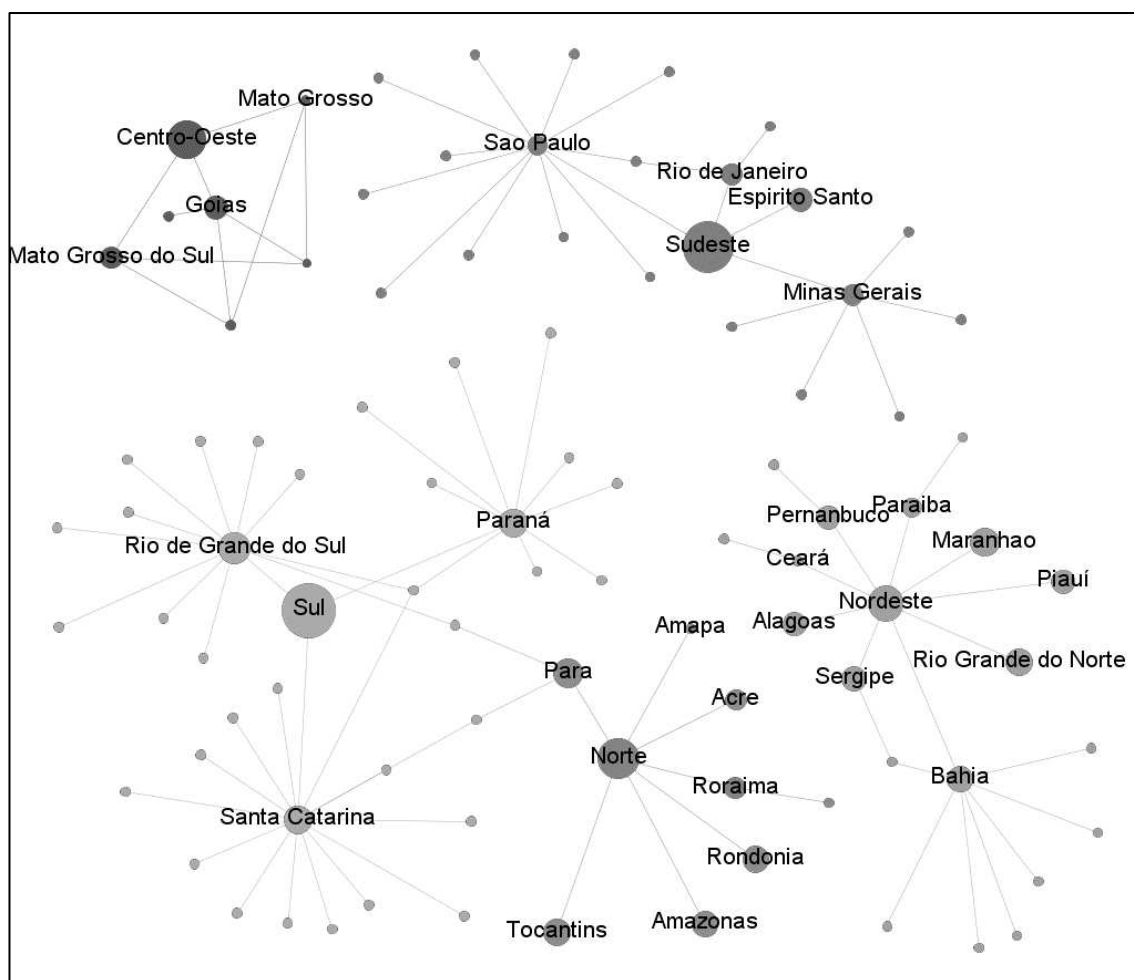


Figura 4: Distribuição Geográfica dos Campos de Estudos.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017

Como pode ser observado, há pouca distribuição regional dos trabalhos científicos. Em grande parte, os estudos se concentram nos estados do Sudeste e Sul do País. As regiões menos estudadas foram a Norte, com apenas três estudos e o Centro-Oeste, também com três. Ressalta-se ainda a existência de poucos estudos comparativos,

haja visto que apenas dois artigos trouxeram essa contribuição ao analisar o Pará em conjunto com o Rio Grande do Sul e com Santa Catarina.

Os artigos, assim como as demais bases de dados utilizadas, foram classificados de acordo com as categorias definidas que permeiam a implementação do PNAE, sendo estas focadas nos quesitos nutricionais, no processo de compras, na gestão da política, na estrutura e condições das escolas para segurança sanitária dos alimentos e no controle social do PNAE. A Tabela 2 apresenta a distribuição dos artigos de acordo com os periódicos de origem de sua publicação (As referências bibliográficas do Estado da Arte podem ser visualizadas no Anexo A).

Tabela 2: Distribuição de Artigos por Categoria e Periódicos de 2009 a 2016

Revista	Nutrição	Compras	Gestão	Estrutura	Controle-Social	Total
Agronegócio e Meio Ambiente	0	1	0	0	0	1
Arquivos Analíticos de Políticas Educativas	0	0	1	0	0	1
British Food Journal	1	0	0	0	0	1
Ciência e Natura	0	1	0	0	0	1
Ciência Rural	0	1	0	0	0	1
Desenvolvimento e meio ambiente	0	1	0	0	0	1
Espaço Ameríndio	1	0	0	0	0	1
Interface	0	1	0	0	0	1
J. of Health, Population and Nutrition	0	0	0	1	0	1
Nucleus	0	1	0	0	0	1
Public Health Nutrition	0	0	1	0	0	1
Rev. Brasileira de Epidemiologia	0	1	0	0	0	1
Rev. Brasileira em Promoção da Saúde	1	0	0	0	0	1
Rev. Conexão UEPG	1	0	0	0	0	1
Rev. de Administração de Roraima	0	1	0	0	0	1
Rev. Bras. de Agropecuária Sustentável	0	1	0	0	0	1
Revista de Políticas Públicas	1	0	0	0	0	1
Rev. de Salud Publica	0	0	1	0	0	1
Rev. Eletrônica de Ciência Administ.	0	0	1	0	0	1
Rev. Espaço Acadêmico	0	0	1	0	0	1
Rev. Gestão e Desenvol. em Contexto	0	1	0	0	0	1
Rev. Panamericana de Salud Publica	1	0	0	0	0	1
Rev. Paranaense de Desenvolvimento	0	1	0	0	0	1
Rev. Paulista de Pediatria	1	0	0	0	0	1
Rev. Sapiência	0	0	0	0	1	1
Rev. Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável	1	0	0	0	0	1
Rev. Trabalho, Educação e Saúde	1	0	0	0	0	1
Redes	0	2	0	0	0	2

Continua na próxima página

Revista	Nutrição	Compras	Gestão	Estrutura	Controle-Social	Total
	0	2	0	0	0	2
Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia	0	2	0	0	0	2
Alimentos e Nutrição, Araraquara	2	0	0	1	0	3
Cad. Saúde Pública	1	0	2	0	0	3
RESR	0	3	0	0	0	3
Ciência & Saúde Coletiva	8	5	5	1	1	20
Revista de Nutrição, Campinas	12	3	4	3	2	24
Total	32	28	16	6	4	86

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

Observa-se um considerável número de periódicos nacionais e internacionais, que abrangem diversas áreas do conhecimento, com publicações relacionadas a algum tópico sobre o PNAE; e ao contrário do que foi verificado em relação à dispersão dos autores, no entanto, há uma concentração de artigos nas Revistas Ciência e Saúde Coletiva e na Revista de Nutrição, com 20 e 24 publicações respectivamente. Por áreas de conhecimento essa prevalência permanece. A Tabela 3 traduz estas informações categorizando-as por área de conhecimento dos periódicos analisados.

Tabela 3: Distribuição dos Artigos por Categoria e Área de Conhecimento de 2009 a 2016

Área de Conhecimento	Nutrição	Compras	Gestão	Estrutura	Controle-Social	Total
Agricultura e Meio ambiente	1	7	0	0	0	8
Economia e Administração	1	2	1	0	0	4
Educação	2	0	2	0	0	4
Interdisciplinar	2	6	2	0	0	10
Outras	1	3	0	0	1	5
Saúde e Nutrição	25	10	11	6	3	55
Total	32	28	16	6	4	86

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

A Tabela 4 traz uma representação semelhante às Tabelas 2 e 3, mostram a distribuição dos dados de acordo com o ano de publicação. Apresenta-se assim uma visão longitudinal da publicação de artigos que utilizam o PNAE como objeto de pesquisa e que analisaram ao menos uma das categorias da implementação do Programa.

Tabela 4: Distribuição de Artigos por Categoria e ano de Publicação

Ano	Nutrição	Compras	Gestão	Estrutura	Controle-Social	Total
2009	1	0	1	0	0	2
2010	3	1	1	1	0	6
2011	2	1	0	1	0	4
2012	6	0	1	0	0	7
2013	7	5	4	2	2	20
2014	6	4	3	2	1	16
2015	7	6	2	0	1	16
2016	0	11	4	0	0	15
Total	32	28	16	6	4	86

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

Ao fazer uma observação longitudinal da evolução das publicações, percebe-se o aumento de estudos científicos a partir do ano de 2012. Pode-se inferir que este aumento foi devido à atualização da legislação do PNAE em 2009. O ápice de publicação, em 2013, condiz com esta assertiva ao levar em consideração o tempo para implementação das novas práticas e do pesquisador fazer seu trabalho de campo e redação dos resultados, e tendo em vista o prazo médio de um ano para aceite e publicação de artigos nos periódicos brasileiros.

Destaca-se principalmente neste período o aumento dos trabalhos relacionados às compras governamentais, em grande medida, devido à obrigação estabelecida em 2009 de que os municípios utilizem no mínimo 30% dos recursos recebidos do FNDE para aquisição de gêneros alimentares de agricultores familiares.

A Tabela 4 permite visualizar que a partir de 2013 as temáticas também se diversificam e as categorias “Compras” e “Gestão” adquirem maior protagonismo, embora “Nutrição” permaneça como a categoria mais analisada, o que se reflete nos resultados encontrados na Tabela 3, onde é evidenciado que mais de 60% dos trabalhos foram publicados em revistas da área de conhecimento “Saúde e Nutrição”.

O passo seguinte consiste em analisar como as cinco categorias construídas para essa tese foram investigadas pelos pesquisadores.

5.1.1. Gestão do PNAE

Apesar de ser apenas o terceiro tema mais investigado no período, com 16 publicações, a Gestão será o primeiro a ser discutido. A gestão do PNAE, em âmbito local, inicia a implementação do Programa, em vista que esta deve dar sustentação a todas

as exigências normativas para que seja possível a sua execução. Neste sentido, considera-se a gestão como a primeira etapa do PNAE no município.

Em relação aos antigos encontrados, dentre os assuntos que foram discutidos, foi possível fazer dois agrupamentos distintos: o primeiro (com 9 artigos) investiga aspectos relacionados à gestão municipal do programa, analisando principalmente as características de gestão do PNAE de acordo com as formas existentes, como foi apresentado na Seção 3; o segundo agrupamento conta com os estudos científicos que refletem sobre a evolução histórica do PNAE e as mudanças políticas e sociais do programa (com 7 artigos).

Para a caracterização e análise do desenvolvimento do PNAE, os autores destacam que é uma política pública que vem sendo implementada há mais de sessenta anos ininterruptamente, e nesse período, como deve ocorrer com as políticas públicas, tem passado por mudanças em suas diretrizes. Estas englobam desde novos direcionamentos para a sua efetivação na esfera municipal, até a inclusão de novos atores sociais no escopo da política para participação direta no programa, como o caso dos Agricultores Familiares. Os artigos com abordagem nas características e no desenvolvimento do PNAE apresentam discussões que retomam estes aspectos, como o trabalho de Peixinho (2013) ao evidenciar o percurso do PNAE como política pública dentre os anos de 2003 a 2010.

De acordo com a autora, a partir de 2003, a “Coordenação Geral do PNAE (CGPAE) deu início a uma série de estratégias visando à ressignificação do PNAE ou à reestruturação dos seus objetivos precípuos, diretrizes e das suas estruturas técnico-operacionais” (PEIXINHO, 2013, p. 915). Nesse período, a oferta de alimentação escolar no Brasil se associou a uma política de Estado, de maior cobertura, chamada Fome Zero, cujo principal objetivo era garantir o acesso de todo brasileiro à alimentação adequada tanto em quantidade quanto em qualidade, necessária para a manutenção da saúde e bem-estar (NOGUEIRA, et al., 2016).

Neste sentido, Peixinho (2013) afirma que o PNAE deixou de ser concebido pelos gestores federais como um programa, simplesmente, de caráter de suplementação alimentar ou assistencial; argumento semelhante ao de Siqueira et al. (2014) ao analisarem a incorporação do direito à segurança alimentar em conjunto com as orientações do PNAE. De acordo com as autoras, foi no contexto da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar que o PNAE começou a substituir de fato a visão de uma política de caráter assistencialista e de transferência de recursos, para uma concepção do benefício como um direito e que deve ter controle social, conforme explicitado na Lei nº 11.947/09.

Com a atualização da lei em 2009, Peixinho (2013) destaca que o PNAE ousou ao se tornar um programa de alimentação escolar saudável para o universo da rede pública de educação básica e de jovens e adultos e também por estabelecer que no mínimo 30% dos repasses do PNAE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. A autora salientou ainda que

o PNAE passou a incorporar em suas estratégias técnico-operacionais de execução junto aos estados e municípios (entidades executoras do programa) os seguintes princípios para a gestão e a execução da alimentação escolar: equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais (PEIXINHO, 2013, p. 915).

A legislação do PNAE buscou com as mudanças compreender em seu escopo a população escolar e contribuir com o desenvolvimento sustentável regional, principalmente da população rural. No entanto, o sucesso da política, nestes moldes, depende diretamente dos interesses políticos e das possibilidades sociais e econômicas do município. Neste sentido, como evidenciado por Siqueira et al. (2014), ainda existem inúmeros obstáculos na implementação plena do PNAE, como

a omissão ou insuficiente atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento e fiscalização do programa; a oferta de refeições monótonas, que desconsideram preferências e cultura alimentar dos beneficiários; a inexistência de um programa sistemático de Educação Alimentar e Nutricional contendo definição clara das proposta pedagógica e procedimentos didáticos para formação de práticas alimentares saudáveis, a permanência de situações de desvio ou uso indevido de verba, entre outros. [...] o PNAE é um programa de larga abrangência onde, inevitavelmente, as mudanças transcorrem com ritmo e impacto distinto e condicionado a interesses sociais, políticos e econômicos dos estados e municípios (SIQUEIRA et al., 2014, p. 308).

Observa-se que o PNAE passou nos últimos anos por mudanças significativas. Como destacam Sidaner et al. (2012), com o PNAE, a produção local de alimentos, refeições escolares e educação nutricional podem ser ligadas através de programas e políticas integradas, melhorando o acesso a alimentos mais saudáveis. Neste sentido, a liderança governamental, a legislação forte, a participação da sociedade civil e a tomada de decisões intersetoriais são fatores considerados como determinantes para a implementação do programa. Por este motivo, o PNAE, assim como grande parte dos programas governamentais brasileiros, carece de novos olhares, principalmente pela diversidade dos municípios e suas características locais, já que a implementação do Programa se dará de acordo com as possibilidades da região em seguir as diretrizes normativas e com a vontade política dos burocratas. Como indicam Nogueira et al. (2016)

em um país grande como o Brasil, que apresenta grandes diferenças regionais sociais e econômicas, a administração do programa não tem sido uniforme entre seus municípios e governo federal. [...] avaliações da administração do PNAE no nível municipal são necessárias, já que é dentro das cidades que o PNAE atinge a população. Entretanto, é necessário estabelecer um diálogo direto com gestores (secretários de educação) e responsáveis técnicos (nutricionistas) do PNAE, os principais implementadores do programa, para que as dificuldades não despontem por conhecimento insuficiente ou por práticas políticas que interferem na sua implementação (NOGUEIRA et al., 2016, p. 264).

Apesar da necessidade de um olhar aprofundado sobre a implementação do PNAE em nível local, os trabalhos que estudam a gestão municipal do PNAE, em sua maioria, analisam as formas adotadas para a implementação e fazem apenas a descrição dos problemas encontrados.

Em relação aos modelos de gestão municipal do PNAE, como já apresentado, esta pode ser: centralizada, semi-centralizada, descentralizada e terceirizada; como apresentado na seção que discute o programa. Dois estudos que analisaram os modelos de gestão, um com abrangência nacional (BELIK e CHAIN, 2009) e outro apenas sobre o Estado de Santa Catarina (MACHADO et al., 2013), constataram que a maior parte dos municípios (80% e 97,7%, respectivamente) utilizava a forma centralizada para gestão do PNAE, o que indica o maior controle dos gestores sobre a implementação do PNAE. Ainda assim, os estudos apontam para o descumprimento por parte do município de aspectos que garantiriam a correta e eficiente execução do programa, como no estudo de Machado et al. (2013), por exemplo. Os autores constataram inadequações na maior parte dos municípios quanto ao número de nutricionistas, além de observarem a necessidade do estabelecimento de parâmetros mínimos de adequação entre o número de merendeiras e refeições servidas, e a necessidade de políticas de incentivos financeiros relacionados à mão de obra e custo das refeições. Resultados similares aos de Machado et al. (2013) foram obtidos por Gabriel et al. (2014) que concluíram sobre a existência de problemas relacionados à administração dos recursos, atuação intersetorial com outros atores sociais e controle social fragilizado em mais da metade dos municípios estudados, também no estado de Santa Catarina.

Os artigos com a temática sobre a gestão possibilitam a compreensão do PNAE a partir de sua evolução como uma das políticas públicas mais antigas do Brasil. É possível pelo programa observar, de forma geral, o funcionamento de uma Política Pública, como exposto nas referências teóricas deste trabalho. Nos sessenta anos do PNAE, novas dinâmicas foram adotadas, novos atores foram inseridos e novos objetivos foram

prescritos. Houve a implementação do Programa e sua avaliação durante os anos e as informações realimentaram os decisores que alteraram o escopo do Programa. No entanto, apesar das significativas mudanças na busca por garantias de direito e de desenvolvimento social, há ainda problemas no processo de implementação da política em nível municipal.

Um destes problemas se dá nos aspectos relacionados aos Profissionais Nutricionistas que devem estar presentes no acompanhamento do PNAE no município, o que será apresentado no tópico a seguir.

5.1.2. Equipe de Nutricionistas e Nutrição

Um dos atores sociais mais importantes na implementação do PNAE é o Nutricionista que, como indica a Lei 11.947, é o responsável técnico pelo Programa. Com a Resolução N° 465, de 23 de agosto 2010 do Conselho Federal de Nutrição, o profissional ganhou ainda mais destaque ao ser estipulada, dentre outras diretrizes, a criação da equipe técnica de nutricionistas formada de acordo com o número de estudantes matriculados a serem atendidos pelo PNAE, como apresentado na Tabela 5. De acordo com a Tabela, escolas com mais de 500 estudantes beneficiados pelo programa, precisam, além do nutricionista Responsável Técnico – RT, de mais um profissional para formação do Quadro Técnico – QT.

Tabela 5: Parâmetros Numéricos Mínimos de Referência, por Entidade Executora, Para A Educação Básica.

Número de Alunos	Número de Nutricionistas	Carga Horária
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT 3 QT e 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

Fonte: Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas n° 465, 23 de agosto de 2010

Dentre os artigos encontrados na pesquisa para a criação deste Estado da Arte, a maior parcela (32 artigos) refere-se a aspectos nutricionais, alimentares e ao perfil e formação do profissional nutricionista.

Em relação à categoria Nutrição, a maior parte dos estudos está relacionada aos hábitos alimentares dos estudantes, sendo destacados nestes, principalmente, os aspectos culturais que influenciam a dieta dos estudantes (Figura 5).

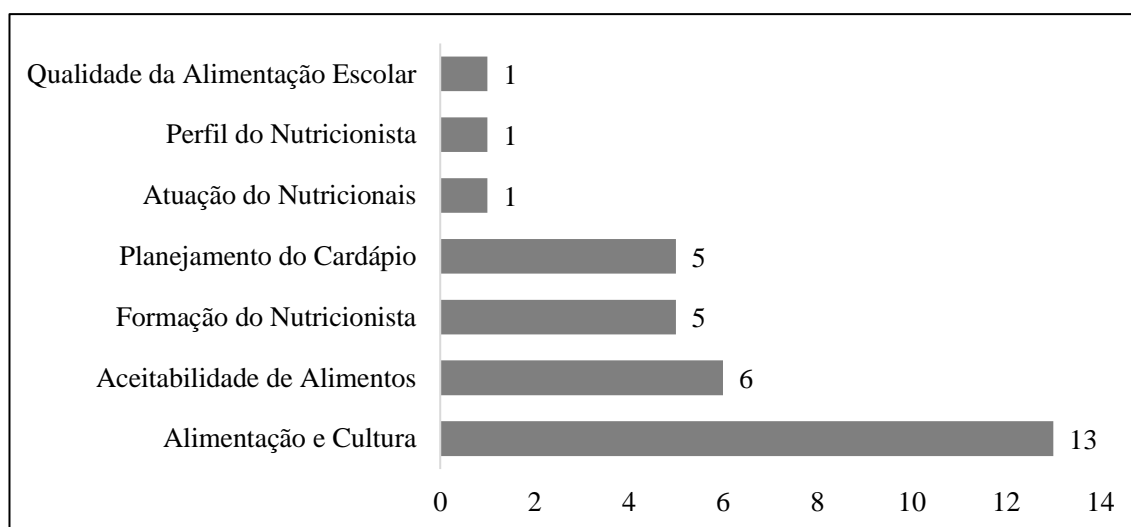


Figura 5: Principais temas estudados na Categoria Nutrição.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2017

Os trabalhos que estudam o perfil do profissional nutricionista (1) e sua formação (5), foram praticamente unânimes na observação da necessidade de aprofundamento profissional relacionado à formação acadêmica destes, já que são pouco instruídos para participação em programas no molde do PNAE. Como apresentado por Honório e Batista (2015, p. 473), a maioria dos nutricionistas entrevistados pelos autores “considerou que a graduação não os preparou adequadamente para a atuação na área, já que temas pertinentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar não são, ou são pouco abordados”. Esse despreparo decorre em grande parte, devido ao fato de a atuação no PNAE demandar dos membros da equipe de nutricionistas experiências em outras áreas do conhecimento, como as pedagógicas e administrativas (MELLO et al., 2012, p. 120), haja visto que são atribuições do nutricionista cadastrado no PNAE (de acordo com a Controladoria Geral da União):

- Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional, calculando os parâmetros nutricionais para atendimento dos estudantes com base no resultado da avaliação nutricional, e em consonância com os parâmetros definidos em normativas do FNDE;
- Estimular a identificação de indivíduos com necessidades nutricionais específicas, para que recebam o atendimento adequado do PNAE;

- Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, com base no diagnóstico nutricional e nas referências nutricionais, observando adequação às faixas etárias e aos perfis epidemiológicos das populações atendidas, para definir a quantidade e a qualidade dos alimentos; respeito aos hábitos alimentares e à cultura alimentar de cada localidade, à sua vocação agrícola e à alimentação saudável e adequada; utilização dos produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos: local, regional, territorial, estadual, ou nacional, nesta ordem de prioridade.
- Propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, inclusive promovendo a consciência ecológica e ambiental, articulando-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades com o conteúdo de alimentação e nutrição;
- Planejar, orientar e supervisionar as atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos, zelando pela quantidade, qualidade e conservação dos produtos, observadas sempre as boas práticas higiênico-sanitárias;
- Planejar, coordenar e supervisionar a aplicação de testes de aceitabilidade junto aos estudantes, sempre que ocorrer no cardápio a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.
- Interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações, de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar;
- Participar do processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar para aquisição de gêneros alimentícios, no que se refere à parte técnica (especificações, quantitativos, entre outros);
- Orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transporte de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição;
- Assessorar o CAE no que diz respeito à execução técnica do PAE (CGU, 2017).

Observa-se que todas essas atribuições dos nutricionistas, responsáveis técnicos pelo PNAE, extrapolam a sua formação acadêmica, o que demanda a existência de cursos para capacitação da equipe profissional quando esta inicia os trabalhos junto ao PNAE.

Neste sentido, Santos et al. (2012) chegaram a resultados significativamente positivos quanto à formação dos nutricionistas, quando estes passaram por formação em cursos profissionalizantes por meio de grupos focais com merendeiras e conselheiros do CAE com o intuito de melhorar a interação entre os atores, além de apresentar práticas formais para atuação do nutricionista no programa.

Os estudos classificados como “Alimentação e Cultura” abordam temas ligados à aceitabilidade do programa de acordo com os hábitos alimentares dos estudantes. E com a cultura alimentar regional e familiar e assim, expõem, em parte, as dificuldades enfrentadas pelos responsáveis técnicos do programa.

Em sua maioria, os estudiosos chegaram a conclusões sobre a importância do papel do nutricionista ao considerar a variável “localidade” para implementação do programa, já que a aceitabilidade dos alimentos fornecidos será alta na medida em que estes aspectos forem respeitados. Chaves et al. (2009), ao estudarem os cardápios escolares do Brasil (370 cardápios de escolas de ensino fundamental urbana) por meio de análise documental, constataram o número reduzido de preparos de características regionais, chegando a apenas 38% dos cardápios na região Norte com ao menos uma refeição regional por semana. Neste sentido, as autoras afirmaram que “é necessário que os responsáveis pelo Programa incentivem e contemplem as preparações típicas ao hábito alimentar de cada região no cardápio da alimentação escolar e reforcem os meios de fiscalização desta prática” (CHAVES et al., 2009, p. 858).

Em outro estudo, foi destacada a importância do PNAE como política para segurança alimentar e sua dificuldade de inserção em comunidades tradicionais, como as indígenas (Mbya Guarani da Ilha da Cotinha, Paraná) estudadas por Giordani et al. (2010) no litoral paranaense. Nestas, os autores destacaram a assimilação pelos índios do fornecimento de uma alimentação “de branco”, que, contudo, contribuiu para a formação e continuidade dos estudos dos alunos residentes na comunidade já que os estudantes alimentados possuem uma capacidade maior de aprendizado. De acordo com as autoras, apesar de uma avaliação positiva do Programa pelos índios, estes consideraram que o fornecimento de alimentos

traz um benefício importante na medida em que contribuiu à melhoria dos níveis de nutrição das crianças em um contexto onde os recursos alimentares não são abundantes; [...] entretanto, constitui um canal de introdução de elementos estranhos ao sistema nativo. As práticas alimentares não têm apenas uma dimensão nutricional, mas para os Mbya remetem fundamentalmente às noções de pessoa e de corpo e à relação destes com sua divindade (GIORDANI et al., 2010, p. 47).

Apesar de não serem muito favoráveis à entrada de alimentos de outras culturas, os indígenas reconhecem e aceitam o PNAE e o tratam como um assunto comunitário na medida em que este diz respeito ao bem-estar das crianças. De acordo com as autoras a comunidade assume um papel ativo na implementação do PNAE que se manifesta, por exemplo, pelas negociações dos Mbya pela adequação da comida servida às crianças às formas alimentares nativas.

Ainda, é importante destacar que a alimentação escolar não é percebida unicamente como uma política pública da qual se beneficiam. Há uma apropriação por parte da comunidade dessa política, que é assumida também como uma responsabilidade própria, e não apenas como algo recebido de fora e a ser, simplesmente, usufruído. Ela foi incorporada à lógica de trocas e reciprocidade que rege as relações sociais no interior da comunidade (GIORDANI et al., 2010, p. 47).

Como pode ser observado, a atuação do Responsável Técnico do PNAE vai além da elaboração e planejamento de cardápios. Demanda a interação com a comunidade local e também a negociação para a inserção e implementação do Programa⁷. Ainda assim, apesar dessa necessidade, foi observado pelos estudos que abordam o planejamento e estrutura dos cardápios alimentares das escolas que estes estão, em grande parte, inadequados em relação ao consumo de produtos de características locais e de itens da hortifruticultura. Os resultados do estudo de Vidal et al. (2015) sobre os cardápios de escolas de 49 municípios de Santa Catarina mostram a pouca inserção de produtos naturais nas orientações semanais de preparo de alimentos.

Neste sentido, é destacado por Souza et al. (2015) que

apesar do avanço das diretrizes, é necessário fortalecer estratégias para resgatar hábitos alimentares e produzir alimentos compatíveis com tais diretrizes, além de planejar cardápios que contemplem a diversidade e sazonalidade de alimentos regionais e o mapeamento de agricultores ecológicos para nortear a demanda e a oferta programadas (Souza et al., 2015 p. 218).

Destaca-se assim que, apesar da obrigatoriedade da supervisão de nutricionistas na implementação do PNAE, estes, no geral, iniciam suas atividades sem a capacidade técnica suficiente para coordenar o programa frente às inúmeras responsabilidades exigidas deste profissional, o que retoma a necessidade de um olhar sistêmico sobre as políticas públicas e a construção de suas bases para a eficiência em sua implementação.

Além disso, como citado no tópico sobre a Gestão do PNAE, foi observado que há muitos municípios sem o acompanhamento de nutricionistas ou com o quadro técnico

⁷ Destaca-se que o valor repassado para a aquisição de alimentos de escolas indígenas e quilombolas é quase o dobro das escolas rurais e urbanas para que seja possível manter os seus hábitos alimentares.

com número insuficiente de profissionais. A ausência ou inferioridade numérica destes impedem diretamente a implementação do Programa segundo os seus objetivos, haja vista a gama de responsabilidades e competências do nutricionista para o PNAE.

Ainda assim, observou-se com os estudos que há a necessidade da formação continuada dos profissionais nutricionistas, pois estes são fundamentais para a implementação do PNAE em nível local. Como já discutido, grande parte dos municípios brasileiros possuem dificuldades na implementação das políticas públicas universais. Neste sentido, ao analisar casos como o estudado por Giordani et al. (2010), constata-se a necessidade da atuação eficiente do profissional em nível local, por ser ele o responsável por reconhecer a pluralidade cultural existente no seu ambiente de ação.

5.1.3. Gestão e Controle dos Alimentos e da Estrutura Física

Destaca-se inicialmente que o assunto apresentado nesta seção está relacionado com a categoria Estrutura das Escolas e Estoques, já que as boas condições sanitárias dos alimentos dependem de boas estruturas físicas dos estabelecimentos de ensino.

A boa implementação do PNAE implica na realização de outras práticas administrativas de controle, de manuseio de alimentos e de investimento em estruturas físicas para armazenamento, preparo e fornecimento das refeições ao público beneficiado. Neste sentido, outro assunto encontrado por esta pesquisa relaciona-se às condições sanitárias e de segurança alimentar. Sobre este tema, foram encontrados seis artigos.

Nos artigos que compõem esta categoria, foram discutidas: as condições sanitárias das instalações das cozinhas e a manipulação dos alimentos pelas merendeiras (3 artigos); a formação e capacitação das merendeiras para o correto manuseio e higienização dos alimentos (2 artigos) e a condição sanitária destes (1 artigo). Em relação à condição física e sanitária das escolas, os trabalhos apontam a existência de muitas deficiências, como apresentado no trabalho de Cardoso et al. (2010) ao investigarem as escolas do município de Salvador-BA. Os resultados encontrados pelos autores mostram que:

57,0% (134) das unidades [escolas] apresentaram condições insatisfatórias, 42,6% (100) regulares e 0,4% (1) boa. Os itens que mais contribuíram para o baixo desempenho estão relacionados aos seguintes blocos: edificação, instalações, equipamentos, móveis e utensílios; higienização; abastecimento de água; manipuladores de alimentos; preparo dos alimentos e exposição do alimento preparado para consumo. Em condição intermediária de atendimento ficaram os blocos controle integrado de vetores e pragas urbanas, manejo de resíduos e matérias-primas, ingredientes e embalagens. Verificou-se elevado nível de não conformidade quanto ao atendimento dos requisitos sanitários

vigentes, o que evidencia falhas na segurança da produção da alimentação escolar (CARDOSO et al., 2010, p. 802).

Resultado similar aos de Cardoso et al. (2010) foram obtidos por Almeida et al. (2014), ao estudarem a região Centro-Oeste do Brasil. Os autores pesquisaram no total 300 escolas de ensino fundamental e médio excluindo da amostra as indígenas e quilombolas. Como metodologia, fizeram um *check list* para analisar, dentre outros fatores, a estrutura física, encanamento e condições de fiação na área de preparação de alimentos e os equipamentos, utensílios e manipuladores. Essa lista foi criada de acordo com o Regulamento Técnico de Boas Práticas para os Serviços de Alimentação da Anvisa⁸, o RDC nº 216/2004. Os autores concluíram que as unidades alimentares por eles pesquisadas

apresentam-se em condições insatisfatórias para a produção de uma alimentação escolar segura do ponto de vista higiênico-sanitário, o que pode comprometer a qualidade da refeição, a Segurança Alimentar e Nutricional no ambiente escolar e a efetivação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Almeida et al., 2014, p. 344).

Apesar da existência de problemas, os trabalhos que estudaram formas para capacitação das merendeiras (em Salvador/BA) e a implantação de Manual de Boas Práticas⁹ (em Santa Maria/RS) em uma unidade de alimentação verificaram melhorias no processo e possibilidades para o alcance de resultados significativos quanto a segurança alimentar (LEITE et al., 2011; SOUZA et al., 2013). No entanto, cabe ao município proporcionar investimentos nas unidades de ensino a fim de sanar os problemas encontrados que comprometem diretamente o fornecimento de alimentos.

Neste sentido, a implementação do programa esbarra novamente nas dificuldades orçamentárias dos municípios para fornecimento de estrutura suficiente e sanitariamente segura para armazenamento, preparo e fornecimento dos alimentos. No entanto, observa-se a necessidade de boas práticas administrativas para gestão e capacitação das pessoas responsáveis pelo manuseio dos alimentos e manutenção das suas condições sanitárias.

5.1.4. Gestão das Compras Governamentais

Na perspectiva do respeito às características da cultura alimentar da região e à obrigatoriedade de aquisição de alimentos de agricultores familiares, a categoria

⁸ Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

⁹ O manual de boas práticas é um conjunto de princípios e regras para o correto manuseio de alimentos, que abrange desde a recepção dos alimentos até o seu preparo. O principal objetivo do programa é garantir a integralidade do alimento e a saúde do consumidor.

relacionada a compras governamentais foi a segunda mais explorada, com 28 artigos, estando todos os estudos voltados à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, explorando, no geral, as barreiras, desafios e possibilidades para acesso dessa população como beneficiária do PNAE.

Como apresentado em seção anterior, os agricultores familiares passaram por períodos onde eram socialmente e economicamente excluídos pelas políticas públicas que focalizavam a modernização da agricultura e a evolução produtiva, em especial a das *commodities*. Esta orientação começou a tomar novos moldes apenas em meados da década de 1980 e 1990 com as pressões dos movimentos sociais e o reconhecimento social e político dos agricultores familiares. Neste aspecto, em um dos estudos que compõem este estado da arte, os autores fazem uma importante contribuição ao analisar a inserção do agricultor familiar como provedor de alimentos para o PNAE.

A participação dos agricultores familiares no PNAE não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda, uma vez que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. Nesse sentido, o reconhecimento social dos mesmos como produtores de alimentos, a apropriação do direito conquistado e as mudanças nas estruturas de oportunidades também são elementos importantes [...]. Conclui-se que a implementação das prerrogativas do PNAE, a partir da Lei 11.947/2009, ampliou as oportunidades sociais dos agricultores familiares, propiciando e fomentando novas possibilidades comerciais, novos modos de fazer agricultura, de organização social e a conquista de nova forma de cidadania (WAGNER et al. 2016, p. 121).

Como resultado desta conquista social para os agricultores familiares, o programa tem uma boa aceitação entre eles e a participação têm garantido melhorias em suas condições de vida e de obtenção de renda:

O programa tem uma aceitação expressiva por parte dos agricultores familiares, que declaram a contribuição deste no desenvolvimento da agricultura familiar, do cooperativismo e associativismo. De acordo com o estudo, pode-se constatar que os agricultores estão melhorando os padrões de vida, aumentando na diversificação da produção e na melhoria da distribuição da renda durante todo o ano (FERKO et al., 2016, p. 683).

Ainda assim o acesso a políticas de compras governamentais, como o PNAE, ainda é limitado, como apresentado por Costa et al. (2015), que estudam as cooperativas da agricultura familiar no estado de Minas Gerais. De acordo com os autores, apesar do acesso aos mercados locais em âmbitos municipais e regionais, ainda há lacunas relacionadas à assistência técnica, adequação sanitária, gestão e logística que impedem as cooperativas de acessar a política. Essas lacunas são mais impactantes entre os agricultores familiares que não participam de cooperativas.

Esse fato foi observado por Gonçalves et al., (2015) ao analisarem as compras de alimentos da agricultura familiar em municípios dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. De acordo com os autores, após a Lei 11.947, houve aumento significativo no total dos recursos efetivamente utilizado na aquisição dos alimentos da AF, sendo um dos fatores primordiais, a melhoria na qualidade dos cardápios com a inserção de alimentos *in natura*. No entanto, por outro lado, observaram a partir do olhar dos gestores municipais, que ainda há baixa participação de agricultores como fornecedores do programa. Estes indicam o motivo por desinteresse da AF em participar do programa devido às dificuldades técnicas e às condições higiênico-sanitárias deficientes para atender as obrigações normativas do PNAE.

Estas barreiras para acesso ao programa são expostas nos resultados encontrados por Silva e Souza (2013) ao estudarem a aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar no estado de Santa Catarina. De acordo com as autoras, grande parte dos agricultores e cooperativas não tinha certificação de seus produtos (obrigação para participar como fornecedor do PNAE) e enfrentava problemas de produção, revelando a necessidade de apoio técnico.

Em linha similar, Gregolin et al. (2016, p. 181) descrevem que

os desafios e dificuldades a serem superados e contornados são expressivos, especialmente nos aspectos concernentes à organização dos produtores e à intersectorialidade durante o processo de compra e logística, sobretudo a partir do ano de 2013, em que o limite de venda por agricultor teve mais de 50% de ampliação, passando de R\$ 9.000,00 para R\$ 20.000,00 e desafios os quais inviabilizam a aplicação efetiva desta política pública (GREGOLIN et al., 2016, p. 181).

Diferente do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no PNAE os agricultores familiares vendem os seus produtos a preço de mercado, com valores competitivos, ora abaixo do ofertado em outros mercados, e devem arcar com a distribuição logística para a entrega dos alimentos, o que inviabiliza para muitos produtores a participação no Programa. Além disso, como observado nos resultados do estudo de Silva e Souza (2013), para agricultores e cooperativas, parte das limitações na comercialização para a alimentação escolar se deve à pouca procura por parte dos municípios.

A condição de se adquirir até R\$ 20.000,00 ao ano de cada produtor também é apontada pelos pesquisadores como uma barreira, pois esta tende a centralizar a compra em produtores específicos. Como apresentado no estudo de Gregolin et al. (2016), a maior parte dos municípios da Região Sul não utilizava os 30% dos recursos e a possibilidade

de se comprar R\$ 20 mil de um único provedor pode provocar a centralidade e excluir agricultores do programa.

Além das dificuldades procedimentais e técnicas enfrentadas pelos Agricultores Familiares, há ainda as burocráticas. Dentre os resultados encontrados por Aguiar e Calil (2016), que estudaram as chamadas públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar em nível nacional, foi observado pelos autores inconformidades nas chamadas públicas,

faltando informações básicas ao agricultor e empreendedor familiar rural sobre a qualificação dos alimentos nas chamadas públicas. Foi possível concluir que a maior parte dos gestores não tem observado a legislação vigente do PNAE, desconsideraram também, a questão da qualidade e segurança dos alimentos, situação constatada pelas deficiências verificadas nos editais de chamadas públicas (AGUIAR E CALIL, 2016, p. 79).

Resultados similares foram encontrados por Triches et al. (2016) ao estudarem as chamadas públicas do Estado do Paraná. As autoras observaram diversas falhas no processo de compra dos agricultores, verificando a inadequação das chamadas públicas em relação: ao número de locais de entrega exigido; a informações sobre a periodicidade destas entregas; aos preços pagos; ao período de vigência das aquisições e ao incentivo à produção orgânica.

Observa-se com os estudos publicados relacionados à aquisição de alimentos que o incremento à lei da obrigatoriedade de destinação de recursos do FNDE para compra de agricultores familiares representou um grande avanço econômico e social para esta população. No entanto, há ainda problemas que dificultam a inserção dos produtores como beneficiários da política, por dificuldades tanto técnicas como burocráticas, em vista que participar do PNAE demanda diversos requisitos, conhecimentos e serviços não disponíveis a grande parcela dos agricultores familiares. Além disso, há ainda a resistência por parte do município em não adquirir os produtos, seja por um fraco acompanhamento ou pesquisa sobre o potencial agrícola da região, seja por falhas na elaboração dos cardápios que não consideram os alimentos *in natura*, ou por dificuldades ou erros procedimentais na elaboração das chamadas públicas e motivação dos produtores.

Destaca-se nessa literatura pesquisada a lacuna de estudos relacionados a termos como simulação e montagem de licitação; sobre-preço e superfaturamento; compras sem licitação e indícios de corrupção. Esses aspectos apontam um espaço aberto para novas

pesquisas acadêmicas e além da sua importância para o processo de implementação das Políticas Públicas.

5.1.5. Controle Social

Conselhos Gestores, Conselhos de Política Pública, Controle Social e Democracia Deliberativa são assuntos que, quando pesquisados em plataformas de divulgação de resultados científicos, motivaram inúmeros estudos que analisam diferentes conselhos municipais. No entanto, os estudos que focalizam os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) não geraram muitos resultados. Foram encontrados apenas quatro artigos, demonstrando a necessidade de maior investimento acadêmico e científico para investigar o CAE.

De forma geral, a participação social no âmbito das políticas públicas foi institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, onde o Estado garante a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Inicialmente, os Conselhos foram implementados apenas nas políticas de saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente; depois, o modelo participativo começou a ser implantado em outras políticas e programas governamentais na década de 1990 como condicionante para que o município recebesse recursos para implementação de programas federais.

No âmbito do PNAE, o controle social tornou-se realidade a partir de 1994, quando começou a ocorrer a transferência/descentralização de recursos financeiros do governo federal aos estados e municípios e a obrigação da existência de conselhos para o recebimento dos recursos. Assim, fez-se necessária a criação dos conselhos locais para a fiscalização da execução do PNAE em nível local, denominados de Conselhos de Alimentação Escolar (SPINELLI e CANESQUI, 2002).

Atualmente, as atribuições, as competências e a composição do CAE estão definidas na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e na Resolução 26 de 17 de junho de 2013, que determinam a criação de conselhos nos estados, municípios e Distrito Federal como órgãos colegiados que atuam em caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

Dentre os estudos encontrados por esta pesquisa, dois analisam a atuação do Conselho (MACHADO et al., 2013; GABRIEL et al., 2013); um investiga o PNAE por meio dos Pareceres Conclusivos do CAE (BANDEIRA et al., 2013), e o último dos quatro

artigos discute o Conselho em relação ao seu marco regulatório (MACHADO e GOLDENBERG, 2015).

Machado e Goldenberg (2015) inicialmente apresentam em seu estudo uma discussão acerca da teoria de controle social e participação democrática frente a legislação e normatização do CAE que impõe, obrigatoriamente, a sua existência para recebimento dos recursos. Em seguida, observam que a concepção do modelo do Conselho de Alimentação Escolar atende aos princípios da cidadania ativa, no entanto, sua estruturação apresenta inconsistências ao favorecer uma relação de dependência entre o conselheiro e o gestor, que atrela os Conselhos ao Poder local.

Em relação à atuação do Conselho, Bandeira et al. (2013) apontam a análise da prestação de contas e o acompanhamento da elaboração dos cardápios como as atividades mais frequentes do CAE. Destaca-se que neste mesmo estudo, os autores observam que mais de três terços dos pareceres conclusivos foram assinados por apenas um conselheiro, o que pode indicar um baixo índice participativo. Da mesma forma, Machado et al. (2013) concluem sobre a necessidade de continuidade da formação e qualificação de conselheiros e de estímulo à participação democrática que vise a uma maior representação social.

O controle social das instituições participativas, assim como em outros setores, retoma a discussão da efetividade democrática, participação social e como reflexo, a dependência da instituição dos órgãos gestores que representam. No caso do CAE, há ainda como condicionante participativo o não recebimento dos recursos do FNDE caso o Conselho seja inexistente ou apresente problemas no seu registro na plataforma do Fundo. Estes fatores implicam a regulamentação normativa do CAE, em contrapartida, ignora-se a formação cultural e democrática da região, o que afeta diretamente a atuação do Conselho, assim como o controle social.

De forma preliminar, os resultados mostrados nesta seção apontam para a evolução normativa do PNAE, com ampliação dos seus objetivos e inserção de novos atores sociais, seja para fornecimento de gêneros alimentícios, seja para controle social. No entanto, a efetiva implementação do PNAE nos municípios brasileiros ainda enfrenta algumas barreiras, como: interesses políticos locais; falhas procedimentais; condicionantes financeiros e a pluralidade da cultura local, da cultura alimentar e da cultura política.

Foi observado nos estudos a grande diversidade de contextos e situações dos municípios brasileiros e isto implica em diferentes demandas, mas também em diferentes formas de reagir com as condições concretas locais e de se adaptar às normas do

Programa. Entretanto, os municípios são submetidos às mesmas normas universais e ao mesmo montante financeiro por estudante, ignorando-se assim a variabilidade dos contextos, e em consequência, o alcance dos objetivos do PNAE. Sua efetiva implementação será possível apenas se as diretrizes normativas forem alcançadas e isto demanda do local a busca por outras ações e soluções, nem sempre fáceis e nem sempre disponíveis, que se inter-relacionem com o PNAE.

O estado da arte mostrou a necessidade de interação entre os pesquisadores para aprofundamento empírico sobre o PNAE. Como apresentado no início desta seção, há ainda pouco envolvimento entre os pesquisadores, além de uma grande necessidade de se realizar estudos que envolvam principalmente a Região Norte e Nordeste brasileira. Não se pode dizer que haja uma rede de pesquisadores em torno do PNAE. Isso sugere que ainda não dispomos de uma agenda de pesquisa contínua e sistemática, o que repercute inclusive no baixo número de estudos comparativos sobre o Programa. Uma articulação em rede como agenda científica poderia sanar essa fragilidade e incentivar a observação empírica dos mesmos indicadores da implementação da política em vários contextos locais e regionais do país. Além disso, observa-se o Estado da Arte como uma boa ferramenta para compreensão da implementação das políticas públicas, no caso do PNAE.

5.2. Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos

O objetivo desta seção consiste em apresentar os resultados relacionados à análise documental dos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da CGU. Um aspecto procedimental deve ser citado inicialmente. Os Relatórios da CGU apresentam para cada situação irregular o título “Constatação” nomeada com a sua caracterização. Em seguida, descreve como “Fato” os elementos que retratam a constatação. No momento da categorização deste estudo, observou-se a existência de incidências ora apresentadas como constatação, ora inseridas no campo “Fatos”. Assim, utiliza-se neste trabalho a nomenclatura “Ocorrências” para as irregularidades encontradas, já que as constatações presentes no campo “fato” foram também categorizadas. Deste modo, os termos Constatação e Ocorrência são utilizados para indicar os achados da CGU. Ressalta-se ainda que esta seção consiste na descrição dos dados relacionados às falhas na implementação do Programa observados pela CGU.

5.2.1. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União

Formulada no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio de uma medida provisória, foi em 2003 que a CGU foi constituída (Lei 10.683/2003) como uma agência anticorrupção, que responde ao Presidente da República no incremento da transparência da gestão e fiscalização dos recursos públicos (CGU, 2015). Como forma de aumentar o escopo de atuação e autonomia da CGU, dois decretos se destacam: o nº 5.683 e o nº 8.109. O primeiro altera a estrutura da CGU, com destaque para a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). Esta medida tornou possível a instauração de ações não apenas corretivas quanto à corrupção, mas também a oportunidade de construir meios para prevenir a sua ocorrência. O segundo decreto transforma a SPCI em STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que dispõe à CGU uma estrutura compatível com a dimensão e relevância de suas competências, em especial, com as leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção. Recentemente a CGU se transformou no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) com a publicação da Lei nº 13.341/2016, que absorveu todas as funções da antiga CGU.

Dentre as ações da CGU, foi criado em 2003 o Programa de Fiscalização por Sorteio Público com o objetivo de combater a corrupção e a má administração nos programas federais executados nos municípios brasileiros com população de até 450.000

habitantes. O sorteio, executado anteriormente pela loteria federal e agora pelo *Software* estatístico R, seleciona em média 60 municípios por evento para que seja realizada a fiscalização. Nesta, são levantadas informações sobre os programas que utilizam recursos federais com o intuito de constatar, por exemplo, situações como corrupção, má execução do programa, gestão ineficiente de recursos e, nos casos em que se faz presente, o controle social sobre a política.

Cabe destacar que os relatórios do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, são divididos por Ministérios investigados e dentro destas seções, divide-se por programas governamentais que fazem uso de recursos federais. Em cada programa, a CGU elenca as constatações deficitárias ao item investigado, e dá espaço para manifestação da unidade examinada. Por fim, apresenta se mantém ou não a anotação dos fatos encontrado (Figura 6).

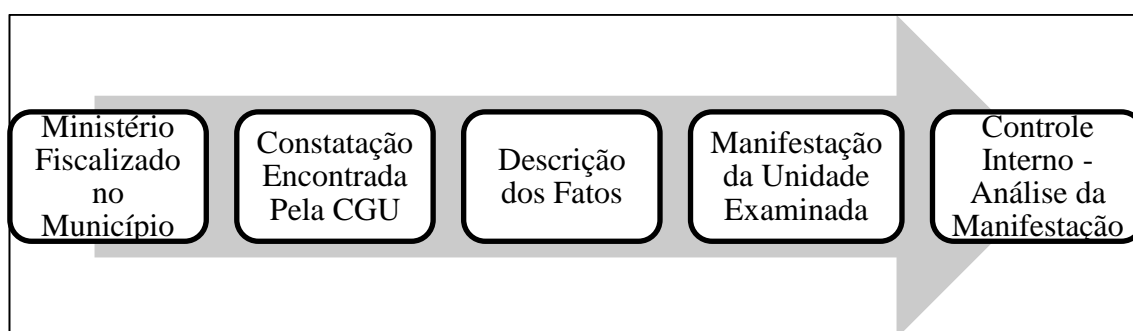


Figura 6: Processo de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Estas etapas são definidas pela CGU (2014) como:

- **Constatação:** registro de situações indesejáveis identificadas durante a execução da ação de controle. Em geral, indica a existência de dificuldades, equívocos, situações que contrariam normas, critérios técnicos ou administrativos.
- **Fato:** descrição das situações indesejáveis identificadas durante a execução da ação de controle.
- **Manifestação da Unidade Examinada:** opinião do gestor, formalmente provocada por: ofício, solicitação de auditoria, solicitação de fiscalização, nota de auditoria ou relatório preliminar.
- **Controle Interno:** Consiste no campo da constatação em que se expõe um detalhado exame dos pontos apresentados pela unidade examinada em sua manifestação, bem como o entendimento do órgão de controle sobre esses pontos.

Cabe então à Controladoria Geral da União:

Avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal (CGU, 2017).

De acordo com as informações presentes no Portal eletrônico da CGU, o Programa de Fiscalização por Sorteio, em suas 40 edições, já chegou a 2.204 municípios. Os recursos públicos federais analisados, até o momento, são superiores ao montante de R\$ 21 bilhões. Dentre os resultados encontrados pelo órgão, do total de constatações feitas nos municípios, cerca de 20% são falhas graves e cerca de 80% são falhas médias ou formais. Em muitos casos o problema é causado por desinformação e despreparo do gestor público, e não por má-fé ou dolo, efeitos de atos corruptivos.

Apesar dessa ressalva, a própria CGU destaca ainda que entre os problemas graves mais comumente constatados nos municípios fiscalizados estão obras inacabadas ou paralisadas, apesar de pagas; uso de notas fiscais frias e documentos falsos; simulação de licitações ou irregularidades no processo de licitação, incluindo a participação de empresas fantasmas; superfaturamento de preços, falta de merenda escolar e de medicamentos; gastos sem licitação; não comprovação da aplicação de recursos; favorecimento de empresas, entre outras.

Os relatórios que são publicados no site da CGU são encaminhados aos diferentes órgãos públicos responsáveis pelas ações corretivas, como os ministérios gestores, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, câmaras municipais, assembleias legislativas, entre outros, para adoção de providências em cada uma dessas instâncias.

5.2.2. Descrição do Universo Pesquisado

Primeiramente nesta seção, evidencia-se a composição do universo de dados em análise e caracteriza-se as regiões e municípios que integram a amostra. Como descrito nos aspectos metodológicos deste trabalho, foram selecionados 628 relatórios, documentos que compreendem do sorteio 30 ao 40 da CGU referentes aos anos de 2009 a 2016. Destes, em 557 (88,69% do total) havia ao menos uma ocorrência prejudicial à implementação do PNAE, como apresentado na Tabela 6.

Tabela 6: Distribuição do Universo de Dados Analisados por Região

Região	Total Relatórios	Total Relatórios com Ocorrências	Porcentagem Relatórios com Ocorrências	Número de Ocorrências	Média de Ocorrências por Relatório
Norte	73	59	80,82	489	8,29
Nordeste	252	239	94,84	2.219	9,39
Sudeste	151	126	83,44	628	4,98
Centro-Oeste	53	47	88,68	323	6,87
Sul	99	86	86,87	454	5,28
Total	628	557	88,69	4.139	7,43

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Observa-se que há uma grande variação no número de relatórios sorteados em cada região. Isto se dá pelo número de municípios da cada Estado. A região Nordeste, por exemplo, com 1.794 municípios, possui um grupo amostral para sorteio aproximadamente quatro vezes maior que a região Norte, com 450. Por este fato, destaca-se a porcentagem destes relatórios com ocorrências relacionadas ao PNAE e o número médio destas em cada documento analisado.

Todas as Regiões brasileiras possuíam em mais de 80% dos municípios fiscalizados constatações prejudiciais ao PNAE e em média, 7,43 ocorrências por relatório. A Tabela 7 apresenta esta distribuição agrupada por Unidade Federativa.

Tabela 7: Distribuição do Universo de Dados Analisados por Estado

Região	Estado	Total Relatórios	Total Relatórios com Ocorr.	% Relatórios com Ocorr.	Número de Ocorr.	Média de Ocorr. por Relatório
Centro-Oeste	Goiás	26	21	80,77	149	7,10
	Mato Grosso	16	16	100,00	115	7,19
	Mato Grosso do Sul	11	10	90,91	59	5,90
Nordeste	Alagoas	14	13	92,86	200	15,38
	Bahia	50	48	96,00	408	8,50
	Ceará	37	36	97,30	257	7,14
	Maranhão	24	24	100,00	276	11,50
	Paraíba	25	17	68,00	122	7,18
	Pernambuco	31	31	100,00	354	11,42
	Piauí	23	23	100,00	243	10,57
	Rio Grande do Norte	31	30	96,77	197	6,57
Sergipe	17	17	100,00	188	11,06	

Continua na Próxima Página

Região	Estado	Total Relatórios	Total Relatórios com Ocorr.	% Relatórios com Ocorr.	Número de Ocorr.	Média de Ocorr. por Relatório
Norte	Acre	3	3	100,00	20	6,67
	Amapá	4	2	50,00	22	11,00
	Amazonas	8	6	75,00	74	12,33
	Pará	31	27	87,10	213	7,89
	Rondônia	10	7	70,00	70	10,00
	Roraima	6	5	83,33	33	6,60
	Tocantins	11	9	81,82	57	6,33
Sudeste	Espírito Santo	11	10	90,91	61	6,10
	Minas Gerais	71	58	81,69	268	4,62
	Rio de Janeiro	12	7	58,33	25	3,57
	São Paulo	57	51	89,47	274	5,37
Sul	Paraná	35	29	82,86	169	5,83
	Rio Grande do Sul	42	36	85,71	180	5,00
	Santa Catarina	22	21	95,45	105	5,00
Total		628	557	88,69	4.139	7,43

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Observa-se que aproximadamente 1/3 dos estados brasileiros apresentaram média de 10 ocorrências ou mais por relatório, o que destaca a existência de inúmeras variáveis deficitárias para a boa implementação do PNAE em âmbito municipal. Observa-se ainda que todos fazem parte das regiões Norte e Nordeste, sendo o estado de Alagoas o que apresenta o maior índice com média de 15 constatações por relatório.

Cada ocorrência reproduzida pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União indica um aspecto onde o município falhou na implementação do Programa, o que torna necessário o aprofundamento sobre os setores onde as ocorrências são encontradas e qual a sua frequência. A Tabela 8 apresenta as categorias onde a CGU mais encontrou problemas durante a implementação do PNAE.

Como apresentado na Tabela 8 onde são apresentados os temas mais frequentes nos relatórios da Controladoria Geral da União, as ocorrências mais encontradas pela CGU referem-se ao Controle Social do PNAE e ao Processo de Compras Governamentais dos gêneros alimentícios para fornecimento nas escolas, com 959 (23,1% do total) e 812 (19,6% do total) ocorrências respectivamente.

Tabela 8: Distribuição do Número e Porcentagem de Ocorrências por Região

Região	Gestão		Equipe Nutri. e Nutrição		Processo de Compra		Estrut. Escolas e Estoque		Controle de Estoque		Controle Social		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Norte	50	10,2	62	12,7	76	15,5	126	25,8	81	16,6	94	19,2	489
Nordeste	229	10,2	381	17,0	475	21,2	371	16,5	316	14,1	473	21,0	2.245
Sudeste	48	7,6	127	20,2	122	19,4	96	15,4	73	11,6	162	25,8	628
Centro-Oeste	31	9,5	49	15,2	75	23,2	49	15,2	28	8,7	91	28,2	323
Sul	50	11,0	102	22,5	64	14,1	54	11,9	45	9,9	139	30,6	454
Total	408	9,8	721	17,4	812	19,6	696	17,0	543	13,1	959	23,1	4.139

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

De forma geral, o controle social é uma prerrogativa da década de 1990, uma imposição do Estado para recebimento de recursos públicos nos municípios; e é no setor de Compras Governamentais que incidem os maiores elos burocráticos para execução do PNAE e também o maior espaço para desvios éticos de conduta. Estas categorias, como as demais, serão exploradas mais detalhadamente em seus respectivos tópicos.

5.2.3. Mapeamento das Regiões e Número de Ocorrências

Antes do aprofundamento nas categorias em análise, cabe, inicialmente, apresentar o mapeamento e caracterização das regiões brasileiras estudadas e também evidenciar o número de constatações em cada localidade. Para tal, serão apresentados os mapas de cada região, com destaque para o número de ocorrências por município analisado, seguido de uma lista com os municípios com o maior número de irregularidades, com o intuito de dar dimensões ao estudo e maior definição dos municípios em análise. A planilha com todos os municípios se encontra no Anexo B deste trabalho.

A princípio, para melhor compreensão sobre as regiões brasileiras, apresenta-se a Tabela 9 com a caracterização dos estados de acordo com alguns índices demográficos, econômicos e sociais. Como apresentado nos aspectos metodológicos, os dados foram obtidos nas plataformas do IBGE e no Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil.

Tabela 9: Caracterização dos Estados Brasileiros.

Estado	Região	População	IDH	Renda per capita (2010)	% de extrem. pobres	% de pobres	Índice de Gini
Mato Grosso	Centro-Oeste	3.035.122	0,725	762,52	4,41	10,52	0,55
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	2.449.024	0,729	799,34	3,55	9,92	0,56
Goiás	Centro-Oeste	6.003.788	0,735	810,97	2,32	7,59	0,55
Média da Região	Centro-Oeste	3.829.311	0,730	790,94	3,43	9,34	0,55
Alagoas	Nordeste	3.120.494	0,631	432,56	16,66	34,29	0,63
Maranhão	Nordeste	6.574.789	0,639	360,34	22,47	39,53	0,62
Piauí	Nordeste	3.118.360	0,646	416,93	18,77	34,11	0,61
Paraíba	Nordeste	3.766.528	0,658	474,94	13,39	28,93	0,61
Bahia	Nordeste	14.016.906	0,660	496,73	13,79	28,72	0,62
Sergipe	Nordeste	2.068.017	0,665	523,53	11,7	27,89	0,62
Pernambuco	Nordeste	8.796.448	0,673	525,64	12,32	27,17	0,62
Ceará	Nordeste	8.452.381	0,682	460,63	14,69	30,32	0,61
Rio G. do Norte	Nordeste	3.168.027	0,684	545,42	10,33	23,79	0,6
Média da Região	Nordeste	5.897.994	0,660	470,75	14,90	30,53	0,62
Pará	Norte	7.581.051	0,646	446,76	15,9	32,33	0,62
Acre	Norte	733.559	0,663	522,15	15,59	29,46	0,63
Amazonas	Norte	3.483.985	0,674	539,8	16,43	30,78	0,65
Rondônia	Norte	1.562.409	0,690	670,82	6,39	14,8	0,56
Tocantins	Norte	1.383.445	0,699	586,62	10,21	22,15	0,6
Roraima	Norte	450.479	0,707	605,59	15,66	26,65	0,63
Amapá	Norte	669.526	0,708	598,98	9,93	24,07	0,6
Média da Região	Norte	2.001.821	0,684	567,25	12,87	25,75	0,61
Minas Gerais	Sudeste	19.597.330	0,731	749,69	3,49	10,97	0,56
Espirito Santo	Sudeste	3.514.952	0,740	815,43	2,67	9,53	0,56
Rio de Janeiro	Sudeste	15.989.929	0,761	1039,3	1,98	7,23	0,59
São Paulo	Sudeste	41.262.19	0,783	1084,46	1,16	4,66	0,56
Média da Região	Sudeste	13.034.070	0,754	922,22	2,33	8,10	0,57
Rio de G. do Sul	Sul	10.693.929	0,746	959,24	1,98	6,37	0,54
Paraná	Sul	10.444.526	0,749	890,89	1,96	6,46	0,53
Santa Catarina	Sul	6.248.436	0,774	983,9	1,01	3,65	0,49
Média da Região	Sul	9.128.964	0,756	944,68	1,65	5,49	0,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e IBGE Cidades, 2017

Observa-se a grande heterogeneidade entre os estados brasileiros, o que se reflete, dentro de cada estado, em seus municípios, conforme apresentado por Souza (2004). A autora, ao analisar a implementação de políticas públicas universais em âmbito municipal, refletiu sobre a diversidade e desigualdades socioeconômicas dos municípios e observou que as principais dificuldades enfrentadas relacionavam-se ao modelo de arrecadação. A título de exemplo, a Figura 7 apresenta o Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

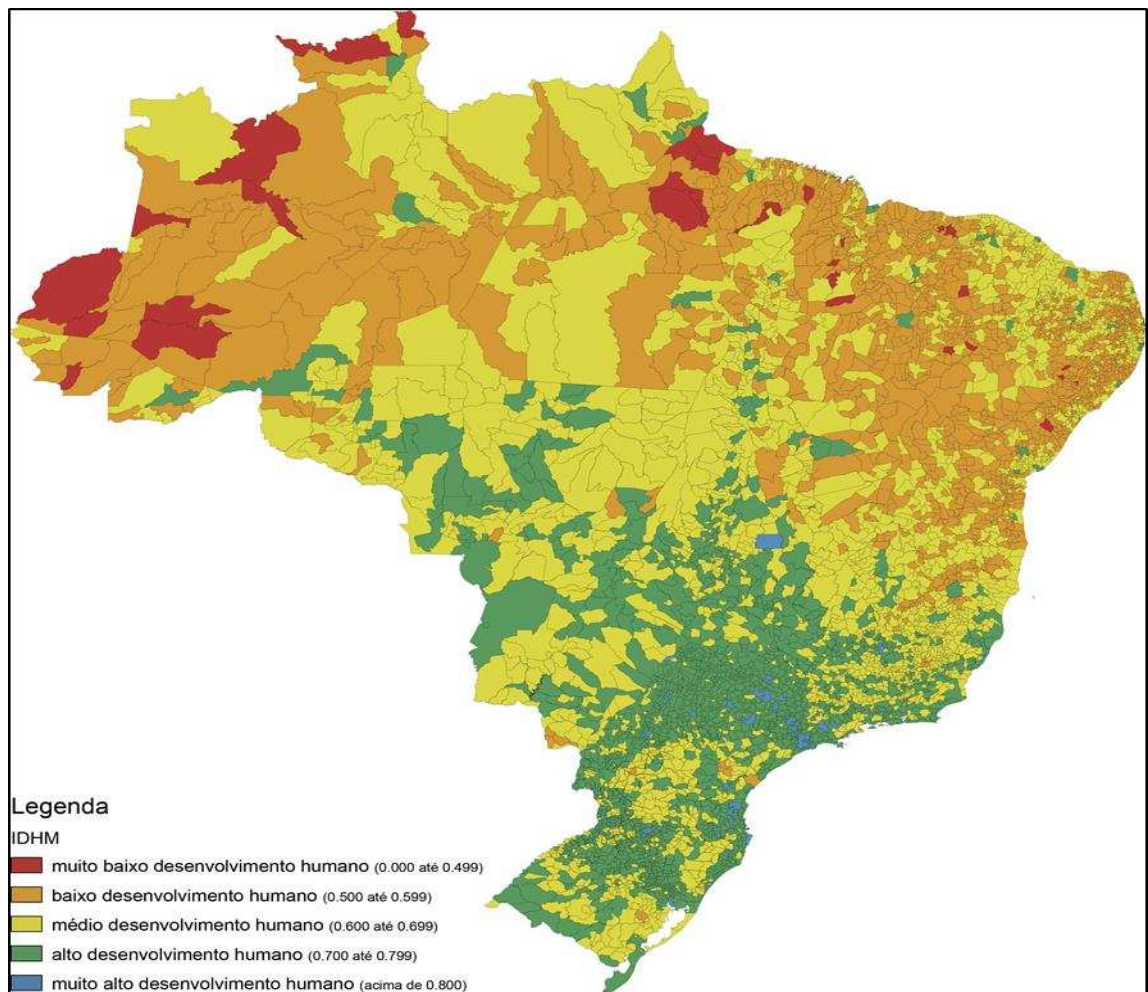


Figura 7: Mapa do Brasil do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010.
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil

O IDHM é um índice que não varia facilmente conforme apresentado por Franzese (2010). De acordo com a autora, devido à forma como o índice é composto e pela curta escala em que opera (de zero a 1) é necessária uma alteração significativa na situação dos municípios para que se observe a variação de alguns centésimos no resultado final. Assim, observa-se por intermédio da Figura 7 que a diferença entre os patamares de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros é bastante significativa.

De forma geral, de acordo com os dados da Tabela 9, a região Nordeste brasileira é a que possui a maior população e as maiores fragilidades sociais no país. Todas as médias regionais são inferiores às das demais regiões. O Nordeste responde pelo IDH e Renda Per Capita mais baixos, e os maiores índices de percentual de pobres e extremamente pobres do país, além de uma maior desigualdade econômica entre seus habitantes de acordo com o Índice de Gini.

O contraste do Nordeste é a região Sul do país. Com exceção do índice de Gini que é menor no Sudeste, o Sul possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano, Renda Per Capita significativamente superior ao salário mínimo (a média da região foi de R\$

944,00. O salário mínimo base em 2010 era R\$ 510,00) e o menor índice de pobres e extremamente pobres.

Os reflexos dos indicadores no número de constatações serão analisados *a posteriori*, na discussão dos resultados encontrados. Neste momento, apresenta-se a distribuição do número de ocorrências em relação a cada região e sua localização espacial no país. A ordem escolhida para apresentação se dá pela proporção de relatórios com irregularidades no PNAE, do maior número para o menor. A Tabela 10 apresenta um agrupamento do número de ocorrências por Região.

Tabela 10: Distribuição de Relatórios por Número de Ocorrências por Região.

Agrupamentos	Total de Relat.	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste
1 a 3 Ocorrências	107	5	26	41	8	27
4 a 6 Ocorrências	159	18	35	48	14	44
7 a 9 Ocorrências	142	15	17	30	17	63
10 a 12 Ocorrências	68	5	4	6	10	44
13 a 15 Ocorrências	45	3	4	0	7	31
16 a 18 Ocorrências	22	1	0	1	2	18
19 a 21 Ocorrências	9	0	0	0	0	8
22 a 24 Ocorrências	4	0	0	0	1	3
Mais de 24 Ocorrências	1	0	0	0	0	1
Total de Relatórios	557	47	86	126	59	239

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A Região Nordeste é a que apresentou maior frequência de municípios com 10 ou mais ocorrências. Assim, mesmo ao levar em consideração que a região é a que possui o maior número de municípios no país e em consequência, mais cidades sorteadas pela Controladoria, destaca-se a frequência de ocorrências relacionadas ao PNAE que, em termos percentuais, foi a mais elevada ao considerar a relação constatação/relatório. Na região, aproximadamente metade dos municípios (44%) teve registradas pela CGU 10 ou mais ocorrências, como demonstra a Figura 8.

Diferente da média nacional, onde o Controle Social foi a ocorrência mais frequente, a irregularidade mais encontrada pela CGU no Nordeste foi o Processo de Compras. Comparando entre o total dos municípios com maior número de ocorrências, essa categoria de resultados foi aproximadamente 44% maior do que o Controle Social.

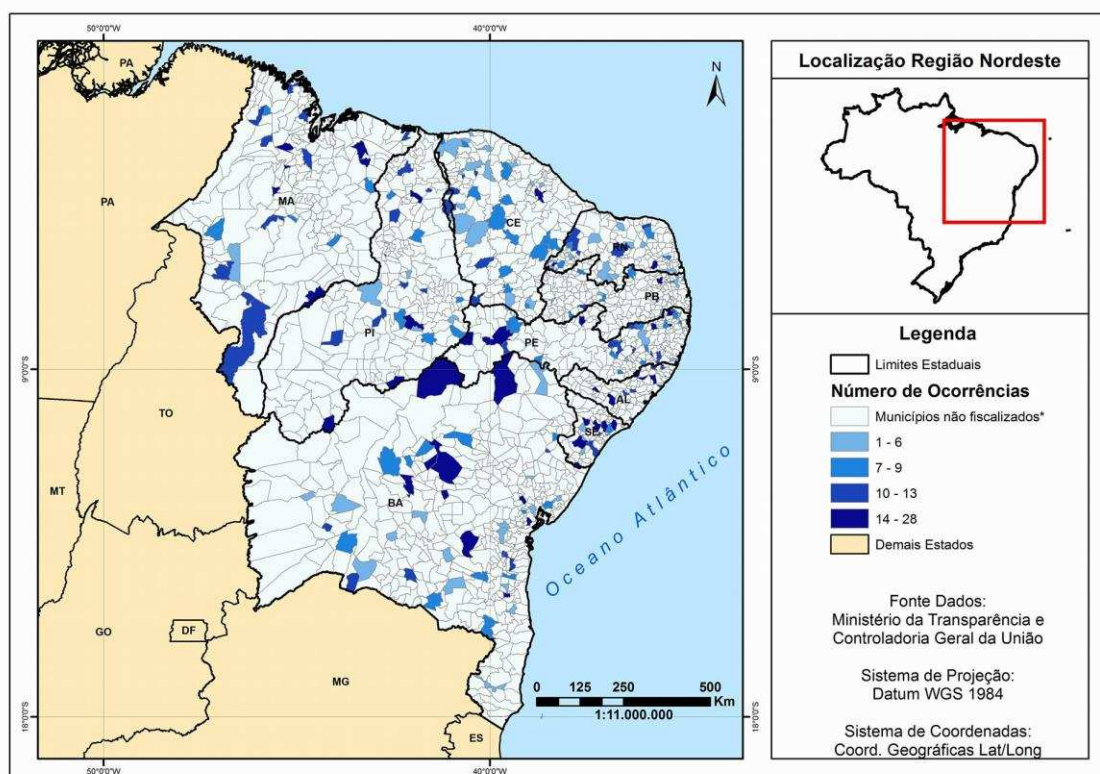


Figura 8: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Nordeste.

* 13 (treze) Municípios foram fiscalizados pela Controladoria Geral da União e não apresentaram ocorrências relacionadas ao PNAE.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Observa-se pelo mapa a grande distribuição de municípios com mais de 10 ocorrências encontradas. Destaca-se neste que, apesar de ser a região com o maior número de municípios sorteados pela CGU, apenas em 13 não foram encontradas constatações relacionadas ao PNAE, o que demonstra, em um primeiro momento, a grande existência de problemas na implementação no Programa em uma região onde os índices econômicos e sociais se apresentam como os mais frágeis do Brasil. A Tabela 11 apresenta os municípios com o maior número de ocorrências por categoria em análise.

Tabela 11: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Nordeste

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
N. Sra.Aparecida	Sergipe	4	5	4	1	6	8	28
Olho D'Água das F.	Alagoas	2	2	2	3	4	11	24
Simplício Mendes	Piauí	4	3	3	2	4	7	23
Santana do Mundaú	Alagoas	2	4	4	5	6	1	22
Santa Filomena	Pernambuco	4	3	5	4	2	3	21
Dirceu Arcoverde	Piauí	3	3	3	3	4	5	21

Continua na Próxima Página

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
Campestre	Alagoas	1	3	3	4	4	5	20
Girau do Ponciano	Alagoas	1	2	3	4	6	4	20
Bananeiras	Paraíba	4	4	4	0	3	5	20
Belém de Maria	Pernambuco	1	2	4	4	1	8	20
Timbaúba	Pernambuco	5	2	4	2	2	5	20
Nazaré	Bahia	3	3	1	3	3	6	19
Morro do Chapéu	Bahia	5	3	2	1	4	3	18
Mata Roma	Maranhão	4	1	4	5	1	3	18
Capela	Sergipe	1	2	2	2	4	7	18
Lagarto	Sergipe	2	1	4	2	5	4	18

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

No Estado de Sergipe encontra-se o município com o maior número total de ocorrências no país (Nossa Senhora Aparecida com 28 constatações) e no Estado de Alagoas, o município com maior frequência de casos relacionados ao Processo de Compra dentre todos os que compõem o universo amostral pesquisado (Olho D'Água das Flores, com 24 constatações, sendo 11 relacionadas ao processo de compra).

A segunda maior proporção de relatórios com ocorrências em relação ao total de municípios sorteados é da região Centro-Oeste. Com apenas três estados e o Distrito Federal, dentre as etapas 30 a 40, foram sorteados 53 municípios e, em somente 6, não havia constatações sobre o PNAE.

Com média de 7 ocorrências por relatório, o município que apresentou o maior número de problemas durante a implementação do programa em estudo foi Santo Antônio do Leste, com 16 constatações. Seguindo a tendência das médias nacionais encontradas, o maior número de ocorrências dentre os municípios apresentados na Tabela 12 referem-se à categoria Controle Social, seguido das Compras Governamentais, com 30% e 19% do total respectivamente.

Tabela 12: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Centro-Oeste

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
St. Antônio do L	Mato Grosso	5	0	2	0	5	4	16
Campinaçu	Goiás	2	4	3	1	4	1	15
S. J. da Aliança	Goiás	2	2	2	2	4	1	13
Juscimeira	Mato Grosso	1	0	3	1	5	3	13

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
Cocalinho	Mato Grosso	2	3	2	1	3	1	12
Gáucha do Norte	Mato Grosso	4	0	0	1	3	4	12
Itajá	Goiás	0	2	1	2	3	3	11
Piracanjuba	Goiás	1	2	1	3	2	1	10
Nova Maringá	Mato Grosso	1	1	1	1	2	4	10
Urutaí	Goiás	1	1	2	2	1	2	9
Luciara	Mato Grosso	2	0	2	0	5	0	9
Selvíria	Mato G. do Sul	1	0	1	0	4	3	9
Edealina	Goiás	0	1	1	0	4	2	8
Palminópolis	Goiás	2	2	0	0	3	1	8
Jaupaci	Goiás	2	0	2	1	2	1	8
Camapuã	Mato G. do Sul	0	1	4	1	1	1	8

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A Figura 9 apresenta a distribuição geográfica das ocorrências encontradas pela Controladoria Geral da União na Região Centro-Oeste do Brasil. Destaca-se nesta que, apenas seis dos 53 municípios fiscalizados não tiveram ocorrências constatadas pela Controladoria Geral da União.

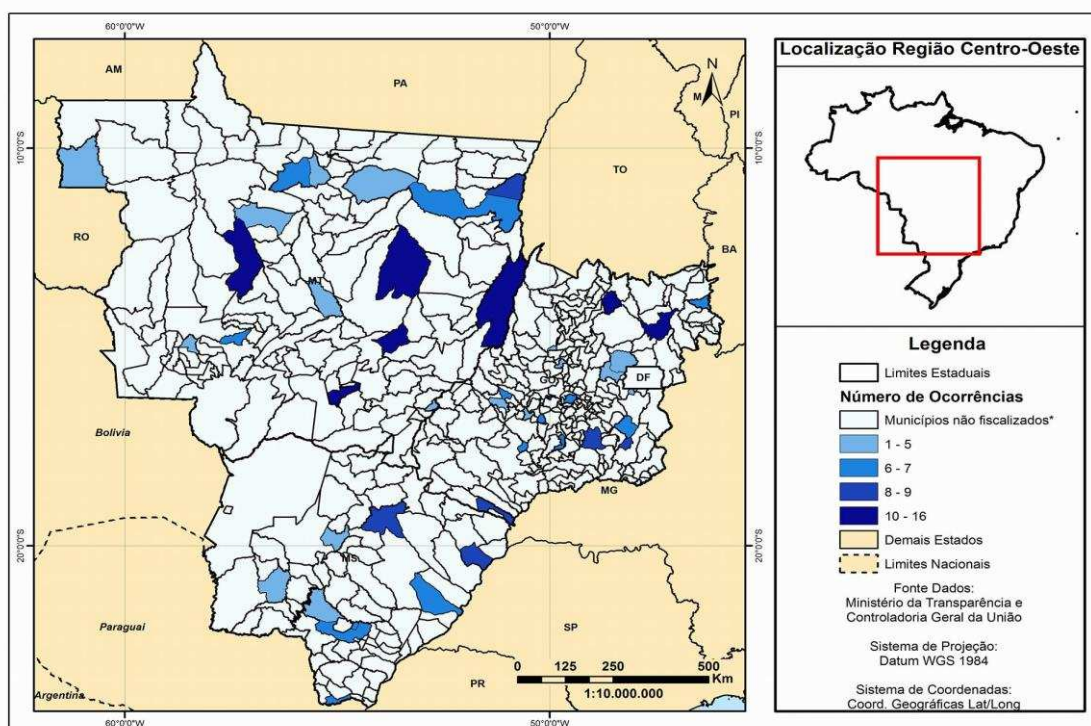


Figura 9: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Centro-Oeste.

* 06 (seis) Municípios foram fiscalizados pela Controladoria Geral da União e não apresentaram ocorrências relacionadas ao PNAE.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A Região Sul do país, como apresentado nesta seção, é a detentora dos melhores indicadores, dentre os descritos neste trabalho. No entanto, o Sul representa a terceira maior região na proporção de relatórios com constatações. Também composta por três Estados, assim como a região Centro-Oeste, mas com 1.191 municípios, foram sorteadas 99 cidades e destas, em 86 haviam citações sobre irregularidades no PNAE. A Figura 10 apresenta a distribuição geográfica destas.

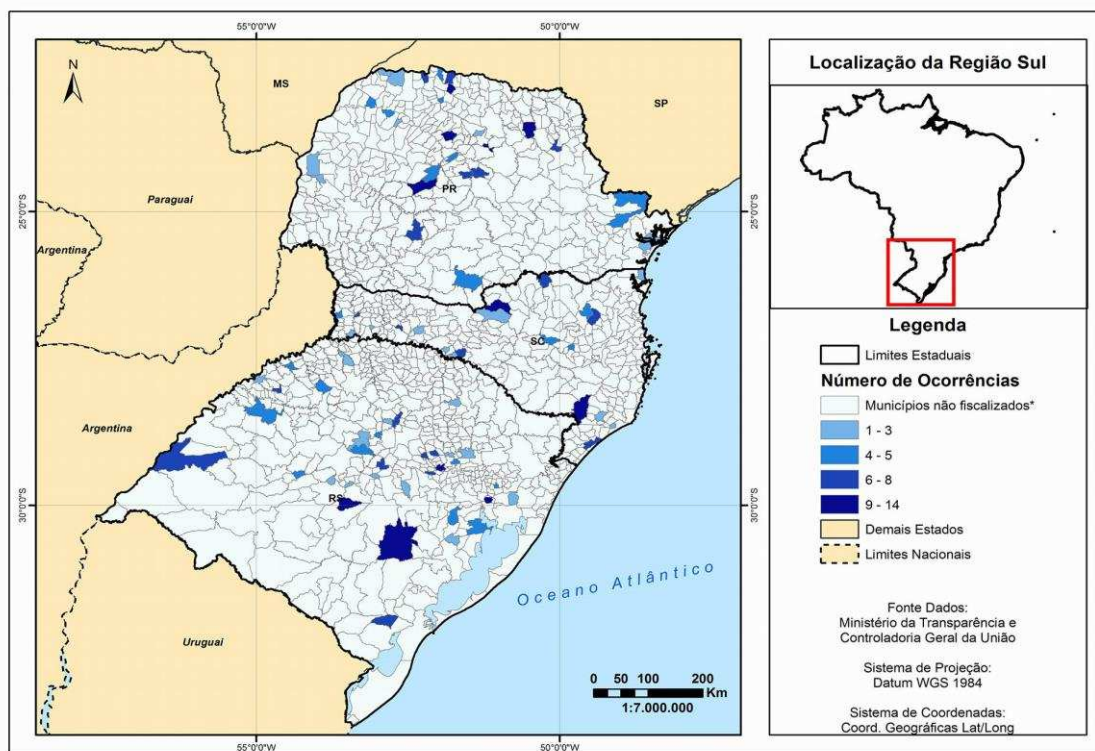


Figura 10: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Sul.

* 13 (treze) Municípios foram fiscalizados pela Controladoria Geral da União e não apresentaram ocorrências relacionadas ao PNAE.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Como apresentado na Tabela 13, Bom Sucesso, no Estado do Paraná, foi o Município com o maior número de ocorrências, totalizando 15, sendo as mais presentes o Processo de Compra e a Equipe Nutricional e Nutrição, seguindo assim, a tendência da Região Sul, onde a maior parte das constatações se referia a estas duas categorias.

Tabela 13: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Sul

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
Bom Sucesso	Paraná	1	2	4	1	3	4	15
Encruzilhada do S.	Rio G. do Sul	3	2	3	1	4	1	14
Bom Jardim da Se	Sta. Catarina	3	2	2	0	3	4	14

Continua na Próxima Página

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Control e Social	Processo de Compra	Total
Calmon	Sta. Catarina	5	1	2	1	1	3	13
Mauá da Serra	Paraná	0	0	4	4	4	0	12
Roncador	Paraná	2	2	2	0	4	1	11
N. Sra da Graças	Paraná	2	3	2	0	4	0	11
Congonhinhas	Paraná	3	0	2	2	3	0	10
Arroio do Meio	Rio G. do Sul	1	3	2	1	0	2	9
Pouso Novo	Rio G. do Sul	0	0	1	1	4	3	9
Ubiretama	Rio G. do Sul	0	1	4	0	3	1	9
Canoas	Rio G. do Sul	2	0	3	1	1	2	9
Formigueiro	Rio G. do Sul	3	0	2	2	2	0	9
Pinhalão	Paraná	3	0	1	0	3	1	8
Santo Inácio	Paraná	0	2	0	2	4	0	8
Itaqui	Rio G. do Sul	2	2	0	2	0	2	8
Cordilheira Alta	Sta. Catarina	2	1	1	0	2	2	8
Três Barras	Sta. Catarina	1	0	2	3	2	0	8

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Com o segundo maior número de municípios no país, 1.668, sendo mais da metade destes no estado de Minas Gerais, foram sorteados 151 municípios dentre os sorteios 30 a 40 na região Sudeste e, nestes, 126 apresentavam irregularidades relacionadas ao PNAE. Destaca-se que a região responde pela menor média de constatações por relatório, sendo Pontal, no estado de São Paulo, o representante com o maior número de ocorrências, com 16 casos, sendo a mais presente o processo de Compras Governamentais (Tabela 14).

Tabela 14: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Sudeste

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
Pontal	São Paulo	2	2	2	2	3	5	16
Joanópolis	São Paulo	2	1	1	0	2	6	12
Chapada do N.	Minas Gerais	4	3	1	1	2	1	12
Rodeiro	Minas Gerais	2	1	4	0	2	1	10
Riversul	São Paulo	2	1	3	1	2	1	10
Ilha Solteira	São Paulo	0	2	1	0	2	5	10
Patrocínio Pauli.	São Paulo	2	0	4	0	3	1	10
Presid. Kennedy	Espirito Santo	1	4	1	1	2	0	9
Caputira	Minas Gerais	1	3	1	0	1	3	9
Itinga	Minas Gerais	3	0	2	0	2	2	9
S. J. Mantenhina	Minas Gerais	1	1	2	0	3	2	9
Novorizonte	Minas Gerais	0	1	3	0	4	1	9

Continua na Próxima Página

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle e Social	Processo de Compra	Total
Caetanópolis	Minas Gerais	3	1	2	0	2	1	9
Coronel Murta	Minas Gerais	2	1	0	1	3	2	9
Piquete	São Paulo	2	1	0	2	3	1	9
Pardinho	São Paulo	1	0	2	0	3	3	9
Nuporanga	São Paulo	2	0	2	1	3	1	9
Paranapuã	São Paulo	3	0	0	0	5	1	9

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Destaca-se que a Região Sudeste possui o menor número de constatações por relatório, com aproximadamente 5 ocorrências por município fiscalizado. A distribuição destas segue o padrão nacional, sendo a categoria mais presente o Controle Social, seguida do Processo de Compras. Dos 126 relatórios estudados, em apenas 7 haviam 10 ou mais ocorrências. A Figura 11 traz a distribuição geográfica desta Região.

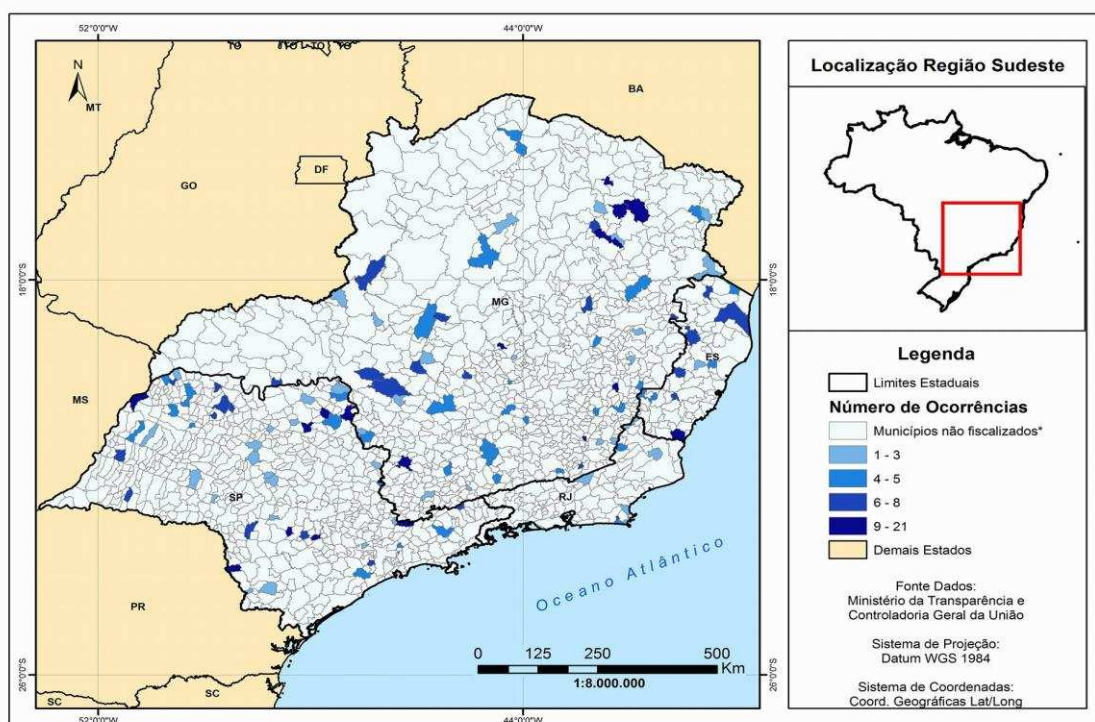


Figura 11: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Sudeste.

* 25 (vinte e cinco) Municípios foram fiscalizados pela Controladoria Geral da União e não apresentaram ocorrências relacionadas ao PNAE.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A última região, a Região Norte do país, é a que apresenta as maiores fragilidades econômicas e sociais do país, quando considerados os indicadores presentes neste estudo. Em contrapartida, foi a Região com menos relatórios com Constações sobre o PNAE (80% do total). No entanto, é o segundo em número de ocorrências por relatório, com aproximadamente 8 constatações por relatório, como apresenta a Figura 12.

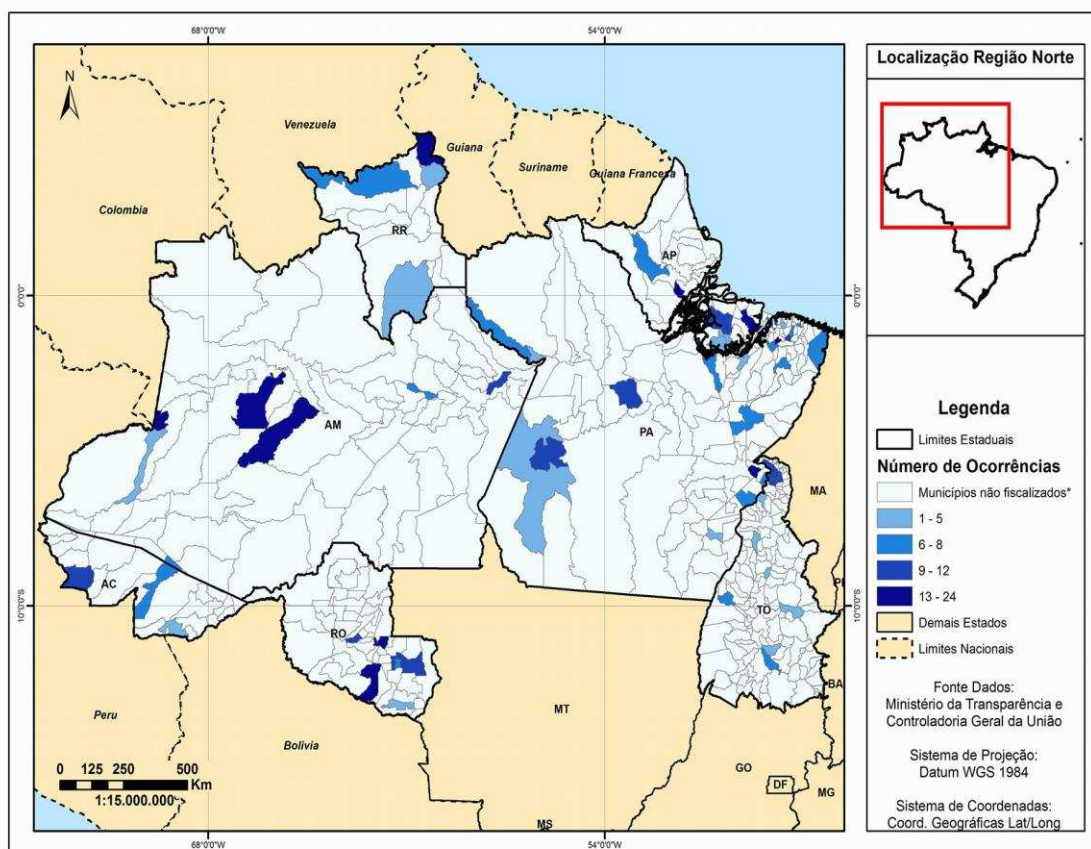


Figura 12: Distribuição dos Municípios por Número de Ocorrências da Região Norte.

* 14 (quatorze) Municípios foram fiscalizados pela Controladoria Geral da União e não apresentaram ocorrências relacionadas ao PNAE.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Diferente das demais regiões, a constatação mais frequente na Região Norte refere-se a problemas estruturais nas escolas e nos estoques, seja nas unidades de ensino ou nos armazéns centrais dos municípios, provocando, conseqüentemente, problemas sanitários e inadequação nos alimentos fornecidos. A Tabela 15 apresenta a distribuição de ocorrências por municípios com mais irregularidades.

Tabela 15: Municípios com Maior Número de Ocorrências na Região Norte

Município	Estado	Estrut. Escolas Estoque	Controle de Estoque	Equipe Nutri. e Nutrição	Gestão	Controle Social	Processo de Compra	Total
Tabatinga	Amazonas	1	3	2	4	4	10	24
Inhangapi	Pará	3	3	2	3	3	3	17
Tefé	Amazonas	5	3	1	3	2	2	16
Santana	Amapá	4	1	1	0	2	7	15
Presidente Medici	Rondônia	3	2	2	2	4	1	14
Alta Flores. D'Oeste	Rondônia	6	2	3	0	2	1	14
Juruá	Amazonas	3	2	3	1	1	3	13
São João da Ponta	Pará	3	4	1	1	2	2	13
S. Dom. Araguaia	Pará	3	2	3	1	3	1	13
Uiramutã	Roraima	4	2	2	0	3	2	13
Anajás	Pará	5	1	3	0	3	0	12
Cachoeira do Arari	Pará	3	1	2	1	5	0	12
Trairão	Pará	5	1	1	1	2	2	12
S. Bento do Tocan.	Tocantins	6	2	1	2	1	0	12
Araguatins	Tocantins	4	3	0	0	2	3	12

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A próxima seção consiste na descrição das seis categorias estudadas de acordo com as constatações encontradas pela Controladoria Geral da União entre os anos de 2009 a 2016. Conforme apresentado no tópico 3, a operacionalização do Programa PNAE em âmbito municipal consiste, em síntese, no recebimento pelo município do recurso do FNDE; este faz a aquisição dos alimentos por meio das compras públicas com base nos cardápios elaborados pelos responsáveis técnicos; recebe os alimentos, distribui e registra as notas fiscais para pagamento das despesas e, por fim, realiza a prestação de contas ao FNDE, tudo isso sob a tutela do Conselho de Alimentação Escolar. Seguindo esta perspectiva, o primeiro ponto em análise é a Gestão Municipal dos recursos.

5.2.4. Gestão do PNAE

Nesta seção, são apresentados os resultados referentes à Gestão Municipal, em especial, aos procedimentos para controle dos recursos financeiros. De acordo com o Manual de Normas de Auditoria Governamental (2010), Gestão Pública pode ser conceituada como “a administração de pessoas e de recursos públicos, tendo como objetivo o interesse coletivo, pautada nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (p. 14). No caso das políticas universais implementadas em nível municipal,

os recursos públicos são transferidos da União para os municípios, onde estes colocam em prática as ações para execução da política. Estes por sua vez, são responsáveis pela política, mas não possuem a capacidade decisória sobre ela (SOUZA, 2004).

No âmbito do PNAE, o recebimento dos recursos provenientes do FNDE está condicionado principalmente ao respeito e cumprimento da legislação do programa e de uma boa gestão que controle de forma transparente e eficiente os recursos recebidos, elementos estes que devem ser apresentados na Prestação anual de contas ao FNDE (RESOLUÇÃO 26 DE 2013).

Neste sentido, a gestão municipal, além de outras funções, deve dar publicidade sobre o recebimento dos recursos (Lei nº 9.452/1997 de 1997), executar todos os registros do controle das movimentações financeiras (arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964) e não fazer movimentações e pagamentos impróprios com os recursos (Resolução 26 de 2013) que devem ser mantidos em conta bancária específica criada para o PNAE e, pelo período em que não estiver em uso, os recursos devem ser aplicados.

Os recursos recebidos de origem do FNDE são suplementares, ou seja, cabe ao município destinar, também, recursos de origem da arrecadação própria para suprir o PNAE. Como visto anteriormente, a arrecadação é um fator de heterogeneidade e de desigualdade entre os municípios brasileiros. Cabe destacar que as irregularidades encontradas nesta matéria comprometem diretamente a eficiência na utilização dos recursos repassados pelo FNDE e, em conjunto com a categoria “Compras Governamentais”, as duas representam 23% das ocorrências encontradas.

As constatações da Controladoria Geral da União relacionadas à Gestão dos Recursos Financeiros indicam a existência de dois grupos de ocorrências: a) a gestão e controle dos recursos e b) as movimentações financeiras e execução das despesas com o programa. A Tabela 16 apresenta o primeiro grupo de ocorrências.

Tabela 16: Constatações Relacionadas a Problemas na Gestão dos Recursos

Categorias	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Não Divulgação dos Recursos	3	0	1	7	5	16
Irregularidades na Prestação de Contas	3	2	5	1	11	22
Não Aplicação dos Recursos	6	10	7	8	22	53
Controle Insuficiente	2	8	7	3	37	57
Notas Fiscais Irregulares	1	15	11	5	33	65
Total	15	35	31	24	108	213

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017..

Os problemas apontados na Tabela 16 podem ser considerados, em sua maioria, como erros procedimentais e falhas de gestão, ou seja, fatos que não buscam de forma premeditada causar prejuízos à implementação do PNAE, mas que ocorrem devido a deficiências estruturais do município, técnicas, procedimentais e de gestão. Este é o caso do município de Douratina (MS), que apresenta fragilidades no controle da política ao manter o responsável pela licitação também como encarregado de receber os alimentos, fato irregular, como indicou a CGU:

A situação ora encontrada na Prefeitura de Douratina/MS traz potencial risco administrativo para a unidade, pondo em xeque a lisura de sua gestão, uma vez que a ausência de controles internos evidenciada pode proporcionar risco de desvio e inconsistências não identificadas pela gestão da Unidade, tendo em vista que parte do processo de aquisição de alimentos centraliza-se em uma única servidora da Unidade quando, na verdade, o mais apropriado seria a pulverização/segregação total de funções (aquele que licita não é o responsável pela realização do pagamento e ambos não são responsáveis pelo recebimento de materiais) (SORTEIO 38).

Neste caso, a gestão municipal, por um erro, comprometeu as boas práticas administrativas colocando em risco a implementação do PNAE sob o princípio da Eficiência¹⁰. Ainda assim, há também ocorrências de falhas na gestão municipal que podem indicar fatos que esbarram no princípio da Moralidade, como o encontrado em Brejo da Areia, no Estado do Maranhão. No local foi constatado pela CGU, mediante análise dos recibos de pagamentos de pessoas físicas, notas que tinham como objeto o fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a merenda escolar, porém sem especificação dos itens fornecidos. Conjuntamente, não haviam outras evidências que indicassem o devido recebimento dos alimentos no município além de inconsistências no pagamento para os Agricultores. Cabe destacar que a CGU indicou a obrigatoriedade de que os recursos fossem ressarcidos para a conta do PNAE devido à situação encontrada e à falta de manifestação do município para justificativa.

A existência de problemas com notas fiscais irregulares e deficiências no controle interno foram frequentes. A Lei 4.320/1964 que estipula as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal apresenta as orientações para o controle do pagamento das despesas governamentais:

¹⁰ É a racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas governamentais são aplicados. Refere-se à extensão em que a unidade econômica maximiza seus benefícios com um mínimo de utilização de tempo e recursos. Preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis (Normas de Auditoria Governamental, 2010).

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (BRASIL, 1964).

No entanto, há municípios que não seguem esta diretriz para execução das despesas, realizando-as mesmo com incongruências nas notas fiscais, como apresentado pela CGU no relatório referente à fiscalização na cidade de Itapajé/CE:

Verificou-se que as notas fiscais emitidas pelas empresas fornecedoras dos produtos para a merenda escolar do município, não contêm a discriminação do período relativo à entrega dos gêneros alimentícios, nem as marcas dos produtos fornecidos, impossibilitando o controle na gestão da merenda escolar (CGU, SORTEIO 34).

O controle irregular das notas do PNAE afeta diretamente a execução do Programa tendo em vista que especificações como a data, o tipo e a quantidade de produto entregue pelos fornecedores permitem verificar se correspondem ou não ao licitado, o que pode gerar perdas financeiras e o não alcance do objetivo do programa.

Por outro lado, há as constatações que definitivamente afetam o PNAE negativamente ao provocarem desfalques na conta do Programa por movimentações irregulares, seja para corrigir falhas operacionais no programa, seja para pagar despesas municipais não vinculadas ao PNAE por desvio ético. Estas ocorrências são apresentadas na Tabela 17.

Tabela 17: Constatações Relacionadas a Movimentações Financeiras e Execução das Despesas com o Programa

Categorias	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nord.	Total
Aditamento Imotivado do Contrato	1	1	4	0	5	11
Pagamento Antecipado aos Fornecedores	0	0	0	4	8	12
Pagamento Superior ao Contratado	2	0	2	0	13	17
Pagamento sem Comprovação de Entrega	0	0	0	2	16	18
Pagamento sem Cobertura Contratual	2	1	1	6	13	23
Pagamento de Outras Despesas com o Recurso do FNDE	2	2	3	3	18	28
Movimentação Irregular de Recursos	8	10	6	11	45	80
Total	14	13	12	26	113	178

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Como pode ser observado, a ocorrência com maior frequência relaciona-se às Movimentações Irregulares dos Recursos e ao Pagamento de Outras Despesas não relacionadas ao PNAE. As constatações encontradas pela CGU neste item podem representar, como informado anteriormente, erros formais e procedimentais, mas também, ações ilícitas, sejam estas como forma de “sobrevivência” de municípios em crise fiscal como o caso apresentado em Mirante da Serra/Rondônia, ou situação de improbidade, observada em Gentio do Ouro/Bahia.

No município de Mirante da Serra/Rondônia, por exemplo, ao serem constatadas irregularidades nas movimentações financeiras pela CGU, esta apurou a ilegalidade com a gestão municipal, que admitiu ter utilizado os recursos do convênio para outras finalidades. Tal fato se deu em função de um grande desequilíbrio financeiro decorrente de queda na arrecadação orçada da cidade, de forma que as receitas previstas não se concretizaram, porém, as despesas fixadas foram efetivadas. No caso, a CGU apurou a necessidade de se devolver ao PNAE o montante de R\$ 41.549,97.

O fato citado se relaciona, principalmente, com a forma de arrecadação municipal e a pouca responsabilidade decisória com os recursos destinados a políticas universais, o que se prejudica ainda mais pela forma de arrecadação dos municípios brasileiros, pois as pequenas cidades acabam passando por maiores dificuldades, conforme apresentado por Souza (2004) ao discutir a região Nordeste,

onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto vis-à-vis as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico. No que se refere às transferências estaduais, via ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), os municípios de pequeno porte também são penalizados, visto que essas transferências são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município. Tais limitações são parcialmente compensadas pelas transferências federais via o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (SOUZA, 2004, p. 26).

Cabe destacar que tal situação tende a ocorrer em boa parcela dos municípios brasileiros. Como apresentado pelo IBGE (2017), boa parte das cidades, aproximadamente 65% do total, contam com menos de 20.000 habitantes, sendo 2/3 destes formados por municípios com menos de 10.000 habitantes (40% do total).

No caso de Gentio do Ouro/Bahia, ao analisar uma amostra dos produtos pagos pela gestão municipal, foi apurado um desvio potencial de R\$ 132.538,51 em mercadorias

que foram pagas, porém não foram entregues pelos fornecedores, indicando assim desvio moral de conduta e corrupção. Situação semelhante foi encontrada em Nossa Senhora Aparecida/Piauí. No local, a CGU constatou pagamentos para agricultores familiares que não possuíam capacidade técnica para fornecimento dos alimentos. Além disso, os recibos apresentados pelo município apresentavam assinatura divergente da do agricultor.

Um dos agricultores familiares, que celebrou contrato no valor de R\$5.207,60 para fornecimento de cenoura (400kg), chuchu (400kg), melancia (1.160kg) e maracujá (250kg), informou que só planta milho e palma, e que jamais recebeu qualquer pagamento da Prefeitura Municipal de Aparecida. Questionado sobre pagamento ocorrido no mês de agosto de 2011, no valor de R\$1.763,60, o mesmo apresentou seu registro de identidade, pelo qual se pode confirmar que a assinatura constante do recibo diverge da sua, ratificando sua declaração que não havia recebido tal pagamento. Informou, ainda, que não recebeu qualquer pagamento da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora Aparecida. (Nossa Senhora Aparecida/Piauí, Sorteio 35)

Como pode ser observado, remetendo-se aos resultados do Estado da Arte, onde 2 artigos indicaram que a maior parte dos municípios tinham como modelo de gestão a centralização, nota-se a possibilidade de utilização irregular dos recursos. No primeiro caso, em Mirante da Serra, a movimentação foi para sustentar outros setores da administração pública, carente de recursos, fato que ocorre na maior parte dos municípios devido à crise fiscal. Em outros dois casos, por meio de atos ilícitos, a gestão utilizou de técnicas que extrapolam o Controle Interno Municipal para obter ganhos pessoais.

Há ainda as movimentações ilegais, porém, realizadas por falta de condições estruturais no município e sem um controle administrativo eficiente, como o caso de Urucurituba/Amazonas, onde, após constatar inconsistências nas movimentações financeiras na conta do PNAE, a gestão municipal se justificou:

A inexistência de instituição bancária na sede do Município, aliado ao fato de a agência bancária mais próxima situar-se no Município de Itacoatiara, distante mais de 200 km em linha reta de Urucurituba, importando numa viagem de barco de cerca de duas horas, impôs ao defendente o pagamento de credores em espécie, como forma de minimizar os custos com transporte. O comércio local, maior credor da Prefeitura, é bastante singelo e os comerciantes não estão familiarizados com as transações financeiras através de banco. As constatações da CGU levaram o defendente a se reunir com a Associação Comercial local, determinando a todos os comerciantes locais que a partir de setembro de 2011 todos os pagamentos do Município serão feitos através de depósito em conta da empresa, evitando assim as quitações realizadas por caixa. Espera-se que essa Comissão de Fiscalização acolha as razões que justifica o pagamento em espécie de despesas públicas utilizando recursos federais (Urucurituba/Amazonas, Sorteio 34).

Observa-se por meio desta manifestação a dificuldade em executar procedimentos normativamente estabelecidos em alguns municípios. Como regularizado pela Resolução 28 de 2013, e anteriormente a esta, pelo Decreto nº 7.507/2011, a movimentação dos recursos financeiros realizar-se-á exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores. Nestes termos, cabe destacar a análise da Controladoria Geral da União após a manifestação da Prefeitura apresentando a possibilidade de se existir corrupção:

Mediante análise da manifestação apresentada pelo gestor percebe-se que os motivos informados não justificam os saques e pagamentos em espécie realizados aos fornecedores, nem explica a ausência de correspondência entre os saques realizados na conta do PNAE e os valores das notas fiscais utilizadas para comprovar os gastos efetuados. A administração pública tem que se pautar pela transparência e legalidade de seus atos, portanto, as despesas com recursos federais do PNAE devem ser realizadas em conformidade com a legislação vigente. Conforme pode-se depreender da leitura final da manifestação do gestor, este alega que a partir de setembro de 2011 passará a depositar os valores referentes aos serviços prestados nas contas específicas das empresas. Se o gestor já passará a executar este procedimento a partir do fato evidenciado não se identificou fato superveniente que o impedisse de realizar desta forma anteriormente. Cumpre destacar que em virtude da metodologia de pagamentos em espécie aos fornecedores e prestadores de serviço por parte do gestor municipal, não há possibilidade de se comprovar a efetiva utilização dos recursos federais do PNAE no objeto do programa no período em exame (Urucurituba/Amazonas, Sorteio 34).

O Decreto 7507/2011 estipula a possibilidade de se realizar pagamentos em espécie. Este normatiza que o valor unitário de cada pagamento deve corresponder a no máximo 1% de R\$ 80.000,00 da modalidade convite além da obrigatoriedade de controle efetivo e transparente deste. Apesar da possibilidade desta movimentação, foi constatado pela CGU inconsistência nos valores do controle municipal, no entanto, não apontou a existência de apropriação indevida dos recursos e a necessidade de devolução deste aos cofres públicos. Neste caso, infere-se sobre as limitações estruturais e também administrativas que interferem na implementação do Programa em municípios mais isolados e sem oferta de certos serviços, o que na maioria das vezes não é considerado como justificativa pelos auditores da CGU.

Observa-se com esta categoria de constatações que a implementação do PNAE, a partir dos dados analisados, possui problemas em mais 40% dos municípios em sua fase inicial, na gestão dos recursos e nas movimentações financeiras. Enfatiza-se que ineficiência na utilização dos recursos, mesmo se não afetar diretamente a execução do

Programa, provoca o desperdício de recursos públicos ainda mais escassos devido à crise fiscal.

5.2.5. Equipe de Nutricionistas e Nutrição

A implementação do PNAE depende, além de outros fatores, da presença de um Responsável Técnico. Além da elaboração do Cardápio, este possui atribuições fundamentais para o alcance dos objetivos do Programa, como a formulação da pauta de produtos a serem adquiridos, o controle da qualidade dos alimentos recebidos e das condições sanitárias dos ambientes de armazenamento e preparo e a investigação do potencial agrícola da região. Como já apresentado, a Resolução 11.947 de 2009 estipulou o Nutricionista como o Responsável técnico do PNAE, e a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 465, 23 de agosto de 2010¹¹ apresenta a formação necessária do Quadro Técnico para atendimento do PNAE (Conforme Tabela 5, página 54).

O número de nutricionistas no quadro do município, assim como sua atuação, são aspectos fiscalizados pela CGU. Destaca-se que os profissionais nutricionistas, mesmo atuando especificamente no PNAE, são colaboradores do quadro de funcionários da prefeitura e pagos com recursos do orçamento municipal. Estes são responsáveis pelo PNAE e devem ser formalmente cadastrados para atuação no Programa na plataforma do FNDE. De acordo com os resultados encontrados nos relatórios, manter o parâmetro numérico de profissionais é uma das dificuldades para o município na implementação do programa (Tabela 18).

Tabela 18: Municípios sem Nutricionistas ou com Ausência de Nutricionista ou Quadro Técnico Insuficiente por Região

Região	Número de Casos	Relatórios com Ocorrências sobre o PNAE	Porcentagem
Centro-Oeste	17	47	36,17
Sul	29	86	33,72
Sudeste	45	126	35,71
Norte	24	59	40,68
Nordeste	97	239	40,59
Total	212	557	38,06

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

¹¹ Dispõe, dentre outras providências, sobre as atribuições do Nutricionista e os parâmetros numéricos para formação do quadro técnico

Observa-se que mais de um terço dos municípios fiscalizados não contam com o Responsável Técnico ou o número de nutricionistas presentes não atende ao exigido na formação do quadro técnico. Em grande parte, essa lacuna acontece devido a dificuldades orçamentárias e/ou por falta de profissionais com interesse em atuar em regiões mais distantes ou economicamente mais fragilizadas. Sessenta e cinco destes municípios declararam ter este tipo de dificuldade, metade destas, apenas na região Nordeste.

Mesmo que grande parte destas manifestações se relacione a aspectos financeiros, enfatiza-se aqui os problemas relacionados à ausência dos profissionais devido à falta de mão-de-obra especializada em municípios de pequeno porte ou de difícil acesso. A título de exemplo, a Manifestação do Município de Santana do Mundaú/Alagoas:

O Município de Santana do Mundaú está empreendendo esforços necessários à contratação de outras profissionais para complementar a necessidade encontrada. Ocorre que, em virtude da distância e do acesso pouco fácil à cidade de Santana do Mundaú, alguns convites para contratação de bons profissionais foram feitos, contudo não se logrou êxito por falta de interesse dos profissionais solicitados (Santana do Mundaú/Alagoas, Sorteio 35).

Esta manifestação representa bem as barreiras enfrentadas por municípios que vão além das questões financeiras. A responsabilização técnica do PNAE deve ficar a cargo de um Profissional Graduado em Nutrição, no entanto, como se verifica no relato do gestor, há fatores não considerados pelo FNDE e pelo Conselho Federal de Nutrição, como o aspecto Local. Contendas do Sincorá na Bahia, em sua manifestação, afirmou:

[...] com apenas cerca de 4.000 habitantes e todos os problemas dele decorrente [...] reconhecemos sobre a necessidade de um profissional habilitado em nutrição alimentar para se responsabilizar pelo gerenciamento do Programa de Alimentação Escolar, porém temos tido dificuldade em executar essa contratação tendo em vista que existe uma carência de profissionais com essa especialização na região e quando se dispõem a vir cobram preço exorbitante, que extrapola a capacidade financeira do município. Objetivamos a contratação desse profissional para que possa vir, pelo menos, uma vez por semana fazer o acompanhamento e elaboração dos cardápios conforme determina a lei. (Contendas do Sincorá/Bahia, Sorteio 33).

Neste aspecto, cabe destacar a Manifestação do Gestor Municipal de Nossa Senhora Aparecida, no estado do Sergipe ao questionar a Resolução 456:

[...] Entendemos que antes de agir a CGU deveria analisar a capacidade financeira dos municípios, principalmente os do nordeste, que vivem sustentados exclusivamente em razão do Fundo de Participação dos Municípios, passando por crises econômicas diversas, o que é público e notório. [...]. [O Conselho Federal de Nutrição] tende a proteger à sua categoria, criando regras para ampliação dos empregos na área municipal e estadual, para que sejam alocados os seus inscritos

(nutricionistas), sem observar outros fatores preponderantes (Nossa Senhora Aparecida/Sergipe, Sorteio 35).

Manifestação semelhante à de Pontes Gestal/São Paulo, que contava com menos profissionais do que o estipulado: “O número de 02 nutricionistas vem previsto em Resolução do Conselho Federal de Nutrição e este visa a proteção de seus membros, prevendo a contratação de número maior de nutricionistas” (SORTEIO 35).

Observa-se com estas duas manifestações a necessidade de se ponderar na implementação do PNAE as normas universais e as condições locais da implementação das políticas no intuito de se dar suporte aos municípios com maiores carências sociais, econômicas e também logísticas, já que a ausência do nutricionista impede, em partes, que o objetivo da política seja alcançado.

As demais constatações nos municípios referem-se, de forma geral, à atuação do profissional nutricionista na implementação do PNAE (Tabela 19).

Tabela 19: Irregularidade na Atuação do Profissional Nutricionista

Categorias	Centro -Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Não há acompanhamento Nutricional	1	5	3	2	12	23
Preparo de Merenda Sem Cardápio	2	4	5	9	18	38
Não Utilização do Cardápio para Preparo	4	6	14	6	35	65
Cardápio fora das Especificações Normativas	10	27	27	8	78	150
Não Realização de Teste de Aceitabilidade	10	26	21	11	106	174

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Observa-se que foram encontradas 450 constatações relacionadas à atuação do responsável técnico pelo PNAE, em sua maioria, na construção do cardápio. O teste de aceitabilidade, assim como a conformidade no cardápio, são fundamentais para o processo de aquisição dos alimentos e para o seu preparo, evitando que os produtos sejam desperdiçados por falta de interesse dos estudantes e para que a compra seja feita na quantia correta evitando a ineficiência no uso dos recursos públicos.

Dos 557 municípios analisados, em 381 havia ao menos uma constatação relacionada à Gestão dos Recursos Humanos necessários para implementação do PNAE, quando não por sua falta, pela sua atuação. Destaca-se que, como apresentado no Estado da Arte, são estes os profissionais responsáveis pela diversificação do Programa em nível local. No entanto, são justamente as regiões mais carentes e que mais demandam os serviços desses profissionais que sofrem com a sua ausência, devido a problemas financeiros ou dificuldades em se encontrar a mão-de-obra com essa especificação nos municípios.

5.2.6. Gestão das Compras Governamentais

Dos anos de 2012¹² a 2016, foram gastos 282 bilhões de reais¹³ com compras governamentais, somando-se ao valor as despesas da União, dos estados e municípios. Apenas em 2016, foram utilizados 51 bilhões para esta finalidade. Apenas para o funcionamento do PNAE, o FNDE destinou no ano de 2015¹⁴, o valor de 3,7 bilhões.

De forma geral, com base nesses dados brutos, sem grandes especificações, já se observa que as compras governamentais representam uma grande fonte de crédito para a classe empresária, independentemente de seu porte, em vista que, em tese, pode se tornar uma alternativa para fortalecimento econômico e aumento na competitividade (MOREIRA E VERGAS, 2009).

A partir da descentralização política no país com a Constituição Federal de 1988 e o aumento da responsabilização dos municípios na implementação de programas governamentais e políticas locais, verifica-se a preferência de processos licitatórios que demandem produtos da própria região à qual a Unidade Federativa está vinculada, visando principalmente o fortalecimento econômico e social local. De acordo com Turpin (2009), este enfoque territorial para o Desenvolvimento Local tem sido estudado há cerca de 40 anos, mas foi a partir da década de 1990 que passou a integrar a pauta de formulação e aplicação de políticas públicas, em âmbito municipal e intermunicipal. Carvalho (2009), dando ênfase ao Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS no Brasil, em um estudo sobre a Licitação de gêneros alimentícios para alimentação escolar, afirma que o DRS

[...] tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor;

¹² Os dados do sistema “Painel de Compras Governamentais” tem como ano inicial 2012.

¹³ Disponível no Link:

<https://painelcompras.planejamento.gov.br>

¹⁴ Último ano disponibilizado pelo FNDE.

incentivar o associativismo, o cooperativismo, e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional [...] (CARVALHO, 2009:120).

Segundo Soares et al. (2012), a administração pública tem como objetivo disponibilizar serviços ou produtos à população adquiridos com recursos públicos zelando-se sempre pelo binômio qualidade e custo, ou seja, a melhor qualidade pelo menor preço possível de compra. Dispondo das definições de Carvalho (2009) e Soares et al. (2012) em relação ao DRS e às compras governamentais, observa-se que além de ser um meio de suprir as necessidades do Estado em sua competência de fornecer bens e serviços à sociedade, as compras também podem ser consideradas como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento local. Navarro (2001) afirma que essa orientação se deu principalmente pela descentralização de um Estado até então centralizador que passou a transferir responsabilidades para cada região. Tal orientação permitiu também o fortalecimento da população rural brasileira, principalmente a classe denominada como Agricultores Familiares com programas destinados à compra de alimentos dessa população como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, objeto deste trabalho.

No país, a principal legislação que rege as compras governamentais é a Lei 8.666 de 1993. As regras ali estabelecidas se aplicam para todos os entes da administração pública direta e indireta e em todas as esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

A licitação, principal meio para compra, é vista como um meio técnico-legal norteado, de forma geral, pelo princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, que geralmente se faz pelo menor preço, enquanto objetiva dar oportunidades iguais àqueles que desejam firmar contrato com o Governo (Princípio da Isonomia). Assim neste contexto, a Lei Complementar 147 de 2014 ampliou e assegurou a participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas. As compras de valores inferiores a R\$ 80.000,00 obrigatoriamente devem ser feitas de empresas optantes pelo Simples Nacional, o que possibilita uma maior concorrência, conseqüentemente, melhor preço, além do espaço para que empresas situadas nas regiões licitantes possam participar do processo.

Meirelles (2009) traz grandes contribuições sobre os princípios inerentes à licitação em consonância com as diretrizes constitucionais, sendo estes:

a) Procedimento formal, que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases;

b) Publicidade dos atos, que é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões a ela relacionadas;

c) Igualdade entre os licitantes, princípio que impede a discriminação entre os participantes e

d) A adjudicação compulsória, princípio que impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor (MEIRELLES, 2009).

No âmbito do PNAE, entre as diretrizes atuais para as compras governamentais, de acordo com Carvalho (2009), é previsto o apoio ao desenvolvimento regional, pois a legislação determina que o programa deve incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local, respeitando os hábitos alimentares e as práticas que fazem parte da cultura e da preferência alimentar regional.

Como apresentado anteriormente, o processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar deve partir previamente das demandas definidas pelo(a) nutricionista responsável pelo município respeitando a diversificação e potencial agrícola da região.

A compra dos alimentos é feita com os recursos repassados do Fundo para os municípios, que podem administrá-los de forma centralizada ou transferi-los para as próprias escolas ou para Unidades Executoras, que são as entidades sem fins lucrativos que representam as escolas no processo de compra. A compra dos produtos da agricultura familiar deve ser realizada por chamada pública, como apresentado pela Lei 12.188/2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade.

As modalidades para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar são: a Compra Direta, na qual há a dispensa de licitação para valores de até R\$ 8.000,00; a Carta Convite para valores entre R\$ 8.000,00 a R\$ 80.000,00, pela qual são escolhidos e convidados pela unidade administrativa no mínimo 3 (três) empresas que têm como fim fornecer o objeto licitado; a Tomada de Preço para valores de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00; Concorrência Pública para valores acima de R\$ 650.000,00 e o Registro de Preço, para valores estipulados pela Unidade Requisitante, com base na previsão de compras.

De acordo com Bandeira de Mello (2000), o processo de licitação possui quatro etapas distintas: requisição, proposição, compra e contratação. A primeira é o momento onde as necessidades são elencadas e as especificidades dos itens a serem adquiridos são estipuladas para montagem do edital e a última, a execução do processo, culmina na forma de entrega de produtos ou de prestação de serviços.

Em relação ao PNAE, Carvalho (2009) apresenta uma síntese do processo de aquisição de alimentos, partindo desde a elaboração do cardápio até a entrega, sendo estas: planejamento dos cardápios com base na realização de testes de aceitabilidade; programação de aquisição dos gêneros que compõem os cardápios; elaboração do edital de compras conforme as necessidades dos cardápios a serem adotados; instauração do processo licitatório; realização propriamente dita da licitação, que compreende o recebimento das amostras devidamente especificadas no edital, e de testes de rotulagem, laboratoriais organolépticos e de atendimento às orientações da vigilância sanitária, que estabelece que os produtos adquiridos para a clientela do PNAE devem ser previamente submetidos a um controle de qualidade. Por fim, após o processo licitatório, os gêneros aprovados são adquiridos por meio de contrato público, nota de empenho ou ordem de serviço que detalham as obrigações e condições de pagamento, em obediência ao cronograma de atendimento e de entrega elaborados pela equipe técnica.

Seguindo esta lista procedimental, os princípios que regem as compras governamentais e a obrigatoriedade de utilização de ao menos 30% dos recursos do FNDE para aquisição de alimentos da agricultura familiar, os resultados das ocorrências apontadas pela CGU foram divididos em três categorias: falhas no processo de aquisição; indícios de impropriedades e aquisição de produtos provenientes de Agricultores Familiares.

A primeira categoria a ser explorada refere-se às falhas procedimentais no processo de compra. Foram encontradas pela Controladoria Geral da União 339 ocorrências relacionadas a este assunto (60% do total de municípios fiscalizados), como apresentado na Figura 13, sendo a maior parcela dos casos encontrada na Região Nordeste, responsável por 53% dos casos. Ressalta-se que a região representa 40% dos relatórios do universo amostral.

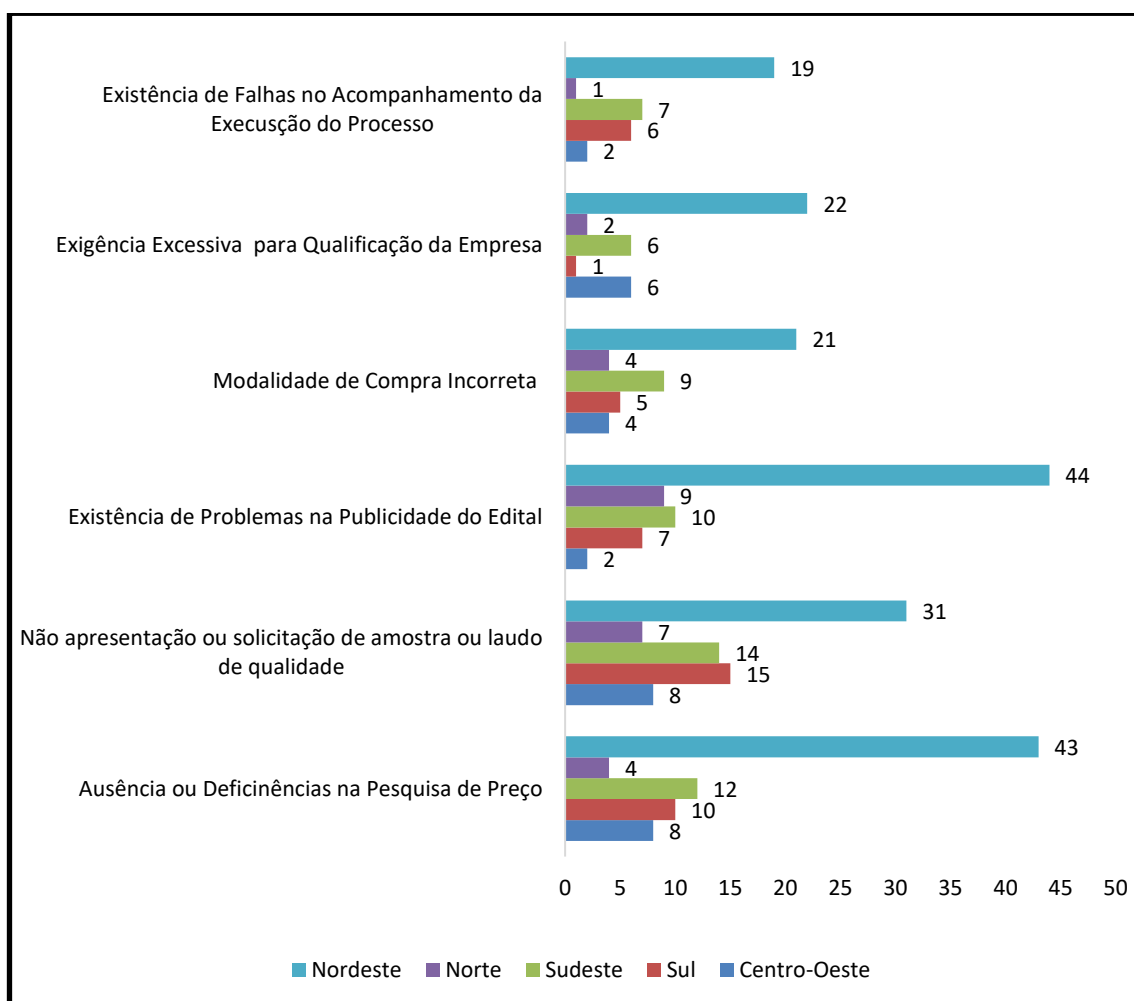


Figura 13: Distribuição das Ocorrências Relacionadas a Falhas no Processo de Compras Governamentais
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Os casos encontrados na Figura 13 são apresentados pela CGU, ou nas manifestações das entidades fiscalizadas, como falhas na execução do processo de compra incidente em alguma de suas etapas. Observa-se que as mais presentes se relacionam às fases iniciais do processo.

Pode-se considerar que o processo de compras governamentais possui duas etapas, uma interna e outra externa, sendo a primeira a responsável por todo planejamento e organização do processo e a segunda se inicia com a publicação do edital.

A fase interna da licitação é fundamental no procedimento. Entretanto, nem sempre se lhe dá o destaque e a importância que merece. A inobservância ou negligência de formalidades prescritas na lei e regulamento pode conduzir ao fracasso do certame, abortando-o no curso de sua formação (FARIA, 2007, p. 351).

Neste sentido, a elaboração do Edital de compras e do Termo de Referência (TR) pode garantir o sucesso ou não do processo. De acordo com o Decreto 3.555 de 2.000,

o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de

orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU¹⁵, Termo de Referência incompleto ou inconsistente apresenta risco financeiro em vista que a TR cujo conteúdo não permite selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração consequentemente provocará desperdício de recursos públicos. Segundo a Lei 8.666, a pesquisa de preço para compor o Termo de Referência deve ser precedida de ampla pesquisa de mercado e atendendo as peculiaridades da região.

Como observado na Figura 13, a ocorrência mais frequente relaciona-se justamente a esta etapa inicial, a pesquisa de preços, onde foram encontradas pela CGU 77 constatações, sendo a maior parcela, em termos relativos, no Nordeste e Centro-Oeste (aproximadamente 17% do total de relatórios analisados). A TCU apresenta os seguintes riscos quanto à existência dos problemas encontrados:

Utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, levando ao direcionamento da licitação, com consequente aumento do valor contratado; Levantamento de mercado deficiente (não verificou que não existe fornecedor para a solução como foi especificada), levando a licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação), com consequente retrabalho para realizar a contratação ou não atendimento da necessidade que originou a contratação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

Como apresentado, a falha no levantamento dos preços de mercado para a aquisição pode provocar prejuízos devido, principalmente, à existência de sobrepreços, onde a administração municipal adquire produtos ou serviços com valores superiores aos de mercado, como será apresentado mais adiante nesta seção.

Outra constatação presente na fase inicial do processo é a ausência de exigência de amostra ou qualidade dos produtos ofertados, conforme recomenda a Resolução 38 de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: “§ 4º A EEx deverá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a testes necessários, imediatamente após a fase de habilitação”. Dentre os resultados, foram encontradas 75 ocorrências onde a exigência não foi inserida no edital ou ela deixou de

¹⁵ <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.011.htm#Fund725-6>

ser cumprida no processo, deixando assim de cumprir com a obrigação e acarretando risco à nutrição dos estudantes beneficiados e ao objetivo do Programa.

Em relação à publicidade dada ao Edital, a ocorrência foi encontrada em 72 municípios. A constatação, somada à categoria Exigência Excessiva para Qualificação da Empresa (37 ocorrências) provocam, diretamente, menor competitividade já que, ou as empresas não tiveram acesso ao processo, ou não se enquadraram nas características estipuladas.

Em grande parte, os responsáveis pelos municípios, quando não confirmaram a existência de falhas procedimentais, destacaram sobre a dificuldade em seguir todos os quesitos normativos que a legislação para compras governamentais demanda. Como exemplo, o município de Itamogi/Minas Gerais:

Dadas as pequenas proporções do Município, sequer contava, há algum tempo atrás, com periódicos locais. Embora atualmente possua dois periódicos locais, estes têm circulação muito restrita e espaçada no tempo, sendo que um deles conta com uma publicação mensal e, o outro deles, não tem sequer periodicidade definida, ora sendo publicado mensalmente, ora quinzenalmente. Em razão dos prazos fatais da Lei nº 10.520/2002 (Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências), na maioria das vezes torna-se completamente inviável a publicação dos Editais de Abertura em jornais locais (SORTEIO 32).

Destaca-se que a CGU não acatou a manifestação. A Lei citada pelo município apresenta que, dentre outras formas: a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação; de acordo com a CGU, ao não haver os meios locais para divulgação do edital, esta poderia ter sido feita por outros meios e assim, não restringir o certame. A Figura 14 apresenta o número de municípios que se manifestaram sobre alguma dificuldade para implementação correta do processo de compra governamental.

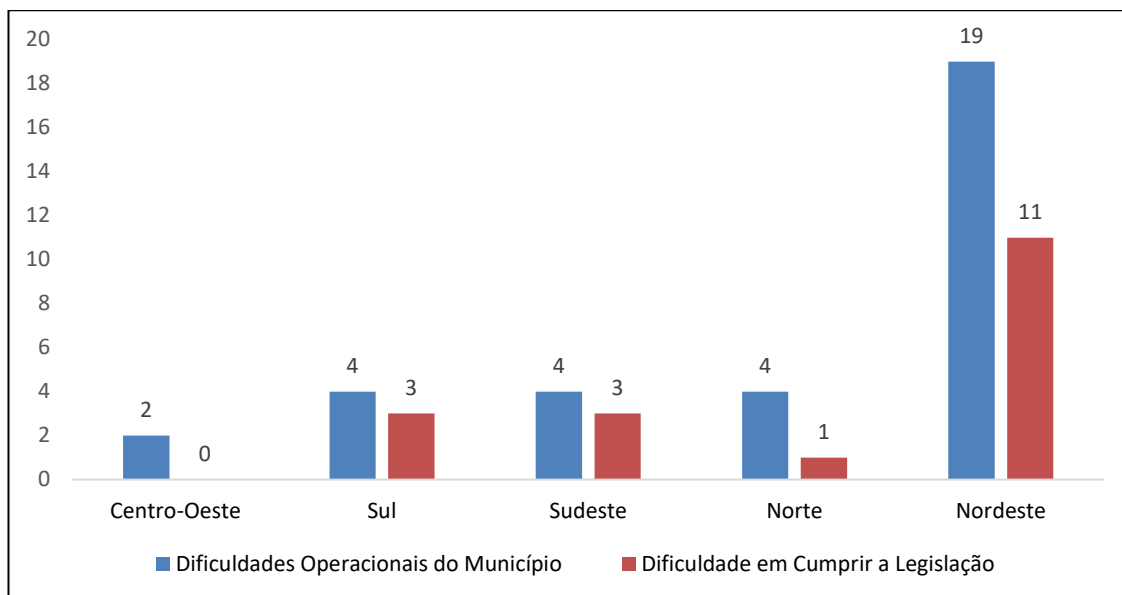


Figura 14: Relato de Dificuldades no Município para Execução das Compras Governamentais.
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Os municípios da região nordeste foram os que mais apresentaram dificuldades para execução correta dos certames para aquisição dos produtos do PNAE, como no caso do município de Ubaíra/Bahia, ao não realizar a cotação dos preços para registrar no Termo de Referência:

Sobre tal questão convém informar que a Administração Municipal tem procurado realizar pesquisas de mercado para determinação dos custos de referências dos bens e serviços a serem adquiridos, inclusive para adequar os gastos à disponibilidade orçamentária e financeira. Os procedimentos basilares empregados pelo corpo técnico da Prefeitura Municipal tem sido o de utilizar como parâmetro os preços ofertados nas licitações anteriores, fazer cotações por telefone/fax junto aos fornecedores locais e nas cidades circunvizinhas, sendo que os preços apurados nas cotações não eram anexados aos processos [o que é obrigatório], entretanto, eram de conhecimento do pregoeiro e equipe de apoio.

Vale destacar, também, a dificuldade encontrada pela Administração Municipal na obtenção das informações junto aos fornecedores, pois na maioria das vezes não há interesse destes em informar os preços cotados, sobretudo, em disponibilizar as cotações por fax ou e-mail. E no caso das cotações diretas no balcão da loja exige o deslocamento de um ou mais servidores aos grandes centros comerciais das cidades de Feira de Santana, Salvador e Santo Antônio de Jesus (SORTEIO 34, destaque do autor).

Além das falhas procedimentais no processo de aquisição de alimentos, também, foram encontrados pela Controladoria Geral da União fatos que podem indicar elementos direcionados para ações de impropriedade. De forma geral, a corrupção pode ser definida como uma tentativa de maximização de lucro, fruto da vontade inerente ao ser humano, político ou não, de aumentar sua renda pessoal por meio de ações ilícitas para se alcançar

tal objetivo (CHEUNG, 1996). Nesse mesmo viés, Mény e Souza (2001) definiram esse desvio moral em termos da troca de dinheiro através de decisões políticas, onde há aqueles que estão dispostos a oferecer uma alta quantia de dinheiro em troca de um favor ou serviço (atores privados), enquanto outros se dispõem a aceitar esse dinheiro usufruindo de sua posição privilegiada (agentes públicos). A corrupção, portanto, se desenvolve aonde a ética pública se corrompe, em razão da falta de regras específicas ou de modos apropriados de regulamentação para a garantia de justiça (MÉNY, 1992). A Tabela 20 apresenta as constatações ligadas a estes elementos, o que não indica de fato a existência de corrupção, porém, permitem a sua ocorrência.

Tabela 20: Categorias com Elementos que Podem Indicar Situações Corruptivas

Categoria	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Aquisição de Empresa de Fachada	0	0	0	1	4	5
Aquisição de Empresa sem Capacidade Técnica	0	0	0	2	10	12
Aquisição em Excesso ou Fora do Período Letivo	2	0	0	4	16	22
Indícios de Favorecimento	1	1	3	4	15	24
Empresas Ligadas ou em Conluio	2	1	3	1	22	29
Fracionamento de Despesas	2	2	8	4	17	33
Montagem ou Simulação de Processo	2	1	1	2	29	35
Sobrepço e/ou Superfaturamento	4	2	5	4	39	54
Aquisição sem Processo de Compras	14	1	11	7	53	86

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Foram encontradas 300 ocorrências relacionadas a este tema, ou seja, pouco mais da metade dos relatórios com algum fato ligado ao PNAE, sendo a maior parcela a aquisição de produtos sem licitação ou com sobrepreço e/ou superfaturamento.

De acordo com o artigo 24 da Lei 8.666, a Dispensa de Licitação pode ser realizada para a aquisição de bens e serviços em situação de emergência e não qualquer bem ou em qualquer prazo. Alguns dos casos onde pode haver a dispensa de licitação são por motivo de licitação frustrada por fraude ou abuso de poder econômico; Intervenção no Domínio Econômico e Contratação de Pequeno Valor. No entanto, foi observado com base nos relatórios da CGU que alguns municípios utilizam dessa brecha normativa para

aquisição de produtos, como no caso encontrado pela Controladoria no Município de Itapagé, no Ceará, para o qual foi apresentado o seguinte texto:

De acordo com o inciso XXIII, do artigo 4º da Lei nº 10.520/2002, e o item 13.5 do Edital de Licitação, se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda às condições do licitante declarado vencedor. Ocorre que a pregoeira não convocou os outros licitantes classificados e, em março de 2011, foi aberto o processo nº 28/2011-SEDUC, referente à dispensa de licitação nº 15/2011-SEDUC, cuja justificativa da pregoeira foi a contratação emergencial em virtude da recusa dos adjudicatários em assinar os respectivos contratos. A dispensa de licitação foi autorizada pelo Secretário Municipal de Educação e aprovada pela Procuradora do Município de Itapagé. Assim, considerando que a justificativa para dispensa é infundada, tendo em vista o não cumprimento da Lei nº 10.520/2002, já que ainda estava dentro do prazo da proposta devendo haver a convocação dos demais classificados, a dispensa restou ilegal. Ressalte-se que a dispensa irregular ocasionou prejuízos aos cofres públicos. (...) Observa-se que se a pregoeira tivesse convocado o 2º classificado do Pregão Presencial nº 01/2011, a Prefeitura teria economizado R\$ 20.592,71, e, no caso de convocação do 3º classificado, a economia seria de R\$ 19.054,04 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, SORTEIO 34, 2011).

Apesar de justificar à Controladoria que havia feito os convites informalmente, a CGU não acatou a resposta pelo ato não possuir validade jurídica. De todo, observa-se que a constatação apresentou um prejuízo de R\$ 20.000,00 aos cofres públicos, além de prejudicar as empresas ganhadoras do processo e afetar a concorrência. Cabe destacar que um dos meios utilizados para possibilitar a dispensa de licitação é o Fracionamento de Despesas, encontrado em 33 municípios.

O fracionamento de despesas consiste no parcelamento de um bem a ser adquirido, de forma a se utilizar formas de licitação mais convenientes à gestão municipal ou a dispensa de licitação o que, em consequência, pode provocar prejuízos devido a redução da concorrência e pelo preço pago em produtos em menores escalas, como encontrado no município de Cardoso Moreira/Rio de Janeiro:

Observa-se que foram realizados sete procedimentos licitatórios na modalidade convite com vistas a abastecer as escolas da rede pública de ensino infantil e fundamental. O objeto dos convites consistiu, de forma geral, na aquisição de gêneros alimentícios variados, tendo sido realizadas três licitações para a aquisição específica de carne. O valor total das despesas decorrentes dos convites foi de R\$ 246.474,81. Desta forma, expõe-se a ocorrência de fracionamento na despesa, haja vista a possibilidade de a administração municipal planejar aquisições em maior escala, que se enquadrem na modalidade tomada de preço. Vale destacar que os gêneros alimentícios a serem adquiridos na execução do objeto seguem um padrão previamente estabelecido pelo cardápio nutricional, o que permite a celebração de contratos de fornecimento de

alimentos que contemplem um amplo prazo de vigência. Além disso, deve-se ressaltar que a modalidade licitatória denominada Pregão também poderia ser aplicada, com ganhos de competitividade e maximização da utilização dos recursos públicos alocados ao objeto licitado, uma vez que se trata de bens de natureza comum (SORTEIO 32).

Destaca-se que os 186 casos que compõem as outras categorias indicam de forma mais próxima casos de improbidade, enfatizando-se a ocorrência da montagem de processos e, coligada a esta, o direcionamento do certame e as empresas em conluio no intuito de favorecimento de um grupo familiar ou algum representante do município. Em Salitre (CE), por exemplo, a controladoria evidenciou que o município estava simulando processos licitatórios aproveitando informações de certames antigos. Além disso, a tomada de preço para dar formas ao edital foi realizada nesse município em uma empresa que foi a vencedora do processo e as outras duas que não foram encontradas pela CGU (empresas sem registros de empregados e nos endereços das mesmas havia apenas uma placa na fachada) eram controladas por um mesmo contador. Destaca-se que o município não se manifestou sobre o assunto, afirmando apenas que investigariam o fato. Em Nazaré (BA), a Controladoria constatou direcionamento de processo para beneficiar as empresas de um único grupo familiar. As licitações realizadas pelo método do convite, pregão e tomada de preço, tinham como principais concorrentes empresas em que os membros principais da sociedade eram parentes de primeiro ou segundo grau. A aquisição de produtos deste grupo, de acordo com a CGU, resultou no montante de 1,07 milhão de reais. O município se manifestou alegando que pelos princípios que regem as licitações, não há impedimentos para que as empresas, desde que não tenham os mesmos sócios, participem dos processos. A Controladoria, no entanto, observou que os processos, na modalidade convite, foram feitos pela comissão de licitação que conhecia o grau de proximidade familiar dos donos das empresas e quando foi por tomada de preço teve sua publicidade restrita, limitando a concorrência no certame.

De acordo com os resultados encontrados, apenas nos municípios listados com essas ocorrências, foi encontrado um prejuízo de aproximadamente 10 milhões de Reais nos anos em análise, prejudicando diretamente a implementação do PNAE, além da perda de recursos públicos escassos.

O outro grupo de ocorrências refere-se à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Como apresentado em outras seções, um dos maiores avanços do PNAE como política pública foi a inserção dos agricultores familiares como fornecedores de alimentos para o Programa, a partir de obrigações normativas para inserção de alimentos *in natura*

nos cardápios e destinação de ao menos 30% dos recursos do FNDE para aquisição destes produtos.

No entanto, apesar desta obrigação, há ainda municípios que não utilizam o valor destinado para o PNAE para aquisição dos Agricultores Familiares, como consta na Tabela 21.

Tabela 21: Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Abaixo dos 30% por Região

Região	Número de Constatações	Porcentagem de Constatações	Porcentagem Por Região
Centro-Oeste	9	18,8	9,68
Sul	11	12,8	11,83
Sudeste	16	12,5	17,20
Norte	9	15,0	9,68
Nordeste	48	20,1	51,61
Total	93	16,0	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Como pode ser observado, dos relatórios analisados, em 17% dos casos haviam constatações relacionadas a não aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar ou em porcentagem inferior. Ressalta-se que 53 das ocorrências foram encontradas a partir do ano de 2013, três anos após a promulgação das novas diretrizes do PNAE, sendo mais da metade destas (28) encontradas na Região Nordeste.

Apesar de os Relatórios não apresentarem o ponto de vista dos agricultores familiares quando o percentual de compras não é atingido, os representantes municipais apresentaram como explicação, em grande parte, a falta de estrutura técnica e burocrática dos agricultores ou incapacidade produtiva devido a longos períodos de estiagem.

Tabela 22: Manifestação do Município ao não Atingir o Percentual exigido de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar

Manifestação	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Município busca formas para aumentar o percentual de compras	4	5	4	0	12	25
Município afirma que os agricultores não possuem interesse em participar do Programa	2	3	5	1	9	20
Agricultores não possuem estrutura suficiente	2	3	4	5	24	38
Total	8	11	13	6	45	83

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

A maior parcela das manifestações apresentou que os agricultores não participaram do Programa pelo fato de não possuírem estrutura para tal, como exemplo, o fato encontrado no município de Itarambi/Minas Gerais:

Não somente em Itacarambi, mas em toda a região, já se tornou uma rotina: os pequenos produtores comparecem às reuniões, participam dos processos, se habilitam e se credenciam a fornecer seus produtos para a Merenda Escolar; porém, após essa fase, no momento da entrega dos produtos frequentemente deixam de fazê-lo, alegando não ter disponibilidade. Exemplo disso é que por ocasião da sazonalidade alguns conseguem cumprir a entrega, já na entressafra esse produtor não consegue cumprir o contrato firmado. Há que se entender que existe nesta região os fatores climáticos que depõem contra essas pessoas simples do meio rural. Em muitas das vezes eles perdem seus plantios pela seca intensa e há momentos e ocasiões em que se perde também pelo excesso de chuvas. Itacarambi está inserido no polígono da seca e a situação narrada neste item, deste ponto de vista, deveria ser apreciada com outra visão, até mesmo pelos órgãos de controle externo (SORTEIO 39).

A manifestação apresenta os condicionantes para que o município atinja o percentual mínimo estipulado para aquisição, no entanto, o texto apresenta também as fragilidades dos agricultores familiares como fornecedores de alimentos que, além de ter que lidar com os fatores burocráticos para inserção no Programa, não possuem para oferta a quantia demandada devido às externalidades ambientais ou climáticas. Tal fato ilustra bem a vulnerabilidade dessa população para acesso às políticas públicas, apesar do aumento na amplitude do escopo de alguns programas governamentais que ainda carecem de flexibilidade e percepção plural para alcançar a universalização da política e com equidade. O caso do município de Terra Santa/Pará apresenta esta necessidade, de acordo com os gestores municipais:

Cumprir ressaltar que o Município de Terra Santa, tem boa parte de seu território ocupado pela Reserva Nacional Saracataquera, fato que reflete diretamente na quase inexistente produtividade agrícola do Município. Apesar dos investimentos do governo Federal em programas de fortalecimento da agricultura familiar - PRONAF, estes programas pouco surtem efeito em nosso município, uma vez que não dispomos de agência bancária que proporcione o fomento da agricultura familiar (SORTEIO 33).

Esse caso ilustra, como visto em outros municípios, a inexistência de estrutura de serviços bancários para as transações dos recursos financeiros, mas também as limitações impostas para o exercício das atividades agrícolas em virtude da implementação de outra política pública federal, qual seja, a criação de Unidades de Conservação caso esta seja uma unidade de proteção integral e impossibilite atividades extrativistas. Esse é um caso emblemático de sobreposição de políticas públicas federais que, no caso concreto do

município, faz entrar em conflito os objetivos de cada uma dessas políticas (preservação ambiental ou desenvolvimento de atividades econômicas). Cabe destacar que, apesar de ter sido ignorado pelos gestores, a aquisição dos 30% destinado a aquisição de alimentos dos Agricultores Familiares compreende também os alimentos extrativos, o que existe na Reserva Florestal citada.

Como apresentado, observa-se que apesar da possibilidade de fortalecimento econômico e social por meio da venda para o PNAE, há ainda produtores que não possuem acesso a políticas de concessão de crédito agrícola para investimento em suas terras para suprir as novas demandas criadas com o Programa. Estes fatos induzem à busca de novas oportunidades do Agricultor Familiar no próprio meio rural, porém como assalariado, ou no êxodo para outras regiões, fato próximo ao constatado no município de Nova Canaã do Norte/Mato Grosso:

cumprir à este Município informar que em que pese ter restado evidenciado que não cumpre o art. 18 da Resolução do FNDE no tocante à utilização dos 30% dos recursos para compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, temos que informar, que tal constatação surge da pulsante deficiência da agricultura familiar na região. Neste passo, é importante salientar que o Município lança mão de todas ferramentas à sua disposição para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar, não só como forma de atendimento à Resolução do FNDE, mas também, como forma de fortalecer e estimular a atividade no Município. Entretanto, o não cumprimento da meta imposta se dá por vários motivos, entre eles: pragas que impedem a produção; sazonalidade de produção; baixo número de produtores familiares; e principalmente, não valorizam a importância e a dedicação do cultivo. Outrossim, a situação ainda é agravada pelo decesso de agricultores familiares na região, o que consequentemente impossibilita o cumprimento do percentual exigido pela Resolução do FNDE, em contrapartida, o Município planeja atividades e programas para fomentar a atividade na região (SORTEIO 38).

Apesar da ampliação do Programa para acesso do agricultor como fornecedor, esta garante ao Agricultor Familiar apenas a venda de seus produtos que devem competir com os valores de mercado além da logística para entrega. Neste sentido, a falta de incentivo, capacitação técnica e acesso a crédito rural impossibilitam a inserção destes no PNAE. Desde modo, observa-se que o PNAE surgiu como forma de fortalecer econômica e socialmente a população de Agricultores Familiares, no entanto, há ainda a necessidade de outros programas estabelecidos nas fases iniciais do processo, contribuindo para melhorias no cultivo, na diversificação dos produtos e na capacitação para enquadramento técnico, sanitário e burocrático.

Observa-se com esta seção que um dos aspectos mais importantes na implementação do PNAE não tem sido executado de forma satisfatória, provocando, além

do prejuízo financeiro pela perda de recursos, deficiências na proposta do desenvolvimento local por meio das compras governamentais, seja do setor comercial ou dos Agricultores Familiares.

Destaca-se que as compras governamentais possuem um grande emaranhado de normas para orientação, que em muitos dos casos, foram interpretadas de forma errônea pelos responsáveis provocando falhas procedimentais, além das dificuldades do município em atendê-las. Ainda assim, há formas para promoção do ganho pessoal ilícito por meio das compras governamentais, o que demanda maior controle fiscalizatório, enfatizando-se a necessidade de um Conselho de Alimentação Escolar capacitado, ativo e independente.

Destaca-se também que, embora ainda existam municípios que não cumprem com o normativo estabelecido para aquisição de alimentos da agricultura familiar, a maior parte dos municípios fiscalizados alcançaram os 30% estipulados pela Lei 11.947 (aproximadamente 80% dos relatórios com alguma constatação sobre o PNAE), sendo que a maior parcela das regiões que não atingiram este percentual foi devido a ocorrências climáticas e também, por despreparo dos Agricultores Familiares para inserção no Programa. O que demanda a necessidade da atuação mediadora de extensionistas e programas que fortaleçam, além das técnicas práticas de plantio, as orientações burocráticas em que devem se enquadrar.

Observa-se nesta que o processo de compras governamentais representa um dos aspectos que demandam maior fiscalização e controle na implementação de políticas públicas. Conforme os resultados apresentam, as falhas procedimentais assim como as impropriedades administrativas representam uma grande perda de recursos públicos e, em consequência, falhas e deficiências no Programa.

5.2.7. Gestão e Controle dos Alimentos e da Estrutura Física

Um outro fator fiscalizado pela Controladoria Geral da União na implementação do PNAE refere-se às condições sanitárias das instalações onde os alimentos são armazenados, preparados e servidos e a efetividade do controle de estoque do município para, além de evitar perdas, permitir o adequado planejamento das compras governamentais.

Em relação às condições sanitárias, estas são normatizadas pelo Regulamento Técnico de Boas Práticas para os Serviços de Alimentação da Anvisa, o RDC nº 216/2004, que apresenta detalhadamente os elementos e as condições que devem estar

presentes nos espaços físicos, assim como a Resolução 26 de 2013 que destaca: “Cabe às EEx. ou às UEx¹⁶. adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o preparo/manuseio de alimentos com adequadas condições higiênico-sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa”.

A manutenção das estruturas das escolas e, caso exista, do almoxarifado central, é de responsabilidade do município. Este, sem o aporte dos recursos do PNAE¹⁷, deve fornecer as condições necessárias para implementação do Programa. No entanto, cabe ressaltar que existe a possibilidade de acesso a outro programa governamental, também com recurso suplementar, para garantir os meios necessários para o armazenamento, preparo e fornecimento dos alimentos, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Embora não seja assunto deste trabalho, é importante destacar a existência deste programa em vista que este dá suporte ao funcionamento do PNAE, sendo regulamentado pela mesma Lei, a 11.947. De acordo com a Resolução 10 de 2013, que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do PDDE, o Programa:

consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social (FNDE, RESOLUÇÃO Nº 10/2013).

Um dos determinantes no valor recebido por cada escola é o número de estudantes matriculados nesta, ou seja, a verba recebida, por exemplo, por escolas rurais onde estudam poucos alunos, é significativamente menor do que a de uma escola urbana. Além disso, há ainda o condicionante de uma boa gestão e controle dos recursos que, em caso de falhas neste processo, a verba é suspensa pelo FNDE.

Nestes termos, observa-se que a Implementação do PNAE, quanto à estrutura física para tal, é de responsabilidade do município, devendo este suprir com os recursos

¹⁶ Unidade Executora - UEx: entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx. em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou. A UEx está presente quando a gestão do PNAE não é centralizada e quando a Escola possui mais de 50 alunos para recebimento do Recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola.

¹⁷ Como já apresentado, os recursos recebidos pelo FNDE são exclusivamente utilizados para aquisição de alimentos destinados ao PNAE.

necessários as escolas para manutenção e aquisição de equipamentos para estocagem e preparo dos alimentos. Deve ainda, fornecer refeitório para os estudantes se alimentarem sentados em mesas próprias para o consumo alimentar. A Tabela 23 apresenta as constatações encontradas pela Controladoria Geral da União Relacionada sobre as condições dos espaços para funcionamento do PNAE.

Tabela 23: Constatações Relacionadas a Problemas Estruturais por Região

Constatações	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Inexistência de Refeitório para Fornecimento de Alimentos	2	9	9	8	30	58
Problemas nas Escolas Situadas em Região Rural	3	1	6	21	27	58
Condições Sanitárias Irregulares	1	3	5	19	60	88
Problemas na Estrutura da Cozinha	25	15	30	33	93	196
Existência de Problemas na Estrutura do Estoque	16	21	43	38	147	265
Total	47	49	93	119	357	665

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Em aproximadamente 60% dos municípios fiscalizados foi encontrada ao menos uma constatação relacionada a questões estruturais, sendo a mais presente as deficiências nos espaços físicos destinados ao armazenamento dos alimentos (ocorrência encontrada em metade dos municípios fiscalizados) que, em certos casos, eram inexistentes. Na região Nordeste, região com o maior percentual de ocorrências, foram 70% dos municípios com este tipo de problema. Ressalta-se aqui que estas constatações não são generalizadas para todas as escolas dos municípios fiscalizados, já que a CGU realiza visitas apenas nas escolhidas para compor uma amostra.

Os problemas nas cozinhas também foram frequentes, somados às condições sanitárias irregulares. Aproximadamente 1/5 dos municípios mantinham escolas que não apresentavam condições plenas para preparo dos alimentos; em grande parte, nas regiões Norte e Nordeste, devido principalmente à falta de fornecimento de água nas instalações. Neste sentido, cabe destacar fragilidades encontradas nas escolas rurais, situação notificada em 58 municípios. Nestas, devido ao baixo número de alunos, haviam casos onde os professores preparavam e serviam a merenda. Em outros casos, a merenda era armazenada e preparada em residências vizinhas pelo fato de a escola não ter estrutura para tal.

Cabe destacar que 51 municípios se manifestaram afirmando sobre as dificuldades financeiras para manter o ambiente escolar de acordo com as normas estabelecidas, como apresentado pelo município de Segredo/Rio Grande do Sul, onde foram encontrados problemas em duas das sete escolas fiscalizadas:

Como pode ser constatado pela verificação *in loco*, realmente nem tudo é como a Administração Municipal gostaria que fosse, por um único motivo: nem sempre as verbas e dotações são suficientes para fazer com que tudo esteja de acordo com as normas e exigências pretendidas pelos Ministérios e demais órgão fiscalizadores, mas na maioria isso é cumprido (SORTEIO, 34).

Dificuldade também mencionada em Jaguaribe/Ceará onde a constatação foi encontrada em quatro das cinco escolas visitadas pela Controladoria:

Ressaltamos que a CGU está visitando Prefeituras do interior do Estado do Ceará, que praticamente sobrevivem de FPM (Fundo de Participação Municipal) e cotas de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), diferentemente de Prefeituras de outras localidades do País, onde existem várias indústrias e comércio variado, que promovem o verdadeiro sustentáculo da economia municipal. A exigência desse Órgão de controle está longe da realidade, entretanto, foi mostrado, mais uma vez, o controle e eficiência dos funcionários que fazem parte da Administração Municipal, pois durante as visitas nas Escolas mencionadas não foram constatadas nenhuma anormalidade de materiais estragados, vencidos, mau utilizados, como é comum constar em relatórios da CGU, em diversos municípios brasileiros (SORTEIO, 34).

Observa-se nesta manifestação a demanda de o município ser fiscalizado de acordo com as suas reais condições, haja visto que, como mencionado pelo gestor municipal, por ser uma pequena cidade do interior e com poucos recursos financeiros, faz o que é possível para implementação do PNAE, o que afirmou estar ocorrendo sem prejuízos com a perda de alimentos devido aos processos administrativos bem executados.

A este respeito, destaca-se a importância de um controle eficiente de estoque. De acordo com a Resolução 26, em seu artigo oitavo, é obrigação do município assegurar, além da armazenagem dos alimentos, o controle de estoque. No entanto, como apresentado na Figura 15, foi constatado em 235 municípios a inexistência do controle de estoque ou controle deficiente.

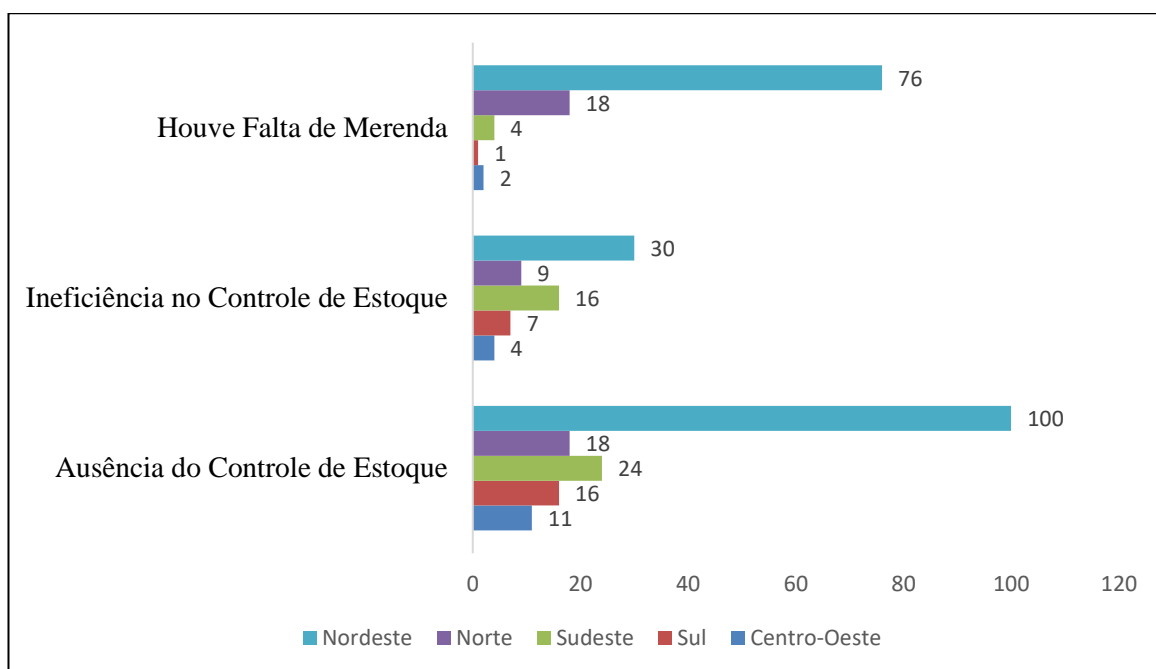


Figura 15: Constatações Relacionadas ao Controle de Estoque por Região.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Como pode ser observado, a ocorrência foi mais presente na região Nordeste onde 51% dos municípios apresentaram problemas relacionados ao controle de estoque, sendo a maior parte destes devido à ausência do controle. O reflexo desta situação pode ser observado quando se analisa a constatação sobre a Falta de Merenda Escolar, fato encontrado em 38% e 24% dos municípios do Nordeste e do Norte brasileiro respectivamente, deixando assim de assegurar o que está descrito no artigo 17 da Lei 11.947 sobre a obrigação de garantir a oferta de alimentação escolar em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo. Nas demais regiões, a maior parcela foi no Centro-Oeste com 3,8% dos casos.

Há de se afirmar que nem todas as ocorrências sobre a falta de merenda escolar se devem à inexistência do controle de estoque, pois, há casos onde houve falta de planejamento do gestor com as compras governamentais e outros onde os fornecedores deixaram de cumprir o contrato e não realizaram a entrega dos alimentos. No entanto, a falta de controle de estoque aumenta a probabilidade da existência desta ocorrência, já que os municípios, neste caso, fornecerão os alimentos para as escolas de forma aleatória e os cardápios apenas serão seguidos de acordo com as possibilidades dos alimentos existentes no estoque, o que pode gerar a repetição do cardápio e comprometer a variedade nutricional. Assim, verifica-se a necessidade do controle e também da atuação eficaz do Responsável Técnico para garantir a correta implementação do PNAE.

As constatações presentes nesta seção demonstram que a implementação do PNAE demanda do município muito mais do que o recebimento dos recursos financeiros, aquisição de alimentos e distribuição destes. Há rotinas administrativas que vão do investimento em infraestrutura até o controle de estoque e, em consequência, planejamento da aquisição de alimentos que deve ser realizada acompanhada das demandas estipuladas nos cardápios elaborados pelos nutricionistas.

No entanto, foi observado que boa parte dos municípios analisados possuem dificuldades em manter a adequação na estrutura dos espaços para armazenamento e preparo dos alimentos, devido, principalmente, por deficiências financeiras. Além disso, há os problemas relacionados ao controle de estoque que, quando inexistente ou ineficiente, prejudica diretamente os objetivos do PNAE já que os alimentos ou serão preparados de forma aleatória, ou serão insuficientes para preparo. A inexistência ou deficiência no controle foram reflexo, em grande parte, da falta de conhecimento necessário para elaboração e manutenção do controle, ou por falhas administrativas.

5.2.8. Controle Social

Os Conselhos de Políticas Públicas ou Conselhos Gestores são espaços legitimados para a participação cidadã em conjunto com o Estado, para discussão, fiscalização e controle de programas governamentais. Gohn (2006) apresenta como uma das orientações dos Conselhos, além da consulta pública, a sua atuação como órgãos de fiscalização do Executivo. Neste sentido, os Conselhos de Políticas Públicas representam um nó de uma grande rede formada por diversos públicos, com orientações e instituições políticas distintas que argumentam e influenciam uma política. Iniciada com a inserção dos Conselhos de Políticas Públicas no processo democrático na Constituição Federal de 1988, quando foram criados os espaços deliberativos em setores como o da saúde e da assistência social (SHIER, 2012), a maior expansão no número de Conselhos no país começou em 1996, quando a legislação indicou que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar Conselhos respectivos aos fundos (GOHN, 2006).

Os conselhos de políticas públicas representam um dos espaços onde a interação entre o Estado e a sociedade se torna possível de forma legitimizada, e em tese, empoderados para fiscalizar e dar moldes à política local. Neste sentido, as variações na efetividade dos Conselhos são principalmente associadas ao arcabouço institucional dos

territórios, à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais e estaduais (CORTES, 2011).

Essas variações acabam por refletir também nas barreiras para funcionamento dos Conselhos, como apresentado por Teixeira (2000), ao traçar elementos deficitários em relação à paridade entre os conselheiros, que não deve ser unicamente numérica, mas também relativa às condições de acesso a informações, capacitação técnico-política dos conselheiros e disponibilidade de tempo e recursos físicos, humanos e tecnológicos. A existência de fatores deficitários para a participação e a realização das competências dos Conselhos afetam diretamente a existência do Controle Social.

O controle social é conceituado por Ricci (2009) como a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. Corroborando com essa conceituação, Correia (2005) afirma que o controle social é concebido como a participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários. O controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder em espaços destinados para tal, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a exercer uma cidadania ativa junto ao Estado a partir da participação.

Neste sentido, aspectos como a falta de estrutura para atuação do Conselho, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional deste espaço, a cultura participativa e a política local, a assimetria de informação, dentre outros elementos, pode prejudicar a atuação de um Conselho e, conseqüentemente, o controle social esperado em sua constituição não ser alcançado pelo fato de o espaço democrático não ser funcional, ou haver limitações que desviam o conselho de sua plenitude.

Os Conselhos de Alimentação Escolar, como já apresentado, representa o mecanismo criado pelo Estado para participação da sociedade no processo de fiscalização do PNAE, sendo obrigatórios para que os municípios recebam recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar para compra de merenda escolar, como orienta a Lei 8.913/94, atualizada em 2009 com a Lei 11.947.

De acordo com a Resolução 26, são atribuições do Conselho:

I - Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos; II - analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos - SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo; III - analisar a prestação de contas do gestor, conforme os arts. 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON Online; IV - comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros; V - fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; VI - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; VII - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

Em relação à composição do CAE, esta deve seguir o seguinte padrão: possuir um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deve ter um suplente do mesmo segmento. É recomendado também pela legislação que o CAE dos estados e dos municípios que tenham alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos tenha em sua composição pelo menos um membro representante desses povos ou comunidades tradicionais (Resolução 26 de 2013).

Durante a fiscalização no município pela CGU, este investiga a atuação do Conselho verificando, de forma geral, a existência de componentes estruturais e organizacionais para seu funcionamento, a sua composição e participação dos conselheiros, a capacitação destes e o cumprimento das competências estipuladas para existência do controle social. A Tabela 24 apresenta o número de municípios com constatações ligadas ao Conselho de Alimentação Escolar e também, o número de municípios onde há constatações ligadas à atuação do CAE.

Tabela 24: Número e Porcentagem de Constatações Relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar e sua Atuação

Categoria		Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Existência de Constatação Relacionada ao CAE no Município	Nº	38	58	84	43	192	415
	%	79,2	67,4	65,6	71,7	80,3	74,5
Existência de Constatação relacionado a atuação do CAE no Município	Nº	31	49	73	30	147	330
	%	64,6	55,8	57,0	50,0	61,5	59,2

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Como pode ser observado, é elevado o número de municípios com constatações relacionadas ao CAE. Foram encontrados problemas em mais de 70% das cidades fiscalizadas pela Controladoria, sendo que em 330 destas, haviam ocorrências relacionadas à atuação do CAE, o que representa 80% destes relatórios. A Tabela 25 descreve a caracterização da CGU para a atuação do Conselho. Como já apresentado, a Controladoria nomeia as constatações de forma a apresentar a ocorrência e depois a detalha com os fatos. Assim, esta Tabela traz a representação da CGU para a atuação do CAE. Destaca-se que as ocorrências similares foram agrupadas.

Tabela 25: Caracterização da Controladoria Geral da União para a Atuação do Conselho de Alimentação Escolar

Categorização pela CGU	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Categorização de Casos Específicos	4	2	2	1	4	13
Ineficiência na atuação do CAE	1	1	1	1	14	18
Atuação inexistente, ausente, inoperante	13	4	9	7	15	48
Atuação com falhas, insatisfatória, inadequada, inexpressiva, incipiente, parcial.	3	14	11	4	30	62
Atuação deficiente	10	28	50	17	84	189
Total	31	49	73	30	147	330

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Na maioria dos casos, a CGU representa a atuação do CAE como deficiente, ou seja, nestas situações os Conselhos não conseguem cumprir adequadamente com o seu papel no Controle Social, como em Iretama/Paraná onde, mesmo sem a comprovação de atuação do CAE, este realizou a aprovação da prestação de contas:

Embora o CAE tenha aprovado a prestação de contas do PNAE no exercício de 2012, não há qualquer documento que evidencie a atuação do mesmo no acompanhamento da execução do PNAE. Ressalte-se que de 01/01/2011 até a finalização dos trabalhos de fiscalização foram realizadas duas reuniões do conselho registradas em Ata. A primeira, realizada em 18/03/2011, tratou da aprovação da prestação de contas referente ao exercício de 2010 e da compra direta de produtos provenientes da agricultura familiar e a segunda, realizada em 28/02/2013, tratou da organização da alimentação a ser ofertada aos alunos e da legislação pertinente ao PNAE. Não existe qualquer documento que evidencie a atuação do CAE no cumprimento das atribuições e competências previstas no art. 35 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e no art. 19 da Lei 11.947/2009 (SORTEIO 39).

Além das constatações onde a CGU descreve a atuação do Conselho como deficiente ou, em outros casos como falha ou insatisfatória, há também as situações onde foi concluído pela Controladoria que o CAE não exercia as suas atribuições, existindo apenas como um elo burocrático para recebimento dos recursos. Essa ocorrência foi localizada em 48 municípios, como em Uiramutã/Roraima:

[...] Na oportunidade, foram solicitadas algumas informações, como a disponibilização dos atos de constituição do CAE e de designação de seus membros, a disponibilização dos livros de atas das reuniões do CAE realizadas, a apresentação do regimento interno do CAE, a descrição da infraestrutura utilizada pelo CAE, a disponibilização do respectivo Plano de Ação, informando as ações já executadas, e finalmente a realização de algum tipo de capacitação/treinamento para os membros do CAE, disponibilizando a respectiva documentação comprobatória. Quanto aos atos de constituição do CAE e de designação de seus membros, foi apresentado o normativo que dispõe sobre a nomeação dos representantes do Conselho para os quadriênios 2011 a 2014 e 2015 a 2018. Não foram apresentadas as informações relativas às atas das reuniões realizadas pelo conselho, nem o respectivo Plano de Ação com as ações já executadas foi localizado. Inexiste Regimento Interno que disponha sobre a organização do conselho, bem como infraestrutura própria para o respectivo funcionamento. Não houve qualquer tipo de capacitação para os membros do CAE no exercício anterior, entretanto pretende-se capacitar os novos membros empossados em dezembro de 2014. Um membro do conselho, representante do poder executivo, foi questionado sobre a efetiva atuação do CAE no quadriênio de 2011 a 2014 e fomos informados que inexistiu neste período qualquer tipo de atuação quanto ao acompanhamento do PNAE no município (SORTEIO 40).

Como pode ser observado no caso apresentado, apesar de estar constituído, o Conselho de Uiramutã/Roraima não possui nenhum dos condicionantes para sua atuação, sendo confirmado por um dos conselheiros a inexistência de fiscalização do PNAE pelo CAE. Nestes termos, enfatiza-se que esta situação compromete diretamente a implementação do PNAE, haja visto que é competência do Conselho acompanhar todo o

processo, desde o recebimento dos recursos até o fornecimento dos alimentos. A Tabela 26 apresenta os pontos deficitários a atuação do CAE de acordo com a CGU.

Tabela 26: Aspectos Deficitários a Atuação do Conselho de Alimentação Escolar

Categorias	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Conselho não recebe todas informações necessárias para atuação	3	1	0	2	12	18
Não realizou a divulgação dos recursos	2	0	7	1	11	21
Não realizou fiscalização físico/financeira	3	6	19	3	44	75
Parecer conclusivo com problemas	6	5	14	7	46	78
Não elaborou o Plano de Ação	3	16	19	4	44	86
Os Cardápios não foram analisados pelo Conselho	9	26	19	6	64	124
Conselho se reuniu poucas vezes	11	21	30	13	57	132
Não realizou fiscalização da quantidade e qualidade dos alimentos recebidos	15	21	25	9	69	139
Não foram realizadas visitas às escolas	15	19	44	17	83	178
Não participou do processo de aquisição de alimentos	16	31	42	12	106	207

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

O aspecto onde o Conselho é menos atuante é justamente o Processo de Compras, elemento presente neste estudo como a segunda matéria com mais constatações, ficando atrás apenas das falhas no CAE, o que permite inferir sobre a importância de um Conselho atuante como órgão responsável pelo controle e fiscalização de uma política. Isso pode ser confirmado pelos resultados do estudo de Belik e Chaim (2009), ao analisarem os conselhos por intermédio das inscrições dos municípios no prêmio Gestor Eficiente, que concluíram sobre a existência de muitas melhorias no sistema de alimentação escolar devido à participação ativa do CAE, que conseguiu chamar a atenção para o problema e mobilizar pais de alunos, professores e até mesmo vereadores e a imprensa.

Além do processo de compras, foi constatado pela Controladoria a ausência de visitas do órgão às escolas beneficiadas pelo programa. Deste modo, nos municípios com essa constatação, aspectos como a qualidade e quantidade dos alimentos fornecidos, o cumprimento do cardápio, as condições sanitárias e a efetividade do controle de estoque não foram fiscalizados pela CGU. Em grande parte, as justificativas dos conselheiros

recaíram na falta de transporte para deslocamento até os estabelecimentos de ensino, principalmente aqueles localizados fora da sede do município.

Observa-se também que é elevado o número de CAEs que realizam poucas reuniões por ano, o que caracteriza a sua fraca atuação, haja visto que um dos fundamentos dos Conselhos é o debate entre os conselheiros que são os atores sociais escolhidos para serem os representantes da população direta ou indiretamente beneficiada pelo Programa e assim, exercer o controle social. Na maior parte das vezes em que os conselhos se reuniam era para decidir sobre os componentes da mesa diretora e para aprovar o parecer conclusivo para envio ao FNDE.

Como apresentado por Coelho (2004), há fatores que afetam a atuação e efetividade do Conselho, como a tradição autoritária do Estado brasileiro, a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitarem participar desses fóruns. Além destes fatores, há também os relacionados à estrutura organizacional, regimental e física para o funcionamento do Conselho. As ocorrências relacionadas a estes fatos são apresentadas na Tabela 27.

Tabela 27: Número de Constatações Relacionadas à Estruturação do Conselho de Alimentação Escolar

Categorias	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Norte	Nordeste	Total
Existência de Problemas no Cadastro do CAE no FNDE	1	2	4	1	16	24
Existência de Problemas na estrutura organizacional do CAE	5	7	7	8	19	46
Existência de Problemas com Regimento Interno ou não elaborado	8	7	15	10	21	61
Inexistência de infraestrutura para atuação do CAE	12	8	10	18	79	127
Conselheiros não foram capacitados para atuarem no CAE	25	39	32	19	117	232
Total	51	63	68	56	252	490

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

De acordo com a Resolução 26 de 2013, o município deve “realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa” (FNDE, 2013) para que os conselheiros sejam

capazes de cumprir com as competências do CAE frente ao PNAE. No entanto, a maior ocorrência encontrada na Tabela 27 refere-se justamente à formação dos conselheiros. Como apresentado neste estudo, a implementação do PNAE demanda o funcionamento adequado de diversos processos que devem ser fiscalizados pelo CAE; neste sentido, observa-se que a maior falha dos Conselhos é justamente aquele em que é preciso ter o maior conhecimento técnico, o que reforça a necessidade da formação dos conselheiros para que exista o controle social, fundamento para o qual o Conselho foi criado. Como apresentado por Callado e Paiva (2004), muitos membros que participam das instituições de controle social, como os Conselhos, não possuem a devida formação e orientação para exercer esse controle de modo eficaz. No entanto, conforme Saliba et al. (2009), ao estudarem conselhos em municípios de pequeno porte no estado de São Paulo, após a capacitação de conselheiros houve mudança na compreensão das suas funções e também na prática da participação.

Além da capacitação, muitos Conselhos não possuem estrutura básica para exercerem suas atividades como salas para reuniões e processos administrativos ou veículos para transporte, contrariando o que está disposto no Artigo 36 da Resolução 26 de 2013, que indica que o Município deve:

- I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:
 - a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
 - b) disponibilidade de equipamento de informática;
 - c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e
 - d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes às suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

Neste sentido, observa-se que o segundo item onde o Conselho é menos atuante refere-se à visitação às escolas, sendo um dos fatores para essa ocorrência, a falta de veículo para transporte. Cabe destacar também que houve municípios onde, nas manifestações, a Prefeitura relatou sobre a dificuldade de se manter o CAE, seja devido à falta de recursos financeiros para fornecer a infraestrutura necessária ou pela falta de membros da sociedade que se voluntariam para serem conselheiros e exercer as atribuições sob sua responsabilidade (Tabela 28).

Tabela 28: Manifestação do Poder Executivo sobre a Existência de Dificuldades Relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar

Região	Dificuldade em Fornecer Estrutura para o CAE	Dificuldade na Motivação dos Conselheiros para atuação
Centro-Oeste	1	4
Sul	2	12
Sudeste	2	8
Norte	3	0
Nordeste	11	18
Total	19	42

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos da Controladoria Geral da União, 2017.

Observou-se que quando os gestores se manifestaram sobre as dificuldades relacionadas ao Conselho, estas estão, em grande parte, ligadas a problemas na atuação do CAE devido à participação e motivação dos conselheiros, como o caso de Bela Vista do Maranhão onde, de acordo com a manifestação, o CAE:

tem-se mostrado ineficiente o que, de certa forma, revela por um lado a falta de compromisso da sociedade civil organizada que por não ter remuneração desses serviços, não se motiva à participar de sua formação, dificultando o trabalho da Secretaria Municipal de educação que deveria contar com o apoio do mesmo na fiscalização e controle no uso dos recursos públicos, e no acompanhamento da quantidade, qualidade e prazo de entrega dos produtos (SORTEIO 34).

O desinteresse da sociedade civil em participar do Conselho também foi relatado pelo gestor municipal de Piracanjuba/Goiás:

Em relação ao CAE, por ser um trabalho voluntário, não é fácil despertar o interesse da comunidade em participar. Na categoria dos Profissionais da Educação, foi necessário que o Presidente do Sindicato fizesse três assembleias para conseguir eleger o número suficiente de Conselheiros representantes desta categoria; na categoria da Sociedade Civil, agora representada por duas categorias, uma delas [não citada no relatório] já completou três reuniões consecutivas que não participa (Sorteio).

Observa-se assim a responsabilização dos gestores municipais para os problemas relacionados à ação do Conselho. De fato, a participação no espaço é voluntária e não remunerada, no entanto, cabe aos gestores fornecer a autonomia estrutural e financeira para atuação do conselheiro para que estes consigam cumprir com a agenda planejada pela CAE.

Além disso, cabe destacar que o fator cultural participativo não foi considerado para formulação dos CAEs, assim como de outros Conselhos nos municípios brasileiros. Embora o espaço implique em uma educação cidadã, novamente cabe aos gestores locais

o fornecimento de meios para que esta se construa, o que implica em outros debates ligados à teoria democrática e participativa não abordados neste trabalho.

Como pode ser observado por meio dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União, a maior parte dos municípios fiscalizados pelo órgão apresentavam irregularidades na implementação do PNAE, sendo as mais presentes, os problemas relacionados aos Conselhos de Alimentação Escolar seguido do Processo de Compras Governamentais. Destaca-se assim a ineficiência na utilização dos recursos e também fragilidades no processo fiscalizatório que, em tese, poderia impedir as impropriedades e irregularidades na implementação do PNAE.,

Observa-se também que muitas das ocorrências encontradas pela Controladoria referem-se a problemas de fácil resolução, como por exemplo, a capacitação dos atores sociais. De acordo com os resultados, há existência de inúmeras falhas ligadas a uma atuação ineficiente dos implementadores do PNAE. No entanto, há de se destacar que muitas das ocorrências encontradas se deram por dificuldades ou insuficiência de recursos ou aptidões técnicas para cumprir com as diretrizes normativas do Programa.

Quanto aos Relatórios, estes se apresentam como uma relevante ferramenta de pesquisa, haja visto que trazem ao pesquisador dados em proporções nacionais e de difícil acesso por outras fontes. No entanto, ao menos para este pesquisador, observa-se que ainda não há uma padronização para a redação dos documentos, como, por exemplo, nos campos destinados a Conselho de Alimentação Escolar. A variação de informações de um relatório para outro é notável devido ao nível de detalhamento que cada fiscalizador apresenta no relatório, provocando assim, certas dificuldades analíticas para categorização dos dados, principalmente os presentes nos campos “Fatos”. Apesar desse desnível descritivo, os relatórios da CGU se constituem ainda como fonte documental inédita para os pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento; seu valor reside no fato de permitirem visualizar a política pública em ação, com todos os percalços do cotidiano e as inúmeras dificuldades dos contextos locais em que ela é posta em funcionamento.

5.3. Relatórios Internos

Esta seção consiste em apresentar os resultados relacionados à análise dos relatórios da fiscalização interna do FNDE, realizada também pela Controladoria Geral da União no âmbito do Programa “Auditorias Anuais de Contas” e dos Relatórios de Gestão do FNDE, elaborado pelo próprio órgão.

Foram utilizados nesta etapa oito relatórios de Auditoria Anual de Contas do Fundo Nacional de Alimentação Escolar da Controladoria Geral da União, compreendendo os anos de 2009 a 2016. Já os Relatórios de Gestão do FNDE, Documento para demonstrar as ações do FNDE frente aos programas sob sua responsabilidade, foram analisados sete documentos, dos anos 2009 à 2015.

Em relação à Auditoria, de acordo com a CGU,

a Auditoria Anual de Contas realizada no âmbito do controle interno visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (CGU, 2017).

Como apresentado pela Instrução Normativa número de 2001 que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o Controle Interno do Poder Executivo Federal tem como finalidades: a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com os Relatórios de Auditoria Anual de Contas, o processo de fiscalização do FNDE foi realizado durante um prazo médio de 20 a 25 dias para cada ano em análise, sem a existência de fatores que prejudicassem a ação da CGU no processo.

Quanto aos Relatórios de Gestão, estes apresentam as principais informações relacionadas aos programas sob responsabilidade do FNDE. Neste documento, estão presentes, de forma geral, a descrição dos programas, montante de recursos transferidos, parcerias para promoção dos programas e casos de sucesso de gestão.

Cabe aqui retomar o que foi apresentado por Arretche (1998) em relação à posição do avaliador da política, que pode ser interna, externa ou semi-independente. Neste sentido, a CGU, mesmo sendo um órgão do governo federal, pode ser classificado como avaliador externo, haja visto que o objetivo da Controladoria consiste, de forma geral, no combate à corrupção e utilização eficiente dos recursos. Por outro lado, o FNDE é um avaliador interno, já que apresenta os resultados de sua própria gestão. Nesse sentido, as maiores diferenças entre os relatórios consistem que, no primeiro caso, são apresentadas as falhas e as necessidades de mudanças nos processos político/administrativo; no segundo, são retratados os acertos e os casos de sucesso de gestão e as ferramentas para efetivação dos programas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia¹⁸ federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, sendo responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Assim, de acordo com a plataforma eletrônica do FNDE, para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial à educação básica da rede pública, o FNDE se tornou parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios), de acordo com o Programa implementado.

Em relação ao PNAE, a Tabela 29 apresenta o montante de recursos transferidos pelo FNDE para que os municípios possam implementar o Programa.

Tabela 29: Montante de Recursos Transferido pelo FNDE para Implementação do PNAE nos Municípios

Estado	2009	2010	...*	2015	2016	Total
Acre	11.197.875,60	16.318.608,80	...	15.219.328,00	18.025.040,00	126.697.697,20
Alagoas	37.768.705,60	56.413.761,20	...	71.358.380,00	63.798.431,18	470.367.199,18
Amazonas	50.115.929,30	73.507.455,60	...	91.281.154,00	89.775.342,46	622.814.560,56
Amapá	4.783.306,20	13.372.463,60	...	19.441.570,00	16.532.869,35	126.257.137,15
Bahia	172.349.452,80	259.208.309,20	...	304.148.372,00	243.050.407,76	2.125.863.878,56
Ceará	93.047.913,20	148.583.373,80	...	192.900.984,00	170.371.642,21	1.270.979.358,01
Espírito Santo	36.490.718,00	54.050.844,40	...	69.523.078,00	55.117.341,97	457.844.332,77
Goiás	56.568.587,40	85.677.638,40	...	109.404.076,00	99.433.431,37	734.782.680,77
Maranhão	91.055.691,40	142.674.713,60	...	190.741.964,00	183.399.169,92	1.282.439.203,12
Minas Gerais	189.751.959,40	284.466.354,40	...	333.571.170,00	322.100.447,37	2.368.592.471,17
Mato G. do Sul	28.404.855,20	40.237.355,20	...	51.721.052,00	50.465.037,58	355.135.225,98

Continua na Próxima Página

¹⁸ Autarquia é pessoa jurídica de direito público, integrante da administração pública indireta, criada por lei específica para desenvolver atividade típica de Estado e sua relevância para o direito administrativo.

Estado	2009	2010	...*	2015	2016	Total
Mato Grosso	36.536.435,00	55.880.507,20	...	71.293.650,00	67.355.272,90	491.347.787,10
Pará	101.248.034,40	166.905.424,40	...	192.056.736,40	170.574.286,45	1.348.026.519,25
Paraíba	44.340.920,80	63.412.573,20	...	88.726.438,00	77.695.506,90	573.309.905,06
Pernambuco	98.258.166,20	147.840.698,80	...	188.484.252,80	170.647.658,75	1.271.708.924,55
Piauí	41.485.594,00	59.943.590,00	...	75.407.544,00	75.142.921,62	523.253.943,62
Paraná	109.199.713,80	153.349.282,80	...	189.835.698,00	186.172.916,48	1.339.977.373,08
Rio de Janeiro	143.290.449,60	218.227.713,60	...	237.082.497,60	201.879.596,67	1.724.437.824,47
Rio G. do Norte	37.067.131,00	56.993.984,40	...	70.466.468,00	56.937.503,93	473.565.181,33
Rondônia	20.215.140,00	30.716.491,60	...	37.532.378,00	37.032.094,54	264.259.798,94
Roraima	6.004.169,60	9.946.388,00	...	11.337.092,00	9.790.653,31	82.734.284,51
Rio G. do Sul	91.992.999,80	146.020.719,60	...	188.116.058,80	175.149.558,67	1.280.977.380,47
Santa Catarina	61.257.339,64	88.277.779,20	...	117.563.825,60	115.284.083,38	791.329.832,62
Sergipe	23.779.075,40	32.911.922,40	...	38.610.428,00	31.380.415,97	245.243.333,77
São Paulo	386.284.901,60	572.423.077,20	...	720.377.830,00	654.462.655,57	4.895.901.352,37
Tocantins	17.658.788,40	24.528.329,20	...	40.425.550,00	39.876.641,69	258.823.401,89
Total	1.990.153.853,34	3.001.889.359,80	...	3.716.627.575,20	3.381.450.928,00	25.506.670.587,50

Fonte: FNDE – Plataforma Dados Abertos.

* Devido a formatação da página, foi apresentado apenas os primeiros e últimos anos para destacar a evolução na distribuição dos recursos, a Tabela completa se encontra no Anexo C.

Como pode ser observado, entre os anos de 2009 e 2016, foram transferidos mais de 25,5 bilhões de Reais para a implementação do PNAE para atender a 346.022.391 estudantes. Destaca-se que este valor é repassado aos municípios de acordo com o número de estudantes matriculados, sendo o recurso apenas suplementar, demandando dos municípios a complementação financeira necessária para atendimento dos parâmetros estipulados pela normatização do PNAE.

A seguir, apresenta-se as principais informações encontradas com os relatórios utilizados nesta etapa do estudo.

5.3.1. Relatórios de Gestão

Os Relatórios de Gestão são documentos apresentados aos órgãos de controle interno e externo do governo federal para prestação de contas anual e são de elaboração obrigatória pela Autarquia. Nos relatórios constam as despesas anuais com os programas sob responsabilidade do FNDE, além de casos e exemplos de boa gestão.

Nestes termos, um dos aspectos presentes nos relatórios de gestão refere-se à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Citado pela primeira vez no relatório de

gestão de 2011, foi apresentado que aproximadamente 50% dos municípios já haviam iniciado o processo de compra dos agricultores, mas sem informar qual foi o percentual dos recursos aplicados. No entanto, foi retratado pelo FNDE o início de uma parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (extinto em 2016) para o sistema informatizado de compras da agricultura familiar e execução de seminários metropolitanos para agricultura familiar com objetivo de apresentar o Programa e capacita-los para participação.

No ano de 2012, foi exposto pelos gestores do FNDE os resultados do “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar”. O Prêmio busca dar visibilidade às prefeituras que realizam uma gestão criativa, inovadora e, sobretudo, eficiente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é uma atividade do Projeto Gestão Eficiente da Merenda Escolar, cujo objetivo é desenvolver ações para garantir que os recursos públicos destinados à alimentação escolar sejam efetivamente gastos em alimentação de qualidade, em quantidade e regularidade adequadas, para todos os alunos matriculados na educação básica da rede pública de ensino. Uma das categorias refere-se à aquisição de alimentos dos agricultores familiares, sendo o vencedor no ano o município de Olho d’Águas do Borges/RN, que utilizou 65% dos recursos recebidos do PNAE para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, beneficiando 8 agricultores.

Cabe destacar com o Relatório os meios para apoio aos agricultores realizados pelo município:

i) um mapeamento da produção, em parceria com o Instituto de Assistência Técnica e Rural do RN (EMATER) e Secretaria de Agricultura do Município e Sindicato dos Agricultores Rurais. Realizou-se reunião com todos os agricultores, fornecedores do programa de alimentação escolar do município, e elaborou-se um calendário agrícola sazonal; ii) capacitação dos agricultores, abordando temas como boas práticas, manipulação higiênica dos alimentos, cuidados com o transporte de alimentos e outros; iii) regularização (jurídica, documental e sanitária) para os agricultores; iv) regularização dos contratos e projetos de vendas de todos os agricultores e, em parceria com o EMATER, organização do fornecimento da Declaração de Aptidão do Produtor (DAP); e v) regularização sanitária (RELATÓRIO DE GESTÃO: FNDE, 2012).

Observa-se assim que o município conseguiu utilizar mais que o dobro dos recursos normativamente estipulados por, junto à obrigatoriedade de se adquirir os alimentos da Agricultura Familiar, construir meios para tal. Destaca-se nesta, a participação e contribuição da Extensão Rural neste processo. Observa-se pela descrição no relatório que todas os fatores para o sucesso do Programa se originam em ações

extensionistas de apoio aos Agricultores Familiares. No ano de 2015, último relatório disponibilizado pelo FNDE, foi destacado que em 2014, R\$ 711 milhões foram investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar pelas entidades executoras, sendo que 80% delas compraram produtos oriundos da agricultura familiar, e destas, 65% investiram o mínimo legal de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE neste tipo de aquisição, o que resultou na destinação de 20% do total de recursos para a AF.

Outros aspectos abordados pelos relatórios, além da demonstração dos montantes de recursos transferidos e número de alunos atendidos, referem-se às parcerias formadas para promoção de meios para fortalecimento do processo de implementação do PNAE e também a promoção de cursos, oficinas e seminários para capacitação dos atores envolvidos nessa.

No ano de 2009, de acordo com o FNDE, visando aprimorar a segurança alimentar e nutricional para o alunado, foi consolidada a parceria com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que garantiu a participação na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que construiu as propostas para a definição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculando as diretrizes e os instrumentos para execução do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Foram realizadas também parcerias com universidades federais para constituição dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE). Estas parcerias, resultaram na realização do Seminário de Educação Permanente, com o objetivo de discutir e estabelecer eixos prioritários sobre o Programa e metodologias para a educação permanente de nutricionistas, merendeiros, conselheiros da alimentação escolar, professores, gestores e diretores de escola. Nos anos de 2011 e 2012 houve a inclusão de novas universidades para fazerem parte do rol de parceiros do PNAE.

Neste âmbito, o FNDE apresenta anualmente os resultados encontrados com as parcerias construídas. Em relação ao ano de 2014, foram promovidas ações de capacitação onde foram formados 7.275 atores sociais, sendo 3.312 conselheiros, 985 nutricionistas, 1.928 gestores, 800 agricultores e 250 representantes da sociedade civil, apoiando mais de 1.210 entidades executoras. Com a parceria dos CECANEs, foram apoiadas, por meio de assessoria e formação, 783 Entidades Executoras e formados 3.536 atores sociais envolvidos no Programa, sendo 751 nutricionistas, 503 conselheiros, 377 merendeiras, 361 professores, 230 agricultores familiares, 40 representantes do setor de Prestação de Contas, 914 gestores e 360 representantes de outros setores envolvidos no PNAE. No ano de 2015 foram apoiadas nesta mesma parceria a formação de 1.123

Entidades Executoras e formados 3.426 atores sociais envolvidos no Programa, sendo 973 nutricionistas, 1.134 conselheiros, 143 merendeiras, 319 profissionais da educação, 47 agricultores familiares, 643 gestores e 167 representantes de outros setores envolvidos no PNAE. Além dessas, visando aprimorar a execução do Programa nas Entidades Executoras, o FNDE promoveu diretamente capacitações de atores sociais envolvidos no PNAE, no âmbito das ações de formação e de monitoramento in loco. Assim, foram formados 1.177 atores, entre conselheiros, nutricionistas, gestores, agricultores e gestores, ligados a 329 Entidades Executoras distintas.

Cabe destacar que os relatórios não apresentam os dados referentes às Entidades Executoras beneficiadas com os processos de formação ou se estas participaram mais de uma vez de tais processos.

Além disso, foi exposto que o FNDE realiza também o acompanhamento da execução do PNAE para fiscalizar a implementação do Programa nos municípios brasileiros para verificar as ocorrências de irregularidades originadas pela CGU, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Ministério da Educação (MEC), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sociedade civil e outros.

De acordo com o que consta nos relatórios, ao tomar conhecimento do teor dos documentos, o FNDE adota providências de acordo com cada irregularidade encontrada: encaminha ofício de orientação ao gestor e/ou CAE e/ou nutricionista; e/ou encaminha ofício de notificação ao gestor; e/ou solicita apoio e providências de outros órgãos e entidades. Dentre esses expedientes, em 2015, 228 denúncias foram formalizadas no FNDE, sendo 93 oriundas da Região Nordeste (40,79%), 84 da Sudeste (36,85%), 33 da Norte (14,47%), 2 da Centro-Oeste (0,9%) e 16 da Região Sul (7,0%). Cabe destacar ainda que por ano, aproximadamente 30 municípios são visitados pelo FNDE para acompanhamento da implementação do PNAE.

Pode ser observado pelos relatórios de gestão que o FNDE, como órgão responsável pela normatização do PNAE frente ao Governo Federal, busca atuar além da transferência de recursos, na promoção de ações de incentivos à boa gestão e também na capacitação dos atores responsáveis nas Entidades Executoras. No entanto, não é apresentado nos relatórios o alcance destas ações e a sua efetividade.

5.3.2. Relatórios da Auditoria Anual de Contas

Se por um lado os Relatórios de Gestão não apresentam os pontos negativos da gestão do PNAE pelo FNDE como órgão regularizador do Programa, os Relatórios da

Auditoria Anual de Contas descrevem os aspectos que devem ser aprimorados na implementação do PNAE, principalmente em termos dos mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação dos resultados do PNAE. Destaca-se que para sua elaboração, um dos documentos analisados pela CGU é o Relatório de Gestão.

Observa-se, inicialmente, que o relatório publicado em 2009, primeiro ano do período analisado neste estudo, refere-se à auditoria das contas do período anterior e a informação presente neste é relevante para esta etapa do estudo. Neste relatório a CGU constatou pelas informações disponibilizadas pelo FNDE, que não havia muita participação no PNAE dos municípios do Estado do Amapá (a lei 11.947 ainda não havia sido promulgada e o Programa ainda possuía diretrizes de uma política assistencialista). A este fato, o FNDE não apresentou justificativa para a CGU e afirmou que a implementação das ações do Programa é de responsabilidade local.

Neste sentido, um dos aspectos presentes nos relatórios consiste na verificação de falhas do FNDE justamente no acompanhamento do PNAE. Como exemplo, foi identificada pela Controladoria Geral da União no ano de 2014 a inexistência de critérios para a seleção dos municípios a serem fiscalizados pelo FNDE, de forma a possibilitar a seleção dos entes federativos que se encontram em situações mais críticas, para a realização de acompanhamento *in loco* do PNAE. Cabe destacar que, após essa constatação, foi apontado pela CGU no relatório de 2016, que o FNDE havia aprimorado o processo de seleção dos entes a serem monitorados, objetivando atingir aqueles mais vulneráveis.

Outro aspecto encontrado pela CGU refere-se à análise da prestação de contas dos municípios pelo FNDE. Como foi apresentado no decorrer deste estudo, o PNAE é um programa de abrangência nacional, assim, é relevante observar que a fiscalização física de todos os municípios no processo de implementação é de grande dificuldade. Nestes termos, um dos meios para identificar irregularidades no Programa é a na análise da Prestação de Contas da Gestão Municipal e dos Pareceres Conclusivos elaborados pelos Conselhos de Alimentação Escolar.

No entanto, no ano de 2013, por exemplo, constata-se a ausência de documentos que comprovassem a existência de análise técnica das prestações de contas do PNAE pelo FNDE. Foi encontrada também divergência do status das prestações de contas em relação a sua aprovação ou reprovação devido à inexistência de critérios formais para avaliação das prestações de contas. Como exemplo,

no município de Pindamonhangaba/SP, foi evidenciado que a análise da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) baseou-se no parecer do CAE, mesmo que algumas informações não tenham sido fornecidas

pelo Conselho, por exemplo: se a quantidade de gêneros alimentícios entregues foi suficiente; se o preparo da alimentação foi feito sob orientação de nutricionista; se houve o incentivo e a oferta de alimentos variados e saudáveis; a quantidade de nutricionistas envolvidas no Programa; informações sobre desenvolvimento de ações de educação alimentar e sobre a aplicação do teste de aceitabilidade. Ainda assim, houve a aprovação com ressalvas das contas do Município quanto à análise técnica da execução do Programa (RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, 2014).

Observa-se assim a aprovação da Prestação de Contas sem que fossem considerados critérios fundamentados para tal, o que, conseqüentemente, pode prejudicar a implementação do PNAE e a eficiência no uso dos recursos públicos transferidos já que, por esta situação, municípios mesmo em situação de irregularidades podem ter as suas contas aprovadas.

Destaca-se ainda que no ano de 2014 foi constatado pela Controladoria que inexistia a prestação de contas de 4.875 beneficiários, considerando o PNAE e o PNAT¹⁹, totalizando um prejuízo potencial de R\$743.340.243,30. Além disso, por intermédio de uma amostra selecionada pela CGU dentre os pareceres não aprovados pela Autarquia, a Controladoria observou que estes municípios haviam sido apenas notificados, sem a execução de sanções posteriores, como o cancelamento da transferência dos recursos, por exemplo, ou inscrição no CADIN²⁰. Destaca-se que no relatório de auditoria de 2016, ainda haviam fragilidades na análise das prestações de contas do PNAE, mesmo com o avanço do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) desenvolvido para tal.

Ressalta-se que, além da fragilidade observada na análise das prestações de contas, essa também prejudica a utilização destes dados para a realização de uma análise qualitativa do programa, outro aspecto a ser destacado. Além disso, de acordo com a CGU, no ano de 2010, foram observadas falhas na avaliação de desempenho da Autarquia em decorrência de ausência de indicadores de gestão.

Em 2014, a inexistência de ferramentas para realizar a avaliação do PNAE foi mencionada novamente pela CGU, já que foi recomendada pela Controladoria a criação de indicadores para avaliação. De acordo com as informações presentes no relatório:

O FNDE não apresentou indicadores utilizados para avaliar o programa, mas sim parâmetros qualitativos utilizados pela área responsável. Mesmo assim, nem todos os parâmetros indicados possuem uma meta percentual a ser atingida, o que dificulta a aferição dos resultados quanto ao aspecto qualitativo, principalmente em relação à aquisição de frutas e hortaliças e à realização de ações de educação alimentar e

¹⁹ Programa Nacional de Transporte Escolar

²⁰ Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – é um banco de dados onde são registrados os nomes dos contribuintes responsáveis por débitos perante órgãos e entidades federais.

nutricional. Assim, a avaliação feita com base nesses parâmetros não permite afirmar se houve o atingimento dos objetivos esperados no resultado da ação. O próprio gestor informou que, apesar da existência de parâmetros, o FNDE não possui metas estabelecidas, o que reforça a fragilidade na avaliação dos resultados qualitativos do PNAE (RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS, 2014).

Como pode ser observado, apesar de ser uma política com mais de 60 anos, ainda não há pelo FNDE indicadores para avaliar a implementação do PNAE e o alcance dos objetivos traçados, o que tende a prejudicar o Programa, principalmente nas regiões com maiores vulnerabilidades sociais já que não há neste processo a retroalimentação de informações necessárias para modificação das diretrizes normativas, quando necessário.

Além disso, foi verificado pela CGU a Ausência de apresentação de providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU por ocasião das etapas 36, 37 e 38 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. De acordo com a Controladoria, as principais ocorrências detectadas nestes sorteios foram:

- Falta de comprovação documental das despesas realizadas;
- Falta de fornecimento de merenda;
- Despesas realizadas incompatíveis com o objetivo do programa;
- Pagamentos efetuados por gêneros alimentícios não recebidos;
- Evidências da utilização de Notas Fiscais frias relacionadas ao fornecimento de produtos alimentícios destinados ao preparo de merenda escolar;
- Superfaturamento e sobrepreço na aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar;
- Movimentação indevida dos recursos destinados ao PNAE; e
- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas.

Observa-se assim que, apesar da Controladoria exercer seu papel fiscalizador, as constatações encontradas por ela, ao menos às relacionadas ao PNAE, estão sendo, no geral, apenas formalizadas nos relatórios, já que as ações corretivas não estavam sendo executadas pela autarquia responsável por tal.

Como justificativa para os fatos encontrados, o FNDE cita que o Tribunal de Contas da União já havia recomendado ao Ministro da Educação o estudo sobre a conveniência e oportunidade de dotar a Autarquia de recursos humanos e materiais adequados ao efetivo acompanhamento das ações educacionais promovidas pela Entidade, uma vez que sua estrutura era incompatível com a magnitude e complexidade das ações sob sua responsabilidade. Entretanto, tal situação não havia sido alterada.

Conforme apresentado pelos relatórios internos estudados nesta tese, há dois pontos de vista a serem destacados que, se relacionam com o que foi citado no início desta seção sobre a posição do avaliador. De um lado, os Relatórios de Gestão apresentam os avanços do FNDE e do PNAE, os dados numéricos dos beneficiados pelo Programa e o montante de recurso transferido. Por outro lado, a Auditoria Anual de Contas demonstrou a existência de falhas no acompanhamento da política, principalmente quanto ao seu controle e fiscalização.

Assim, de acordo com Aka-Harja e Helsason (2000), os programas governamentais necessitam de monitoramento avaliativo contínuo no que tange à eficácia de uma política, principalmente ao considerar os beneficiários das ações do governo. Assim, mesmo que fique provado pelos Relatórios de Gestão o avanço do PNAE e a busca pela eficiência administrativa, com base nos relatórios de Auditoria foi observado que o monitoramento do Programa tem sido feito sem parâmetros específicos e com falhas. Assim, pode-se inferir que, embora o FNDE busque por melhorias, esta é feita sem adoção de parâmetros, como por exemplo, o que foi destacado pela CGU sobre as parcerias com as instituições de ensino para capacitação dos atores sociais do PNAE. De acordo com a Controladoria, haviam parcerias criadas sem adoção de critérios como, a posição geográfica da universidade e o impacto para a região onde seria implantada, além de não terem sido desenvolvidos meios para analisar os resultados destes cursos de capacitação e os benefícios destes para o PNAE.

Nestes termos, observa-se a necessidade de se criar meios mais eficientes para a fiscalização dos municípios, frente aos recursos disponíveis para tal. Como foi observado pela análise dos Relatórios de Fiscalização dos Entes Federativos, muitas das constatações poderiam ser evitadas caso existissem meios eficientes para verificação das irregularidades, análise da prestação de contas e capacitação dos atores sociais que implementam o PNAE nos municípios.

6. SÍNTESE DOS RESULTADOS E CORRELAÇÃO DE PEARSON

Nesta seção será apresentada a discussão dos resultados encontrados na Parte II desta tese e também o resultado obtido com a análise de correlação entre o número de constatações e os índices socioeconômicos estudados.

No intuito de melhor orientar as discussões, inicia-se esta seção com a Manifestação de um dos municípios fiscalizados pela CGU que traduz bem os resultados encontrados nesta tese. Em Maranhãozinho, no estado do Maranhão, após serem constatados pela Controladoria problemas estruturais nas escolas que não atendiam aos princípios normativos estipulados, o gestor responsável fez o seguinte relato, o qual, por sua extensão, não foi colocado nas normas que regem a formatação de trabalhos acadêmicos, mesmo sendo cópia do relatório:

“O segundo período, após a Lei 11.947, passou a ser chamada de Alimentação Escolar, devido às novas características de cardápio, com alimentos in natura, como arroz, feijão, carnes, verduras, frutas em combinações balanceadas nutricionalmente, visando atender realmente as necessidades nutricionais dos alunos, objetivando contribuir com a saúde, desenvolvimento e aprendizado deles. Acontece que, com a edição da Lei, os Municípios precisariam se adaptar, tanto no cardápio, como em treinamento de pessoal, aquisições, bem como estrutura física e de mobiliários e equipamentos. As escolas não tinham cozinhas com estrutura física padrão, nem utensílios, equipamentos, despensa, refeitórios adequados para o armazenamento, preparo, distribuição desses alimentos e muito menos pessoal em número suficiente e qualificados para tamanha mudança radical, visto que necessitaria enquadrar-se a todos os requisitos exigidos na resolução RDC 216 – ANVISA, a qual rege a fabricação de alimentos seguros, sem risco de contaminação e transmissão de doenças. Desde então, as medidas de adequação para atendimento da legislação, virou um pesadelo para os gestores, pois teria que mudar tudo o que existia e para isso acontecer necessitaria de recursos, muito dinheiro. Por isso as mudanças começaram a acontecer por partes. A primeira mudança ocorreu no cardápio com a introdução de alimentos naturais, mais balanceados nutricionalmente, para isso acontecer, iniciou-se a correria para incentivar, estruturar os agricultores a se organizar para fornecer tais alimentos na quantidade necessária e qualidade sanitária. Assim como a necessidade de formação de merendeiras para manipular alimentos. A segunda mudança foi equipar a cozinha com utensílios e equipamentos que antes não eram necessários existir devido ao tipo de alimentos que eram servidos, mas que agora eram de primeira necessidade para execução do cardápio, tais como: freezer, geladeira, liquidificador, tábua de carne, facas,

colheres, panelas, filtros, fogões industriais com fornos, etc. A terceira mudança, a economicamente mais onerosa, seria adequação da estrutura física das cozinhas das escolas, e seus anexos (despensa, refeitório, etc.) que historicamente está ficando por último não por ser menos importante, talvez por ser mais onerosa financeiramente. Devido ao histórico de preparações simples, antes da Lei 11.947, as cozinhas eram construídas muito pequenas, próximas aos banheiros, sem depósitos, sem refeitórios, algumas com água canalizada, tinham apenas um fogão de duas bocas, 1 caldeirão e 1 colher de pau, não precisava de outros utensílios e equipamentos, pois os alimentos eram semiprontos. Atualmente, precisa de uma cozinha industrial de pequeno, médio e grande porte dependendo do número de alunos da escola, atendendo especificações técnicas da legislação RDC 216 – ANVISA, com todas as especificações técnicas de engenharia para construção de cozinha industrial, como revestimento de piso, paredes, fornos, telas em janelas e portas, qualidade da água, destino de lixo, conforto térmico, etc. E com que dinheiro o gestor irá adequar todas as escolas de um município em tempo recorde? As escolas novas, construídas após 2010 já estão prevendo essas modificações, mas as escolas antigas, estão sendo reformadas dentro do que é possível, porém nem sempre o necessário, até porque em algumas situações seria mais fácil e econômico, derrubar tudo e fazer uma nova. Portanto, com a promulgação da referida Lei, alterou-se substancialmente o conceito de ‘alimentação escolar’ e os produtos alimentícios que deveriam compor a merenda escolar. Desta forma, passou-se de uma estrutura em que a alimentação escolar se consistia em ‘lanches simples’ para uma alimentação natural, diversificada, em apoio à agricultura familiar etc. Assim, a estrutura então vigente para garantia dos ‘lanches simples’ (biscoitos, sucos, bebidas prontas etc.) precisou ser modificada/adaptada, com a introdução do cardápio com alimentação natural. Desta forma, para o cumprimento integral da Lei acima referida, buscou-se primeiramente adequar o cardápio, para que os novos alimentos naturais fossem oferecidos aos alunos, com aquisição desses produtos, treinamento das merendeiras, compra de eletrodomésticos e equipamentos etc. A estrutura física das Unidades Escolares, para adaptação a esse novo modelo, seria o investimento de maior custo e, assim, ficaria por último pelas razões lógicas. Desta forma, o Município de Maranhãozinho promoveu a Tomada de Preços 02/2014 para reforma de 17 (dezesete) unidades escolares, cujas obras estão em curso para adaptação das estruturas físicas das escolas mencionadas no Relatório para que atendam aos requisitos da nova alimentação escolar. Por conta disso, resta evidente a relação intrínseca entre a necessidade das obras (muitas em andamento), sendo certo que o Município foi sensível em tomar as providências corretas para os ajustes à

eficiente prestação do serviço público educacional com as novas diretrizes da alimentação escolar. Por conta das obras, muitos produtos alimentícios ainda estão em local provisório, vez que se aguarda a conclusão das obras para que sejam armazenados e estocados em instalações dignas de higiene, espaço e acondicionamento. Alguns locais são improvisados para alimentos e materiais de limpeza, mas, no entanto, já se emitiu ordem de adequação em outros locais, a fim de que sejam separados. Da mesma forma, e pelos mesmos motivos, os locais para preparação das refeições ainda é improvisado, sendo que após as reformas das unidades escolares, com a adequação das instalações físicas, serão adquiridos equipamentos novos para o seu preparo [...]” (SORTEIO 40).

Como apresentado por Souza (2006), a política pública representa a ação legítima do governo que, quando necessário, sofre mudanças em sua estrutura para adequação de suas diretrizes e/ou ampliação do seu escopo, como a política estudada nesta tese. O PNAE, até a lei nº 11.947, era considerado apenas como uma política assistencialista para suplementação alimentar (PEIXINHO, 2013; NOGUEIRA et al. 2016). No entanto, com a reformulação de outras políticas e a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, iniciou-se também a construção de uma concepção do benefício do PNAE não mais como uma assistência, mas sim, como um direito (SIQUEIRA et al., 2014).

Neste sentido, como descrito na Manifestação apresentada nesta seção, novas regulamentações que até então não estavam normativamente garantidas foram adicionadas à Lei 11.947 e às Resoluções subsequentes. Esta reformulação da política demandou significativas mudanças nos municípios; os implementadores do Programa tiveram que se adequar à política, principalmente por não terem o poder decisório sobre ele, já que este papel fica a cargo da União, conforme o modelo federativo brasileiro normatiza quando há transferência de recursos para as políticas de características universais (SOUZA, 2004; ARRATCHE, 2012; LOTTA 2014).

A Constituição Federal brasileira e o movimento de descentralização e responsabilização dos entes federativos deram aos municípios a autonomia para implementação das políticas locais de acordo com as suas necessidades em um movimento municipalista. Neste foi dado à figura do Prefeito o papel de excelência no jogo local e intergovernamental na resolução dos problemas e implementação das políticas (DANIEL, 2001; ABRUCIO, 2005). No entanto, esta configuração administrativa e decisória resultou em uma fragmentação na promoção das políticas públicas ao considerar os mais de 5.000 municípios brasileiros, o que foi ocasionado, principalmente, por problemas orçamentários devido ao modelo de arrecadação tributária,

questões político-partidárias, perfil socioeconômico heterogêneo, entre outros fatores (FRANZESE, 2010).

Por este cenário, apesar de os municípios terem a liberdade para formulação e implementação de certas políticas, como por exemplo as ambientais, as de oferta universal, como as políticas de saúde e educação, foram rearranjadas pelo governo. Nos anos seguintes à promulgação da Constituição, houve uma nova organização (re)centralizadora, condicionando a transferência de recursos ao cumprimento de normas, e retirando em grande parte, a autonomia decisória da agenda dos municípios (SOUZA, 2004).

Neste contexto, o governo estabeleceu que os principais meios para garantir a implementação da política pública seriam, dentre outros fatores, o controle orçamentário, o controle dos resultados, a reorganização da estrutura administrativa e a fiscalização dos processos, elementos presentes ao observar a política pública por intermédio da orientação *top-down* da teoria sobre implementação de política e sua abordagem que parte do ponto de vista dos seus formuladores e os fatores que podem ser manipulados ao nível do topo (WOOD e WATERMAN, 1991; OLIVIERI, 2011).

Como apresentado nesta tese, um dos motivos para o processo de centralização administrativa sobre o controle das políticas públicas se deu pela fragmentação de sua oferta ao longo dos municípios brasileiros. Assim, por meio de programas de recompensas e de transferência de recursos, o governo reassumiu o controle decisório no intuito de se buscar a equidade política além de combater as desigualdades econômicas e sociais existentes. No entanto, observa-se na implementação do PNAE um primeiro aspecto que se apresenta como barreira ao alcance dos objetivos do Programa e não previsto pelos formuladores, ou seja, as dificuldades orçamentárias dos municípios.

O município, para execução do PNAE, recebe os recursos do FNDE que são utilizados exclusivamente para aquisição de alimentos. No entanto, a Lei nº 11.947 demanda ações diversas além da compra e fornecimento de alimentos, que exigem investimento em determinados campos e também o aumento das despesas municipais. Como apresentado neste estudo, os recursos que formam o quadro orçamentário dos municípios são limitados, principalmente, pelo seu número de habitantes. Conseqüentemente, são estes os municípios que apresentam as maiores dificuldades socioeconômicas, como observado por Franzese (2010). Segundo a autora, as regiões com as receitas municipais mais baixas são também as com os menores Índices de Desenvolvimento Humano. Corroborando este fato, observa-se também nos resultados encontrados por intermédio do Estado da Arte que muitos estudos apontam para a

existência de problemas na implementação do PNAE devido, principalmente, às dificuldades locais. Como apresentado por Souza (2004), a uniformidade pela qual as políticas são formuladas significa que as regras aplicadas aos governos locais são invariáveis e independem da complexidade das tarefas a eles atribuídas. Esta discussão nos remete aos resultados encontrados com o Relatórios da Controladoria Geral da União. A Figura 16 apresenta a representação gráfica das correlações realizadas neste estudo.

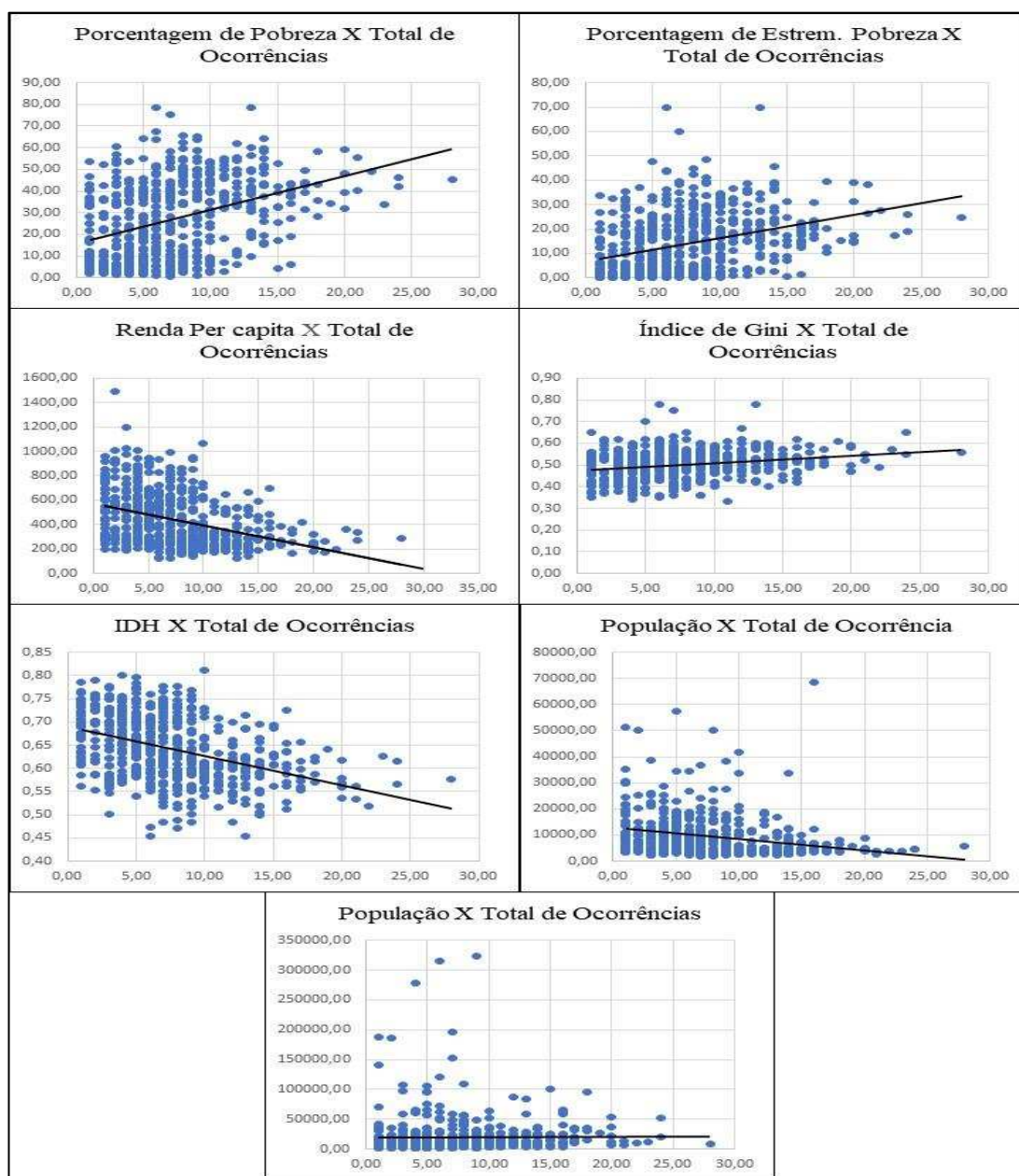


Figura 16: Apresentação Gráfica das Correlações Encontradas entre o Total de ocorrências e os Índices Socioeconômicos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O comportamento das variáveis nos gráficos indica, portanto, a existência de correlação entre o número de ocorrências e os indicadores socioeconômicos. Essa

existência de correlação foi estatisticamente comprovada através do cálculo da Correlação de Pearson, apresentado na Tabela 30.

Tabela 30: Correlação de Pearson entre o Total de Ocorrências e os Índices Socioeconômicos

Índice	Correlação com o Total de Ocorrências por Município
Renda Municipal Per Capita	-0,369**
Porcentagem de Extremamente Pobres	0,354**
Porcentagem de Pobres	0,396**
Índice de Gini	0,244**
Número de Habitantes	0,012
Índice de Desenvolvimento Humano	-0,406**
Produto Interno Produto Municipal	-0,191**

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

** A correlação é significativa a 1% de probabilidade.

Com exceção do número de habitantes, todos os resultados demonstram uma correlação estatisticamente significativa entre o número de ocorrências encontradas pela Controladoria Geral da União e os índices estudados. Em relação aos valores positivos (Porcentagem de Pobres, Porcentagem de Extremamente Pobres e Índice de Gini), os resultados indicam, que, quanto maior o valor do índice, maior será a probabilidade de que ocorram problemas na implementação plena do PNAE, ou seja, quanto maior o nível de pobreza e a desigualdade no município, maiores as chances de se verificar falhas na política. Verificou-se, ainda, que o número de constatações se correlacionou significativamente e negativamente com o IDH, a Renda per Capita do município, e com o PIB, o que demonstra que, ao ocorrerem melhorias econômicas e sociais nos municípios, o número de constatações tende a diminuir e a implementação do Programa ser melhor efetivada. Estes resultados corroboram com o que foi indicado por Souza (2002) em relação à existência de dificuldades para implementação de políticas universais devido à grande heterogeneidade existente entre os municípios.

Como apresentado no capítulo introdutório desta tese, uma das hipóteses formuladas por este trabalho indica que os problemas na implementação do Programa se originam das diretrizes pouco plurais para execução do PNAE, o que de fato foi confirmado. Como observado no estado da arte e nos relatórios da Controladoria Geral da União, os problemas locais são apresentados como barreiras para o desenvolvimento correto do programa.

Neste sentido, o molde estipulado para a coordenação federativa (onde a arrecadação municipal é limitada principalmente às suas características populacionais), o modelo de formulação de políticas (de características que desconsideram a heterogeneidade dos municípios) e o papel dos gestores limitados a atuar apenas como implementadores da política, contribuem para que os municípios com as maiores vulnerabilidades e, conseqüentemente, com maior necessidade da política, tenham mais problemas em sua implementação e que os objetivos dessa sejam comprometidos.

Assim, observa-se que ao analisar o PNAE sob a perspectiva dos teóricos de orientação *top-down*, encontram-se problemas na implementação do Programa por este não considerar os elementos locais para a sua execução. Olivieri (2011), ao citar os fatores que possibilitam o sucesso de uma política no Brasil cita, entre outros, a nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa. No entanto, estes fatores, em conjunto com as pluralidades e desigualdades entre as regiões brasileiras, não possibilitam o sucesso efetivo do Programa, haja visto que os municípios precisam lidar com fatores internos e não previstos pelos legisladores já que a implementação parte, além dos interesses dos burocratas, também das condições técnico-administrativas e grupos de interesse existentes. Esses elementos poderiam ser previstos e reformulados, caso o controle interno do FNDE sobre a implementação do Programa fosse realizado de forma a retroalimentar o ciclo de políticas públicas (SECHI, 2010).

Um bom exemplo para ilustrar este fato é o controle social do PNAE. Como apresentado, a implementação do PNAE deve ser, obrigatoriamente, acompanhada em todas as suas etapas pelo Conselho de Alimentação Escolar, um espaço participativo para interação entre o Estado e a Sociedade para fiscalização e controle sobre a política. Neste sentido, um dos atenuantes para o controle social se dá, justamente, pela forma como o Conselho foi instaurado. Ele é gerado como um elo burocrático para recebimento dos recursos transferidos pelo FNDE. Neste sentido, como afirmado por Fonseca (2011), o objetivo dos Conselhos seria fomentar o controle social e a cidadania em uma perspectiva *botton-up*, ou seja, em uma orientação de baixo para cima, da sociedade para o Estado. No entanto, quando a perspectiva da participação social se origina de uma orientação *top-down*, o ideário do Conselho se perde já que o seu funcionamento exige muito mais do que apenas a sua formalização, como a formação de uma cidadania conscientemente ativa e participativa que demande este controle do Estado. Ou seja, a legislação prevê a existência dos Conselhos, no entanto, os formuladores da política desconsideram as características locais para a sua implementação. Isto posto, observa-se que o CAE foi o aspecto deficitário mais encontrado pela Controladoria Geral da União.

Cabe destacar que, embora as correlações tenham sido significativas, elas se classificam entre moderadas e fracas o que, de forma geral, condiz com a segunda parte da hipótese apresentada nesta tese e também com a abordagem *botton-up*, em que a ação dos burocratas responsáveis pela implementação do Programa nos Municípios também estaria ligada às barreiras existentes. Ou seja, há fatores que estão além dos índices, mas que afetam a política devido aos processos no “nível da rua”.

Como apresentado por Hill (2006), os implementadores são os atores sociais melhores preparados para tomar decisões-chave sobre as políticas públicas, já que existem, por exemplo, decisões diárias que envolvem negociações e compromissos com grupos distintos que participam como agentes ativos na política. Como exemplo, cita-se os agricultores familiares e o processo de aquisição de alimentos destes, norma inserida no Programa pelos formuladores, mas que, devido às grandes especificidades da população rural, demanda dos implementadores a articulação com estes atores e o desenvolvimento de meios para que os agricultores participem de forma efetiva do PNAE.

Esse fato foi observado por Santos et al. (2012) ao estudarem os empreendimentos da agricultura familiar no Norte de Minas Gerais, que identificaram que grande parte desses não possuía registro sanitário, planejamento estratégico ou de negócios. Além disso, havia o desconhecimento, por parte dos gestores públicos, dos empreendimentos da agricultura familiar no município devido à falta de nutricionistas e editais de chamada pública com inconformidades. Nos resultados obtidos com os relatórios da CGU, também foi observado que parte dos municípios que não adquirira o percentual estipulado foi por problemas ligados ao desconhecimento dos agricultores das dinâmicas burocráticas ou na sua capacidade produtiva.

Observa-se por este exemplo que, apesar das normas estipuladas pelos formuladores definirem as obrigatoriedades para execução do Programa, há de se considerar ainda os fatores relacionados ao local, aos atores sociais implementadores da política e aos grupos que compõem o sistema de forma direta ou indireta. Todos estes atuam de forma que uma política obtenha sucesso ou não e que não são previstos pelos responsáveis por construí-las, já que são os implementadores os reais conhecedores das necessidades locais e da capacidade estrutural e financeira para tal.

Como indicado na manifestação de Maranhãozinho, o PNAE demanda do município inúmeras ações que ultrapassam os recursos recebidos pelo FNDE. Assim, mesmo que o FNDE tenha o controle apenas sobre a agenda do PNAE em um município, o Programa irá reformular também as demais agendas políticas, principalmente a dos municípios com maiores vulnerabilidades, pois, serão estes que precisarão aplicar os

maiores esforços para efetivar a implementação do Programa. Destaca-se que esta é apenas uma das políticas públicas cujo processo de implementação parte dos recursos originados das transferências do governo federal; existem outras onde a orientação centralizadora se repete, o que, de forma geral, retira do município sua autonomia decisória sobre diversos aspectos e, conseqüentemente, fortalece o aumento das desigualdades em vista que, obrigatoriamente, terão que se adequar ao quadro estipulado pelo governo central para recebimento dos recursos.

Observa-se assim com este trabalho que os fatores para que uma política pública tenha sucesso em sua implementação no Brasil demandam reconfigurações nas duas linhas teóricas, tanto no modelo de formulação e controle de políticas públicas, quanto na sua base, onde serão implementadas. Conforme foi apresentado, os defensores da vertente *botton-up* acreditam que a implementação da política deve ser de cima para baixo, em vista que são os implementadores que conhecem as principais barreiras dos municípios, assim, seriam estes os responsáveis por definir os moldes das políticas. Por outro lado, os *top-downers* afirmam que o modelo hierárquico e linear e o controle sobre o processo garantem o sucesso de uma política sendo os implementadores apenas os atores sociais que executarão a política, o que farão corretamente pelo sistema de recompensas e controle criado.

No entanto, no Brasil, além da heterogeneidade dos municípios relacionada às suas características socioeconômicas, à atuação dos implementadores em uma máquina pública ineficiente (ABRUCIO, 2012), ao baixo controle e fiscalização sobre a política pela autarquia responsável, há ainda a existência da baixa capacitação para execução de processos e também elementos ligados às impropriedades administrativas como observado nos casos relacionados à gestão dos recursos financeiros e compras governamentais.

Desta forma, apesar de haver a necessidade de se desenvolver uma orientação política pluralista, considera-se neste estudo que um dos primeiros aspectos a ser formulado no país é a construção de mecanismos para fortalecimento dos municípios brasileiros que devem partir, principalmente, da otimização do processo de arrecadação municipal, aumentando sua capacidade fiscal não apenas frente às políticas públicas, permitindo a estes a liberdade para construção da agenda política local, mas também, de dar a autonomia para capacitar o quadro de atores sociais envolvidos para lidar com as complexidades da implementação e acompanhamento das políticas.

7. CONCLUSÕES

Buscou-se com este estudo a resposta para o seguinte questionamento: os problemas encontrados na implementação do PNAE são de origem do modelo formulado ou do elo burocrático no nível da implementação? Como pôde ser observado, a resposta para este questionamento não se limita a um ou outro ponto de vista, mas sim a ambos. Ou seja, não é possível afirmar que os problemas nas políticas públicas brasileiras se dão apenas por seu modelo centralizador e pouco pluralista ou pelas falhas dos gestores em executá-las.

Como foi apresentado, o modelo federativo brasileiro concedeu aos municípios, após a promulgação da Constituição, a autonomia e responsabilidade para implementação das políticas públicas em nível local. Como apresentado por Abrucio e Franzese (2007), o objetivo federalista é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. Com o processo de descentralização, havia com os pensadores que apoiavam o municipalismo a compreensão de que o governo local seria o *locus* para a concepção de políticas mais justas, propostas e implementadas de maneira mais democrática. Neste sentido, com a municipalização, vislumbrou-se encontrar o equilíbrio entre a eficiência e a inserção social nos assuntos políticos e administrativos.

No entanto, o modelo brasileiro não foi planejado de forma a considerar em sua estrutura municipalista a grande heterogeneidade existente, onde, por exemplo, a grande maioria dos municípios possui baixa densidade demográfica, porém, grandes problemas econômicos e sociais. Por este motivo, as políticas públicas que se tornaram responsabilidade do município, não foram implementadas de forma efetiva devido a fatores como a escassez de recursos, capacidade humana administrativa e perfil político-partidário, o que contribuiu para aumento das desigualdades entre as regiões.

Assim, levando-se em conta estes e outros fatores, houve pelo governo central um processo de recentralização administrativa por meio da universalização das políticas públicas, sendo as principais as de saúde e educação. Neste processo, o governo passou a garantir a transferência de recursos para utilização específica na implementação dessas políticas, desde que município cumpra com as diretrizes normativas estipuladas, o que é feito de forma central e sem considerar as pluralidades existentes. Este formato, apesar de ter conseguido diminuir a fragmentação da oferta dessas políticas públicas entre as regiões brasileiras, comprometeu a agenda política decisória municipal frente a sua capacidade estrutural, financeira e administrativa.

Como apresentado, o sistema de arrecadação construído com a Constituição Federal e normatizado nos anos seguintes, de forma geral, como apresentado neste estudo, limitou os municípios pequenos a se manterem pequenos devido à pouca flexibilidade arrecadatória, somada a baixa capacidade administrativa dos municípios. Neste sentido, mesmo com autonomia para construção de algumas políticas públicas em âmbito local, os municípios inicialmente precisam focalizar os recursos em ações para adequação das exigências normativas para implementação das políticas públicas universais.

Por outro lado, nos municípios, a deficiência financeira e, conseqüentemente, a estrutural e da máquina administrativa, não se apresentam como os únicos elementos que comprometem a implementação do PNAE. Como foi apresentado nos resultados, há também as falhas administrativas ocasionadas por erros de gestão, ou por falta de capacitação e conhecimento normativo, e também, por ações ilícitas como o favorecimento de grupos no processo de aquisição de alimentos ou no desvio dos recursos públicos. Ou seja, além dos problemas em nível local relacionados à vulnerabilidade social e econômica, há ainda a ação em desconformidade dos gestores que prejudicam a política pública.

Como foi observado por intermédio do número de ocorrências correlacionado com os dados socioeconômicos, constatou-se que é nos municípios mais carentes, onde a política deveria ter mais sucesso para tentar reverter este quadro, onde foi encontrado o maior número de irregularidades e, conseqüentemente, as maiores barreiras na efetivação da política, sendo a maior parte destas, relacionadas ao controle social do PNAE e ao processo de aquisição de alimentos, fatores inerentes à implementação local da política cuja a efetividade está vinculada à ação e capacidade dos atores sociais dos municípios.

Conforme foi apresentado na Tabela 25 (página 113), mais da metade dos municípios fiscalizados tiveram seus Conselhos de Alimentação Escolar classificados pela CGU como deficientes ou de atuação inexpressiva. Quase que em reflexo a essa deficiência no Controle Social, foram mais de 800 constatações relacionadas às compras governamentais, sendo mais de 1/3 dessas ligadas a ações de impropriedade administrativa, sendo que, em muitos casos, a principal inferência a ser formulada é a existência de corrupção.

Assim, conclui-se por este trabalho que o problema na implementação das políticas públicas no Brasil não se dá apenas pelo desenho institucional federativo que, em uma contradição, fortalece ao mesmo tempo que enfraquece o município, mas também, pela atuação de gestores municipais.

No entanto, cabe destacar que se não fosse por meio da transferência dos recursos governamentais, o município não poderia garantir a oferta das políticas públicas se estas fossem de sua total responsabilidade. Porém, deve existir para o município, um novo modelo de redistribuição para que, com autonomia fiscal suficiente, estes possam investir em formas comportamentais para implementação da política pública, além de criar diferenciais para estas, fortalecendo neste processo os Conselhos de Políticas Públicas e os valores de uma cidadania participativa pelo lado da sociedade e de uma consciência cidadã e coletiva por parte dos gestores.

Um ponto que pode ser considerado como positivo neste estudo refere-se à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Embora a CGU apresente apenas as falhas encontradas nos municípios, considerando as 628 cidades sorteadas, apenas 14% destas não cumpriram com o percentual mínimo estipulado pela Lei 11.947. Por meio deste número, pode ser observado que o PNAE surgiu como uma válvula de escape para os Agricultores Familiares poderem comercializar seus produtos e, conseqüentemente, permite o seu fortalecimento como ator social e político. No entanto, os resultados encontrados indicam também que há ainda a necessidade de se criar programas e políticas para capacitação desses produtores, tanto para variabilidade produtiva quanto para conhecimento burocrático dos processos necessários para ingressar no PNAE.

Observa-se por este estudo a necessidade de se estruturar um sistema de controle e fiscalização do PNAE, por parte do FNDE, mais efetivo, além de se criar ferramentas e indicadores para avaliar o alcance dos objetivos do Programa. Com base nestas ferramentas, observar as particularidades do PNAE se tornaria possível, além de evitar os desvios de gestão durante a implementação.

Além disso, observa-se a necessidade de criação de uma rede de pesquisadores que analisem o PNAE. De acordo com o que foi encontrado nesta tese, apesar de não existir muita colaboração entre os cientistas e poucos estudos comparativos, observa-se que os trabalhos acadêmicos se apresentam como uma boa ferramenta para avaliação do Programa, que se tornaria mais efetiva caso este processo seja construído em rede.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auditorias Anuais de Contas. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas/auditorias-anuais-de-contas>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** 2 jan. 2007.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, jun. 2005.

ABRUCIO, F.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER (São Paulo)**, v. 12, 1 jan. 2011.

AGUIAR, J. DE A.; CALIL, R. M. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, v. 4, n. 2, p. 79–87, 31 maio 2016.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5–60, 24 fev. 2014.

ALBÆK, E. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: a developmental perspective. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, v. 7, n. 2, p. 94–98, 1 abr. 1998.

ALMEIDA, K. M. DE et al. Hygienic, sanitary, physical, and functional conditions of Brazilian public school food services. **Revista de Nutrição**, v. 27, n. 3, p. 343–356, jun. 2014.

ARAÚJO, U. P. **Capital social na rede colaborativa de pesquisa do café no Brasil.** 2008. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. doi:10.11606/T.18.2008.tde-29012009-083838.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Ed.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998. p. 29–39.

ARRETCHE, M. Federal financing and local management of social policies: the balance among regulation, accountability and autonomy. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331–345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalism and territorial equality: a contradiction in terms? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2012.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral Do Estado.** São Paulo: Globo Livros, 2008.

BANDEIRA, L. M. et al. Analysis of the School Food Council conclusive reports on the implementation of the National School Food Program. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, p. 343–351, jun. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARROS, G. S. C. Agricultura e Indústria no Desenvolvimento Brasileiro. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Eds.). . **A Formação de um novo Padrão Agrário e Agrícola**. Brasília-DF: Embrapa, 2014.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595–607, out. 2009.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Agricultura Familiar e Transformações Recentes do Mercado. In: DOULA, S. M. (Ed.). . **A Agricultura Familiar em Face das Transformações na dinâmica recente dos mercados**. Viçosa-MG: Suprema, 2014.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos RSP para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 78–104, 21 fev. 2014.

CARDOSO, R. DE C. V. et al. National school food program: are the foods produced in the schools of Salvador (Bahia), Brazil, safe? **Revista de Nutrição**, v. 23, n. 5, p. 801–811, out. 2010.

CHAVES, L. G. et al. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 6, p. 857–866, dez. 2009.

CHELIMSKY, E. Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on Their Relationship. **Evaluation Review**, v. 9, n. 4, p. 483–503, 1 ago. 1985.

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551–572, 1 jul. 2000.

COELHO, V. S. P. Conselhos de Saúde Enquanto Instituições Políticas: o que está faltando. In: COELHO, V. S. P. (Ed.). . **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: editora 34, 2004.

COSTA, B. A. L. et al. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109–126, mar. 2015.

CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/cgu>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

COSTA, B. A. L. et al. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109–126, mar. 2015.

BIELSCHOWSKY, R. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. **Revista de La CEPAL**, 88, p. 07-15, 2006.

CARVALHO D.G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento Regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e políticas públicas**, 2009; 32:115-148.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, out. 2001.

CUNHA, Carla da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006. Digitalizado.

DAGNINO, E. **Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DANIEL, C. Autonomia Municipal e as Relações com os Estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Eds.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. v. I.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985**. São Paulo: Ícone Editora, 1985.

DELGADO, G. C. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Reforma agrária**, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./dez. 1994.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização Conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. (Ed.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010.

DERLIEN, H.-U. Una comparación internacional de la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 105–123, 21 fev. 2014.

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FAORO, R. **Os donos do poder - Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo Livros, 2013.

FARIA, C. A. P. DE. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97–110, out. 2005.

FARIA, E. F. DE. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

FAVARETO, A. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 27–44, out. 2006.

FERKO, G. P. D. S. et al. O Fortalecimento da Agricultura Familiar Através do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Coopercinco. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, v. 6, n. 3, p. 662–681, 29 dez. 2016.

FERREIRA, N. S. DE A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257–272, ago. 2002.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FONSECA, A. **Avaliação de políticas sociais: O desafio de fazer, analisar e corrigir simultaneamente**, 2007 Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4favaliao_poli_sociais.pdf>. Acesso em: 4 maio. 2016

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Thesis—São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2010.

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

GABRIEL, C. G. et al. Municipal School Nutrition Councils in Santa Catarina, Brazil: characterization and performance profile. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 971–978, abr. 2013.

GABRIEL, C. G. et al. Evaluation of municipal management of the Brazilian National School Nutrition Program in the largest cities of Santa Catarina State, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 9, p. 2017–2023, set. 2014.

GIORDANI, R. C. F.; GIL, L. P.; AUZANI, S. C. DA S. Políticas Públicas em Contextos Escolares Indígenas: Repensando a Alimentação Escolar. **Espaço Ameríndio**, v. 4, n. 2, p. 25, 21 dez. 2010.

GONÇALVES, H. V. B. et al. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, v. 45, n. 12, p. 2267–2273, dez. 2015.

GREGOLIN, G. C. et al. Participação da Agricultura Familiar como Fornecedora da Alimentação Escolar no Território Sudoeste do Paraná. **Nucleus**, v. 13, n. 1, p. 169–184, 30 abr. 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125–146, 2014.

GUANZIROLI, A. M. Heterogeneidade e Resiliência na Agricultura brasileira. In: DOULA, S. M. et al. (Ed.). **A Agricultura Familiar em Face das Transformações na dinâmica recente dos mercados**. Viçosa-MG: Suprema, 2014.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 61–90.

HÖFLING, E. D. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, nov. 2001.

HONÓRIO, A. R. F. et al. Perceptions and demands of school meal nutritionists about their training. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 13, n. 2, p. 473–492, ago. 2015.

JUNIOR, W. et al. Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Sul do Brasil. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 6, n. 63, p. 59–85, jul. 2009.

KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, how**. Cleveland: World Publishing Company, 1958.

KELMA, C. M. S. C. K. Subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas com recorte de gênero e raça na agricultura familiar. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Ribeirão Preto. **Anais**. Ribeirão Preto: SOBER, 2006

LAZIN, F. A. **Politics and Policy Implementation: Project Renewal in Israel**. Albany: SUNY Press, 1994.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

LEITE, C. L. et al. Professional training for school lunch cooks: a methodological experiment done in state schools supported by the National School Feeding Program in Salvador, Bahia, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 24, n. 2, p. 275–285, abr. 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Public policy implementation: analytical perspectives. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

LIPSKY, M. Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. **Urban Affairs Quarterly**, v. 6, n. 4, p. 391–409, 1 jun. 1971.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Ed.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75–84.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese, São Paulo: Universidade de São Paulo, 26 ago. 2010.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 1 jan. 2014.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.

MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. “Controle Social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Revisitando o Marco Regulatório. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais (2238-3565)**, v. 3, n. 2, p. 76–94, 25 fev. 2015.

MACHADO, P. M. DE O. et al. Characterization of the National School Food Program in Santa Catarina State, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 6, p. 715–725, dez. 2013.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, v. 30, n. 1, p. 71–81, abr. 2001.

MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives**, v. 24, n. 1, p. 32, 2016.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

MAYNTZ, R. El Estado y la Sociedad Civil em la gobernanza moderna, **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, no 21, 2001.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, fev. 1995.

MELLO, A. L. et al. Profile of the national school food program dietician in the Brazilian Northeast. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 1, p. 119–132, fev. 2012.

MORENO, J. L. **Quem sobreviverá? Fundamentos da sociometria, psicoterapia de grupo e sociodrama**. Goiânia: Dimensão, 1992.

NOGUEIRA, R. M. et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 29, n. 2, p. 253–267, abr. 2016.

O'DONNELL, G. Reflexões Comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, A. S. (Ed.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989.

OLIVEIRA, A. Street-level bureaucrats: implementers and makers of public policies. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551–1573, dez. 2012.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, out. 2011.

PALOTTI, P. L. DE M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399–441, jun. 2014.

PARSONS, W. et al. **Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. 1. ed. México: FLACSO-México, 2007.

PAULA, A. P. P. DE et al. The tradition and autonomy of the Critical Organizational Studies in Brazil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 10–23, mar. 2010.

PAULA, A. P. P. DE. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PEIXINHO, A. M. L. The trajectory of the Brazilian School Nutrition Program between 2003 and 2010: report of the national manager. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, abr. 2013.

PEREIRA, J. M. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1–17, 1 jun. 2005.

PETERS, B. G. **American Public Policy: Promise and Performance**. [s.l.] CQ Press, 2015.

Portal do FNDE - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

PRITTWITZ, V. V. **Politik analyse**. Opladen: Leske-Budrich, 1994

Riscos e Controles nas Aquisições. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/>>. Acesso em: 26 out. 2017.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: BID, 1997.

SANTANA, C. A. M. et al. Política Agrícola: Avanços e retrocessos de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M. et al. (Eds.). **A Formação de um novo Padrão Agrário e Agrícola**. Brasília-DF: Embrapa, 2014.

SANTOS, L. A. DA S. et al. The dietician in the school food program: evaluation of a training experience based on focus groups. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 1, p. 107–117, fev. 2012.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico informacional**. 5ed. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 3, p. 511–531, set. 2010.

SCHNEIDER, S; MATTEI, L; CAZELLA, A. A. Histórico, Caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004. p. 21-50.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Do Brasil, 2013.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutr**, p. 989–94, 2013.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. 2000. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20.set.2013.

SILVA, D. W.; GEHLEN, I.; SCHULTZ, G. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 121–145, 10 out. 2016.

SILVA, A. P. F. DA; SOUSA, A. A. DE. Organic foods from family farms in the National School Food Program in the State of Santa Catarina, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 6, p. 701–714, dez. 2013.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. DE. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, v. 48, p. 1–16, 2000.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro, FGV, 1979.

SIQUEIRA, R. L. DE et al. Analysis of the mainstreaming of the perspective of the Human Right to Adequate Food in the institutional design of the National School Nutrition Program. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, p. 301–310, jan. 2014.

SOARES, L. L. et al. Compras Públicas de Alimentos para a Merenda Escolar – Um Estudo de Caso Sobre a Vinculação do Edital ao Julgamento Objetivo. **FACEF Pesquisa - Desenvolvimento e Gestão**, v. 15, n. 1, 12 abr. 2013.

SOARES, P. et al. Strengths and weaknesses in the supply of school food resulting from the procurement of family farm produce in a municipality in Brazil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 6, p. 1891–1900, jun. 2015.

SOUSA, A. A. DE et al. Menus and sustainability: Essay on the guidelines of the National School Food Program. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 2, p. 217–229, abr. 2015.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431–442, 2002.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27–41, jun. 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. DE. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 48, p. 187–212, dez. 1999.

SOUZA, M. S.; MEDEIROS, L. B.; SACCOL, A. L. F. Implantação Das Boas Práticas em uma Unidade de Alimentação e Nutrição (Uan) na cidade de Santa Maria (RS) **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 24, n. 2, p. 208, 28 ago. 2013.

SPINELLI, M. A. DOS S.; CANESQUI, A. M. The school meal program in the state of Mato Grosso from centralization to decentralization (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, v. 15, n. 1, p. 105–117, jan. 2002.

SPÓSITO, M. P. **O Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia**, 2002.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos MetrÓpole.**, v. 0, n. 08, p. 59–86, 2002.

TRICHES, R. M.; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, F. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, v. 37, n. 130, p. 29–43, 30 jun. 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

VIDAL, G. M.; VEIROS, M. B.; SOUSA, A. A. DE. School menus in Santa Catarina: Evaluation with respect to the National School Food Program regulations. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 3, p. 277–287, jun. 2015.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801–828, 1991.

8.1. Leis, Decretos e Instruções Normativas

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Resolução 3.559 de 2012**. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3559_v2_P.pdf

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL, **Lei nº 8.666/1993**. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm

BRASIL, **Lei nº 10.520**. Brasília, 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm

BRASIL, **Lei nº 10.696 de 2003**. Brasília, 2 de julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm

BRASIL, **Lei nº 11.947 de 2009**. Brasília, 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm

BRASIL, **Lei 12.188 de 2010**. Brasília, 11 de janeiro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, **Resolução CFN nº 465 de 2010**. Disponível em: http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, **Resolução 26 de 2013**. Disponível em: https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC

MA/SDR/DATER. **Manual operacional do PRONAF**. Brasília, DF, 1996

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Auditória Anual de Contas**, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas>

9. ANEXOS

Anexo A

Referências bibliográficas utilizadas no Estado da Arte

AGUIAR, J. DE A.; CALIL, R. M. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, v. 4, n. 2, p. 79–87, 31 maio 2016.

ALMEIDA, K. M. DE et al. Hygienic, sanitary, physical, and functional conditions of Brazilian public school food services. **Revista de Nutrição**, v. 27, n. 3, p. 343–356, jun. 2014.

AMORIM, A. L. B. DE et al. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. **Revista de Nutrição**, v. 29, n. 2, p. 297–306, abr. 2016.

BANDEIRA, L. M. et al. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, p. 343–351, jun. 2013.

BARBOSA, N. V. S. et al. Alimentação na escola e autonomia - desafios e possibilidades. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 937–945, abr. 2013.

BARONE, B. et al. Oferta de frutas e hortaliças da agricultura familiar na alimentação escolar. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia**, v. 4, n. 3, p. 86–95, 30 ago. 2016.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595–607, out. 2009.

CALDAS, E. DE 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, 12 ago. 2013.

CARDOSO, R. DE C. V. et al. National school food program: are the foods produced in the schools of Salvador (Bahia), Brazil, safe? **Revista de Nutrição**, v. 23, n. 5, p. 801–811, out. 2010.

CARVALHO, A. S.; OLIVEIRA E SILVA, D. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuáçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 18, n. 50, p. 521–532, set. 2014.

CASTRO, T. G. DE et al. Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 11, p. 2401–2412, nov. 2014.

CAVALHEIRO MARQUES, A. C.; SENNA SARMENTO BARATA, A. J.; RIBEIRO ALVES, R. Análise de fornecimento de produtos da agricultura familiar para o Programa

- Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de São Gabriel-RS. **Ciência e Natura**, v. 38, n. 2, 2016.
- CHAVES, L. G. et al. The national school food program as a promoter of regional food habits. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 6, p. 857–866, dez. 2009.
- CHAVES, L. G. et al. Reflections on the activities of nutritionists on the Brazilian School Nutrition Program. **Ciência e Saúde Coletiva** v. 18, n. 4, p. 917–926, abr. 2013.
- CONSTANTY, H. F. P.; ZONIN, W. J. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sustentabilidade: o caso do município de Marechal Cândido Rondon. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 36, n. 0, 30 abr. 2016.
- COSTA, B. A. L. et al. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, p. 109–126, mar. 2015.
- CUNHA, E. DA; SOUSA, A. A. DE; MACHADO, N. M. V. Organic food and educational actions in schools: diagnosis for health and nutrition education. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 39–49, jan. 2010.
- CUNHA, D. THIMOTEO DA et al. Regional food dishes in the Brazilian National School Food Program: Acceptability and nutritional composition. **Revista de Nutrição**, v. 27, n. 4, p. 423–434, ago. 2014.
- FABRI, R. K. et al. Regional foods in Brazilian school meals. **British Food Journal**, v. 117, n. 6, p. 1706–1719, 21 maio 2015.
- FARIAS, S. C. et al. Impact assessment of an intervention on the consumption of fruits and vegetables by students and teachers. **Revista de Nutrição**, v. 27, n. 1, p. 55–65, fev. 2014.
- FERKO, G. P. D. S. et al. O Fortalecimento da Agricultura Familiar Através do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Coopercinco. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, v. 6, n. 3, p. 662–681, 29 dez. 2016.
- FERREIRA, J. T. et al. Alimentação na escola e estado nutricional de estudantes do ensino fundamental. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v. 27, n. 3, p. 349–356, 22 dez. 2014.
- FLORES, T. M. C.; ALMEIDA, L. M. DE M. C.; FERRANTE, V. L. S. B. Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Araraquara-SP: efetividades, entraves e diferenciações entre unidades escolares. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 281–292, 7 ago. 2014.
- FORMIGA, W. A. M. et al. Viabilidade da incorporação do mel de abelha em sachê na alimentação escolar de uma instituição de Ensino de São Domingos-PB. **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 10, n. 2, p. 79–83, 18 jun. 2015.
- FREITAS, M. DO C. S. DE et al. School: a place for studying and eating. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 979–985, abr. 2013.

GABRIEL, C. G. et al. Planning menus for municipal schools: discussion and illustration of this process in two Brazilian state capitals. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 3, p. 363–372, jun. 2012.

GABRIEL, C. G. et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 971–978, abr. 2013.

GABRIEL, C. G. et al. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 8, p. 1731–1744, ago. 2014a.

GABRIEL, C. G. et al. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 9, p. 2017–2023, set. 2014b.

GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M. C. M. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 6, p. 667–680, dez. 2015.

GIORDANI, R. C. F.; GIL, L. P.; AUZANI, S. C. Da S. Políticas Públicas Em Contextos Escolares Indígenas: Repensando A Alimentação Escolar. **Espaço Ameríndio**, v. 4, n. 2, p. 25, 21 dez. 2010.

GOES, V. F. et al. Avaliação Do Estado Nutricional E Do Consumo Alimentar De Pré-Escolares Atendidos Nos Centros Municipais De Educação Infantil De Guarapuava. **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 23, n. 1, p. 121–129, 1 out. 2012.

GONÇALVES, H. V. B. et al. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, v. 45, n. 12, p. 2267–2273, dez. 2015.

GREGOLIN, G. C. et al. Participação Da Agricultura Familiar Como Fornecedora Da Alimentação Escolar No Território Sudoeste Do Paraná. **Nucleus**, v. 13, n. 1, p. 169–184, 30 abr. 2016.

HONÓRIO, A. R. F.; BATISTA, S. H. Percepções e demandas de nutricionistas da alimentação escolar sobre sua formação. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 13, n. 2, p. 473–492, ago. 2015.

INOUE, D. Y. et al. Consumo alimentar de crianças de 12 a 30 meses que frequentam Centros Municipais de Educação Infantil no município de Colombo, Sul do Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 5, p. 523–532, out. 2015.

JOSÉ MOREIRA DA, S. N.; RIBEIRO, R.; CRISTOVAM TEIXEIRA LEITE, H. Avaliação de variáveis restritivas à qualidade na execução do programa nacional de alimentação escolar com inserção à gestão estratégica de recursos públicos. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 9, 1 maio 2010.

JUZWIAK, C. R.; CASTRO, P. M. DE; BATISTA, S. H. S. DA S. A experiência da Oficina Permanente de Educação Alimentar e em Saúde (OPEAS): formação de

profissionais para a promoção da alimentação saudável nas escolas. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 1009–1018, abr. 2013.

LEITE, C. L. et al. Professional training for school lunch cooks: a methodological experiment done in state schools supported by the National School Feeding Program in Salvador, Bahia, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 24, n. 2, p. 275–285, abr. 2011.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 11, p. 3533–3546, nov. 2015.

LIMA, E. E. DE; SOUSA, A. A. DE. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. **Revista de Nutrição**, v. 24, n. 2, p. 263–273, abr. 2011.

MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. “Controle Social” No Programa Nacional De Alimentação Escolar: Revisitando O Marco Regulatório. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais (2238-3565)**, v. 3, n. 2, p. 76–94, 25 fev. 2015.

MACHADO, M. G.; MONEGO, E. T.; CAMPOS, M. R. H. Risk perception of food safety by school food-handlers. **Journal of Health, Population, and Nutrition**, v. 32, n. 1, p. 19–27, mar. 2014.

MACHADO, P. M. DE O. et al. Characterization of the National School Food Program in Santa Catarina State, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 6, p. 715–725, dez. 2013.

MACHADO, P. M. DE O. et al. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 3, p. 305–317, jun. 2015.

MARQUES, A. DE A. et al. Reflections by family farmers on the dynamics of providing their products for school food: the case of Araripe, Ceará, Brazil. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 4, p. 1329–1341, dez. 2014.

MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives**, v. 24, n. 1, p. 32, 2016.

MELLO, A. L. et al. Perfil do nutricionista do programa nacional de alimentação escolar na região Nordeste do Brasil. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 1, p. 119–132, fev. 2012.

MELO, M. N. T. DE et al. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 21, n. 6, p. 1899–1908, jun. 2016.

NOGUEIRA, R. M. et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 29, n. 2, p. 253–267, abr. 2016.

OLIVEIRA, A. B. A. DE et al. Avaliação da presença de microrganismos indicadores higiênico-sanitários em alimentos servidos em escolas públicas de Porto Alegre, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 955–962, abr. 2013.

PAIVA, J. B. DE; FREITAS, M. DO C. S. DE; SANTOS, L. A. DA S. Regional food habits in the Brazilian National School Food Program: a qualitative approach in a town of the Brazilian caatinga. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 2, p. 191–202, abr. 2012.

PEIXINHO, A. M. L. The trajectory of the Brazilian School Nutrition Program between 2003 and 2010: report of the national manager. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, abr. 2013.

PEREIRA, M. M.; PINTO, A. Z. G.; PINTO, A. Z. G. FOOD FROM FAMILY FARMS IN THE FEEDING OF MUNICIPAL SCHOOLS IN CAXAMBU, MINAS GERAIS, IN 2010. **Brazilian Journal of Sustainable Agriculture**, v. 1, n. 1, 1 jul. 2011.

REIS, C. E. G.; VASCONCELOS, I. A. L.; BARROS, J. F. DE N. Políticas públicas de nutrição para o controle da obesidade infantil. **Revista Paulista de Pediatria**, v. 29, n. 4, p. 625–633, dez. 2011.

RIBEIRO, A. L. DE P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão E Desenvolvimento Em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36–49, 27 set. 2013.

SANTOS, D. et al. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, v. 18, n. 2, p. 311–320, mar. 2016.

SANTOS, F. DOS et al. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 5, p. 1429–1436, maio 2014.

SANTOS, L. A. DA S. et al. The dietician in the school food program: evaluation of a training experience based on focus groups. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 1, p. 107–117, fev. 2012.

SANTOS, L. A. DA S. et al. Formação de coordenadores pedagógicos em alimentação escolar: um relato de experiência. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 993–1000, abr. 2013.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–935, abr. 2013.

SCARPARO, A. L. S. et al. Formação para nutricionistas que atuam no Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma avaliação da efetividade. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 1001–1008, abr. 2013.

SIDANER, E.; BALABAN, D.; BURLANDY, L. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**, v. 16, n. 6, p. 989–994, jun. 2013.

SILVA, D. W.; GEHLEN, I.; SCHULTZ, G. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 121–145, 10 out. 2016.

- SILVA, A. P. F. DA; SOUSA, A. A. DE. Organic foods from family farms in the National School Food Program in the State of Santa Catarina, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 6, p. 701–714, dez. 2013.
- SILVA, C. A. M. DA et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a ótica dos alunos da rede estadual de ensino de Minas Gerais, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 963–969, abr. 2013.
- SILVA, M. G. et al. Mudanças Organizacionais em Empreendimentos de Agricultura Familiar a partir do Acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 2, p. 289–304, jun. 2015
- SILVERIO, G. DE A.; SOUSA, A. A. DE. Organic foods from family farms in the National School Food Program: Perspectives of social actors from Santa Catarina, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 27, n. 3, p. 289–300, jun. 2014.
- SIQUEIRA, R. L. DE et al. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, p. 301–310, jan. 2014.
- SOARES, P. et al. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 6, p. 1891–1900, jun. 2015.
- SOUSA, A. A. DE et al. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 2, p. 217–229, abr. 2015.
- SOUSA, L. M. DE et al. School nutrition in “quilombola” communities: challenges and opportunities. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 987–992, abr. 2013.
- SOUZA, M. S.; MEDEIROS, L. B.; SACCOL, A. L. F. Implantação Das Boas Práticas Em Uma Unidade De Alimentação E Nutrição (Uan) Na Cidade De Santa Maria (Rs). **Alimentos e Nutrição Araraquara**, v. 24, n. 2, p. 208, 28 ago. 2013.
- SOUZA-ESQUERDO, V. F. DE; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 205–222, 2014.
- STARON, E. A. et al. Avaliação Das Formas De Aquisição Do Mel E Sua Viabilidade Na Merenda Escolar. **Revista Conexão UEPG**, v. 11, n. 1, p. 46–59, 27 abr. 2015.
- STEDDEFELDT, E. et al. Instrumento de avaliação das Boas Práticas em Unidades de Alimentação e Nutrição Escolar: da concepção à validação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 947–953, abr. 2013.
- TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Legal framework of the National School Feeding Program: a new reading for aligning purposes and practices in food acquisition. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 5, p. 657–668, out. 2012.

TRICHES, R. M.; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, F. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, v. 37, n. 130, p. 29–43, 30 jun. 2016.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 159–179, 30 set. 2016.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. School feeding and family farming: reconnecting consumption to production. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933–945, dez. 2010.

TUGOZ, J. E.; BERTOLINI, G. R. F. Viabilidade Financeira de Alimentos Orgânicos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar em Toledo, Paraná, Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 9, n. 1, p. 117–134, 31 mar. 2016.

VIDAL, G. M.; VEIROS, M. B.; SOUSA, A. A. DE. School menus in Santa Catarina: Evaluation with respect to the National School Food Program regulations. **Revista de Nutrição**, v. 28, n. 3, p. 277–287, jun. 2015.

VILLAR, B. S. et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 16, n. 1, p. 223–226, mar. 2013.

Anexo B

Lista dos Municípios Sorteados pela Controladoria Geral da União que Compõem este Estudo.

Município	Estado	Ocorrências Estrutura Física	Ocorrências Controle de Estoque	Ocorrências Nutric.	Ocorrências Gestão	Ocorrências Conselho	Ocorrências Processo de Compras	total
Brasileia	AC	0	3	0	0	0	1	4
Manoel Urbano	AC	3	3	0	0	0	1	7
Marechal Thaumaturgo	AC	4	3	1	0	1	0	9
Pedra Branca do Amapari	AP	1	0	3	2	1	0	7
Santana	AP	4	1	1	0	2	7	15
Tefé	AM	5	3	1	3	2	2	16
Tabatinga	AM	1	3	2	4	4	10	24
Benjamin Constant	AM	0	0	1	0	1	1	3
Urucurituba	AM	0	2	2	3	0	4	11
Iranduba	AM	2	0	3	1	0	1	7
Juruá	AM	3	2	3	1	1	3	13
Pau D'Arco	PA	0	2	1	0	0	0	3
Viseu	PA	3	0	0	2	3	0	8
Inhangapi	PA	3	3	2	3	3	3	17
Itaituba	PA	0	0	0	2	0	1	3
São Sebastião da Boa Vista	PA	1	2	0	0	0	0	3
Anajás	PA	5	1	3	0	3	0	12
Currálinho	PA	0	0	0	0	0	3	3
Cachoeira do Piriá	PA	1	0	0	2	1	2	6
Terra Santa	PA	0	0	0	1	1	2	4
Bagre	PA	3	2	1	0	1	1	8
Igarapé-Miri	PA	0	1	1	0	1	0	3
Primavera	PA	2	1	0	0	4	1	8
Aurora do Pará	PA	4	2	0	0	2	1	9
Bujaru	PA	3	1	1	0	1	2	8
Santa Maria do Pará	PA	2	1	1	1	3	2	10
Faro	PA	2	0	0	1	4	0	7
Palestina do Pará	PA	1	0	2	0	4	1	8
São João da Ponta	PA	3	4	1	1	2	2	13
Piçarra	PA	2	3	1	0	3	0	9
Cachoeira do Arari	PA	3	1	2	1	5	0	12
Trairão	PA	5	1	1	1	2	2	12
Vigia	PA	2	0	1	0	2	1	6
Marapanim	PA	2	0	0	0	2	0	4
Nova Timboteua	PA	3	2	0	1	0	1	7
São Domingos do Araguaia	PA	3	2	3	1	3	1	13
Medicilândia	PA	5	2	1	0	3	0	11
Goianésia do Pará	PA	4	0	1	0	0	1	6
Pimenta Bueno	RO	0	2	1	2	2	3	10
Primavera de Rondônia	RO	1	1	0	3	0	3	8
Cerejeiras	RO	0	3	0	1	0	1	5
São Felipe D'Oeste	RO	3	2	2	3	0	0	10
Presidente Medici	RO	3	2	2	2	4	1	14
Mirante da Serra	RO	4	1	3	1	0	0	9
Alta Floresta D'Oeste	RO	6	2	3	0	2	1	14
Rorainópolis	RR	0	1	0	1	0	0	2
Normandia	RR	1	1	0	1	2	0	5
Uiramutã	RR	1	2	0	0	1	2	6
Amajari	RR	0	2	1	0	3	1	7
Uiramutã	RR	4	2	2	0	3	2	13
Marianópolis do Tocantins	TO	0	0	2	2	2	0	6
Santa Rosa do Tocantins	TO	0	2	1	0	1	0	4
São Bento do Tocantins	TO	6	2	1	2	1	0	12
Xambioá	TO	1	0	1	0	1	1	4
Novo Acordo	TO	3	0	1	0	1	0	5
Bandeirantes do Tocantins	TO	0	0	0	1	0	0	1
Tupirama	TO	0	0	1	0	3	1	5

Araguatins	TO	4	3	0	0	2	3	12
São Valério da Natividade	TO	4	2	1	0	1	0	8
Campestre	AL	1	3	3	4	4	5	20
Olho D'Água das Flores	AL	2	2	2	3	4	11	24
Girau do Ponciano	AL	1	2	3	4	6	4	20
Taquarana	AL	1	2	3	2	1	3	12
Branquinha	AL	2	3	3	2	4	2	16
Colônia Leopoldina	AL	0	3	4	2	0	2	11
Flexeiras	AL	1	1	2	3	4	5	16
Feliz Deserto	AL	0	1	2	4	4	2	13
Santana do Mundaú	AL	2	4	4	5	6	1	22
Jundiá	AL	3	1	3	0	4	0	11
Roteiro	AL	1	3	3	2	3	2	14
Maribondo	AL	1	1	4	1	2	1	10
Paripueira	AL	1	2	3	0	3	2	11
Boa Nova	BA	0	4	1	0	0	1	6
Cruz das Almas	BA	1	2	0	2	0	2	7
Gentio do Ouro	BA	3	1	1	2	0	1	8
Serra do Ramalho	BA	0	2	0	3	2	1	8
Wagner	BA	4	3	1	4	0	4	16
Cachoeira	BA	0	0	1	0	0	2	3
Itaparica	BA	0	1	0	2	3	1	7
Palmas de Monte Alto	BA	0	1	0	0	1	2	4
Pojuca	BA	1	0	0	0	0	0	1
São Gabriel	BA	0	0	0	1	2	4	7
Arataca	BA	1	0	0	0	1	4	6
Heliópolis	BA	1	1	0	2	4	0	8
Iuiú	BA	4	2	2	1	3	1	13
Uibaí	BA	1	0	0	1	1	4	7
Anagé	BA	0	1	0	0	3	1	5
Coaraci	BA	2	0	0	0	0	0	2
Contendas do Sincorá	BA	0	0	1	0	3	0	4
Ibicaraí	BA	2	2	2	3	3	3	15
Nazaré	BA	3	3	1	3	3	6	19
América Dourada	BA	2	2	3	1	3	4	15
Aurelino Leal	BA	0	3	1	0	1	1	6
Canápolis	BA	3	1	1	0	3	3	11
Lamarão	BA	0	1	1	0	4	1	7
Ubaíra	BA	3	1	0	0	0	1	5
Morro do Chapéu	BA	5	3	2	1	4	3	18
Nova Ibiá	BA	6	1	0	0	2	1	10
Rio do Antônio	BA	3	2	1	0	1	1	8
Tremedal	BA	3	2	2	0	0	0	7
Ibirapitanga	BA	4	2	1	2	3	1	13
Amargosa	BA	0	0	0	0	0	1	1
Brejolândia	BA	0	1	1	0	3	1	6
Rodelas	BA	0	0	0	0	0	1	1
São Sebastião do Passé	BA	1	2	2	0	1	2	8
Casa Nova	BA	3	2	1	1	5	4	16
Catolândia	BA	0	0	2	0	1	0	3
Cipó	BA	1	3	2	0	3	2	11
Itarantim	BA	2	2	1	0	0	4	9
Maracás	BA	3	4	1	1	1	5	15
Barra do Mendes	BA	2	3	4	0	4	2	15
Botuporã	BA	1	0	0	1	0	2	4
Gentio do Ouro	BA	2	2	1	1	1	1	8
Milagres	BA	0	0	1	0	1	1	3
Mirangaba	BA	1	2	1	0	2	1	7
Antônio Cardoso	BA	2	1	3	0	4	6	16
Itamarí	BA	2	2	2	1	5	1	13
Curaçá	BA	1	3	2	0	3	8	17
Boninal	BA	0	1	1	0	4	0	6
Vereda	BA	1	0	0	0	1	1	3
Acarape	CE	2	2	0	0	2	0	6
Itatira	CE	0	0	0	0	0	1	1
Penaforte	CE	1	0	0	0	0	0	1

Granja	CE	1	0	1	1	2	1	6
Jucás	CE	1	2	2	1	1	1	8
Mucambo	CE	0	0	0	0	2	1	3
Independência	CE	1	2	1	0	0	0	4
Umirim	CE	0	0	1	0	1	0	2
Crateús	CE	0	1	4	0	0	1	6
Pacujá	CE	2	3	3	2	1	1	12
Boa Viagem	CE	2	0	2	0	4	2	10
Iracema	CE	3	3	1	0	0	1	8
Itapagé	CE	0	2	3	1	0	2	8
Jaguaribe	CE	2	3	1	0	1	0	7
Arneiroz	CE	0	1	0	2	0	10	13
Farias Brito	CE	1	1	2	1	2	1	8
Poranga	CE	3	2	1	0	3	1	10
Sobral	CE	0	1	0	0	0	0	1
Groaíras	CE	3	2	5	0	1	0	11
Pacoti	CE	1	1	2	0	0	0	4
Hidrolândia	CE	2	1	1	0	0	5	9
Itatira	CE	2	3	3	0	1	0	9
Jaguaribara	CE	2	1	2	0	2	0	7
Tejuçuoca	CE	0	1	3	0	3	1	8
Abaiara	CE	2	1	2	0	2	1	8
Aracoiaba	CE	2	3	3	0	2	4	14
Crato	CE	1	2	1	0	0	2	6
Morrinhos	CE	0	1	1	0	0	1	3
Croatá	CE	1	1	1	1	4	1	9
Jijoca de Jericoacoara	CE	1	0	2	0	3	0	6
Salitre	CE	2	1	2	2	2	1	10
Senador Pompeu	CE	2	1	1	1	3	1	9
Itapagé	CE	2	2	2	1	1	1	9
Chaval	CE	3	0	1	1	1	3	9
Martinópolis	CE	1	3	1	0	0	1	6
Ararendá	CE	0	0	3	0	2	1	6
Buritirana	MA	0	2	0	4	4	0	10
São João do Paraíso	MA	4	1	1	3	2	1	12
Urbano Santos	MA	5	3	1	1	3	1	14
Água Doce do Maranhão	MA	3	1	2	4	3	1	14
Arari	MA	3	1	0	0	5	4	13
Mata Roma	MA	4	1	4	5	1	3	18
Penalva	MA	3	1	4	4	0	2	14
Senador La Rocque	MA	1	1	1	1	3	0	7
Benedito Leite	MA	3	2	2	2	2	3	14
Bequimão	MA	2	1	1	0	2	4	10
Nova Colinas	MA	4	0	4	0	1	2	11
Bela Vista do Maranhão	MA	3	2	3	2	3	1	14
São Raimundo do Doca Bezerra	MA	2	2	2	0	2	1	9
Fortuna	MA	1	1	1	1	4	0	8
Itaipava do Grajaú	MA	1	3	2	4	3	1	14
Balsas	MA	2	1	3	0	1	6	13
Araguanã	MA	2	1	2	4	2	2	13
Bacuri	MA	3	1	1	0	1	4	10
Brejo de Areia	MA	4	3	3	0	4	0	14
Mata Roma	MA	1	1	0	3	0	2	7
Bela Vista do Maranhão	MA	2	3	3	0	1	2	11
Coelho Neto	MA	2	1	0	2	2	1	8
Presidente Médici	MA	1	1	1	1	2	1	7
Maranhãozinho	MA	3	1	0	1	1	5	11
Cacimbas	PB	3	1	0	2	0	2	8
Quixaba	PB	0	0	0	0	1	2	3
Serra Grande	PB	0	0	0	2	0	0	2
Natuba	PB	2	1	0	2	0	0	5
Passagem	PB	0	1	1	2	3	2	9
Imaculada	PB	0	2	1	2	2	2	9
Riacho dos Cavalos	PB	3	1	0	0	0	3	7
Tavares	PB	1	1	0	0	2	3	7
Curral de Cima	PB	0	2	1	2	0	4	9

Mamanguape	PB	0	0	0	0	0	1	1
Caldas Brandão	PB	0	1	1	0	1	0	3
Bananeiras	PB	4	4	4	0	3	5	20
Picuí	PB	1	0	3	0	1	3	8
Baía da Traição	PB	0	2	2	0	2	0	6
Tavares	PB	2	2	0	0	1	0	5
Imaculada	PB	1	2	1	2	2	2	10
Riacho do Bacamarte	PB	2	0	2	2	1	3	10
Belém de Maria	PE	1	2	4	4	1	8	20
Tamandaré	PE	0	0	0	3	2	0	5
Venturosa	PE	4	0	2	0	1	2	9
Camutanga	PE	3	4	2	1	1	1	12
Lagoa do Carro	PE	0	2	1	2	2	8	15
Timbaúba	PE	5	2	4	2	2	5	20
Santa Filomena	PE	4	3	5	4	2	3	21
Surubim	PE	1	2	4	2	2	5	16
Pesqueira	PE	4	2	1	1	1	1	10
São José da Coroa Grande	PE	6	1	1	1	2	5	16
Serrita	PE	1	1	2	0	3	2	9
Caruaru	PE	1	0	1	0	2	2	6
Quipapá	PE	3	1	0	1	2	2	9
Santa Cruz do Capibaribe	PE	1	2	3	0	2	4	12
Agrestina	PE	0	1	1	0	3	3	8
Orocó	PE	3	2	2	1	4	1	13
Taquaritinga do Norte	PE	1	2	2	0	4	1	10
Aliança	PE	2	0	2	0	4	2	10
Condado	PE	2	1	0	0	1	1	5
Itacuruba	PE	1	0	3	0	2	4	10
Araçoiaba	PE	0	2	1	1	0	3	7
Xexéu	PE	1	2	0	1	2	4	10
Limoeiro	PE	2	1	1	0	3	1	8
Palmares	PE	1	4	2	1	3	2	13
Terezinha	PE	1	1	1	0	3	2	8
Camutanga	PE	2	1	2	0	4	2	11
Jucati	PE	2	0	2	0	1	1	6
Parnamirim	PE	2	2	4	1	2	6	17
Afogados da Ingazeira	PE	3	3	3	3	2	3	17
Ferreiros	PE	2	1	3	0	1	2	9
Cachoeirinha	PE	4	0	3	0	3	2	12
Altos	PI	2	2	0	0	4	3	11
Barra D'Alcantara	PI	0	0	1	1	3	1	6
Caridade do Piauí	PI	3	0	0	0	0	0	3
Dom Expedito Lopes	PI	0	0	2	5	4	2	13
Flores do Piauí	PI	4	0	1	3	3	1	12
Paes Landim	PI	0	0	2	2	5	1	10
Alegrete do Piauí	PI	3	0	1	0	1	2	7
São João da Serra	PI	0	1	3	2	3	1	10
Esperantina	PI	3	2	1	3	2	3	14
Lagoa de São Francisco	PI	3	2	2	2	1	2	12
Santa Rosa do Piauí	PI	0	0	1	4	3	4	12
Betânia do Piauí	PI	1	1	0	1	1	4	8
Floriano	PI	1	0	2	0	0	2	5
Bela Vista do Piauí	PI	0	1	1	0	2	0	4
Santo Antonio dos Milagres	PI	3	0	2	1	1	2	9
Lagoa Alegre	PI	2	1	3	1	2	0	9
São Francisco de Assis do Piauí	PI	0	1	3	0	4	1	9
Dirceu Arcoverde	PI	3	3	3	3	4	5	21
Manoel Emídio	PI	2	1	2	0	3	3	11
Júlio Borges	PI	4	3	0	2	3	2	14
São Miguel do Fidalgo	PI	2	1	0	0	3	1	7
Capitão de Campos	PI	3	1	2	2	3	2	13
Simplicio Mendes	PI	4	3	3	2	4	7	23
Severiano Melo	RN	1	0	2	0	2	0	5
Sítio Novo	RN	0	1	0	1	1	0	3
Jardim do Seridó	RN	0	0	0	0	1	0	1
Lucrecia	RN	0	0	1	1	2	1	5

Luís Gomes	RN	0	0	0	0	0	1	1
Pedro Velho	RN	4	0	0	0	0	0	4
Pendências	RN	0	0	0	1	2	2	5
Caiçara do Rio do Vento	RN	0	0	0	0	3	2	5
Ipueira	RN	0	0	1	1	0	2	4
Santana do Matos	RN	0	0	4	0	2	3	9
Fernando Pedrosa	RN	1	0	0	1	1	2	5
João Câmara	RN	2	1	1	0	1	4	9
Upanema	RN	1	1	0	0	3	0	5
Itaú	RN	1	0	4	0	4	1	10
Parazinho	RN	2	2	3	1	2	2	12
São Miguel	RN	0	3	2	0	1	1	7
Monte Alegre	RN	0	1	2	1	2	1	7
Olho D'Água do Borges	RN	3	1	3	0	3	1	11
Água Nova	RN	4	0	0	0	2	0	6
Passa e Fica	RN	0	0	1	0	0	0	1
São José do Campestre	RN	0	3	4	2	5	3	17
Martins	RN	0	0	0	2	3	0	5
Paraná	RN	1	1	3	0	4	1	10
Riacho de Santana	RN	3	2	2	2	3	2	14
Apodi	RN	1	2	2	2	4	3	14
Marcelino Vieira	RN	2	1	3	0	1	0	7
Ouro Branco	RN	0	1	1	0	0	0	2
Caicó	RN	0	0	3	0	1	0	4
Nova Cruz	RN	0	0	2	0	0	0	2
Severiano Melo	RN	2	0	1	1	1	2	7
Lagarto	SE	1	2	1	1	0	0	5
Frei Paulo	SE	0	0	1	2	3	0	6
Nossa Senhora das Dores	SE	2	1	3	1	4	5	16
Capela	SE	1	2	2	2	4	7	18
Japarutuba	SE	0	1	0	0	4	3	8
Lagarto	SE	2	1	4	2	5	4	18
Divina Pastora	SE	2	1	3	1	3	4	14
Nossa Senhora Aparecida	SE	4	5	4	1	6	8	28
Japoatã	SE	2	3	3	0	3	6	17
Itaporanga D'Ajuda	SE	2	3	3	0	1	0	9
São Domingos	SE	0	0	0	2	0	0	2
Boquim	SE	1	1	2	0	0	1	5
Capela	SE	0	1	0	0	0	0	1
Divina Pastora	SE	0	3	2	0	4	1	10
Japarutuba	SE	0	0	3	0	1	0	4
Cristinápolis	SE	4	4	4	1	2	2	17
General Maynard	SE	2	1	3	0	2	2	10
João Neiva	ES	0	1	0	1	2	0	4
Venda Nova do Imigrante	ES	2	2	1	0	2	0	7
Pedro Canário	ES	1	4	0	0	0	0	5
Laranja da Terra	ES	1	2	1	0	1	2	7
São Mateus	ES	3	1	1	0	3	0	8
Ponto Belo	ES	0	2	2	0	1	2	7
São Roque do Canaã	ES	0	1	1	0	0	0	2
Iúna	ES	1	2	0	0	1	0	4
Presidente Kennedy	ES	1	4	1	1	2	0	9
Pancas	ES	3	1	2	0	1	1	8
Cachoeira de Minas	MG	0	0	0	0	0	1	1
Capitão Andrade	MG	0	0	0	1	0	0	1
Casa Grande	MG	0	2	0	0	2	0	4
Chapada do Norte	MG	4	3	1	1	2	1	12
Estrela do Indaiá	MG	0	1	0	1	1	0	3
Imbé de Minas	MG	0	0	0	1	1	0	2
José Gonçalves de Minas	MG	0	2	0	1	4	0	7
Capim Branco	MG	0	0	0	1	0	1	2
Carvalhos	MG	1	1	0	0	1	2	5
Matias Barbosa	MG	0	0	0	3	0	1	4
São João da Lagoa	MG	0	0	0	0	0	1	1
Abadia dos Dourados	MG	0	0	0	0	0	1	1
Campestre	MG	1	1	2	0	3	1	8

Caxambu	MG	0	0	0	0	0	1	1
Felisburgo	MG	0	0	2	2	0	0	4
Itamogi	MG	0	0	0	0	0	1	1
Planura	MG	3	0	0	0	1	2	6
São Sebastião do Rio Verde	MG	0	1	0	0	0	0	1
Senador Cortes	MG	0	0	1	1	2	2	6
Barão de Monte Alto	MG	1	0	0	1	1	0	3
Divino	MG	0	0	1	0	2	2	5
São João Evangelista	MG	1	0	2	0	1	2	6
São Joaquim de Bicas	MG	3	1	0	0	1	0	5
Caputira	MG	1	3	1	0	1	3	9
Durandé	MG	1	0	1	0	1	2	5
Minduri	MG	0	1	0	1	2	1	5
Santana de Cataguases	MG	0	0	1	0	0	2	3
Carrancas	MG	3	1	0	0	0	0	4
Desterro de Entre Rios	MG	3	0	1	0	0	0	4
Itinga	MG	3	0	2	0	2	2	9
Mesquita	MG	1	1	1	0	1	0	4
São João do Manteninha	MG	1	1	2	0	3	2	9
Campanha	MG	0	0	2	0	3	0	5
Itutinga	MG	0	0	2	0	1	1	4
Nanuque	MG	1	1	1	0	0	0	3
Tapira	MG	0	2	0	0	1	2	5
Vazante	MG	0	1	1	0	2	1	5
Formiga	MG	0	0	2	0	0	2	4
Monte Santo de Minas	MG	0	0	1	1	1	1	4
Novorizonte	MG	0	1	3	0	4	1	9
Perdigão	MG	0	0	2	0	3	1	6
Rodeiro	MG	2	1	4	0	2	1	10
Vargem Bonita	MG	0	0	0	0	0	1	1
Várzea da Palma	MG	0	1	1	1	1	1	5
Caetanópolis	MG	3	1	2	0	2	1	9
Coronel Murta	MG	2	1	0	1	3	2	9
Córrego Danta	MG	0	0	1	0	4	1	6
Guimarânia	MG	0	0	1	0	0	0	1
Itacarambi	MG	0	0	1	0	1	2	4
Rio do Prado	MG	1	0	0	0	0	2	3
São Roque de Minas	MG	0	1	2	0	2	0	5
Tiros	MG	3	0	1	0	0	0	4
Josenópolis	MG	1	0	1	0	1	0	3
Biquinhas	MG	3	1	0	0	2	1	7
Jenipapo de Minas	MG	0	0	1	0	0	0	1
Itambacuri	MG	0	0	4	0	0	1	5
Canaã	MG	1	1	0	0	2	0	4
Matias Barbosa	MG	1	1	2	0	1	0	5
Cabo Frio	RJ	0	0	0	0	0	2	2
Cardoso Moreira	RJ	0	1	0	0	1	1	3
Sapucaia	RJ	0	0	1	0	1	1	3
Porciúncula	RJ	0	0	0	0	0	1	1
Arraial do Cabo	RJ	0	0	1	0	3	0	4
Iguaba Grande	RJ	1	0	3	1	3	0	8
Miracema	RJ	2	0	2	0	0	0	4
Batatais	SP	2	0	0	1	2	0	5
Cerqueira Cesar	SP	0	0	1	0	1	6	8
Pirapora do Bom Jesus	SP	0	0	0	2	0	0	2
Pompéia	SP	0	0	0	1	0	0	1
Tanabi	SP	0	0	2	2	2	1	7
Dracena	SP	1	2	1	2	2	0	8
Ipuã	SP	0	1	0	1	0	0	2
Jeriquara	SP	0	0	0	1	3	1	5
Poloni	SP	0	1	2	3	0	1	7
Viradouro	SP	0	0	2	0	0	0	2
Bariri	SP	0	0	0	1	0	0	1
Pedregulho	SP	0	1	0	0	2	0	3
Ribeirão Branco	SP	2	1	0	0	0	0	3
São João de Iracema	SP	0	0	1	1	2	1	5

Vargem	SP	0	1	0	0	1	0	2
Cristais Paulista	SP	1	0	1	0	3	1	6
Lourdes	SP	0	1	2	0	0	1	4
Piquete	SP	2	1	0	2	3	1	9
Porangaba	SP	0	0	2	2	2	2	8
Arujá	SP	1	0	2	0	2	0	5
Cesário Lange	SP	0	1	3	1	1	2	8
Poá	SP	0	0	1	1	2	1	5
Pratânia	SP	1	0	0	1	0	0	2
Santa Albertina	SP	0	0	1	0	0	3	4
Taubaté	SP	2	0	1	0	0	1	4
Auriflama	SP	0	1	2	0	2	0	5
Pontes Gestal	SP	0	0	1	0	3	3	7
Riversul	SP	2	1	3	1	2	1	10
São Sebastião da Gramma	SP	0	0	1	0	1	0	2
Ilha Solteira	SP	0	2	1	0	2	5	10
Joanópolis	SP	2	1	1	0	2	6	12
Paraíso	SP	0	0	1	0	1	1	3
Patrocínio Paulista	SP	2	0	4	0	3	1	10
Populina	SP	0	1	0	0	0	2	3
Santo Antônio do Jardim	SP	0	0	2	0	2	0	4
Anhumas	SP	2	0	2	1	1	1	7
Fernandópolis	SP	1	0	2	0	2	0	5
Itapecerica da Serra	SP	0	1	2	1	2	1	7
Mirassolândia	SP	2	0	1	0	3	1	7
Pontal	SP	2	2	2	2	3	5	16
Bom Sucesso do Itararé	SP	1	0	0	0	0	1	2
Borborema	SP	0	0	1	0	2	0	3
Itaju	SP	0	0	1	0	0	0	1
Lavínia	SP	2	0	1	0	0	0	3
Pardinho	SP	1	0	2	0	3	3	9
Nuporanga	SP	2	0	2	1	3	1	9
Guaraçaf	SP	1	0	0	0	1	2	4
Paranapuã	SP	3	0	0	0	5	1	9
Lupércio	SP	0	0	1	0	0	1	2
Juquitiba	SP	0	0	2	0	2	1	5
Itajobi	SP	1	1	1	0	0	0	3
Bocaiúva do Sul	PR	1	0	0	0	3	0	4
Diamante do Norte	PR	0	0	0	0	3	0	3
Nova Santa Rosa	PR	0	0	0	0	1	0	1
Guaporema	PR	0	1	1	0	3	0	5
Mauá da Serra	PR	0	0	4	4	4	0	12
Congonhinhas	PR	3	0	2	2	3	0	10
Inajá	PR	1	1	0	1	3	0	6
Pinhalão	PR	3	0	1	0	3	1	8
Santo Inácio	PR	0	2	0	2	4	0	8
Califórnia	PR	0	0	1	0	0	0	1
Flórida	PR	0	1	0	1	2	1	5
Paranaguá	PR	0	0	0	1	0	0	1
Roncador	PR	2	2	2	0	4	1	11
Bituruna	PR	0	0	1	0	3	1	5
Indianópolis	PR	0	0	0	1	0	0	1
Itaguajé	PR	0	0	1	0	2	1	4
Terra Rica	PR	0	2	0	0	1	1	4
Adrianópolis	PR	0	1	2	0	0	1	4
Laranjeiras do Sul	PR	1	0	3	0	2	0	6
Uraí	PR	0	1	2	0	1	0	4
Ariranha do Ivaí	PR	0	0	3	0	3	1	7
Lunardelli	PR	0	0	3	1	1	0	5
Terra Roxa	PR	0	0	0	0	4	0	4
Bom Sucesso	PR	1	2	4	1	3	4	15
Iretama	PR	1	0	3	0	2	1	7
Santa Mônica	PR	1	0	2	1	0	0	4
Rio Branco do Ivaí	PR	0	0	3	0	4	0	7
Nossa Senhora das Graças	PR	2	3	2	0	4	0	11
Pinhalão	PR	0	2	2	0	0	2	6

Cerro Grande do Sul	RS	0	0	0	0	3	0	3
Itaqui	RS	2	2	0	2	0	2	8
Tucunduva	RS	1	1	1	0	1	0	4
Arroio do Meio	RS	1	3	2	1	0	2	9
Pedro Osório	RS	0	0	1	1	2	2	6
Pouso Novo	RS	0	0	1	1	4	3	9
Alto Alegre	RS	0	0	0	1	3	1	5
Caseiros	RS	0	0	0	1	0	0	1
Erval Seco	RS	0	0	0	1	1	1	3
Toropi	RS	0	0	1	2	0	1	4
Lagoa dos Três Cantos	RS	0	0	0	1	1	0	2
Salto do Jacuí	RS	0	1	1	1	3	0	6
Ubiretama	RS	0	0	0	2	2	0	4
Victor Graeff	RS	0	0	2	2	2	1	7
Arroio dos Ratos	RS	0	1	1	0	2	1	5
Bento Gonçalves	RS	0	0	3	0	0	0	3
Muçum	RS	0	0	1	0	2	1	4
Segredo	RS	4	0	1	0	0	1	6
Glorinha	RS	0	1	0	0	0	0	1
Itaara	RS	0	0	2	0	0	0	2
Relvado	RS	2	0	1	1	1	1	6
Santa Clara do Sul	RS	0	0	1	0	4	2	7
Barra do Ribeiro	RS	0	1	2	0	0	1	4
Fortaleza dos valos	RS	0	0	0	0	0	3	3
Campo Bom	RS	1	1	1	0	1	0	4
Chiapeta	RS	0	0	2	0	3	1	6
Ubiretama	RS	0	1	4	0	3	1	9
Coronel Pilar	RS	0	0	2	0	2	0	4
Encruzilhada do Sul	RS	3	2	3	1	4	1	14
Porto Lucena	RS	0	1	0	0	1	1	3
São Luiz Gonzaga	RS	0	1	2	1	1	0	5
Canoas	RS	2	0	3	1	1	2	9
Formigueiro	RS	3	0	2	2	2	0	9
Lagoa Bonita do Sul	RS	0	0	0	1	0	0	1
São João do Polêsini	RS	0	0	2	0	0	0	2
Vera Cruz	RS	1	0	1	0	0	0	2
Calmon	SC	5	1	2	1	1	3	13
Cordilheira Alta	SC	2	1	1	0	2	2	8
Caçador	SC	0	1	0	0	0	0	1
Piratuba	SC	0	1	0	0	0	2	3
Bom Jardim da Serra	SC	3	2	2	0	3	4	14
Capinzal	SC	0	1	0	3	2	1	7
Doutor Pedrinho	SC	0	1	0	1	1	1	4
Peritiba	SC	0	0	0	0	0	1	1
Cunhataí	SC	0	0	0	1	0	1	2
Urussanga	SC	0	0	0	2	0	1	3
Bandeirante	SC	0	1	0	0	3	0	4
Benedito Novo	SC	1	1	1	0	1	2	6
Sangão	SC	1	0	0	0	2	0	3
Flor do Sertão	SC	2	0	2	0	3	0	7
Itapoá	SC	0	0	1	0	0	0	1
Araranguá	SC	3	0	2	0	1	0	6
Mirim Doce	SC	0	1	0	1	2	1	5
Três Barras	SC	1	0	2	3	2	0	8
Xavantina	SC	0	0	0	0	2	1	3
Trombudo Central	SC	0	0	3	0	2	0	5
Mondaí	SC	0	0	1	0	0	0	1
Inhumas	GO	2	1	0	2	0	2	7
Padre Bernardo	GO	0	0	1	1	4	0	6
Carmo do Rio Verde	GO	1	0	1	2	0	0	4
Novo Gama	GO	1	0	0	0	2	2	5
Americano do Brasil	GO	2	1	0	2	1	1	7
Cocalzinho de Goiás	GO	2	1	1	0	0	1	5
Urutaí	GO	1	1	2	2	1	2	9
Edealina	GO	0	1	1	0	4	2	8
Santo Antônio da Barra	GO	0	1	0	1	0	5	7

Palminópolis	GO	2	2	0	0	3	1	8
Piracanjuba	GO	1	2	1	3	2	1	10
Iporá	GO	0	0	0	0	1	0	1
Guarani de Goiás	GO	2	1	0	0	3	1	7
Jaupaci	GO	2	0	2	1	2	1	8
São João da Aliança	GO	2	2	2	2	4	1	13
Aurilândia	GO	1	1	0	0	3	0	5
Campinaçu	GO	2	4	3	1	4	1	15
Orizona	GO	1	1	0	1	3	1	7
Itajá	GO	0	2	1	2	3	3	11
Americano do Brasil	GO	1	1	2	0	0	0	4
Nova América	GO	0	0	0	0	2	0	2
Bonito	MS	2	0	2	0	1	0	5
Douradina	MS	0	0	0	1	2	3	6
Maracaju	MS	1	0	0	0	0	0	1
Corguinho	MS	0	0	1	1	2	1	5
Selvíria	MS	1	0	1	0	4	3	9
Dourados	MS	2	0	1	0	3	1	7
Santa Rita do Pardo	MS	0	0	3	0	1	2	6
Douradina	MS	0	1	0	1	1	3	6
Camapuã	MS	0	1	4	1	1	1	8
Sete Quedas	MS	2	0	1	1	1	1	6
Rondolândia	MT	2	0	2	0	0	0	4
Cocalinho	MT	2	3	2	1	3	1	12
Nova Maringá	MT	1	1	1	1	2	4	10
São Félix do Aranguaia	MT	1	0	0	1	1	3	6
Marcelândia	MT	0	0	0	1	0	1	2
Reserva do Cabaçal	MT	0	0	0	0	1	0	1
Santo Antônio do Leste	MT	5	0	2	0	5	4	16
Colíder	MT	0	0	1	0	1	2	4
Santa Rita do Trivelato	MT	0	0	1	0	1	2	4
Luciara	MT	2	0	2	0	5	0	9
Ribeirãozinho	MT	0	0	0	0	3	1	4
Gaúcha do Norte	MT	4	0	0	1	3	4	12
Nova Canaã do Norte	MT	0	0	2	0	2	3	7
Juscimeira	MT	1	0	3	1	5	3	13
Nova Olímpia	MT	0	0	1	0	0	6	7
Porto dos Gaúchos	MT	0	0	2	0	1	1	4

Anexo C

Montante de Recursos Transferidos pelo FNDE para Implementação do PNAE

ESTADO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Acre	11.197.875,60	16.318.608,80	15.894.324,00	16.975.284,00	15.941.584,00	17.125.652,80	15.219.328,00	18.025.040,00	126.697.697,20
Alagoas	37.768.705,60	56.413.761,20	55.235.076,00	59.785.606,00	62.900.012,00	63.107.227,20	71.358.380,00	63.798.431,18	470.367.199,18
Amazonas	50.115.929,30	73.507.455,60	74.179.140,00	79.400.378,00	74.612.810,80	89.942.350,40	91.281.154,00	89.775.342,46	622.814.560,56
Amapá	4.783.306,20	13.372.463,60	15.638.556,00	17.508.996,00	19.820.848,00	19.158.528,00	19.441.570,00	16.532.869,35	126.257.137,15
Bahia	172.349.452,80	259.208.309,20	260.342.484,00	287.302.396,00	294.109.043,20	305.353.413,60	304.148.372,00	243.050.407,76	2.125.863.878,56
Ceará	93.047.913,20	148.583.373,80	146.066.532,00	161.869.818,00	178.326.695,20	179.812.399,60	192.900.984,00	170.371.642,21	1.270.979.358,01
Espírito Santo	36.490.718,00	54.050.844,40	54.391.050,00	60.622.440,00	59.972.621,20	67.676.239,20	69.523.078,00	55.117.341,97	457.844.332,77
Goiás	56.568.587,40	85.677.638,40	87.328.104,00	91.620.924,00	99.749.547,60	105.000.372,00	109.404.076,00	99.433.431,37	734.782.680,77
Maranhão	91.055.691,40	142.674.713,60	143.934.216,00	165.533.118,00	172.812.256,00	192.288.074,20	190.741.964,00	183.399.169,92	1.282.439.203,12
Minas Gerais	189.751.959,40	284.466.354,40	286.710.216,00	298.422.154,00	312.638.163,20	340.932.006,80	333.571.170,00	322.100.447,37	2.368.592.471,17
Mato Grosso do Sul	28.404.855,20	40.237.355,20	41.434.740,00	45.440.304,00	49.357.468,00	48.074.414,00	51.721.052,00	50.465.037,58	355.135.225,98
Mato Grosso	36.536.435,00	55.880.507,20	55.690.434,00	64.850.352,00	69.199.412,00	70.541.724,00	71.293.650,00	67.355.272,90	491.347.787,10
Pará	101.248.034,40	166.905.424,40	165.723.384,00	178.494.888,00	183.284.270,40	189.739.495,20	192.056.736,40	170.574.286,45	1.348.026.519,25
Paraíba	44.340.920,80	63.412.573,20	63.865.686,00	73.276.634,00	79.051.286,00	82.940.860,16	88.726.438,00	77.695.506,90	573.309.905,06
Pernambuco	98.258.166,20	147.840.698,80	147.108.678,00	161.934.004,00	176.815.420,40	180.620.045,60	188.484.252,80	170.647.658,75	1.271.708.924,55
Piauí	41.485.594,00	59.943.590,00	59.108.976,00	65.549.860,00	70.415.897,20	76.199.560,80	75.407.544,00	75.142.921,62	523.253.943,62
Paraná	109.199.713,80	153.349.282,80	155.518.650,00	164.909.632,00	187.626.332,00	193.365.148,00	189.835.698,00	186.172.916,48	1.339.977.373,08
Rio de Janeiro	143.290.449,60	218.227.713,60	230.129.670,00	228.910.370,00	233.902.966,40	231.014.560,60	237.082.497,60	201.879.596,67	1.724.437.824,47
Rio Grande do Norte	37.067.131,00	56.993.984,40	56.723.616,00	60.946.018,00	64.707.999,20	69.722.460,80	70.466.468,00	56.937.503,93	473.565.181,33
Rondônia	20.215.140,00	30.716.491,60	31.461.684,00	33.989.184,00	35.034.365,20	38.278.461,60	37.532.378,00	37.032.094,54	264.259.798,94
Roraima	6.004.169,60	9.946.388,00	11.385.402,00	11.375.298,00	12.148.591,60	10.746.690,00	11.337.092,00	9.790.653,31	82.734.284,51
Rio Grande do Sul	91.992.999,80	146.020.719,60	151.993.104,00	165.136.174,00	180.339.040,80	182.229.724,80	188.116.058,80	175.149.558,67	1.280.977.380,47
Santa Catarina	61.257.339,64	88.277.779,20	89.896.434,00	97.553.876,00	108.609.738,00	112.886.756,80	117.563.825,60	115.284.083,38	791.329.832,62
Sergipe	23.779.075,40	32.911.922,40	32.575.728,00	36.800.536,00	9.181.724,00	40.003.504,00	38.610.428,00	31.380.415,97	245.243.333,77
São Paulo	386.284.901,60	572.423.077,20	557.798.100,00	610.662.290,00	682.418.972,40	711.473.525,60	720.377.830,00	654.462.655,57	4.895.901.352,37
Tocantins	17.658.788,40	24.528.329,20	26.825.668,00	31.932.840,00	37.515.404,60	40.060.180,00	40.425.550,00	39.876.641,69	258.823.401,89
Total	1.990.153.853,34	3.001.889.359,80	3.016.959.652,00	3.270.803.374,00	3.470.492.469,40	3.658.293.375,76	3.716.627.575,20	3.381.450.928,00	25.506.670.587,50