

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARTA LEONE COSTA DOS SANTOS ANDRADE

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO BÁSICO:
UM OLHAR SOBRE OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PNAE NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Belo Horizonte

2017

MARTA LEONE COSTA DOS SANTOS ANDRADE

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO BÁSICO:
UM OLHAR SOBRE OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO
PNAE NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Ângelo Machado

Belo Horizonte
2017

320

A553a

2017

Andrade, Marta Leone Costa dos Santos

Alimentação escolar na rede pública de ensino básico [manuscrito] : um olhar sobre os resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras / Marta Leone Costa dos Santos Andrade. - 2017.

152 f. : il.

Orientador: José Ângelo Machado.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 3.Plano de gestão - Teses. 4.Políticas públicas - Teses. 5. Merenda escolar – Teses. I. Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAIS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



FOLHA DE APROVAÇÃO

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO BÁSICO: UM OLHAR SOBRE OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

MARTA LEONE COSTA DOS SANTOS ANDRADE

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Aprovada em 26 de junho de 2017, pela banca constituída pelos membros:

Prof. José Ângelo Machado – Orientador
DCP/UFMG

Profa. Eleonora Schettini Martins Cunha
DCP/UFMG

Prof. Murilo Cássio Xavier Fahel
FJP

Belo Horizonte, 11 de julho de 2017.

Como estímulo ao aprender, que não deve cessar nunca;
Como exercício do viver cotidiano, à procura das respostas que nem sempre virão;
Como exemplo de superação, posto que as dificuldades devam ser superadas
mesmo quando o impossível bate à porta;
Como? Só saber que o barco deve continuar à deriva...
À minha pequena Sofia.

AGRADECIMENTOS

Meu profundo agradecimento ao professor José Ângelo Machado, pela presença na orientação, competência e compromisso, bem como pelo apoio constante e motivador... tais elementos foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Agradeço também a todos os professores (as) do Departamento de Ciência Política que de alguma forma contribuíram para minha formação, em especial, ao professor Juarez Guimarães, pelos momentos de reflexão em virtude da crise política que o país tem vivido nos últimos anos; e pela rica vivência no estágio docente com a professora Marlise Matos e a doutoranda Carmem, que não deixaram de suscitar a crítica.

Minha gratidão a Fabrício, por compartilhar comigo as alegrias e angústias, por acreditar e apostar em mim sem restrições ou medidas; pelo amor e companheirismo que me fortalece. Também agradeço à Sofia, por compreender a minha ausência em momentos imprescindíveis para o seu crescimento.

Estendo minha gratidão a todos e todas, em especial à Amanda Belga, e aos colegas e amigos que acompanharam minhas dificuldades e meus esforços, sem que me faltasse o apoio e amizade.

Por fim, agradeço à minha numerosa família (incluindo a família Andrade), com carinho especial às minhas irmãs, mesmo que às vezes não tenha compreendido as minhas escolhas, não faltou o afeto e respeito necessários para que pudesse chegar até onde cheguei.

Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota. (MADRE TERESA DE CALCUTA)

RESUMO

A política de alimentação escolar, implementada por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – é um dos programas sociais mais antigos do país e de grande relevância para o atendimento ao educando da rede pública de ensino, *vis-à-vis* as enormes desigualdades sociais e regionais peculiares ao federalismo brasileiro. A implementação local desta política assume formatos diversos sob as modalidades de descentralização da gestão adotadas pelos próprios governos locais. Desta forma, a presente dissertação teve como objetivo principal analisar qualitativamente a implementação do PNAE, produzidos por diferentes modalidades de descentralização, a partir da classificação de parâmetros representados em termos de capacidades técnicas mobilizadas, de eficiência financeira e de *accountability* social, com a finalidade de averiguar semelhanças e diferenças nestes modelos e suas implicações na qualidade da política. Para isso, admite-se como pressuposto que distintas combinações da descentralização tendem a produzir diferentes resultados para a vida política local, bem como distintos resultados em políticas específicas. A proposta metodológica consiste em uma análise qualitativa da gestão do PNAE, nos anos 2013 a 2015, em termos dos resultados de sua operacionalização no sistema público de ensino das capitais brasileiras, comparando-as ao tomar, como variável independente, as distintas modalidades de gestão adotadas em cada esfera municipal: escolarização, municipalização ou mista, as quais podem ser mescladas com a possibilidade de terceirização ou não. A variável dependente teve como marcadores os mecanismos de *accountability*, as capacidades técnicas mobilizadas e a eficiência financeira do Programa, mensurados por parâmetros e indicadores. A fonte dos dados dos indicadores selecionados foi disponibilizada pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de acesso público, por meio do questionário respondido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e pela Entidade Executora (EEx), bem como por outros dispositivos de informação deste sistema. A análise da pesquisa proposta nos permitiu concluir que as modalidades de gestão desta política nas capitais, em virtude do pequeno escopo de análise, em pouco traduzem a complexidade das relações federativas no Brasil, mas nos possibilita perceber que, em termos de sua implementação, ainda há nós que precisam ser desatados para o seu efetivo atendimento.

Palavras-chave: Programa de Alimentação Escolar. Descentralização. Modalidades de Gestão. Política Pública. Política Social.

ABSTRACT

The school feeding policy, which is implemented by the National School Feeding Programme (PNAE) - is one of the oldest social programmes in the country and it is fully important for the care of students in the public-school system, considering such enormous social and regional inequalities peculiar to Brazilian federalism. The implementation of this policy takes different forms in models on decentralization of management adopted by local governments who assume the implementation of the program. Thus, the present research aimed to analyze the effects on the implementation of the PNAE, produced by different modalities of decentralization, based on the classification of parameters represented in terms of mobilized technical capacities, financial efficiency and social accountability, for the purpose to identify similarities and differences in these models and their implications for the quality of politics. For this, we assume that different combinations of decentralization tend to produce different results for local political life, as well as different results in specific policies. The methodological proposal consists of a qualitative analysis on the management of the PNAE, from 2013 to 2015, in terms of the results of its operational framework in the public-school system in Brazilian capitals, comparing them and taking, as independent variable, the different management models chosen in each municipal sphere: centralized model, decentralized model, mixed models, which can be insourced or outsourced ones. The dependent variable had as markers the mechanisms of accountability, the mobilized technical capacities and the financial efficiency of the Program, measured by parameters and indicators. The data source of the selected indicators were available by the Public Account Management System (SiGPC) of the National Fund for Development of Education, by a questionnaire answered by the School Feeding Council (CAE) and by the Executing Agency (Municipal Secretariat of Education), as well as other information devices of this system. As result, the proposed research has allowed us to conclude that the management models of this policy in capitals, due to the small scope of analysis, do not translate the complexity of federative relations in Brazil, but it allows us to realize that, in terms of its implementation, there are still obstacles that need to be solved for their effective service.

Keywords: National School Feeding Programme. Decentralization. Management Models. Public Policy. Social Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relações federativas no Brasil e aspectos demográficos e socioeconômicos.....36

Tabela 2 - Rotinas em cardápios das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....85

Tabela 3 - Rotinas em Infraestrutura das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....90

Tabela 4 - Distribuição do recurso das Entidades Executoras em gêneros alimentícios, segundo as modalidades de ensino, em 2015 (em %).....105

Tabela 5 - Eficiência financeira em regularidade dos recursos financeiros nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015111

Tabela 6 - Monitoramento das ações do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015119

Tabela 7 - Desempenho dos resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos normativos do atendimento escolar no PNAE – 2000 a 2017 .51	51
Quadro 2 - Evolução do valor per capita de repasse para o Programa de Alimentação Escolar, por modalidade de ensino atendida – 2000 a 2016 (em R\$)...53	53
Quadro 3 - Modelos de Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar69	69
Quadro 4 - Critérios para definição da variável independente75	75
Quadro 5 - Capacidades técnicas mobilizadas.....78	78
Quadro 6 - Padrão numérico de referência mínima de nutricionista para a educação básica.....80	80
Quadro 7 - Detalhamento da dimensão eficiência financeira.....98	98
Quadro 8 - Detalhamento da dimensão <i>Accountability</i>113	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modalidades de gestão nas capitais brasileiras, por região geográfica, de 2013 a 2015, segundo a Entidade Executora municipal	71
Figura 2 – Modalidades de gestão nas capitais brasileiras, por região geográfica, de 2013 a 2015, segundo o CAE.....	71
Figura 3 - Modalidade de gestão nas capitais brasileiras, segundo a clientela atendida, em 2015.....	73
Figura 4 - Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2013 a 2015.....	75
Figura 5 - Capacidade técnica em recursos humanos, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....	81
Figura 6 - Rotina dos cardápios, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015	84
Figura 7 - Aferição do não cumprimento do cardápio nas capitais, 2013 a 2015	87
Figura 8 - Infraestrutura das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão do PNAE, 2013 a 2015.....	89
Figura 9 - Atendimento do PNAE nas unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão do PNAE, 2013 a 2015	92
Figura 10 - Procedimentos de controle do PNAE nas capitais, segundo as modalidades de gestão, 2013-2015	94
Figura 11 - Procedimentos para aceitabilidade do alimento nas capitais, 2013 a 2015	95
Figura 12 - Cobertura do atendimento alimentar nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015	99
Figura 13 - Volume de recursos do FNDE às capitais brasileiras, em 2015 (em R\$)	101
Figura 14 - Complementação do recurso financeiro pelas Entidades Executoras das capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015	102
Figura 15 - Complementação de recurso financeiro pelas Entidades Executoras das capitais, em 2015 (em %).....	104
Figura 16 - Gasto per capita diário por aluno em alimentação escolar, nas capitais brasileiras, em 2015 (em R\$).....	106
Figura 17 - Regularidade do recurso repassado pelo FNDE às capitais, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015	110

Figura 18- Aspectos normativos do controle social, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....	115
Figura 19 - Infraestrutura do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015	116
Figura 20 - Monitoramento das ações do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....	118
Figura 21 - Transparência na Agricultura Familiar, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015.....	121
Figura 22 - Aferição do não cumprimento dos 30% do PAA	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EC	Emenda Constitucional
EEx	Entidade Executora
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Apoio à Agricultura Familiar
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RIGs	Relações Intergovernamentais
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – DESCENTRALIZAÇÃO E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.1 ESCALA DE GOVERNO IMPORTA?.....	22
1.1.1 A RESPOSTA DAS ABORDAGENS ECONÔMICAS	25
1.1.2 ABORDAGENS CRÍTICAS À DESCENTRALIZAÇÃO.....	29
1.2 A DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	32
1.2.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS .	38
1.2.2 FEDERALISMO FISCAL E A REGULAÇÃO FEDERAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	41
CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: um caso de descentralização	45
2.1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO BRASIL.....	46
2.2 A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	49
2.3 A GESTÃO LOCAL DO PNAE SOB AVALIAÇÃO	53
2.4 DEFININDO A ESTRATÉGIA AVALIATIVA PARA O PNAE: níveis de descentralização de um programa federal e a qualidade da implementação	64
CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NAS CAPITALS	68
3.1 MAPEANDO A VARIÁVEL INDEPENDENTE	68
3.2 ADENTRANDO NA VARIÁVEL DEPENDENTE: capacidades técnicas mobilizadas na implementação do PNAE	77
3.2.1 RECURSOS HUMANOS: nutricionistas.....	79
3.2.2 ROTINAS: cardápio.....	83
3.2.3 ROTINAS: infraestrutura	87
3.2.4 ROTINAS: atendimento.....	91
3.2.5 PROCEDIMENTOS DE CONTROLE	93
3.3 EFICIÊNCIA FINANCEIRA	96
3.3.1 COBERTURA DO ATENDIMENTO	98
3.3.2 COMPLEMENTAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO.....	100
3.3.3 PREJUÍZO FINANCEIRO	107
3.3.4 REGULARIDADE DO RECURSO FINANCEIRO.....	108
3.4 <i>ACCOUNTABILITY</i> DAS AÇÕES DO PNAE	112

3.4.1 CONTROLE SOCIAL DO CAE: aspectos normativos.....	113
3.4.2 INFRAESTRUTURA DO CAE PARA O CONTROLE SOCIAL	115
3.4.3 MONITORAMENTO DAS AÇÕES DO CAE	117
3.4.4 TRANSPARÊNCIA EM TERMOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	120
3.5 CONCLUSÕES.....	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
APÊNDICES	140
APÊNDICE A – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2013.....	141
APÊNDICE B – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2014.....	142
APÊNDICE C – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2015.....	143
APÊNDICE D – Capacidades Técnicas Mobilizadas nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015	144
APÊNDICE E – Eficiência Financeira nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015	145
APÊNDICE F – Mecanismos de <i>accountability</i> nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015	146
ANEXO 1.....	147
RELATÓRIO DE GESTÃO – SIGECON (REFERÊNCIA 2014).....	147
ANEXO 2.....	152
INDICADORES SOCIOECONOMICOS NAS CAPITAS BRASILEIRAS, 2010	152

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a política de alimentação escolar, que é uma política pública que tem sua gestão e recursos descentralizados para as esferas de governo subnacionais, isto é, ela é executada por meio de um programa federal descentralizado, que é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implementada por meio de modelos distintos de gestão. Tais modelos de gestão referem-se à forma de execução e operacionalização do PNAE nos Estados e Distrito Federal, municípios e entidades federais, os quais podem assumir contornos distintos, a depender da escolha da Entidade Executora do PNAE em cada instância federativa, sumarizados em três tipos: gestão centralizada, gestão escolarizada e gestão mista, podendo em quaisquer dos modelos haver a opção por uma forma de terceirização dos serviços.

Assim, o objetivo principal será analisar os formatos descentralizados de gestão do PNAE, adotados nas 26 capitais brasileiras, com a finalidade de averiguar semelhanças e diferenças nestes modelos e suas implicações na qualidade da política. Para sua implementação, municípios poderiam adotar diferentes níveis de descentralização em suas jurisdições: ora retendo a autoridade decisória e autonomia para alocar e executar os recursos no órgão central de gestão da educação; ora descentralizando-as para as escolas; ora adotando modelos mistos, que transfeririam parcialmente estas atribuições. Considerando-se a heterogeneidade social, demográfica e econômica peculiar ao território brasileiro, as capitais, escopo de análise, podem revelar variações inter e intra os modelos de gestão adotados no atendimento da alimentação escolar em suas unidades de ensino.

A metodologia compreende uma análise qualitativa destes modelos de gestão, nos anos 2013 a 2015, a partir da classificação de parâmetros representados em termos de capacidades técnicas mobilizadas, de eficiência financeira e de *accountability* social. O período de análise correspondeu aos anos de 2013 a 2015, tomando como referência os questionários respondidos pelos gestores da EEx e pelos conselheiros do CAE, dado que nestes anos o questionário não sofreu grandes mudanças que prejudicassem a sistematização dos dados. A escolha dos parâmetros e indicadores também se apoiou nas questões

apresentadas neste questionamento que visam investigar sobre a operacionalização e monitoramento do PNAE, descentralizado para as instâncias subnacionais.

A fonte dos dados dos indicadores selecionados foi disponibilizada pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de acesso público, por meio do questionário respondido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e pela Entidade Executora (EEx), bem como por outros dispositivos de informação deste sistema.

No contexto da política social pública, o PNAE, com abrangência em todo o território nacional, além de um dos programas sociais mais antigos do país, apresenta-se altamente relevante no aspecto do atendimento ao educando da rede pública de ensino. Tal relevância encontra explicação nos determinantes sociais que justificam a oferta de alimentação escolar no território nacional, que por sua vez apresenta altos níveis de desigualdades regionais e sociais. As pesquisas sobre os resultados da implementação do PNAE decorrente dos modelos de gestão adotados são escassas na literatura acadêmica brasileira. O estudo com maior semelhança ao problema de pesquisa aqui proposto foi uma dissertação realizada por Márcia Stolarski, em 2005, que analisou comparativamente as formas de execução do PNAE nas 27 unidades da federação e respectivas capitais, no período 2003-2004, avaliando-as em termos de eficácia, eficiência e efetividade em relação aos objetivos preestabelecidos pelo programa.

O estudo proposto possibilitará, portanto, a investigação de uma política pública em uma área prioritária de atuação do Estado, a educação. Segundo Perez (2010), no início dos anos 90, sobretudo devido ao processo de redemocratização e reformas na administração pública, a avaliação de políticas, programas e projetos sociais e educacionais foi incorporada à agenda governamental brasileira. Esta centralidade dos estudos de políticas educacionais tem se materializado principalmente através dos organismos internacionais (ONU, Cepal, Banco Mundial, dentre outros) que têm disseminado esta produção com vistas ao desenvolvimento econômico, pressupostos de cidadania e modernidade (BARONE, 1999).

Do ponto de vista das relações governamentais, podemos dizer que a execução da política de alimentação escolar, objeto deste estudo, assumiu dois contornos distintos antes e após 1994, sendo o primeiro uma política centralizada no governo federal, por meio da Fundação de Assistência ao Estudante do Ministério da

Educação (FAE/MEC), o qual era responsável pela normatização e operacionalização do Programa, desde a compra de alimentos até a sua distribuição, além do seu financiamento, monitoramento e fiscalização. À época, segundo Arretche (2000 *apud* RODRIGUES, 2013), o PNAE ficou caracterizado como um dos programas mais centralizados da área social, sendo os principais pontos negativos deste modelo: a) a grande quantidade de alimentos formulados e desidratados em virtude da sua superioridade em relação aos alimentos *in natura*, no que se refere aos prazos de validade; b) os altos gastos com transporte devido às longas viagens para a entrega dos produtos alimentícios em todo o país; c) a falta de controle por parte do órgão gerenciador; d) a inadequação dos alimentos oferecidos, tendo em vista os hábitos alimentares das crianças; e) a existência de (quase) um monopólio na oferta de alimentos por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados que se concentravam no sul do país. Pacheco Filho (1996) ainda acrescenta a existência de denúncia de irregularidades relacionadas à possibilidade de corrupção na gestão do programa.

Após 1994, ainda sob a gerência da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)¹, por meio da Lei 8.913 de 12 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), a execução do PNAE ficou sob a responsabilidade dos estados e municípios, que administravam os recursos financeiros recebidos da esfera federal, com relativa autonomia, uma vez que a regulação normativa concentrava-se na esfera central. Este segundo contorno caracteriza a descentralização de competências – *policy-making* – desta política, que ainda perdura na política de alimentação escolar. Aos entes subnacionais também compete a complementação do recurso, visto que pelo texto constitucional de 1988 (Art. 208) é dever do Estado o fornecimento de educação básica e as condições de acesso a este ensino (BRASIL, 2014).

Concernente a este processo de descentralização da política de alimentação escolar assumido pelas esferas subnacionais, o que pode ser compreendido como a passagem, pelo poder central, de responsabilidade da gestão para estados e municípios, o PNAE historicamente assumiu quatro modelos de gestão, adotados a critério de cada EEx: a gestão centralizada, a gestão escolarizada, a gestão mista e a gestão terceirizada, sendo as duas primeiras, formas mais disseminadas entre os

¹ A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi extinta em 1997, repassando todas suas funções ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE), que até hoje gerencia todos os programas de assistência ao educando (RODRIGUES, 2013:143).

executores do programa. No primeiro caso, a gestão centralizada, ou autogestão centralizada (Stolarski, 2005; Valeriani, 2011) ganha o status de estadualização ou municipalização, quando todo gerenciamento (planejamento dos cardápios, aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios etc) e operacionalização do programa fica a cargo da EEx, bem como a responsabilização pela prestação de contas do recurso alocado e da complementação do recurso, quando for o caso.

No formato de gestão escolarizada, também conhecido como gestão descentralizada, a EEx repassa a verba alocada para as Caixas Escolares, por meio de termo de compromisso, para que sua operacionalização ocorra nas próprias unidades de ensino, sejam escolas estaduais ou municipais, conforme a jurisdição de ensino da EEx. A prestação de contas é efetuada pelas Caixas Escolares, associações com personalidade jurídica, cujo responsável é o diretor(a) da escola, porém o responsável legal por este recurso perante o FNDE são as Secretarias estaduais ou municipais de ensino.

A gestão mista é a fusão dos dois formatos anteriores, que podem adotar modalidades distintas entre as escolas de sua rede ensino, por exemplo, adoção da gestão escolarizada para escolas da área urbana e gestão centralizada para escolas da área rural; outra forma seria utilizar parte do recurso de forma centralizada, para a compra de alimentos não perecíveis, com vistas à obtenção de ganhos de escala, e outra parte do recurso seria repassado às unidades de ensino para a compra de alimentos perecíveis, fomentando a aquisição de alimentos da agricultura familiar e o desenvolvimento da economia local. A prestação de contas, em ambos os formatos, é de responsabilidade da entidade executora municipal ou estadual.

Por último, a modalidade de gestão terceirizada repassa o recurso federal a uma empresa, que é contratada através de processo licitatório, para efetuar o gerenciamento do programa. Destaca-se que o recurso federal, em todas as modalidades de gestão, somente pode ser utilizado para a compra de gêneros alimentícios; no caso da gestão terceirizada todo o custo excedente à compra do alimento é de responsabilidade financeira da entidade executora.

A descentralização dos recursos do PNAE aos entes subnacionais foi regulamentada pela Lei nº 8.913/1994 e ocorreu de forma gradual ao longo dos anos por meio de indução das secretarias estaduais, à época por meio de convênios com os municípios, consolidando-se em 1998, por meio da Medida Provisória (MP) nº

1.784/98, que eliminou a obrigatoriedade de celebração de convênios e passou a repassar estes recursos de forma direta para as esferas subnacionais, por meio do FNDE, que também passa através desta MP a assumir um papel coordenador deste e outros programas de apoio ao estudante. O caráter deste fundo é apenas complementar, isto é, o Governo Federal financia parte do Programa, ficando a cargo dos governos subnacionais o complemento de recursos financeiros para o devido atendimento dos objetivos da política (FNDE, 2017).

A análise da execução da política em questão, em termos de sua estrutura e operacionalização, pode trazer subsídios para um aprimoramento da gestão de políticas públicas que são implementadas no âmbito subnacional, auxiliando os gestores na tomada de decisões e na qualificação de suas ações, dado que os modelos de gestão são formas de execução bastante disseminadas em todo o território nacional². Especificamente, permitirá analisar os parâmetros atualmente adotados na gestão do Programa de Alimentação Escolar enquanto política pública, buscando compreender o que decorre para a entidade executora quando da adoção de um ou outro modelo de gestão do ponto de vista das capacidades técnicas mobilizadas, da eficiência financeira e dos mecanismos de *accountability*, nos contornos de uma política descentralizada territorialmente.

Nestes termos, pode-se delimitar como objeto de pesquisa a política de alimentação escolar nas capitais brasileiras, nos anos 2013 a 2015, implementada através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, e a avaliação dos modelos de gestão adotados nestas instâncias municipais em termos das capacidades técnicas mobilizadas, da eficiência financeira e dos mecanismos de *accountability*, com a finalidade de identificar aspectos que convergem na qualidade da implementação da política.

Para o cumprimento desta proposta, o trabalho está organizado em três partes. O capítulo 1, que se subdivide em três seções, discutimos a descentralização e a qualidade das políticas públicas, ressaltando, na primeira seção, o argumento teórico para a problemática da escala de governo em sociedades contemporâneas

² Em pesquisa realizada por Stolarski (2005), no período 2003-2004, nos 27 estados da federação, 17 adotam a gestão escolarizada, 7 adotam a gestão centralizada e 3 adotam a gestão mista como modelos de gestão. Maiores variações são percebidas nas 26 capitais brasileiras, sendo que 5 adotam a gestão escolarizada, 14 adotam a gestão centralizada, 5 adotam a gestão mista e 2 adotam a gestão terceirizada. Em 2007, Galante e colaboradores (2009) realizou uma pesquisa nacional com 697 municípios para conhecer o padrão de funcionamento do PNAE e um dos objetivos era investigar sobre a modalidade de gestão dos municípios, porém ainda não houve publicação quanto aos resultados desta pesquisa.

democráticas que reconfigura o papel das instituições políticas. Tal argumento é sustentado por duas visões bem distintas, mas que convergem para a ideia de pensar a escala de governo independente do arranjo governamental, assumindo que ela se superponha à importância das instituições, gerando por si efeitos sobre o provimento de bens e serviços públicos. Do ponto de vista político, asseguraria maior participação política e governos mais responsivos e, do ponto de vista econômico, maior eficiência e maximização do bem-estar dos cidadãos. Na segunda subseção delineamos os contornos da descentralização no federalismo brasileiro, destacando neste a grande heterogeneidade nas relações federativas e desigualdade socioeconômica na distribuição do território. Desta forma, explicitamos sobre a distribuição de competências sobre políticas públicas em conformidade com o texto constitucional de 1988, bem como sobre o federalismo fiscal e a regulação federal das políticas sociais que confirmam a complexidade do arranjo federativo brasileiro por meio de uma alta centralização federal, dada a capacidade de legislação e supervisão da União (*policy decision-making*) sobre a execução de políticas dos governos subnacionais (*local policy-making*), embora seja possível conceber nas instituições federativas elementos compensatórios que visam à equalização da enorme heterogeneidade social e territorial peculiares à natureza do federalismo brasileiro.

No capítulo 2, discorremos sobre o objeto analítico do trabalho, que é o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o processo de descentralização desta política, contextualizando, para isso, a descentralização na política de educação e na política de alimentação escolar. Na sequência, analisa-se a gestão do PNAE, do ponto de vista normativo, apresentando alguns trabalhos acadêmicos que investigaram a operacionalização e resultados do Programa decorrente do formato de gestão adotado em distintos anos e localidades do Brasil. Na última subseção reunimos os argumentos das subseções anteriores para delinear o problema de pesquisa proposto, sobressaltando os níveis de descentralização de um problema federal e a qualidade de sua implementação.

No capítulo 3, apresentamos os resultados sobre a implementação do PNAE nas capitais, redefinindo a variável independente, que é a modalidade de gestão do PNAE, que pode assumir formatos diversos a depender da escolha de cada entidade executora, neste contexto de descentralização da execução do Programa

para os governos subnacionais. Também apresentamos neste capítulo o tratamento dado à variável dependente, subdivida em três dimensões de análise, cada uma delas com seus respectivos parâmetros analisados em subseções deste capítulo. A estratégia metodológica adotada para cada parâmetro é apresentada no início de cada subseção junto com a apresentação dos dados. A síntese dos resultados observados são apresentados na última subseção deste capítulo.

Por último são tecidas as considerações finais. Os avanços e limitações do trabalho constituem também parte do fechamento deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – DESCENTRALIZAÇÃO E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando que o objetivo principal deste trabalho é analisar qualitativamente a implementação de um programa federal – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - produzidos por diferentes modalidades de descentralização, neste capítulo serão abordados, do ponto de vista teórico, alguns aspectos da descentralização e suas implicações na qualidade das políticas públicas.

Para tanto, este texto foi dividido em três seções, sendo que a primeira seção procura dimensionar a relevância da escala de governo nas democracias contemporâneas, reconfigurando as instituições políticas pela via da centralização ou da descentralização, e como estas se organizam institucionalmente para o provimento de políticas públicas de modo a refletir as demandas e preferências dos cidadãos. Para auxiliar na exposição, esta seção foi subdividida em duas subseções, a primeira para apresentar os argumentos das abordagens econômicas que tendem a valorizar a descentralização, creditando a ela maior eficiência e maximização do bem-estar social por meio da competição política e fiscal dos governos locais; a segunda para expor as críticas e limitações dessa abordagem, alicerçada nos pressupostos da Ciência Política.

A segunda seção, também apresentadas em subseções, discutirá a descentralização no federalismo brasileiro, caracterizando-a e detalhando as especificidades das relações intergovernamentais no território nacional em termos de distribuição de competências sobre políticas públicas, incluindo aspectos do federalismo fiscal e da regulação federal das políticas sociais.

Por fim, na terceira seção, busca-se a conexão destes recortes teóricos na construção do problema de pesquisa em questão, isto é, busca compreender como diferentes formatos de descentralização em um programa federal podem afetar a qualidade de sua implementação.

1.1 ESCALA DE GOVERNO IMPORTA?

Trazer o questionamento se escala de governo importa pressupõe, antes, situar diferentes contextos em que esta questão se apresenta.

Formas mais descentralizadas de poder foram defendidas por filósofos políticos clássicos, como Platão e Aristóteles, e posteriormente apoiadas pelos filósofos modernos como Montesquieu e Rousseau e até estudiosos federalistas contemporâneos, ao valorizar as virtudes políticas de governos locais, os quais são reconhecidos como aqueles que mais apropriadamente protegeriam os direitos do indivíduo contra a tirania da maioria e incentivariam a participação política, a acomodação de múltiplos interesses sociais, o compromisso político e os valores sociais (INMAN e RUBINFELD, 1997).

Neste intuito, é importante recorrer a Dahl (2010), quando discorre sobre a 'segunda transformação democrática', que delimita uma mudança de paradigma do *locus* da cidade-estado – datado desde a Grécia clássica ao século XVIII, reconhecido como lugar de compartilhamento das ideias e práticas democráticas e republicanas do mundo ocidental – para o Estado nacional, que apresentará uma ampliação na escala de ordem geográfica e política para além das fronteiras nacionais, com abertura para associações políticas supranacionais, ainda maiores e mais inclusivas. A própria ideia de democracia se apropriou de outras conotações, absorvendo as novas mudanças e linguagens da modernidade.

Sem pretender detalhar as consequências decorrentes de contextos em grande escala apresentadas por Dahl (2010), mas apenas mencionando-as, são relevantes: (1) a adoção do governo representativo; (2) a expansão populacional teoricamente ilimitada versus uma limitada condição para o exercício da democracia participativa; (3) a heterogeneidade, diversidade e produção de conflitos pertinentes ao modo de vida em sociedade, contrapondo-se à manutenção das liberdades individuais; (4) o desenvolvimento das formas 'poliárquicas', que acoplam um conjunto de instituições políticas que distinguem a democracia representativa moderna de outros sistemas políticos; (5) a formação do pluralismo social e organizacional; e (6) a expansão dos direitos individuais e conformação da cidadania.

O autor ressalta que os movimentos pela democratização dos governos dos Estados nacionais foram fruto de modificações específicas e sucessivas de instituições políticas outrora existentes. Dito de outra forma, Dahl procura demonstrar que nas sociedades contemporâneas democráticas a escala de

referência converge para a arena política dos grandes estados, o que requer profundas e contínuas transformações nas instituições políticas então existentes.

No contexto destas transformações, as instituições políticas transitam de forma dicotômica, entre processos de centralização (quando forças centrípetas prevalecem e as convergem para o interesse nacional) e descentralização (quando forças centrífugas operam em vários centros de poder), para que estas possam cumprir melhor os propósitos de realização dos seus interesses políticos e otimização do bem-estar dos cidadãos (Machado, 2008).

Algumas vantagens e desvantagens decorrem destes processos. Pode se creditar à centralização níveis de insatisfação em comunidades heterogêneas em virtude da provisão uniforme de bens e serviços públicos estabelecidos segundo um padrão médio de preferências dos cidadãos. Além disso, do ponto de vista econômico, constata-se em governos centrais um *trade-off* que demarca, de um lado, grandes ineficiências sociais e econômicas, dada a pouca flexibilidade na absorção de vantagens competitivas que são mais apreendidas no plano local e, de outro lado, eficiências econômicas derivadas dos ganhos de escala na produção de bens públicos, além de se ressaltar seu caráter redistributivo na oferta de políticas públicas (MACHADO, 2008).

Neste sentido, a descentralização, que implica a partilha vertical de poder entre múltiplas camadas de governo (NORRIS, 2008), ganha maior ressonância, principalmente no campo do federalismo fiscal, ao demonstrar as vantagens adquiridas por governos locais no equilíbrio da oferta de bens públicos, elevando o bem-estar social, considerando que governos locais possuam menor assimetria informacional em relação às demandas e preferências dos cidadãos, vis a vis governos em grande escala (OATES, 1999 *apud* MACHADO, 2008). Para Norris (2008, tradução nossa)³, a transferência de decisões centrais para governos locais democraticamente eleitos proporciona aos cidadãos múltiplos pontos de acesso, aumentando assim as oportunidades de participação, aumentando a responsabilização (*accountability*) e a capacidade de resposta dos eleitos aos cidadãos locais, proporcionando, dessa forma, incentivos para um governo democrático mais responsivo.

³ No original: *decentralization has many potential advantages for making decisions closer to the community; for allowing policy flexibility, innovation, and experimentation; and for ensuring government responsiveness to local needs* (NORRIS, 2008:159).

Neste sentido, se por um lado questiona-se a capacidade de governos centralizados em produzir eficiência social e econômica em termos de bens públicos, tal como se constata em governos locais, por outro lado pode-se argumentar favoravelmente à propensão de se desenvolver, nestas jurisdições, os atributos políticos inerentes ao exercício da democracia em grande escala, de forma que escapem à tirania e ao estrangulamento dos direitos das minorias. Visto por outro ângulo, o encorajamento da participação política, a afirmação da soberania dos povos e a eficiência econômica são virtudes creditadas às confederações de pequenas jurisdições locais, segundo a literatura política moderna (Machado, 2008). Norris (2008:184) reitera como atributo da descentralização o fortalecimento da participação política democrática, da representação e *accountability*, assim como a melhoria da eficiência e eficácia governamental.

Em caráter de síntese, pensar a escala de governo independente do arranjo governamental implica assumir que ela se superponha à importância das instituições, gerando por si efeitos sobre o provimento de bens e serviços públicos. Do ponto de vista político, asseguraria maior participação política e governos mais responsivos e, do ponto de vista econômico, maior eficiência e maximização do bem-estar dos cidadãos. As especificidades de cada abordagem relacionadas à descentralização serão detalhadas nas próximas subseções.

1.1.1 A RESPOSTA DAS ABORDAGENS ECONÔMICAS

Para analisar os argumentos das abordagens econômicas que favorecem contextos mais descentralizados, e que fornecerão o suporte teórico para este trabalho, Inam and Rubinfeld (1997) baseiam-se na Teoria Política do Federalismo, que é fundamentada na Teoria da Escolha Social e na Nova Economia Política. Tal teoria presume que, por meio das instituições federalistas, a multiplicidade dos interesses dos cidadãos deva se traduzir na garantia de diversidade territorial nas decisões políticas. Para Souza (2002:434), com referência à teoria da escolha pública, *a descentralização é vista como fator importante na limitação da voracidade dos burocratas como maximizadores de despesas e, ademais, estimula a opção dos consumidores em escolherem livremente suas prioridades.*

Um grande dilema que se colocava para os governos sobre pequenos territórios atrelava-se à sua vulnerabilidade na proteção e condução de sua economia doméstica, seja pela vulnerabilidade a ataques militares, seja pela desvantagem na competição do livre comércio através da imposição de tarifas autodestrutivas ou, ainda, pela incapacidade de controlar a superutilização de recursos naturais de compartilhamento comum. Montesquieu aponta como solução para este dilema a forma de organização de uma república confederada, amplamente descentralizada, em que estados autônomos se uniriam para defender interesses que lhe são comuns sem a perda de sua soberania. Já Madison e outros federalistas, na defesa de uma república federativa, basearam-se em relações hierárquicas pactuadas entre jurisdições locais e o governo central, conformando uma união de estados soberanos sem o direito de secessão, com consequências significativas para o desempenho econômico e político da legislatura central. Neste formato, o governo central seria legitimado, não pelo consentimento de seus estados membros, mas pelas preferências dos cidadãos, que escolhem seus representantes por meio do voto⁴. Segundo os autores, a estrutura federalista descentralizada da república confederada favorece os objetivos da democracia, enquanto a república federativa mais centralizada coloca um peso maior sobre a eficiência econômica (INMAN e RUBINFELD, 1997).

Os argumentos de Madison poderiam ser expressos na teoria de Tiebout (1956), aplicada a governos locais, por meio de um modelo que discute o nível de gastos com bens públicos locais, o qual tende a retratar as preferências da população de forma mais adequada do que aquelas desenvolvidas no nível nacional, especialmente porque a provisão de alguns bens e serviços públicos como saúde, educação, dentre outros de proteção social são geralmente competências vinculadas aos governos locais.

A teoria de Tiebout (1956) presume a mobilidade do eleitor (que 'vota com os pés') para a jurisdição que produza maior eficiência na oferta e produção de bens públicos, induzindo certa competitividade entre governos locais. De acordo com essa visão, governos descentralizados e competitivos permitem a configuração de um

⁴ Arrow (1963), expoente da Teoria da Escolha Social, defende que em uma democracia capitalista exista pelo menos dois métodos pelos quais as escolhas sociais podem ser feitas: ou através do voto, onde se efetivam as decisões políticas; ou pelo mecanismo de mercado, tipicamente usado para se tomar decisões econômicas.

mercado regulatório nacional, no qual os indivíduos se movem entre as jurisdições locais para selecionar a combinação que mais desejam. Comparado a um mercado privado, que obriga os fornecedores a produzir insumos pelo menor custo e a fornecer os bens mais desejados pelos consumidores, também a pressão dos contribuintes, por meio do deslocamento e da realocação, forçaria os governos a serem eficientes na provisão de bens e serviços públicos (INMAN e RUBINFELD, 1999:669). Estudiosos da economia neoclássica (Buchanan, 1999; Brennan e Buchanan, 1980; Oates, 1999) acrescentam a esse pressuposto a limitação das dimensões do setor público, quando os governos devem prover com menores custos coletivos a maximização do bem-estar social (MACHADO, 2008).

O modelo de Tiebout (1956), que propõe uma explicação para governos locais, do ponto de vista conceitual, pode ser descrito por meio de sete pressupostos apresentados, quais sejam:

- 1) O consumidor (votante) seria dotado de mobilidade e tenderia a escolher ou se deslocar para a comunidade (jurisdição) que melhor satisfaria seu padrão de preferências para bens públicos;
- 2) O consumidor (votante) teria pleno conhecimento das diferenças entre os padrões de receita e despesa e, portanto, reagiria a essas diferenças;
- 3) Haveria um grande número de comunidades (jurisdições) que ampliariam o leque de escolhas do consumidor (votante) sobre onde possa viver;
- 4) Não seriam consideradas as restrições derivadas das oportunidades de emprego. Considerar-se-ia que todos os indivíduos viveriam dos rendimentos de seus proventos;
- 5) Os serviços públicos disponibilizados não indicariam quaisquer economias ou deseconomias externas entre as comunidades (jurisdições);
- 6) Considerando-se, a priori, as preferências dos cidadãos da comunidade, o decisor governamental local calcularia, para cada pacote de serviços públicos, um tamanho ótimo 'comunitário' baseando-se em seu custo médio mais baixo para dado número de habitantes. Ter-se-ia, como situação análoga, o ponto baixo da curva de custo médio das empresas. Essa função de custo implicaria que algum fator ou recurso seja fixo, o que determinaria restrições no modelo;

- 7) Comunidades (jurisdições) abaixo do tamanho ótimo buscariam atrair novos residentes para reduzir os custos médios. Aqueles acima do tamanho ótimo fariam exatamente o oposto. Aqueles que se encontram em um tamanho ótimo tentariam manter constante a sua população.

Ao reexaminar o modelo aplicado a governos locais, Tiebout ponderou duas outras variáveis que podem interferir nos resultados alocativos: primeiro, mudanças nos custos de um serviço público afetariam a quantidade produzida; e, segundo, dever-se-ia levar em conta os custos de mobilidade. Quanto maior esse custo, *ceteris paribus*, menor seria a alocação de recursos.

Como síntese, Tiebout (1956) concluiu que para uma grande quantidade de bens públicos ou coletivos existiria uma solução conceitual, embora não perfeita. Se os consumidores (votantes) fossem totalmente móveis e padrões de despesas de receita fossem definidos, os governos locais seriam legitimados por esses consumidores que buscariam satisfazer seus interesses econômicos e preferências alocativas.

Outra abordagem econômica provém da obra de Ronald Coase, *The Problem of Social Cost* (1960), na qual este autor forneceu a estrutura para o argumento de que (INMAN e RUBINFELD, 1999), na eventual produção de danos ou externalidades negativas sobre um governo local, decorrente das escolhas de outro, acordos voluntários negociados diretamente entre eles levariam a soluções mais eficientes que aquelas providas pela autoridade estatal superior (a União, no caso). Para tanto, não importando a distribuição dos direitos de propriedade envolvendo a utilidade gerada pela ação do prejudicante ou a utilidade afetada do prejudicado, sob baixos custos de transação e taxas de desconto irrelevantes ao longo das rodadas de negociação, as soluções da barganha seriam sempre as mais eficientes.

A proposição coasiana reforça o argumento de contenção das dimensões do centro político ou governo nacional que advém da abordagem de Tiebout, mas fornece adicionalmente um argumento para aqueles casos em que, além da concorrência entre governos locais, os mesmos estivessem envolvidos em conflitos envolvendo danos recíprocos.

Neste sentido, as abordagens econômicas tendem a valorizar a descentralização pela sua capacidade de produzir concorrência intra e interjurisdicionais, assim como adequar melhor a oferta de bens e serviços públicos

à demanda, fomentando assim a produção de políticas públicas que melhor satisfaçam as preferências dos cidadãos.

1.1.2 ABORDAGENS CRÍTICAS À DESCENTRALIZAÇÃO

No campo da Ciência Política as abordagens econômicas terão seu contraponto para tratar do tema da descentralização. Marta Arretche (1996) principia a crítica em um de seus artigos apresentando, já no título, um questionamento que será debatido analiticamente ao longo do texto, e que se faz pertinente para introduzir esta seção: “*Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?*”. Importante frisar que referir-se aos mitos da descentralização implica remeter-se aos aspectos normativos que envolvem o tema.

Com referência aos movimentos pró-descentralização, na década de 1980, pautada nos objetivos de reforma do Estado em vários países, inclusive o Brasil, considerado como um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento (Souza, 2002), Arretche (1996) problematizou alguns pressupostos normativos então consensuais na literatura econômica enquanto atributos da descentralização. Tais pressupostos consideravam que 1) a descentralização, *per se*, implicaria maior democracia, ou seja, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam não somente mais democráticas, como fortaleceriam e consolidariam a democracia; por outro lado, 2) a garantia de eficácia e eficiência na prestação destes serviços públicos por governos locais seria um condição *sine qua non* da elevação do bem-estar dos cidadãos, levando em consideração um esvaziamento das funções do governo central; ainda, 3) a descentralização viabilizaria formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre governos e governados.

A autora demonstra, portanto, que várias destas associações positivas *não se sustentam nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos nem empiricamente*, por conseguinte, não configuram um *resultado necessário e automático da descentralização*, pelos seguintes fatores, uma vez que:

- 1) A descentralização de políticas públicas não é capaz de, por si só, reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado identificados nas grandes e pesadas estruturas burocráticas. A consolidação

dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo, a quem compete a gestão das políticas, e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões;

- 2) O sucesso da descentralização depende mais de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo, via coordenação ou indução das relações intergovernamentais, e não a redução do seu escopo de atuação;
- 3) A redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam um movimento de mão dupla: de um lado, a capacidade de *enforcement* do governo e, do outro, a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações dos governos (ARRETCHE, 1996).

Na mesma direção, Treisman (2000) também buscou contra-argumentar analiticamente os pressupostos teóricos que creditam à descentralização a melhoria da qualidade do governo na medida em que estes conhecem e buscam satisfazer as preferências e demandas da população, além de fomentar a competição intergovernamental na disputa por recursos políticos e fiscais. Este último argumento, aliás, o aproximou de outra corrente teórica que presume a ocorrência de possíveis problemas de coordenação ao empoderar atores políticos estratégicos (*veto players*) que propendem a inibir mudanças no *status quo* (TSEBELIS, 2009).

A partir de cinco definições de descentralização e analisando dados de 154 países, Treisman (2000) encontrou forte evidência empírica de que vários tipos de descentralização tendem a reduzir a qualidade do governo, mensurando-se pela percepção da corrupção ou pela eficácia de serviços básicos de saúde ou educação. Para o autor, a percepção da corrupção foi maior nos países cujos governos estão divididos verticalmente em um número maior de níveis, dado que os custos de transação (negociação e barganha) entre atores estratégicos (elites políticas, burocracia) são bastante elevados.

Outro achado desta pesquisa contraria a tese de Tiebout (1956) de que a competição entre pequenas jurisdições para atrair novos residentes e recursos fiscais disciplinou os governos tornando-os mais eficientes. Segundo ele, a competição pode produzir governos menos eficientes quando estes na tentativa de atrair capital podem ser envolvidos em transações fraudulentas com elites econômicas. Ainda, a divisão do território em escalas muito pequenas poderia

inviabilizar que governos subnacionais monitorem ações e práticas de abuso do nível central. Embora a pesquisa careça de maior investigação, o autor considerou que a combinação da descentralização com a existência de possíveis atores estratégicos com poder de veto impacta melhor na qualidade do governo (TREISMAN, 2000).

Ao analisar o contexto brasileiro, o que pode ser replicado para contextos socialmente semelhantes, Souza (2002:433) defende a tese de que *em países marcados por alto grau de heterogeneidade, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para antigos problemas, como o das desigualdades inter e intrarregionais.*

O processo de descentralização no Brasil se intensifica com a redemocratização do país a partir da Constituição de 1988, quando oficialmente os municípios foram reconhecidos como entes federados, além da instituição de várias medidas descentralizadoras contidas em seu texto. É importante destacar que o processo de descentralização no Brasil, via Carta Magna, ocorreu principalmente de cima para baixo pelos constituintes que, junto com interesses subnacionais, determinaram o desenho político, institucional e social brasileiro. Tais conflitos de interesses decidiram a abrangência e o formato da descentralização brasileira e, com isso, permitiu-se que houvesse a criação de vários municípios interessados nos benefícios da descentralização tributária e política.

A princípio, a ideia da descentralização foi tomada como mecanismo de fortalecimento da democracia e um de seus atributos, no sentido de promover autonomia aos entes subnacionais e maior participação da sociedade local nas decisões que interessam efetivamente as particularidades da população. Entretanto, como aponta Souza (2002), o resultado dessa descentralização não necessariamente apresentou os efeitos esperados, principalmente quando se tratava de países muito heterogêneos. Caso emblemático se espelha no Brasil, em que muitos municípios são extremantes dependentes dos repasses estaduais e federais afetando sua autonomia política e fiscal, uma vez que os recursos alocados já vêm carimbados para o pagamento de serviços como saúde e educação. Ressalta-se como pressuposto da descentralização a concessão de autonomia financeira e política aos entes federados, liberdade de decidir o que fazer com os recursos etc. Outra desvantagem da descentralização, principalmente em países heterogêneos,

seria que a descentralização favoreceria conflitos territoriais entre diferentes grupos e modificaria a distribuição do poder político e de bens, seja entre grupos da sociedade local ou nas relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados.

Portanto, de acordo com Souza (2002) vários problemas e virtudes da descentralização podem ser citados, principalmente ao analisar o processo descentralizante ocorrido no Brasil. Destacando-se que ela não cumpriu várias promessas que motivaram sua criação, alguns problemas indicam:

- o governo federal foi substituído por governos locais em várias funções, em particular na provisão de serviços sociais;
- a implementação de políticas descentralizadas foram contaminadas, no limite, por vícios do regime político anterior, atrapalhando o seu desenvolvimento;
- as disparidades inter e intrarregionais não permitiram uma melhor distribuição das virtudes da descentralização, de forma equitativa, principalmente as relacionadas à prestação de serviços sociais, quando governos locais foram constrangidos em sua liberdade alocativa de recursos fiscais e pela enorme dependência de transferências federais;
- criou-se um constrangimento quando a política de transferência de recursos ocorreu favorecendo as regiões menos desenvolvidas em detrimento das regiões mais desenvolvidas economicamente.

Quanto às virtudes da descentralização, Souza (2002) destaca os seguintes pontos:

- Maior envolvimento dos governos locais na prestação de serviços sociais, mais próximos às demandas e interesses da população;
- Aumento do poder de participação e decisão de segmentos locais, antes excluídos;
- Representação da comunidade nas decisões que afetam a própria comunidade e estímulo à criação de capital social.

1.2 A DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A natureza política do federalismo se estrutura sob o princípio republicano em seu sentido original de *res publica* – uma coisa pública, como ressalta Elazar

(2011:43), *uma comunidade política federal precisa pertencer ao seu público e não ser a posse privada de nenhuma pessoa ou segmento desse público, de modo que seu governo demanda participação pública.*

Para Stepan (1999), que busca distinguir um sistema democrático, por conseguinte, uma democracia constitucional federativa, de um sistema não democrático que possua características federativas, aponta dois critérios peculiares a um sistema político democrático: 1) divisão política do território nacional em unidades subnacionais independentes e autônomas constitucionalmente, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos de cada circunscrição; 2) existência de um Poder Legislativo central, eleito por toda a população, com competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas áreas.

Destarte, se uma federação pode ser creditada pela longevidade de sua instituição, pode-se destacar a federação brasileira entre as sete mais antigas federações do mundo⁵, sendo apenas precedida a dos Estados Unidos da América (1787), México (1824), Venezuela (1830), Suíça (1848), Argentina (1853), Canadá (1867). No Brasil, a instauração do regime republicano de 1889 formatou o desenho federativo do Estado nacional trazendo às vinte províncias do período imperial a denominação de Estados e concedendo a estes o *status* de entes da federação. A partir da Constituição de 1988 (CF/1988), o desenho da estrutura federativa do Brasil passou a ser *tripartite*, atualmente representado pela União, 26 estados e o Distrito Federal e 5.570 municípios.

Do ponto de vista normativo e conceitual, Stepan (1999) caracteriza a consolidação democrática de uma federação entre *demos constraining* e *demos enabling*, ou seja, valores que restringem ou expandem o poder dos cidadãos do território, sendo tais valores associados à liberdade, igualdade e eficácia, afetando qualitativamente a democracia. Considerando que *todas as federações democráticas, por serem federações, restringem o poder central*, e que as instituições federativas cumprem um papel relevante neste processo, caso emblemático representado pelo Brasil, o autor constrói um modelo analítico do federalismo democrático em que sistemas formam um *continuum* que transitam entre a alta restrição à ampliação do poder do *demos* [*high demos constraining to demos enabling*]. Segundo o autor:

⁵De acordo com o Fórum das Federações, atualmente existem 25 países federalistas, representando um total de 40% da população mundial (Forum of Federations, 2016).

Os sistemas democráticos federativos podem variar significativamente em uma grande quantidade de práticas e regras decisórias contidas na Constituição que contraria o princípio democrático de “uma pessoa, um voto”. Pode haver também importantes padrões paraconstitucionais de comportamento político que atenuam ou exacerbam os limites impostos à capacidade de formular políticas de uma maioria nacional. Enquanto cada um desses fatores tem certo impacto na capacidade de legislar do *demos*, o mais importante é como interagem de modo a impedir sistematicamente a capacidade de uma maioria potencial para alterar ou favorecer o *status quo* ou facilitar (dentro dos limites das áreas constitucionalmente garantidas dos direitos das unidades territoriais) a capacidade de uma maioria criar decisões de alcance nacional que considere necessárias para a qualidade da democracia e a eficácia do processo de elaboração de políticas (STEPAN, 1999).

Em direção contrária ao postulado por Stepan, Arretche (2013) mostra como o Brasil não configura um caso típico de *demos constraining*, pelo contrário, as instituições federativas combinadas às regras do processo decisório, que variam de acordo com o tipo de legislação, tendem a fortalecer a autoridade do governo central.

Para Elazar (1987 *apud* PINTO, 2007), as relações federativas, também rotuladas pela literatura como ‘relações intergovernamentais’ (RIGs), são instituídas pelos acordos que visem o compartilhamento de atribuições e responsabilidades pela via da cooperação sem a perda da autonomia dos envolvidos. Segundo ele,

O federalismo envolve um compromisso com a parceria e com a cooperação entre indivíduos sem que isto implique em abdicar de sua integridade. É sobre estas bases que se constroem as instituições próprias aos sistemas federais. Estas instituições devem definir de que forma serão partilhadas as responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e como se dará a cooperação pela via das relações intergovernamentais (ELAZAR, 1987 *apud* PINTO, 2007:23).

Almeida (1995; 2005) enumera três tipos de arranjos derivados destas relações: 1) o *federalismo dual*, o modelo basilar norte-americano, em que os níveis de poder central e subnacionais agem em separado e com independência, no limite de suas esferas de poder; e dois outros modelos decorridos do primeiro, em virtude da concentração ou dispersão do poder político e financeiro entre as instâncias de governos, formatando 2) o *federalismo centralizado*, em que o poder central concentra muito poder no controle de recursos financeiros e nos processos decisórios e os níveis subnacionais se submetem a este controle, no limite da preservação da autonomia política que lhes são assegurados constitucionalmente; e, 3) o *federalismo cooperativo*, quando há compartilhamento do poder entre as

instâncias de governo central e subnacionais, com significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento para os últimos.

Outras nomenclaturas conceituais em termos de RIGs surgem reproduzindo esta mesma proposta de Almeida, como Wright (1997), que retira o termo federalismo e propõe, respectivamente aos modelos acima, 1) *autoridade coordenada*, segundo ele, um modelo já superado pela complexidade dos problemas sociais que impossibilitam ações independentes e autônomas entre governos; 2) *autoridade inclusiva*, com empoderamento do governo central no processo decisório e no controle financeiro, e subordinação das instâncias subnacionais; e 3) *autoridade superposta*, com compartilhamento de poder entre todos os níveis de poder (ROCHA, 2011:334).

No caso brasileiro, em que a heterogeneidade territorial, representada na Tabela 1, é uma característica notável na conformação da unidade nacional, o federalismo passou a ser um instrumento apropriado para lidar com as diversidades e desigualdades de modo democrático.

Tabela 1 - Relações federativas no Brasil e aspectos demográficos e socioeconômicos

RELAÇÕES FEDERATIVAS VERTICAIS				INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS							
Nível I	Divisão regional	RELAÇÕES FEDERATIVAS HORIZONTAIS	Nível II	Nível III	Extensão Territorial (Km ²) (1)	Densidade Pop. (Hab./Km ²) (1)	População (2010) (1)	Proporção da população por região	IDH (2010) (1)	Índice Gini (2010) (2)	PIB per capita 2010 (3)
			ESTADO	MUNICÍPIO (Unidades) (1)							
UNIÃO (Poder central)	Sudeste		MG	853	586.521	33,4	19.597.330	42,1	0,731	0,508	23.646,21
			SP	645	248.222	166,2	41.262.199		0,783	0,504	39.122,26
			ES	78	46.089	76,3	3.514.952		0,740	0,514	30.484,96
			RJ	92	43.782	365,2	15.989.929		0,761	0,538	38.262,13
			TOTAL	1.668	924.614	86,92	80.364.410			0,517	34.789,78
	Sul		RS	497	281.738	37,9	10.693.929	14,4	0,746	0,489	29.657,28
			PR	399	199.308	52,4	10.444.526		0,749	0,488	30.264,90
			SC	295	95.738	65,3	6.248.436		0,774	0,447	32.289,58
			TOTAL	1.191	576.784	47,48	27.386.891			0,480	30.495,79
	Centro-Oeste		GO	246	340.110	17,7	6.003.788	7,4	0,735	0,504	23.470,48
			MT	141	903.198	3,4	3.035.122		0,725	0,496	28.007,75
			MS	79	357.146	6,9	2.449.024		0,729	0,512	26.714,57
			DF	1	5.780	444,7	2.570.160		0,824	0,574	62.859,43
	TOTAL		467	1.606.234	8,75	14.058.094			0,546	32.322,31	
	Nordeste		PI	224	251.612	12,4	3.118.360	27,8	0,646	0,559	9.811,04
			PB	223	56.468	66,7	3.766.528		0,658	0,553	11.834,54
			MA	217	331.937	19,8	6.574.789		0,639	0,547	9.948,47
			PE	185	98.076	89,6	8.796.448		0,673	0,558	15.282,28
			CE	184	148.888	56,8	8.452.381		0,682	0,555	12.393,39
			RN	167	52.811	59,9	3.168.027		0,684	0,551	15.247,87
			AL	102	27.848	112,3	3.120.494		0,631	0,557	11.276,59
			BA	417	564.733	24,8	14.016.906		0,660	0,550	13.577,74
			SE	75	21.918	94,4	2.068.017		0,665	0,563	16.028,28
			TOTAL	1.794	1.554.291	34,15	53.081.950				0,555
	Norte		TO	139	277.721	4,9	1.383.445	8,3	0,699	0,539	16.086,37
			PA	144	1.247.955	6,1	7.581.051		0,646	0,538	15.176,18
			AM	62	1.559.149	2,2	3.483.985		0,674	0,558	21.873,65
			RO	52	237.765	6,6	1.562.409		0,690	0,503	17.990,69
			AC	22	164.124	4,5	733.559		0,663	0,547	14.733,50
			AP	16	142.829	4,7	669.526		0,708	0,547	17.363,82
			RR	15	224.301	2,0	450.479		0,707	0,552	18.495,80
	TOTAL		450	3.853.844	4,12	15.864.454			0,543	17.213,30	
Brasil		26 EST. + DF	5.570	8.515.767	22,40	190.755.799	100,0	0,727	0,536	26.444,63	

Fonte: Elaboração própria a partir de (1) PNUD, Ipea e FJP, 2016; (2); IBGE, 2016

Como pode se observar na Tabela 1, a quantidade expressiva de atores no desenho federativo brasileiro, difundida pelos estados e municípios, dentre representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁶, é um fator que contribui para a complexificação da dinâmica da coordenação política e fiscal nos níveis vertical e horizontal das relações intergovernamentais, conforme destaca May (1969, tradução nossa)⁷, em uma federação com um grande número de entes federativos, com é o caso do Brasil, o padrão de coalizões apresenta complexidade

⁶ Não há representação do Poder Judiciário no nível municipal.

⁷ No original: *As would be expected in a federation containing a large number of units, the pattern of coalitions has been complex and likely to vary appreciably to different issues (MAY, 1969:23).*

e varia sensivelmente para diferentes questões. A divisão regional, explicada por fatores históricos, apenas se aplica para fins de planejamento territorial e de elaboração de políticas públicas e para auxiliar o sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias (IBGE, 2016).

Ainda assim, percebem-se alguns desequilíbrios entre estados e municípios em cada uma destas regiões, evidenciando problemas de cunho demográfico, político, social e econômico. Vinte e sete estados (incluindo o Distrito Federal) distribuem-se por cinco regiões político-administrativas de forma bastante irregular, sendo que a região Sul possui apenas três estados, enquanto a região Nordeste possui nove. A mesma irregularidade continua de forma bastante desproporcional em relação à distribuição de municípios, quando a região Sul possui mais municípios (1.191) do que o conjunto das regiões Centro-Oeste e Norte (917), além de as duas maiores regiões Nordeste e Sudeste reunirem 32,2% e 29,9%, respectivamente, do total de municípios.

Em termos demográficos, na região Sudeste concentra-se 42,1% da população nacional em 10,9% da área total, sendo que somente o estado de São Paulo abriga mais da metade da população regional em apenas 2,9% do território nacional. No outro extremo, na região Norte concentra-se 8,3% da população nacional em 45,3% de todo território. Esta grande densidade populacional, aliada ao alto desenvolvimento econômico das regiões Sudeste e Sul, fazem com que estas regiões apresentem, na maioria de seus estados, melhores resultados nos indicadores sociais (Índice de Desenvolvimento Humano⁸ e Índice de Gini⁹), que chegam a superar a média nacional. Nestes indicadores sociais, pode-se observar quão desigual são os estados e, em outra dimensão não apresentada na Tabela 1, maior ainda as desigualdades municipais¹⁰ (ANEXO 2), quando se compara os valores de IDH e Gini, a exemplo do Distrito Federal que tem o maior grau de desempenho de desenvolvimento humano do país, apresenta em termos de

⁸ O IDH é um número que varia entre 0 e 1. Os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano referem-se à renda, à longevidade e educação. O enquadramento conforme as faixas são as seguintes: de 0 a 0,499 – IDH muito baixo; de 0,500 a 0,599 – IDH baixo; de 0,600 a 0,699 – IDH médio; de 0,700 e 0,799 – IDH alto; e de 0,800 a 1 – IDH muito alto.

⁹ O Índice de Gini ou Coeficiente de Gini é uma medida estatística para se calcular a desigualdade de renda de determinada região, cujo resultado varia de 0 a 1, sendo que 0 corresponde à máxima igualdade e 1 à completa desigualdade social e econômica entre os indivíduos.

¹⁰ No Anexo 2 são apresentados os valores de IDH nas capitais brasileiras (IDH-M) e seus respectivos valores no Índice de Gini.

produção de sua riqueza interna per capita um resultado extremamente alto, embora possua o maior índice de desigualdade de renda entre seus habitantes.

Esta conformação tem também reflexos nos aspectos econômicos, em que as transferências constitucionais obrigatórias de receitas aos níveis subnacionais, a exemplo do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tentam desempenhar um papel de equalização destas diferenças. Importante destacar a afirmação de Stepan (1999), quando declara que *o Brasil é uma nova democracia que tem lutado contra uma das piores distribuições de renda do mundo*. Pode-se notar que a região Nordeste é a que apresenta menor PIB per capita em função do baixo desenvolvimento econômico da região, ao mesmo tempo em que é a segunda maior região em termos populacionais e apresenta os piores índices de desenvolvimento humano. Acrescenta-se que estas desigualdades regionais são de certa forma compensadas pelo critério político, em que cada estado possui três cadeiras no Senado, permitindo que algumas regiões sejam sobre-representadas no Congresso, como é o caso da região Norte, com 21 senadores e sub-representadas, a exemplo da região Sudeste, com apenas 12.

Como visto, não obstante a quantidade de atores que barganham interesses múltiplos para suas localidades, gerando competição e conflitos constantes, as desigualdades regionais e sociais são fatores predominantes na estrutura federativa brasileira que em alguma medida se relacionam à divisão de competências e à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes, bem como às atribuições exercidas pelos poderes Legislativo e Judiciário (SOUZA, 2005).

1.2.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Grande parte da produção acadêmica sobre sistemas federativos concordam quanto à complexidade do arranjo federativo brasileiro que, alternadamente, desenvolveu tendências descentralizadoras e centralizadoras, ressaltando-se obviamente sua ocorrência em contextos democráticos, sendo tais tendências impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados (ALMEIDA, 2005).

Em termos das relações intergovernamentais, é pertinente recuperar três distinções conceituais concernentes à forma de distribuição de competências sobre

políticas públicas e como estas podem afetar a capacidade de coordenação federativa: o federalismo dual, o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo.

No *federalismo dual*, os poderes do governo nacional e dos estados, embora incidindo sobre o mesmo território, atuam separada e independentemente dentro das respectivas jurisdições ou setores de políticas públicas sob sua responsabilidade. No *federalismo cooperativo*, haveria um compartilhamento intergovernamental destas mesmas jurisdições, quebrando o nítido padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governo nacional e dos estados. Já no *federalismo centralizado*, estes últimos se tornariam meros agentes administrativos do governo nacional, detentor de poder regulamentador e de recursos para atuação daqueles (MACHADO e PALOTTI, 2015:31).

Almeida (2005) pondera acerca da limitação do federalismo dual, não mais reconhecido nas federações contemporâneas. Em tese, este modelo se revelou um fracasso: no plano vertical, que delimita a interação entre o Poder Central (fraco) e os entes subnacionais (fortes), a presença de rivalidades, tensões e a ausência de laços de cooperação governo, comprometem o equilíbrio federativo; no plano horizontal, além de uma crença na ideia de haver certa homogeneidade econômica entre os territórios, crescem as disparidades econômicas e sociais entre as unidades subnacionais, em virtude das relações diferenciadas e desiguais de poder existente entre seus membros (OLIVEIRA, 2007).

O federalismo cooperativo, cujo pressuposto consistia em uma intervenção do Estado na economia como essencial para corrigir as falhas do mercado e aumentar a eficiência do sistema, também apresenta algumas limitações. O empoderamento do Poder Central em detrimento da debilidade política e fiscal dos entes subnacionais tem consequência nas relações federativas, que se fragilizam, bem como repercute na ineficiência do modelo, seja pela ausência de competição ou concorrência, seja pelo descontrole dos gastos governamentais.

Na CF/1988, que adotou o modelo de federalismo cooperativo (Almeida, 2005), definiu-se que para grande parte das políticas sociais seria empregado o formato de competências concorrentes, sendo que a União teria as prerrogativas para regulamentar as competências comuns, gerando capacidades diferenciadas de coordenação no federalismo brasileiro. Assim, qualquer ente federativo estaria autorizado a implementar programas nas áreas de políticas sociais (saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento), mas sem a obrigatoriedade

constitucional de realizar programas nas respectivas áreas. No que tange à coordenação entre os níveis de governo, o governo central concentrou a autoridade nas relações federativas, sendo o principal financiador, bem como o normatizador e coordenador das relações intergovernamentais, mostrando-se fundamental a indução vertical das políticas. Essa concentração foi essencial para a redistribuição de bens e serviços sociais, com o escopo de reduzir as desigualdades entre os entes federados (ARRETCHE, 2004).

Beneficiam-se deste processo descentralizante os estados e principalmente os municípios, que passam a ser reconhecidos como entes federativos autônomos. Entretanto, vale destacar as intensas diferenças de capacidade entre governos subnacionais e a falta de incentivos institucionais, os quais tendem a produzir comportamentos competitivos, aumentando, portanto, a complexidade do arranjo federativo brasileiro (Souza, 2005).

Para Almeida (2005), este formato descentralizante proposto pelo texto constitucional traz consequências para as relações intergovernamentais em distintas áreas de políticas públicas, dado o seguinte contexto:

O modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005:32).

No campo educacional, em que se insere o programa descentralizado a ser analisado neste trabalho, o provimento da educação é de competência comum aos três entes, para o qual concorre a União, os Estados e o Distrito Federal, sendo que a União tem a primazia privativa de regular e normatizar as diretrizes e bases da educação em todo o território, sobrando aos estados apenas um poder residual de legislar neste campo, dado que a elaboração e execução de seus planos educacionais devem estar em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação. Além do poder normativo, cabe à União também o financiamento da educação, em caráter supletivo, em todos os níveis, tal como o prescrito no artigo 211 da CF/1988:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade

do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2014).

No artigo 208 da Carta consta como prerrogativa do Estado a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, estendendo-se àqueles que também não se encontram dentro da faixa etária regular, bem como a progressiva universalização do ensino médio gratuito, sendo este último sua prioridade. Aos municípios cabe o provimento da educação infantil e do ensino fundamental, sendo assistido financeira e tecnicamente pela União e pelo seu respectivo estado. Machado e Palotti (2015:65) argumentam que, a despeito das diferentes atribuições instituídas a cada nível governamental, e dos diferentes graus de sucesso nas políticas setoriais, a cooperação tem sido um componente presente entre as esferas de governo.

1.2.2 FEDERALISMO FISCAL E A REGULAÇÃO FEDERAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Ressalta-se que, ao tratarmos de descentralização federativa, referimo-nos aos diversos e distintos mecanismos institucionais de devolução de poder político e de competências do nível nacional para os níveis subnacionais (NORRIS, 2008). Assim, nota-se que um dos efeitos da Constituição de 1988 foi a ampliação da descentralização. Essa nova conjuntura significou, não só transferir recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, dar aos municípios maior autonomia e reconhecê-los como terceiro ente da federação. Entretanto, garantir a qualidade dessa descentralização ainda permanece como desafio da federação brasileira, tendo em vista fatores como a baixa capacidade administrativa local, a má distribuição dos gastos públicos municipais e as dificuldades de cooperação entre os entes subnacionais.

Reiterando esta visão no campo das relações intergovernamentais, Abrucio *et al* (2010) argumentam que:

A articulação entre os níveis de governo, por sua vez, foi o “patinho feio” desta história, seja porque teve mais dificuldades iniciais para implementação, seja porque os estudiosos estavam mais preocupados com o cabo de guerra entre centralização e descentralização, e não com os arranjos de coordenação e cooperação entre os entes (ABRUCIO, FRANZESE e SANO, 2010:177).

Segundo Soares (2015), o estabelecimento do pacto federativo envolve as garantias constitucionais na estrutura constituída e nos processos decisórios, o que nos permite classificar graus de centralismo e descentralização federativa. Esta última se relaciona aos governos subnacionais em quatro aspectos: 1) *descentralização política*, que traduz a garantia constitucional e legal às unidades subnacionais para constituição de seus governos por meio de eleições diretas; 2) *descentralização administrativa*: traduz-se na distribuição de competências administrativa entre os níveis de governo, dotando-os de capacidade para gerir sua própria estrutura e políticas públicas; 3) *descentralização legislativa*: constituição de casas legislativas nos níveis subnacionais para a constituição de suas próprias leis; 4) *descentralização fiscal*: capacidade financeira que usufrui cada esfera de governo subnacional para implementar políticas públicas, preservada a autonomia para escolher as áreas em que prefere atuar, seja através de sua própria arrecadação ou advinda de transferências intergovernamentais. . Entretanto, Arretche (2012) analiticamente pondera que a outorga de autoridade política não é condição necessária para que governos subnacionais obtenham e gastem recursos próprios, dado a capacidade decisória e de regulação do governo nacional.

Para Arretche (2012), a não congruência entre as distintas dimensões da descentralização deve ser ponderada. A autora define três tipos de descentralização, quais sejam: 1) *descentralização política*; 2) *descentralização fiscal*, e; 3) *descentralização de competências (policy-making)*. As duas primeiras dialogam com os conceitos utilizados por Soares (2015) e a terceira refere-se à responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*), o que não implica uma aproximação da autoridade decisória em torno destas políticas (*policy decision-making*). Na argumentação da autora:

mesmo que governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões sobre políticas públicas podem ser fortemente afetadas pela regulação dos níveis superiores de governo. Tais mecanismos institucionais implicam limitações à autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias atividades, ainda que não afetem sua autonomia política, isto é, não afetem a preservação dos mandatos de seus governos (ARRETICHE, 2012:151).

Ainda, evidências empíricas encontram correlação entre indicadores de grande descentralização fiscal e de competências com a limitação da autonomia local, dado que o desempenho das funções descentralizadas está associado à forte regulação e supervisão do governo federal (ARRETICHE, 2012).

Segundo Machado e Palotti (2015), a década de 1990 marca um novo cenário nas relações intergovernamentais no Brasil, quando a União recupera sua capacidade de coordenação federativa, por meio de transferências condicionadas, as quais pressionam os governos subnacionais a aderirem a diferentes programas federais nas áreas de políticas públicas. A argumentação dos autores converge para uma mescla do federalismo centralizado e do federalismo cooperativo que caracterizam melhor o desenho institucional do federalismo brasileiro:

De qualquer forma, as transferências intergovernamentais condicionadas agregam novos elementos à discussão sobre o caráter do federalismo brasileiro. Detentora de recursos financeiros e poder normativo, além de burocracia especializada e recursos informacionais diferenciados, o Executivo federal as adotou como estratégia privilegiada para indução da agenda social dos governos subnacionais, que sob significativas restrições fiscais têm aderido aos programas federais. Tal cenário converge para o *federalismo centralizado*, nos termos definidos pela ACIR (1981), em que governos subnacionais se comportam como *agents* da União; mas também, supostamente, contempla atributos do *federalismo cooperativo*: a configuração de arenas intergovernamentais de caráter federativo para pactuação em torno de programas, projetos e distribuição de responsabilidades e recursos entre as três esferas de governo (MACHADO E PALOTTI, 2015:70).

Os achados dos autores convergem com o pressuposto por Arretche (2012) ao analisar a regulação federal exercida sobre os governos subnacionais pós a CF/1988. Ao constatar a elevação do gasto municipal em políticas sociais de sua competência – em 2006, a média de gasto era em torno de 70% do total de suas receitas –, a autora conclui que os percentuais de gasto não poderiam ser explicados pela iniciativa autônoma dos municípios, sequer pelos efeitos da descentralização fiscal sobre as decisões alocativas dos governos locais ou pela expressão de preferência dos cidadãos, e sim pela regulação do governo central sobre as finanças dos governos subnacionais, amparados por regras constitucionais de vinculação de receita, no caso, 25% na área da educação e 15% na área de saúde. Segundo a autora:

Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Elas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos (ARRETICHE, 2012:189).

Tal vinculação ocorreu com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),

em 1996, posteriormente substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Mais especificamente, por meio das Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 53/2006, respectivamente, 15% da receita disponível de estados e municípios deveria ser destinada ao ensino fundamental, com limitação de gasto de 60% com salário dos professores. Soma-se a esse contexto a imposição de regras gerais para a política previdenciária municipal e restrições de gasto com pessoal ativo e inativo condicionados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Arretche (2012), a justificação para dada regulação federal ancorava-se nas latentes desigualdades horizontais e verticais de capacidade de gasto, as quais repercutiam nas desigualdades de carreira e salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, assim como no nível de gasto/aluno. Em termos mais amplos, a regulação federal tem sido empregada no território brasileiro para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais.

Em suma, no tocante à relação central-local, a despeito de uma possível interpretação de alta centralização federal, *vis-à-vis* a capacidade de legislação e supervisão da União (*policy decision-making*) sobre a execução de políticas dos governos subnacionais (*local policy-making*), é possível conceber nas instituições federativas elementos compensatórios que visam à equalização da enorme heterogeneidade social e territorial peculiares à natureza do federalismo brasileiro. Para Arretche:

Esse não é necessariamente um jogo de soma zero, pois cada nível de governo desempenha distintos papéis. Enquanto a União compromete os governos locais com certas políticas, por meio de suas funções regulatórias – evitando assim uma corrida para baixo no gasto em saúde e educação –, os governos locais detêm autoridade sobre a execução de políticas. Além disso, sua autonomia política lhes permite a possibilidade de discordância. Como resultado, mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer de sua autonomia política quer de sua autoridade sobre a execução de políticas (ARRETCHÉ, 2012:200)

Dito de outra forma, a coordenação federativa, seja por meio de mecanismos de cooperação ou indução, subjaz à complexidade do arranjo federativo brasileiro.

CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: um caso de descentralização

Para Dye (1972), o que governo escolhe não fazer exerce o mesmo impacto na sociedade quanto às ações que ele decide fazer. Ainda, segundo Dye (1972) o deslocamento da ciência política para a política pública requer uma explicação dos processos e contornos políticos em termos de uma descrição e explicação das causas e conseqüências da atividade do governo. Trata-se de esforço que envolve uma descrição do conteúdo da política pública, uma análise do efeito de vários arranjos institucionais e processo político sobre a política pública, uma investigação sobre as conseqüências das diversas políticas públicas para o sistema político e uma avaliação do impacto das políticas públicas na sociedade, tanto em termos de conseqüências esperadas quanto inesperadas.

É dentro deste espectro que situamos o campo de análise de políticas públicas, que lida com a complexidade de fenômenos sociais, por vezes de difícil mensuração conceitual e analítica. Conforme Dye (1972), análise de políticas incentiva os acadêmicos a enfrentar questões críticas da política com as ferramentas de investigação científica. Tal campo pode ser rotulado como a resposta do pensamento humano à demandas, as quais as ciências sociais tornam mais relevantes para os problemas da nossa sociedade. Para este autor, numa perspectiva metodológica, a análise de políticas públicas envolve três premissas importantes. A primeira é que se centra mais na explicação dos fatores causais do que na prescrição destes fatores. A segunda recai na produção de inferências por meio de procedimentos rigorosos para confirmar as causas e conseqüências das políticas públicas. Por último, a análise de políticas públicas constitui-se em um esforço de desenvolver teorias gerais sobre políticas públicas que sejam confiáveis e que possam ser replicadas a diferentes instituições governamentais e a diferentes áreas de políticas públicas.

Dessa forma, a investigação proposta dialoga com Dye (1972) com relação à terceira premissa, no sentido de buscar compreender se diferentes formas de descentralização em mais programas como o PNAE é, necessariamente, melhor para sua implementação, a partir do que os casos estudados permitem verificar.

Neste sentido, para discorrer sobre o processo de descentralização desta política específica, objeto de análise desta pesquisa, este capítulo será dividido em

quatro partes. A primeira tratará sobre a descentralização na política de educação do Brasil do ponto de vista normativo. A segunda, decorrente da primeira, discutirá sobre a política de alimentação escolar, que somente em 2010 passa a ser reconhecida como direito social (EC nº 64/2010), reiterando a sua relevância no contexto de análise enquanto política pública. Na sequência, serão detalhadas as especificidades do Programa de Alimentação Escolar – PNAE, com relação às formas de gestão implementadas no nível local, consoante ao processo de descentralização desta política. Por fim, delinear-se-á a estratégia de avaliação do PNAE, posto ser este o objetivo deste trabalho.

2.1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO BRASIL

Configurando-se como um direito social na CF/1988, a educação pública, assume um caráter universal e gratuito, preconizando-se formas de colaboração entre estados, o DF e municípios por meio de seus sistemas de ensino para a efetivação deste direito, no que se refere ao ensino obrigatório conforme estabelecido pelo artigo 211, parágrafo 4º (BRASIL, 2014).

O provimento da educação pública é de competência comum aos três entes, para o qual concorre a União, os Estados e o DF, sendo que a União tem a primazia privativa de regular e normatizar as diretrizes e bases da educação em todo o território, sobrando aos estados um poder residual para legislar neste campo, dado que a elaboração e execução de seus planos educacionais devem estar em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação. Além do poder normativo, cabe à União também o financiamento da educação das instituições de ensino federal e garantia de um padrão mínimo de qualidade do ensino público mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por meio de função redistributiva e supletiva (BRASIL, 2014).

No artigo 208 da Carta Constitucional consta como prerrogativa dos estados a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, estendendo-a também àqueles que não se encontram dentro da faixa etária regular, bem como a progressiva universalização do ensino médio gratuito, sendo este último sua prioridade. Aos municípios cabe o provimento da educação

infantil e do ensino fundamental, sendo assistido financeira e tecnicamente pela União e pelo seu respectivo estado.

A regulamentação dos princípios, regras e organização da política educacional prescrita no texto constitucional encontra-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que demanda a criação de planos de educação nacional, estaduais e municipais para articulação de seus sistemas de ensino. Com base nesta legislação, prevê-se que a União, os estados e os municípios atuem em regime de colaboração na organização dos seus respectivos sistemas de ensino, destacando-se, entretanto, a elevada capacidade regulatória da União, dado que compete à União *a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais*. Dentre as atribuições da União, cabe a ela a responsabilidade financeira e técnica pelas instituições federais de ensino; assistir técnica e financeiramente os estados e municípios, em caráter redistributivo e supletivo, para a manutenção de seus sistemas de ensino para o atendimento da escolaridade obrigatória; em colaboração com os demais sistemas de ensino, elaborar o Plano Nacional de Educação, estabelecer competências e diretrizes para todos os níveis da educação básica (infantil, fundamental e médio); bem como assegurar processo nacional de avaliação para monitoramento da qualidade do ensino. Aos estados e Distrito Federal, além da organização e manutenção de seus sistemas de ensino, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, compete a eles atuar, prioritariamente, no ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios fica instituída a responsabilidade com a educação infantil (creches e pré-escolas) e, prioritariamente, com o ensino fundamental, podendo somente atuar em outras modalidades de ensino quando esgotarem o cumprimento das atribuições sob sua competência (BRASIL, 1996).

Conforme Araújo (2010) ainda não se arregimentou as bases de um regime de colaboração no sistema federativo brasileiro, justificado primeiramente pelo tamanho e heterogeneidade da Federação, em que estados e municípios dependem sobremaneira das transferências intergovernamentais e, segundo, pela falta de clareza e regulamentação do que consistiria tal regime. Para a autora, o

prevalente são as formas de coordenação vertical, inclusive o princípio da subsidiariedade¹¹ que pode potencializar os graves problemas de descentralização com desestatização e privatização presentes na política educacional brasileira. Para a autora:

tal regime de colaboração deve prever a cooperação tanto vertical, quanto horizontal dos entes federados com mecanismos de interpenetração e não de interdependência e, ainda mais importante, no caso brasileiro, com mecanismos bem definidos de redistribuição de recursos e competências (ARAÚJO, 2010:761).

Nesta mesma direção, Cury (2002, 2010) concorda com a autora quanto à falta de definição dos elementos constitutivos de um regime de colaboração, com possíveis consequências para o arranjo federativo. Em sua argumentação, o autor afirma:

*Outro óbice importante, até agora, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências é a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem-estar* dos cidadãos brasileiros. Na ausência de tal definição e que dela decorresse um sistema de estrangulamentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal” (CURY, 2002:173).*

Para Abrucio (2012), a criação um sistema de políticas públicas, como o que foi estabelecido para a área da saúde, que articulasse os níveis de governo, ainda não foi possível na política educacional. Para tanto, o que existe é uma intenção constitucionalizada que configura o Regime de Colaboração e algumas práticas isoladas de associativismo territoriais entre governos, no nível horizontal. Conforme Abrucio, formas de efetivação do Regime de Colaboração pode se dar por meio da articulação vertical entre estados, município e também a União; e por meio da cooperação horizontal, em consorciamentos estritamente intermunicipais¹².

¹¹ A subsidiariedade é uma ideia e um princípio que consiste na defesa de políticas diretamente conduzidas pela autoridade e/ou instituição mais próxima do cidadão (ARAÚJO, 2010:756). Segundo Bercovici (2003 *apud* ARAÚJO, 2010:757), no contexto neoliberal, o princípio da subsidiariedade se destaca em estados federais associando-se à ideia da eficiência e otimização das funções públicas melhor realizadas nas esferas de atuação das unidades subnacionais, mediante mecanismos de descentralização e desestatização.

¹² Destaca-se a aprovação da Lei nº 11.107/2005, que disciplina sobre a contratação dos Consórcios Públicos.

2.2 A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Para retratarmos-nos à política de alimentação escolar, reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional nº 64/2010, não podemos prescindir do conceito de descentralização de competências ou da *policy-making* (ARRETCHE, 2012). Segundo Arretche (1999:137), a descentralização de competências se refere à *institucionalização no plano local (unidades de governo) de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais*.

Uma das formas de implementação de políticas públicas sociais é condicionar repasses de recursos federais aos entes subnacionais que se habilitem para a realização de programas ou para a implementação de uma política, o que pode requerer maior ou menor participação no custeio da esfera de governo subnacional, normalmente os municípios (ABRUCIO e FRANZESE, 2007). Estas transferências e recursos federais podem acontecer através de mecanismos distintos, do ponto de vista jurídico e institucional, em termos de obrigações e prerrogativas disponíveis aos diferentes entes governamentais, como é o caso dos convênios, dos contratos de repasses e de incentivos financeiros federais.

Nos convênios são estabelecidas as condições para tais repasses para a realização de programas, projetos ou atividades de interesse comum, porém tendo duração definida. Nos contratos de repasse há intermediação de instituições ou agências financeiras federais para a execução e programas governamentais. Em relação aos incentivos financeiros federais, o autor refere-se a um conjunto de transferências federais, incluindo as transferências obrigatórias (no caso da educação, o Fundeb/Fundef e o Salário-educação), que possuem poder estruturante nas políticas sociais, uma vez que não estão sujeitas a negociações e barganhas federativas, legitimando, portanto, a capacidade de coordenação e indução da União. Tais transferências são discricionárias¹³, de vigência indeterminada, portanto estáveis e regulares, condicionadas às normativas nacionais de políticas específicas (MACHADO, 2014a; 2014b).

Nestas transferências prescrevem-se requisitos universais a serem atendidos pelos governos subnacionais que, uma vez habilitados, devem lhes dar destinação

¹³ Transferências discricionárias referem-se a “transferências a Estados e Municípios sem vinculação a nenhum dispositivo legal que determine rigidamente o montante, bem como o momento da realização do dispêndio.” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 53).

específica, podendo contar com fluxos regulares de transferência, sendo geralmente repassados diretamente de fundos nacionais para fundos de estados ou municípios.

No caso do Programa de Alimentação Escolar - PNAE, a firmação de convênios entre os entes executores subnacionais, momento que demarca este movimento de descentralização de recursos e da gestão do programa, iniciou-se em 1994 e permaneceu até 1998, quando o repasse passou a ser automático para o município ou para o estado (MP nº 1.784/1998) para que estes o executassem da forma mais condizente com sua realidade local (*policy-making*), obedecendo às normativas e diretivas do órgão gerenciador central (*policy decision-making*). Anterior a 1994, o órgão gerenciador nacional é que era responsável por toda execução do programa, desde a elaboração dos cardápios até a distribuição dos gêneros alimentícios em todo o país. Em publicação do IPEA (2009) que realizou uma historização das políticas sociais brasileiras, Castro e colaboradores reconstitui a trajetória da política de alimentação escolar, anteriormente denominada 'merenda escolar'. Segundo os autores:

A despeito de alguns ensaios terem sido realizados no passado, a descentralização tem início, de fato, em 1992. Em sua etapa inicial, até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização. Ao fim dessa fase, a extinta Fundação de Apoio ao Educando (FAE) já repassava todos os recursos aos estados, encerrando, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda do escolar. A segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, caracterizou-se pela forte adesão dos municípios ao programa. Há, ainda, o formato duplo, com o programa sendo operado simultaneamente pela prefeitura e pela Secretaria Estadual da Educação, e cada um cuidando de sua própria rede de ensino. Também se verificou, nesses anos, que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados e marcado pela transferência dos recursos diretamente para as escolas. Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, deslocando para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios (CASTRO *et al*, 2009:91).

Ressalta-se que somente a partir da Constituição de 1988 (arts.6º e 208, inc. VII) foi assegurado aos estudantes do ensino fundamental o direito à alimentação escolar em todo o território (BRASIL, 2014). Os outros níveis de ensino foram gradualmente contemplados após o ano 2000, conforme Quadro 1, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estende o atendimento ao educando em todas as modalidades da educação básica, por meio de programas suplementares.

Quadro 1 - Aspectos normativos do atendimento escolar no PNAE – 2000 a 2017

PERÍODO	MODALIDADE DE ENSINO ATENDIDA	LEGISLAÇÃO DO FNDE
2000-2003	Creches	Resolução nº 07, de 08 de março de 2000
2004	Pré-Escola Ensino Fundamental	Resolução nº 15, de 16 de junho de 2003 Resolução nº 35, de 1º de outubro de 2003
2005		Resolução nº 21, de 27 de maio de 2005
2006-2008	Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Creches e escolas (indígenas e quilombolas – I/Q)	Resolução nº 5, de 24 de março de 2006 Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004 Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006 Resolução/fnde/cd nº 38 de 19 de agosto de 2008
2009	Creches Pré-Escola	Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009 Resolução nº 42, de 10 de agosto de 2009
2010-2011	Ensino Fundamental	Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009
2012	Ensino Médio Educação de jovens e adultos – EJA Creches e escolas – I/Q Programa Mais Educação – PME	Resolução nº 8, de 14 de maio de 2012
2013-2016	Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Ensino Médio Educação de jovens e adultos – EJA Creches, pré-escolas e escolas – I/Q Programa Mais Educação – PME Atendimento Educacional Especializado – AEE	Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013
2017	Creches Pré-Escola Ensino Fundamental Ensino Médio Educação de jovens e adultos Creches, pré-escolas e escolas – I/Q Programa Mais Educação – PME Ensino Médio em tempo integral	Resolução nº 01, de 08 de fevereiro de 2017 Resolução nº 11, de 30 de dezembro de 2016 Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013

Fonte: Elaboração própria

* Todas as resoluções encontram-se disponíveis no site institucional do FNDE, em <http://www.fnde.gov.br/>.

No âmbito da União, a autarquia federal responsável pela execução das políticas educacionais é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, criado em 1968 (Lei nº 5.537/68), prestando assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios para a execução das políticas sob sua competência. Mas foi somente em 1998 que este órgão assumiu o gerenciamento do Programa de Alimentação Escolar, por meio da Resolução nº 03/1998. Em termos normativos, a política de alimentação é disciplinada pela Lei nº 11.947/2009, Resolução nº 26/2013, Resolução nº 04/2015 e Resolução nº 11/2016 (FNDE, 2017).

Os recursos financeiros do Programa são destinados, de forma suplementar, ao fornecimento de alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) das escolas públicas e filantrópicas. Recentemente, por meio da Resolução nº 11/2016 (FNDE, 2017), foram incluídos os alunos do ensino médio em tempo integral. Tais repasses ocorrem de forma automática, sem a necessidade de quaisquer convênios ou outras formas de ajuste entre o órgão federal e as entidades executoras (Lei nº 11.947/2009) (FNDE, 2017). Segundo estimativa do FNDE (2017), os recursos previstos para cobertura do programa de alimentação escolar, para o ano de 2015, alcançaram um montante de R\$ 3,76 bilhões em atendimento a 41,5 milhões de estudantes beneficiários do Programa, sendo que 30% destes recursos devem ser empregados na compra direta de produtos da agricultura familiar para estímulo do desenvolvimento social e econômico das comunidades locais (Lei nº 11.947/2009) (FNDE, 2017). Estes recursos originam-se das contribuições sociais e de outros recursos orçamentários, a partir da tributação de programas de assistência e previdência, arrecadação de loterias e Finsocial (BRASIL, 2014). Em relação ao repasse dos recursos às entidades executoras para a manutenção e desenvolvimento de suas respectivas redes de ensino, por meio de transferências automáticas, o relativo ao fornecimento de alimentação equivale à maior parcela, comparando-se outros programas de atendimento ao educando, como transporte escolar, livro didático etc (FNDE, 2017).

Os recursos do programa proporcionam a cobertura para 200 dias letivos, repassados em dez parcelas mensais, de fevereiro a novembro, para o conjunto dos alunos matriculados na educação básica regular das redes federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar do ano anterior (Portaria nº 251/2000; Resolução nº 26/2013), considerando-se o valor per capita para cada nível de ensino (FNDE, 2017). Os recursos devem ser empregados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. Este último constitui fator importante para se definir o percentual das necessidades nutricionais diárias a serem ofertadas ao público-alvo, que varia de 20% a 70%, conforme a faixa etária dos escolares, ou em detrimento de sua situação socioeconômica, como é o caso das escolas indígenas e quilombolas. Outros programas como o Programa Mais Educação, o Atendimento Educacional Especializado e o Ensino Integral são extensões da jornada regular de

ensino, com objetivos específicos a cada programa. Os valores per capita estão discriminados no Quadro 2, concomitante com a regulamentação apresentada no Quadro 1, conforme cada modalidade de ensino. Importante notar a estagnação monetária em algumas modalidades de ensino, especialmente o ensino fundamental e médio, que não sofreu reajuste de 2010 a 2016, tendo tal ocorrido em 2017 motivado por critérios políticos, como a reforma do novo ensino médio.

Quadro 2 - Evolução do valor per capita de repasse para o Programa de Alimentação Escolar, por modalidade de ensino atendida – 2000 a 2016 (em R\$)

MODALIDADE DE ENSINO	2000-2003	2004	2005	2006-2008	2009	2010-2011	2012	2013-2016	2017
Creches	0,06	0,18	0,34	0,22	0,44	0,60	1,00	1,00	1,07
Pré-escola	0,06	0,13	0,18	0,22	0,22	0,30	0,50	0,50	0,53
Ensino fundamental	0,13	0,13	0,18	0,22	0,22	0,30	0,30	0,30	0,36
Escolas – I/Q			0,34	0,44	0,44	0,60	0,60	0,60	0,64
Ensino médio					0,22	0,30	0,30	0,30	0,36
EJA					0,22	0,30	0,30	0,30	0,32
PME					0,66	0,90	0,90	0,90	1,07
AEE								0,50	0,53
Ensino Médio integral								2,00	2,00

Fonte: FNDE, 2017

Conforme o quadro pode-se perceber que houve uma abrangência significativa de outras modalidades de ensino no aporte de recursos financeiros para a alimentação escolar, especialmente após o ano de 2009.

2.3 A GESTÃO LOCAL DO PNAE SOB AVALIAÇÃO

Os modelos de gestão adotados pelos governos subnacionais, em relação ao processo de descentralização da política nacional de alimentação escolar, configuram em si mesmos diferentes alternativas no sentido de centralizar ou descentralizar a gestão do programa no âmbito das prefeituras municipais. Eles podem ser definidos da seguinte forma (FNDE, 2008; STOLARSKI, 2005):

- 1) Na *gestão centralizada*, também denominada municipalização, as entidades executoras (prefeituras municipais) são encarregadas por toda execução do

Programa: recebem os recursos financeiros, compram os produtos alimentícios (perecíveis e não perecíveis) e os distribuem para toda a rede escolar de sua jurisdição;

- 2) Na *gestão escolarizada* as entidades executoras são as unidades de ensino. O município recebe os recursos e os transfere, mediante termo de compromisso, às unidades de ensino públicas ou filantrópicas, às quais competem a operacionalização do recurso exclusivamente para a compra dos gêneros alimentícios, conforme o determinado em legislação específica. Outros itens da infraestrutura e de recursos humanos e financeiros relacionados à implementação da política, bem como o processo de supervisão e monitoramento da execução fica sob a responsabilidade do município. Trata-se da forma mais descentralizada de gestão;
- 3) Na *gestão terceirizada*, após o recebimento do recurso pelo órgão federal, o município, por meio licitatório, contrata uma empresa que será responsável pelo fornecimento de refeições aos escolares. Entretanto, todas as despesas referentes à contratação da empresa, distribuição das refeições, e outras decorrentes do processo de terceirização, fica a cargo da Entidade Executora ou EEx (prefeitura municipal). O recurso advindo do órgão federal se limita ao pagamento dos alimentos pela empresa contratada.
- 4) Na *gestão mista*, como nas modalidades anteriores, a entrada do recurso na EEx acontece da mesma forma, porém a destinação deste pode ocorrer de modos distintos: a) a EEx compra e distribui parte dos gêneros alimentícios (não perecíveis) e repassa parte do dinheiro para que as escolas adquiram os produtos perecíveis; ou 2) a EEx compra e distribui gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para escolas localizadas em zonas rurais e transfere recursos para que as escolas urbanas adquiram autonomamente seus alimentos.

Enquanto política nacional descentralizada pela Lei nº 8.913/1994, a execução do PNAE é coordenada pelos órgãos: 1) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelo gerenciamento e normatização do programa e pela transferência do recurso financeiro federal às entidades executoras; 2) as entidades executoras: no caso das capitais, são as prefeituras municipais as responsáveis pela execução do programa; 3) o Conselho

de Alimentação Escolar (CAE) – órgão colegiado composto por representantes do Poder Executivo, Legislativo e sociedade (professores e pais de alunos), responsável pela fiscalização e monitoramento da execução do programa em cada EEx.

Com a finalidade de apresentar um diagnóstico situacional da produção acadêmica que analisa a operacionalização e resultados do programa decorrente do formato de gestão adotado, faremos uma breve revisão dos estudos empíricos disponíveis na literatura, os quais, em alguns aspectos, podem dialogar com a pesquisa proposta.

O mais recente foi realizado por Magno (2014), que analisou as características nutricionais dos cardápios da alimentação escolar em escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo, nos anos 2005, 2008 e 2012, implementados sob os modelos de gestão centralizada (autogestão) e gestão terceirizada, centrando sua análise no indicador de efetividade nutricional. Em um dos itens que analisou a operacionalização do cardápio, parâmetro também abrangido por esta pesquisa, a autora constatou diferenças significativas entre cardápios oferecidos em ambos os modelos de gestão, assim como redução da qualidade nutricional dos cardápios, no período analisado, concernentes ao modelo de autogestão. Aponta-se certa ausência de uniformidade entre os cardápios, visto que tais são elaborados pelo Departamento de Alimentação Escolar do município.

Em outro estudo recente, Gabriel (2013) desenvolveu um modelo avaliativo para a gestão municipal do PNAE e o aplica aos dez maiores municípios de Santa Catarina com objetivo de saber se a gestão municipal do PNAE cumpriria o previsto como função institucional para a efetivação do Programa. Para isso, o modelo avaliativo, utilizando o Método Delphi, compreendeu duas dimensões de análise: 1) político-organizacional e 2) técnico-operacional, composta de 22 indicadores aglutinados em seis subdimensões (recursos, atuação intersetorial e controle social, pertencentes à primeira dimensão; e eficácia alimentar e nutricional, monitoramento alimentar e nutricional, e atuação pedagógica para a alimentação saudável, pertencentes à segunda dimensão). A construção de indicadores baseou-se na disponibilidade dos dados em documentos locais e por meio de entrevistas estruturadas com nutricionistas do PNAE, contemplando a verificação das atribuições de responsabilidade municipal. Ao final este trabalho apontou resultados

pouco satisfatórios na gestão do PNAE, revelando inadequações no planejamento e gestão do programa. A pesquisa de Gabriel difere desta no sentido dos métodos de análise, visto que esta optou por uma análise mais qualitativa dos resultados da implementação sob o ponto de vista de gestores e conselheiros.

Gabriel (2013) constatou, na dimensão político-organizacional, que 60% dos casos foram avaliados como regulares e 40% como ruins, com destaque para o indicador *‘apoio institucional ao controle social*, que alcançou melhor desempenho em oito dos 10 municípios, embora nesta subdimensão relacionada ao controle social, em termos da *‘regularidade’* e do *‘perfil da atuação do CAE’*, 60% dos casos obteve conceito ruim. Já o indicador *‘atuação intersetorial entre escolas e as Unidades Básicas de Saúde’*, obteve pior avaliação em todos os municípios. Igualmente o indicador *‘monitoramento alimentar e nutricional’*, no quesito da vigilância nutricional dos escolares, atingiu conceito ruim em todos os municípios, na dimensão técnico-operacional. No seu conjunto, esta dimensão aponta 90% dos casos com baixo desempenho. Na subdimensão *Eficácia Alimentar e Nutricional*, dois indicadores apresentaram resultados bastante insatisfatórios, sendo que a *‘adequação da oferta’* foi avaliada como ruim e a execução do cardápio como regular, em 80% dos casos.

Também a subdimensão Monitoramento alimentar e nutricional apresentou resultados deficitários em todos os casos. Baixo desempenho também foi constatado na subdimensão *‘Atuação pedagógica para a alimentação saudável’* na maioria dos casos, revelando a falta de ações de estímulo à educação alimentar e nutricional.

Quanto aos modelos de gestão, seis municípios adotavam a gestão centralizada, três a gestão terceirizada e um a gestão mista, embora a autora ressalte que não se buscou correlação entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão para os dez municípios analisados.

Carvalho (2012) também desenvolveu uma proposta de avaliação do PNAE para municípios do Estado do Rio de Janeiro com serviços próprios de alimentação escolar, com o uso de 87 indicadores, destes, 19 qualitativos e 68 quantitativos, distribuídos em seis dimensões de avaliação (gestão, promoção da alimentação saudável, controle e participação social, desenvolvimento local, qualificação dos atores e opinião dos atores). A versão final dos indicadores e escores propostos não

foi testada empiricamente, conseqüentemente, não produziu resultados, entretanto serviu para aprimorar os instrumentos de avaliação para esta política em específico. Destaca-se, porém, que alguns indicadores mencionados na pesquisa de Carvalho convergem com a organização dos parâmetros adotados no presente estudo.

Soares (2012) propôs como objeto de estudo a construção de um protocolo de indicadores para análise do PNAE na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada por meio de três dimensões e seus respectivos princípios norteadores: a dimensão da gestão (eficácia, transparência e responsabilidade), com a utilização de 10 indicadores; a dimensão da operacionalização e implementação do programa (inclusão, não discriminação e equidade), com utilização de 6 indicadores; e a dimensão social (participação e “apoderamento¹⁴” dos titulares de direitos), com utilização de 4 indicadores. O modelo foi aplicado no município de São Francisco do Conde/BA e a modalidade de gestão adotada neste município é a gestão terceirizada. Segundo a autora, embora não tenha sido seu objetivo avaliar a modalidade adotada, foi necessário considerar diferenciais gerados por esse modelo, o que permitiu identificar, em todas as dimensões analisadas, mais limitações que oportunidades para o respeito, a proteção e a garantia do DHAA na implementação do PNAE em âmbito local. Alguns indicadores foram igualmente utilizados para a formatação da unidade de análise desta pesquisa.

Na dimensão da gestão, a maior limitação identificada foi a ausência de mecanismos operacionais (instrumentos normativos, estratégias para alcançar populações mais vulneráveis, baixa capacidade em recursos humanos) e comunicacionais, de forma a divulgar o conceito e suas conseqüências entre os envolvidos com o programa na esfera central e local.

Na dimensão da operacionalização, pontos positivos foram remetidos à cobertura do programa e regularidade na oferta da alimentação, embora tenha sido inexistente o elemento informacional sobre o DHAA aos seus beneficiários, assim como não se pode fazer alusão à existência de processo de monitoramento e avaliação sistemático do programa.

¹⁴ Segundo Burity et al (2010 *apud* SOARES, 2012:19), compreende-se como *apoderamento dos titulares de direitos* o sujeito titular dos DH's informado e dotado de instrumentos que lhe permitam reivindicar do Estado ações corretivas e compensações quando seus direitos são violados, o que o torna sujeito e não objeto de uma política.

Por fim, na terceira dimensão sobre o controle social, os portadores de direitos declararam desconhecimento do programa e falta de participação na execução, além de o CAE encontrar muitas dificuldades para seu funcionamento e cumprimento do programa de forma eficaz, sendo algumas de natureza estrutural.

Valeriani (2011) avaliou o modelo de gestão escolarizada no Estado de Goiás e compilou seus resultados em 51 escolas da rede de ensino estadual e 04 subsecretarias regionais de ensino quanto à eficiência e eficácia da política, utilizando variáveis como a composição nutricional dos cardápios e das refeições oferecidas, os custos e a aceitação da alimentação escolar, as condições operacionais relacionadas a recursos humanos, equipamentos, utensílios, estrutura de distribuição da refeição e a presença de cantinas, uma vez que em 1995 o modelo de gestão, que era centralizado, migrou para um modelo de gestão descentralizado. A autora também afirma que, independente do modelo de gestão adotado, deveria haver controle de todas as etapas do processo, pois algumas dificuldades apresentam-se no cumprimento dos cardápios, no índice de adesão e/ou entraves na operacionalização, sendo que *os resultados devem ser comparados com as metas estabelecidas no planejamento* (op.cit., 2011:106).

Em termos da composição nutricional e do valor calórico das refeições, os valores médios encontrados foram inferiores aos estabelecidos pelo PNAE, representando um déficit calórico que variou de 28%, para alunos do ensino fundamental II (6º ao 9º anos) e do ensino médio, a 55%, para os alunos do ensino fundamental I (1º ao 5º anos). Em relação aos cardápios planejados, 23% não foram cumpridos, justificado pela não entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores, que alegam inadimplência na quitação dos pagamentos pelas escolas, que por sua vez apontam atrasos no recebimento dos recursos, ou seja, uma rede de atores implicados no atendimento da alimentação escolar. A adesão dos alunos ao programa também foi considerada baixa (média de 46%) para os padrões sociais e econômicos da população de Goiás, embora alguns fatores intervenientes refletissem nesta baixa adesão como a renda familiar per capita, a escolaridade dos pais, a idade, o estado nutricional dos alunos e a maior frequência de consumo de alimentos nas cantinas comerciais. Esta última esteve presente em 28% das escolas estaduais, com predominância na venda de salgados fritos e assados, salgadinhos industrializados, doces e refrigerantes.

No tocante às condições operacionais averiguadas, foram detectados os seguintes problemas: o número de nutricionistas era bastante reduzido (cinco) para atender o quantitativo de 670 mil estudantes, afetando a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, bem como a frequência de supervisão nas unidades escolares, atribuição que recaía para o corpo docente que é desprovido de qualificação técnica para atuar neste campo; os equipamentos e utensílios utilizados para o fabrico da alimentação foram avaliados como 14% ruim, 22% regular e 64% bom; na maioria das escolas, as refeições eram servidas na própria sala de aula, devido à ausência de refeitórios; ainda, não havia uniformização adequada, incorrendo de o encarregado da limpeza ser também aquele quem distribuía a alimentação. Apesar de esta pesquisa concentrar-se na análise das capitais brasileiras, o trabalho de Valeriani dialoga bastante com a operacionalização do PNAE nas unidades de ensino municipais, nos indicadores avaliados por ambas as pesquisas.

Algumas propostas metodológicas concentraram-se em avaliar o PNAE em âmbito municipal, como o aqui proposto. Assim, Silva (2009), construiu uma proposta para avaliação contínua e sistemática do Programa e o aplicou, ilustrativamente, no município de Salvador (BA), a partir de 29 indicadores distribuídos em três dimensões: gestão, participação social e eficiência alimentar e nutricional, sendo que as duas primeiras dimensões analisaram o *modus operandi* da implementação do programa (resultados de processo) e a terceira dimensão visou mensurar o alcance dos objetivos e metas (resultados finalísticos), tendo como parâmetro as metas propostas pela legislação vigente.

A autora considera pertinente a criação de protocolo de indicadores que abranja os objetivos e dimensões do Programa, de forma a contribuir para uma maior institucionalização e disseminação do processo avaliativo. Ainda, ressalta a carência de mecanismos de monitoramento e avaliação de processos e resultados em programas de alimentação escolar em toda a América Latina. Com relação ao PNAE, Silva pondera que:

Apesar de ser um Programa que, no Brasil, alcança mais de cinquenta anos de existência, contemplando objetivos de extrema relevância para a promoção da SAN [Segurança Alimentar e Nutricional] entre escolares a implementação, o PNAE não foi, até o presente, alvo de acompanhamento contínuo e sistemático, de forma a tornar possível reorientá-lo, reformulá-lo e reforçá-lo, de maneira a otimizar os recursos utilizados, em direção aos resultados esperados (SILVA, 2009:47)

Avanços nesta política em termos de seu reconhecimento como direito humano com controle social foram apontados nos países Brasil, México, Panamá e Chile, embora somente no Brasil este controle seja institucionalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar que contam com prerrogativas deliberativas, fiscalizadoras e de monitoramento das ações do PNAE. Em termos da avaliação aplicada à capital da Bahia, Salvador, os resultados encontrados nas dimensões analisadas foram os seguintes: 87,5% em gestão, 50% em participação e controle e 78,9% em eficiência alimentar e nutricional. Para a autora¹⁵, em que pese a alta relevância do Programa, *este necessita de avaliações constantes que possam colaborar para a otimização de recursos, reformulações de ações e o maior alcance dos resultados esperados.*

Danelon (2007), por sua vez, avaliou dois modelos de gestão implementados em Piracicaba/SP (gestão centralizada e gestão terceirizada), nas unidades A e B, respectivamente, e as alterações decorrentes do aumento da carga horária na educação integral, em 2006. Foram analisados aspectos quanto ao estado nutricional, consumo alimentar e acesso ao PNAE em cada um dos modelos na percepção dos escolares e dos pais/responsáveis, apresentando-se as vantagens e restrições de cada um dos modelos. Resultados relacionados ao estado nutricional dos escolares, 83,3% encontravam próximos aos parâmetros da população de referência (84,1%), com destaque para 10,7% em foi constatado situação de sobrepeso/obesidade. No consumo alimentar verificou-se expressiva carência de componentes proteico-calóricos na dieta dos escolares. Este dado exerce impacto mais direto nos alunos de jornada integral que, uma vez com reduzido estado nutricional ficam compelidos ao consumo de alimentos das cantinas escolares. Entre os beneficiários diretos, os mais adeptos ao consumo da alimentação foram os alunos de menor idade, magros e pertencentes às famílias de baixa renda. Dentre as preferências alimentares, a maior incidência foi em alimentos salgados, sendo recorrentes o arroz, feijão, carne e salada, embora fosse reivindicada maior variedade nos cardápios. Os pais/responsáveis receberam reclamações relacionadas às refeições distribuídas nas escolas (falta de padronização no preparo dos alimentos), sendo 61,3% na unidade A e 23,6% na unidade B. Entretanto, a aceitabilidade das refeições chegou a 85% em ambas as unidades, com adesão de 63% aos lanches do período matutino e vespertino. A adesão ao almoço variou entre

¹⁵ SILVA, *op. cit.*, 71.

as duas unidades, alcançando 79% em A e 90% em B. O volume das porções foi prejudicado na unidade B devido a falhas no processo de contratação do serviço, que não especificou o porcionamento das refeições. O custo do almoço foi maior na unidade A (R\$ 1,37) do que na unidade B (R\$ 1,11), atribuindo-se a isso o momento inicial de implantação do modelo terceirizado. Outras vantagens deste último modelo apontam a viabilidade de manutenção da infraestrutura para o serviço prestado e verificação dos padrões e normas de higiene normalmente empregadas para serviços de alimentação.

A pesquisa de Bittencourt (2007) avaliou a efetividade do PNAE no município de Guaíba/RS, utilizando um *survey* para investigar a percepção do programa pelos gestores, agentes da política e o público beneficiário. De acordo com estes atores, a organização e gestão do Programa foram qualificadas como adequadas, transparente e responsável, com alta adesão dos beneficiários, principalmente os das séries iniciais. Fatores que indiretamente interferiram nesta adesão, para além das variáveis socioeconômicas, relacionam-se às questões intrínsecas e físicas do Programa ligadas à gestão e ao atendimento. No tocante à descentralização do PNAE que possibilita a gestão centralizada no município, na avaliação dos entrevistados, esta repercutiu no aumento de qualidade do atendimento, porém ainda com algumas nuances ainda pendentes no nível da governança, ficando à mercê dos gestores sua boa administração, ainda isolada de outros setores. O CAE também foi bem avaliado, no entanto, para os alunos e grande parte das merendeiras, ainda é algo desconexo com a atuação cotidiana do Programa nas unidades escolares. Para Bittencourt,

Esta tênue atuação deve-se mais à cultura de não participação da sociedade do que à existência ou não de um órgão colegiado. Verifica-se que este aprendizado está sendo construído e que não é possível, ainda, medir sua importância dentro de estruturas sociais novas. Lembra-se que o período em que vivemos é um período de individualismo e que as estruturas sociais refletem estas relações (BITTENCOURT, 2007:149).

No geral, em termos de efetividade, foram encontrados resultados satisfatórios na execução do PNAE em Guaíba.

Outra pesquisa de grande envergadura foi realizada em 2007, por Galante e colaboradores (2009), consistindo de um estudo a nível nacional para investigar sobre o consumo alimentar e perfil nutricional dos escolares, sobre os modelos de

gestão adotados nas unidades de ensino e o sobre o controle social do PNAE. Os resultados desta pesquisa (CHAVES, 2010) indicaram alguns gargalos e avanços na execução do Programa nos 690 municípios analisados.

Em relação à estrutura física, o problema mais evidente foi a ausência de rede de esgotos em 39% dos municípios brasileiros, principalmente em áreas rurais, com apenas 17% instalados, enquanto a energia elétrica esteve presente em 98% dos municípios. A distribuição e consumo das refeições foram mais comuns em refeitórios nas escolas (30%), embora ainda uma quantidade expressiva de crianças ainda comia em pé, com o prato na mão (27%), sendo em ambos os casos esta situação pior avaliada também nas zonas rurais.

Quanto à distribuição e consumo alimentar, a refeição foi o principal tipo de alimento servido nas escolas 60%, com maior adesão da região Sudeste (84%), em detrimento do lanche (40%), que alcançou o escore de 51% na região Norte. No aspecto nutricional, no Brasil, 49% dos alunos das séries iniciais (1ª a 4ª séries) não atingiram 15% da recomendação pelo Programa, porém, 50% das escolas atingiram de 15% a 50% do recomendado. Nas séries posteriores (5ª a 8ª séries), o quadro se alterou, sendo 61% no primeiro caso e 38% no segundo. Um grande gargalo no PNAE foi relacionado à educação alimentar e nutricional não utilizada em quase 60% das escolas, com índices bem deficitários nas áreas rurais (75%) e principalmente na região Nordeste (79%). Quanto ao estado nutricional dos escolares de 6 a 19 anos, a maioria dos casos encontravam-se no estado eutróficos, isto é, com boa nutrição, embora ainda 21% ainda apresentaram situações de sobrepeso e obesidade. Neste quesito, a área rural estava em vantagem em relação à área urbana, na primeira, 84% eram eutróficos, 9% na faixa de sobrepeso e 4% na faixa de obesidade; no segundo, 75% eram eutróficos, 15% em sobrepeso e 7% em obesidade. Com relação à obrigatoriedade de fornecimento de pelo menos três porções de frutas e hortaliças, o equivalente a 200g/por semana/escolar, o resultado foi bem abaixo do esperado, com oferta média diária de 40g, além de que 41% dos cardápios não apresentaram nenhum tipo de fruta e apenas 16% de hortaliças, na semana. Ressalta-se que em média de 75% das merendeiras alegaram seguir o pré-estabelecido no cardápio, tanto na área rural quanto urbana, com variações entre as regiões, a exemplo, na região Sudeste este percentual se eleva para 81%. Também

merece destaque a elevação do cadastro de nutricionistas no FNDE: em 2005 havia apenas 18% de nutricionistas, chegando a 80% em 2010.

No que diz respeito ao modelo de gestão para o preparo da alimentação, a autogestão ou municipalização foi quase um padrão nacional, em 92% das escolas – distribuídas em 99% da área rural e 90% na área urbana – e apenas 8% competia à gestão terceirizada. A autogestão foi mais empregada nas regiões Centro-Oeste (98%); Nordeste (95%) e Norte (93%), enquanto nas regiões Sul e Sudeste este formato equivaleu a 90% e 86%, respectivamente. O modelo de gestão concernente à estrutura e recursos, no Brasil, segundo os Conselheiros entrevistados, o predominante foi a gestão centralizada (73%), seguida por outras formas: descentralizada (14%), semidescentralizada (ou gestão mista) (4%), terceirizada (7%). Destes, na rede estadual havia 27% de escolas no modelo centralizado, 54% no descentralizado e 19% no semidescentralizado; em situação oposta, no nível municipal, 76% tinham a gestão centralizada, 12% descentralizada, 3% semidescentralizada e 7% terceirizada.

No tocante ao controle social, os gestores avaliaram a atuação do CAE, no Brasil, em geral como boa (45%), ótima (15%), regular (20%), péssima (4%); saiu deste padrão a região Norte, com a seguinte variação: boa (37%); ótima (4%); regular (41%) e péssima (3%). Esta avaliação é mais positiva ao correlacionar a influência do CAE na qualidade da alimentação, principalmente quanto ao cumprimento dos cardápios, à aceitação da alimentação pelos escolares e à redução do desperdício. A percepção do CAE pelo aluno também foi bastante positiva (média de 90%) dentre os entrevistados. Quanto às especificidades do funcionamento do CAE, segundo os conselheiros, 76% indicaram a existência de Regimento Interno, percentual que também se aplica à rede municipal, enquanto na rede estadual chegou a 81%.

Por último, outro estudo relevante e de grande similaridade à pesquisa aqui desenvolvida, foi o realizado por Stolarski (2005), que fez uma análise comparativa das formas de execução do PNAE nas 27 unidades da federação e respectivas capitais, no período 2003-2004, com o intuito de avaliar a eficácia, eficiência e efetividade em relação aos objetivos preestabelecidos do programa. Para isso, utilizou dados secundários extraídos da pesquisa realizada pelo INEP/MEC (Censo Escolar de 2004), a primeira para avaliação do PNAE após a descentralização da

política. Neste estudo, por meio de questionários aos gestores do programa, a autora buscou investigar aspectos do PNAE (clientela atendida, número de alunos atendidos, número de escolas atendidas, número de municípios atendidos e modalidade de gestão adotada); características da aquisição dos gêneros alimentícios (modalidade utilizada para aquisição dos alimentos e respectivos preços, custo médio dos cardápios e produtos adquiridos com maior frequência); aspectos da infraestrutura (disponibilidade de depósito, de transporte, número de funcionários que trabalham no nível central, número de nutricionistas); contrapartida de recursos (Número de Merendeiras, submissão dos gêneros ao Controle de Qualidade através de exames laboratoriais e outras despesas com a operacionalização do programa). Ainda investigou-se sobre as dificuldades e inovações na implementação do PNAE no período. Seus achados indicaram entraves, tais como o reduzido valor per capita repassado aos municípios pelo FNDE, a ausência ou insuficiência de contrapartida de recursos pelo ente municipal ou estadual, problemas de infraestrutura e falta de merendeiras nas escolas, número insuficiente de nutricionistas no programa e equipe insuficiente para monitoramento adequado das diferentes fases da operacionalização do programa, dentre outros.

2.4 DEFININDO A ESTRATÉGIA AVALIATIVA PARA O PNAE: níveis de descentralização de um programa federal e a qualidade da implementação

Tendo construído teoricamente, até aqui, o percurso (1) descentralização e efeitos sobre as políticas; (2) como ela se deu no federalismo brasileiro recente e, particularmente, nas políticas sociais, cumpre esclarecer que neste trabalho nos dedicamos a analisar como diferentes formatos de descentralização em um programa federal (VI) afetam a qualidade da sua implementação (VD). Mais do que isto, iremos nos ater a diferentes formatos de descentralização adotados pelos próprios governos locais que assumem a implementação do programa.

Para isso, é preciso considerar os pressupostos teóricos e analíticos de Arretche ao distinguir conceitualmente autoridade política de governos sobre determinadas políticas (descentralização política) da autonomia de alocação e gasto de seus próprios recursos (descentralização fiscal); outra distinção apontada pela autora refere-se à descentralização de competências, isto é, a designação formal de responsabilidades de governo para executar determinadas políticas (*policy-making*),

que não é equivalente à autonomia decisória incidente sobre as mesmas (*policy decision-making*), dado a forte capacidade decisória de regulação e supervisão do governo federal. Dessa forma, ressalta-se que distintas combinações da descentralização tendem a produzir diferentes resultados para a vida política local, bem como distintos resultados em políticas específicas (ARRETCHE, 2012).

Mais de uma década após a pesquisa desenvolvida por Stolarski (2005), faltam estudos que avaliem com mais profundidade os diversos aspectos envolvidos na qualidade da implementação do PNAE e que, diferentemente desta, avancem ao introduzir visões que não sejam exclusivamente os dados ou opiniões expressas pelos gestores. Neste sentido a proposta do presente trabalho contribui para suprir estas lacunas, sendo que este trabalho difere do daquela autora em pelo menos dois pontos:

1) o marco temporal de 2013 a 2015 atualizou dados da análise de Stolarski quanto à implementação do PNAE nas capitais brasileiras, podendo refutar ou confirmar aspectos dos entraves e inovações apontados nos modelos de gestão, tendo decorrido uma década após a realização daquele estudo;

2) a presente pesquisa utilizou dados relativos à prestação de contas do programa, que é realizado anualmente, enquanto mecanismo de monitoramento e fiscalização do PNAE, o que permitiu uma avaliação segundo parâmetros efetivamente utilizados pelos atores designados para atribuir valor ao processo local de implementação, com disponibilidade de dados para mais de um ano e que, neste sentido, incorpora a visão dos conselhos municipais de alimentação escolar.

Neste trabalho, busca-se compreender como diferentes formatos de descentralização em um programa federal (VI), no caso o PNAE, afeta a qualidade da sua implementação (VD), tomando como marcadores desta última os mecanismos de *accountability*, as capacidades técnicas mobilizadas e a eficiência financeira do Programa. Para tanto, serão analisados os dados referentes ao período de 2013 a 2015, em termos dos resultados de sua operacionalização no sistema público de ensino das capitais brasileiras.

Com referência aos mecanismos de *accountability*, serão analisadas duas variáveis, distribuídas em 16 indicadores, relacionadas (1) aos aspectos do controle social do CAE do ponto de vista normativo, de infraestrutura e de monitoramento de

suas ações para melhorias na qualidade do Programa no nível municipal; (2) à transparência do Programa com relação à Agricultura Familiar.

As capacidades técnicas mobilizadas considerarão três variáveis com relação aos (1) recursos humanos, no caso, a existência de um nutricionista e respectivo quadro técnico; às (2) rotinas que empregam dados do cardápio, da infraestrutura e do atendimento; e (3) aos procedimentos de controle, perfazendo nesta dimensão um total de 21 indicadores.

Em relação à dimensão eficiência financeira, serão analisados quatro parâmetros que mensurarão a regularidade do recurso, a ocorrência ou não de prejuízo financeiro, a cobertura do atendimento e a verificação de complementação de recursos pela entidade executora.

A proposta metodológica consiste em uma análise qualitativa da gestão do PNAE, em termos dos resultados de sua operacionalização no sistema público de ensino das capitais brasileiras, comparando-as ao tomar, como variável independente, as distintas modalidades de gestão adotadas em cada esfera municipal: escolarização, municipalização ou mista, as quais podem ser mescladas com a possibilidade de terceirização ou não. Foram definidos parâmetros para avaliar os resultados da política de alimentação escolar, com finalidade de identificar as diferenças entre as modalidades de gestão e suas implicações no atendimento da política, atendendo a premissa de Jannuzzi (2002), segundo a qual:

a política pública local deve ser avaliada por meio da dotação de recursos para uma área, como estes recursos são utilizados e como a política contribui para o desempenho da área em questão e melhoria das condições de vida da população (JANNUZZI, 2002:61).

O período de análise correspondeu aos anos de 2013 a 2015, tomando como referência os questionários respondidos pelos gestores da EEx e pelos conselheiros do CAE, dado que nestes anos o questionário não sofreu grandes mudanças que prejudicassem a sistematização dos dados.

Considerando-se a heterogeneidade social, demográfica e econômica peculiar ao território brasileiro, as capitais, escopo de análise, podem revelar variações inter e intra os modelos de gestão adotados no atendimento da alimentação escolar em suas unidades de ensino.

Os dados para gerar os indicadores selecionados foram disponibilizados pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC), por meio do

questionário respondido pelo CAE e pela EEx, bem como por outros dispositivos de informação deste sistema.

CAPÍTULO 3 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NAS CAPITAIS

A descentralização do PNAE compõe um dos princípios do Programa, baseando-se no compartilhamento da responsabilidade pela oferta da alimentação escolar entre os entes federados, conforme o disposto constitucional. Os modelos de gestão, que podem ser centralizados (Municipalização), semidescentralizados (Gestão Mista) ou descentralizados (Escolarização), conjugados à possibilidade de terceirização dos serviços ou não, são definidos por cada entidade executora (EEx), as quais determinam a sua forma de operacionalização no âmbito local.

3.1 MAPEANDO A VARIÁVEL INDEPENDENTE

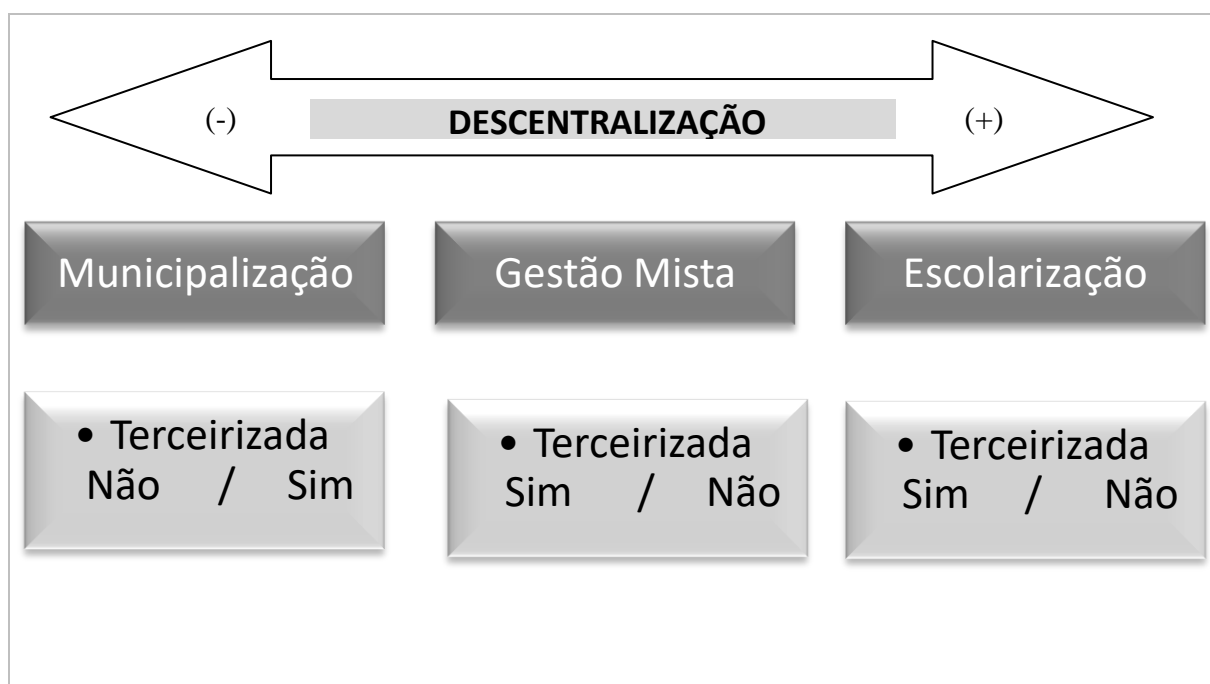
O modelo de gestão adotado, aqui, é tratado como variável independente, dado que parte-se do pressuposto que a variação de um modelo entre maior ou menor descentralização poderia afetar a performance na implementação do Programa.

Em termos desta variação, tem-se que a Escolarização corresponde à máxima descentralização, dado que a execução do Programa é direcionada para as unidades de ensino, e, do lado oposto, a Municipalização corresponde à máxima centralização, em que um órgão da Administração direta do município assume toda a execução do Programa. Entre os dois polos têm-se o modelo misto (semidescentralizado), que pode combinar ou tender para um dos lados, em virtude de fatores estruturais que podem inviabilizar o acesso a algumas escolas, principalmente quando localizadas em áreas rurais, o custo ou logística do serviço (recursos humanos, equipamentos etc), bem como outros motivos que levariam o gestor a adotar formas diferenciadas de implementação do programa em seu território. Outra modalidade seria o modelo terceirizado, que pode funcionar concomitantemente com os outros modelos e, neste trabalho, seria classificada como uma forma de centralização quando as decisões alocativas que são tomadas para a gestão do programa pela EEx (cumprimento das diretrizes do PNAE, monitoramento, prestação de contas) forem apenas repassadas para a entidade privada contratada para o serviço de terceirização.

Mas o modelo terceirizado poderá ser considerado uma forma de descentralização quando a EEx, em um contexto completamente municipalizado, admitir outras possibilidades de operacionalização do Programa, repassando a uma entidade privada o fornecimento da alimentação.

Neste contexto, poder-se-ia assumir que as modalidades de gestão tendem a ser mais ou menos descentralizadas a depender dos mecanismos operacionais e institucionais que influenciam nesta gestão, sendo a terceirização um destes mecanismos. Assim sendo, ao se referir à Municipalização, a terceirização da operacionalização da alimentação produziria certa abertura e autonomia, tendendo à maior descentralização. Por outro lado, ao tratar de uma gestão Escolarizada, a terceirização produziria certo controle dos recursos, reduzindo a amplitude da descentralização, sendo que esta mesma interpretação pode ser aplicada à gestão Mista, que mescla centralização e descentralização em sua operacionalização. A representação destes modelos pode ser visualizado no Quadro 3.

Quadro 3 - Modelos de Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar



Fonte: Elaboração própria

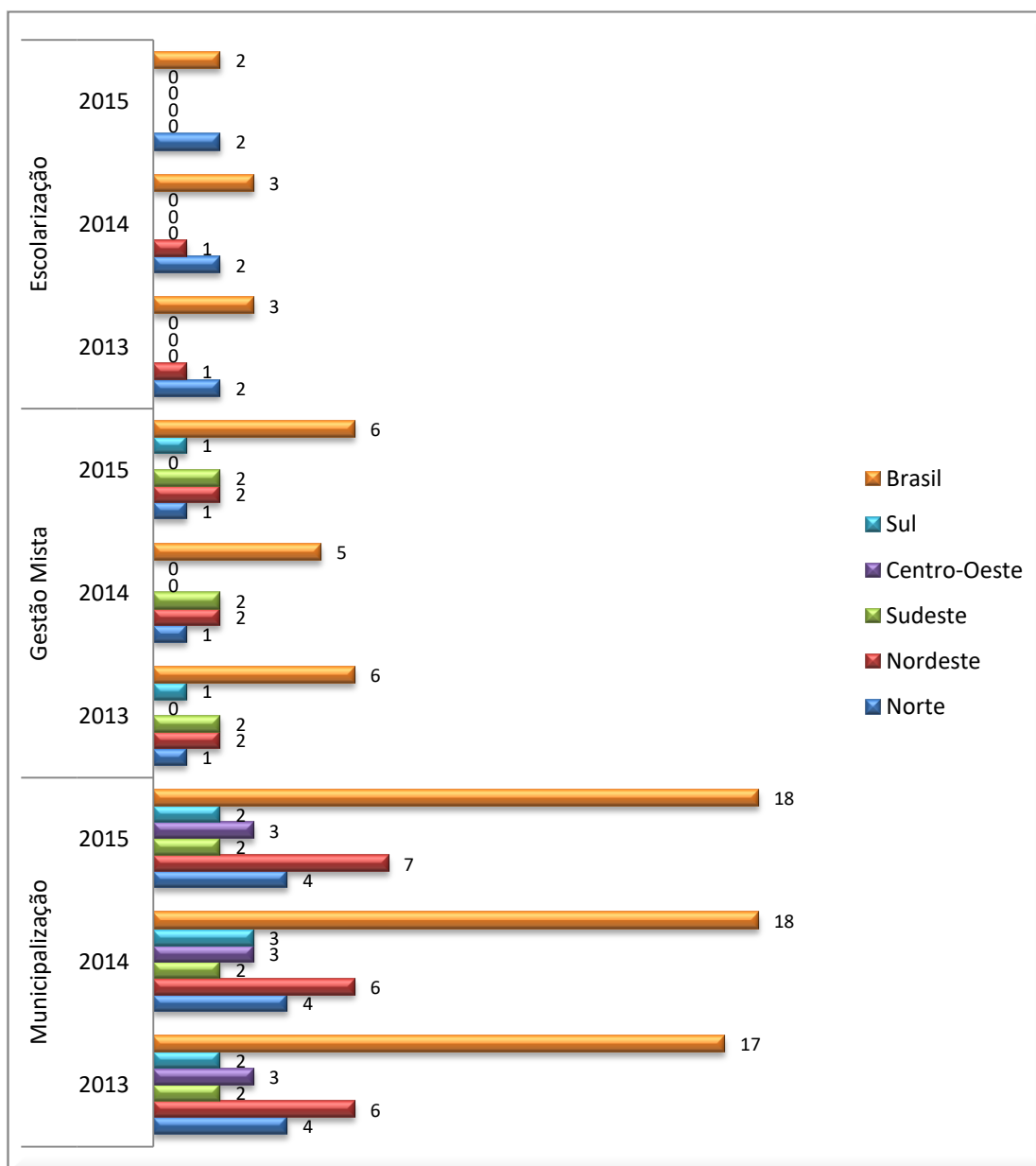
Para a análise dos dados, foram consideradas as respostas ao questionário do FNDE pelo gestor das prefeituras municipais e pelos conselheiros do CAE, nos anos 2013, 2014 e 2015.

Considerando que os recursos do PNAE repassados pelo FNDE às EEx devam ser empregados somente para o custeio do alimento, a partir do questionamento quanto ao fornecimento de alimentos às escolas considerou-se que:

- se houve somente entrega de gêneros alimentícios às unidades escolares da rede de ensino, trata-se de uma autogestão ou gestão municipalizada, que aqui será denominada como Municipalização;
- se ocorreu simultaneamente entrega de gêneros alimentícios e repasse de recurso financeiro às escolas da mesma rede, trata-se de uma gestão semidescentralizada ou mista, que aqui será denominada como Gestão Mista; e
- se houve somente repasse de recurso financeiro às escolas, trata-se de uma gestão escolarizada, que aqui será denominada como Escolarização.

Tal como o constatado na pesquisa de Galante *et al* (2009), a Municipalização foi a forma de gestão mais adotada nas capitais brasileiras, nos três anos analisados, com maior variação em 2015. Nas Figuras 1 e 2 apresentam-se as formas de gestão adotadas nas capitais brasileiras, segundo o gestor municipal (Figura 1) e os conselheiros do CAE (Figura 2), por região geográfica, de 2013 a 2015, sem a interferência dos processos de terceirização.

Figura 1 – Modalidades de gestão nas capitais brasileiras, por região geográfica, de 2013 a 2015, segundo a Entidade Executora municipal

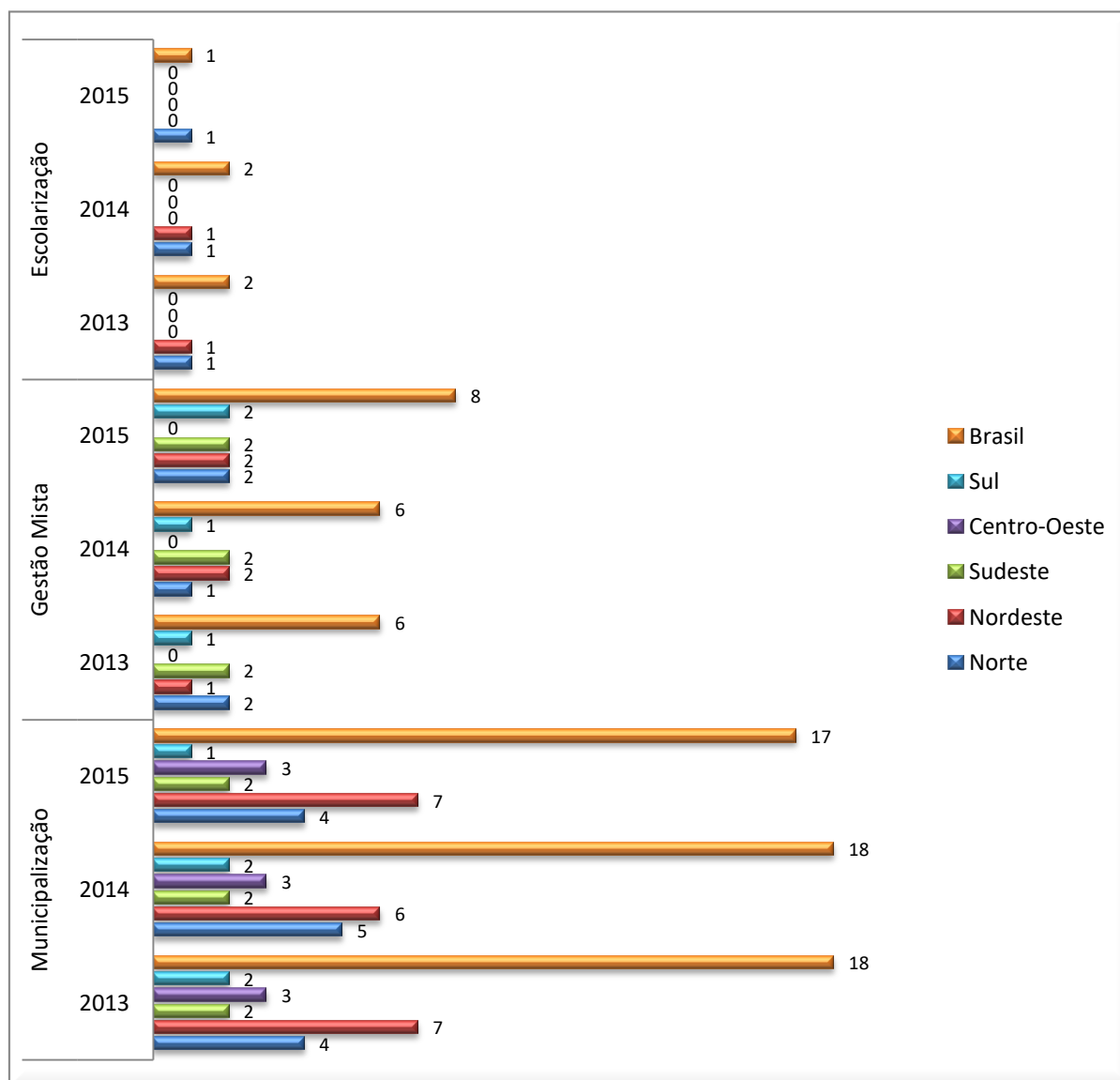


Fonte: Elaboração própria

Como pode ser observado, a Municipalização foi o modelo de gestão mais adotado nas prefeituras municipais (Figura 1), presente em algo entre 65% a 69% das capitais brasileiras no período; constatou-se ainda que em todas as regiões, pelo menos 50% das capitais adotaram a gestão municipalizada, sendo sua presença mais expressiva nas regiões Norte e Nordeste, além de que no Centro-Oeste houve uma adesão a esta modalidade em todas as capitais. A gestão mista é a segunda modalidade mais adotada, variando entre 19% a 23% no período. Já a escolarização variou de 8% a 11%.

Confrontando com os dados fornecidos pelo CAE, não houve alteração quanto à adoção da Municipalização nas capitais, que obteve a mesma variação no período de 2013 a 2015. Porém, quanto à gestão mista, observou-se uma variação de 23 a 31% no período e, quanto à escolarização, uma variação de 4% a 8%, conforme o exposto na Figura 2.

Figura 2 – Modalidades de gestão nas capitais brasileiras, por região geográfica, de 2013 a 2015, segundo o CAE

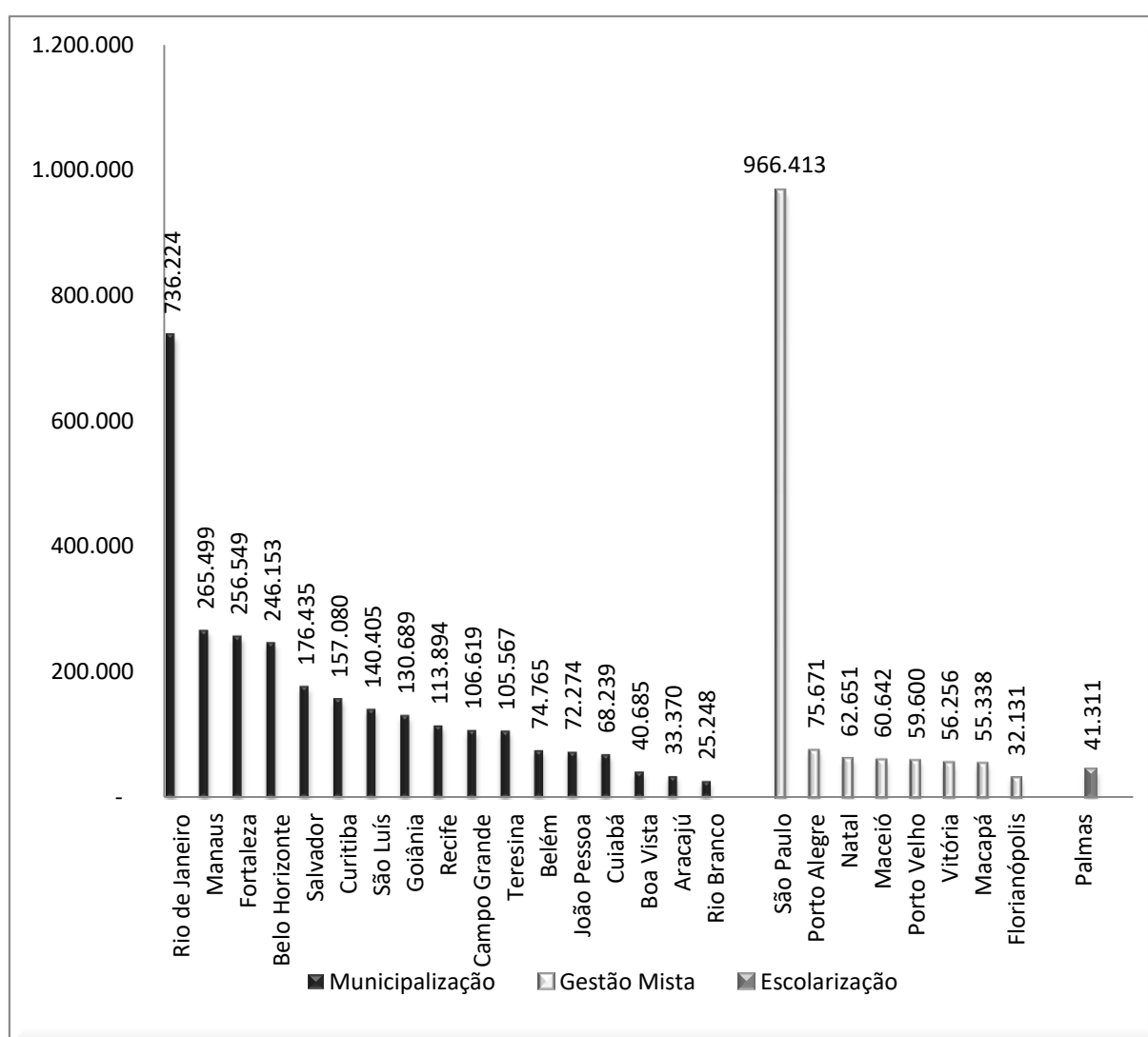


Fonte: Elaboração própria

Ponderando-se pelo número de alunos atendidos pelo Programa em cada localidade e as modalidades de gestão apontadas pelo CAE (Figura 3), no ano de 2015 verificou-se uma disposição quase idêntica ao observado na Figura 2. Em

2015, a Municipalização abrangeu 66,1% do alunado atendido em 17 capitais do Brasil, sendo que só o Rio de Janeiro correspondeu a 17,7% deste público; enquanto a gestão mista correspondeu a 32,9% em oito capitais, com destaque para a Prefeitura de São Paulo, que concentrou 23,2% deste alunado beneficiário; e, por último, a escolarização correspondeu a apenas 1,0% deste público (neste caso, Palmas), como segue.

Figura 3 - Modalidade de gestão nas capitais brasileiras, segundo a clientela atendida, em 2015



Fonte: Elaboração própria

Quando se mescla as possibilidades de terceirização às modalidades de gestão, isto é, se houve contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas, pode-se afirmar que a terceirização é uma modalidade ainda pouco utilizada como forma de operacionalização do PNAE, principalmente se a gestão já

adota modalidades mais descentralizadas, como a gestão mista e a escolarização. Gabriel (2013) aponta como entraves à adoção da terceirização a elevação dos custos, controle, supervisão técnica e treinamento dos funcionários da empresa, dificuldade no controle de repetição da refeição; diferenciação de salários entre funcionários terceirizados e efetivos, além de maior rotatividade de mão de obra, apesar de destacar como vantagem a logística do abastecimento e infraestrutura adequada das cozinhas.

Com o propósito de identificar as modalidades de gestão (Municipalização, Gestão Mista e Escolarização) para as 26 capitais, conjugadas às iniciativas de terceirização (Terceirizada ou Não terceirizada), a Figura 4 agrupa as respostas fornecidas pelo gestor da Entidade Executora (prefeituras) e pelos conselheiros do CAE, nos anos de 2013 a 2015. As possibilidades de respostas quanto a estas modalidades corresponderam a uma fórmula binária entre Sim = 1 e Não = 0 (zero). A existência de consenso nas respostas por ambos os representantes foi avaliada como 1 e, em caso de divergência, como 0,5 ($D = 0,5$), sendo que as modalidades de gestão, representadas por X ou Y, foram tratadas de forma independente em relação ao atributo de terceirização ou não, representadas por NT ou T). As modalidades de gestão totalizaram a aferição em 26 casos, consoante ao número de capitais analisadas, podendo ter havido discordância entre os respondentes quanto à modalidade adotada e quanto ao formato terceirizado. A constatação de divergência neste último também foi avaliada em 0,5, isto é, se ambos os respondentes concordaram que o serviço foi terceirizado ou não terceirizado, o *score* correspondeu a 1 e, se houve divergência quanto a esta informação, o *score* correspondeu a 0,5, conforme o Quadro 4. O Distrito Federal não foi incluído nos dados, dadas suas características peculiares – tanto institucionais quanto em termos de dimensões geográficas – que podem levá-lo a ser considerado como um estado da federação.

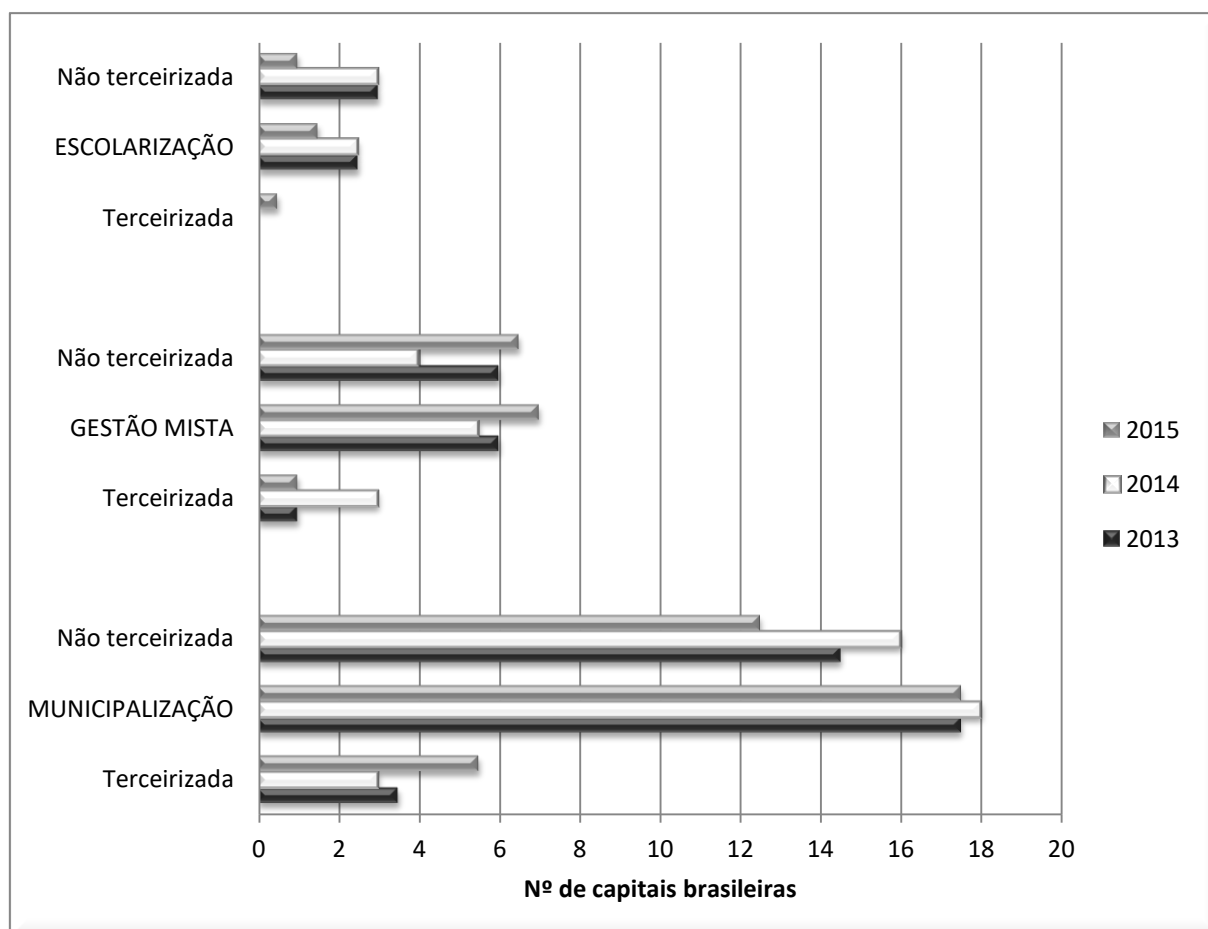
Quadro 4 - Critérios para definição da variável independente

CRITÉRIOS	NT	X	T	NT	Y	T
se ambos os respondentes concordaram entre o modelo de gestão (X;Y) e a opção por terceirização (NT; T), atribuir-se-á <i>score</i> 1 para ambos os casos X ou Y e NT ou T		1	1			
se houve divergência quanto à modalidade de gestão (X;Y), porém não houve divergência quanto a opção pela terceirização (NT; T), atribuir-se-á <i>score</i> 0,5 para X e Y e <i>score</i> 1 para NT ou T		0,5	1		0,5	1
se não houve divergência quanto à modalidade de gestão (X;Y), porém houve divergência quanto à opção pela terceirização (NT; T), atribuir-se-á <i>score</i> 1 para X ou Y e <i>score</i> 0,5 para NT e T	0,5	1	0,5			
se houve divergência quanto à modalidade de gestão (X;Y) e quanto à opção pela terceirização (NT; T), atribuir-se-á <i>score</i> 0,5 para X e Y e <i>score</i> 0,5 para NT e T	0,5	0,5			0,5	0,5

Fonte: Elaboração própria

Nota: X ou Y representa a modalidade de gestão; NT = Não terceirizada; T = Terceirizada

Figura 4 - Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Em relação ao processo de terceirização nestes modelos, analisando a Figura 4, observou-se um movimento mais propenso à descentralização do que à

centralização, uma vez que a terceirização traduziria maior controle sobre a destinação dos recursos, enquanto que a Municipalização, em movimento contrário, apesar de apresentar formas mais disseminadas de terceirização entre as capitais, ainda preserva seu aspecto mais centralizado, visto que a terceirização sinalizaria maior descentralização. Nota-se que em 2015, houve um leve crescimento da terceirização na gestão Municipalizada comparada às outras modalidades e anos anteriores.

Já constatado, o maior número de capitais se enquadram na gestão **Municipalização não terceirizada**, sendo que Manaus/AM, Belém/PA, Boa Vista/RR, Fortaleza/CE, João Pessoa/PB, Teresina/PI, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Goiânia/GO, Cuiabá/MT e Campo Grande/MS permaneceram nesta modalidade nos três anos. As capitais Salvador/BA e Florianópolis/SC fizeram parte desta modalidade nos anos de 2013 e 2014, e no ano de 2015 Salvador adotou a forma de terceirização e Florianópolis apresentou divergências nas respostas dadas pela EEx e pelo CAE, sinalizando os modelos Municipalização e Gestão Mista, ambos no formato não terceirizado. Destaca-se que a EEx de Campo Grande não respondeu à maior parte das perguntas do questionário pela EEx, porém não houve mudança quanto à modalidade, uma vez que em 2016 ela se assume nesta modalidade. Duas outras capitais compuseram esta modalidade em anos distintos: Aracajú/SE, no ano de 2013 e Rio Branco/AC, no ano de 2014. As capitais Recife/PE e Curitiba/PR permaneceram no modelo de gestão **Municipalização terceirizada** nos três anos analisados. Aracajú fez parte desta modalidade no ano de 2014 e São Luís no ano de 2015.

Dentre as capitais que adotaram o modelo de Gestão Mista no período analisado (Macapá/AP, Natal/RN, Porto Alegre/RS, São Paulo/SP e Vitória/ES, São Luís/MA, Porto Velho/RO, Maceió/AL), houve bastante variação quanto à opção pela terceirização do serviço. No ano de 2013 estas cinco capitais primeiras adotaram a **Gestão Mista não terceirizada**, sendo que em Porto Velho e em São Luís apenas um dos respondentes sinalizou a adoção do modelo de gestão, entretanto, a capital São Luís certificou-se na modalidade terceirizada.

No ano de 2014, São Luís, Natal, São Paulo e Vitória novamente confirmaram o modelo de gestão, mas não necessariamente no modelo não terceirizado. São Luís e São Paulo compuseram o modelo de **Gestão Mista Terceirizada** e Natal e

Vitória se dividiram entre os dois formatos de terceirização. Casos de respostas unilaterais do CAE ou da EEx em relação ao modelo de gestão, neste ano, foram identificadas nas capitais Macapá, Porto Alegre e Porto Velho, portanto confirmam-se no formato não terceirizado.

No ano de 2015 todas as capitais que pertenciam a este modelo em 2014 permaneceram, exceto São Luis. Maceió também passou a adotar este modelo e Porto Velho reproduziu a mesmo cenário de 2013 e 2014 quanto à divergência das informações. Florianópolis também apresentou-se neste modelo, porém confirmado por apenas um dos respondentes. No modelo de **Gestão Mista não terceirizada** estiveram Macapá, Natal, Porto Alegre, Vitória e Maceió e apenas São Paulo adotou a **Gestão Mista Terceirizada**.

Quanto ao modelo de gestão **Escolarização**, as capitais Palmas/TO e Maceió/AL foram os principais integrantes deste modelo. Palmas adotou a **Escolarização não terceirizada** por todo o período analisado, e Maceió permaneceu nela nos anos 2013 e 2014. Um dos respondentes sinalizou a presença de Porto Velho, nos três anos da análise, tanto no formato terceirizado quanto não terceirizado.

Importante destacar que na maioria dos casos em que houve terceirização, o processo de contratação da empresa para fornecimento de refeições e a compra dos gêneros alimentícios não foram realizados de forma separada, como o declarado por ambos os respondentes (CAE e EEx) nas capitais Recife/PE, em todos os anos analisados, ou por algum dos respondentes, CAE ou EEx, nas capitais São Luís/MA, Natal/RN, Rio Branco/AC, Salvador/BA e Curitiba/PR. Nos apêndices A, B e C há detalhamento sobre as capitais distribuídas nas variadas modalidades de gestão, no ano de 2015.

3.2 ADENTRANDO NA VARIÁVEL DEPENDENTE: capacidades técnicas mobilizadas na implementação do PNAE

As capacidades técnicas mobilizadas correspondem a aspectos de infraestrutura que permitem o adequado funcionamento e organização do PNAE condizente com as normativas do Programa. Dessa forma, serão articuladas três variáveis com relação (1) aos recursos humanos, no caso a existência de um nutricionista e respectivo quadro técnico; (2) às rotinas que empregam dados do

cardápio, da infraestrutura e do atendimento; e (3) aos procedimentos de controle, perfazendo nesta dimensão um total de 21 indicadores, detalhado no Quadro 5.

Quadro 5 - Capacidades técnicas mobilizadas

UNIDADE DE ANÁLISE	PARÂMETRO	DESCRIÇÃO DO INDICADOR
RECURSOS HUMANOS	Nutricionista	Existência de responsável técnico (RT)
		Existência de equipe técnica (QT)
ROTINAS	Cardápio	Existência de um cardápio
		Cumprimento do cardápio
		Fornecimento de informações nutricionais
		Divulgação do cardápio para comunidade escolar
		Especificação da modalidade atendida
		Específico para AEE
	Infraestrutura	Armazenamento adequado dos alimentos
		Cozinhas em escolas
		Estrutura adequada nos refeitórios
		Higiene dos manipuladores de alimentos
		Higiene no ambiente de produção das refeições
		Infraestrutura adequada nas cozinhas
		Refeitórios em escolas
	Atendimento	Oferta semanal de frutas e hortaliças
		Oferta de três refeições (Programa Mais Educação)
Atende alunos no Programa Mais Educação		
PROCEDIMENTOS DE CONTROLE	Teste de aceitabilidade	
	Implementação de ações de controle de qualidade	
	Controle de estoque	

Fonte: Elaboração própria

A forma de operacionalização desta unidade de análise, exceto para o parâmetro de Infraestrutura, considerou, para cada modelo de gestão, as respostas fornecidas pelas Entidades Executoras das capitais e seus respectivos Conselhos de Alimentação, considerando para cada indicador: Não = 0 (zero), Sim = 1 e respostas divergentes ou unilaterais = 0,5, a partir do qual foi criado um índice que correspondeu às médias aritméticas da avaliação dos parâmetros analisados, em que o score 1 indicou a máxima capacidade técnica e o score 0 (zero) equivaleu à ausência desta capacidade. O valor estimado de cada parâmetro resultou do somatório das médias aritméticas de cada indicador (α , β , χ , ...) em cada capital, dividido pelo número de indicadores avaliados, exemplificado na Equação 1.

Omissões ou divergências de respostas quanto ao modelo de gestão não foram contabilizadas no cálculo da média do índice, excluindo algumas capitais da análise.

$$\text{CTMob} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} \right) / 3 \quad (1)$$

Onde:

CTMob – Capacidades Técnicas Mobilizadas

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = indicador 1

β = indicador 2

χ = indicador 3

3.2.1 RECURSOS HUMANOS: nutricionistas

Em relação ao primeiro parâmetro, a existência do nutricionista é de vital importância para o adequado funcionamento do PNAE nas unidades de ensino, o que pode ser referendado na visão de Nogueira (2005):

A questão alimentar é complexa, e os processos que sofrem os alimentos da produção até o preparo, são de extrema sutileza. Portanto qualquer falha de procedimento pode causar danos à saúde, sendo extremamente necessária a orientação técnica capacitada e o estabelecimento de cronograma de supervisões técnicas por nutricionistas às Unidades Educacionais (NOGUEIRA, 2005:112).

O nutricionista é o profissional habilitado (Responsável Técnico/RT) para a coordenação, planejamento, direção, supervisão e avaliação das ações de alimentação e nutrição escolar, em consonância com as diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009 (FNDE, 2017) e em legislações específicas, dentre outras atribuições previstas na Resolução CFN nº 465/2010 (FNDE, 2011). O Quadro Técnico (QT), condicionado à existência do RT, que coordena e supervisiona todas as ações do Programa, é composto por nutricionistas habilitados e deve corresponder ao quantitativo necessário para o atendimento de parâmetros numéricos mínimos de referência do alunado da educação básica, conforme exposto no Quadro 6.

Quadro 6 - Padrão numérico de referência mínima de nutricionista para a educação básica

Nº DE ALUNOS (AS)	Nº DE NUTRICIONISTAS
Até 500	1 RT
501 a 1.000	1 RT + 1 QT
1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos

Fonte: Resolução CFN nº 465/2010.

Para fins da análise proposta, o foco será apenas dado à existência ou não do RT e do QT, embora seja muito relevante, em termos da qualidade e supervisão do atendimento, a garantia do cumprimento deste padrão numérico de referência, análise realizada na tese de Gabriel (2013), com relação aos 10 maiores municípios catarinenses.

Considerando a importância de um nutricionista (responsável técnico) para o funcionamento do Programa e de um quadro técnico de nutricionistas, visto que em todas as capitais há pertinência quanto à existência destes profissionais, conforme o quantitativo de alunos apresentado na Figura 3 (p.72), este parâmetro buscou estabelecer se nas unidades de ensino das capitais havia um responsável técnico e seu quadro técnico, a partir do estabelecido pela legislação do PNAE, em cada uma das modalidades de gestão, por meio da média aritmética das capitais incluídas em cada modalidade de gestão e em cada um destes indicadores (existência de RT e de QT, dividido pela quantidade de indicadores utilizados para estimar a Capacidade Técnica em RH. O valor do índice variará de 0 a 1, sendo a primeira equivalente à ausência de capacidade e 1 à máxima capacidade em recursos humanos no requisito supracitado, conforme Equação 2 abaixo.

$$RhNutr = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} \right) / 2 \quad (2)$$

Onde:

RhNutr – Capacidades Técnicas em Recursos Humanos

n = nº total de capitais em cada modalidade de gestão

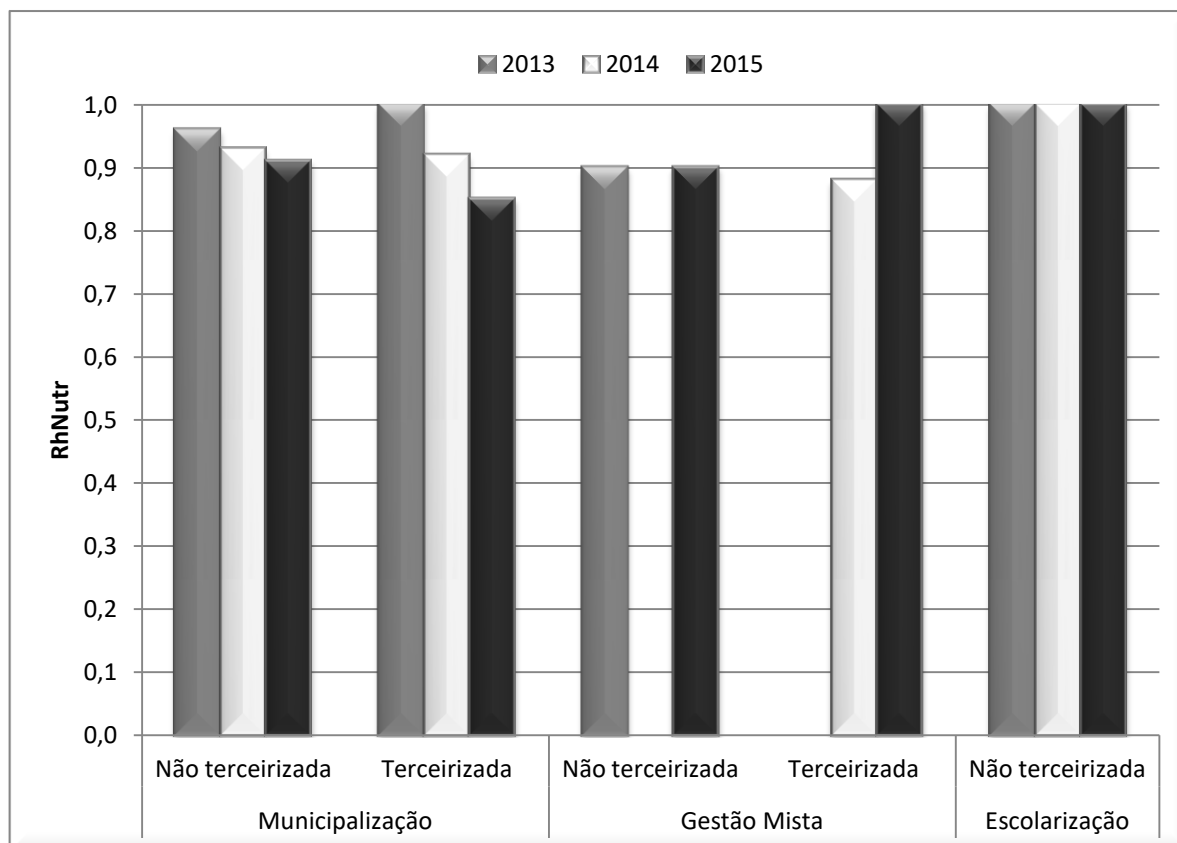
i = termo que representa cada capital

α = Existência de responsável técnico (RT)

β = Existência quadro técnico (QT)

A Figura 5 corresponde aos resultados desta avaliação.

Figura 5 - Capacidade técnica em recursos humanos, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Podemos observar que neste parâmetro houve certa estabilidade na Escolarização, que alcançou o *score* máximo do índice nos três anos analisados, principalmente influenciado pelo quantitativo de capitais que compõe esta modalidade de gestão: Palmas/TO e Maceió/AL, em 2013 e 2014 e apenas Palmas no ano de 2015, uma vez que Maceió migrou para o modelo de Gestão Mista.

Analisando o índice, houve uma queda pouco expressiva de 2013 a 2015 na Municipalização não terceirizada, influenciada principalmente pelo comportamento do Rio de Janeiro, que alegou não ter um responsável técnico nos anos de 2014 e 2015. Quanto à Municipalização terceirizada, houve um crescimento quanto à adesão de capitais nesta modalidade, sendo composta, em 2013, apenas pelas capitais Recife/PE e Curitiba/PR; em 2014, a capital Aracajú foi incluída e em 2015, além destas três capitais, Rio Branco, Salvador e São Luís/MA também passaram a

terceirizar a alimentação para as unidades de ensino, possibilitando uma maior variação nos dados. Em relação ao índice nesta modalidade, observou-se uma queda ao longo do período, com variação entre 1,0 e 0,85, sendo tal provocada pela inclusão destas capitais quanto à existência dos profissionais técnicos na operacionalização da alimentação escolar nas unidades de ensino.

A modalidade de Gestão Mista não terceirizada somente nos permitiu comparar os anos de 2013 e 2015, que não apresentou variação no índice nestes dois anos, alcançando o valor de 0,90, dado que no ano de 2014 as capitais foram excluídas devido a inconsistências nas respostas quanto à modalidade de gestão. As capitais Macapá/AP, Natal/RN, Vitória/ES e Porto Alegre/RS corresponderam a esta modalidade, com a adesão de São Paulo, em 2013, e de Maceió em 2015, sendo que a principal responsável pela variação no dado foi a capital Macapá, que apontou a inexistência de quadro técnico. Quanto à forma terceirizada, houve elevação do índice de 0,88 a 1,0. São Paulo/SP se manteve nesta modalidade nos anos 2014 e 2015, enquanto São Luís/MA somente a adotou no ano de 2014. No ano de 2013, nenhuma das capitais adotou a modalidade Mista terceirizada.

Comparando as modalidades de gestão, no ano de 2013, destacaram-se com melhor índice em capacidade técnica em recursos humanos a Municipalização Terceirizada e a Escolarização não terceirizada, sendo o menor índice constatado na Gestão Mista não terceirizada (0,90). No ano de 2014, a Escolarização obteve o mesmo desempenho, destacando-se novamente em relação às outras modalidades e menor índice foi observado na Gestão Mista Terceirizada (0,88). E, em 2015, os melhores índices foram constatados na Escolarização não terceirizada e na Gestão Mista terceirizada, e o menor índice na Municipalização terceirizada (0,85).

No tocante à Escolarização, somente houve casos de não terceirização. No limite, comparada às outras modalidades, esta foi que apresentou melhor comportamento no índice do parâmetro, em todos os anos analisados, constatando uma melhor capacidade técnica em termos de recursos humanos em relação à existência de nutricionistas na operacionalização do PNAE nas capitais.

3.2.2 ROTINAS: cardápio

Os cardápios são prescritos pelas entidades executoras às unidades de ensino e, segundo a Resolução 26/2013, deverão ser elaborados pelo nutricionista (RT), com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da região e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada, suprimindo em média de 20% a 70% das necessidades nutricionais dos escolares (art. 14).

Os cardápios também devem ser diferenciados de forma a atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras, bem como deverão atender as especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas (art.14, §5º e §6º), sendo que este último não fará parte da análise devido ao fato de não haver este tipo de atendimento nas capitais.

Ainda conforme o estabelecido por esta Resolução (art. 14, §7º e 8º), a elaboração dos cardápios devem informar sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, assim como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Tais cardápios deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas unidades de ensino.

A forma de cálculo deste parâmetro apresenta similaridade com o realizado em capacidades técnicas em RH, porém foram utilizados seis indicadores para mensurar os resultados da capacidade técnica em cardápios, em que o índice corresponde à média aritmética da avaliação dos indicadores. A Equação 3 sumariza esta forma de cálculo:

$$\text{RotCard} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \varepsilon_i}{n} + \frac{\sum_i^n \phi_i}{n} \right) / 6 \quad (3)$$

Onde:

RotCard – Rotinas em Cardápios

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Existência de cardápio nas unidades de ensino

β = Cumprimento do cardápio nas unidades de ensino

χ = Fornecimento de informações nutricionais sobre o cardápio

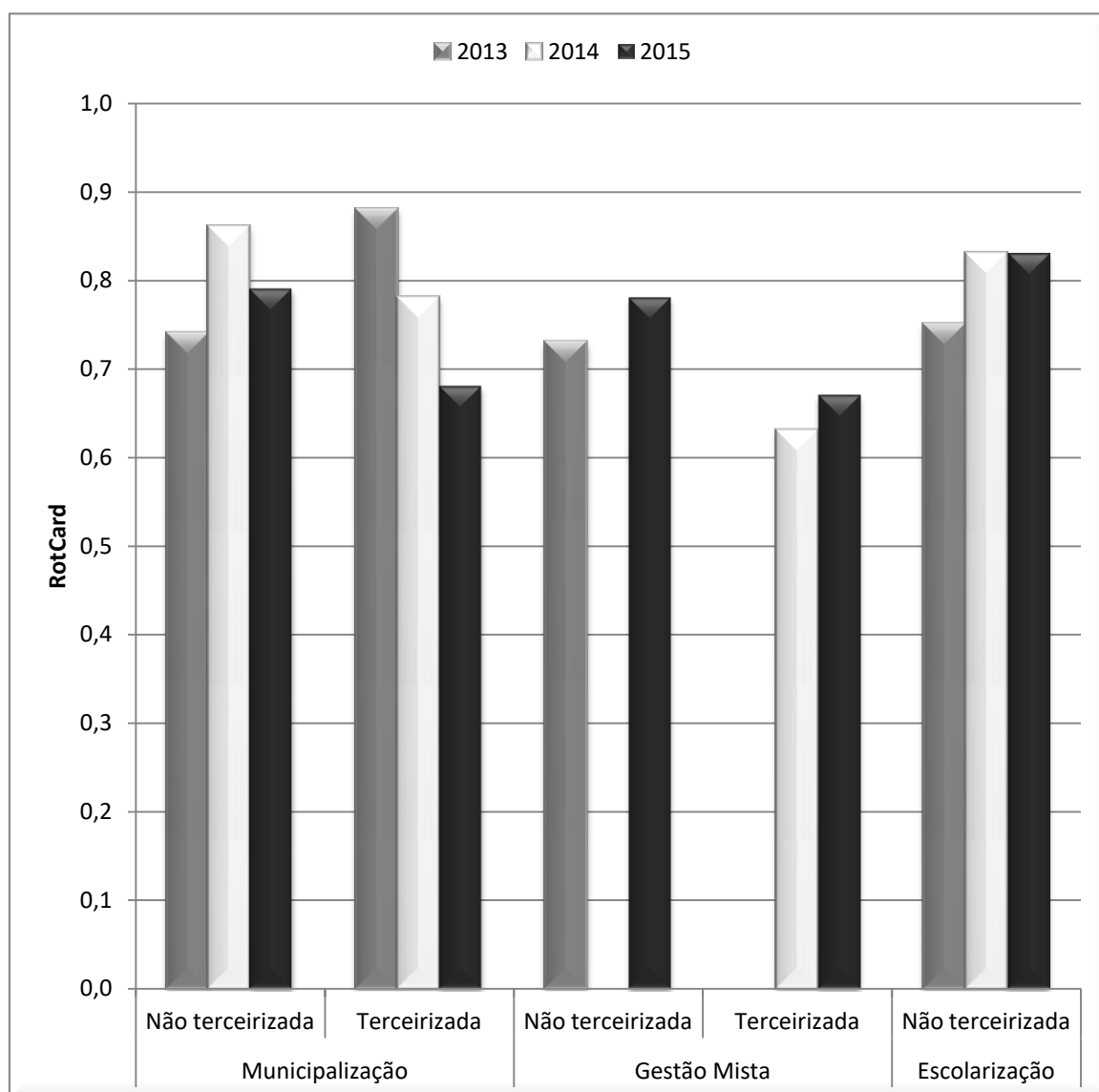
δ = Divulgação do cardápio para comunidade escolar

ε = Especificação da modalidade atendida (fundamental, I/Q, Médio etc)

ϕ = Fornecimento de cardápio específico para AEE

A sistematização dos dados informados nos questionários pelo gestor da EEx e do CAE podem ser visualizados na Figura 6.

Figura 6 - Rotina dos cardápios, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Os índices variaram muito neste parâmetro. A modalidade de gestão Municipalização apresentou melhor índice: no ano de 2013, o destaque foi na Municipalização terceirizada, com índice de 0,88 e, no ano de 2014, a Municipalização não terceirizada se destacou com índice de 0,86. No ano de 2015, o melhor índice na rotina de cardápios foi verificado na modalidade Escolarização não terceirizada, com índice de 0,83. O pior índice, em todos os anos, foi apresentado na gestão mista, com índices de 0,73, 0,63 e 0,67, respectivamente aos anos da análise.

De acordo com a Tabela 2, os indicadores que mais influenciaram nos resultados, com bastante variação entre as capitais foram o cumprimento do cardápio (β), o fornecimento das informações nutricionais (χ) e a divulgação do cardápio para a comunidade escolar (δ). Um indicador que apresentou bastante melhora foi quanto ao fornecimento de cardápio diferenciado para os alunos com necessidades nutricionais específicas (ϕ), dado que no ano de 2013 oito das 23 capitais não o ofereciam aos escolares, e em 2015 apenas uma capital ainda não havia cumprido este quesito.

Tabela 2 - Rotinas em cardápios das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015

Rotinas em Cardápios																
	2013					2014					2015					
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1	
RotCard	0,74	0,88	0,73	n.a	0,75	0,86	0,78	n.a	0,63	0,83	0,79	0,68	0,78	0,67	0,83	
α	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,95	0,90	1,0	1,0	1,0	
β	0,71	1,0	0,80	n.a	0,50	0,75	0,67	n.a	0,75	0,50	0,64	0,60	0,60	0,50	0,50	
χ	0,61	0,50	0,40	n.a	0,75	0,79	0,33	n.a	0,25	0,75	0,77	0,30	0,50	0	1,0	
δ	0,64	0,75	0,40	n.a	0,75	0,82	0,83	n.a	0,25	0,75	0,73	0,70	0,70	0,50	0,50	
ε	0,93	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	1,0	n.a	0,75	1,0	0,82	0,90	1,0	1,0	1,0	
ϕ	0,57	1,0	0,80	n.a	0,50	0,86	0,83	n.a	0,75	1,0	0,82	0,70	0,90	1,0	1,0	

Fonte: Elaboração própria

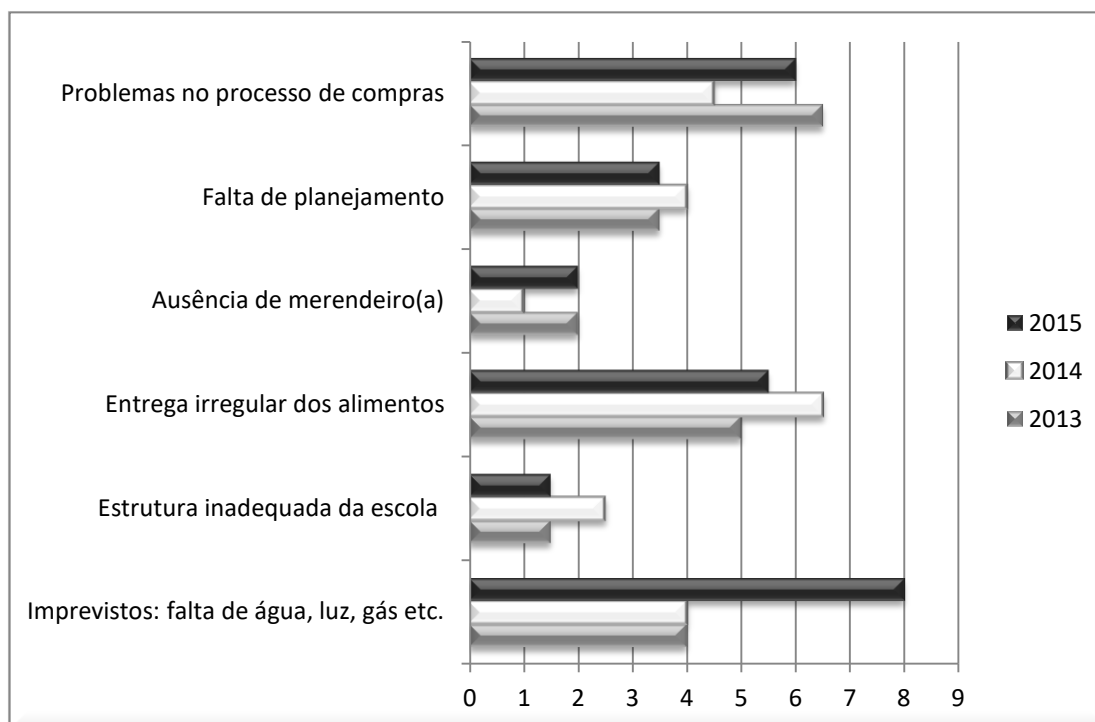
Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

Quando o cardápio não é cumprido total ou parcialmente, tanto a EEx quanto o CAE são questionados quanto aos motivos que permitiram seu não cumprimento, dentre os quais podem ser assinalados:

1. Problemas no processo de compras
2. Falta de planejamento
3. Ausência de merendeiro (a)/cozinheiro (a)
4. Irregularidade na entrega dos gêneros alimentícios nas escolas;
5. Estrutura inadequada da escola para a realização das preparações previstas no cardápio;
6. Imprevistos tais como: falta de água, luz, gás, entre outros.

Estes seis motivos estão representados na Figura 7, quando a convergência nas respostas da EEx e do CAE correspondeu ao valor 1 e respostas unilaterais ao valor 0,5. Os respondentes podem indicar a existência de mais de um problema relacionado ao não cumprimento do cardápio, os quais foram somados em todas as capitais, nos anos 2013 a 2015. O somatório destes valores encontra-se representado no eixo X da Figura 7. Destaca-se que quando os respondentes indicaram que o cardápio foi totalmente cumprido, não houve sinalização de quaisquer problemas neste quesito, deixando de fora da análise Belém, Natal, Recife, Teresina, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiânia, Florianópolis, Curitiba e Porto Alegre, no ano de 2013; em 2014 também não foram incluídas Rio Branco, Macapá, Porto Velho, Teresina, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiânia, Florianópolis, Curitiba e Porto Alegre e, no ano de 2015, Rio Branco, Macapá, São Luís, Teresina, Rio de Janeiro, Florianópolis e Porto Alegre. A sistematização destes motivos pode ser visualizada na Figura 7.

Figura 7 - Aferição do não cumprimento do cardápio nas capitais, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Os motivos mais comuns que foram detectados para o não cumprimento do cardápio nas capitais estão relacionados a problemas no processo de compras, à irregularidade na entrega dos alimentos às escolas e a imprevistos aleatórios ao controle do nutricionista ou das unidades de ensino que ofertam o alimento, embora passíveis de resolução se verificados com certa frequência. Chamam atenção, também, problemas relacionados à falta de planejamento, fato que pode estar correlacionado ao não cumprimento do padrão numérico mínimo de nutricionistas para atendimento do PNAE nas unidades de ensino, dado não avaliado trabalho.

No ano de 2013 e 2014, as capitais que apresentaram maiores problemas no cumprimento do cardápio foram São Luís/MA, Palmas/TO e Manaus/AM, embora, em 2014, João Pessoa/PB também se revelou bastante problemática. No ano de 2015, as capitais que mais sinalizaram problemas foram Porto Velho/RO, Fortaleza/CE e Goiânia/GO.

3.2.3 ROTINAS: infraestrutura

Outro parâmetro a ser analisado em relação às rotinas da operacionalização do PNAE refere-se à estrutura das unidades de ensino quanto às condições de

armazenamento e higienização presentes na manipulação dos alimentos, bem como quanto às condições físicas existentes para o atendimento da alimentação ao escolar. Segundo a Resolução 26/2013, artigo 33, §4º, as EEx devem 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. Ainda, compete às EEx assegurar a estrutura necessária para o armazenamento dos gêneros alimentícios (artigo 8º)

Neste parâmetro, o índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, sendo que o índice próximo de 0 (zero) correspondeu à ausência de infraestrutura e, o contrário quando próximo de 1. Os sete indicadores foram avaliados apenas pelo CAE, sendo que para mensurar a existência ou não destes indicadores, considerou-se como medidas Sim = 1 e Não = 0 (zero), em todas as capitais para cada modalidade de gestão, obtendo-se a média aritmética de cada indicador que, depois de somados foram divididos pela quantidade de indicadores selecionados, como representado pela Equação 4:

$$\text{RotInfra} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \varepsilon_i}{n} + \frac{\sum_i^n \phi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \gamma_i}{n} \right) / 7 \quad (4)$$

Onde:

RotInfra – Rotinas em Infraestrutura

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Armazenamento adequado dos alimentos

β = Cozinhas em escolas

χ = Estrutura adequada nos refeitórios

δ = Higiene dos manipuladores de alimentos

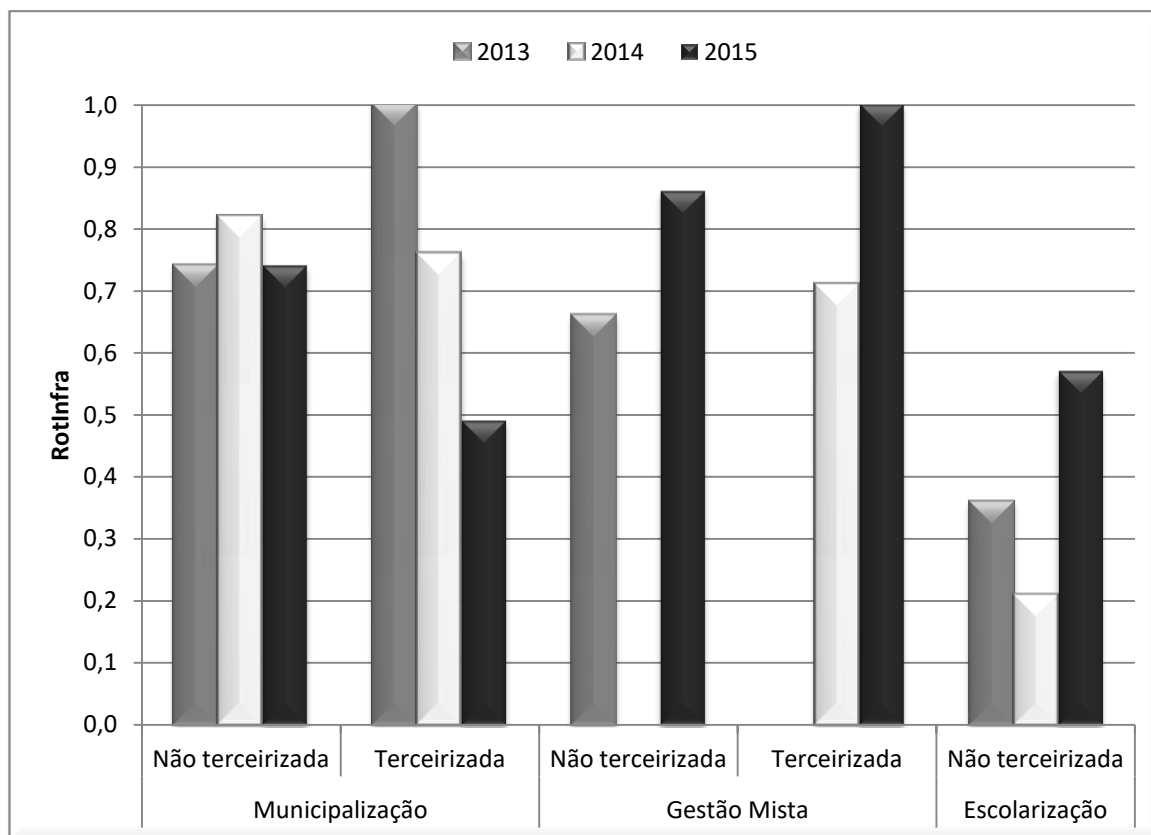
ε = Higiene no ambiente de produção das refeições

ϕ = Infraestrutura adequada nas cozinhas

γ = Refeitórios em escolas

A aferição deste índice está representada na Figura 8.

Figura 8 - Infraestrutura das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão do PNAE, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Em 2005, Storlarski constatou fragilidade da infraestrutura escolar em grande parte das escolas brasileiras. A mesma constatação é pertinente para o contexto atual, quando observou-se grande variação nesta capacidade técnica nas capitais (Figura 8), dez anos após os achados de Stolariski. O melhor índice neste parâmetro foi identificado na Municipalização, em 2013 na modalidade terceirizada, com índice 1,0 e, em 2014, na modalidade não terceirizada (0,82). Em 2015, a gestão mista terceirizada foi que apresentou os melhores resultados (0,86).

Em relação à cada modalidade nos três anos analisados, a Municipalização não terceirizada apresentou crescimento do índice em 2014, e pequena queda em 2015. Já a Municipalização terceirizada, apesar de ter apresentado o melhor índice em 2013 comparado às outras modalidades, houve uma queda bastante elevada nos dois anos seguintes, chegando a 0,49, sendo os indicadores pior avaliados relacionados à estrutura dos refeitórios (Tabela 3). Na Gestão Mista, tanto não terceirizada quanto terceirizada, percebe-se uma elevação do índice em ambos os casos, certificados pelo desempenho satisfatório na maioria dos indicadores (Tabela

3). Já na Escolarização não terceirizada, modalidade representada por Palmas e Maceió em 2014 e apenas por Palmas no último ano, apresentou os piores índices, de 2013 a 2015, respectivamente, 0,36, 0,21 e 0,57, com bastante variação nos indicadores, conforme Tabela 3.

As capitais que apresentaram melhores condições nas estruturas de atendimento da alimentação escolar, do ponto de vista do Conselho Alimentar, que não apontou nenhuma falha nos indicadores, em todo o período analisado, foram, na região Norte: Belém e Rio Branco; na região Nordeste: Teresina; na região Sudeste: Belo Horizonte, Vitória e São Paulo; na região Centro-Oeste: Goiânia; e, na região Sul: Florianópolis.

Em sentido oposto, a capital que apresentou esta estrutura mais deficitária nos três anos, com problemas em pelo menos quatro dos sete itens analisados, foi Cuiabá, na região Centro-Oeste. Porém, outras capitais apresentam este mesmo tipo de estrutura ao considerar apenas dois anos da análise, estando neste grupo quatro capitais do Nordeste: Fortaleza, Salvador, Aracajú e São Luís, e duas capitais da região Norte: Palmas e Manaus.

Tabela 3 - Rotinas em Infraestrutura das unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015

Rotinas em Infraestrutura															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
RotInfra	0,74	1,0	0,66	n.a	0,36	0,82	0,76	n.a	0,71	0,21	0,74	0,49	0,86	1,0	0,57
<i>α</i>	0,64	1,0	0,40	n.a	0,50	0,64	0,67	n.a	0,50	0,50	0,64	0,40	1,0	1,0	0,0
<i>β</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,67	n.a	1,0	0,50	1,0	0,60	1,0	1,0	1,0
<i>χ</i>	0,64	1,0	0,60	n.a	0,0	0,71	0,67	n.a	0,50	0,0	0,64	0,20	0,60	1,0	0,0
<i>δ</i>	0,93	1,0	0,60	n.a	0,50	1,0	1,0	n.a	1,0	0,50	0,91	0,80	1,0	1,0	1,0
<i>ε</i>	0,86	1,0	0,60	n.a	0,50	0,93	1,0	n.a	1,0	0,0	0,91	0,60	1,0	1,0	1,0
<i>φ</i>	0,57	1,0	0,60	n.a	0,50	0,57	0,67	n.a	0,50	0,0	0,55	0,60	0,60	1,0	0,0
<i>γ</i>	0,57	1,0	0,80	n.a	0,0	0,86	0,67	n.a	0,50	0,0	0,55	0,20	0,80	1,0	1,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

Os indicadores pior avaliados nas unidades de ensino das capitais foram o armazenamento dos alimentos (*α*), a presença e estrutura dos refeitórios (*γ* e *χ*) e a

infraestrutura das cozinhas (ϕ), com padrões inadequados para o atendimento da alimentação escolar. Os indicadores mais bem avaliados foram a constatação das cozinhas nas escolas (β) e a higienização das merendeiras (δ).

3.2.4 ROTINAS: atendimento

A Resolução 26/2013 (art. 14, §9º) determina que os cardápios devam oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana, nas refeições ofertadas, sendo que as bebidas à base de frutas não podem substituir a obrigatoriedade da oferta de frutas *in natura*.

Outro dispositivo desta Resolução relaciona-se ao atendimento de alunos no Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010, correspondente à extensão da carga horária dos escolares da educação básica, com duração mínima de 7 horas diárias, com a finalidade de melhoria da aprendizagem por meio de atividades extracurriculares. Em relação a este atendimento em termos alimentares, a Resolução 26/2010 prescreve que o mínimo 70% das necessidades nutricionais destes escolares deverão ser supridas, a partir da oferta de, no mínimo, três refeições diárias.

O índice relacionado à rotina do atendimento da alimentação escolar corresponde à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 (Zero) a 1, em que o índice próximo de 0 (zero) correspondeu à ausência de atendimento e 1 sinalizou a execução completa deste atendimento. A explicitação do cálculo está representado na Equação 5:

$$\text{RotAtA} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} \right) / 3 \quad (5)$$

Onde:

RotAtA – Rotinas em Atendimento Alimentar

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

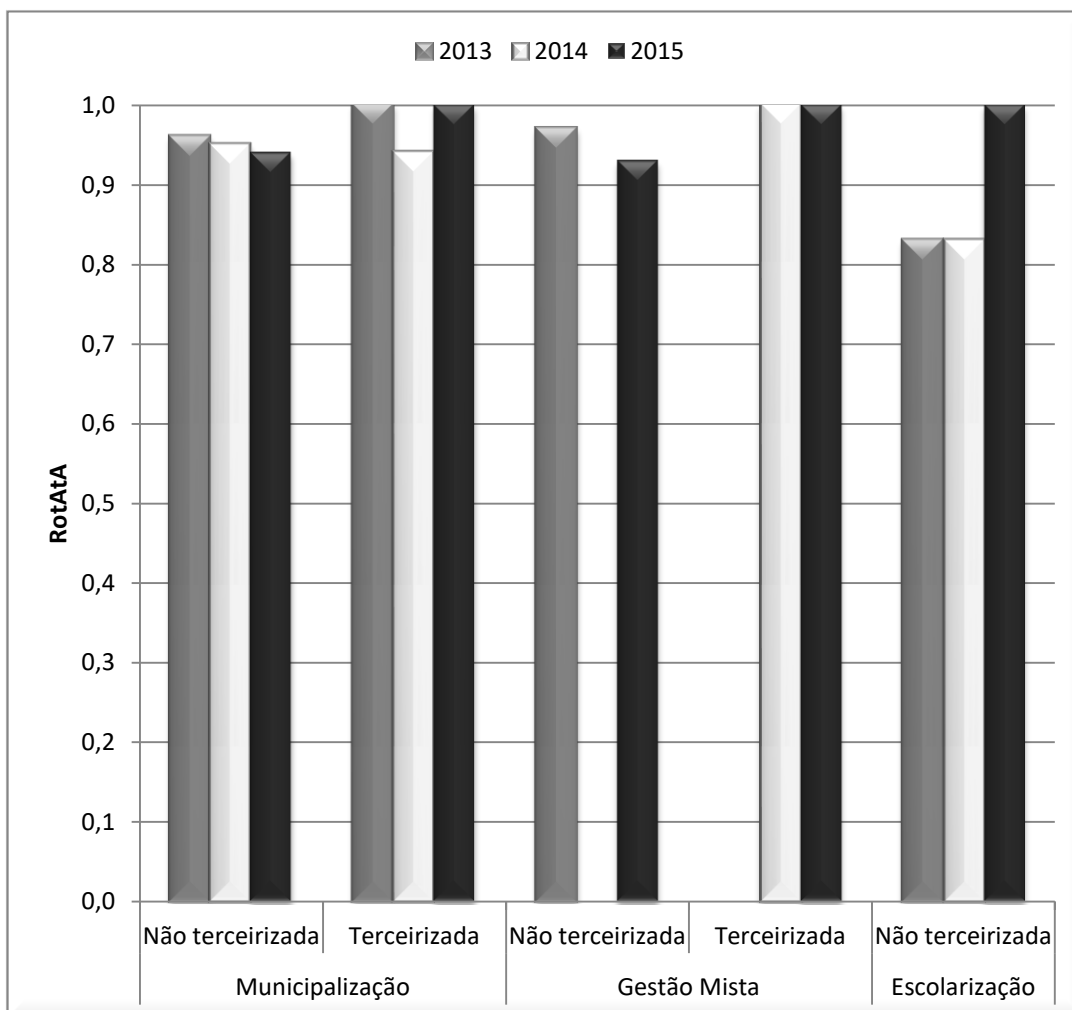
α = Oferta semanal de frutas e hortaliças

β = Atendimento a alunos no Programa Mais Educação

χ = Oferta de três refeições (Programa Mais Educação)

O cumprimento deste parâmetro relacionado a estes três indicadores pode ser visualizado na Figura 9.

Figura 9 - Atendimento do PNAE nas unidades de ensino nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão do PNAE, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Todas as capitais aderiram ao Programa Mais Educação ao longo do período, porém a oferta de três refeições (χ) foi o indicador que mais variou na análise, entre valores de 0,8 a 1 (Apêndice D). A terceirização nas modalidades de gestão Mista e Municipalizada apresentou melhor índice em comparação à forma não terceirizada.

Em 2013, o melhor índice foi observado na Municipalização terceirizada (1,0), que decresceu um pouco em 2014 (0,94) e recuperou em 2015 (1,0). Já a

Municipalização não terceirizada apresentou uma leve queda nos dois anos subsequentes a 2013.

Em 2014 e 2015, a Gestão Mista terceirizada apresentou índices bastante satisfatórios (1,0). Igualmente, a Escolarização não terceirizada apresentou grande elevação no índice em 2015 (1,0), comparado aos anos 2013 e 2014, onde foram percebidos os piores índices, ambos atingindo 0,83, principalmente devido ao comportamento da capital Palmas.

Em 2015, a gestão Mista não terceirizada foi a responsável pelo menor índice (0,93), sendo as capitais Natal e Macapá responsáveis pela falha no atendimento nesta modalidade de gestão.

3.2.5 PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

O artigo 33 da Resolução 26/2013 determina que os produtos adquiridos para os escolares deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, assegurado por meio de Termo de Compromisso entre as EEx e o FNDE, posteriormente apresentado ao CAE.

No tocante ao teste de aceitabilidade, também é de responsabilidade da EEx, que deverá realizá-lo sempre que houver alimento novo no cardápio ou quaisquer outras alterações inovadoras, ou mesmo para avaliar a aceitação dos cardápios, excluída deste teste a educação infantil, na faixa etária de 0 a 3 anos (Res. 26/2010, art. 17).

A forma de cálculo do índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 (Zero) a 1, sendo que 0 equivaleu à ausência dos procedimentos de controle e 1 a realização destes procedimentos, conforme o explicitado na Equação 6:

$$\text{CTProcC} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} \right) / 3 \quad (6)$$

Onde:

CTProcC – Capacidades Técnicas Mobilizadas em Procedimentos de Controle

$n = n^{\circ}$ de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Teste de aceitabilidade

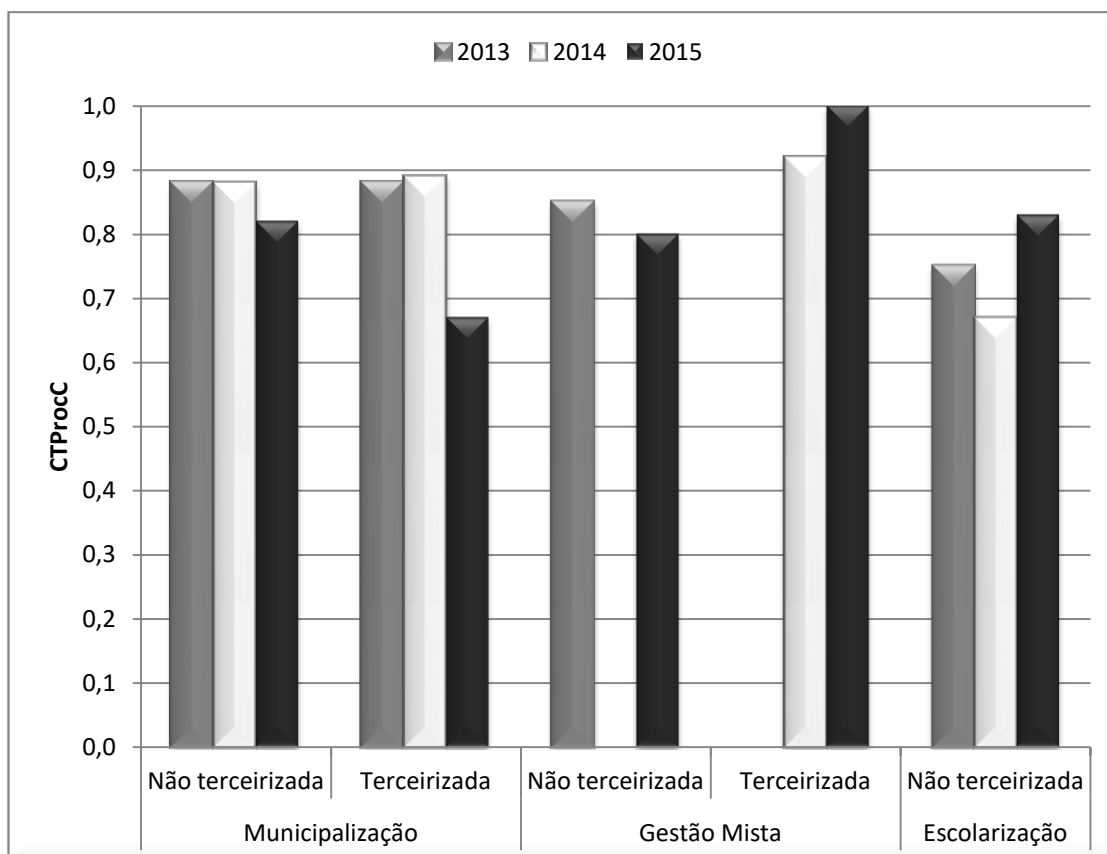
β = Implementação de ações de controle de qualidade

χ = Controle de estoque

Em relação ao controle de estoque, indicador avaliado apenas pelo CAE, o artigo 8º afirma ser competência das EEx assegurar a estrutura necessária para a realização de tal procedimento. Não há dado para este procedimento no ano de 2013, pois não constou como item de avaliação no questionário. Dessa forma, especificamente neste ano, a média do índice apenas considerará os dois outros indicadores (α e β).

A verificação destes procedimentos de controle pode ser verificada na Figura 10.

Figura 10 - Procedimentos de controle do PNAE nas capitais, segundo as modalidades de gestão, 2013-2015



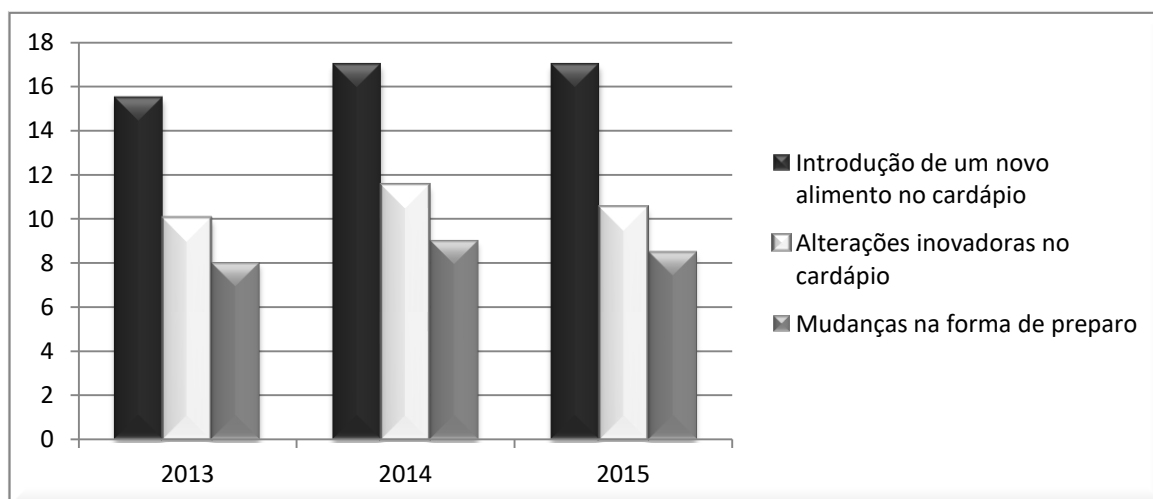
Fonte: Elaboração própria

O indicador que apresentou maior variação foi o item de controle de estoque (χ), que foi realizado de forma parcial em muitas capitais nos anos de 2014 e 2015. Em 2013, o indicador responsável por maior variação foi o teste de aceitabilidade (α), o que pode ser observado no Apêndice D.

Adentrando-se nos resultados, a modalidade de gestão Municipalização, em ambos os formatos, foi a que apresentou melhor índice nos procedimentos de controle em 2013, alcançando 0,88. No ano de 2014, a Municipalização retratou quase o mesmo índice de 2013, com pequena elevação na modalidade terceirizada (0,89), sendo que o melhor índice foi verificado na gestão Mista terceirizada, chegando a 0,92. Em 2015, a gestão Mista terceirizada obteve resultado ainda melhor (1,0), principalmente devido à migração da capital São Luís para a gestão Centralizada.

Analisando as condições em que o teste de aceitabilidade foi aplicado nas capitais, nos três anos, a partir das respostas da EEx e do CAE, três itens foram verificados e organizados por meio do seguinte método: quando houve convergência nas respostas da EEx e do CAE, recebeu valor 1, e em casos de respostas unilaterais (CAE ou EEx), o valor foi 0,5, excluindo-se as capitais em que o teste de aceitabilidade não foi aplicado. Ainda, cada capital pode sinalizar mais de um procedimento adotado. O somatório destes valores nas capitais em que o teste de aceitabilidade foi aplicado encontra-se representado no eixo Y da Figura 11.

Figura 11 - Procedimentos para aceitabilidade do alimento nas capitais, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Podemos observar que o teste de aceitabilidade é realizado principalmente devido à introdução de um novo alimento no cardápio, sendo menos frequente modificações na forma de preparo das refeições. As capitais excluídas desta análise foram Boa Vista e Natal, nos anos 2013 e 2014 e Goiânia e São Luís, em 2015.

3.3 EFICIÊNCIA FINANCEIRA

Vários dos trabalhos citados tratam de alguma forma, da questão da eficiência em algumas de suas vertentes, quais sejam: eficiência alimentar e nutricional, eficiência gerencial, eficiência operacional, dentre outras nomenclaturas, enquanto item de avaliação, mas sobretudo convém compreendê-la como um princípio norteador da Gestão Pública. Semanticamente e em termos de uma política social pública, compreende-se *eficiência como a minimização dos custos dos insumos ou a maximização dos produtos do programa* (COHEN & FRANCO, 2008:77), ou seja, a relação entre os produtos desenvolvidos pelos insumos¹⁶ empregados, destacando neste processo os recursos humanos, físicos e/ou financeiros alocados e disponíveis e sua empregabilidade para a implementação da política. Nestes termos, a vertente escolhida para análise neste trabalho será a eficiência financeira, por meio de quatro indicadores que mensuram a regularidade do recurso, a ocorrência ou não de prejuízo financeiro no uso dos recursos, a cobertura do atendimento alimentar e a verificação de complementação de recursos pela entidade executora (EEx).

A fonte dos dados destes indicadores foi disponibilizada pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC), por meio do questionário respondido pelo CAE e pela EEx, bem como por outros dispositivos de informação deste sistema.

A sistematização dos dados relacionados à cobertura do atendimento e à complementação do recurso baseou-se nas respostas do CAE e da EEX, considerando que a convergência das respostas correspondeu a Sim = 1 e Não = 0 (zero) e, a divergência nas respostas correspondeu a 0,5 (D = 0,5). Para o cálculo da média, adicionou-se a apresentação do dado de forma detalhada no sistema, isto é, no caso da cobertura do atendimento os gestores das EEx detalham no registro da execução física o total anual de dias de fornecimento do alimento para o alunado, que deverá ser no mínimo de 200 dias e, no caso da complementação do recurso, os gestores informam os valores empregados quanto à participação na execução, em todas as modalidades de ensino, discernindo o aplicado em gêneros alimentícios e em outras despesas. Dessa forma, as capitais que publicaram o detalhamento do dado correspondente ao esperado pelo Programa, ou seja, a cobertura do

¹⁶ Insumos são fluxos associados aos recursos dotados, que se utilizam no processo de implementação do programa, isto é, os elementos necessários para conseguir um resultado (COHEN & FRANCO, 2008:93).

atendimento da alimentação foi de 800 horas ou 200 dias letivos, ou superior, para todas as modalidades de ensino, receberam *score* 1 ($S = 1$), se a cobertura foi inferior a 200 dias, em alguma ou em todas as modalidades de ensino, foi considerada parcial com *score* igual a 0,5 ($P = 0,5$) e, se não houve a publicação do dado ou a cobertura foi nula ($N = 0$), o *score* considerado foi zero. Com relação à complementação de recursos financeiros da EEx somente foram considerados apenas os recursos empregados em gêneros alimentícios, considerando 1 em caso afirmativo ($S = 1$) e 0 (zero) quando não informado o dado ($N = 0$). O pressuposto é que a ausência do dado equivale à sua não execução.

Para a aferição do prejuízo financeiro, apenas foram consideradas as respostas do CAE, que além de apontar a existência do prejuízo discrimina-o em termos monetários e o tipifica segundo as diretrizes do Programa. Para isso, não será feita uma sistematização destas respostas devido à sua representatividade numérica em poucos casos, no entanto, será realizada uma análise destas ocorrências.

Em termos da regularidade do repasse do recurso financeiro do FNDE às EEx conforme o previsto pela legislação, ou seja, que haja o repasse de dez parcelas do recurso durante o ano letivo, o estudo procurou averiguar esta regularidade por meio das transferências realizadas pelo FNDE publicadas no sistema de prestação de contas de cada EEx, onde estão discriminados os valores mensais repassados para cada modalidade de ensino. O pressuposto em torno deste parâmetro é que a existência da regularidade permitiria maior eficiência na gestão dos recursos, uma vez que possibilitaria um planejamento prévio das ações demandadas para um adequado funcionamento do Programa. A sistematização destes dados buscou responder alguns questionamentos a fim de verificar tal regularidade, quais sejam:

- Houve repasse no início do ano letivo?
- Houve repasse em todos os meses?
- Não houve variação no valor do repasse?
- Houve repasse no último mês letivo?
- Algum valor de repasse mensal se repetiu em outro mês?
- Não ocorreu atraso em nenhum repasse?
- Houve dez parcelas de repasse no ano?

Cada questionamento foi avaliado como S = 1, em caso afirmativo, tendendo a uma maior regularidade no recebimento do recurso, ou N = 0 (zero), produzindo uma média em que zero equivaleu a uma completa irregularidade e 1 à máxima regularidade no repasse do recurso financeiro.

Resumidamente, no Quadro 7 estão apresentadas as formas de cálculo desta dimensão.

Quadro 7 - Detalhamento da dimensão eficiência financeira

EFICIÊNCIA FINANCEIRA						
PARÂMETRO ANALISADO	MÉDIA DO PARÂMETRO					
Cobertura do atendimento	Respostas CAE e EEx			Valor declarado		
	N = 0	D = 0,5	S = 1	N = 0	P = 0,5	S = 1
Complementação de recursos pela EEx	N = 0	D = 0,5	S = 1	N = 0		S = 1
Prejuízo financeiro	Análise qualitativa das respostas do CAE					
Regularidade do recurso financeiro	Houve repasse no início do ano letivo?			S = 1	N = 0	
	Houve repasse em todos os meses?			S = 1	N = 0	
	Não houve variação no valor do repasse?			S = 1	N = 0	
	Houve repasse no último mês letivo?			S = 1	N = 0	
	Algum valor de repasse mensal se repetiu em outro mês?			S = 1	N = 0	
	Não ocorreu atraso em nenhum repasse?			S = 1	N = 0	
	Houve dez parcelas de repasse no ano?			S = 1	N = 0	

Fonte: Elaboração própria

3.3.1 COBERTURA DO ATENDIMENTO

Foi importante a confrontação das respostas fornecidas pelo CAE e pela EEx com os valores de cobertura declarados na execução física do PNAE nas unidades de ensino, principalmente quando da existência de divergência nas respostas, que confirmaram ou não a cobertura total ou a cobertura apenas parcial nas modalidades de ensino, conforme o observado na Figura 12.

A forma de cálculo do índice correspondeu à média da avaliação dos indicadores, que variou de 0 a 1, sendo que 0 (Zero) correspondeu à ausência de cobertura e 1 à cobertura total do atendimento alimentar. A Equação 7 explicita a forma de cálculo deste parâmetro:

$$\text{EFCAtend} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} \right) / 2 \quad (7)$$

Onde:

EFCAtend – Eficiência Financeira em Cobertura do Atendimento Alimentar

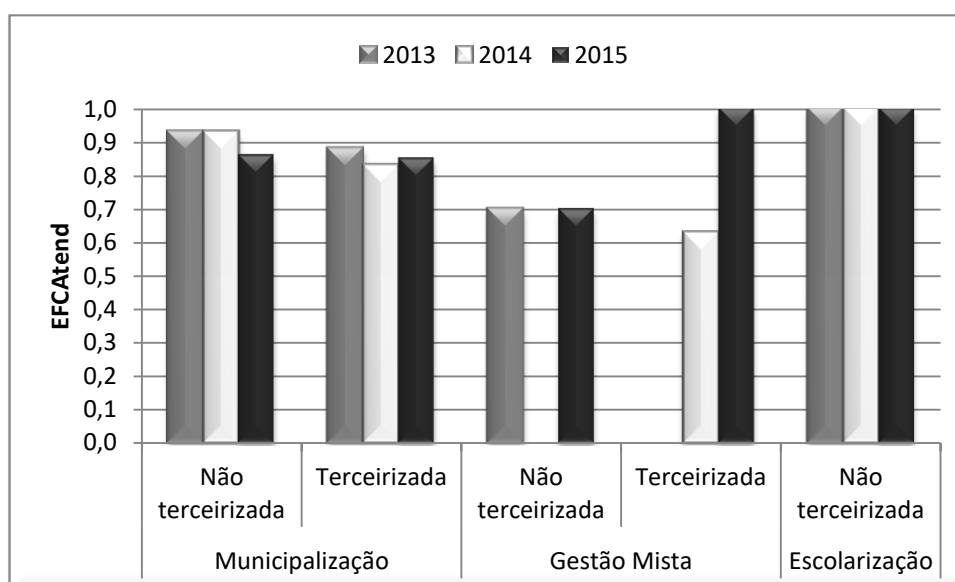
n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Declaração do CAE e da EEx

β = Valor declarado na Execução Física da Prestação de Contas

Figura 2 - Cobertura do atendimento alimentar nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Conforme a Figura 12, a Escolarização foi a modalidade que apresentou melhor índice de cobertura no atendimento da alimentação escolar (1,0), sem variação nos três anos, principalmente devido ao número de capitais que dela participam, Palmas e Maceió. O pior índice foi verificado na gestão Mista não terceirizada nos anos de 2013 e 2015, com médias de 0,70, e na modalidade terceirizada no ano de 2014, que obteve a média de 0,63.

Importante observar que na Municipalização não terceirizada houve uma leve queda do índice em 2015 comparado aos anos anteriores, certificados por ambos os indicadores (α e β) (Apêndice E). A Municipalização terceirizada também revelou

queda no índice em 2014, de 0,88 para 0,83, porém houve certa recuperação em 2015, chegando a 0,85.

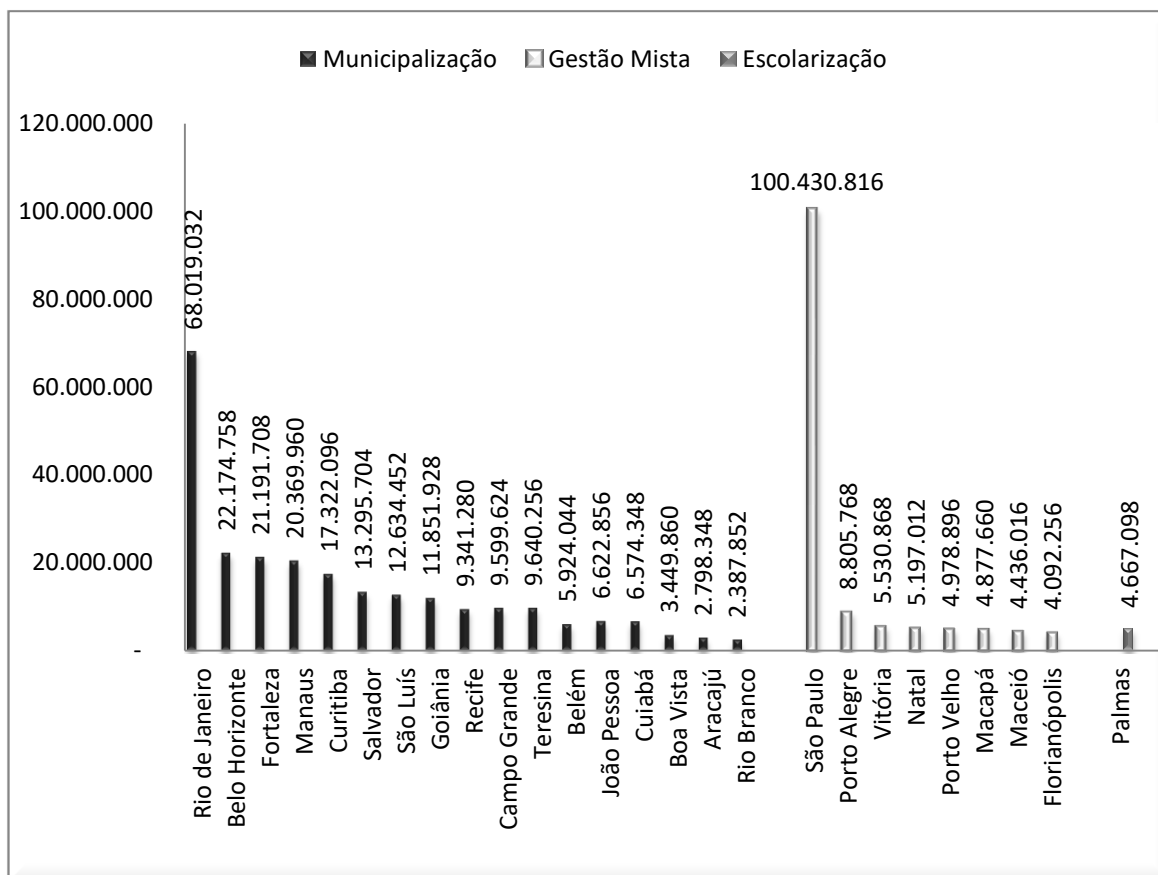
Já na Gestão Mista terceirizada, o índice de cobertura alimentar que era apenas de 0,63 melhorou bastante seu desempenho em 2015, alcançando o valor 1,0.

Os indicadores variaram bastante, sendo que a maioria dos valores declarados nas prestações de contas (β) divergiram dos valores declarados pelo CAE e pela EEx (α), conforme pode ser observado no Apêndice E.

3.3.2 COMPLEMENTAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO

Antes de apresentar os dados sobre a complementação do recurso, faz-se pertinente mostrar o volume de recursos repassados do FNDE às EEx das capitais para o atendimento da alimentação escolar aos estudantes da educação básica, conforme Figura 13.

Figura 3 - Volume de recursos do FNDE às capitais brasileiras, em 2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria

Considerando os dados apresentados na Figura 3 (p.72), em relação ao quantitativo da clientela atendida no PNAE em cada capital, no ano de 2015, observamos que as três capitais que concentraram a maior parte desta clientela foram: São Paulo (23,2%), Rio de Janeiro (17,7%) e Manaus (6,4%). Considerando os dados da Figura 13, em relação ao volume de recursos repassados para cada capital para atendimento da clientela do PNAE, no mesmo ano, a distribuição do recurso foi quase idêntica ao observado na Figura 3. São Paulo absorveu 26% do total de recursos repassados para a rede de ensino municipal das capitais brasileiras, Rio de Janeiro recebeu 17,6% dos recursos e Belo Horizonte ficou com 5,7% destes recursos. As demais capitais Fortaleza (5,5%) e Manaus (5,3%) receberam recursos bem próximos ao de Belo Horizonte. Um dos motivos para tal ocorrência pode ser explicado pela diferenciação do valor per capita repassado para a alimentação escolar, conforme a modalidade de ensino (Quadro 2, p.54), bem

como pode ser apontado a existência de irregularidades no repasse em casos de inadimplência da EEx, o que será detalhado na seção 3.3.4.

A complementação do recurso que a EEx ofereceu para o adequado cumprimento do atendimento alimentar nas escolas das capitais brasileiras, uma vez que a União exerce caráter apenas supletivo nesta questão, nos anos de 2013 a 2015, segundo as modalidades de gestão adotadas estão expostas na Figura 14.

A forma de cálculo do índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 (Zero) a 1, sendo que 0 satisfaz a ausência de complementação de recurso pela EEx e 1 à realização completa desta complementação nas capitais brasileiras, conforme o explicitado na Equação 8:

$$\text{EFCRec} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} \right) / 2 \quad (8)$$

Onde:

EFCRec – Eficiência Financeira em Complementação de Recursos Financeiros

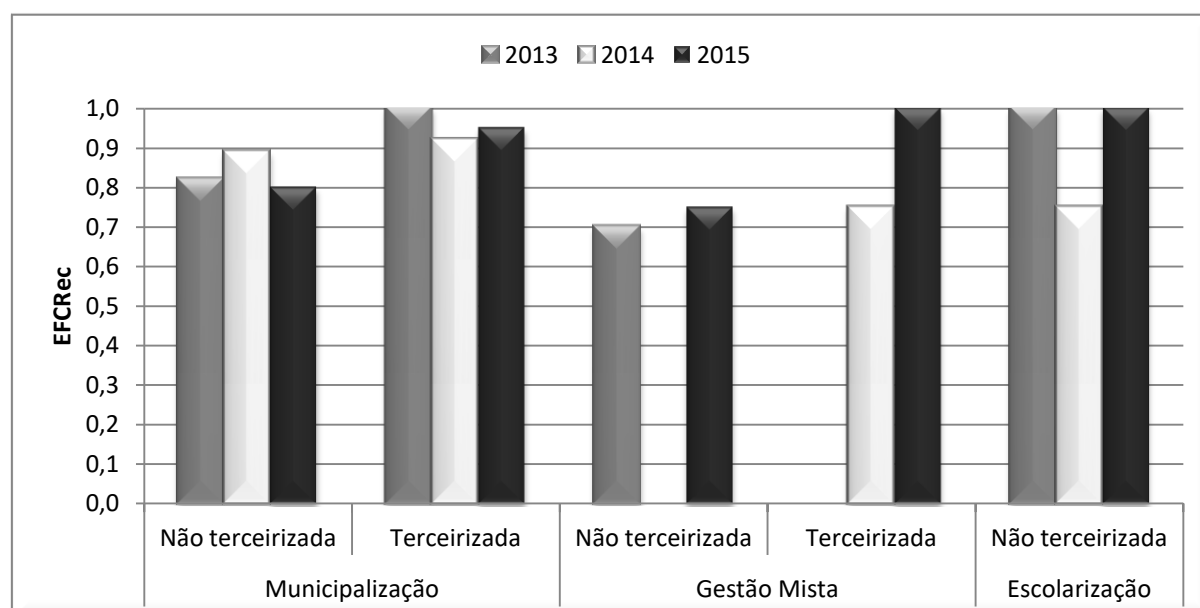
n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Declaração do CAE e da EEx

β = Valor declarado na Execução Física da Prestação de Contas

Figura 4 - Complementação do recurso financeiro pelas Entidades Executoras das capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Na Figura 14 podem ser observados comportamentos bastante distintos em termos da complementação dos recursos financeiros conforme as modalidades de gestão. No ano de 2013 tanto as modalidades Municipalização terceirizada quanto a Escolarização não terceirizada forneceram maior complementação de recursos próprios, alcançando o valor total do índice (1,0), sendo que ambas também apresentaram queda no índice em 2014 e posterior recuperação em 2015. Menor complementação de recursos demonstrada no índice, em 2013, foi observada na Gestão Mista não terceirizada (0,70), com pequena elevação em 2015, chegando a 0,75. Chama a atenção a grande elevação do índice na Gestão Mista terceirizada entre os anos 2014 e 2015, com valores de 0,75 e 1,0.

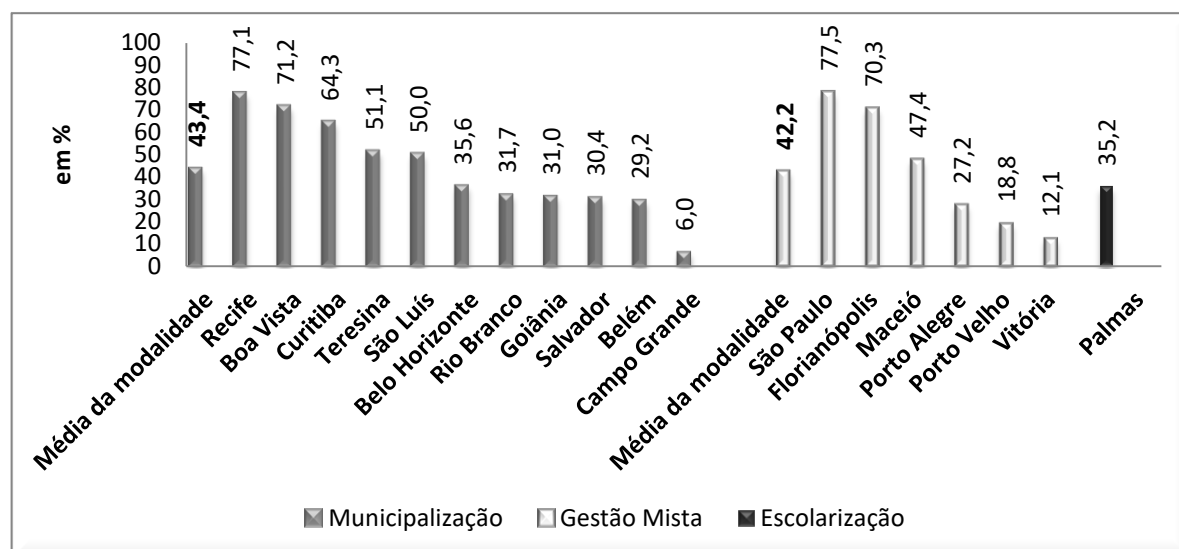
Em 2014, a Municipalização terceirizada novamente apresentou o melhor índice comparado às outras modalidades (0,92). No ano 2015 o maior índice de complementação foi verificado na Escolarização e na Gestão Mista terceirizada, que chegou a 1,0, enquanto a menor complementação foi observada na Gestão Mista não terceirizada (0,75).

Com relação à Municipalização não terceirizada, foi verificado um índice de 0,82 em 2013, com ascensão em 2014, chegando a 0,89 e queda em 2015, um pouco abaixo do apresentado em 2013 (0,80).

Com relação aos indicadores, importante observar que a maioria dos valores declarados pelo CAE e pela EEx (α) apresentaram divergências com os valores informados na prestação de contas (β), este último com médias inferiores ao indicador α (Apêndice E).

Na Figura 15 estão representados o percentual relativo ao montante de recursos financeiros empregados pela EEx de cada capital em gêneros alimentícios, em 2015, em relação ao total de recursos gastos para o atendimento alimentício escolar.

Figura 5 - Complementação de recurso financeiro pelas Entidades Executoras das capitais, em 2015 (em %)



Fonte: Elaboração própria

As capitais Rio de Janeiro, Manaus, João Pessoa, Cuiabá, Aracajú, Natal e Macapá não declararam nenhum valor de complementação de recurso na prestação de contas, portanto, foram excluídas da análise. Fortaleza declarou complementação de recursos apenas em 'outras despesas' (10,6%) e não em gêneros alimentícios, sendo igualmente excluída.

Com base na Figura 15, algumas capitais foram responsáveis por grande parte do custeio da alimentação escolar em suas unidades de ensino, como é o caso de São Paulo, Florianópolis, Maceió, Recife, Boa Vista, Curitiba, Teresina e São Luís, que financiaram o gasto em alimentação escolar acima da média em cada modalidade a qual são vinculados.

Com o propósito de refinar mais esta informação, a Tabela 4 apresentará o detalhamento da aplicação deste recurso financeiro em gêneros alimentícios proveniente da EEx em cada modalidade de ensino.

Tabela 4 - Distribuição do recurso das Entidades Executoras em gêneros alimentícios, segundo as modalidades de ensino, em 2015 (em %)

	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	E. FUNDAMENTAL	PME	EJA	ENSINO MÉDIO	AEE	INDÍGENA	QUILOM-BOLA
São Paulo	22,9	21,3	45,4	4,0	5,6	0,4	0,5	0,0	0,0
Belo Horizonte	53,3	10,7	14,5	18,8	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Curitiba	38,6	7,1	43,7	7,7	2,0	0,0	0,7	0,0	0,0
Salvador	3,5	0,0	79,1	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,9
São Luís	23,6	21,3	38,3	13,3	3,0	0,0	0,5	0,0	0,0
Goiânia	9,7	11,7	44,2	25,4	7,2	0,8	1,0	0,0	0,0
Teresina	14,7	18,2	52,4	10,1	3,5	1,1	0,0	0,0	0,0
Campo Grande	0,0	0,0	99,9	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Recife	26,0	0,0	61,1	7,4	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Porto Alegre	5,3	8,2	71,4	0,0	0,0	2,2	13,0	0,0	0,0
Belém	49,0	51,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vitória	22,3	22,6	43,4	6,9	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Porto Velho	0,0	29,4	60,1	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Palmas	6,5	7,3	52,5	32,3	1,3	0,0	0,1	0,0	0,0
Maceió	13,7	12,0	54,9	4,5	13,0	0,0	1,8	0,0	0,0
Florianópolis	75,0	6,0	14,0	3,5	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0
Boa Vista	3,0	19,5	54,0	20,9	0,7	0,0	0,0	1,8	0,0
Rio Branco	7,2	34,0	43,1	8,0	4,1	0,0	3,6	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria

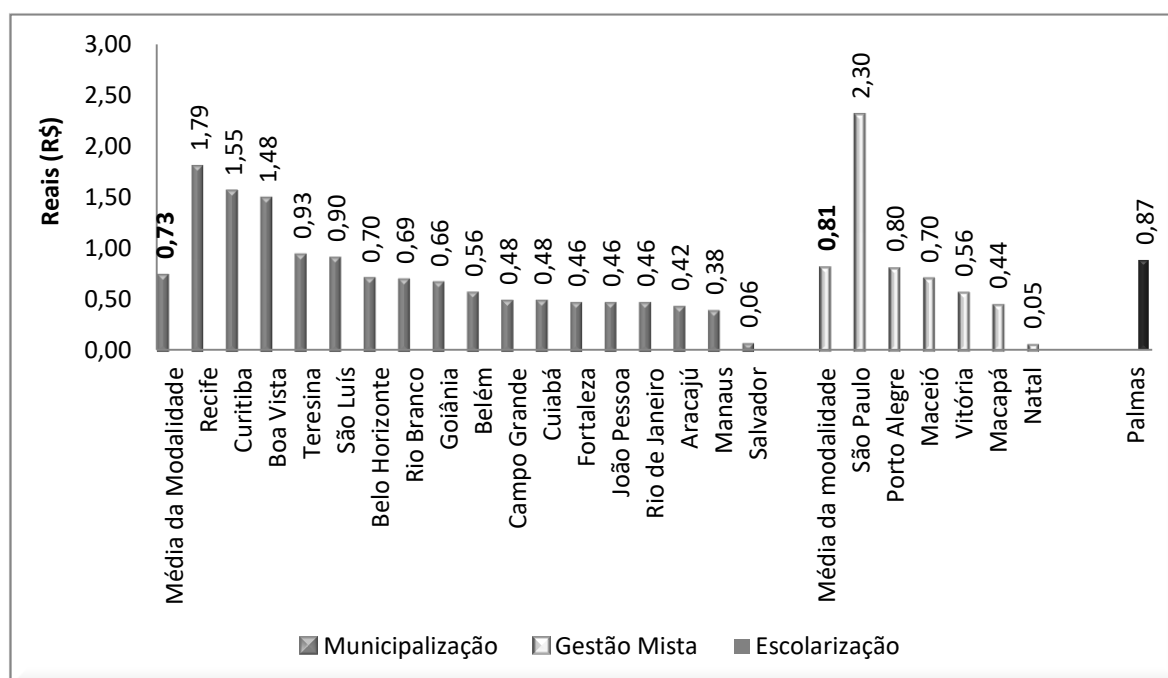
Conforme visto, o atendimento da alimentação na educação básica nas capitais brasileiras concentrou-se principalmente aos alunos do ensino fundamental, creche e pré-escola, dado que os recursos empregados convergiram mais para o suprimento destas modalidades.

Também é possível estimar o gasto per capita diário em alimentação escolar nas capitais, independente da quantidade de refeições ofertadas, no ano de 2015. A relevância deste dado parece ter implicação direta sobre a qualidade da alimentação, a partir do pressuposto que quanto maior o investimento na compra de produtos alimentícios, melhor a alimentação ofertada; ou ainda, pode-se cogitar sobre a questão da eficiência ao se pensar que a capital que conseguir ofertar a alimentação a um menor custo estaria sendo mais eficiente que outra que realizasse o mesmo atendimento a um preço maior; ou mesmo, haveria alguma razoabilidade ao se admitir que a diferença do índice do custo de vista (ICV) entre as capitais levaria uma capital a ter um custo maior na oferta da alimentação do que outra

capital com ICV menor. Entretanto, não constitui objetivo desta pesquisa a mensuração destas hipóteses, remetendo-as para trabalhos futuros.

O cálculo considerou o volume total de recursos do FNDE repassados às EEx das capitais somado à complementação dos recursos em gêneros alimentícios despendidos pelas EEx para o adequado atendimento alimentar ao educando, sendo que tais foram divididos pelo total do público beneficiário e pelos 200 dias letivos. No caso das capitais que não proporcionaram a complementação do recurso (Rio de Janeiro, Manaus, João Pessoa, Cuiabá, Aracajú, Natal e Macapá), foram considerados no cálculo apenas os recursos oriundos do FNDE, conforme pode ser observado na Figura 16.

Figura 6 - Gasto per capita diário por aluno em alimentação escolar, nas capitais brasileiras, em 2015 (em R\$)



Fonte: Elaboração própria

Importante perceber que as capitais que não apresentaram complementação de recursos demonstraram um gasto relativamente baixo para a alimentação escolar, sobretudo Natal e Salvador, que apresentou este gasto bem abaixo do esperado, principalmente ao se admitir que ele pode estar relacionado ao fornecimento de até três refeições diárias. São Paulo foi a capital que teve um gasto per capita diário mais expressivo em alimentação escolar, apresentação valor acima da média na modalidade a que pertence. As capitais Recife, Curitiba, Boa Vista,

Teresina e São Luís apresentaram valores acima da média na Municipalização, e Palmas também apresentou o gasto per capita diário acima das médias das modalidades referidas.

3.3.3 PREJUÍZO FINANCEIRO

Somente o Conselho de Alimentação Escolar, responsável pela fiscalização e monitoramento do Programa, é que responde quanto à existência ou não de prejuízo financeiro na operacionalização dos recursos da alimentação escolar pelas EEx das capitais. Além de notificar o prejuízo, o CAE também detalha valores envolvidos e motivos que provocaram tal prejuízo.

A notificação de prejuízo não foi tão recorrente nas capitais nos anos de 2013 a 2015. Em termos absolutos, foram apenas cinco casos ocorridos neste período, cujo teor será abordado nesta seção, mas em termos relativos, a depender do valor do prejuízo, deve-se levar em consideração o quantitativo de refeições que deixam de ser ofertadas em virtude da falta do recurso financeiro, que gera consequências na qualidade do atendimento.

No ano de 2013 apenas Palmas registrou prejuízo financeiro na execução do PNAE, relativo à impugnação de despesa, no valor de R\$ 2.219,09 (Dois mil e duzentos e dezenove reais), descumprindo o Art. 63, da Lei nº 4.320/1964, concernente aos seguintes motivos:

- a) Desvio de finalidade na compra de produtos;
- b) Preços não compatíveis com os vigentes no mercado local, na compra por chamada pública;
- c) Recibos ou notas fiscais sem identificação do Programa.

Em 2014, a capital Vitória apresentou prejuízo financeiro de R\$ 476,92 (Quatrocentos e setenta e seis reais e noventa e dois centavos) devido à impugnação de despesa pelos seguintes motivos:

- a) Perda de gêneros alimentícios por mau armazenamento, descumprindo o Art. 33 §4º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013;
- b) Aquisição de gêneros alimentícios desvinculados de cardápio elaborado por nutricionista responsável técnico, descumprindo os Art. 11 e 12 da Lei nº 11.947/2009 (FNDE, 2017);

- c) Recibos ou notas fiscais sem identificação do Programa, descumprindo o Art. 62 da Resolução nº 26/2013, relacionado à aquisição dos gêneros alimentícios.

Em 2015, as capitais Palmas, Vitória e Campo Grande foram as que identificaram prejuízo financeiro. Vitória teve um prejuízo de R\$ 19.552,85 (Dezenove mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e cinco centavos), valor bastante superior ao ano anterior, justificado pelos seguintes motivos:

- a) Aquisição de gêneros alimentícios desvinculados de cardápio elaborado por nutricionista responsável técnico;
- b) Falhas nos processos licitatórios, descumprindo o regulamentado pela Lei nº 8.666/1993 (FNDE, 2011), Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 11.947/2009 (FNDE, 2017).

Palmas declarou prejuízo em virtude de impugnação de despesa, embora não declarou o valor do prejuízo e os motivos da impugnação. Campo Grande justificou o prejuízo devido a problemas no atendimento da alimentação inferior a 200 dias letivos, excetuando o Programa Mais Educação.

3.3.4 REGULARIDADE DO RECURSO FINANCEIRO

A regularidade no recebimento do recurso financeiro é de vital importância para a regularidade na oferta do alimento ao escolar. Uma forma de averiguação deste dado é por meio dos depósitos mensais repassados às EEx e declarados pelo FNDE no sistema de Prestação de Contas de cada EEx. A análise destes dados levou em consideração:

- a) Se houve repasse no início do ano letivo, ou seja, entre os meses de fevereiro ou março, dado que o início das aulas varia em algumas localidades;
- b) Se houve repasse em todos os meses, ininterruptamente, isto é, se o repasse foi realizado mensalmente até o limite de 10 parcelas;
- c) Se houve variação no valor do repasse, ou seja, se foi possível verificar certa regularidade nos valores repassados, uma vez que a base de cálculo tem como referência os alunos matriculados do ano anterior ao do pagamento;
- d) Se houve repasse no último mês letivo, coincidindo o encerramento da última parcela com o primeiro mês do repasse;

- e) Se algum valor de repasse mensal se repetiu em outro mês, confirmando a distribuição equitativa do repasse;
- f) Se não ocorreu atraso em nenhum repasse, em termos dos valores repassados;
- g) Se houve dez parcelas de repasse no ano.

Considerando a média aritmética da avaliação destes parâmetros nas capitais brasileiras em cada modalidade de gestão adotada, nos anos 2013 a 2015, criou-se um índice que variou de 0 a 1, sendo que 0 correspondeu à ausência de regularidade no repasse do recurso financeiro e 1 à regularidade completa deste repasse. As medidas consideradas para a averiguação da regularidade nos sete parâmetros apresentados correspondeu a Não = 0 (Zero) e Sim = a 1. A Equação 9 sumariza esta forma de cálculo:

$$\text{EFRgRec} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \varepsilon_i}{n} + \frac{\sum_i^n \phi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \gamma_i}{n} \right) / 7 \quad (9)$$

Onde:

EFRgRec – Eficiência Financeira em Regularidade dos Recursos Financeiros

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Houve repasse no início do ano letivo

β = Houve repasse em todos os meses

χ = Não houve variação no valor do repasse

δ = Houve repasse no último mês letivo

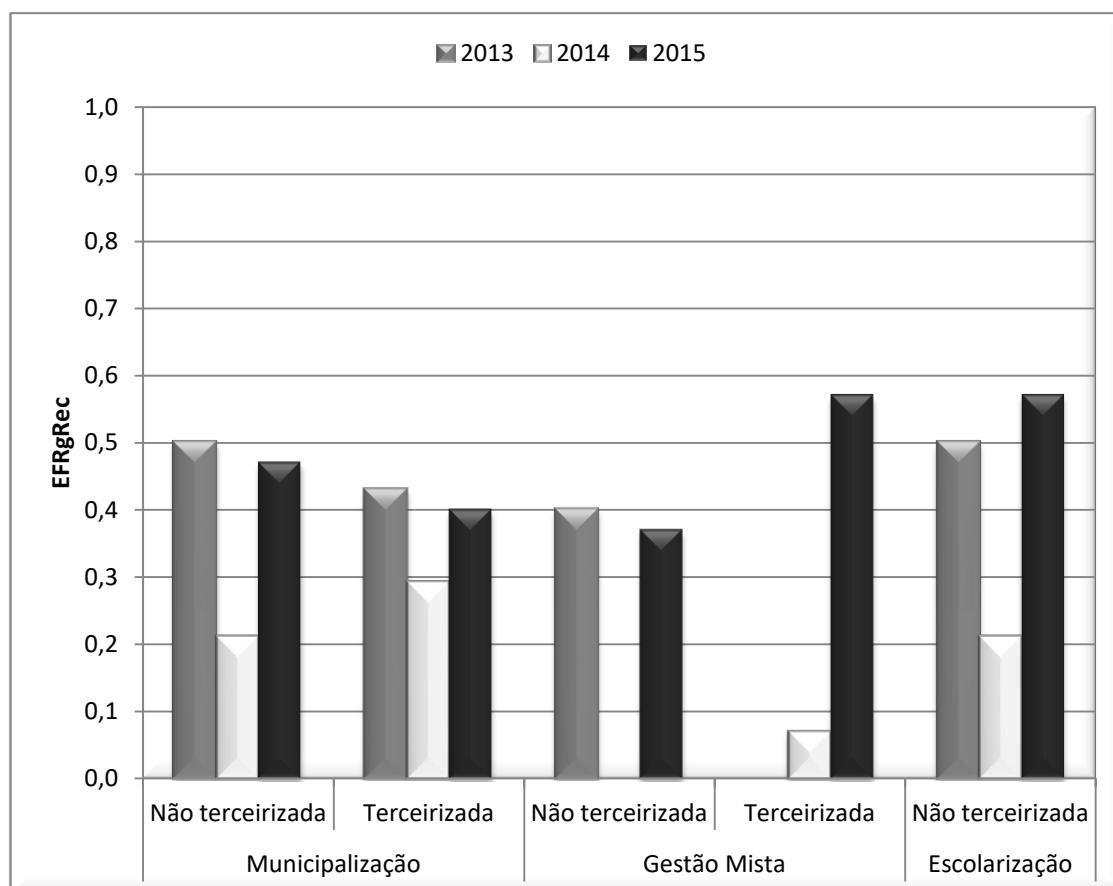
ε = Algum valor de repasse mensal se repetiu em outro mês

ϕ = Não ocorreu atraso em nenhum repasse

γ = Houve dez parcelas de repasse no ano

Os resultados deste índice estão representados na Figura 17.

Figura 7 - Regularidade do recurso repassado pelo FNDE às capitais, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Os valores dos índices neste parâmetro, em todas as modalidades, revelaram-se muito abaixo do constatado em outros parâmetros, com resultados entre 0,07 e 0,57. Comparando-se os três anos analisados, em todas as modalidades observou-se uma queda do índice em 2014 com relação a 2013 e posterior recuperação em 2015.

Em 2013, tanto a Municipalização quanto a Escolarização, ambas não terceirizadas, apresentaram índices melhores que as demais modalidades (0,50). O ano de 2014 apresentou um índice pior em relação aos outros anos, sendo que o melhor resultado, embora abaixo do esperado, aconteceu na Municipalização terceirizada (0,29) e o pior índice na Gestão Mista terceirizada (0,07).

No ano de 2015 aconteceu maior variação nos dados, quando as capitais apresentaram comportamentos bastante distintos em relação ao recebimento destes repasses. Melhor desempenho no índice foi demonstrado na Escolarização e na Gestão Mista terceirizada, ao alcançarem o resultado 0,57.

A Gestão Mista não terceirizada, com resultados em 2013 e 2015, foi a que apresentou mais estabilidade no índice, com valores de 0,40 e 0,37, respectivamente.

Pode-se inferir que falta de regularidade no recebimento do repasse pode estar correlacionado a irregularidades na prestação de contas, ao não cumprimento das normativas do Programa pela EEx, ou mesmo eventuais atrasos no repasse pelo FNDE por questões técnicas ou políticas. Entretanto, tais inferências exigem maior investigação, o que pode ser investigado em trabalhos futuros. Conforme os indicadores analisados, na Tabela 5 pode-se observar alguns entraves que traduzam a efetiva regularidade no recebimento do repasse federal.

Tabela 5 - Eficiência financeira em regularidade dos recursos financeiros nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015

EFICIÊNCIA FINANCEIRA EM REGULARIDADE DOS RECURSOS FINANCEIROS															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
EFRgRec	0,50	0,43	0,40	n.a	0,50	0,21	0,29	n.a	0,07	0,21	0,47	0,40	0,37	0,57	0,57
<i>α</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	1,0	n.a	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0
<i>β</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,64	0,4	0,4	1,0	1,0
<i>χ</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>δ</i>	1,0	1,0	0,8	n.a	1,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>ε</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	0,57	1,0	n.a	0,0	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0
<i>φ</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>γ</i>	0,5	0,0	0,0	n.a	0,5	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,64	0,6	0,4	1,0	1,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

Os indicadores mais bem avaliados no período analisado foram o repasse do recurso no início do ano letivo (α) e a repetição de algum valor de repasse mensal em outro mês (ε), sendo que os demais indicadores não tiveram uma avaliação satisfatória.

3.4 ACCOUNTABILITY DAS AÇÕES DO PNAE

A terceira e última unidade de análise está relacionada à *accountability*, definida por Abrucio e Loureiro (2004) como a *responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade* que podem ser medidas pelo voto popular, pelo controle institucional sobre os governantes e a burocracia e por um conjunto de regras estatais que limitam o poder de atuação governamental. Para o que converge este trabalho, segundo os autores, a utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática, uma vez que o Poder público pode ser responsabilizado conforme o desempenho dos programas governamentais, sendo que tal controle pode ser exercido pelos cidadãos, permitindo que o Poder Público corrija e melhore as políticas públicas.

Nestes termos, serão analisadas duas variáveis, a primeira relacionada ao controle social exercido pelo CAE, que tem como indicadores três parâmetros necessários ao funcionamento e fiscalização do CAE, abrangendo os aspectos normativos, a infraestrutura do CAE e monitoramento de suas ações. Para o cálculo da média aritmética destes parâmetros considerou-se as respostas fornecidas pelo CAE, que variaram de 0 (zero), quando negativas (N = 0), a 1, quando afirmativas (S = 1). No caso do indicador 'acesso a documentos e informações fornecidos pela EEx' foram consideradas quatro variações que procuraram mensurar a frequência deste acesso: sempre (S=1), na maioria das vezes (M=0,5), raramente (R= 0,25) e nunca (N=0).

A segunda variável visa analisar a transparência com relação à agricultura familiar, em termos 1) do cumprimento dos 30% dos recursos do FNDE que devem ser direcionados para a aquisição de produtos alimentícios do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAA), instituído pela Lei nº 11.947/2009; 2) da realização de chamada pública, procedimento legal necessário para seleção de proposta que possa garantir a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações; 3) aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos¹⁷, um dos componentes da Educação Alimentar e

¹⁷ Do ponto de vista conceitual, agroecológico refere-se a uma nova abordagem que integra os conhecimentos científicos (agronômicos, veterinários, zootécnico, ecológicos, sociais, econômicos e antropológicos) aos conhecimentos populares para a compreensão, avaliação e implementação de sistemas agrícolas, com vistas à

Nutricional que contribui para a saúde dos escolares. Para o cálculo da média deste parâmetro foram consideradas as respostas fornecidas pelo CAE e pela EEx, em que a convergência das respostas de ambos equivalerá a Sim = 1 e Não = 0 (zero) e a divergência nas respostas equivalerá a 0,5 (D = 0,5).

No Quadro 8 estão sintetizadas as formas de cálculo desta dimensão.

Quadro 8 - Detalhamento da dimensão *Accountability*

ACCOUNTABILITY					
UNIDADE DE ANÁLISE	PARÂMETRO	DESCRIÇÃO DO INDICADOR	MÉDIA DO PARÂMETRO		
Controle social (CAE)	Normativo	Existência de Plano anual de ações	N = 0	S = 1	
		Existência de Regimento Interno	N = 0	S = 1	
		Cumprimento do Regimento Interno	N = 0	S = 1	
		Acesso a documentos e informações pela EEx	N=0	R=0,25	M=0,5
	Infraestrutura do CAE	Local para reunião	N = 0	S = 1	
		Equipamentos e informática	N = 0	S = 1	
		Transporte	N = 0	S = 1	
		Recursos humanos e financeiros	N = 0	S = 1	
	Monitoramento	Denúncia de irregularidades	N = 0	S = 1	
		Acompanhamento dos processos de aquisição dos alimentos	N = 0	S = 1	
		Visita às escolas	N = 0	S = 1	
		Acompanhamento da Execução do PNAE	N = 0	S = 1	
		Integração com outros programas do município	N=0	NS=0	S = 1
	Transparência	Agricultura familiar	Cumprimento dos 30% do PAA	N = 0	D=0,5
Chamada pública			N = 0	D=0,5	S = 1
Aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos			N = 0	D=0,5	S = 1

Fonte: Elaboração própria

3.4.1 CONTROLE SOCIAL DO CAE: aspectos normativos

Do ponto de vista normativo foram considerados alguns aspectos que instrumentalizam o CAE para seu adequado funcionamento enquanto órgão de acompanhamento e fiscalização das diretrizes do PNAE. Para isso, foi considerada

sustentabilidade. Não se trata de uma prática agrícola específica ou um sistema de produção (Art. 1º da Lei 10.831/2003). Em 2016 foi publicado pelo FNDE um manual sobre esta temática, atualizado conforme a Resolução nº 04/2015 que versa sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (FNDE, 2016). No entanto, o conceito acima mencionado é o disponibilizado para os respondentes do questionário de prestação de contas do FNDE.

a existência de um regimento interno e de plano de ações para regulamentar e coordenar as atividades do CAE, bem como o cumprimento deste regimento. Também foi verificado se a EEx permitiu o acesso a documentos e informações, tal como determinado pelo Programa.

A forma de cálculo do índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 a 1, em que 0 equivaleu à ausência de aspectos normativos do controle social e 1 correspondeu à efetivação destes aspectos. Como as respostas dos indicadores foram fornecidas apenas pelo CAE, as medidas consideradas foram Não (N = 0) e Sim (S = 1), exceto para o indicador δ que mensurou a frequência do acesso, como Nunca (N = 0), Raramente (R = 0,25), Maioria das vezes (M = 0,5) e Sempre (S = 1). A explicitação deste cálculo foi sumarizada na Equação 10:

$$\text{CSNorm} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} \right) / 4 \quad (10)$$

Onde:

CSNorm – Aspectos normativos do controle social do CAE

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Existência de Plano anual de ações

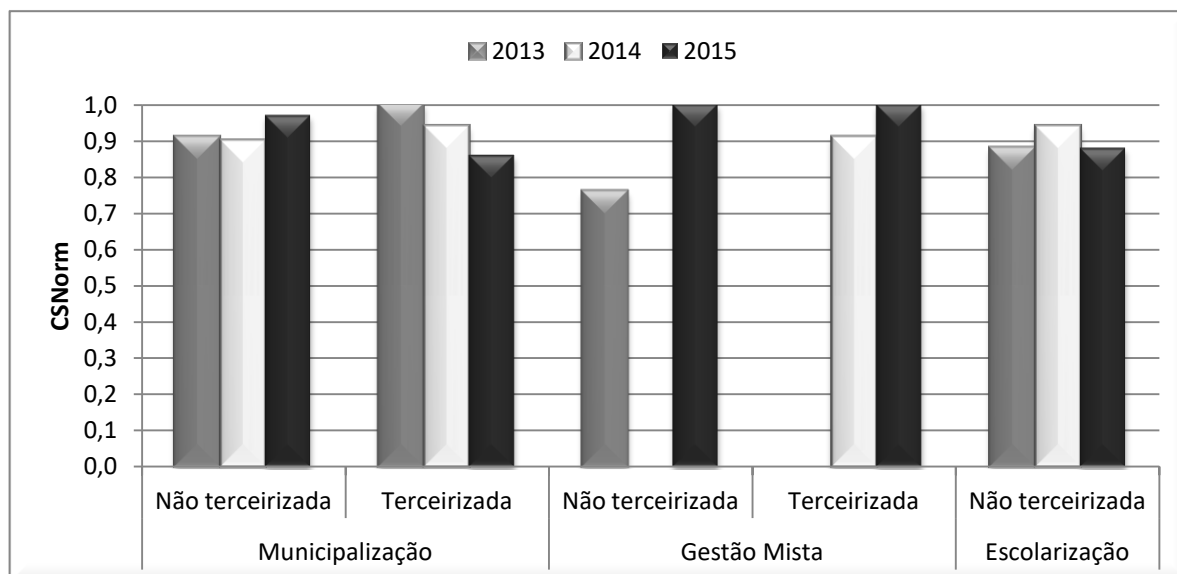
β = Existência de Regimento Interno

χ = Cumprimento do Regimento Interno

δ = Acesso a documentos e informações pela EEx

Os resultados encontrados do índice CSNorm podem ser visualizados na Figura 18.

Figura 8- Aspectos normativos do controle social, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Este parâmetro (Figura 18) não apresentou resultados insatisfatórios quanto ao cumprimento deste quesito, com índices acima de 0,80 nas diferentes modalidades de gestão, sendo que o pior índice foi constatado na Gestão Mista não terceirizada (0,76), no ano de 2013.

No ano de 2013, a Municipalização apresentou um melhor índice, com índice de 1,0 na modalidade terceirizada e 0,91 na não terceirizada. Em 2014, as médias ficaram acima dos 0,90 em todas as modalidades de gestão e em 2015, a Gestão Mista não terceirizada e terceirizada foram as que se destacaram com índice de 1,0, e a Municipalização não terceirizada com índice de 0,97.

Os indicadores com melhor avaliação estão relacionados à existência e cumprimento do Regimento Interno (β e χ) e o que mais variou na análise com pior avaliação esteve relacionado ao acesso a documentos e informações, em que o CAE depende da EEx (Apêndice F).

3.4.2 INFRAESTRUTURA DO CAE PARA O CONTROLE SOCIAL

É atribuição da EEx o fornecimento de infraestrutura para funcionamento do CAE. Os elementos de avaliação da infraestrutura do CAE analisados (Figura 19) foram a existência de local para reuniões, o porte de equipamentos e informática em

seu espaço, o recebimento de recursos humanos e financeiros para manutenção de suas atividades, bem como a concessão de transporte para visita às escolas.

A forma de cálculo do índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 a 1, em que 0 equivaleu à ausência de infraestrutura para o adequado funcionamento do CAE e 1 correspondeu à existência completa de infraestrutura. Como as respostas dos indicadores foram fornecidas apenas pelo CAE, as medidas consideradas foram Não (N = 0) e Sim (S = 1), sumarizadas na Equação 11:

$$CSInfCAE = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} \right) / 4 \quad (11)$$

Onde:

CSInfCAE – Infraestrutura do CAE

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Local para reunião

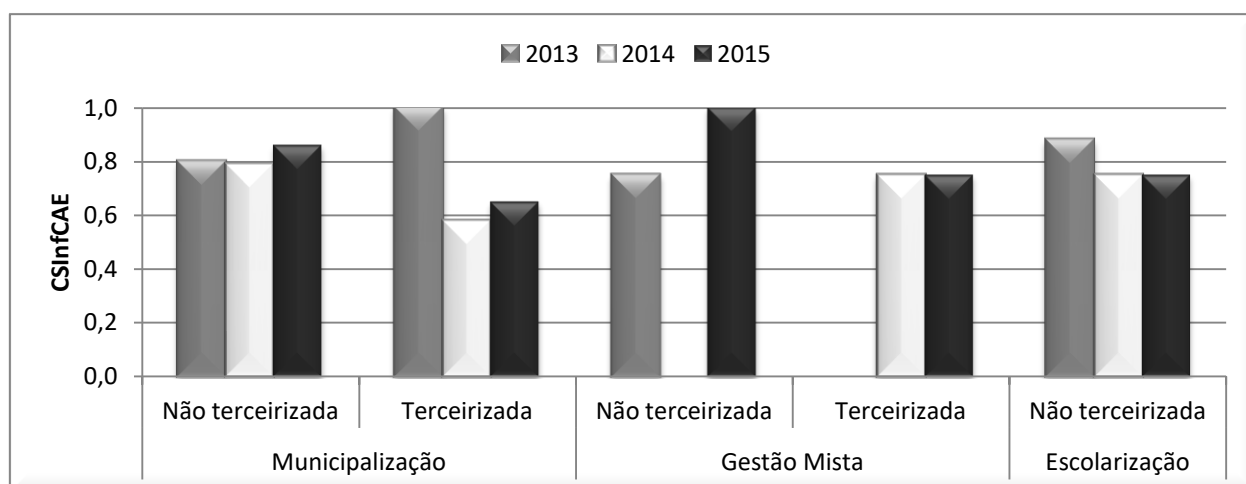
β = Equipamentos e informática

χ = Transporte

δ = Recursos humanos e financeiros

Os resultados encontrados deste índice podem ser visualizados na Figura 19.

Figura 9 - Infraestrutura do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Na Figura 19 pode-se observar bastante variação nas médias neste parâmetro, tanto entre os anos analisados quanto entre as modalidades de gestão. Em 2013, o menor índice foi verificado na Gestão Mista não terceirizada (0,75) e o maior índice foi observado na Municipalização terceirizada, que em 2014 e 2015 apresentaram comportamento contrário, com 0,58. O maior índice, em 2014, foi constatado na Municipalização não terceirizada (0,79) e, em 2015, na Gestão Mista não terceirizada (1,0). Vale notar que em 2015, nas modalidades Municipalização e Gestão Mista, a forma terceirizada sempre esteve abaixo da não terceirizada. No geral, a Municipalização não terceirizada apresentou resultados satisfatórios nos índices em todo o período analisado, com valores 0,80, 0,79 e 0,86, respectivamente.

A Escolarização apresentou um índice de 0,88 em 2013, porém o mesmo não foi constatado em 2014 e 2015, com índice de 0,75.

Com relação aos indicadores, houve bastante variação na análise, sendo equipamentos e informática (β) os itens de infraestrutura mais presentes no CAE. O indicador que apresentou maiores problemas em todos os anos e em várias capitais foi a ausência de recursos humanos e financeiros para o adequado funcionamento do CAE. Ainda, várias capitais apresentaram infraestrutura bastante deficitária, alegando a falta de local para reuniões, como em Salvador, Aracajú, São Paulo, Palmas e Boa Vista, dentre outros problemas que variaram entre os anos.

3.4.3 MONITORAMENTO DAS AÇÕES DO CAE

Em relação ao parâmetro que mensurou o Monitoramento das ações do CAE (Figura 20), foram analisadas a realização de denúncias em caso de irregularidades na execução do Programa pela EEx, as visitas às escolas, o acompanhamento dos processos de aquisição de gêneros alimentícios para as unidades de ensino e informações do CAE sobre a interlocução do PNAE com outros programas do município. A forma de cálculo deste índice correspondeu à média aritmética da avaliação destes indicadores nas capitais brasileiras em cada modalidade de gestão, em que 0 indicou a ausência de monitoramento das ações do CAE e 1 a realização deste monitoramento. As medidas utilizadas foram Não (N = 0) e Sim (S = 1), expressas na Equação 12 abaixo:

$$\text{CSMon} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} + \frac{\sum_i^n \delta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \varepsilon_i}{n} \right) / 5 \quad (12)$$

Onde:

CSMon – Monitoramento das ações do CAE

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

α = Denúncia de irregularidades

β = Acompanhamento dos processos de aquisição dos alimentos

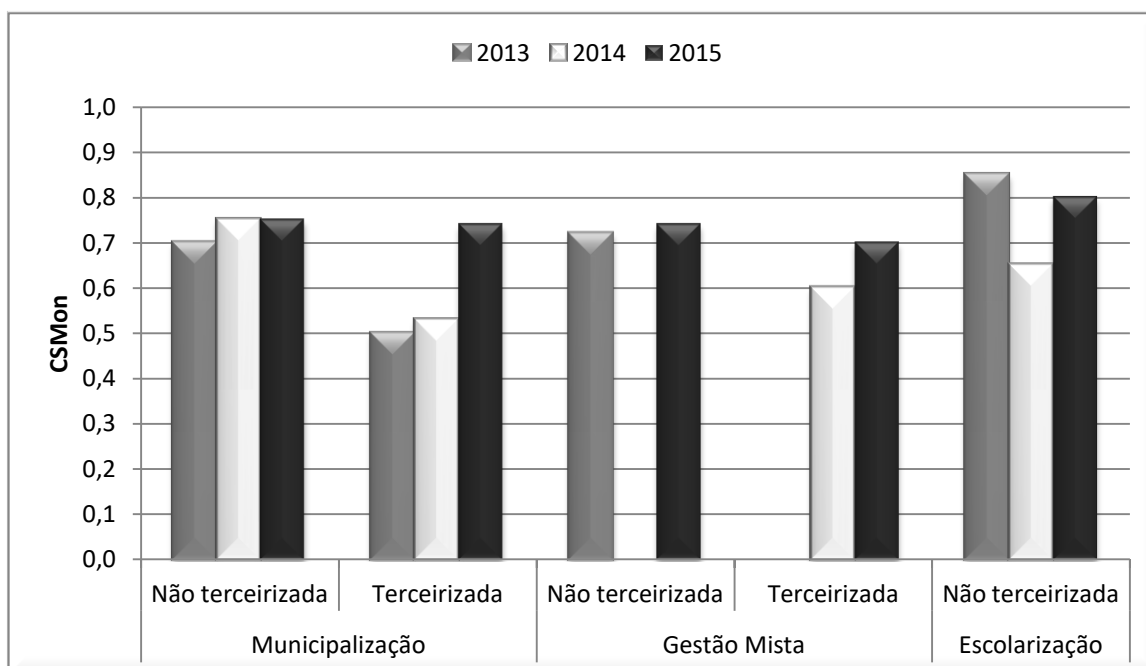
χ = Visita às escolas

δ = Acompanhamento da Execução do PNAE

ε = Integração com outros programas do município

O resultado deste índice está representado na Figura 20.

Figura 20 - Monitoramento das ações do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Na Figura 20 pode-se observar maior variação entre as médias. Em 2013, o melhor índice em termos de monitoramento das ações do CAE foi observado na Escolarização (0,85), que apresentou a melhor média comparando os três anos

analisados e o pior índice foi verificado na Municipalização terceirizada (0,50), que logo o recuperou nos anos seguintes, chegando a 0,74 em 2015. Por outro lado, apesar do satisfatório desempenho da Escolarização em 2013, em 2014 o índice desta modalidade caiu para 0,65 devido a problemas no monitoramento relacionados ao acompanhamento dos processos de aquisição dos alimentos (β) e à falta de informação do CAE com relação à integração do PNAE com outros programas do município (ε), conforme pode observado na Tabela 6. Em 2015, a Escolarização novamente recupera o desempenho no índice, chegando a 0,80.

Em 2014, tanto o melhor quanto o pior desempenho do índice foram observados na Municipalização, na modalidade não terceirizada (0,75) e na modalidade terceirizada, com 0,53, respectivamente.

Em 2015, o melhor índice foi na Escolarização (0,80) e o pior foi na Gestão Mista terceirizada (0,70), apesar de que este último apresentou avanço em relação a 2014, que era 0,60.

Vale notar que as modalidades terceirizadas dos modelos de gestão tiveram índices com piores desempenhos quando comparados às formas não terceirizadas. Em relação ao comportamento dos indicadores, na Tabela 6 estão apresentados os resultados em cada modalidade de gestão no período analisado.

Tabela 6 - Monitoramento das ações do CAE, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015

Monitoramento das ações do CAE															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
CSMon	0,70	0,50	0,72	n.a	0,85	0,75	0,53	n.a	0,60	0,65	0,75	0,74	0,74	0,70	0,80
α	0,36	0,0	0,4	n.a	1,0	0,5	0,33	n.a	0,5	1,0	0,55	1,0	0,2	1,0	1,0
β	0,57	0,0	0,4	n.a	0,5	0,57	0,0	n.a	0,0	0,0	0,73	0,2	0,8	0,0	0,0
χ	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,83	n.a	1,0	1,0	0,95	0,8	1,0	1,0	1,0
δ	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,91	1,0	1,0	1,0	1,0
ε	0,57	0,5	0,8	n.a	0,75	0,68	0,5	n.a	0,5	0,25	0,59	0,7	0,7	0,5	1,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

Os indicadores que carecem de maior desenvolvimento com relação ao monitoramento das ações do CAE verificados na maior das capitais foram o

acompanhamento de aquisição dos alimentos (β) e a denúncia de irregularidades na operacionalização do PNAE pela EEx (α).

3.4.4 TRANSPARÊNCIA EM TERMOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Outro item de extrema relevância em termos de *accountability* refere-se às transparências das ações do PNAE nas capitais em termos do cumprimento das prerrogativas do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAA), que produzem retornos não só para a saúde nutricional dos escolares como incentivam o desenvolvimento econômico local.

Diante disso foram analisados o cumprimento da diretriz em relação a 30% dos recursos aferidos serem empregados na compra de alimentos do PAA; a realização de chamada pública para inclusão dos agricultores inscritos no PAA e a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos para enriquecimento da alimentação dos escolares.

A forma de cálculo do índice correspondeu à média aritmética da avaliação dos indicadores, que variou de 0 (Zero) a 1, sendo que 0 satisfaz a ausência de transparência no cumprimento das ações direcionadas à Agricultura Familiar e 1 ao cumprimento destas ações nas capitais brasileiras. Com base nas respostas do CAE e da EEx, as medidas corresponderam a Sim (S = 1), quanto afirmativas, a Não (N = 0), quanto negativas, e Divergentes (D = 0,5) conforme o explicitado na Equação 13:

$$\text{TpAgFam} = \left(\frac{\sum_i^n \alpha_i}{n} + \frac{\sum_i^n \beta_i}{n} + \frac{\sum_i^n \chi_i}{n} \right) / 3 \quad (13)$$

Onde:

TpAgFam – Transparência na Agricultura Familiar

n = nº de capitais em cada modalidade de gestão

i = termo que representa cada capital

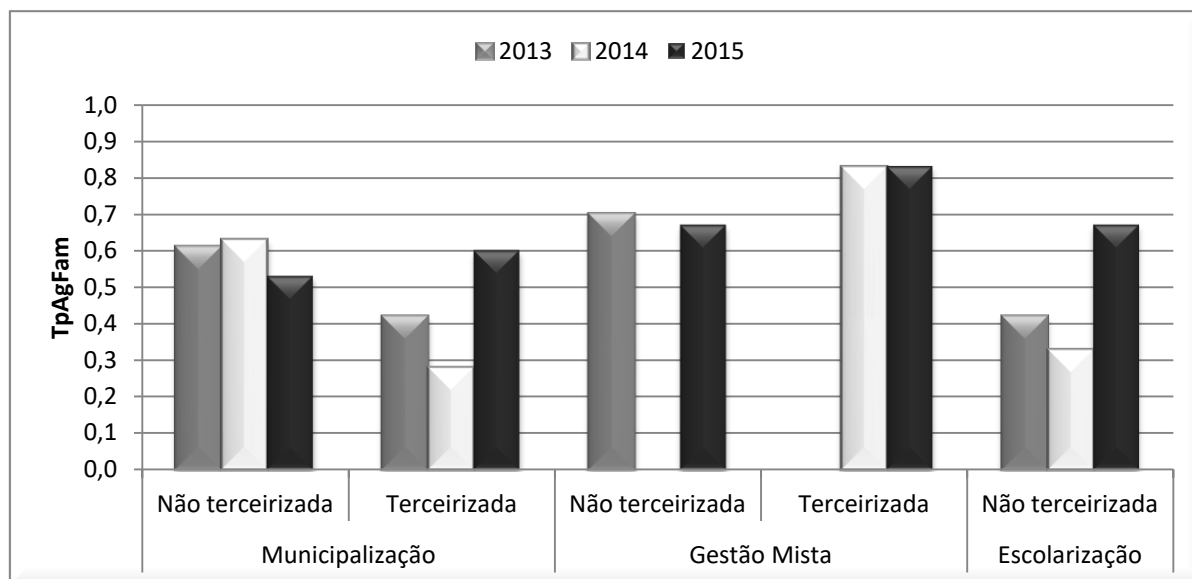
α = Cumprimento dos 30% do PAA

β = Chamada pública

χ = Aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos

Tais resultados podem ser visualizados na Figura 21.

Figura 10 - Transparência na Agricultura Familiar, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Como observado na Figura 21, este parâmetro carece de mais desenvolvimento institucional. Houve grande variação nas médias, sendo que a menor média constatada foi na Municipalização terceirizada (0,28), no ano de 2014 e a maior média foi na Gestão Mista terceirizada (0,83), nos anos 2014 e 2015. Importante observar que neste parâmetro, em 2015, a forma terceirizada tem um desempenho no índice melhor que a forma não terceirizada.

A Municipalização não terceirizada teve um desempenho no índice quase idêntico nos dois primeiros anos (0,61 e 0,63), porém em 2015 decresceu para 0,53, devido principalmente a problemas nos processos de chamada pública (β) e na aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos (χ). Já a Municipalização terceirizada obteve um índice de 0,42 em 2013, caindo ainda mais em 2014 para 0,28, porém o recuperou consideravelmente em 2015, chegando a 0,60, com melhora em todos os indicadores (Apêndice F).

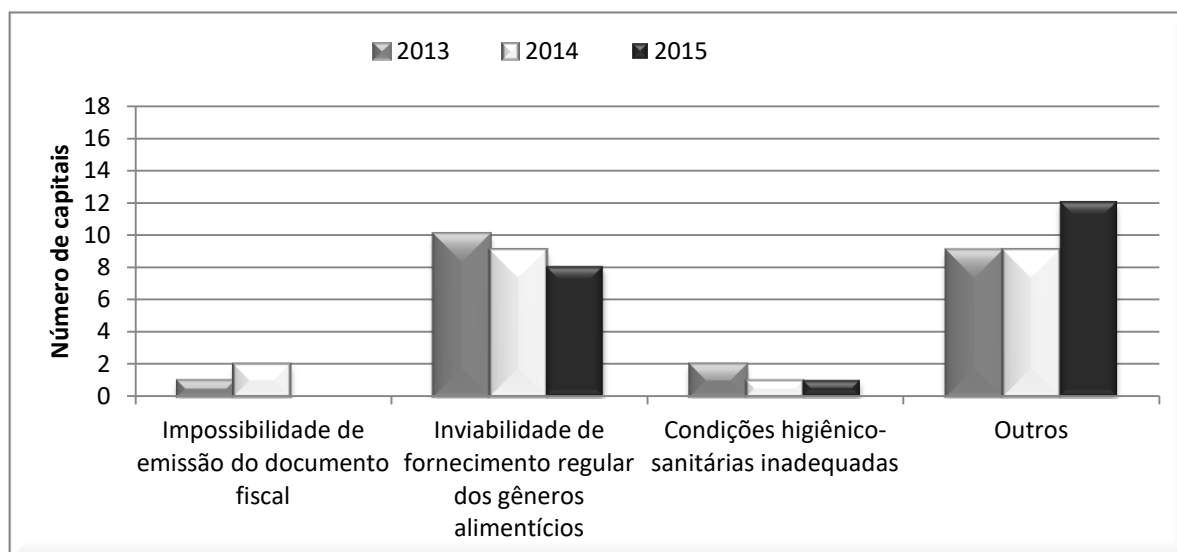
Na Gestão Mista não terceirizada, em 2013 o índice foi 0,70, apresentando uma leve queda em 2015, com índice 0,67. Já na forma terceirizada, tanto em 2014 quanto em 2015, os índices apresentaram desempenhos satisfatórios de 0,83.

Na Escolarização não terceirizada, o índice apresentou queda em relação a 2013, passando de 0,42 para 0,37, porém em 2015 o recuperou chegando a 0,67.

O principal indicador responsável pelo decréscimo do índice foi o relacionado a não aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, não realizado em quase todas as capitais, o que pode ser explicado pelo alto custo destes produtos no setor comercial, assim como pela dificuldade de acesso a estes produtos, argumentos que podem ser analisados em trabalhos futuros.

Outro indicador que colaborou para o decréscimo do índice neste parâmetro foi o cumprimento dos 30% dos recursos que devem ser investidos no PAA, devido à divergência entre os respondentes quanto ao seu cumprimento (Apêndice F). Os motivos relacionados ao não cumprimento deste parâmetro foram apresentados pelos gestores das EEx em até quatro justificativas: 1) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente, 2) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, 3) condições higiênico-sanitárias inadequadas, 4) outros. Nesta última justificativa, o gestor descreve o real motivo do não cumprimento. Foram analisados estes motivos nos três anos da análise em 18 capitais. Foram excluídas da análise somente as capitais em que o parâmetro foi cumprido. Cada resposta correspondeu ao valor 1, sendo que cada capital poderia dar mais de uma resposta. O somatório destes valores nas capitais encontra-se representado no eixo Y da Figura 22, como segue.

Figura 11 - Aferição do não cumprimento dos 30% do PAA



Fonte: Elaboração própria

Constatou-se que a justificativa mais comum nas 18 capitais que cumpriram parcialmente ou não cumpriram a aplicação de 30% dos recursos financeiros no

PAA, em todo período analisado, foi a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, embora este dado revelou queda de 2013 para 2015. Outros motivos também foi apresentados pelas EEx, sendo as mais relevantes:

- Falhas nos processos licitatórios;
- Dificuldade de encontrar cooperativas que atendam as demandas do Município;
- Entidades sem documentação necessária;
- Insuficiência no número de cooperativas;
- Falta de interessados no chamamento público.

3.5 CONCLUSÕES

Os resultados encontrados nas três dimensões analisadas foram sintetizados na Tabela 7 a seguir e permitiram algumas conclusões.

Tabela 7 - Desempenho dos resultados da implementação do PNAE nas capitais brasileiras, segundo as modalidades de gestão, 2013 a 2015

CAPACIDADES TÉCNICAS MOBILIZADAS															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
RhNutr				n.a				n.a							
RotCard				n.a				n.a							
RotInfra				n.a				n.a							
RotAtA				n.a				n.a							
CTProcC				n.a				n.a							
EFICIÊNCIA FINANCEIRA															
EFCAtend				n.a				n.a							
EFCRec				n.a				n.a							
EFRgRec				n.a				n.a							
ACCOUNTABILITY															
CSNorm				n.a				n.a							
CSInfCAE				n.a				n.a							
CSMon				n.a				n.a							
TpAgFam				n.a				n.a							

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

Legenda: Escala dos resultados nos parâmetros: 0,0 a 1,0; 2,0 a 4,0; 5,0 a 7,0; 6,0 a 7,0; 8,0 a 10,0.

Em termos das **capacidades técnicas** mobilizadas nas unidades de ensino das capitais, os índices variaram bastante entre as modalidades de gestão ao longo do período, com desempenhos satisfatórios em quase todos os parâmetros, especialmente em termos de **recursos humanos**, no que se refere à existência de responsável técnico e equipe técnica na operacionalização do PNAE nas unidades de ensino. A modalidade com melhor desempenho neste parâmetro foi a Escolarização não terceirizada e o pior desempenho foi observado na Municipalização terceirizada.

Um parâmetro que apresentou problemas na infraestrutura esteve relacionado às **rotinas do cardápio**, como o cumprimento do cardápio, o fornecimento de informações nutricionais e sua divulgação para a comunidade escolar. A modalidade com melhor desempenho neste parâmetro foi a Escolarização não terceirizada e o pior desempenho foi observado na Municipalização terceirizada. A pesquisa também avaliou aspectos relacionados ao não **cumprimento do cardápio**, sendo apontados problemas no processo de compras, irregularidade na entrega dos alimentos às escolas e imprevistos aleatórios ao controle do nutricionista ou das unidades de ensino que ofertam o alimento. Verificou-se também problemas relacionados à falta de planejamento, fato que pode estar correlacionado ao não cumprimento do padrão numérico mínimo de nutricionistas para atendimento do PNAE nas unidades de ensino, dado não avaliado no trabalho. Nesta mesma direção, Gabriel (2013) também apontou inadequações no planejamento e gestão do PNAE ao constatar resultados pouco satisfatórios na avaliação deste quesito.

Os índices mais baixos foram observados nas **rotinas de infraestrutura**, que identificou como principais problemas o armazenamento inadequado dos alimentos e a falta de refeitórios em escolas, concentrados principalmente na Escolarização não terceirizada. A Municipalização terceirizada e Gestão Mista Terceirizada foram as modalidades com melhor desempenho.

No tocante às **rotinas de atendimento** ao educando, em geral, o parâmetro apresentou resultados satisfatórios em todas as modalidades de gestão, principalmente na Municipalização terceirizada e Gestão Mista Terceirizada, no tocante ao suprimento alimentar dos escolares, bem como no atendimento aos alunos do Programa Mais Educação.

Dentre os **procedimentos de controle**, o teste de aceitabilidade do alimento aplicado ao alunado, verificou-se que a introdução de um novo alimento no cardápio foi o procedimento mais recorrente nas capitais, sendo menos frequente modificações na forma de preparo das refeições. A modalidade com melhor desempenho foi a Gestão Mista terceirizada e o pior desempenho foi observado na Municipalização terceirizada e na Escolarização não terceirizada.

A segunda dimensão que analisa a **eficiência financeira** do Programa, concernente à **cobertura do atendimento** alimentar, apresentou resultados satisfatórios, também constatados por Silva, em 2009. Os melhores índices neste

parâmetro foram constatados na Escolarização não terceirizada e os índices mais baixos na Gestão Mista não terceirizada.

Em relação à **complementação dos recursos**, sete capitais não realizaram complementação ao recurso destinado à alimentação escolar em 2015. Por outro lado, algumas capitais ofereceram complementação bastante elevada superando o montante de recursos recebidos pelo FNDE. A Municipalização terceirizada e a Escolarização não terceirizada foram as modalidades com melhor desempenho, enquanto o pior desempenho foi constatado na Gestão Mista não terceirizada.

Em termos de **prejuízos financeiros**, foram constatados em apenas cinco capitais, entretanto, certa reflexão deve recair sobre a significância do valor prejudicado convertido na oferta do alimento e sua relevância social.

Índices bastante baixos foram observados com relação à **regularidade no recebimento do recurso financeiro** nas capitais, sendo a melhor performance observada na Escolarização não terceirizada e pior desempenho na Gestão Mista tanto Terceirizada quanto não terceirizada. Pode-se inferir que falta de regularidade no recebimento do repasse pode estar correlacionado a irregularidades na prestação de contas, ao não cumprimento das normativas do Programa pela EEx, ou mesmo eventuais atrasos no repasse pelo FNDE por questões técnicas ou políticas. Entretanto, tais inferências exigem maior investigação, o que pode ser investigado em trabalhos futuros. O indicador que apontou maior regularidade foi o repasse no início do ano letivo, bem como a repetição de algum valor mensal em outro mês.

A partir dos recursos recebidos pelo FNDE, somados à complementação de recursos realizada pela EEx, divididos pela cobertura do atendimento equivalente a 200 dias letivos, foi possível estimar o **gasto per capita diário** em alimentação escolar nas capitais, independente da quantidade de refeições ofertadas, no ano de 2015. Em algumas capitais, este gasto foi bastante inferior à média do gasto na modalidade de gestão em que estavam vinculadas. A relevância deste dado demonstra implicação direta sobre a qualidade da alimentação e levantam alguns questionamentos que merecem investigação em trabalhos futuros, quais sejam: 1) quanto maior o investimento na compra de produtos alimentícios, melhor a qualidade da alimentação ofertada? 2) se uma capital consegue ofertar a alimentação a um menor custo estaria sendo mais eficiente que outra que realizasse o mesmo atendimento a um preço maior, ou haveria um outro diagnóstico? Haveria alguma

razoabilidade ao se admitir que a diferença do índice do custo de vista (ICV) entre as capitais levaria uma capital a ter um custo maior na oferta da alimentação do que outra capital com ICV menor?

Com relação aos **mecanismos de *accountability***, no que se refere ao **controle social das ações do CAE**, os **aspectos normativos** para o funcionamento do CAE apresentaram um desempenho bastante satisfatório no índice ao longo de todo o período, sendo que o índice mais baixo foi constatado na Gestão Mista não terceirizada e o maior índice foi observado na Municipalização terceirizada, bem como na Gestão Mista terceirizada e não terceirizada. O indicador com maior variação nos resultados foi observado no acesso a documentos e informações, em que o CAE depende da EEx. A **infraestrutura do CAE** apresentou o melhor desempenho na Municipalização não terceirizada e a pior performance foi observada na Municipalização terceirizada. O indicador que necessita de mais aprimoramento, como a existência de local para reunião e o aporte de recursos humanos e financeiros. Em relação ao **monitoramento das ações do CAE**, tal como o parâmetro anterior, o índice variou bastante entre as modalidades de gestão, sendo a Escolarização não terceirizada que apresentou melhor desempenho. Os indicadores melhor avaliados foram as visitas às escolas e o acompanhamento da execução do PNAE nas unidades de ensino pelo CAE, ambos os indicadores certificados pela EEx quanto à sua realização. Os índices com pior desempenho foram constatados na modalidade Municipalização terceirizada e relacionaram-se com o acompanhamento dos processos de aquisição de alimentos e a denúncia de irregularidades pelo CAE.

No tocante à **transparência no cumprimento de aspectos do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAA)**, percebe-se bastante precariedade com relação a este parâmetro, que obteve resultados deficitários em quase todos os indicadores na aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar, o que pode ser explicado pelo alto custo destes produtos no setor comercial, assim como pela dificuldade de acesso a estes produtos, argumentos que podem ser analisados em trabalhos futuros. Outro índice que apresentou resultados que requerem mais desenvolvimento institucional refere-se ao cumprimento dos 30% dos recursos financeiros que devem ser investidos na compra de gêneros alimentícios do PAA, que foram parcialmente cumpridos na maioria das

capitais, sendo o motivo mais recorrente a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios dentre outros citados. A modalidade que apresentou resultados mais satisfatórios foi a Municipalização não terceirizada e o pior desempenho foi na Municipalização terceirizada.

Em síntese, pudemos perceber que a Municipalização não terceirizada apresentou melhores resultados em recursos humanos e nas rotinas de atendimento relacionadas à alimentação e ao Programa mais Educação, no que se refere às capacidades técnicas mobilizadas. Com relação à eficiência financeira, a cobertura do atendimento do Programa teve melhor desempenho, e nos mecanismos de *accountability*, os aspectos normativos do Controle Social do CAE foi que se destacou. Já os piores desempenhos nesta modalidade foram observados com relação à regularidade do repasse dos recursos do FNDE às EEx e à transparência das ações do PNAE no cumprimento das diretrizes do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PAA) .

Na Municipalização terceirizada, os melhores resultados foram observados em recursos humanos e em rotinas de atendimento nas unidades de ensino, no que refere às capacidades técnicas mobilizadas; em termos de eficiência financeira, a complementação de recursos da EEx foi que se destacou entre os demais parâmetros; e os aspectos normativos revelaram melhores resultados nos mecanismos de *accountability*. Os piores índices nesta modalidade foram observados na regularidade do repasse dos recursos do PNAE às EEx, na transparência das ações no cumprimento do PAA e com relação ao monitoramento das ações de Controle Social do CAE.

A Gestão Mista não terceirizada apresentou os melhores desempenhos nas rotinas do atendimento do PNAE e em recursos humanos e o pior desempenho na regularidade no repasse dos recursos do FNDE às EEx. Na Gestão Mista terceirizada os melhores resultados foram encontrados nas rotinas de atendimento, em recursos humanos e nos procedimentos de controle, em termos das capacidades técnicas mobilizadas; na complementação de recursos pela EEx, no que se refere à eficiência financeira, e nos aspectos normativos do CAE, com relação aos mecanismos de *accountability*. O desempenho mais deficitário foi observado na regularidade do repasse dos recursos do FNDE.

A Escolarização não terceirizada apresentou desempenhos bastante satisfatórios no que se refere aos recursos humanos, à cobertura do atendimento, à complementação dos recursos pela EEx e aos aspectos normativos do CAE, sendo os piores índices observados na infraestrutura das unidades de ensino e na regularidade no repasse dos recursos do FNDE às EEx.

Os resultados assim não mostram que uma modalidade de gestão seja inequivocamente superior às demais, mas apontam que na Municipalização não terceirizada observaram-se mais resultados positivos que as demais modalidades. Já na Municipalização não terceirizada, apesar de apresentar resultados satisfatórios em diversos parâmetros, foi a modalidade que apresentou mais pontos negativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recapitular Arretche (2012), ao afirmar que distintas combinações da descentralização tendem a produzir diferentes resultados em políticas específicas e na vida política local, encontra ressonância com os achados desta pesquisa na avaliação dos diferentes formatos de descentralização do PNAE nas capitais brasileiras, em termos das capacidades técnicas mobilizadas, da eficiência financeira e dos mecanismos de *accountability* presentes na implementação do Programa em suas respectivas unidades de ensino.

Para Stolarski (2005), grande parte da complexidade na execução do PNAE é devida à rede de atores que nela participam, como: FNDE, EEx estaduais e municipais, Órgãos de controle, Conselhos de Alimentação Escolar e unidades de ensino, bem como fatores múltiplos que interagem neste arranjo, interferindo nos resultados finais. Tomando a assertiva como verdadeira, as dimensões analisadas supracitadas, nas diferentes modalidades de gestão e por meio da avaliação dos gestores das EEx e dos conselheiros do CAE das capitais, assim como por outras informações disponíveis no Sistema de Prestação de Contas do FNDE (SigPC), produziram resultados bastante distintos e variados, os quais têm efeitos diretos no atendimento da política. O período de análise correspondeu aos anos de 2013 a 2015, tomando como referência os questionários respondidos pelos gestores da EEx e pelos conselheiros do CAE, dado que nestes anos o questionário não sofreu grandes mudanças que prejudicassem a sistematização dos dados.

Em relação às modalidades de gestão, algumas capitais como Manaus, Belém, Boa Vista, Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Campo Grande, Goiânia, Cuiabá e Curitiba não apresentaram mudanças em relação ao constatado em 2004 por Stolarski (2005). Apesar de esta autora classificar as capitais em apenas quatro modalidades, sendo 14 correspondentes à Centralização¹⁸, 5 Escolarização, 5 Gestão Mista e 2 Terceirizada, pode-se concluir que a maioria das capitais adotam a Municipalização, além de um pequeno crescimento da Terceirização mesclada a outras modalidades. A Escolarização, por outro lado, tem formas menos disseminadas entre as capitais. De acordo com o observado em 2015, e ressaltando que o mesmo não correspondeu aos dois anos anteriores, 16

¹⁸ Modalidade que corresponde à Municipalização, neste trabalho.

capitais adotaram a Municipalização, sendo 11 na modalidade não terceirizada e 5 na modalidade terceirizada; 6 capitais adotaram a Gestão Mista, sendo 5 na modalidade não terceirizada e 1 na modalidade terceirizada; e apenas 1 capital adotou a Escolarização não terceirizada. Não houve nenhum caso de Escolarização terceirizada. Em termos regionais, a região Centro-Oeste foi mais coesa quanto à adoção da modalidade de gestão, no caso na Municipalização não terceirizada. (Apêndice C). A distribuição das capitais nas diferentes modalidades de gestão, em 2015, correspondeu ao seguinte:

- **Municipalização não terceirizada:** Manaus/AM, Belém/PA, Boa Vista/RR, Fortaleza/CE, João Pessoa/PB, Teresina/PI, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Goiânia/GO, Cuiabá/MT e Campo Grande/MS;
- **Municipalização terceirizada:** Rio Branco/AC, Recife/PE, Salvador/BA, São Luís/MA e Curitiba/PR;
- **Gestão Mista não terceirizada:** Macapá/AP, Natal/RN, Maceió/AL, Vitória/ES e Porto Alegre/RS;
- **Gestão Mista terceirizada:** São Paulo/SP
- **Escolarização não terceirizada:** Palmas/TO

As capitais Florianópolis/SC, Porto Velho/RO e Aracajú/SE não foram incluídas em alguma modalidade devido à divergência nas informações prestadas pelo CAE e pela EEx no referido ano.

Este enquadramento conceitual em relação às modalidades de gestão consistiu a base para analisar os diferentes aspectos da implementação do PNAE nas unidades de ensino das capitais brasileiras, nos anos de 2013 a 2015. Três dimensões foram analisadas, tendo como marcadores (1) as capacidades técnicas mobilizadas, que corresponderam aos aspectos de infraestrutura, por meio da análise de 21 indicadores em termos de recursos humanos, rotinas e procedimentos de controle necessários ao adequado funcionamento e organização do PNAE nas unidades de ensino; (2) a eficiência financeira que mobilizou quatro indicadores para mensurar a regularidade do recurso, a ocorrência ou não de prejuízo financeiro no uso dos recursos, a cobertura do atendimento alimentar e a verificação de complementação de recursos pela entidade executora (EEx); e (3) os mecanismos de *accountability* que se relacionaram ao controle social exercido pelo CAE, destacando em 13 indicadores seus aspectos normativos, a infraestrutura do CAE e

monitoramento de suas ações; e à transparência concernente ao Agricultura Familiar, que mobilizou 3 outros indicadores.

As limitações da pesquisa também merecem destaque. A primeira esteve relacionada ao número de cidades analisadas, no caso as capitais, em que o tamanho do n não gera confiabilidade acerca do entendimento da implementação, do ponto de vista efetivo, desta política no Brasil. O trabalho tratou apenas de um recorte em que as informações observadas são válidas somente para as capitais, portanto, não permite replicação dos fatores observados para o conjunto de municípios existentes no Brasil. Sugere-se, para trabalhos futuros, pesquisa que abranja maior número de municípios, de forma a captar realmente o comportamento em cada modalidade de gestão.

Derivada da primeira, a segunda limitação refere-se ao tamanho do n em cada modalidade, que variou de 1 a 14, não permitindo comparações de equivalência, dado que cada capital pode refletir heterogeneidades de natureza diversas, sejam por fatores regionais, geográficos, econômicos, sociais, políticos, ou outros de desconhecida mensuração.

A terceira limitação refere-se às inconsistências nas respostas dos gestores e conselheiros, principalmente as relacionadas no tratamento da definição das modalidades de gestão, fator que excluiu várias capitais das análises em anos distintos. Em relação à variável independente, a solução apontada para tais inconsistências foi a utilização de um ponto médio na escala 0 a 1, de forma a neutralizar qualquer juízo de valor nestas respostas.

Outra limitação atrela-se às restrições de tempo na produção na referida pesquisa. Maior exploração dos dados seria possível na confrontação com as informações dos respondentes *in locus*, abrangência não proporcionada pela pesquisa.

Por fim, a análise dos resultados da implementação de uma política descentralizada para os níveis subnacionais e normativamente controlada pelo nível federal realça a complexidade do arranjo federativo brasileiro em que a coordenação intergovernamental consiste um desafio para um adequado funcionamento das instituições políticas, que devem buscar mecanismos de cooperação para a realização da política pública. Ressalta-se na análise da política de alimentação escolar sua grande relevância social, dada as desigualdades sociais presentes na

trajetória histórica da distribuição territorial brasileira. As modalidades de gestão municipal desta política, neste trabalho focando restritamente as capitais, não traduzem a complexidade das relações federativas no Brasil, mas nos possibilitam perceber uma extensão da opção entre centralizar ou descentralizar o próprio processo de implementação local sobre o qual ainda há nós que precisam ser desatados para o seu efetivo atendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus; 2004.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: FUNDAP, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (Orgs.). **Estado Instituições e Democracia**: República. BRASÍLIA: IPEA, v. 1, p. 177-212, 2010.

ABRUCIO, Fernando. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS Mozart Neves (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais". In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, 1995.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24. Curitiba, p. 29-40, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004. Acessado em: jan. 2017.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Políticas Sociais no Brasil**: descentralização em um estado federativo. UNESP, 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, n. 95, 2013.

ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. New York: Wiley Press, 1963.

BARONE, Rosa Elisa M. **Educação e políticas públicas**: questões para o debate. Boletim Técnico do Senac. São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.senac.br/informativo/bts/263/boltec263a.htm>. Acessado em: out. 2014.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. 162p. Dissertação (Mestrado).

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm. Acessado em: mai. 2017.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acessado em: mai. 2017.

_____. Casa Civil. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm. Acessado em: mai. 2017

_____. Casa Civil. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acessado em: mai. 2017

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Séries históricas de dados e indicadores fiscais**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação – MEC/FNDE. **Resolução/FNDE/CD/ nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 83 de 05 de agosto de 2014). Brasília: Senado Federal, 2014.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. **The Power to Tax**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, 231 p.

BUCHANAN JR., James McGill; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**: logical foundations of constitutional democracy. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

CARVALHO, Camila Maranhã Paes de. **Proposta de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar para municípios do estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. 136p. Dissertação (Mestrado).

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CAMPOS, André Gambier; MATIJASCIC, Milko. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social, v. 1, Brasília: IPEA, 2009.

CHAVES, Lorena. **Pesquisa nacional do consumo alimentar e perfil nutricional de escolares, modelos de gestão e de controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. FNDE/COTAN/CGPAE, 18 nov. 2010. 41 slides. Apresentação em Power-Point.

COASE, Ronald Harry. **The Problem of Social Cost**. The University of Chicago Press. Journal of Law and Economics, v. 3, 1960.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8ª. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CURY, Carlos R. Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DAHL, Robert. **A Democracia e seus Críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

DANELON, Maria Angélica Schievano. **Programa de Alimentação Escolar em unidades de tempo integral**: experiências e desafios de gestão. Piracicaba/SP: USP, 2007. 233p. Dissertação (Mestrado).

DYE, Thomas R. Policy Analysis: the thinking man's response to demands for relevance. In: **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. 1972.

ELAZAR, Daniel. **Federalismo como meio e como fim**. Belo Horizonte: RBEC, ano 5, n. 19, p. 7-18, jul/set. 2011

FORUM OF FEDERATIONS, 2016. Disponível em: <http://www.forumfed.org/>. Acessado em: out. 2016

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação a Distância. **Módulo PNAE**, 2.ed., atual. – Brasília : MEC, FNDE, SEED, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Caderno de Legislação PNAE 2011**. Conselho Regional de Nutricionistas, 2017. Disponível em: <http://www.crn1.org.br/caderno-de-legislacao-pnae-2011/>. Acessado em: mai. 2017.

_____. **Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar**. 2ª ed. Brasília, 2016. Disponível em <http://www.fn-de.gov.br/>. Acessado em: mai. 2017.

_____. **Programa Nacional de Alimentar Escolar**. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/>. Acessado em: fev. 2017

GABRIEL, Cristine Garcia. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: construção de modelo de avaliação da gestão municipal**. UFSC, 2013. Tese (Doutorado)

GALANTE, A. P. e Colaboradores. Pesquisa nacional do consumo alimentar e perfil nutricional de escolares e modelos de gestão e de controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): instrumentos, coleta de dados e sistema de monitoramento. **Rev. Assoc. Bras. Nutr.**, v.2, n. 1, 2009

IBGE. **Sinopse do Censo demográfico 2010**. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=10&uf=00>. Acessado: out. 2016

INMAN, Robert P.; Daniel L. Rubinfeld. **Federalism**. University of California, Berkeley, 1999. pp. 661-691. Disponível em: https://www.law.berkeley.edu/files/Rubinfeld.Inman_Federalism.pdf. Acessado em mai. 2016

_____. The political economy of federalism. In: MUELLER, Dennis C. (ed.). **Perspectives on public choice: a handbook**. University of Vienna: Cambridge University Press, 1997.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Rio de Janeiro: **RAP**, n. 36 (1), p. 51-72, 2002.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 69, Salvador, 2014a.

_____. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Teoria & Sociedade**, n. 22,1, 2014b.

_____. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. In: **Dados**, v. 51, n. 2, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

MACHADO, J. A; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **RBCS**, v. 30, n. 88, 2015.

MAGNO, Marina Sambrano de Oliveira. **Análise de evolução de indicadores nutricionais na alimentação escolar em SP sob dois modelos de gestão**. São Paulo: USP, 2014. Dissertação (Mestrado).

MAY, R. J. (1969), **Federalism and Fiscal Adjustment**. Oxford: Oxford University Press.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas-SP**. Campinas, 2005. Dissertação (Mestrado).

NORRIS, Pippa. **Driving democracy: do power-sharing institutions work?** New York: Cambridge, 2008.

OATES, Wallace, E. **An essay on fiscal federalism**. Journal of Economic Literature, 37(3), p. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, TD n. 43, 2007.

PACHECO FILHO, Adolpho. Recursos federais para a educação: FNDE e FAE. In: AFFONSO, R. B.A e SILVA, P.L.B. **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.

PINTO, Sol Garson Braule. **Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. 391p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=172689. Acessado em: jan. 2013.

PNUD, Ipea e FJP, 2016. **Atlas Brasil 2013**. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acessado em: out. 2016.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. Porto Alegre: **Civitas**, v. 11, n. 2, p. 323-338, 2011.

RODRIGUES, Paulo da Silva. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **RBPAE**, v. 29, n. 1, p. 137-155, 2013.

SILVA, Amanda Valente da. **Avaliação nacional do Programa de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia**. Salvador: UFBA, 2009, 126p. Dissertação (Mestrado).

SOARES, Márcia Miranda. Formas de estado: federalismo. In: **Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões contemporâneas**. 2015. (No prelo).

SOARES, Tania Mara Buranelli. **Uma proposta para análise do PNAE na perspectiva do direito humano à alimentação adequada**: desenvolvimento metodológico e aplicação. UFBA, 2012. Dissertação (Mestrado).

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 7(3), p. 431-442, 2002.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. Rio de Janeiro: **Dados**, v.42, n.2, 1999.

STOLARSKI, Márcia Cristina. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil**: análise de uma política pública no período de 2003-2004. Curitiba: UFPR, 2005. 145p. Dissertação (Mestrado).

TIEBOUT, Charles M. **A pure theory of local expenditures**. The Journal of Political Economy, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TREISMAN, Daniel. **Decentralization and the quality of government**. Los Angeles: University of California, 2009.

TSEBELIS, George. Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis. **American Political Science Review**, 1999.

VALERIANI, Thaís de Souza Machado. **A gestão escolarizada do Programa de Alimentação Escolar no estado de Goiás**. São Paulo: USP, 2011. Dissertação (Mestrado).

WRIGHT, Deil S. (1988) Understanding Intergovernmental Relations. In: SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.C. (eds). **Classics Of Public Administration**, 4a ed. Harcourt Brace, Fort Worth, TX, p. 578-594, 1997.

.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2013

REGIÕES	CAPITAIS	MODALIDADES DE GESTÃO EM 2013								
		NÃO TERC	MUNIC	TERC	NÃO TERC	MISTA	TERC	NÃO TERC	ESC	TERC
Norte	MANAUS	1	1							
Norte	BELÉM	1	1							
Norte	BOA VISTA	1	1							
Nordeste	SALVADOR	1	1							
Nordeste	FORTALEZA	1	1							
Nordeste	JOÃO PESSOA	1	1							
Nordeste	TERESINA	1	1							
Sudeste	B. HORIZONTE	1	1							
Sudeste	RIO DE JANEIRO	1	1							
Centro-Oeste	GOIÂNIA	1	1							
Centro-Oeste	CUIABÁ	1	1							
Centro-Oeste	CAMPO GRANDE	1	1							
Sul	FLORIANÓPOLIS	1	1							
Nordeste	RECIFE		1	1						
Nordeste	ARACAJÚ	1	1							
Sul	CURITIBA		1	1						
Norte	RIO BRANCO	0,5	1	0,5						
Nordeste	SÃO LUÍS		0,5	1		0,5	1			
Nordeste	NATAL				1	1				
Norte	MACAPÁ				1	1				
Sudeste	SÃO PAULO				1	1				
Sudeste	VITÓRIA				1	1				
Sul	PORTO ALEGRE				1	1				
Norte	PORTO VELHO				1	0,5		1	0,5	
Norte	PALMAS							1	1	
Nordeste	MACEIÓ							1	1	
TOTAL		14,5	17,5	3,5	6	6	1	3	2,5	0

Fonte: Elaboração própria

Legenda: Não Ter = não terceirizada; Terc = terceirizada; Munic = Municipalização ou Autogestão; Esc = Escolarização.

APÊNDICE B – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2014

REGIÕES	CAPITAIS	MODALIDADES DE GESTÃO EM 2014								
		NÃO TERC	MUNIC	TERC	NÃO TERC	MISTA	TERC	NÃO TERC	ESC	TERC
Norte	RIO BRANCO	1	1							
Norte	MANAUS	1	1							
Norte	BELÉM	1	1							
Norte	BOA VISTA	1	1							
Nordeste	SALVADOR	1	1							
Nordeste	FORTALEZA	1	1							
Nordeste	JOÃO PESSOA	1	1							
Nordeste	TERESINA	1	1							
Sudeste	B. HORIZONTE	1	1							
Sudeste	RIO DE JANEIRO	1	1							
Centro-Oeste	GOIÂNIA	1	1							
Centro-Oeste	CUIABÁ	1	1							
Centro-Oeste	CAMPO GRANDE	1	1							
Sul	FLORIANÓPOLIS	1	1							
Sul	CURITIBA		1	1						
Nordeste	ARACAJÚ		1	1						
Nordeste	RECIFE		1	1						
Norte	MACAPÁ	1	0,5		1	0,5				
Sul	PORTO ALEGRE	1	0,5		1	0,5				
Nordeste	NATAL				0,5	1	0,5			
Nordeste	SÃO LUÍS					1	1			
Sudeste	SÃO PAULO					1	1			
Sudeste	VITÓRIA				0,5	1	0,5			
Norte	PORTO VELHO				1	0,5		1	0,5	
Norte	PALMAS							1	1	
Nordeste	MACEIÓ							1	1	
TOTAL		16	18	3	4	5,5	3	3	2,5	0

Fonte: Elaboração própria

Legenda: Não Ter = não terceirizada; Terc = terceirizada; Munic = Municipalização ou Autogestão; Esc = Escolarização.

APÊNDICE C – Modalidades de gestão e terceirização nas capitais brasileiras, segundo a EEx e o CAE, no período de 2015

REGIÕES	CAPITAIS	MODALIDADES DE GESTÃO EM 2015								
		NÃO TERC	MUNIC	TERC	NÃO TERC	MISTA	TERC	NÃO TERC	ESC	TERC
Norte	MANAUS	1	1							
Norte	BELÉM	1	1							
Norte	BOA VISTA	1	1							
Nordeste	FORTALEZA	1	1							
Nordeste	JOÃO PESSOA	1	1							
Nordeste	TERESINA	1	1							
Sudeste	B. HORIZONTE	1	1							
Sudeste	RIO DE JANEIRO	1	1							
Centro-Oeste	GOIÂNIA	1	1							
Centro-Oeste	CUIABÁ	1	1							
Centro-Oeste	CAMPO GRANDE	1	1							
Norte	RIO BRANCO		1	1						
Nordeste	SALVADOR		1	1						
Nordeste	RECIFE		1	1						
Sul	CURITIBA		1	1						
Nordeste	SÃO LUÍS		1	1						
Nordeste	ARACAJÚ	0,5	1	0,5						
Sul	FLORIANÓPOLIS	1	0,5		1	0,5				
Norte	MACAPÁ				1	1				
Nordeste	NATAL				1	1				
Sudeste	VITÓRIA				1	1				
Sul	PORTO ALEGRE				1	1				
Nordeste	MACEIÓ				1	1				
Sudeste	SÃO PAULO					1	1			
Norte	PORTO VELHO				0,5	0,5			0,5	0,5
Norte	PALMAS							1	1	
TOTAL		12,5	17,5	5,5	6,5	7	1	1	1,5	0,5

Fonte: Elaboração própria

Legenda: Não Ter = não terceirizada; Terc = terceirizada; Munic = Municipalização ou Autogestão; Esc = Escolarização.

APÊNDICE D – Capacidades Técnicas Mobilizadas nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015

CAPACIDADES TÉCNICAS MOBILIZADAS															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
RhNutr	0,96	1,0	0,90	n.a	1,0	0,93	0,92	n.a	0,88	1,0	0,91	0,85	0,90	1,0	1,0
<i>α</i>	0,96	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	1,0	n.a	1,0	1,0	0,91	0,70	0,90	1,0	1,0
<i>β</i>	0,96	1,0	0,80	n.a	1,0	0,93	0,83	n.a	0,75	1,0	0,91	1,0	0,90	1,0	1,0
RotCard	0,74	0,88	0,73	n.a	0,75	0,86	0,78	n.a	0,63	0,83	0,79	0,68	0,78	0,67	0,83
<i>α</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,95	0,90	1,0	1,0	1,0
<i>β</i>	0,71	1,0	0,80	n.a	0,50	0,75	0,67	n.a	0,75	0,50	0,64	0,60	0,60	0,50	0,50
<i>χ</i>	0,61	0,50	0,40	n.a	0,75	0,79	0,33	n.a	0,25	0,75	0,77	0,30	0,50	0,0	1,0
<i>δ</i>	0,64	0,75	0,40	n.a	0,75	0,82	0,83	n.a	0,25	0,75	0,73	0,70	0,70	0,50	0,50
<i>ε</i>	0,93	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	1,0	n.a	0,75	1,0	0,82	0,90	1,0	1,0	1,0
<i>φ</i>	0,57	1,0	0,80	n.a	0,50	0,86	0,83	n.a	0,75	1,0	0,82	0,70	0,90	1,0	1,0
RotInfra	0,74	1,0	0,66	n.a	0,36	0,82	0,76	n.a	0,71	0,21	0,74	0,49	0,86	1,0	0,57
<i>α</i>	0,64	1,0	0,40	n.a	0,50	0,64	0,67	n.a	0,50	0,50	0,64	0,40	1,0	1,0	0,0
<i>β</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,67	n.a	1,0	0,50	1,0	0,60	1,0	1,0	1,0
<i>χ</i>	0,64	1,0	0,60	n.a	0,0	0,71	0,67	n.a	0,50	0,0	0,64	0,20	0,60	1,0	0,0
<i>δ</i>	0,93	1,0	0,60	n.a	0,50	1,0	1,0	n.a	1,0	0,50	0,91	0,80	1,0	1,0	1,0
<i>ε</i>	0,86	1,0	0,60	n.a	0,50	0,93	1,0	n.a	1,0	0,0	0,91	0,60	1,0	1,0	1,0
<i>φ</i>	0,57	1,0	0,60	n.a	0,50	0,57	0,67	n.a	0,50	0,0	0,55	0,60	0,60	1,0	0,0
<i>γ</i>	0,57	1,0	0,80	n.a	0,0	0,86	0,67	n.a	0,50	0,0	0,55	0,20	0,80	1,0	1,0
RotAtA	0,96	1,0	0,97	n.a	0,83	0,95	0,94	n.a	1,0	0,83	0,94	1,0	0,93	1,0	1,0
<i>α</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	0,75	1,0	1,0	n.a	1,0	0,75	1,0	1,0	0,90	1,0	1,0
<i>β</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>χ</i>	0,93	1,0	0,9	n.a	0,75	0,89	0,83	n.a	1,0	0,75	0,91	1,0	0,90	1,0	1,0
CTProcC	0,88	0,88	0,85	n.a	0,75	0,88	0,89	n.a	0,92	0,67	0,82	0,67	0,80	1,0	0,83
<i>α</i>	0,82	0,75	0,7	n.a	0,75	0,89	1,0	n.a	1,0	1,0	0,82	0,70	0,70	1,0	1,0
<i>β</i>	0,93	1,0	1,0	n.a	0,75	1,0	0,83	n.a	1,0	0,75	0,91	0,80	1,0	1,0	1,0
<i>χ</i>	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a.	0,75	0,83	n.a	0,75	0,25	0,73	0,50	0,7	1,0	0,50

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

APÊNDICE E – Eficiência Financeira nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015

EFICIÊNCIA FINANCEIRA															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
EFCAtend	0,93	0,88	0,70	n.a	1,0	0,93	0,83	n.a	0,63	1,0	0,86	0,85	0,70	1,0	1,0
<i>α</i>	0,89	1,0	0,9	n.a	1,0	0,93	0,83	n.a	0,75	1,0	0,82	0,9	0,9	1,0	1,0
<i>β</i>	1,0	0,75	0,4	n.a	1,0	0,93	0,83	n.a	0,5	1,0	0,91	0,8	0,5	1,0	1,0
EFCRec	0,82	1,0	0,70	n.a	1,0	0,89	0,92	n.a	0,75	0,75	0,80	0,95	0,75	1,0	1,0
<i>α</i>	0,86	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	0,83	n.a	1,0	1,0	0,95	0,9	0,9	1,0	1,0
<i>β</i>	0,79	1,0	0,4	n.a	1,0	0,86	1,0	n.a	0,5	0,5	0,64	1,0	0,6	1,0	1,0
EFRgRec	0,50	0,43	0,40	n.a	0,50	0,21	0,29	n.a	0,07	0,21	0,47	0,40	0,37	0,57	0,57
<i>α</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	0,93	1,0	n.a	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0
<i>β</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,64	0,4	0,4	1,0	1,0
<i>χ</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>δ</i>	1,0	1,0	0,8	n.a	1,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>ε</i>	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	0,57	1,0	n.a	0,0	0,5	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0
<i>φ</i>	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>γ</i>	0,5	0,0	0,0	n.a	0,5	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	0,64	0,6	0,4	1,0	1,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

APÊNDICE F – Mecanismos de *accountability* nas unidades de ensino das capitais brasileiras, segundo a modalidade de gestão , 2013 a 2015

ACCOUNTABILITY															
	2013					2014					2015				
	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC	MUN		GM		ESC
	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT	NT	T	NT	T	NT
<i>n</i>	14	2	5	n.a	2	14	3	n.a	2	2	11	5	5	1	1
CSNorm	0,91	1,0	0,76	n.a	0,88	0,90	0,94	n.a	0,91	0,94	0,97	0,86	1,0	1,0	0,88
α	0,86	1,0	0,4	n.a	1,0	0,79	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0
β	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
χ	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
δ	0,79	1,0	0,65	n.a	0,5	0,82	0,75	n.a	0,63	0,75	0,86	0,65	1,0	1,0	0,5
CSInfCAE	0,80	1,0	0,75	n.a	0,88	0,79	0,58	n.a	0,75	0,75	0,86	0,65	1,0	0,75	0,75
α	0,86	1,0	0,8	n.a	0,5	0,79	0,67	n.a	0,5	0,5	0,82	0,8	1,0	0,0	0,0
β	0,79	1,0	0,6	n.a	1,0	0,93	0,67	n.a	1,0	1,0	0,91	0,8	1,0	1,0	1,0
χ	0,86	1,0	0,8	n.a	1,0	0,79	0,67	n.a	0,5	0,5	1,0	0,6	1,0	1,0	1,0
δ	0,71	1,0	0,8	n.a	1,0	0,64	0,33	n.a	1,0	1,0	0,73	0,4	1,0	1,0	1,0
CSMon	0,70	0,50	0,72	n.a	0,85	0,75	0,53	n.a	0,60	0,65	0,75	0,74	0,74	0,70	0,80
α	0,36	0,0	0,4	n.a	1,0	0,5	0,33	n.a	0,5	1,0	0,55	1,0	0,2	1,0	1,0
β	0,57	0,0	0,4	n.a	0,5	0,57	0,0	n.a	0,0	0,0	0,73	0,2	0,8	0,0	0,0
χ	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,83	n.a	1,0	1,0	0,95	0,8	1,0	1,0	1,0
δ	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	1,0	n.a	1,0	1,0	0,91	1,0	1,0	1,0	1,0
ε	0,57	0,5	0,8	n.a	0,75	0,68	0,5	n.a	0,5	0,25	0,59	0,7	0,7	0,5	1,0
TpAgFam	0,61	0,42	0,70	n.a	0,42	0,63	0,28	n.a	0,83	0,33	0,53	0,60	0,67	0,83	0,67
α	0,68	0,25	0,60	n.a	0,50	0,64	0,33	n.a	0,50	0,50	0,68	0,50	0,50	0,50	1,0
β	0,96	0,5	0,90	n.a	0,50	1,0	0,50	n.a	1,0	0,50	0,86	0,80	1,0	1,0	1,0
χ	0,18	0,5	0,60	n.a	0,25	0,25	0,0	n.a	1,0	0,0	0,05	0,50	0,50	1,0	0,0

Fonte: Elaboração própria

Nota: MUN – Municipalização; GM – Gestão Mista; ESC – Escolarização; NT – Não terceirizada; T – Terceirizada; n.a – não se aplica.

ANEXO 1

RELATÓRIO DE GESTÃO – SIGECON (REFERÊNCIA 2014)

1. O município/estado/DF ofereceu complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE?
 - Sim
 - Não

2. Houve fornecimento de alimentação nas escolas durante 800 horas ou 200 dias letivos?
 - Sim
 - Não
 - Parcialmente

3. Como foi realizado o fornecimento de alimentos nas escolas:
 - entrega de gêneros alimentícios às escolas
 - repasse de recurso financeiro às escolas
 - entrega de gêneros alimentícios e repasse de recurso financeiro às escolas

4. Houve contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas?
 - Sim
 - Não

5. A EEx. adquiriu produtos orgânicos e/ou agroecológicos?
 - Sim
 - Não

6. Houve a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural?
 - Sim, foi executado o mínimo de 30% para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar.
 - Sim, porém não foi executado o percentual mínimo obrigatório de 30% do recurso executado para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações para a alimentação escolar.
 - Não

7. A forma de aquisição dos alimentos oriundos da Agricultura Familiar foi realizada por chamada pública?
 - Sim
 - Não

8. Havia Nutricionista Responsável Técnico pelo programa na EEx.?
 - Sim
 - Não

8.1. Havia Quadro Técnico de nutricionistas?

- Sim
- Não
- Não sabe

9. Existia cardápio elaborado para a alimentação escolar?

- Sim
- Não

9.1. Conforme observado pelo CAE, o cardápio elaborado foi cumprido?

- Totalmente
- Parcialmente
- Totalmente descumprido

9.1.1. Por que o cardápio não foi cumprido?

- Problemas no processo de compras
- Falta de planejamento
- Ausência de merendeiro (a)/cozinheiro (a)
- Irregularidade na entrega dos gêneros alimentícios nas escolas
- Estrutura inadequada da escola para a realização das preparações previstas no cardápio
- Imprevistos tais como: falta de água, luz, gás, entre outros.

9.2. No cardápio estavam descritas as informações nutricionais, tais como: nome da preparação, ingredientes, calorias, macro e micronutrientes prioritários (carboidratos, proteínas e lipídios, Vitaminas A e C, Magnésio, Ferro, Zinco e Cálcio) e o percentual atendido das necessidades diárias?

- Sim
- Não

9.3. O cardápio foi divulgado para a comunidade escolar em informativos, nas secretarias de educação e nas escolas, com as devidas informações nutricionais?

- Sim
- Não

9.4. O cardápio informado apresentou 3 porções de frutas e hortaliças semanais?

- Sim
- Não

9.5. O cardápio apresentou a descrição da etapa/modalidade de ensino atendida (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e EJA)?

- Sim
- Não

9.6. Havia cardápio diferenciado aos indígenas e/ou quilombolas, com preparações que respeitassem a cultura alimentar?

- Sim
- Não

- Não se aplica
- 9.7. Havia cardápio para atendimento dos alunos com necessidade nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, alergias e intolerâncias alimentares?
- Sim
 - Não
 - Não se aplica
10. Foi aplicado teste de aceitabilidade?
- Sim
 - Não
- 10.1. Em qual situação o teste de aceitabilidade foi aplicado?
- Introdução de um novo alimento no cardápio
 - Alterações inovadoras no cardápio
 - Mudanças na forma de preparo
11. Quais aspectos relacionados às condições de armazenamento de gêneros alimentícios estavam adequadamente presentes nas escolas e/ou armazém central?
- instalações (ventilação, instalações elétrica e hidráulica, etc)
 - equipamentos (balança, freezer, geladeira, etc)
 - condições higiênico-sanitárias
12. Conforme observado pelo CAE, foi realizado, pela entidade executora, controle de estoque de forma adequada nas escolas e/ou no armazém?
- Totalmente
 - Parcialmente
 - Não foi realizado adequadamente
13. Foi desenvolvida alguma atividade de Educação Alimentar e Nutricional?
- Sim
 - Não
- 13.1. Quais ações foram promovidas?
- oferta de alimentação adequada e saudável na escola;
 - formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar;
 - articulação das políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar;
 - dinamização do currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição;
 - estímulo e promoção à utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade;
 - estímulo aos hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis;

outras: _____

14.A EEx. atende alunos inscritos no Programa Mais Educação/Educação em Tempo Integral?

- Sim
- Não

14.1. A EEx. ofertou, no mínimo, três refeições do Programa Mais Educação?

- Sim
- Não

15. Quais itens de infraestrutura a EEx. disponibilizou ao CAE para a execução das suas atribuições:

- Local apropriado para reuniões
- Equipamentos de informática
- Transporte para deslocamento dos conselheiros (reuniões, visitas às escolas, etc)
- Recursos humanos e financeiros para execução de atividades de apoio
- Nenhum item de infraestrutura foi oferecido

16.A EEx. forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE ao longo do ano?

- Sempre
- a maioria das vezes
- raramente
- nunca

17. Existiu Regimento Interno do CAE?

- Sim
- Não

17.1. O Regimento Interno foi cumprido?

- Sim
- Não

18. Existiu Plano de Ação anual (planejamento das atividades) do CAE?

- Sim
- Não

19.O Conselho realizou visitas às escolas?

- Sim
- Não

19.1. Qual foi a periodicidade das visitas?

- Quinzenal
- Mensal
- Bimestral

- Trimestral
- Semestral
- Anual
- conforme demanda
- não regular

20. O CAE acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios?

- Sim
- Não

21. O CAE comunicou/denunciou alguma irregularidade da execução do PNAE?

- Sim
- Não

22. O CAE tem conhecimento da existência de outros programas que atuem de forma integrada com o PNAE no município/estado/DF?

- Sim
- Não
- Não sabe

22.1. Quais programas ou estratégias?

- Hortas urbanas e periurbanas
- PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)
- Luz para todos
- Um milhão de cisternas
- Programa Saúde do Escolar (PSE)
- SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional)
- PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)
- Bolsa família
- Banco de alimentos
- Territórios da Cidadania
- Outros

ANEXO 2

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NAS CAPITAS BRASILEIRAS, 2010

CAPITAL	Índice de Gini 2010 (1)	IDH-M 2010 (2)
Belo Horizonte/MG	0,6106	0,810
São Paulo/SP	0,6453	0,805
Vitória/ES	0,6124	0,845
Rio de Janeiro/RJ	0,6391	0,799
Porto Alegre/RS	0,6144	0,805
Curitiba/PR	0,5652	0,823
Florianópolis/SC	0,5474	0,847
Goiânia/GO	0,5908	0,799
Cuiabá/MT	0,6008	0,785
Campo Grande/MS	0,5720	0,784
Brasília/DF	0,6370	0,824
Teresina/PI	0,6171	0,751
João Pessoa/PB	0,6287	0,763
São Luís/MA	0,6266	0,768
Recife/PE	0,6894	0,772
Fortaleza/CE	0,6267	0,754
Natal/RN	0,6217	0,763
Maceió/AL	0,6378	0,721
Salvador/BA	0,6449	0,759
Aracaju/SE	0,6341	0,770
Palmas/TO	0,5914	0,788
Belém/PA	0,6284	0,746
Manaus/AM	0,6334	0,737
Porto Velho/RO	0,5745	0,736
Rio Branco/AC	0,6121	0,727
Macapá/AP	0,6037	0,733
Boa Vista/RR	0,5936	0,752

Fonte: Elaboração própria a partir de (1) IBGE, 2010; (2) PNUD, 2016