

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
E GOVERNANÇA PÚBLICA**

ANDRÉ CARLOS PALUDO

**CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
Contribuições para aprimorar o controle social do
Programa Nacional de Alimentação Escolar**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2015

ANDRÉ CARLOS PALUDO

**CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
Contribuições para aprimorar o controle social do
Programa Nacional de Alimentação Escolar**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Área de Concentração: Governança pública e desenvolvimento.

Orientador: Prof. Ivan Carlos Vicentin Dr.

CURITIBA
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P184c Paludo, André Carlos
2015 Controle social e políticas públicas: contribuições para
aprimorar o controle social do Programa Nacional de
Alimentação Escolar / André Carlos Paludo.-- 2015.
235 f.: il.; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento
e Governança Pública, Curitiba, 2015.
Bibliografia: f. 184-198.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil).
2. Controle social. 3. Política pública. 4. Merenda Escolar.
5. Agricultura familiar. 6. Política alimentar. 7. Efetividade.
8. Administração pública - Dissertações. I. Vicentin, Ivan
Carlos, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do
Paraná - Programa de Pós-graduação em Planejamento e
Governança Pública. III. Título.

CDD 22 -- 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Departamento de Gestão e Economia
Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública



TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação N.º 40

CONTROLE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar

por

ANDRÉ CARLOS PALUDO

Esta Dissertação foi apresentada em 31 de agosto de 2015, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, Linha de Pesquisa – Governança Pública e Desenvolvimento. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **aprovado**.

Ivan Carlos Vicentin Dr.
Prof. Orientador

Anderson Catapan Dr.
UTFPR/PPGPGP

Miguel Ângelo Perondi Dr.
UTFPR/Campus Pato Branco/PPGDR

Edson Cezar Aguiar Dr.
Conselho de Autoridade Portuária
do Porto de Paranaguá

Antonio Gonçalves de Oliveira Dr.
Coordenador do PPGPGP/UTFPR

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Curso -

À Deus, pelo dom da vida.

À meus pais pelo amor, confiança e apoio incondicionais.

À meus irmãos.

À minha esposa Carmem e, a nossos filhos Amanda e Lucas, pelo amor verdadeiro e compreensão diante de tantas ausências.

“Tudo posso naquele que me fortalece”.

(Filipenses 4:13)

AGRADECIMENTOS

Escrever esta dissertação rematou a concretização de um desafio pessoal. E sua realização só foi possível graças à colaboração, direta ou indireta, de muitas pessoas. É impossível nominá-las todas mas, manifesto aqui minha plena gratidão.

Ao Professor Ivan Carlos Vicentin Dr., pela compreensão e decisiva orientação em momentos pontuais, sem a qual o desenvolvimento deste trabalho não seria possível.

Aos Professores Valdir Frigo Denardin Dr. e Anderson Catapan Dr., pelas valiosas contribuições promovidas na qualificação e defesa deste trabalho.

Aos Professores Miguel Ângelo Perondi Dr. e Edson Cezar Aguiar Dr., pelo pronto atendimento ao convite e participação essencial na banca de defesa.

Aos Professores do PGP pela construção de um Programa de Mestrado democrático e transparente, focado numa temática tão necessária ao desenvolvimento do Brasil, que eleva a condição da UTFPR enquanto instituição pública, gratuita e de qualidade.

Aos muitos amigos dentre os quais cito Antonio Carlos Picinatto, Mateus Ramos e Ricardo Schifini Dellaméa pelo apoio dedicado à concretude de uma ideia.

Aos Professores e amigos Marcos Rodrigues da Silva Dr. e Moisés Francisco Farah Júnior Dr., pelo encorajamento e incentivo.

Às equipes da Coordenação de Alimentação e Nutrição Escolar SEED/SUDE Paraná e da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelo apoio e confiança no trabalho.

À todos os gestores dos Conselhos de Alimentação Escolar, Entidades Executoras e Organizações da Agricultura Familiar que se dispuseram a participar desta pesquisa.

Aos amigos da turma PGP 2013: Bruno Banzato, Bruno Faraco, Cris, Ederson, Eduardo, Gilberto, Joanni, João, Marcelo, Márcia, Nelson, Rosane, Rozana, Sérgio, Silmara, Silvana, Simone e Tiago, guerreiros e guerreiras que partilharam das mesmas angústias e alegrias. Todos vocês são parte viva de meu sucesso com sua energia, amizade, bom humor e espírito de ajuda mútua.

Obrigado!

“Aqueles que passam por nós, não vão sós,
não nos deixam sós. Deixam um pouco de si,
levam um pouco de nós.”

(Antoine de Saint-Exupéry)

RESUMO

PALUDO, André Carlos. Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2015. 235 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP). Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Curitiba. 2015.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública presente no Brasil há mais de 60 anos e representa um dos maiores Programas de alimentação e nutrição do mundo. O papel da agricultura familiar como geradora de empregos no meio rural, fornecedora de alimentos e responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país é presença constante na agenda do governo e dos movimentos sociais. Sua inserção no fornecimento de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi aprovada pela Lei 11.947 de 2009. O artigo 14 dessa Lei destaca que no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa, deverão ser utilizados na aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar ou suas organizações. A política nacional de alimentação escolar é de responsabilidade do FNDE e está submetida aos órgãos de controle interno, como a Controladoria Geral da União, externo, como os Tribunais de Contas da União e dos estados, e ao controle social dos Conselhos de Alimentação Escolar. O repasse desses recursos financeiros é feito para as entidades executoras, que são as secretarias de educação dos estados, municípios e do Distrito Federal. Estas entidades devem prestar contas aos Conselhos de Alimentação Escolar anualmente, que analisam-nas e emitem um parecer conclusivo ao FNDE, aprovando com ou sem ressalvas, ou reprovando-as. Neste sentido, a pesquisa tem por objetivo propor parâmetros que contribuam para o aprimoramento do controle social sobre as compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O estudo foi realizado por amostragem não paramétrica junto aos gestores das Entidades Executoras, Conselhos de Alimentação Escolar e Organizações da Agricultura Familiar de todo o Brasil, a partir das bases de dados disponibilizadas pelo FNDE e pela União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). O estudo aponta que o marco legal do PNAE busca garantir a participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos ao Programa, apesar de permitir que as entidades executoras justifiquem o não cumprimento do mínimo exigido de várias maneiras. A pesquisa também assinala que os conselhos de alimentação escolar acompanham a execução do Programa de forma tímida e aponta que há espaço para ampliar e aprimorar a participação desses Conselhos e das organizações da agricultura familiar na execução do PNAE. Sua efetividade requer um constante e efetivo processo de capacitação dos agentes envolvidos no Programa.

Palavras chave: Controle social. Políticas públicas. Alimentação escolar. Agricultura familiar. Conselhos de Alimentação Escolar.

ABSTRACT

PALUDO, André Carlos. Social control and public policies: contributions to improve the social control of the National School Feeding Programme. 2015. 235 p. Dissertation (Master's in Planning and Public Governance). Graduate Program in Planning and Public Governance (PPGGP). Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR - UTFPR. Curitiba. 2015.

The National School Feeding Programme (PNAE) is a public policy in Brazil for over 60 years and represents one of the most important programs of feeding and nutrition in the world. The role of family farming as a source of employment in rural areas, food provider and for ensuring much of the Brazil's food security is constantly present at the government's and social movement's agendas. Law 11.947 of 2009 marked its integration in the food supply for the National School Feeding Programme. Article 14 of aforementioned law highlights that a minimum of 30% (thirty percent) of the funds transferred by the National Development Fund Education (FNDE) to the Programme must be used for the purchase of food directly from family farmers or their organizations. The national school feeding policy under the responsibility of the FNDE and is subjected to agencies of internal control, such as the General Controllershship of the Union (CGU), of external control, such as the Audit Courts of the Union and the of the states, and to the social control of the school feeding councils. Those funds are transferred to the implementing agencies, which are the education offices of the states, municipalities and of the Federal District. These entities must annually present their accountings to the School Feeding Councils, which analyze them and then issue a conclusive report to the FNDE, approving with or without reservations, or rejecting them. In this sense, this research aims to propose parameters that should contribute to the improvement of the social control over purchases from family farming for the National School Feeding Programme. The study was conducted by non-parametric sampling alongside the managers of the implementing entities, school feeding councils and Family Farming Organizations all across Brazil, from the databases provided by FNDE and by the National Union of Cooperatives of Family Agriculture and Solidarity Economy (Unicafes). The study points out that the legal framework of PNAE seeks to ensure the participation of family farming in the food supply for the Programme, despite allowing the executing agencies to justify the non-compliance of the minimum required in a number of ways. The survey also signalizes that the school feeding councils follow the implementation of the Programme very shyly, and points out that there is room to expand and enhance the participation of these councils and organizations of family farming in the execution of PNAE. Its effectiveness requires a constant and effective process of training of the agents involved in the Programme.

Keywords: Social control. Public policies. School feeding. Family farming. School feeding council.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 FLUXO DE FUNCIONAMENTO DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE	25
FIGURA 3 OBJETIVOS DO PNAE	72
FIGURA 4 LINHA DO TEMPO DO PNAE	82
FIGURA 5 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	96
FIGURA 6 DESENHO DA PESQUISA.....	99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE CONTROLE	36
QUADRO 2 CONTRIBUIÇÕES DOS PRINCIPAIS AUTORES FUNDADORES DA ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	50
QUADRO 3 DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR AUTORES CONTEMPORÂNEOS	52
QUADRO 4 MODELOS PARA ANALISAR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	55
QUADRO 5 ETAPAS O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
QUADRO 6 DIFERENCIAÇÃO ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR E PATRONAL	65
QUADRO 7 CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGIA DOS AGRICULTORES.....	66
QUADRO 8 POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À AGRICULTURA FAMILIAR..	71
QUADRO 9 CARACTERÍSTICAS DOS PAE DA AMÉRICA LATINA	91
QUADRO 10 CLASSIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	92
QUADRO 11 LEVANTAMENTO BIBLIOMÉTRICO ACERCA DOS TEMAS CORRELATOS À PESQUISA.....	97
QUADRO 12 DEFINIÇÃO DOS PARTICIPANTES DO PNAE.....	117
QUADRO 13 PRIORIZAÇÃO DOS GRUPOS PARA SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA.....	121
QUADRO 14 EXIGÊNCIAS DOCUMENTAIS PARA OS FORNECEDORES DO PNAE	123
QUADRO 15 ANEXOS DA RES. CD/FNDE 04/2015	124
QUADRO 16 QUESTÕES SOBRE AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A EEX RESPONDER NO SIGPC.....	143
QUADRO 17 QUESTÕES SOBRE AS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O CAE RESPONDER NO SIGECON.....	149
QUADRO 18 INDICADORES DE AVALIAÇÃO DO PNAE EM ÂMBITO MUNICIPAL POR DIMENSÃO	163

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS POR PROGRAMA EM 2014.	20
TABELA 2 DIMENSÕES DOS MÓDULOS FISCAIS – UNIDADES DA FEDERAÇÃO 2010 (EM HA)	61
TABELA 3 CARACTERÍSTICAS DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS, SEGUNDO TIPO DE AGRICULTURA – BRASIL 2006.....	62
TABELA 4 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI DA PROPRIEDADE DA TERRA – BRASIL 1967 – 2006.....	63
TABELA 5 ÍNDICE DE GINI DA PROPRIEDADE DA TERRA DOS PAÍSES DA AMÉRICA, BRASIL E PAÍSES SELECIONADOS 1980 – 2006.....	64
TABELA 6 PROPORÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES QUE USAM COMPONENTES RELATIVOS À MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA – BRASIL – 1996-2006.....	67
TABELA 7 TERRITÓRIOS RURAIS E TERRITÓRIOS DA CIDADANIA – BRASIL E REGIÕES 2010.....	69
TABELA 8 AMOSTRAGEM ADOTADA	104
TABELA 9 TABULAÇÃO DOS <i>E-MAILS</i> ENVIADOS COM O QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO.....	110
TABELA 10 DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES DE ACORDO COM A REGIÃO DO PAÍS E ENTIDADE	112
TABELA 11 DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES DE ACORDO COM A REGIÃO DO PAÍS E MODELO DE GESTÃO ADOTADO	113
TABELA 12 DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONDENTES DE ACORDO COM A REGIÃO DO PAÍS, ENTIDADE E FAIXA POPULACIONAL.....	113
TABELA 13 O PROCESSO DE COMPRAS É TRANSPARENTE E CONFIÁVEL? POR REGIÃO.....	125
TABELA 14 O PROCESSO DE COMPRAS É TRANSPARENTE E CONFIÁVEL? POR ENTIDADE.....	126
TABELA 15 CONCEITO DO PROCESSO ATUAL DE COMPRAS DA AF POR REGIÃO	127
TABELA 16 CONCEITO DO MODELO ATUAL DE COMPRAS DA AF POR ENTIDADE	128
TABELA 17 PORCENTAGEM DE COMPRAS DA AF POR REGIÃO DO PAÍS.....	129
TABELA 18 PORCENTAGEM DE COMPRAS DA AF POR MODELO DE GESTÃO DO PNAE ADOTADO.....	130
TABELA 19 PORCENTAGEM DE COMPRAS DA AF POR FAIXA POPULACIONAL	131

TABELA 20 NÍVEL DE CONCORDÂNCIA SOBRE ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO DE COMPRAS	132
TABELA 21 A ENTIDADE EXECUTORA FAZ TUDO SOZINHA SEM A PARTICIPAÇÃO DO CAE	133
TABELA 22 PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR (ORG.AF) NO PNAE	134
TABELA 23 O LIMITE DEVE SER RÍGIDO E MANTIDO EM R\$ 20 MIL POR DAP/PESSOA FÍSICA/ANO	135
TABELA 24 O LIMITE DEVE SER RÍGIDO MAS AUMENTADO DOS ATUAIS R\$ 20 MIL POR DAP/PESSOA FÍSICA/ANO	136
TABELA 25 O LIMITE DEVE SER FLEXÍVEL, PODENDO SER EXCEDIDO EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS	137
TABELA 26 NÃO DEVE HAVER LIMITE MÁXIMO POR DAP/PESSOA FÍSICA/ANO	138
TABELA 27 CONCEITO DO MODELO ATUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS POR REGIÃO BRASILEIRA	145
TABELA 28 CONCEITO DO MODELO ATUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS POR ENTIDADE RESPONDENTE	145
TABELA 29 AS INFORMAÇÕES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DA EEX SÃO SUFICIENTES E CLARAS	146
TABELA 30 AS INFORMAÇÕES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DA EEX SÃO SUFICIENTES E CLARAS	147
TABELA 31 A FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DO CAE – POR REGIÃO DO PAÍS	151
TABELA 32 A FREQUÊNCIA DE REUNIÕES DO CAE ESTÁ ADEQUADA – POR REGIÃO DO PAÍS	151
TABELA 33 A FREQUÊNCIA DE REUNIÕES DO CAE ESTÁ ADEQUADA – POR ENTIDADE	152
TABELA 34 PORCENTAGEM DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR DE ACORDO COM A FREQUÊNCIA DE REUNIÕES DO CAE	153
TABELA 35 AS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PARTICIPAM DO CAE - POR REGIÃO DO PAÍS	154
TABELA 36 AS ORGANIZAÇÕES DA AGRICULTURA FAMILIAR PARTICIPAM DO CAE - POR ENTIDADE	154
TABELA 37 O CAE NÃO ACOMPANHA A EXECUÇÃO DO PNAE – POR REGIÃO DO PAÍS	155
TABELA 38 O CAE NÃO ACOMPANHA A EXECUÇÃO DO PNAE - POR ENTIDADE	156
TABELA 39 O CAE SABE QUANTO FOI COMPRADO DE CADA AGRICULTOR FAMILIAR/DAP – POR REGIÃO DO PAÍS	156

TABELA 40 O CAE SABE QUANTO FOI COMPRADO DE CADA AGRICULTOR FAMILIAR/DAP – POR ENTIDADE.....	157
TABELA 41 O CAE REALIZA REUNIÕES COM A PARTICIPAÇÃO DE NO MÍNIMO 2/3 (DOIS TERÇOS) DOS CONSELHEIROS TITULARES – POR REGIÃO.....	157
TABELA 42 O CAE REALIZA REUNIÕES COM A PARTICIPAÇÃO DE NO MÍNIMO 2/3 (DOIS TERÇOS) DOS CONSELHEIROS TITULARES – POR ENTIDADE.....	158
TABELA 43 ASPECTOS GERAIS DA ATUAÇÃO DO CAE.....	158
TABELA 44 O CAE PARTICIPA DA ELABORAÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA – POR ENTIDADE	159
TABELA 45 O CAE PARTICIPA DA FORMAÇÃO DE PREÇOS – POR ENTIDADE .	159
TABELA 46 O CAE PARTICIPA DA SELEÇÃO DAS PROPOSTAS DE VENDA – POR ENTIDADE	160
TABELA 47 ASPECTOS GERAIS SOBRE OS PARECERES EMITIDOS PELO CAE E A ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS	165
TABELA 48 FREQUÊNCIA DE EMISSÃO DO PARECER PARCIAL	166
TABELA 49 PARÂMETROS VALIDADOS PELOS RESPONDENTES.....	167
TABELA 50 TEMAS PRESENTES NAS RESPOSTAS À QUESTÃO ABERTA Nº 16	167

LISTA DE SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADPRO	Cadastro de produtor rural
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CECANE	Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
CD	Conselho Deliberativo do FNDE
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Alimentos
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de aptidão ao PRONAF
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EEx	Entidade Executora
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FENAME	Fundação Nacional do Material Escolar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAR	Instituto Agrônomo do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
NEAD	Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural
NFP	Nota Fiscal de Produtor rural
Org. AF	Organizações da Agricultura Familiar
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PRONACAMPO	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCA	Serviço Central de Alimentação
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	19
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	24
1.2 OBJETIVOS	28
1.2.1 Objetivo Geral:	28
1.2.2 Objetivos Específicos:	28
1.3 ESTRUTURA DA PESQUISA	29
2 REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	30
2.1.1 As modalidades de controle	35
2.1.2 O Controle Social	41
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
2.2.1 A área de políticas públicas	49
2.2.2 O processo de formulação de políticas públicas	53
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR	59
2.4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	71
2.4.1 A linha do tempo da Alimentação Escolar no Brasil.....	74
2.4.2 Os Conselhos de Alimentação Escolar e o controle social do PNAE.....	83
2.4.3 Tópicos sobre a Alimentação Escolar na América Latina	87
3 INSTRUMENTOS E MÉTODOS	94
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	94
3.2 DELIMITAÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO	96
3.3 O DESENHO DA PESQUISA.....	98
3.4 POPULAÇÃO E AMOSTRA	100
3.5 COLETA DE DADOS	105
3.6 APRESENTAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS	106
3.6.1 O Coeficiente de Contingência modificado C*	107
3.7 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E DAS TÉCNICAS.....	108
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	111
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES.....	111
4.1.1 Considerações em torno da distribuição dos respondentes.....	115
4.2 ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE	116
4.2.1 Apresentação do modelo de compras da agricultura familiar para o PNAE	116
4.2.2 A percepção dos respondentes sobre o modelo de compras da agricultura familiar para o PNAE	125
4.2.3 Considerações sobre as compras da agricultura familiar para o PNAE	139
4.3 ANÁLISE DO MODELO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DO PNAE	142
4.3.1 Apresentação das regras para prestações de contas do PNAE	142
4.3.2 A percepção dos respondentes sobre as prestações de contas do PNAE	144
4.3.3 Considerações sobre as prestações de contas do PNAE	147

4.4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PNAE	148
4.4.1 A percepção dos respondentes sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar	150
4.4.2 Considerações sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.....	160
4.5 OS PARÂMETROS PROPOSTOS PARA QUALIFICAR O CONTROLE SOCIAL DO PNAE	162
4.5.1 Considerações sobre os parâmetros propostos	166
5 EXPOSIÇÕES FINAIS	171
5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS	171
5.2 CONCLUSÕES	178
5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	182
5.4 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	182
5.5 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	184
6 REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE A - PROTOCOLO DE PESQUISA	200
APÊNDICE B – TEXTO DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA (<i>E-mail</i>).....	209
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO.....	211
APÊNDICE D – RESPOSTAS QUESTÃO ABERTA (Nº 16)	218
ANEXO 1 - TERMO DE COMPROMISSO – FNDE/ENTIDADE EXECUTORA	221
ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PNAE PARA SIGPC.....	223
ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO PNAE PARA SIGECON	227
ANEXO 4 – OFÍCIO ENCAMINHADO AO FNDE.....	232
ANEXO 5 – MEMORANDO DO FNDE.....	235

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Percebe-se, pelo tom do discurso governamental e dos movimentos sociais e populares, e pelo alcance das políticas públicas, a importância da agricultura familiar como geradora de empregos no meio rural, fornecedora de alimentos para o mercado interno e como responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país.

No entanto, como apresentam Souza et al. (2013, p.238), mesmo com toda importância, até meados da década de 90 podia-se afirmar que não existia nenhum tipo de política pública com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social dos agricultores familiares. Tal cenário só se rompeu em 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)¹, atendendo a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais.

Sobre a evolução das políticas públicas para a agricultura familiar também colaboram os autores Gazolla e Schneider (2013, p 46).

O Pronaf emerge na década de 1990 como a principal política de apoio econômico e produtivo à agricultura familiar, a partir da qual outras políticas e Programas importantes foram desenhados, visando integrar as ações governamentais para este segmento social. Pode-se citar, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Lei da Agricultura Familiar, o Seguro Rural, a nova Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e, mais recentemente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que já existia desde os anos 1950, mas foi reestruturado visando atender a compra de alimentos dos agricultores (GAZOLLA e SCHNEIDER 2013, p 46).

Esta inserção da agricultura familiar no fornecimento de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) só foi aprovada pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009. A importância da participação da agricultura familiar no PNAE vai além da inserção deste setor neste mercado institucional, mas por sua contribuição na

¹ O Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF foi criado em 1996 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto 1.946/96 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

busca pela qualificação da alimentação escolar com o aporte de produtos que valorizam hábitos alimentares regionais.

Neste sentido, a Lei 11.947/09 traz dentre suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

Em seu artigo 14 a Lei 11.947/09 destaca que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

No tocante a importância do Programa, apenas sob o aspecto financeiro, a tabela 1 demonstra o montante da transferência de recursos por programa no exercício de 2014, extraído do Portal da transparência da Controladoria Geral da União (CGU), e compara com o valor referente aos 30% do PNAE exigidos por Lei citados anteriormente.

Tabela 1 Transferência de recursos por programa em 2014.

Programa/Ação	Título	Total transferido por Programa/Ação
2012	Agricultura familiar	24.630.166,09
351	Agricultura familiar – PRONAF (*)	802.524.161,70
2798	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	169.061.060,70
1427	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	5.263.557,26
2029	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária:	345.402.297,69
137	Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento:	18.435.950,11
	Total transferido	1.365.317.193,55
8744	Apoio à alimentação escolar na educação básica (PNAE)	3.693.557.124,96
	Total dos 30% obrigatórios pela Lei 11.947/2009	1.108.067.137,49

Fonte: Controladoria Geral da União – Portal da transparência – Elaborado pelo autor

(*) Este valor refere-se a Contribuição ao Fundo Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica, conforme Lei nº 10420/2002.

Pelo apresentado na tabela 1, fica claro que apenas os recursos correspondentes aos 30% que devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (R\$ 1,1 bi), perfazem 81,16% do montante transferido pelo Governo Federal a todos os demais Programas que envolvem esse setor (R\$ 1,3 bi). Conclui-se que é inegável a importância estratégica e econômica para a agricultura familiar de participar efetivamente da gestão e do controle social do Programa.

Destaca-se que a aplicação de pelo menos estes 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE, para compra de alimentos da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, pode contribuir para o desenvolvimento local sustentável. Como defendem Belik e Souza (2010, p. 104) ao afirmar que os Programas de Alimentação Escolar (PAE) “são capazes de gerar meios para desenvolver a produção local, desvinculando-a de crises setoriais e mantendo regularidade nas rendas da comunidade, ao mesmo tempo em que se garante o abastecimento alimentar”.

Como apresenta Perez et al. (2013, p.175) em seus estudos nos arredores de Santiago do Chile em que pese o acesso fácil ao mercado pelo grande número de vias de acesso a distância é um fator relevante. Os números de seu estudo indicaram que quanto mais distante dos mercados menor é a renda dos agricultores. Assim estes Programas podem favorecer uma renda local com menor necessidade de aporte logístico para o acesso aos mercados com reduzido custo de transporte em áreas rurais em que a pobreza extrema é mais marcante.

Além da vantagem logística, pode-se destacar uma outra vantagem que é a prática de preços padronizados num patamar, em geral, elevado em relação aos praticados para as comunidades mais isoladas. Na avaliação de Delgado, Conceição e Oliveira (2005, p. 18), os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços recebidos pelos produtores, muitas vezes não são considerados nas análises sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Os autores reforçam que “há casos em que o simples anúncio da compra pública de determinada quantidade de produto é suficiente para elevar os preços agropecuários.”

Daí a importância de políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE que abrem possibilidades de acesso a mercados locais e

regionais aos agricultores familiares mesmo que localizados nas comunidades mais distantes.

Na América Latina, os Programas de Alimentação Escolar já possuem algumas décadas de existência. Segundo Belik e Souza (2010, p. 113) o Programa mais antigo é o do Uruguai que surgiu no começo do século XX, [...] e generalizaram-se na América Latina nos anos 1950 a partir de repasses de recursos e alimentos provenientes da ajuda humanitária internacional.

No caso do Brasil, o surgimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar remonta à década de 50, mais precisamente a 1954, durante o governo Vargas, que promoveu a Campanha da Merenda Escolar. Recuperando uma linha histórica, Chagas (2009, p.1) destaca que no contexto pós-primeira guerra mundial, surgem escolas de nutrólogos ao redor do mundo e na década de 30 surgem as “caixas escolares”, uma iniciativa particular e assistencialista.

Em 1939 é instituído o Serviço Central de Alimentação (SCA) para atender a necessidade de uma campanha de alimentação para o trabalhador. Em 1940 é criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) com objetivo de fornecer alimentação aos trabalhadores segurados da previdência social, através de refeitórios e restaurantes populares. A 31 de março 1955 foi instituída a Campanha da Merenda Escolar (CME) no âmbito do Ministério da Educação e Cultura que contaria com recursos orçamentários específicos e se estenderia a todo território nacional. A partir de 1956 a CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) que viria a dar origem ao PNAE.

Alinhada a este contexto, Stolarski (2005, p.16) apresenta o PNAE como sendo “uma política pública contínua que representa um dos maiores Programas de alimentação e nutrição do mundo e o maior na América do Sul”.

Corroborando, Melão (2012, p.93) afirma que “o PNAE tem sua origem na década de 1950, a partir de ações assistencialistas do governo federal, que desenvolvia campanhas com distribuição de alimentos às escolas”. Pode-se afirmar, portanto, que o PNAE é a política pública mais antiga e perene do Brasil, e hoje completa 60 anos de continuidade no atendimento e qualificação da alimentação fornecida nas escolas.

Segundo um estudo da FAO (2007 apud Belik e Souza 2010, p. 114)², os PAEs são fundamentais para reduzir a pobreza e a desigualdade econômica e social, tendo em vista que:

- Provém alimento seguro e sustentável aos menores em idade escolar, incentivam maior participação das crianças na escola e auxiliam na redução do abandono escolar e das dificuldades de aprendizagem.
 - Oferecem um percentual importante de calorias, proteínas e vitaminas que as crianças necessitam para obter melhor nutrição.
 - Auxiliam a integração social e comunitária, contribuindo com a formação de capital social via participação de pais, professores e autoridades locais no processo de distribuição, armazenamento, preparação e entrega de alimentos.
 - Oferecem oportunidade de aprendizagem e inovação pedagógica ao envolver diferentes atores no processo.
 - Contribuem para mobilização de recursos locais por meio da compra de alimentos de pequenos produtores e utilização de recursos originários da comunidade.
 - Promovem a inserção de crianças e indígenas na escola e comunidade, integrando enfoques de gênero sem discriminação por raça.
 - Nos casos em que estão associados aos Programas de saúde, contribuem para maior participação da comunidade em Programas de saúde e nutrição.
- (FAO 2007 apud Belik e Souza 2010, p. 114)

A esta lista, Belik e Souza (2010, p. 114) acrescentam mais dois aspectos de grande importância para o desenvolvimento regional que são:

1. A promoção do desenvolvimento local, pois Programas bem desenhados permitem a geração de renda e a distribuição dos benefícios desta renda no local de origem fechando este circuito e evitando o transbordamento desta renda.
2. Em segundo lugar estes Programas promovem a transparência nas relações sociais e o “empoderamento” da sociedade local pela gestão local dos recursos, aproximando o poder público com os pais de alunos e a sociedade civil organizada, reforçando o sentimento de pertencimento comunitário.

² FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *Programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe*. 2007. Mimeografado.

Entende-se assim a importância da realização de estudos em torno deste tipo de política pública por sua importância enquanto promotora do desenvolvimento rural local e sustentável, através do fortalecimento da agricultura familiar pela inclusão deste grupo social neste mercado institucional importante que é o fornecimento da alimentação escolar, contribuindo também para a redução da pobreza e das desigualdades no meio rural.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Percebe-se que a busca por informações sobre as ações dos administradores públicos por parte da sociedade é cotidiana e constante. Tal fato tem exigido uma atuação cada vez mais efetiva dos órgãos de controle interno como a Controladoria Geral da União (CGU) e externo como os Tribunais de Contas dos Estados e da União (TCE e TCU) entre outros, no sentido de que as prestações de contas pelos gestores públicos gerem respostas concretas que contenham informações claras à coletividade.

Por sua vez, a política nacional de alimentação escolar, nesta pesquisa representada pelo PNAE, é de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e está submetida a estes órgãos de controle interno e externo, como também, ao controle social realizado pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

Anualmente o FNDE repassa os recursos financeiros para aquisição da alimentação escolar às Entidades Executoras (EEx) que são: Secretarias de Educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (DF). Estas, seguindo a previsão legal, devem aplicar ao menos 30% destes recursos na compra de alimentos dos agricultores familiares. Realizado isto, devem prestar contas anualmente aos Conselhos de Alimentação Escolar que, por sua vez, analisam estas contas e emitem um parecer conclusivo ao FNDE aprovando, reprovando ou aprovando com ressalvas estas

prestações de contas. Esse fluxo de funcionamento das compras da agricultura familiar para o PNAE está representado esquematicamente pela figura 1, a seguir.

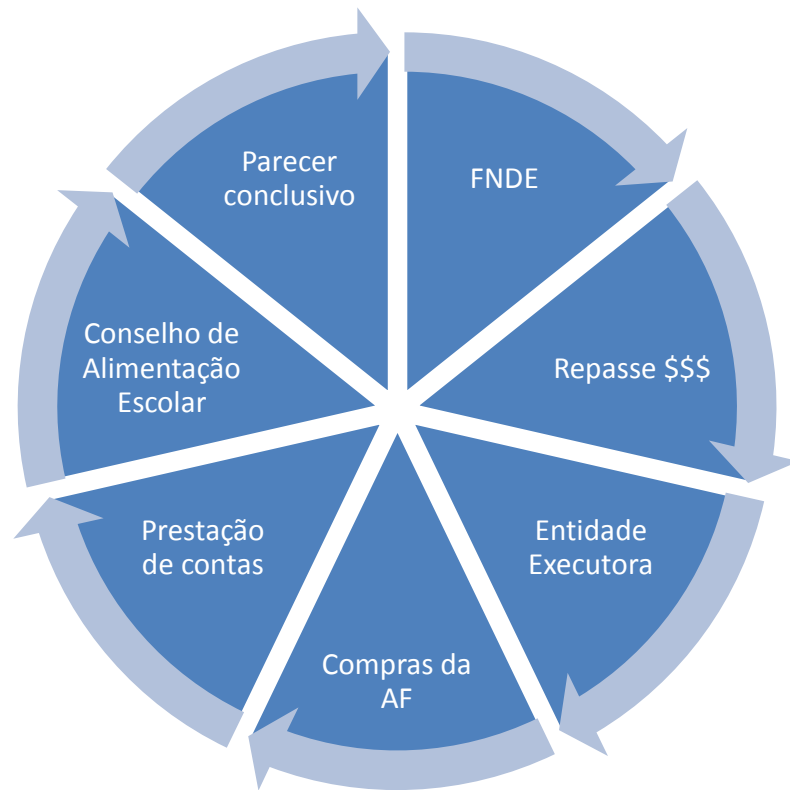


Figura 1 - Fluxo de funcionamento das compras da agricultura familiar para o PNAE
Fonte: Elaborado pelo autor.

As informações apresentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar, em seus pareceres conclusivos, especialmente sobre o processo de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar, tem se demonstrado inconsistentes ao FNDE. Os critérios adotados por cada CAE para emitir seu parecer são imprecisos. Por exemplo: o executor do PNAE em sua prestação de contas diz que comprou produtos da Agricultura Familiar, mas o CAE em seu parecer afirma que não houve esta compra, mas não se sabe com base em que critérios ou parâmetros esta informação foi construída.

Do ponto de vista legal, a necessidade de se prestar contas é anterior à Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo nº. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que já trazia em sua redação a previsão de “quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes” (BRASIL, 1967).

O controle social, por sua vez, pode ser um instrumento eficaz de participação, combate à corrupção e fortalecimento da cidadania. O próprio texto da Constituição Cidadã de 1988 propiciou e facilitou a abertura do Estado à participação direta e indireta da sociedade no processo de tomada de decisões.

O artigo 18 a Lei 11.947/09 institui o Controle Social ao PNAE ao estabelecer que os estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Em virtude de estarem diretamente envolvidos no processo União, estados, municípios, Conselhos de Alimentação Escolar e estabelecimentos de ensino, é que Stolarski (2005, p.16) sustenta que o gerenciamento do PNAE se mostra complexo.

Ao abordar o controle da gestão pública, Malafaia (2011, p.31), refere-se à responsabilidade compartilhada entre as instituições e os atores sociais. Ele decorre da ação da sociedade civil, ou seja, trata-se do povo se autogerindo, controlando as instituições que lhe serve. Para o autor: “Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados”.

No mesmo sentido, Garcia (2003, p.139) nos apresenta que a expressão ‘controle social’ é entendida como a “atuação de grupos sociais no controle da execução de ações governamentais e da administração dos gestores públicos que envolvem uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil”.

Di Pietro (2012 p. 791) assevera que ao outorgar determinados instrumentos de controle ao cidadão em particular torna esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. Esta relevância do controle social é também referendada por Costa (2013, p.33) ao afirmar que a sociedade

tem despertado para o controle social e sua importância na formulação, implementação, execução e avaliação dos Programas e projetos político-sociais.

No caso específico do PNAE um controle social pouco eficaz pode favorecer uma série de desvios dos preceitos legais do Programa e problemas ao Programa tais como, por exemplo: o destino de recursos somente a agricultores não familiares (que não possuem DAP³) não respeitando o mínimo de 30% que devem ser destinados a este setor, a compra de um valor superior ao máximo permitido de R\$ 20 mil/DAP pessoa física/ano, ou mesmo a compra somente de alimentos industrializados.

Neste contexto de complexidade é importante que analisemos as políticas públicas, pois muitos dos Programas e políticas públicas são implementados e pouco avaliados, pois como afirma Sparovek (2005), a avaliação de políticas públicas constitui um instrumento indispensável para que o Estado e a sociedade tomem conhecimento dos seus resultados, positivos ou negativos. Se positivos, mostram que as hipóteses que orientaram a construção dessas políticas estavam corretas e, se negativos, os redirecionamentos e correções necessárias. Em ambos os casos o governo e a população ganham.

Aliado ao contexto apresentado soma-se o interesse demonstrado pelo FNDE neste estudo, devido às dificuldades enfrentadas com as possíveis divergências e inconsistências entre as prestações de contas do processo de compras da agricultura familiar apresentadas pelas Entidades executoras e os pareceres conclusivos emitidos pelos Conselhos de Alimentação Escolar.

Assim, a questão/problema de pesquisa que o presente projeto de pesquisa pretende responder é a seguinte: Como aprimorar o controle social por parte dos Conselhos de Alimentação Escolar, sobre as compras da Agricultura Familiar para o PNAE?

³ É o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural MCR, do Banco Central do Brasil, Capítulo 10, Seção 2.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral:

Em consonância com a questão de pesquisa os objetivos da presente pesquisa constituem-se em: Propor parâmetros que contribuam para aprimorar o controle social sobre as compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

1.2.2 Objetivos Específicos:

Para o alcance do objetivo geral proposto, a pesquisa apresenta os objetivos específicos seguintes:

OE 1 – Apresentar a sistemática atual de compras da agricultura familiar para o PNAE.

Referencial teórico e documental, e questões 5, 8, 10, 11 e 12 do questionário.

OE 2 – Apresentar as regras das prestações de contas do PNAE.

Referencial teórico e documental, e questões 6, 8, 9 e 13 do questionário.

OE 3 – Descrever o controle social do PNAE.

Referencial teórico e documental, e questões 7, 9, 11 e 13 do questionário.

OE 4 – Verificar a percepção dos gestores das Entidades Executoras, presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar e gestores das organizações da agricultura familiar sobre o processo de compras da agricultura familiar.

Questões 1 a 16 do questionário.

OE 5 – Propor contribuições para a qualificação do controle social do PNAE.

Referencial teórico e documental, e questões 1 a 16 do questionário.

1.3 ESTRUTURA DA PESQUISA

Na busca do atendimento dos objetivos propostos o presente estudo será dividido em cinco capítulos.

O 1º capítulo apresenta a introdução ao tema do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do Controle Social em questão. Este capítulo também apresenta a sustentação da justificativa e relevância do estudo, além de seus objetivos.

O arcabouço teórico consta do 2º capítulo e contempla os diversos aspectos relacionados ao controle na administração pública, controle social, políticas públicas, agricultura familiar e a política pública de alimentação escolar no Brasil, apresentando o panorama e a síntese histórica do PNAE.

O 3º capítulo apresenta os procedimentos metodológicos que serviram de orientação ao presente estudo, a classificação da pesquisa, o desenho e as etapas de condução da pesquisa, a população e procedimentos de amostragem, bem como o instrumento e procedimentos de coleta de dados.

O 4º capítulo destaca as respostas aos objetivos específicos da pesquisa, o tratamento dos dados, com os resultados obtidos na pesquisa de campo e sua discussão.

Finalmente, o 5º capítulo apresenta os destaques dentre os resultados obtidos pela pesquisa, alinhados aos objetivos da mesma e nos traz as conclusões do estudo que poderão abalzar caminhos para o fortalecimento dessa política pública, bem como apontar recomendações e sugestões para trabalhos futuros.

Como mencionado anteriormente a seguir será apresentado o referencial teórico da presente pesquisa. Este arcabouço teórico que consta do capítulo 2 foi organizado numa sequência que procura contemplar os diversos temas relacionados à pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo abordará o referencial teórico que forneceu subsídios à pesquisa. Visando a contextualização da problemática investigada, apresentar-se-á uma revisão da literatura sobre as temáticas inerentes ao presente estudo. A organização aqui apresentada procurou estabelecer não uma hierarquia entre os temas, mas um encadeamento lógico dos mesmos, de acordo com o tema e os objetivos do estudo.

Assim, inicialmente será apresentada a temática do controle na administração pública e do controle social. A segunda seção deste referencial teórico abordará a área de estudo das políticas públicas, contemplando assim o tema do estudo de “Controle social e políticas públicas”. A seção seguinte do referencial teórico abordará o tema das políticas públicas e sua relação com o setor da agricultura familiar. Finalizando este referencial o tema apresentado será o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que é a política pública em questão e objeto central desta pesquisa.

2.1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle social, tema deste estudo, está conectado aos mecanismos de controle da administração pública. Então, inicialmente, antes de se abordar especificamente a temática do controle social, é importante se contextualizar a temática do controle e a evolução do sistema de controle da administração pública no Brasil.

A seriedade com que os órgãos de controle devem tratar os atos da administração pública, com vistas à maior efetividade da gestão dos recursos e dos gastos públicos e à garantia da concretização das políticas e dos Programas de governo, é tema irrefutável na atualidade.

De acordo com Malafaia (2011, p.22) “não se cabe questionar a necessidade de controle, pois o que o fundamenta é a obrigação basilar que todo administrador público tem no dever com a probidade e no dever com o prestar contas.” Os mecanismos de controle corroboram para que os rumos sejam corrigidos em direção ao alcance das metas e objetivos de modo a coibir possíveis desperdícios, desvios ou inadequação no uso dos recursos públicos.

Em seus escritos Matias-Pereira (2010, p.167) argumenta que “o controle é uma atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, compreendendo além dos aspectos administrativos e financeiros todo o conjunto de métodos e ações realizados dentro de determinado órgão administrativo”.

Destacando algumas definições em torno da temática do controle, Medauar (2012, p. 20) nos apresenta que o termo "controle" se reveste de várias acepções, às quais podem ser referidas nos seguintes termos:

- 1.^a Acepção: dominação (a que se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização). Ex.: Controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima; controlar um país do ponto de vista militar ou econômico; controle de si mesmo. É o sentido mais forte do termo, originando, como corrupção, às ideias de força e mesmo abuso.
- 2.^a Acepção: direção (comando, gestão); significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação; contém o sentido de comando efetivo para fins conscientes e de limite mínimo que se deve alcançar. Ex.: controlar a produção.
- 3.^a Acepção: limitação (ideia de regulamentação, proibição); traz subjacente o aspecto negativo, restritivo ou inibidor; ressalta um limite máximo que não se deve ultrapassar. Ex.: controlar as importações, o câmbio, o comércio exterior; controlar pela oposição de um veto, de uma interdição.
- 4.^a Acepção: vigilância ou fiscalização (ideia de supervisão, inspeção, censura). Contém o sentido de continuidade. Ex.: controlar as finanças; controlar a gestão de um gerente.
- 5.^a Acepção: verificação (exame, constatação); não evoca por si a mesma ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização; implica, antes, o exame de um ou de aspectos precisos. Ex.: controlar um orçamento; o controle realizado pelo controlador de trens. Implica ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro (verum).
- 6.^a Acepção: registro (identificação, equivalência, autenticação); significa inscrever em duplo registro. É o sentido originário do termo controle e designa a mais fraca intensidade do ato de controle. MEDAUAR (2012, p. 20)

Percebe-se que cada uma destas acepções apresentadas por Medauar (2012) pode traduzir a temática do controle de acordo com o momento que ocorre, o órgão que o pratica ou a percepção do administrador público ou do cidadão que passa pelos ritos por ele requisitados.

Em consonância com as acepções de Medauar (2012), Albuquerque (2014, p.70) sugere que através do controle “com suas variadas facetas, é que se pode garantir o cumprimento das normas e o atendimento das metas essenciais do ente público, ou seja, a criação e execução eficiente de políticas de governo, assegurando a continuidade do Estado em direção ao bem comum”.

Esta importância do controle agir para assegurar o bem da coletividade das pessoas é também defendida por Moura Silva (2012 p. 49).

Afinal, a administração pública, incumbida de gerir a “coisa pública”, acha-se obrigada a, única e exclusivamente, direcionar as suas ações para a realização do interesse coletivo, fim último que deve perseguir.” Em outras palavras, o controle, essencial à democracia, tem por escopo central a verificação da fidedignidade entre a prática administrativa retratada na realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos (MOURA SILVA 2012, p. 49).

Nesta direção, cada vez é mais constante e cotidiana a busca por informações sobre as ações da administração pública por parte da sociedade em geral. Isto requer uma atuação cada vez mais efetiva dos órgãos de controle no sentido de que as prestações de contas pelos gestores públicos gerem respostas concretas que contenham informações claras à coletividade.

Do ponto de vista legal, a necessidade de se prestar contas é anterior à Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo 93 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que já trazia em sua redação a previsão de “quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes” (BRASIL, 1967).

Esse Decreto preconizou a reforma administrativa que, conforme destaca Bresser-Pereira (2001, p.14), a reforma administrativa de 1967 foi promovida pelos militares, que ocupavam o poder à época, com a participação ativa de civis. Esta reforma pioneira prenunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil a partir de 1995. O autor complementa:

[...] a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado. [...] O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas (Bresser-Pereira 2001, p.14).

Corroborando com este contexto, Matias-Pereira (2010) apresenta que a modernização do sistema de controle da administração pública se deu a partir da Reforma Administrativa da Constituição de 67, ao sustentar que o Decreto-Lei 200/1967 inaugurou a Reforma Administrativa e, dentre outras previsões relevantes, destacou as práticas de controle no âmbito da Administração Pública, tais como auditorias financeiras e orçamentárias, com vistas a garantir a conformidade com normas preestabelecidas para o atendimento das metas das organizações.

A Administração Pública submete-se ao controle externo e interno, o primeiro praticado pelos Poderes Legislativo e Judiciário e o segundo por ela mesma. Neste sentido, Di Pietro (2012 p. 791) esclarece que, para além do poder executivo, o controle acontece também nos demais poderes quando estes exercerem função tipicamente administrativa, abrangendo a Administração Pública em sentido amplo. Para a autora, além do controle estatal, há outras formas relevantes e eficazes, tais como a atuação do Ministério Público e o controle social que se concretiza mediante diversos instrumentos assegurados aos cidadãos.

O arcabouço legal do controle estabelecido pela Constituição Federal de 1988 nos artigos 31 e nos artigos de 70 a 75 em que tratam da obrigatoriedade do controle da Administração Pública mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, estados e municípios. Tal obrigatoriedade também já era reforçada pela Lei 4.320/64, que institui norma de direito financeiro, pela Lei 8.666/93 que regulamenta normas de licitações e contratos administrativos e pela Lei Complementar 101/2000 que normatizou as normas de responsabilidade fiscal.

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (art. 70 e 74). Esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Ao se referir a estes mecanismos legais que reforçam todo o sistema de controle da Administração Pública, Albuquerque (2014, p.71) assegura que nos dias atuais, “não há como pensar num “sistema de controle” que deixe de acompanhar os instrumentos de planejamento de gestão, ou seja, o cumprimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dando, assim, um retorno efetivo à sociedade e visando a melhor aplicação do dinheiro público”.

O artigo 74 da Constituição traz algumas inovações quando deixa claro que cada um dos Poderes terá um sistema de controle interno; quando prevê que esse sistema será exercido de forma integrada entre os três Poderes; quando estabelece a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle se deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas ao tomarem conhecimento de irregularidade; e quando coloca o Tribunal de Contas como se fosse uma ouvidoria geral a quem a sociedade pode apresentar denúncias de irregularidades ou ilegalidades (BRASIL, 1988).

O controle externo, de acordo com o artigo 71 do texto constitucional, será exercido pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal, respectivamente, no âmbito Federal, Estadual e Municipal) com auxílio do Tribunal de Contas, o qual visa fiscalizar o âmbito contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70). O Tribunal de contas atua em diversas frentes, visto que a Constituição Federal lhe outorga a função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante (julga prestação de contas), sancionadora, corretiva, normativa e ouvidoria (BRASIL, 1988).

Colaborando com o entendimento sobre as formas de controle, Matias Pereira (2010) destaca outras formas de controle externo eficazes, ao citar o controle exercido pelo Ministério Público que detém prerrogativa de instaurar investigações, inquéritos e provocar o Poder Judiciário através de Ação Civil Pública.

O autor ressalta ainda que no Brasil o sistema de gestão pública busca garantir uma atuação vinculada aos princípios norteadores da Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que o controle, para além de verificar a legalidade dos atos de gestão, vigora como meio de aferir resultados despontando como um mecanismo de gerenciamento que garante transparência.

A seguir serão apresentadas as modalidades do controle, afim de complementar a discussão sobre o tema do controle na administração pública.

2.1.1 As modalidades de controle

Buscar-se-á nesta seção detalhar um pouco mais sobre as modalidades de controle que podem ser classificadas sobre diversos critérios, tais como: momento em que ocorrem, o órgão que as exercem, se exercidas por órgão integrante ou não da estrutura do órgão controlado e ainda pelo aspecto da atividade administrativa controlada.

No quadro 1 apresenta-se uma síntese desses conceitos extraída de Di Pietro (2012).

Crítérios	Modalidade
Quanto ao momento em que ocorre	Controle prévio; Controle concomitante; Controle posterior.
Quanto ao órgão que o exerce	Controle Administrativo; Controle legislativo; Controle judicial.
Se exercido por órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado.	Controle interno; Controle externo.
Conforme aspecto da atividade administrativa a ser controlada.	Controle de legalidade; Controle de mérito.

Quadro 1 Critérios de classificação das modalidades de controle
Fonte: Di Pietro (2012, p. 792) – Elaborado pelo autor.

Quanto ao momento em que ocorre o controle Meirelles (2005, p.662) entende que o mesmo pode ser realizado em três momentos: *a priori*, antecedendo os acontecimentos ou a concretização do ato; *concomitante*, quando ao mesmo tempo da ocorrência do ato; e *a posteriori*, quando ocorre após a conclusão do ato e visa a correção de eventuais irregularidades.

Percebe-se que, independentemente do momento em que o controle ocorre, seja previamente por meio de autorizações e aprovações prévias, seja no acompanhamento da atuação do administrador público ou na busca da correção dos atos praticados, o controle contribui junto à administração pública nos aspectos preventivos, educativos e corretivos.

Porém, nesta temática, Albuquerque (2014, p.69) alerta que, ao se abordar o controle da administração pública, não se pode tratá-lo enfocando apenas uma única acepção, pois a noção de controle pode variar de acordo com a situação e os fatos que se apresentam e, assim, “apontar várias facetas, isoladamente ou de uma forma conjunta”.

Com estas diversas facetas e os diversos conceitos, características, classificações e subdivisões que a palavra controle possui, a importância do entendimento sobre a percepção do cidadão comum acerca do controle é tema destacado por Malafaia (2011, p.23).

Mas, se faz importante entender que, para o cidadão comum, controle é uma atividade que envolve a relação domínio/submissão, sendo, em um primeiro momento, rejeitado e visto com frieza. Entretanto, apesar dessa rejeição, há uma compreensão crescente de que é fundamental o controle dos gastos e resultados das empresas e do setor público. Neste último, a sociedade tende a entender que o próprio setor público, por si só, deve controlar seus gastos e suas ações, daí é que advém a dificuldade de envolver segmentos organizados da sociedade nas tarefas de controle das ações de governo (MALAFAIA 2011, p.23).

Controlar as ações do governo é inerente ao escopo do controle administrativo que, conforme conceitua Di Pietro (2012, p.793), o controle *administrativo* é “o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”.

Neste sentido, Buligon (2012, p.71) assevera que “Constitui dever da administração efetuar a supervisão de seus atos com o intuito de evitar ou mesmo corrigir possíveis equívocos que possam acarretar circunstâncias negativas aos que se submetem a sua atuação, no caso a sociedade como um todo.” Para o autor o controle administrativo representa o modo como a administração busca resolver os problemas que são originários de seus atos. Problemas estes que, de maneira direta ou indireta, acarretem danos aos cidadãos-clientes, ou à própria organização (BULIGON 2012, p.73).

Igualmente sobre o controle administrativo, Malafaia (2011, p.23) afirma que “o controle administrativo nos externa a necessidade de o Estado em ser eficiente, pela necessidade do próprio aparelho estatal desenvolver um sistema de controle isento e capaz de produzir com transparência a visibilidade necessária aos seus atos.”

Complementarmente ao exposto Buligon (2012, p.72) afirma que é de fundamental importância que este autocontrole exercido pela administração ocorra no sentido de oferecer à população garantias de que a máquina Estatal criada em prol da promoção do bem-estar será conduzida buscando a eficiência, critérios de excelência e qualidade dos serviços prestados.

Apreendem-se destes conceitos a utilidade e a necessidade de que a função de autocontrole da administração pública esteja intimamente ligada ao caráter preventivo, educativo e corretivo do controle, mencionados anteriormente. E ainda que o cidadão comum deve ser capacitado a compreender seu significado enquanto mecanismo de garantias da correta e eficaz prestação dos serviços públicos.

Já no caso do controle Legislativo, segundo Di Pietro (2012, p.805) seja na Administração Direta, Indireta ou no Poder Judiciário no exercício de função tipicamente administrativa, ele está condicionado exclusivamente às hipóteses previstas na Constituição Federal. Qualquer intervenção além importa na ofensa ao princípio da separação dos poderes. Este controle é de duas ordens: político e financeiro.

Sobre este tipo de controle, Malafaia (2011, p.23) o trata como “controle político“, e argumenta que este é exercido pelo Poder Legislativo, e está associado ao controle externo dos atos administrativos para apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade, cuja análise é em essência eminentemente política.

Já na visão de Medauar (2012, p. 95), a terminologia mais adequada dentre as encontradas na literatura seria a expressão “controle parlamentar” ou, ainda, “controle exercido pelo Poder Legislativo”, pois "revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a administração".

Corroborando com o autor a ótica de Buligon (2012, p.73) que entende que tanto a terminologia "Controle Político" e ou "Controle Legislativo" seriam inadequadas. Para o autor, mesmo possuindo natureza política, há outras instituições de controle que podem igualmente exercer o controle sob o ponto de vista político. E a expressão "Controle Legislativo" poderia gerar confusão, pois poderia significar tratar-se de fiscalização exercida pela lei ou sobre atos normativos.

Conforme Di Pietro (2012, p. 806), este controle político aprecia os atos com enfoque na legalidade e no aspecto discricionário (oportunidade e conveniência). Dentre as hipóteses de controle político arroladas pela autora, destacam-se:

i) a convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos subordinados à Presidência da República para prestar informações sobre assunto previamente estabelecido; ii) encaminhamento de pedidos escritos de informação; iii) apuração de irregularidades mediante Comissões Parlamentares de Inquérito; iv) competência do Senado para processar e julgar, por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e Vice, Ministros de Estado, Ministros do STF; v) competência do Senado para fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados Distrito Federal e Municípios; vi) competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que extrapolem o poder regulamentar; e vii) controle financeiro exercido com auxílio do Tribunal de Contas (Di PIETRO 2012, p. 806).

Entende-se que, qualquer que seja a denominação deste tipo de controle, seja político, legislativo ou parlamentar, deve-se entender que ele trata de toda a abrangência da atuação do parlamento no exercício pleno de suas funções indo além da proposição de leis, mas também exercendo seu papel de fiscalizar e controlar as ações da administração pública direta e indireta. Como exemplos da atuação do controle parlamentar está o pedido de informações ao poder executivo, a aprovação e autorização de decisões do poder executivo, a fiscalização financeira e orçamentária e a constituição de comissões parlamentares de inquérito.

Outra modalidade de controle é o chamado controle jurídico ou jurisdicional. Segundo constata Malafaia (2011, p.23) este controle é exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos da administração e origina-se na tripartição dos poderes. “É a ideia de pesos e contrapesos na regulação e limitação dos poderes, com o Judiciário como peça central nesse sistema.”

Conforme demonstra Di Pietro (2012, p. 811) este controle repousa sempre no aspecto da legalidade e da moralidade. É defeso o ingresso na seara dos atos discricionários, aqueles que dizem respeito a oportunidade e conveniência. Nesse aspecto só é permitida a análise judicial para verificar se os motivos (fatos) são reais ao propósito do ato. Deparando-se com a ausência ou motivos falsos é idônea a intervenção judicial.

Além da Administração Direta e Indireta, em todos os níveis governamentais, estão sujeitos a esse controle qualquer pessoa física ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. Este dever de prestação de contas está previsto em nossa constituição que, no parágrafo único do art. 70, dispõe que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos [...]” (BRASIL, 1988).

Note-se que esse controle jurídico ou jurisdicional trata-se de uma modalidade de controle externo, via de regra posterior ao ato administrativo e de caráter corretivo, uma vez que toda atividade da administração pública se submete à ordem jurídica, ou seja, ao princípio constitucional da legalidade.

Nesse ínterim, compreende-se que o sistema de controle abarca, além dos aspectos financeiros e administrativos, todo o conjunto de métodos e ações realizado dentro de determinado órgão administrativo, que atente para os aspectos preventivos, educativos e corretivos, criando uma cultura de transparência e resultados sintonizados com o interesse público.

Por se tratar do tema central deste estudo, o controle social será melhor detalhado na sequência deste referencial. Percebe-se como de interesse o tema posto que, a participação da sociedade civil na fiscalização e no controle das políticas públicas, teve início a partir de instrumentos e dispositivos que se viabilizaram com a abertura política e a conseqüente promulgação da Constituição de 1988. Ao passo que destacava Restrepo (2001, p. 251) como sendo objetivo explícito da participação social na área administrativa: a transparência e publicidade nos processos de decisão, a moralização da administração pública através do controle e fiscalização social e, a oportuna e ágil aplicação das decisões.

2.1.2 O Controle Social

O controle social no âmbito do PNAE entra no presente estudo na perspectiva do controle do Estado pela sociedade, ou seja, quando os cidadãos ocupam seus espaços de participação e representação organizando-se em instâncias representativas, neste caso nos Conselhos de Alimentação Escolar, interferindo nas decisões e nos interesses da coletividade da sociedade.

Nesse sentido, Garcia (2003, p.139) nos apresenta que devemos entender a expressão 'controle social' como a "atuação de grupos sociais no controle da execução de ações governamentais e da administração dos gestores públicos que envolvem uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil".

Na mesma direção, Buligon (2012, p.86) sustenta que "o controle social representa a ampla possibilidade de que dispõe o cidadão de controle direto e imediato sobre a atividade administrativa do Estado, em que este possui o dever de não opor resistência à sindicabilidade, por parte do cidadão, dos negócios públicos".

No contexto da presente pesquisa, compreende-se a atuação dos grupos sociais nos inúmeros conselhos instituídos nas últimas décadas. Tais conselhos atuam na elaboração e deliberação sobre as políticas públicas, mas também, e especialmente na fiscalização da ação administrativa do ente público.

Nessa direção é que, para Silva (2010, p.74) com a abertura propiciada pela Constituição Federal de 1988, além da continuidade de algumas formas de participação que já existiam com o sentido de controle social, surgiram outras formas, dando-se destaque para as que representam cogestão, em função da possibilidade de influência nas políticas públicas.

Como apresentam Bravo e Correia (2012, p. 127) que a expressão controle social no Brasil, desde o período da redemocratização dos anos de 1980, ganhou o contorno de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, principalmente na arena das políticas sociais.

Também corrobora nesse contexto Gurgel (2012, p.359) ao defender que a ideia de presença do cidadão nos diversos conselhos e em outros fóruns de políticas públicas empresta um caráter diferenciado ao processo decisório público que se assemelha à democracia direta e assume-se como controle social. “Há, portanto, na Constituição Federal do Brasil, incentivo, ainda que pontual e difuso, a que a sociedade civil se organize e possa influenciar as decisões públicas.”

A participação social de forma mais organizada e institucionalizada é abordada por Bandeira et al. (2013, p. 345) quando asseveram que “entende-se por controle social a prática social que supõe a participação de diferentes setores sociais, em todos os níveis de organização da sociedade, não se dando essa participação de forma difusa, mas institucionalizada”.

O controle social institucionalizado por meio dos conselhos pode ser ainda um instrumento eficaz de participação, combate à corrupção e fortalecimento da cidadania. O texto da Constituição Cidadã de 1988 propiciou e facilitou a abertura do Estado à participação direta e indireta da sociedade no processo de tomada de decisões.

É nesse contexto que Medauar (2012, p. 176), defende que parece adequado "inserir no âmbito do controle social atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas, a decisões em via de adoção, com o intuito de verificar ou provocar a verificação de sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade, etc".

Complementarmente, o controle social da gestão pública na visão de Malafaia (2011, p.31), refere-se a responsabilidade compartilhada entre as instituições e os atores sociais. Ele decorre da ação da sociedade civil, ou seja, trata-se do povo se autogerindo, controlando as instituições que lhe servem. Para o autor: “Por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados”.

Na mesma direção, Agudelo, Pulgarín e Acosta (2009, p. 78) entendem que através de mecanismos de transparência na gestão pública, que fomentem o capital social e busquem gerar confiança nas instituições, e proponham aos cidadãos que realizem controle e vigilância na gestão do governo, é que se pode aumentar a confiança

no governo e entre as pessoas e organizações que dele participam direta ou indiretamente.

No entanto, Lucero Pallares et al. (2014, p. 290) percebem que a eficácia da ação pública do Conselho para atender às demandas sociais é perdida, porque os atores sociais interessados não encontram na maioria dos casos um benefício real que atenda suas demandas e necessidades. Para os autores isto ocorre devido ao controle exercido pelo componente institucional sobre o Conselho, impedindo que as questões sociais a sejam ouvidas.

A partir da promulgação da Carta Magna de 1988 a autonomia política dos governos estaduais e municipais, que havia sido suprimida durante a vigência do regime militar, foi reestabelecida. Assim, a União passou a transferir aos estados e municípios a responsabilidade pela execução de algumas Políticas Públicas, juntamente com a necessária transferência de recursos para o seu financiamento.

Neste ambiente, Alves e Leal (2013, p 497) afirmam que a Constituição Federal de 1988 favoreceu e propiciou o surgimento de diversas formas de participação social sendo uma verdadeira convocação à participação popular, “como possibilidade de influência nas políticas públicas e inibição das práticas corruptivas, vindo a atuar de forma preventiva no âmbito deste fenômeno patológico”.

Estas diversas formas dispostas através de instrumentos e dispositivos que determinam e viabilizam a participação e a soberania popular, previstos na Constituição atual, para Di Pietro (2012, p.828) se iniciam pelo direito de votar e ser votado, mas ainda são previstas na CF/88 outras formas variadas de controle social, como o direito de petição, direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral, direito de denunciar aos Tribunais de Contas, etc.

No mesmo sentido Leal (2008, p.16) afirma que na nova ordem constitucional o cidadão goza de valiosos meios de ação política para o controle da atividade administrativa tais como: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, além do direito do contribuinte de questionar a legitimidade das contas municipais e o direito do cidadão e de suas entidades representativas de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante as Cortes de contas da União, estados, Distrito Federal e municípios.

A visão de Augustinho (2014, p.70) corrobora com este contexto afirmando que fica confirmado que o alcance do controle social vai além da democracia representativa e está um passo adiante dos meios e ferramentas de participação social disponibilizados pela CF/88.

Nota-se a preocupação em restringir a autonomia administrativa, aumentando o controle dos demais poderes sobre a Administração Pública e inserindo a participação popular na função fiscalizadora. Conforme reforça Di Pietro (2012) sobre a importância e a eficácia do controle social:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular (Di PIETRO 2012, p. 791).

Para Malafaia (2011, p.34) a Constituição Federal de 1988 corrigiu um desequilíbrio existente ao obrigar ou recomendar o entrosamento entre gestores e população através de conselhos e fóruns de diversos tipos. Segundo o autor “Aos poucos, nos diversos níveis de governo surgem experiências de gestão com presença dos cidadãos na discussão das políticas públicas, com espaço de influência nas propostas, no planejamento e na implementação da ação”.

A necessidade do exercício do controle social pela sociedade civil ao longo do processo de formulação de políticas públicas também é enfatizado por Canela e Nascimento (2009, p. 40) que afirmam ser necessário que se exerça uma participação social efetiva desde a elaboração, deliberação, e também na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

Cabe aqui um recorte contextual desta pesquisa, pois a mesma pretende estudar a atuação do controle social de uma política pública neste caso o Programa Nacional de Alimentação Escolar, avaliando a atuação deste controle e propondo novas formas para qualificar o controle social e o monitoramento desta política.

É neste contexto de participação social que, segundo enfatizam Carvalho e Albuquerque (2010, p. 371), se destaca a figura de controle social como meio de participação efetiva da sociedade na vida política e na atividade da administração pública no Estado brasileiro.

Nesta direção Lima (2008, p.20 apud Augustinho 2014, p.70) sustenta que o controle social tem origem no processo de elaboração das políticas públicas, mediante consulta e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Este tema das políticas públicas e seu processo de elaboração serão tratados no tópico seguinte.

Segundo defende Buligon (2012, p.85) o controle social também é uma forma de controle externo, cujo exercício ocorre através da população e vem ganhando especial projeção, sobretudo pelo fato de admitir, mesmo que gradativamente, a participação democrática na condução da atividade administrativa.

O controle social é uma ferramenta poderosa que, atuando ao lado do controle externo, como descreve Moura Silva (2012, p. 50), põe a sociedade na posse de si mesma, no efetivo exercício da soberania anulado pelo regime representativo, atuando como um corretivo necessário à representação política tradicional, fornecendo subsídios para uma maior eficácia na fiscalização atuando de forma permanente, contínua e sobre toda a atuação administrativa. A autora complementa afirmando que “a função de controle ganha relevo na estrutura e organização dos Estados modernos, assumindo papel de destaque ao lado das conhecidas e tradicionais funções legiferantes, administrativas e jurisdicionais”.

A participação da sociedade civil organizada, conforme corroboram Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011, p.152), aponta como um indicador do desenvolvimento de um povo, visto que “os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos preocupam-se pormenorizadamente com a aplicação das verbas públicas”.

Há pré-condições para que sejam potencializados os efeitos virtuosos que o controle social pode exercer sobre o aprimoramento da gestão pública e aperfeiçoamento das políticas públicas, conforme contribui Lopez (2013, p. 354), ao destacar a necessidade de canais de articulação bem estabelecidos com as instituições

representativas formais, como o Congresso Nacional, devendo haver um redesenho das instituições para que permitam e estimulem a participação social. Outro ponto destacado é que deve haver amplo e transparente acesso à informação, pois cidadãos sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas públicas não podem reivindicar de forma satisfatória. O autor assevera que “Tornar a informação acessível ao não especialista é passo indispensável ao fortalecimento do controle social”.

Para Canela e Nascimento (2009, p. 40), ao se expor a informação ao povo, este poderá participar e acompanhar as atividades do poder público. Assim, ocorrerá o controle social que trata do direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Um direito que se insere em uma concepção política e que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação.

A prática do controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar depende da disponibilização das informações por parte dos gestores públicos desta política. O acesso a estas informações em tempo hábil pode propiciar um ambiente que leve a uma melhor performance dos Conselhos de Alimentação Escolar, responsáveis por desempenhar este papel de controle social.

Neste sentido, Matias Pereira (2010) reforça que a informação transparente e acessível é o mecanismo de controle mais eficaz e funciona como freio ao conflito distributivo entre agentes privados que buscam fazer representar seus interesses politicamente. Para o autor, os valores da ética e transparência tornaram-se presentes no fortalecimento dos regimes democráticos que se alicerçam no acesso amplo e irrestrito à informação governamental.

Sobre o tema também contribui a assertiva de Filgueiras (2011):

Do ponto de vista conceitual, a noção de transparência significa uma regra de conduta de agentes públicos; carrega um poder simbólico associado à abertura de processos e resultados de assuntos públicos relativos ao governo e aos negócios de mercado. Pressupõe que a redução da assimetria de informação contribui para a redução das incertezas de investimento, proporcionando uma forma de controle sobre a conduta dos agentes públicos no sentido da maior eficiência possível dos resultados (FILGUEIRAS, 2011 p. 76).

Sobre transparência e acesso à informação, Alves e Leal (2013 p. 498) afirmam que de todos os traços da corrupção, “um se afigura como inegável: o segredo, pois é atuando de forma sorrateira que haverá a maior chance de prosperidade. O principal meio de afastar a participação do povo da gestão pública é, portanto, negando-lhe transparência em suas ações”.

Obviamente, para que o controle social das políticas públicas ocorra por parte do cidadão comum, torna-se premente a necessidade de que haja um processo educacional para que haja uma concreta participação deste processo democrático.

Pois, como nos apresenta Abramovay (2001, p.121), em seus estudos sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, ao abordar a temática da necessidade de capacitação dos conselheiros, reforça a importância da existência dos conselhos, pois os conselheiros podem ser mal informados, não representarem a sociedade local ou indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade e até mal preparados, “mas o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos”.

No mesmo sentido, Silva (2010, p. 80) afirma que tanto as lideranças como os demais integrantes destes conselhos ao participarem destas atividades, “[...] sofrem pela deficiência de capacitação técnica para formulação e análise das políticas públicas com posterior discernimento de prioridades e decisões, o que os torna vulneráveis à ação de governos no sentido de alijá-los dos processos decisórios ou de lhes destinar apenas assuntos periféricos”.

Além deste processo de capacitação Abramovay (2001) alerta para a importância da abertura à participação dentro dos conselhos.

Para que o conselho represente um avanço com relação ao monopólio do uso dos recursos públicos por parte dos políticos profissionais, é fundamental então que ele se abra à mais ampla participação pública. [...] Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social (ABRAMOVAY 2001, p.125).

No mesmo sentido conclui Guerra (2005, p.95) ao afirmar que “nada adianta propiciar mecanismos para a participação social no controle da Administração Pública sem que haja a formação do cidadão consciente de seu papel na sociedade”.

O tópico seguinte deste referencial teórico abordará a área de estudo das políticas públicas, seus idealizadores e as etapas constantes de seu processo de formulação. O tópico sobre políticas públicas é abordado neste estudo para contextualizar a área de estudo ao tema em questão da política pública de alimentação escolar.

Estas temáticas inserem-se nesta pesquisa uma vez que o controle social está intimamente ligado ao processo de elaboração das políticas públicas. Ele se inicia com a consulta pública mediante audiências e efetiva-se com o acompanhamento e monitoramento da execução das políticas.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A seção corrente apresentará o conceito e um contexto histórico bem como, o processo de formulação das políticas públicas.

Esta pesquisa tem dentre seus objetivos apresentar o Programa Nacional de Alimentação Escolar e propor parâmetros que contribuam para qualificar o controle social desta política pública. Assim, percebe-se como importante que o estudo apresente em seu corpo referencial a conjuntura histórica da área de estudos relacionada ao tema, conforme segue-se.

2.2.1 A área de políticas públicas

A área de políticas públicas, segundo Souza (2007, p.66) surge nos Estados Unidos da América enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica. Já, na Europa os estudos e pesquisas se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, de acordo com a autora:

Na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2007, p.67).

Para Heidemann (2009, p.25) até o início do século XX o Estado pouco intervia na economia. Sem a presença do Estado na regulação política da economia, não havia políticas públicas que pudessem condicionar as ações econômicas, que dependiam quase exclusivamente de um mercado autorregulado.

O autor ainda complementa afirmando que as políticas públicas surgem a partir das chamadas políticas governamentais. Estas, por sua vez, nascem a partir da crise dos mercados na condução da economia e da ação política dos governos. Esta ação, também chamada de intervenção pelos liberais, expressou-se de duas formas: pela ação reguladora na criação de leis e pela participação direta do Estado na economia, por exemplo, na criação e administração de empresas estatais.

Percebe-se que as políticas públicas surgem diretamente ligadas à intenção e a ação dos governos, a partir das políticas governamentais, em momentos de crise em que o Estado necessitou intervir e posicionar-se como organismo regulador e coordenador.

Contextualizando historicamente a área de políticas públicas, Souza (2007, p.67) nos apresenta como sendo os pais fundadores da área de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, cada um com sua contribuição a partir de percepções sobre a área. O quadro 2 apresenta esta síntese com as principais contribuições destes autores.

Autores fundadores da area de políticas públicas	Contribuições
Laswell (1936) ⁴	Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Simon (1957) ⁵	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.
Lindblom (1959; 1979) ⁶	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.
Easton (1965) ⁷	Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos

Quadro 2 Contribuições dos principais autores fundadores da área de políticas públicas

Fonte: SOUZA (2007, p.67) – Elaborado pelo autor.

⁴ LASWELL Laswell, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

⁵ SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957

⁶ LINDBLOM, Charles E. “The Science of Muddling Through”, **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, Charles E. “Still Muddling, Not Yet Through”, **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979

⁷ EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

É pertinente ao presente estudo destacar as escolas que formam a base do estudo de políticas públicas, pois as contribuições de cada uma destas servem de base para que possamos avaliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar que é a política pública em relevo nesta pesquisa.

Verifica-se que as políticas públicas nascem a partir das necessidades e pressões oriundas da sociedade por uma maior ação e participação do Estado na garantia do bem estar social. Nesse sentido, Heidemann (2009, p.28) ressalta que o que conhecemos genericamente por políticas públicas é o resultado da interação entre as ações e decisões dos governos com os demais atores sociais. Para o autor “o desenvolvimento de uma sociedade resulta das decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade”.

Segundo Abramovay, Magalhães e Schröder (2008, p. 2907), em países como Brasil e Chile, a redemocratização deu origem a um crescimento de grupos de política pública sobre temas que vão desde o controle social da educação e segurança, até a criação de conselhos deliberativos sobre os investimentos públicos nas regiões rurais, reforçando o papel de atores locais na tomada de decisões relacionadas com o desenvolvimento.

Nessa direção, percebe-se também que as políticas públicas compreendem as ações do Estado, através de um governo, na busca do atendimento dos anseios da sociedade. Para Silva e Bassi (2012, p.15), num contexto complexo em que ganha importância o debate sobre o papel do Estado, a democracia, igualdade e desigualdade, “o desafio de amadurecimento do Estado brasileiro depende de governos e políticas públicas inovadoras que permitam a inclusão da população na condição de cidadão digno e capaz de tomar suas decisões e contribuir para o desenvolvimento nacional”.

Outras referências mais recentes surgiram, segundo Heidemann (2009, p.30), que dizem respeito às “políticas de Estado” e às “políticas sociais”. Para o autor as “políticas de Estado” surgem em lugar das políticas públicas ou governamentais com caráter de obrigatoriedade aos governos de um Estado que teriam que implementá-las, sendo estáveis e inflexíveis. Para o autor “a noção de política de Estado difere pouco do conceito de política pública, pois se limita aos valores consagrados na Constituição”.

Já, segundo o autor, para a expressão “políticas sociais” incluem-se as políticas de educação, saúde, transportes, entre outras, pois fazem referência “às políticas consideradas do ponto de vista setorial, ou de uma questão pública em particular da sociedade”.

Autores contemporâneos também apresentam suas definições para as políticas públicas, conforme veremos no quadro 3.

Autores	Definições
Lahera – 2004 Lahera (2004 apud SILVA, 2012, p.18)	Políticas públicas são um fator comum da política pública e das decisões do governo e da oposição. Desta forma, a política pode ser analisada como a busca para estabelecer ou bloquear políticas públicas sobre determinados temas, ou para influenciar sobre as mesmas.
Thomas R. Dye - 2005	A política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. Portanto, as definições anteriores seriam insatisfatórias, já que seus termos não se verificam empiricamente na prática político-administrativa.
Demeterco Neto, Santos e Nagem – 2006	Apresentam o conceito de políticas públicas como um conjunto de planos e Programas de ação governamental destinado à intervenção no domínio social, por meio do qual são delineadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo, na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.
Heidemann – 2009 p.29	Em sua acepção mais operacional, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal” como de alcance ou impacto setorial

Quadro 3 Definições de políticas públicas por autores contemporâneos

Fonte: Elaborado pelo autor.

As definições destes autores aproximam-se ao definirem política pública como uma questão de decisão, opção e ação do governo, sendo parte fundamental da missão do governo as ações que se referem à implantação, gestão e avaliação de políticas públicas.

Apresentado o tema da área de concentração das políticas públicas, descrever-se-á a seguir o processo de sua formulação.

2.2.2 O processo de formulação de políticas públicas

Como apresentado anteriormente, as etapas do processo de formulação das políticas públicas é parte integrante desta pesquisa, pois também para a política pública de alimentação escolar, neste caso o Programa Nacional de Alimentação Escolar, estas etapas são inerentes e delas faz parte o controle social por meio da inserção social desde sua elaboração ao seu monitoramento e controle.

Neste processo há uma série de elementos com os quais as políticas públicas se relacionam conforme apresentado a seguir por Souza (2007, p.80).

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política. (SOUZA 2007, p.80)

Na busca da efetividade das políticas públicas, Heidemann (2009, p.30), nos mostra que a ação e a intenção são dois elementos chave de políticas públicas. Para o autor não há política pública sem ação. A política pode até ocorrer na intenção, mas se não houver uma ação que a torne efetiva não haverá política pública de fato.

Para Souza (2007, p.69) “pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

A intenção de fazer determinada política pública pelos governos, conforme nos relatam Silva e Bassi (2012, p.20) pode ter influências de origens diversas tais como: política pública com origem em desejo; política pública com origem em interesses; política pública com origem em necessidade; política pública com origem em sobrevivência e política pública com origem em ideologia.

Percebe-se nas reflexões destes autores que não há política pública sem que haja ação que a torne efetiva. Não basta a intenção que pode surgir motivada por vários aspectos, como ressaltado pelos autores, mas deve haver uma ação que desencadeie uma reação da sociedade na busca por resultados efetivos.

Sobre o ciclo do processo de políticas públicas, Frey (2000, p.226) dentro de seus estudos sobre a '*policy analysis*', nos apresenta o conceito de '*policy cycle*'. Para o autor a bibliografia apresenta apenas diferenças graduais. O que há de comum nas várias propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. O autor complementa que "do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente." O autor propõe uma distinção entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-*setting*, elaboração de Programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Ao buscar-se uma inter-relação entre a intenção e ação com o processo apresentado por Frey, percebe-se que as fases da percepção e definição dos problemas acercam-se da intenção da política pública e as fases da agenda-*setting*, elaboração de Programas e decisão, implementação de políticas e avaliação, com a efetivação da ação propriamente dita.

Este ciclo da política aparece também no estudo de políticas públicas de Dye (2005, p.99 - 128) onde analisa e discute vários modelos desenvolvidos na ciência política para verificar se os mesmos tem utilidade para o estudo das políticas públicas, onde um dos modelos trata justamente do processo da política pública. Tais modelos são apresentados no quadro 4, a seguir.

Modelos	Características
Modelo institucional	Instituições governamentais oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas. A relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental.
Modelo de processo	Em suma, pode-se visualizar o processo político como uma série de atividades políticas - identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação
Modelo dos grupos	A teoria dos grupos começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo. A influência dos grupos é determinada por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisão e coesão interna.
Modelo da elite	A política pública pode também ser vista sob o prisma das preferências e valores da elite governante. A teoria elitista sugere que "o povo" é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite.
Modelo racional	A política racional é a que produz "ganho social máximo", isto é, os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos.
Modelo incremental	O incrementalismo vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Neste modelo os tomadores de decisão não reveem anualmente todo o conjunto das políticas existentes e propostas, ao contrário, restrições de tempo, de informação e de custos impedem que os formuladores de políticas identifiquem o leque de todas as propostas alternativas e suas conseqüências.
Modelo dos jogos	É o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça. Aplica-se a situações na formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente "melhor" que outras. A ideia de "jogo" deve-se ao fato de que os tomadores de decisão estão envolvidos em escolhas que são interdependentes.
Modelo da opção pública	A opção pública é o estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, especialmente a aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas.
Modelo sistêmico	As políticas públicas são vistas como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente. As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas <i>inputs</i> , ou <i>entradas</i> . O <i>sistema político</i> é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Os <i>outputs</i> , ou <i>saídas</i> , do sistema político são as alocações oficiais de valores do sistema; essas alocações constituem a <i>política pública</i> .

Quadro 4 Modelos para analisar políticas públicas

Fonte: Dye (2005, p. 99 – 126)

Tais modelos podem ser de grande ajuda na investigação e na pesquisa sobre políticas públicas. Percebe-se que esses modelos, sugeridos e discutidos por Thomas Dye, tratam de todas as etapas e públicos que se envolvem com as políticas públicas desde sua formulação à sua implementação. Abre-se aqui uma oportunidade para um estudo futuro que pesquise o PNAE sob a ótica dos modelos aqui apresentados. Tais modelos podem auxiliar na avaliação da efetividade das políticas públicas.

Este processo de formulação das políticas públicas, na visão de Heidemann (2009, p.34), compreende quatro etapas: 1) Decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais; 2) Implementação, pois sem ação elas não existem; 3) Verificação de atendimento das demandas; 4) Avaliação para continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade.

Parte integrante deste processo de formulação de políticas públicas, a avaliação de seus resultados e a possível correção de rumos, e sua importância para as políticas públicas são levantadas por Sparovek (2005), pois constituem um instrumento indispensável para que o Estado e a sociedade tomem conhecimento dos seus resultados, positivos ou negativos. Se positivos, mostram que as hipóteses que orientaram a construção dessas políticas estavam corretas. Se negativos, os redirecionamentos e correções necessárias, para que as mesmas cumpram com os objetivos originais. Em ambos os casos o governo e a população ganham.

Também em seus estudos, Silva e Bassi (2012, p.23), corroborando com a visão de Frey (2000), apresentam em cinco etapas o processo de formulação de políticas públicas, conforme nos mostra o quadro 5, caracterizando os agentes atuantes em cada fase.

Processo Político	Descrição da Etapa	Agentes Participantes
Identificação do problema	Identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental.	Instituições formais e informais (responsáveis por identificar este problema por pressões sociais, econômicas, políticas, ambientais ou culturais).
Agenda dos agentes	Atenção na mídia e nos órgãos públicos oficiais sobre problemas públicos específicos para definir o que será decidido.	Instituições formais e informais (responsáveis por discutir o problema e apresentar demandas ao governo).
Formulação de políticas	Desenvolvimento da proposta de política pelo interesse de grupos.	Instituições formais, informais e o governo (a responsabilidade é compartilhada, mas, dependendo do arranjo institucional existente, um deles será o responsável por consolidar a formulação da política).
Legitimação da política	Definição da ação e política como sendo oficial, tornando-a lei.	Governo (responsabilidade típica do governo que garante a legitimidade da política).
Implementação da política	Implementação da política pelas burocracias, gastos públicos, regulações e outras atividades afins.	Governo e instituições formais e informais (a responsabilidade é compartilhada, mas normalmente é coordenada pelo governo; em alguns casos é exclusivamente implementada pelo governo).
Avaliação da política	Avaliação continuada da política pública tanto em termos de processo quanto de resultado.	Governo, instituições formais e informais (a responsabilidade é compartilhada, mas o governo necessariamente deve avaliar a sua política. As instituições formais e informais, quando bem-estruturadas e atuantes, sempre constituem uma espécie de auditoria dos resultados e grupo de pressão para melhoria das ações com o intuito de não desvirtuar os objetivos definidos pela política).

Quadro 5 Etapas o processo de formulação de políticas públicas

Fonte: Silva e Bassi (2012, p.23).

Percebe-se que o processo de políticas públicas necessita e é determinado, em todas as suas fases, pela interação entre os agentes da política pública que envolvem os entes governamentais e o chamado terceiro setor através de suas instituições formais e informais. O nível desta atuação e interação será determinado tanto pelo grau de maturidade do processo quanto pelo grau de maturidade das instituições. Frente a este contexto das políticas públicas e seu processo de formulação, este estudo pretende contribuir com a avaliação continuada do PNAE, enfocando em seu processo de controle social.

Pode-se afirmar que o arranjo institucional atrela as políticas públicas às instituições que as capitaneiam, havendo uma relação de dependência, pois estas ditam e são tidas como as regras do jogo. Como destaca Dye (2005, p.101), no campo da implementação da política, a importância fundamental das instituições governamentais,

onde “a relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental”.

Nesse ambiente institucional o planejamento é peça fundamental no processo de construção de políticas públicas pelos entes públicos. Em seus estudos Corrêa (2007, p. 492) percebeu que “para viabilizar o desenvolvimento de um governo que consiga a implementação de políticas públicas como resultado de um processo de planejamento estratégico, foram definidas iniciativas de curto prazo que facilitariam o alcance dos resultados almejados no longo prazo”.

Souza (2007, p.66) destaca que “o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública”. Isso reforça a importância do planejamento ao tratarmos do alcance das políticas públicas e da promoção do desenvolvimento de determinado setor ou região. O planejamento estratégico na gestão pública deve se voltar à priorização de políticas públicas.

Conclui-se que o processo de formulação da política pública está diretamente relacionado à capacidade de execução de determinada política e às instituições, tanto públicas quanto privadas. Também se enfatiza que o governo não é o único ator neste processo. Ele sofre as pressões e influências dos grupos sociais de interesse, da elite, do sistema político e do meio ambiente em que se situa a agenda das políticas públicas.

Tratado o tema das políticas públicas, a seção seguinte buscará demonstrar a aproximação e as interfaces desta área com o setor da Agricultura Familiar, e sua contribuição para o desenvolvimento do meio rural.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR

Em virtude de a temática deste estudo abordar o controle social de uma política pública importante para a agricultura familiar é que estruturamos o texto nesta sequência. Assim, após a abordagem inicial da temática do controle na administração pública e do controle social e, em seguida, abordarmos as políticas públicas, nesta seção será apresentado como se relaciona a área das políticas públicas com a agricultura familiar para, em seguida abordarmos especificamente o tema do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

É notório o crescimento e amplitude alcançados pelas políticas públicas ao longo dos últimos 20 anos, sejam de caráter social, produtivo, tecnológico ou setorial. Tais políticas públicas, não só ganharam corpo como sua amplitude tem direcionado o enfoque e a abrangência para contribuir para o desenvolvimento em suas diversas denominações local, regional ou territorial.

No entanto na visão de Santos (2011, p.108), as políticas públicas voltadas para o campo brasileiro nas últimas décadas não estão conseguindo atender as reais necessidades dos agricultores familiares, uma vez que, em sua maioria priorizam o latifúndio e as culturas de exportação.

Esta seção apresenta o exemplo da agricultura familiar, que deixou de ser um setor praticamente relegado e desconsiderado politicamente até o início dos anos 90 para, a partir de 1996, com o surgimento do PRONAF, ganhar status e reconhecimento de sua importância enquanto categoria econômica para a sociedade brasileira.

Sachs (2001, p.78) já entendia que os agricultores familiares afiguram-se como protagonistas importantes da transição à economia sustentável, já que, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, eles desempenham a função de guardiães da paisagem e conservadores da biodiversidade.

Conforme definido pela Lei 11326 de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais considera-se agricultor familiar e empreendedor

familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais (MF);
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Para Guanzioli et al. (2000, p.10) não é tarefa fácil escolher um conceito ou um critério para definir os agricultores familiares, ou para separar os estabelecimentos familiares dos patronais, ainda mais que esta definição precisa compatibilizar com as informações disponíveis no Censo Agropecuário do IBGE, sabidamente não elaborado para este fim. O autor complementa afirmando que:

Existe uma multiplicidade de metodologias, critérios e variáveis para construir tipologias de produtores. Nenhuma delas é inteiramente satisfatória, em parte porque o comportamento e a racionalidade dos vários tipos de produtores respondem a um conjunto amplo e complexo de variáveis com peso e significado diversos de acordo com o contexto, e em parte devido às dificuldades de aplicação empírica de tipologias conceituais que levam em conta um número grande de variáveis (GUANZIROLI et al. 2000, p.10).

Em uma destas definições, Bittencourt et al. (2000) sustentam que os agricultores familiares são definidos utilizando os parâmetros de predomínio da mão de obra familiar e o limite de área da média propriedade de 15 Módulos Fiscais. Quanto à mão de obra utilizada são classificados como agricultor familiar os agricultores ou agricultoras que tem na agricultura sua principal fonte de renda (+ de 80%) e que a base da força trabalho utilizada no estabelecimento seja desenvolvida por membros da família.

A tabela 2 apresenta as dimensões de módulos fiscais aplicadas no território brasileiro.

Tabela 2 Dimensões dos Módulos Fiscais – Unidades da federação 2010 (em ha)

Unidades da Federação	Módulo máximo	Módulo mínimo	Mais frequente
Acre	100	70	100
Amapá*	70	50	70/50
Amazonas	100	80	100
Pará	75	5	70
Rondônia**	60	60	60
Roraima	100	80	80
Tocantins	80	70	80
Alagoas	70	7	16
Bahia	70	5	65
Ceará	90	5	55
Maranhão	75	15	75
Paraíba	60	7	55
Pernambuco	70	5	14
Piauí	75	15	70
Rio Grande do norte	70	7	35
Sergipe	70	5	70
Espírito Santo	60	7	20
Minas Gerais	70	5	30
Rio de Janeiro	35	5	10
São Paulo	40	5	16
Paraná	30	5	18
Santa Catarina	24	7	20
Rio Grande do Sul***	40	7	20
Distrito Federal	5	5	5
Goiás	80	7	30
Mato Grosso	100	30	80
Mato Grosso do Sul	110	15	45

Fonte: DIEESE – Estatísticas do Meio Rural 2010 – 2011, p.167 e Instrução Especial INCRA Nº 20, de 28 de maio de 1980 que estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto nº84.685 de 06 de maio de 1980. Elaborado pelo autor.

* Em metade dos municípios o módulo corresponde a 70 hectares e na outra metade a 50 hectares.

** Módulo único.

*** O Rio Grande do Sul não aparece na tabela original. O dado foi extraído da IE INCRA nº 20.

As variações de dimensões dos módulos fiscais entre os estados resultam da metodologia adotada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para determinação dos módulos fiscais que levam em conta a qualidade do solo, relevo, condições de acesso, entre outros aspectos. Por estes aspectos metodológicos é que temos, por exemplo, o módulo mínimo e máximo de 5(cinco) hectares para o Distrito Federal onde os solos são de boa estrutura, o relevo é plano a suave ondulado e as condições de acesso são ótimas. Fatores estes que somados agregam condições de favorecimento aos agricultores desta região. Por outro lado, na outra extremidade destas condições, temos os casos dos estados do Acre, Amazonas e Roraima com módulos variando entre 70 e 100 hectares.

Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) a agricultura familiar, à época, representava 84,4% do total dos estabelecimentos e ocupava apenas 24,3% da área (80,25 milhões de hectares) dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Em sua importância enquanto produção agropecuária a agricultura familiar já se destacava sendo responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, por 58% do leite, 59% da produção de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

A seguir, a tabela 3 nos apresenta dados de características dos estabelecimentos agropecuários conforme o tipo de agricultura e nos mostra o quanto a terra está concentrada nas propriedades não familiares, enquanto as familiares concentram a mão de obra e geração de empregos.

Tabela 3 Características dos estabelecimentos agropecuários, segundo tipo de agricultura – Brasil 2006

Características	Agricultura familiar		Agricultura não familiar	
	Valor	%	Valor	%
Nº de estabelecimentos	4.367.902	84,0	807.587	16,0
Área (milhões de ha)	80,3	24,0	249,7	76,0
Mão de obra (milhões de pessoas)	12,3	74,0	4,2	26,0
Valor da produção (R\$ bilhões)	54,4	38,0	89,5	62,0
Receita (R\$ bilhões)	41,3	34,0	80,5	66,0

Fonte: DIEESE – Estatísticas do Meio Rural 2010 – 2011, p.181.

Tais números retratam que a realidade brasileira continua apresentando a concentração de terras como uma de suas marcas. Como confirmado pelos dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), onde de um lado a agricultura familiar representava 84,4% do total dos estabelecimentos, ocupando 24,3% da área, de outro lado tínhamos então, 15,6% de estabelecimentos não familiares ou patronais que ocupavam 75,7% da área. Isto reforça a importância da agenda em torno de políticas públicas de desenvolvimento rural e combate a pobreza, que priorizem o acesso a terra.

O estudo apresentado no documento “Estatísticas do meio rural: 2010 – 2011”, elaborado em parceria entre o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural (NEAD) e Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2011, apresenta o Brasil como um país onde a terra está concentrada como demonstrado na tabela 4 que mostra a evolução do Índice de Gini no Brasil.

Tabela 4 Evolução do Índice de Gini da propriedade da Terra – Brasil 1967 – 2006

Ano	Índice de Gini
1967	0,836
1972	0,837
1978	0,854
1992	0,831
1998	0,843
2000	0,802
2006	0,854

Fonte: DIEESE – Estatísticas do Meio Rural 2010 – 2011, p.34 e 35.

Este apanhado histórico do índice de Gini do Brasil mostra que ao longo dos anos o Brasil não conseguiu estabelecer uma rota de desconcentração da terra, pois comparado a outros países da América como vemos na tabela 5, o Brasil sempre esteve entre os que mais concentram a posse da terra, ficando atrás apenas do Paraguai.

Tabela 5 Índice de Gini da propriedade da Terra dos países da América, Brasil e países selecionados 1980 – 2006

País	Ano	Índice de Gini
Argentina	2002	0,850
Bahamas	1994	0,872
Barbados	1989	0,928
Bolívia	1989	0,768
Brasil	2006	0,854
Canadá	1991	0,640
Colômbia	1990	0,774
EUA	2002	0,780
Jamaica	1996	0,790
Panamá	2001	0,750
Paraguai	1990	0,930
Porto Rico	1980	0,776
Uruguai	2000	0,790

Fonte: DIEESE – Estatísticas do Meio Rural 2010 – 2011, p.35

Bianchini (2010, p.30) apresenta a síntese de uma série de estudos que caracterizam os agricultores familiares sob diversas óticas. Segundo o autor, um dos primeiros estudos sobre este setor no Brasil, foi apresentado por José Eli da Veiga em 1995, intitulado "Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável - FAO/INCRA", em que a agricultura familiar foi caracterizada como uma categoria de agricultores, contrapondo-se a categoria da agricultura denominada pelo autor como "agricultura patronal".

Este trabalho diferenciou a agricultura familiar da agricultura patronal em aspectos que demonstram claramente as estratégias adotadas pelos diferentes agricultores na gestão de seus empreendimentos, conforme apresenta o quadro 6, a seguir.

MODELO PATRONAL	MODELO FAMILIAR
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurado diretamente pelo chefe da unidade familiar ou um integrante da família
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominante	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação de decisões "de terreno" e de "momento".	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.

Quadro 6 Diferenciação entre agricultura familiar e patronal

FONTE: Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável - FAO/INCRA, 1995.

Nesta diferenciação destacam-se aspectos como o trabalho e gestão intimamente relacionados, a condição de complementaridade do trabalho assalariado ao trabalho familiar e a ênfase na diversificação. Estes aspectos caracterizam tipicamente a agricultura familiar enquanto variáveis de um sistema de produção complexo, extremamente diversificado e multifuncional, permitindo que a agricultura familiar construa sistemas de produção viáveis e sustentáveis.

Neste mesmo estudo, ao fazer um recorte sobre a renda do estabelecimento agropecuário, o autor propõe uma definição da agricultura familiar distribuindo-a em três tipologias básicas: agricultores periféricos, em transição e consolidados.

Outra caracterização da agricultura familiar, apresentada por Bianchini (2010, p.31), foi a tipologia proposta por Dufumier et al. (1996) utilizando a Metodologia do Diagnóstico de Sistemas Agrários de Mazoyer (1987). No estudo de Dufumier, os agricultores familiares foram caracterizados segundo a Renda Agrícola Familiar nos seguintes grupos: 1. Abaixo da Linha de Pobreza; 2. Reprodução Social Simples; e 3. Reprodução Social Ampliada.

Bianchini (2010, p.34) apresenta ainda a classificação utilizada nos estudos de pesquisas socioeconômicas do Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) que categoriza os agricultores como: Produtores Simples (PS) ou Produtores Simples de Mercadorias (PSM), a Empresa Familiar e os Empresários Rurais. Os agricultores familiares nesta classificação estariam distribuídos entre os Produtores Simples de Mercadorias, que ainda podem ser subdivididos de acordo com sua capitalização em PSM1, PSM2 e PSM3. Segundo o autor, a novidade nesta tipologia é a categoria da empresa familiar que caracteriza os agricultores familiares possuidores de um capital produtivo e um determinado nível de renda acima.

Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013, p. 106) afirmam que “em todas as tipologias, o que se observa é o largo predomínio da agricultura familiar no Brasil, entre 70% e 90% dos estabelecimentos, abrigando mais da metade do pessoal ocupado na agropecuária.” As autoras analisam os estabelecimentos classificando-os em três tipos familiares, incluindo entre eles os estabelecimentos de assentados, e um tipo não familiar.

Assim, dividem os tipos de estabelecimentos em dois grupos, similares a classificação inicial de Veiga (1995), em familiares e não familiares ou patronais. O quadro 7 apresenta esta classificação proposta por Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013).

Tipologia	Características
Tipo 1	Assentado (estabelecimento originário de projeto de assentamento)
Tipo 2	Exclusivamente familiar (opera apenas com mão de obra da família do produtor, sem nenhum tipo de pessoa contratada)
Tipo 3	Familiar com contratado ou “misto” (tem mão de obra contratada, mas em quantidade menor que ou igual, em equivalentes-ano, a mão de obra familiar)
Tipo 4	Não familiar (estabelecimento sem mão de obra familiar ou com mão de obra contratada em quantidade maior que a mão de obra familiar),

Quadro 7 Classificação tipologia dos agricultores

Fonte: Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013, p.110) – Elaborado pelo autor.

Todos estes estudos e caracterizações contribuíram diretamente para a construção da identidade, do conceito, da visibilidade e da importância que a agricultura familiar possui atualmente. Guanziroli, Buainain e Di Sabatto (2012, p. 352) enfatizam que não há nenhuma conotação de superioridade em ser agricultor familiar ao se comparar aos não familiares, é apenas uma questão de “diferenciar uma categoria que baseia sua produção no uso preferencial da mão de obra familiar e que exerce a gestão do empreendimento de forma direta, presencial, por meio de algum dos familiares envolvidos na produção.”

Os dados da tabela 6 extraídos dos estudos de Guanziroli, Buainain e Di Sabatto (2012, p. 361) mostram que houve avanços para a agricultura familiar, mas que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), tida como fundamental para este setor pouco evoluiu em seu alcance, passando de 16,67% dos agricultores familiares atendidos em 1996 para apenas 20,88% em 2006.

Ressalta-se que o papel da ATER deve ir além de ser um bom técnico, elaborar bons projetos e desempenhar seu papel de assistente técnico. Na era da informação, o profissional de ATER pode e deve contribuir para que ocorra um processo de facilitação no acesso a informação coordenado pelo técnico que assessora as famílias.

Tabela 6 Proporção dos agricultores familiares que usam componentes relativos à modernização da agricultura – Brasil – 1996-2006.

Variáveis selecionadas	1996 (%)	2006 (%)
Utiliza assistência técnica	16,67	20,88
Associado à cooperativa	12,63	4,18
Usa energia elétrica	36,63	74,1
Usa força animal	22,67	38,75
Usa força mecânica	27,5	30,21
Usa força manual	49,83	31,04
Usa irrigação	4,92	6,23
Usa adubos e corretivos	36,73	37,79

Fonte: Guanziroli, Buainain e Di Sabatto (2012, p. 352), elaboração com base em IBGE, censos agropecuários 1995-1996 e 2006.

Observa-se a importância das políticas públicas para a agricultura familiar, pois como observam estes autores (p.361), os maiores avanços ocorreram no uso de energia elétrica, na adoção de tração mecanizada e consequente redução do uso da força manual e animal. Tais avanços se deram fruto do impulso recebido pelos Programa Luz para Todos, sobretudo no Nordeste, pelo Moderfrota⁸ do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelo próprio PRONAF, respectivamente.

No entanto, como apresenta Souza et al. (2013, p.238), mesmo com toda importância do segmento social dos agricultores familiares, até meados da década de 90 podia-se afirmar que não existia nenhum tipo de política pública com abrangência nacional, voltada ao atendimento de suas necessidades específicas. Tal cenário só se rompeu em 1996, com a criação do PRONAF, atendendo a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais.

Outro exemplo de política pública que teve um direcionamento para o fortalecimento da agricultura familiar diz respeito às ações de desenvolvimento territorial por meio dos Programas de “Territórios rurais” e “Territórios da cidadania”.

Desde sua criação nos anos de 2004 e 2008 respectivamente, estes Programas se configuraram numa das estratégias governamentais que se consolidaram enquanto formas de controle social e de participação de agentes sociais na definição de atividades produtivas e na implementação e gestão das políticas públicas. A tabela 7 apresenta a amplitude adquirida pelos Programas de territórios nestes 10 anos.

⁸ Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras – Moderfrota. Tem por objetivo financiar a aquisição, isolada ou associada a investimento, de tratores, colheitadeiras, plataformas de corte, pulverizadores, plantadeiras, semeadoras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café.

Tabela 7 Territórios Rurais e Territórios da Cidadania – Brasil e Regiões 2010

Distribuição	Territórios Rurais		Territórios da Cidadania	
	Nº territórios	Nº municípios	Nº territórios	Nº municípios
Região Norte	32	282	27	255
Região Nordeste	67	1095	56	939
Região Centro oeste	17	221	12	140
Região Sudeste	26	410	15	274
Região Sul	22	492	10	244
Brasil	164	2500	120	1852

Fonte: DIEESE – Estatísticas do Meio Rural 2010 – 2011, p.217 – 233. Elaborado pelo autor.

No aspecto das políticas públicas de apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar, destacam-se a criação e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o direcionamento de 30% dos recursos da alimentação escolar para as compras da agricultura familiar para o PNAE. Assim corroboram Lopes e Almeida (2012) em seu estudo:

Conclui-se nesta pesquisa que tanto o PAA, como a aplicação da Lei Federal 11.947 que compõe o PNAE têm sido exemplos das possibilidades a que um Estado que realmente esteja a serviço dos anseios da sociedade possa proporcionar, principalmente com relação a condições de vida mais dignas para a classe camponesa, que terá na produção de alimentos a valorização de sua condição social e também para operários que usufruirão das garantias de uma soberania e segurança alimentar, já que, conforme ficou demonstrado, é a produção das pequenas unidades agrícolas que tem colocado na mesa do brasileiro a maior parte dos alimentos que compõem a cesta básica (LOPES e ALMEIDA 2012, p.147).

Sobre a evolução das políticas públicas para a agricultura familiar, o quadro 8, apresenta uma síntese com algumas das políticas públicas voltadas para o setor da Agricultura Familiar nascidas nas décadas recentes.

(continua)

Programa	Características
<p>PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</p>	<p>Criado pelo Decreto nº 1946/1996, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. O Programa financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária possuindo as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País. Enquanto principal fonte de financiamento dos projetos da agricultura familiar brasileira possui várias linhas de crédito com condições específicas, que atendem a diversidade de realidades dos agricultores familiares.</p>
<p>Proagro Mais</p>	<p>O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (Proagro Mais) assegura ao agricultor familiar a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio e de parcelas de crédito de investimento rural, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam plantações; e a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor, quando ocorrerem perdas em virtude dos eventos citados.</p>
<p>PGPAF Decreto 5996 de 12/2006</p>	<p>O seguro de renda (PGPAF) assegura um desconto no crédito do Pronaf custeio e investimento, proporcional à diferença entre os preços de garantia e os preços de mercado, quando ocorrerem quedas nos preços ao produtor.</p>
<p>PNCF Programa de Nacional de Crédito Fundiário Lei 93/1998</p>	<p>O Programa congrega as ações de acesso a terra e investimentos produtivos por meio de financiamento da aquisição de terras, visando ampliar a redistribuição de terras e consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares. Podem ser beneficiários do PNCF os trabalhadores e trabalhadoras rurais não proprietários, os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários.</p>
<p>PRONACAMPO março de 2012</p>	<p>Conjunto de ações articuladas que asseguram a melhoria do ensino nas redes existentes, bem como, a formação dos professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação da infraestrutura e qualidade na educação no campo em todas as etapas e modalidades.</p>
<p>PRONERA Criado pelo Decreto nº 7352/2010</p>	<p>O objetivo do Programa é desenvolver projetos educacionais de caráter formal, em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento, a serem executados por instituições de ensino, para beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), do Crédito Fundiário e dos projetos feitos pelos órgãos estaduais, desde que reconhecidos pelo INCRA.</p>
<p>PAA Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.</p>	<p>O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O Programa busca fortalecer a agricultura familiar e ao mesmo tempo é uma ação de política pública para enfrentar a fome e a pobreza no Brasil, tanto nas cidades como no campo.</p>
<p>PNAE</p>	<p>A ampliação do PNAE para as compras da Agricultura Familiar foi aprovada pela Lei 11.947/2009. Maiores detalhes sobre o PNAE serão trabalhados na seção seguinte.</p>

(conclusão)

Programa	Características
PRONAT Decreto 4854/2003	O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) é implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desde 2003. O Decreto 4854 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.
Territórios da Cidadania	Criado pelo Decreto Presidencial de 25/02/2008 tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla, dentre outras ações, a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial.

Quadro 8 Políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar
Fonte: elaborado pelo autor.

Na seção seguinte o tema apresentado será o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, após a abertura para compras da agricultura familiar, tornou-se uma política pública de grande importância para o setor.

2.4 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Pode-se afirmar que o PNAE é a política pública mais antiga do Brasil tendo surgido em 1955. Stolarski (2005, p.16) apresenta o PNAE como sendo “uma política pública contínua que representa um dos maiores Programas de alimentação e nutrição do mundo e o maior na América do Sul”.

Nesta direção Melão (2012, p.93) afirma que “o PNAE tem sua origem na década de 1950, a partir de ações assistencialistas do governo federal, que desenvolvia campanhas com distribuição de alimentos às escolas”.

Peixinho (2013, p. 910) reforça que o Programa caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros Programas na área de alimentação escolar do mundo. Hoje este Programa está para completar 60 anos de continuidade no atendimento e qualificação da alimentação fornecida nas escolas.

Pelo disposto na Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

A figura 3, a seguir, demonstra os principais objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

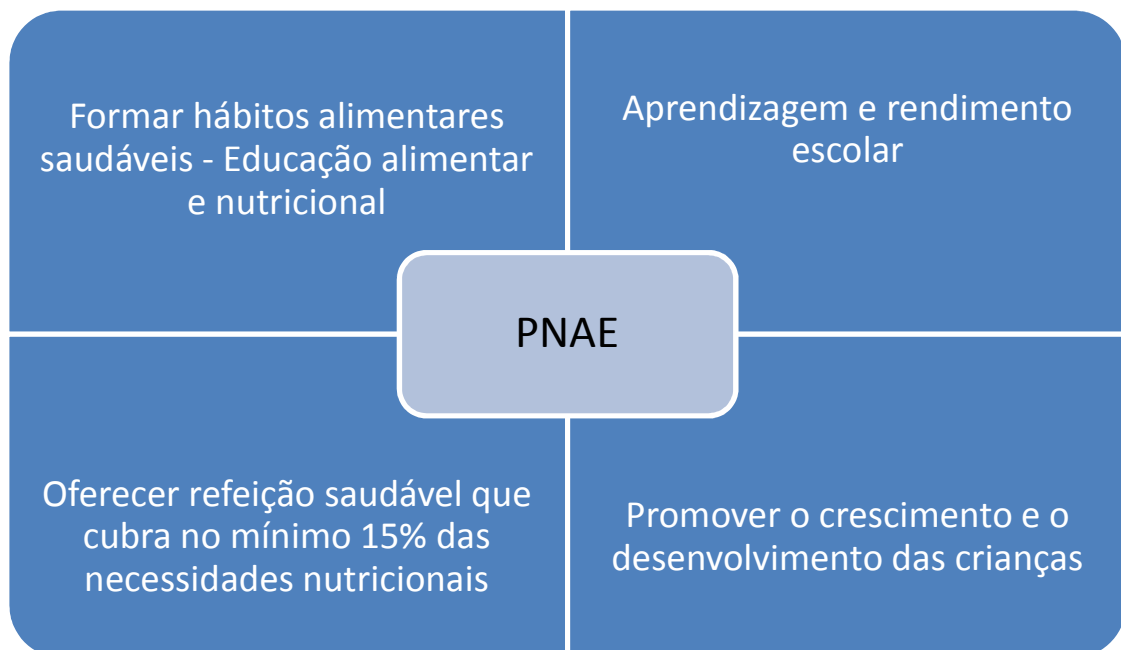


Figura 2 - Objetivos do PNAE

Fonte: Lei 11.947/2009 – Elaborado pelo autor.

Essa figura apresenta de forma esquemática os objetivos centrais que compõem o Programa Nacional de Alimentação Escolar, de acordo com o exposto no artigo 4º da Lei 11.947/2009. Segundo o previsto pela Lei o PNAE “tem por objetivo

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).”

Segundo esta mesma Lei, são diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

O objetivo principal do Programa é reforçado por Stolarski (2005, p.1) ao afirmar que o objetivo do PNAE é “distribuir uma refeição/aluno do ensino fundamental da rede pública de ensino nos 200 dias letivos de forma universalizada, suprimindo as necessidades nutricionais referentes ao período em que o mesmo estiver na escola “.

Apresentar-se-á a seguir, uma linha do tempo retratando os eventos que compuseram a história do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em seguida, os Conselhos de Alimentação Escolar e o controle social do PNAR e, tópicos sobre a alimentação escolar na América Latina.

2.4.1 A linha do tempo da Alimentação Escolar no Brasil

No Brasil as críticas à falta de políticas de alimentação começam a surgir no período do pós Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que deixou evidente o valor do alimento enquanto capital da humanidade. Chagas (2009, p.2) aponta que neste contexto surgem escolas de nutrólogos ao redor do mundo. A autora cita que em 1923 é elaborada a primeira Cartilha de higiene para uso das escolas primárias e na década de 30 surgem as caixas escolares, uma iniciativa particular e assistencialista.

O setor de alimentação coletiva surgiu no Brasil a partir de três medidas governamentais: a primeira foi o Decreto – Lei nº 1228, de 2 de maio de 1939, estabelecendo a obrigatoriedade para as empresas com mais de 500 empregados, da instalação de refeitórios para os trabalhadores; a segunda, a criação, em 1º de agosto de mesmo ano, do Serviço Central de Alimentação (SCA) no âmbito do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) no Rio de Janeiro; e a terceira, a criação em 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Segundo destaca Silva (2011, p.26), a instituição do SCA em 1939 foi o marco do início do movimento em relação à alimentação ao trabalhador no final da década de 30.

Com relação às ações e estruturas diretamente ligadas à temática alimentar criadas pelo governo Vargas, as primeiras foram implementadas por meio das instituições de previdência social da época, com foi a criação do SCA em 1939. No ano seguinte foi criado, através do Decreto-Lei Nº 2.478 de 05 de agosto de 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) com objetivo de fornecer alimentação aos trabalhadores segurados da previdência social, através de refeitórios e restaurantes populares.

Este serviço era diretamente subordinado ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e destinado principalmente a assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados àquele Ministério (BRASIL, 1940). Porém, a nova estrutura do SAPS entrou em crise a partir da destituição de Getúlio Vargas em 1945, até ser extinta em 1962. (SILVA 2014, p.17)

No ano de 1953 a Lei nº 1920 de 25 de Julho criou o Ministério da Saúde e transformou o então Ministério da Educação e Saúde em Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1953).

Já em 6 de outubro deste mesmo ano, através do Decreto nº 34.078, foi criada a Divisão de Educação Extraescolar subordinada ao Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura. Esta Divisão tinha por finalidade promover e orientar as atividades educativas e culturais de natureza extraescolar, bem como coordenar as de cultura geral, em conexão com outros órgãos especializados. Dentre todas suas atribuições a divisão também desempenharia um papel de coordenar e auxiliar os empreendimentos públicos e particulares destinados a proporcionar alimento, habitação, livro e outros benefícios materiais aos estudantes (BRASIL, 1953).

Pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março 1955 foi instituída a Campanha da Merenda Escolar no âmbito da Divisão de Educação Extraescolar do Departamento Nacional de Educação, do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1955). Stolarski (2005, p 37) assegura que foi somente com a publicação deste Decreto que se formalizou o atendimento da alimentação escolar ganhando abrangência nacional.

A ação da campanha contaria com recursos orçamentários específicos e se estenderia a todo território nacional, sendo realizada diretamente através da criação de cantinas escolares, ou mediante convênios a serem firmados com entidades públicas ou particulares. A CME deveria incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinassem a proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar (BRASIL, 1955).

A partir da nova redação dada pela publicação do Decreto nº 39.007 de abril de 1956, a CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Desde então se torna clara a intenção de promover o atendimento em todo o território nacional (BRASIL, 1956).

Ainda na década de 50, segundo Stolarski (2005), foi elaborado o documento denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil” que apresentou, pela primeira vez, a estrutura de um Programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional.

No início dos anos 1960, o governo federal criou várias estruturas com importante papel e participação no direcionamento de ações e políticas no campo da produção, armazenagem e abastecimento de alimentos, que formariam o Sistema Nacional de Abastecimento, sendo elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

No que tange à alimentação escolar, através da publicação do Decreto nº 56.886 de 20 de setembro de 1965, o governo transformou a CNME em Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) com intuito de distribuição de merenda, assistência e educação alimentar aos escolares. Dentre suas finalidades estava a Faculdade de estender seus Programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva, e de grau médio (BRASIL, 1965).

Assim, as atividades do CNME, antes restritas à distribuição de merenda, agora ampliam-se enquanto CNAE para uma atuação a nível nacional para assistência e educação alimentar aos escolares.

Em 2 de outubro de 1967 cria-se a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), através da Lei nº 5.327 para cuidar da “produção e distribuição, pelo preço de custo, do material escolar e didático, contribuindo assim, para a melhoria quantitativa e qualitativa, maior facilidade de aquisição e utilização do referido material” (BRASIL, 1967).

Para também contribuir com a manutenção do ensino, o governo federal cria por meio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), tendo dentre seus objetivos financiar Programas de ensino superior, médio e primário, bolsas de estudo, manutenção e estágio; Programas de ensino profissional e tecnológico (BRASIL, 1968).

Em 15 de setembro de 1969, publica-se o Decreto-Lei nº 872 que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, com objetivo de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, e inclusive alimentação escolar (BRASIL, 1969b).

Silva (2014, p.18) relata que ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor.

No início da década de 70, precisamente no ano de 1972, pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro, ocorreu a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com os objetivos de ser o órgão coordenador das ações de alimentação e nutrição; dar assistência, ao Governo Federal, quanto a formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive na educação nutricional; elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN); A estrutura da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) nesta época seguiu as atividades de educação e assistência alimentar previstas pelo PRONAN; Assistência alimentar supletiva – gestantes, nutrizes, lactentes e pré-escolares de família de baixa renda, escolares matriculados em estabelecimentos oficiais de ensino 1º grau; (BRASIL, 1972)

Pelo Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976 ocorreu a aprovação do PRONAN para o período de 1976 a 1979. Dentre as diretrizes destacam-se as relacionadas ao “estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos [...]” e “ao combate a carências nutricionais, sobretudo através de medidas preventivas”. (BRASIL, 1976)

Segundo reforça Stolarski (2005, p. 37) a partir de 1976, o CNAE fez parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e que, a partir de 1979, passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1981 através da Portaria ministerial nº 708, de 22 de dezembro foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) para assumir as atribuições da extinta CNAE e gerenciar o Programa. No entanto este Instituto teve vida curta, como nos mostra Stolarski (2005, p.38), pois em 1983, pela Lei n.º 7.091 foi criada a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), resultante da fusão do INAE com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename). A FAE viria a ser responsável pela alimentação escolar de 1983 até 1997, exercendo e centralizando toda a coordenação do PNAE.

Sobre o PNAE e a atuação da FAE, Arretche (2000) nos relata que desde o início do Programa até meados de 1993, o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresentou características de operacionalização centralizada, sendo que a própria FAE adquiria diretamente os produtos e os repassava aos estados. Porém, segundo a autora, o final dos anos 90 caracterizou-se por profundas alterações na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro com a descentralização voltando a ser considerada e, paulatinamente, transferindo-se responsabilidades e atribuições da gestão aos níveis estadual e municipal de governo.

A publicação da Lei Nº 8.913 de 12 de julho de 1994, foi um marco definitivo para a descentralização da gestão da alimentação escolar, pois institucionalizou a municipalização da merenda escolar (BRASIL, 1994).

A importância desta lei teve alcance, no entanto, para além do disposto em seu artigo 1º sobre a descentralização dos recursos destinados a Programas de alimentação escolar que passaram a ser repassados, em parcelas mensais, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Outros aspectos fundamentais e estratégicos para o Programa foram abordados, dentre os quais se destaca o Controle Social do Programa, conforme exposto no artigo 3º, entre outras atribuições do Conselho de Alimentação Escolar, cabe fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar. Em seu artigo 4º esta Lei trata da qualidade da merenda ofertada que, em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar e sob a responsabilidade dos estados e municípios, deverá ter seus cardápios elaborados através de nutricionista capacitado. Outro aspecto importante tratado por este artigo em conjunto com o artigo 5º, aborda o respeito aos hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos “in natura” adquiridos de cada região, visando a redução dos custos (BRASIL, 1994).

A forma encontrada para que estas alterações fossem oficializadas, conforme nos relata Stolarski (2005, p.39), foi através da celebração de convênios com os estados, Distrito Federal e municípios, que passaram a ser denominados de Entidades Executoras. Essas entidades receberiam os recursos financeiros e teriam, entre outras atribuições, a responsabilidade pela aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios destinados ao suprimento da merenda escolar.

Em 20 de dezembro de 1996, a publicação da Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Vale ressaltar que esta Lei reforça o dever do Estado com a educação escolar pública e o caráter suplementar do PNAE, definido no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 e também no inciso VII do art. 4º da LDB de 1996: "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de Programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde". (BRASIL, 1996).

Em 24 de julho de 1997, o Decreto Nº 2.283 dispôs sobre a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) ficando transferidas suas competências, direitos e obrigações para o Ministério da Saúde (BRASIL, 1997).

Em 1998, com a aprovação da Lei Nº 9649 em 27 de maio, extinguiu-se a FAE e suas competências foram transferidas e incorporadas ao FNDE (BRASIL, 1998). No mesmo ano, através da Medida Provisória nº 1.784, se deu a consolidação da descentralização do PNAE. Nessa perspectiva, já sob o gerenciamento do FNDE, o PNAE foi descentralizado de forma automática e os recursos financeiros provenientes do Tesouro Nacional, e assegurados no Orçamento da União, passaram a ser repassados sem a necessidade de convênio ajuste, acordo, contrato ou quaisquer outros instrumentos similares, às entidades executoras (Estados, municípios e Distrito Federal) permitindo maior agilidade ao processo (BRASIL, 1998).

Corroborando a este contexto Bandeira et al. (2013, p.344) apontam que o Programa apresentou significativa evolução ao longo desses anos e dão destaque as iniciativas de descentralização que ocorreram na década de 1980 e que se concretizaram somente em 1994, quando houve a descentralização financeira do PNAE e a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Esse processo da descentralização, como destaca Arretche (2005) ocorreu num contexto de reforma administrativa, na ótica gerencialista e na perspectiva de serviços públicos mais eficientes. Esta reforma gerencialista na assertiva de Bresser Pereira (2002) se desenvolveu num cenário de grande crise que o Brasil enfrentava desde os anos 80, pois a solução não estava em substituir o Estado pelo mercado, mas na reforma e reconstrução do Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e

eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

No tocante às necessidades nutricionais definiu-se, através da Resolução nº 002, de 21 de janeiro de 1999, que o PNAE deveria suprir parcialmente as necessidades nutricionais; melhorar o rendimento; colaborar para redução da evasão e repetência; formar bons hábitos alimentares (BRASIL, 1999). Esta resolução estabeleceu a Programação dos cardápios e que produtos classificados como chocolates, balas, pirulitos, chicletes, refrigerantes, pó para preparo de refresco e outros alimentos que sejam caracterizados como “guloseimas”, não sejam recomendados no cardápio diário da alimentação escolar.

Nos anos 2000, a partir de uma reedição da MP nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, ocorreu a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa. Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Um avanço interessante do PNAE foi garantido pela Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (também uma reedição da MP nº 1784/98), que trouxe a obrigatoriedade da aplicação de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal exclusivamente na aquisição de produtos básicos, semielaborados e *in natura*, além do respeito à vocação agrícola do município e aos hábitos alimentares regionais.

Em 8 de maio de 2006, a portaria interministerial nº 1.010, instituiu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

Também merece destaque, a partir de 2006, as parcerias estabelecidas entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior, que fez com que surgissem os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes. Em seu artigo 8º a portaria interministerial nº 1.010 definiu que os Cecanes passariam a prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados.

Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, em 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE. Dentre eles destacam-se a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos e a obrigação de que as Entidades Executoras do PNAE destinem ao menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE ao investimento na compra de gêneros alimentícios oriundos dos agricultores familiares e de suas organizações (BRASIL, 2009).

Atualmente em vigor, a Resolução CD nº 26 de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, trata dos aspectos legais e regras para a execução do PNAE, que são implementados e regulamentados pelo Conselho Deliberativo (CD) do FNDE que, no uso de suas atribuições, estabelece as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às demais entidades federais (BRASIL, 2013). Esta resolução será mais bem detalhada no 4º capítulo desta pesquisa, que trata dos resultados e responde aos seus objetivos específicos.

De acordo com a Resolução CD/FNDE 26/2013 a transferência ocorre em 10 (dez) parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e “*in natura*”. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, em que TR é o total de recursos a serem recebidos (BRASIL, 2009, p.17).

Recentemente publicada, em 02 de abril de 2015, a Resolução CD/FNDE 04/2015, altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, no âmbito do PNAE no que diz respeito aos critérios de seleção dos projetos de venda para o PNAE por parte das organizações da agricultura familiar. Tais critérios serão apresentados no 4º capítulo com os resultados da pesquisa.

Para facilitar o entendimento da cronologia do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a figura 4 apresenta um esquema que resume os fatos principais na linha do tempo da alimentação escolar.

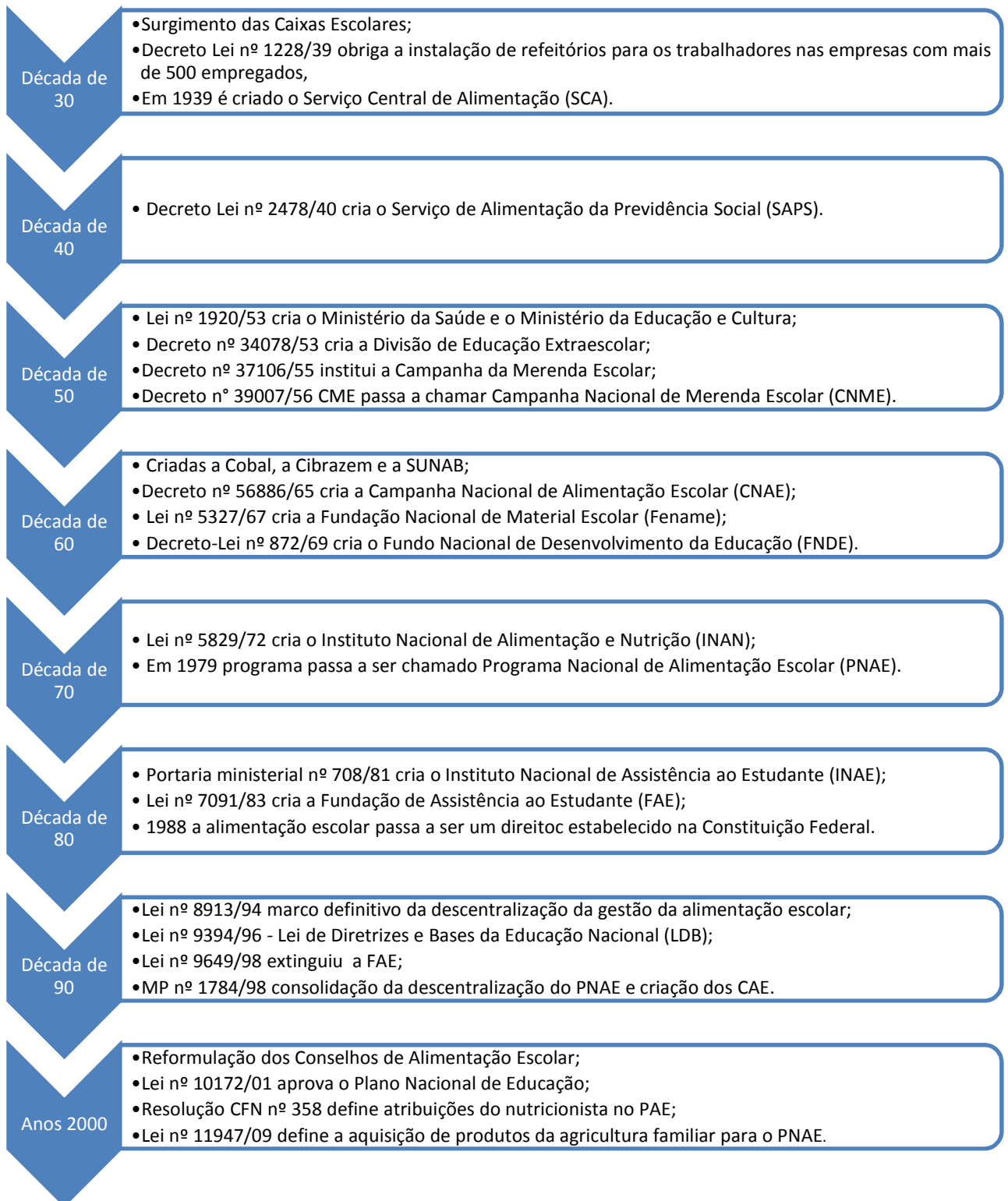


Figura 3 - Linha do tempo do PNAE

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.4.2 Os Conselhos de Alimentação Escolar e o controle social do PNAE

Dentre os avanços que o PNAE obteve, segundo Peixinho (2013, p. 910) destaca-se o estímulo para a ampliação e o fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar no controle social.

Segundo o artigo 17 da Lei 11947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, competem aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE.

Os Conselhos de Alimentação Escolar de acordo com o artigo 18 da Lei 11.947/2009 são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. A Lei determina que estados, Distrito Federal e municípios devem instituí-los no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas. Os CAE são compostos por representantes do Poder Executivo, das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil organizada (BRASIL, 2009).

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica. (BRASIL, 2009).

Cabe salientar que o estímulo à participação popular no Brasil se deu a partir da redemocratização do país e uma das formas que se consolidou foi com a criação dos conselhos de políticas públicas e, no caso do PNAE, dos Conselhos de Alimentação Escolar. Para Galina et al. (2012, p.98) “o processo de composição do CAE, em termos da escolha de seus membros, é determinante para a garantia do exercício do controle social.” Os autores ainda ressalta a relevância do papel dos CAEs enquanto estruturas flexíveis de gestão pública representativas, atuantes e comprometidas efetivamente com o controle social do PNAE.

Em seu artigo 19, a lei 11.947/2009 nos apresenta, dentre as demais competências do CAE, as de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (BRASIL, 2009).

Além das competências do CAE previstas no artigo 19 da Lei 11.947/ 2009, o artigo 35 da resolução CD/FNDE 26/2013 estabelece as seguintes atribuições:

I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;

II – analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;

III – analisar a prestação de contas do gestor, conforme os artigos 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SiGECON online;

IV – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

V – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

VI – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;

VII – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e

VIII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo (BRASIL, 2013).

Pelo parágrafo segundo do artigo 35 da Resolução nº 26 do CD/FNDE, fica estabelecido que o CAE poderá desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Segundo o disposto no artigo 36 desta mesma Resolução é papel e dever dos estados, dos municípios e do Distrito Federal:

I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; II – fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência; III – realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e IV – divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx (BRASIL, 2013).

Tal dispositivo busca reforçar a importância dos aspectos da capacitação dos conselheiros e da infraestrutura necessária para o bom desempenho das atribuições do CAE. Neste sentido, Silva (2009, p.12) relata que no ano de 2002, quando realizada uma consulta sobre a sua própria atuação, a maior parte dos membros dos Conselhos respondeu que compreendia ser grande a sua importância para o sucesso das ações do

CAE. Entretanto, a autora aponta também que, durante o mesmo período uma auditoria do TCU apontava que “os Conselhos não estavam preparados e/ou equipados para desempenhar todas as suas atribuições satisfatoriamente, não funcionando de forma independente das entidades executoras, e desempenhando de maneira incipiente suas atribuições básicas”.

O modelo de controle social no setor educacional, de acordo com Machado (2011, p.26), se originou a partir das atribuições de diversos conselhos que foram ao longo do tempo sendo instituídos. Na gestão do sistema de ensino atuam o Conselho Federal de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação e os Conselhos Municipais de Educação. Os Conselhos Escolares atuam na gestão das instituições de ensino; e os Conselhos de acompanhamento, controle social e gestão de políticas públicas que atuam no acompanhamento da distribuição, dos repasses e da aplicação dos recursos, lócus de atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Em seus escritos Bandeira et al. (2013, p. 344) destacam que os CAE têm papel fundamental na execução do Programa e se caracterizam como uma instância colegiada deliberativa, em nível municipal e estadual, com o papel de realizar o controle social do PNAE.

Com a introdução dos Conselhos de Alimentação Escolar, a partir da Constituição Federal de 1988, a política de alimentação escolar obteve um ganho com a melhora na transparência das informações pela atuação do controle social. Todavia, Costa (2013, p.125) assevera que ainda é tímida a participação da comunidade escolar na construção e consolidação do PNAE e, para que haja fortalecimento e empoderamento dos conselhos de alimentação escolar, são necessários esforços conjuntos das esferas administrativas.

Neste sentido, torna-se importante que outros estudos surjam na direção de se avaliar a execução do PNAE e a atuação do controle social do Programa. Corroborando com a afirmação de Pipitone (2003, p. 153) que já entendia como importante a realização de novos estudos na área, “dado que o tempo decorrido desde a criação dos CAE pode ter possibilitado uma maior conscientização da população no sentido de participar da gestão dos recursos públicos em serviços de seu próprio interesse”.

2.4.3 Tópicos sobre a Alimentação Escolar na América Latina

Na América Latina, os Programas de Alimentação Escolar (PAE) já possuem algumas décadas de existência. Segundo Belik e Souza (2010, p. 113) o Programa mais antigo é o do Uruguai que surgiu no começo do século XX, [...] e generalizaram-se na América Latina nos anos 1950 a partir de repasses de recursos e alimentos provenientes da ajuda humanitária internacional.

Tais Programas encontram-se presentes nos países da América Latina em moldes parecidos ao desenvolvido no Brasil, mas cada qual com suas particularidades, como nos apresenta Silva (2009, p. 29) quando estudou seis países latino-americanos: Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá e Uruguai, e considerou as seguintes categorias de análise para caracterizar os Programas em cada país:

- objetivos: os aspectos descritos na normalização dos Programas, identificando as metas propostas e os resultados esperados;
- beneficiários: o público atendido pelos Programas;
- tipo de cobertura: a existência de modalidades de focalização e os critérios de seleção utilizados ou a ocorrência da cobertura universalizada;
- tipo de benefício: o tipo de refeição e alimentos ofertados, assim como as características nutricionais destes cardápios.
- modelo de gestão e participação e controle social: a responsabilidade financeira, gerencial e operacional dos PAE, como também as formas de exercício da participação e controle social no acompanhamento das ações na implementação dos Programas; e
- sistemas de avaliação da implementação: a existência e as formas de avaliação e monitoramento da implementação dos Programas.

O quadro 9 apresenta os resultados desta pesquisa realizada por Silva (2009, p. 29), na qual foram estudados seis países latino-americanos: Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá e Uruguai.

(continua)

Categorias de análise	Características dos PAE
Objetivos	<p>É possível verificar aspectos similares entre os PAE nos países analisados, no que se refere aos objetivos descritos para os Programas.</p> <p>Percebe-se na legislação normalizadora a preocupação com a permanência e o rendimento escolar, o atendimento às necessidades nutricionais específicas à idade e o incentivo às práticas alimentares saudáveis.</p> <p>A grande maioria dos PAE deixa claro em suas metas o foco do benefício àqueles estudantes em condições de maior vulnerabilidade social. Alguns aspectos de destaque:</p> <ul style="list-style-type: none"> - participação social descrita nos objetivos do PAE no Brasil, México e Panamá; - cobertura nos períodos acadêmicos e extra acadêmicos (incluindo férias escolares) no PAE do Chile; - apoio ao papel da mulher fora de casa em Cuba.
Beneficiários	<p>Quanto aos beneficiários, os PAE atendem, em geral, os alunos da educação básica, das unidades de ensino da rede pública, das áreas urbanas e rurais.</p> <p>No Chile o PAE beneficia também a rede privada conveniada, universidades e Programas de alfabetização para adultos, considerando a situação de vulnerabilidade.</p> <p>México, Panamá e Brasil dão ênfase aos estudantes das zonas indígenas e o Brasil, a partir de 2005, com a inclusão das comunidades quilombolas.</p> <p>Uruguai, Cuba e Chile, fazem menção especial às unidades escolares de tempo integral e colônias de férias.</p>

(continua)

Categorias de análise	Características dos PAE
Tipo de cobertura	<p>Chile, México, Panamá e Uruguai apresentam coberturas focalizadas em critérios que se relacionam às condições de vulnerabilidade social e biológica dos escolares. Estes Programas ainda consideram, nos mecanismos de definição dos beneficiários, as áreas urbanas marginalizadas e rurais, a educação infantil, as unidades escolares com maiores índices de repetência, desnutrição e/ou risco nutricional dos escolares e as populações indígenas.</p> <p>No caso brasileiro, o PNAE, ao atender os estudantes da rede pública, acaba por focalizar o benefício aos escolares economicamente desfavorecidos, visto que este serviço atende majoritariamente a população de baixa renda.</p> <p>Em Cuba, coexistem dois Programas o Programa Nacional de <i>Alimentación</i> Escolar, voltado apenas para o ensino infantil, e o Programa <i>Merienda</i> Escolar, que atende exclusivamente as escolas secundárias do ensino básico que não possuem cantinas escolares para a elaboração de refeições.</p> <p>O PAE do Chile destaca-se pelo complexo sistema de seleção dos beneficiários, realizada por meio do <i>Sistema Nacional de Asignación com Equidad</i> (SINAE) incorporado à <i>Junta de Auxílio Escolar y Becas de Estudios</i> (JUNAEB). A verificação ocorre em duas etapas: a inter-focalização, que considera o índice de vulnerabilidade escolar (IVE) dos estabelecimentos de ensino, determinando as unidades em maior condição de risco e o número de refeições que serão oferecidas; e a intra-focalização, por meio de um banco de dados individualizado, atribuindo o índice de vulnerabilidade dos estudantes, dentro das escolas previamente selecionadas, definido aqueles que serão beneficiados.</p> <p>No México, o PAE está incorporado às políticas e diretrizes da <i>Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria</i> (EIASA), sob a coordenação descentralizada do Sistema Nacional para o Desenvolvimento Integral da Família (SNDIF) na tentativa de combater as causas e efeitos da vulnerabilidade em coordenação com os sistemas de Desenvolvimento Integral da Família (DIF) estatais e municipais. Neste sentido, todos os Programas incluídos na EIASA obedecem a um sistema de focalização nacional, baseado no índice de vulnerabilidade social municipal, que compõe um mecanismo para a distribuição dos recursos entre os municípios, considerando aspectos regionais ou de interesse da política estatal.</p> <p>No caso do Panamá, o Programa de Nutrición e Salud Escolar contempla dois tipos de modalidades: a Merienda Escolar, no qual se oferta três tipos de lanches aos estudantes, a depender dos critérios de focalização e o Almuerzo Escolar, que disponibiliza o almoço às unidades escolares geograficamente localizadas no mapa de pobreza da região e prioriza as unidades escolares de ensino primário oficiais dos distritos e aquelas com elevadas prevalências de desnutrição.</p> <p>No Uruguai o PAE focaliza alguns indicadores, tais como o número de crianças por escola, a avaliação da estatura dos estudantes, com base no censo nacional de estatura, o nível de escolaridade das mães e a taxa de desemprego dos responsáveis.</p>

(continua)

Categorias de análise	Características dos PAE
Tipo de benefício	<p>Dos Programas aqui analisados, a maioria oferece, em média, duas refeições diárias, entre elas o desjejum ou lanche e o almoço.</p> <p>Com exceção para o México e Brasil onde há a oferta de pelo menos uma refeição ao dia no ambiente escolar.</p> <p>Para as escolas de tempo integral, em Cuba e no Uruguai, o benefício poderá contemplar toda a alimentação de um dia dos estudantes.</p> <p>No México, é pertinente comentar que o Programa de Desayunos Escolares se inserena EIASA, onde um mesmo estudante e sua família poderão estar se beneficiando de outros Programas dentro uma política de assistência alimentar, portanto a alimentação escolar integra-se a outras estratégias que poderão contribuir para a promoção da SAN da população do país.</p> <p>Países como o Brasil, México e Chile fazem menção ao maior consumo de produtos in natura, a exemplo das frutas, verduras e hortaliças, na alimentação escolar. Recomendando, ainda, a restrição na utilização de gorduras saturadas e trans, como também a sacarose e sódio.</p> <p>O PAE no Chile utiliza leite semi-desnatado quatro vezes na semana e aumentou a inserção de carne branca nos cardápios.</p> <p>Nem sempre é viável, do ponto de vista estrutural, o armazenamento e preparo de refeições nas unidades escolares, como em parte das escolas de Cuba e México, em especial, no Panamá, que conta com o infortúnio geográfico dificultando, até mesmo, a entrega dos produtos elaborados e enriquecidos, muitas vezes realizado via aérea.</p> <p>Em locais de melhor infra-estrutura, oferta-se um <i>desayuno caliente</i>, como no caso do México, em preparações a base de cereais combinados com leguminosas, ovos ou peixe e outras carnes brancas, tortilhas e frutas. Ou no Brasil, onde no lanche escolar servem-se feijões, carnes, macarrão e arroz, vegetais, sopas e farinha de mandioca, assemelhando-se a um almoço ou jantar.</p> <p>Numa visão geral, o atendimento às necessidades nutricionais diárias pode variar de 15% a 100%, estando os menores percentuais previstos nos PAE do Brasil e México, com o oferecimento de uma refeição diária, e no Panamá, considerando a oferta de no máximo duas refeições ao dia.</p>

(conclusão)

Categorias de análise	Características dos PAE
Gestão	<p>Todos os PAE incluídos na análise realizada são financiados e coordenados pelo governo central ou federal, por meio dos ministérios da educação, com exceção para o Programa de Desayunos Escolares, no México, gerenciado pela secretaria de saúde.</p> <p>No Chile, Panamá, Cuba e Uruguai ocorrem modelos de gestão centralizada, onde os ministérios também são as entidades executoras dos Programas, diferentemente dos outros países que dividem as responsabilidades da implementação com as esferas estaduais, municipais e a própria unidade escolar.</p> <p>Na grande maioria dos países os alimentos são entregues diretamente a cada instituição de ensino, estando a cargo destas o armazenamento, produção e distribuição das refeições servidas aos estudantes.</p> <p>Apenas no Brasil foi identificada a modalidade chamada escolarização, onde as unidades escolares recebem os recursos financeiros previstos e o gerenciam em todo o processo até a oferta do benefício final.</p> <p>Chile, Uruguai, Brasil e México contam, ainda, com o modelo de terceirização de compra, armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar nas unidades de ensino.</p>
Controle social	<p>Quanto à participação e controle social, no Panamá e México verifica-se o caráter essencialmente comunitário na participação dos pais dos estudantes e dos professores, envolvendo os aspectos da operacionalização das ações do PAE nas escolas, não exercendo a comunidade um controle social efetivo sobre o Programa</p> <p>No Chile, não há participação social na implementação do PAE.</p> <p>O único país que formaliza este controle social é o Brasil, na figura do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento das ações do PNAE.</p>
Sistemas de avaliação da implementação	<p>Foi possível perceber que não configura uma prática a avaliação contínua e sistemática da implementação dos PAE nos países analisados.</p> <p>Naqueles onde se verifica algum tipo de monitoramento, isto se faz quanto aos aspectos higiênico-sanitários que envolvem o processo de elaboração da alimentação escolar e o acompanhamento antropométrico dos estudantes.</p> <p>Como é o caso de Cuba, que prevê a vigilância da qualidade sanitária e nutricional das refeições, avaliando trimestralmente o Programa Nacional de Alimentación Escolar nas províncias e semestralmente a nível nacional, verificando o cumprimento das especificações e a aceitação da cada um dos produtos ofertados.</p> <p>Ressalva deve ser feita ao Programa no Chile, onde há um sistema de monitoramento contínuo do PAE no que tange a qualidade e a quantidade do benefício ofertado, a infraestrutura, o controle higiênico-sanitário, o custo e os aspectos laborais quanto aos serviços prestados pelas empresas terceirizadas.</p>

Quadro 9 Características dos PAE da América Latina

Fonte: Silva, A. V. da. (2009, p. 29-39) - Elaborado pelo autor

De acordo com Belik e Souza (2010, p. 105), cerca de 20 países da América possuíam Programas de alimentação escolar; porém, muitos Programas eram compostos apenas de pequenas ajudas pontuais transferidas a certas escolas de regiões carentes em algumas épocas do ano e, em outros casos, a quantidade de alimentos utilizada nas merendas era tão pequena que proporcionava baixos resultados em termos nutricionais.

Um estudo sobre estes Programas de alimentação escolar na América Latina foi apresentado por Abreu (1995) que classificou os países em dois grupos mas, que pode-se dizer que são três, pois a autora deixa alguns países postos em uma situação dita intermediária à época, como vemos no quadro 10 a seguir:

Grupos de países	Características dos PAE
<p>Grupo 1:</p> <p>Bolívia, Equador e Peru, na América do Sul;</p> <p>Gatemala, Nicarágua e República Dominicana, na América Central.</p>	<p>No primeiro grupo, encontram-se países cujos Programas de alimentação caracterizam-se por um grau profundo de focalização e por uma significativa dependência de recursos externos. A gestão dos Programas de alimentação escolar nos países desse primeiro grupo caracteriza-se por uma forte centralização. De fato, esse primeiro grupo constitui-se de países com economias menos complexas, de base primária e menos industrializadas, países onde não existe tradição de intervenção do Estado na área social e onde há pouca sofisticação do aparelho estatal.</p>
<p>Grupo intermediário:</p> <p>Colômbia e Venezuela</p>	<p>Não dependem de recursos externos como os países do primeiro grupo. Entretanto, seus Programas de alimentação escolar são altamente focalizados e sua administração é centralizada. Embora com maior flexibilidade de gestão e maior variedade de modalidades de atendimento.</p>
<p>Grupo 2:</p> <p>Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.</p>	<p>As políticas de alimentação escolar dos países do segundo grupo são decorrentes de uma longa história de atuação do Estado na área social e se caracterizam pela pouca presença de financiamento externo e pelo seu caráter de universalização ou menor focalização. São políticas sociais públicas de países com economias diversificadas, onde há significativa industrialização; países com alta tradição de intervenção estatal na sociedade e com estruturas administrativas complexas.</p>

Quadro 10 Classificação dos Programas de alimentação escolar

Fonte: Abreu (1995, p. 29) – Elaborado pelo autor

Tais estudos reforçam a importância histórica da existência destes Programas de alimentação escolar. Cada qual relacionado com sua realidade política, econômica e social, contribuem para a diminuição das carências nutricionais de alunos e até de seus familiares especialmente nas regiões mais isoladas e com maior vulnerabilidade social dos países estudados.

Com estes exemplos dos Programas de alimentação Escolar na América Latina encerramos este capítulo que conformou o referencial teórico da pesquisa. Ele abordou os temas do controle da administração pública, suas definições e modalidades, e também o controle social. O capítulo trouxe à luz ainda os conceitos de políticas públicas, agricultura familiar e alimentação escolar.

O próximo capítulo detalhará os aspectos e as escolhas metodológicas da pesquisa, expondo seus instrumentos e métodos adotados.

3 INSTRUMENTOS E MÉTODOS

Este capítulo apresenta os instrumentos e métodos utilizados ao longo do estudo, tratando sobre a população, a amostra, as ferramentas de coleta, os caminhos seguidos, com as definições e critérios adotados para a execução da pesquisa, visando alcançar os objetivos propostos e possíveis limitações do método adotado.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O conhecimento humano caracteriza-se pela relação estabelecida entre o sujeito e o objeto, podendo-se dizer que essa é uma relação de apropriação. Desse modo, a metodologia resulta de um conjunto de procedimentos a serem utilizados pelo indivíduo na obtenção do conhecimento. É a aplicação do método, por meio de processos e técnicas, que garante a legitimidade do saber obtido (PONTE et al. 2007, p.4).

São diversas as formas pelas quais a pesquisa pode ser classificada. Dentre estas podemos citar quanto seus fins, seus meios, sua natureza, seus objetivos, seu delineamento e as técnicas e métodos de coleta e análise de dados.

A categorização que nos apresenta Vergara (2007, p. 46) divide a taxionomia dos tipos de pesquisa a partir de dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. A pesquisa ora proposta, de acordo com a classificação apresentada, pode ser considerada descritiva, exploratória e aplicada quanto aos seus fins.

Corroborando com Vergara (2007, p. 47) a pesquisa é descritiva porque “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”, ao passo que visa descrever como ocorre o processo de compras da agricultura familiar para o PNAE, a prestação de contas e o controle social, sem que haja interferência do

investigador durante a observação, registro, análise, classificação e interpretação dos dados. E a pesquisa exploratória também como explica Vergara (2007, p. 47) é aquela que ocorre em áreas onde ainda há pouco conhecimento. Trata-se de uma pesquisa com natureza de sondagem e que, por isto, não comporta hipóteses.

E aplicada, pois o seu objetivo buscará a proposição de algo que gere conhecimento com possibilidade de aplicação prática para a solução de um problema claro e específico, indo ao encontro da afirmação de Vergara (2007, p. 47) de que a “pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos; mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática”.

Quanto aos meios utilizados para a investigação, a técnica de coleta de dados e os procedimentos adotados, esta pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, documental e de campo. Segundo enfatiza Vergara (2007, p. 46) “pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. Também trata-se de pesquisa documental como afirma Vergara (2007, p. 48), “pois compreende análise de documentos constantes no interior de órgãos públicos”, consubstanciada no exame de documentos, resoluções, leis e normativos relativos ao processo de compras da agricultura familiar e prestações de contas por parte das Entidades Executoras e dos CAE.

Em acordo com o entendimento de Marconi e Lakatos (2010, p. 169) que apresentam que a pesquisa de campo “é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimento acerca de um problema para o qual se procura uma resposta”. Complementarmente, Oliveira (2004, p. 124) descreve a pesquisa de campo como aquela que consiste na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados e no registro de variáveis para posterior análises. Esta fase da pesquisa de campo se utilizou de questionário eletrônico enviado às Entidades Executoras, aos Conselhos de Alimentação Escolar e às Organizações da Agricultura Familiar.

Classificando-a quanto a sua natureza, esta pesquisa será qualitativa e quantitativa, em consonância com a abordagem de Ponte et al. (2007, p.4) que classifica a pesquisa científica quanto à sua natureza em qualitativa, quantitativa e qualitativa-

quantitativa. Em sua sustentação Ponte *et al.* (2007, p.7), constata que a pesquisa quali-quantitativa em geral compreende a utilização das naturezas qualitativas e quantitativas. Para os autores trata-se de uma pesquisa científica que não descreve amostra probabilística.

A presente pesquisa apresenta assim a seguinte classificação: quanto aos fins, é descritiva, exploratória e aplicada; quanto aos meios utilizados para a investigação, a técnica de coleta de dados e os procedimentos adotados, é bibliográfica, documental e de campo; e quanto à sua natureza, é qualitativa e quantitativa.

CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA		
Quanto aos fins	Quanto aos meios, técnica de coleta e procedimentos	Quanto à sua Natureza
Descritiva, Exploratória e Aplicada (Vergara, 2007) (Ponte <i>et al.</i> 2007)	Bibliográfica, Documental e de Campo (Marconi e Lakatos 2010) (Vergara, 2007) (Ponte <i>et al.</i> 2007)	Qualitativa e Quantitativa (Ponte <i>et al.</i> 2007)

Figura 4 Caracterização da Pesquisa
Elaborado pelo autor.

3.2 DELIMITAÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO

A delimitação dos temas que compuseram o referencial teórico e conceitual da pesquisa foi realizada a partir de informações bibliométricas básicas. Conforme afirmam Santos e Kobashi (2009, p.157) não é novidade que sejam utilizados métodos

estatísticos e matemáticos para mapear informações, a partir de registros bibliográficos de documentos, quer sejam livros, periódicos ou artigos. Para os autores o estudo bibliométrico ajuda os pesquisadores a vencerem o desafio de se situarem em suas pesquisas, através do agrupamento de informações relevantes sobre a temática dentre as publicações e bases de dados disponíveis.

A definição do referencial teórico deste estudo teve como ferramenta de apoio o portal de períodos da CAPES, pois reúne um volume considerável de bases de dados de cunho científico. Após avaliação sobre temas correlatos ao objeto da pesquisa, os termos utilizados para coleta de dados foram os seguintes: Controle social, Políticas públicas, Alimentação escolar, Agricultura familiar e Conselhos de Alimentação Escolar. O quadro resumo apresentado a seguir retrata e quantifica o levantamento realizado.

	Total	Revisados por pares	Artigos revisados por pares	2005 - 2015
Controle social e políticas publicas	625	269	266	269
Controle social	7029	5973	2094	1091
Políticas publicas	15045	8256	8162	7483
Alimentação escolar	249	144	142	133
Agricultura familiar	2180	513	508	466
Conselhos de alimentação escolar	4	2	2	4
Políticas públicas e agricultura familiar	335	117	117	112
Alimentação escolar e agricultura familiar	54	30	30	30
Programa Nacional de Alimentação Escolar	69	44	44	61
Controle social do PNAE	0	0	0	0

Quadro 11 Levantamento bibliométrico acerca dos temas correlatos à pesquisa

Fonte: Periódicos Capes – elaborado pelo autor

O resultado desse levantamento confirmou a temática do referencial teórico trabalhado neste estudo, evidenciando que o tema objeto do estudo é pouco tratado em pesquisas e bibliografias relacionadas ao tema. Ou seja, este estudo contribui para essa área de conhecimento e para fins práticos na melhoria da gestão e do controle social do Programa Nacional de alimentação Escolar.

3.3 O DESENHO DA PESQUISA

A figura 6 apresenta o desenho esquemático da pesquisa, que foi dividida em 7 (sete) etapas descritas a seguir.

A primeira etapa consistiu na definição do tema, sua delimitação e abrangência como também, definição do problema de pesquisa e dos objetivos para sua resposta. Sua consecução se deu por meio da pesquisa documental e do referencial teórico.

A segunda etapa foi a construção do referencial teórico e conceitual da pesquisa. Sua elaboração ocorreu por meio da revisão bibliográfica e documental sobre a temática do estudo.

A etapa terceira tratou da construção, preparação, ajustes e avaliação do instrumento de coleta de dados. O questionário foi todo elaborado em meio eletrônico, por meio das aplicações disponibilizadas pelo *Google drive*. Parte integrante dessa etapa foi a consolidação do banco de dados cadastrais do público alvo, definição da população e delimitação da amostra a ser pesquisada.

A quarta etapa consistiu na aplicação do questionário, que foi cumprida com a utilização de ferramentas de *e-mail marketing*, por meio do portal *locaweb*. Essa ferramenta nos disponibiliza maneiras de envio e monitoramento dos questionários visualizados, clicados e respondidos, sem gerar informação de *spam* ao destinatário.

A etapa número 5 constou do recebimento das respostas e posterior compilação e análise das mesmas. Para tanto utilizou-se do ferramental do *Microsoft Excel* que, através da ferramenta de tabela dinâmica, nos possibilitou inúmeros cruzamentos das informações trazidas pelas respostas ao questionário.

A sexta etapa tratou da redação, apresentação e discussão dos resultados. Nessa etapa tratou-se de apresentar os principais resultados e achados da pesquisa por meio de estatística descritiva com uso de tabelas de simples e dupla entrada. Também elaborou-se considerações sobre os resultados obtidos em resposta a cada objetivo específico da pesquisa.

Finalmente, a sétima etapa constou da apresentação das conclusões, limitações do estudo e sugestões para trabalhos futuros.

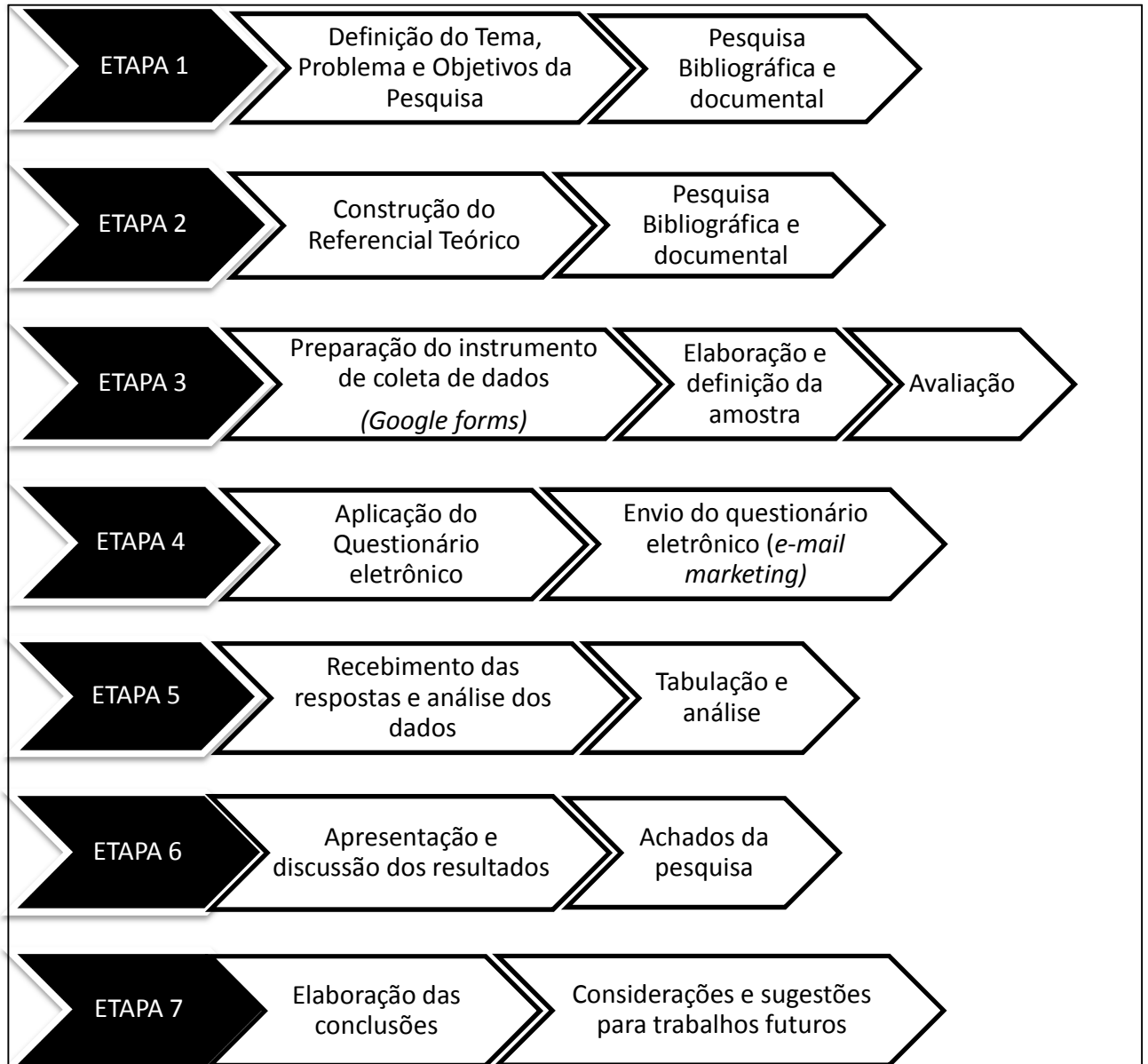


Figura 5 Desenho da Pesquisa
Elaborado pelo autor

3.4 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Entende-se por população o conjunto de todos os elementos ou resultados sob investigação. Na definição de Barbetta (2011, p.41) população é "o conjunto de elementos para os quais desejamos que as conclusões da pesquisa sejam válidas, com a restrição de que esses elementos possam ser observados ou mensurados sob as mesmas condições". Já a amostra é qualquer subconjunto da população. Em sintonia com a sustentação de Vergara (2007, p. 46): "população amostral ou amostra é uma parte do universo (população) escolhida segundo algum critério de representatividade".

A presente pesquisa apoia-se em informações obtidas através de amostra não probabilística que, segundo Stevenson (1981, p.166) "é a amostragem subjetiva ou por julgamento, onde a variabilidade amostral não pode ser estabelecida com precisão". Consequentemente, não é possível nenhuma determinação de erro amostral. Numa amostragem por julgamento, pondera Stevenson (1981, p.167) uma pessoa familiarizada com a população, ou seja, um especialista no tema, pode especificar quais os itens mais representativos da população e, também, com os resultados pode "se proporcionar uma base para a elaboração de um plano de amostragem aleatória para validar os resultados básicos".

Corroborando com o tema, Vergara (2007, p.49) apresenta que existem dois tipos de amostra: probabilística, baseada em procedimentos estatísticos, e não probabilística. Destaca que a amostra não probabilística pode ser selecionada por acessibilidade: seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles, e por tipicidade: constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população.

Segundo aponta Bruni (2008, p.178) os modelos de amostragem não probabilísticos ou por julgamento são técnicas de amostragem onde não se mantém a mesma probabilidade de seleção de cada elemento na amostra e na população. No mesmo tom Fonseca e Martins (2010, p. 183) apontam que os métodos não probabilísticos "são amostragens em que há uma escolha deliberada dos elementos da amostra, não sendo possível generalizar os resultados da pesquisa para toda a

população, pois as amostras não probabilísticas não garantem a representatividade da população”.

Na prática, conforme pondera Barbetta (2011, p.54) a dificuldade de se optar por uma amostragem aleatória ou probabilística, em geral, está na dificuldade de se obter uma lista dos elementos da população. Já as amostras não aleatórias ou não probabilísticas, em geral, procuram gerar amostras que, de alguma forma, representem razoavelmente bem a população de onde foram extraídas. [...] Para o autor “na amostra por julgamento os elementos escolhidos são aqueles julgados como típicos da população que se deseja estudar”.

Posto que se optou por uma amostragem não probabilística por julgamento, para enriquecer o conhecimento e familiaridade com a população, esta pesquisa contou com o apoio especializado e a parceria da equipe gestora do Programa Nacional de Alimentação Escolar junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para fundamentar as escolhas sobre a população e determinar a amostra.

Considerando os objetivos do presente estudo a população escolhida para compor esta pesquisa é assim representada:

- 5562 gestores das Entidades Executoras (EEx) do PNAE, sendo: Secretarias de Educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;
- 5562 presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE);
- 467 gestores das Organizações da Agricultura Familiar.

Cada estado, município e o Distrito Federal, para executar o Programa possui sua Entidade executora e deve ter constituído o respectivo Conselho de alimentação Escolar. Os contatos das Entidades executoras e dos Conselhos foram obtidos através da coordenação do PNAE junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os contatos das Organizações da agricultura familiar por sua vez, foram obtidos através de contatos estabelecidos com as Entidades Executoras dos estados e com o apoio da Coordenação de comercialização da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes).

Em que pese nesta pesquisa ter se trabalhado com uma amostra não probabilística, uma vez que os indivíduos foram selecionados de acordo com critérios do pesquisador, com a intenção de alcançar um número de indivíduos que represente certa confiabilidade quanto ao número mínimo de observações, utiliza-se do método exposto por Buligon (2012, p. 139) e Trevisan (2013, p. 83) que trabalharam com a técnica difundida por Barbetta (2011, p.58), que emprega as seguintes variáveis para calcular o tamanho mínimo da amostra:

N = tamanho (número de elementos) da população;

n = tamanho (número de elementos) da amostra;

n_0 = uma primeira aproximação para o tamanho da amostra;

E_0 = erro amostral tolerável.

O autor afirma que, para determinar o tamanho da amostra, é necessário especificar um erro amostral, que representa o quanto se admite errar na avaliação dos parâmetros analisados. Utilizando-se de tolerância semelhante Oliveira e Grácio (2005, p. 4) consideram que o erro amostral tolerável representa o quanto o pesquisador admite errar na estimação dos parâmetros de interesse. Também, Miot (2011, p. 275) vale-se de erro amostral de 5% em seus estudos, alertando que o pesquisador assume determinado grau de erro relacionado à estimativa dos parâmetros populacionais. Assim, fixa-se uma tolerância entre 5% e 10% para esta pesquisa.

O primeiro cálculo proposto por Barbetta (2011), tamanho da amostra, é realizado desconsiderando o tamanho da população, empregando-se a fórmula [1]:

[1]

$$n_0 = [1/(E_0)^2]$$

Cálculo da amostra:

Com o tamanho de N (população) conhecido, que é o caso deste estudo 5562 gestores de Entidades Executoras (EEx), 5562 presidentes de CAE e 467 gestores de Organizações da Agricultura Familiar (Org. AF), aplica-se a fórmula [2] que segue:

[2]

$$n = [(N \times n_0) / (N + n_0)]$$

Aplicando as fórmulas para o erro amostral fixado de 5%, tem-se:

$$n_0 = 1/(0,05 \times 0,05) = 400$$

Substituindo na fórmula seguinte, obtém-se:

$$n = [(5562 \times 400) / (5562 + 400)] = 373,16 \text{ gestores de EEx}$$

$$n = [(5562 \times 400) / (5562 + 400)] = 373,16 \text{ presidentes de CAEs}$$

$$n = [(467 \times 400) / (467 + 400)] = 215,46 \text{ gestores de Org. AF}$$

Esses números representam o mínimo de retorno esperado de cada um dos grupos para um erro amostral máximo de 5%.

Agora, aplicando as fórmulas para o erro amostral fixado de 10%, tem-se:

$$n_0 = 1/(0,1 \times 0,1) = 100$$

Substituindo na fórmula seguinte, obtém-se:

$$n = [(5562 \times 100) / (5562 + 100)] = 98,23 \text{ gestores de EEx}$$

$$n = [(5562 \times 100) / (5562 + 100)] = 98,23 \text{ presidentes de CAE}$$

$$n = [(467 \times 100) / (467 + 100)] = 82,36 \text{ gestores de Org. AF}$$

Esses números representam o mínimo de retorno esperado de cada um dos grupos para um erro amostral máximo de 10%.

Considerando o interesse de alcançar esse número mínimo de respostas como retorno das observações, o questionário eletrônico foi enviado das entidades elencadas

Na busca de um retorno satisfatório das respostas e da representatividade da amostra, foram enviados questionários eletrônicos personalizados para a totalidade dos gestores responsáveis pelas Entidades Executoras, Conselhos de Alimentação Escolar e Organizações da Agricultura Familiar que possuíam endereço de *e-mail* válido.

No entanto, percebe-se pelo apresentado na tabela 8 que o resultado obtido com o retorno das respostas ficou abaixo do esperado. Para as categorias de EEx e CAE o erro obtido foi de 7% está e para a categoria de organizações da agricultura familiar o erro obtido foi de 17%. Esses números de dados coletados ficaram abaixo do esperado, o que proporciona a análise mas, seus resultados não podem ser generalizados para toda a população, visto que não se trabalhou com uma amostragem paramétrica.

Tabela 8 Amostragem adotada

Universo da pesquisa	População	Amostra Prevista		Amostra obtida	
		5% (Erro)	10% (Erro)	Respostas	Erro obtido
Gestores das EEx	5562	373*	98*	202	7%
Presidentes dos CAE	5562	373*	98*	238	7%
Org. AF	467	215*	83*	31	17%
Total de respostas				471	

* Com arredondamento.

Fonte: Elaborado pelo autor

3.5 COLETA DE DADOS

O Estudo utilizou-se dentre as técnicas de pesquisa e coleta de dados de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A técnica de coleta de dados executada foi por meio de consulta a bibliografia disponível, análise de documentos pertinentes ao PNAE e questionários eletrônicos que foram aplicados aos gestores das Entidades Executoras, dos respectivos Conselhos de Alimentação Escolar e das organizações da agricultura familiar.

O instrumento de coleta de dados utilizado foi o questionário estruturado elaborado em formato eletrônico utilizando-se as ferramentas disponíveis no aplicativo “*google forms*” para sua confecção e posterior coleta e tabulação das respostas. Este questionário eletrônico (Apêndice C) foi enviado à população pesquisada com a utilização da ferramenta de “*e-mail marketing*” de modo que todos os *e-mails* fossem enviados de modo personalizado. Toda a elaboração, desenvolvimento e aplicação do questionário foi desenvolvida em ambiente *web*.

Para Vergara (2007, p. 53) “o questionário caracteriza-se por uma série de questões apresentadas ao respondente por escrito”. Tanto na mensagem de envio do questionário eletrônico (*e-mail*) quanto no corpo do questionário constou uma carta de apresentação com esclarecimentos quanto a natureza da pesquisa, bem como ressaltando o sigilo das respostas e agradecimento pelas colaborações (Apêndice B) pois, como afirmam Marconi e Lakatos (2010, p. 184), “junto ao questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor, no sentido de que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável”.

É importante destacar que, devido especialmente aos prazos, não foram realizados pré-testes do questionário. Em acordo com Vergara (2007, p. 53) que pondera que “uma das formas de se submeter o questionário a um teste prévio que anteceda sua aplicação é oferece-lo à apreciação e julgamento de pelo menos cinco pessoas de reconhecida competência no assunto”.

Assim, em substituição aos pré-testes e visando obter informações relativas à compreensão do questionário pelos futuros respondentes, optou-se pelo envio a dez colaboradores com conhecimento na área de políticas públicas e alimentação escolar bem como, a cinco leigos no assunto, no intuito de perceber sua compreensão sobre as questões elencadas e obter sugestões para melhoria do questionário, o que de fato culminou com a modificação de algumas questões. Promovidos os ajustes a partir das colaborações recebidas o questionário foi encaminhado aos possíveis respondentes.

3.6 APRESENTAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS

A apresentação dos dados foi realizada por meio de métodos da estatística descritiva de acordo com Medri (2011, p.2) que descreve que “a Estatística Descritiva se preocupa com a organização, apresentação e sintetização de dados. Utilizam gráficos, tabelas e medidas descritivas como ferramentas”. Relativo à apresentação dos dados tratados foram utilizadas tabelas de simples e dupla entrada.

Quanto as variáveis, o presente estudo apresenta variáveis essencialmente qualitativas que também na definição de Medri (2011, p. 5) “são aquelas em que a variável assume “valores” em categorias, classes ou rótulos. São, portanto, por natureza, dados não numéricos”.

Para Bussab e Morettin (2004, p.70) se tratamos de variáveis qualitativas podemos resumir os dados em tabelas de dupla entrada com suas frequências absolutas ou contagens de indivíduos que pertencem a uma e outra variável. Para os autores, o objetivo de distribuir de forma conjunta duas variáveis qualitativas é descrever a associação entre elas, de modo a prever melhor o resultado de uma delas quanto descobrirmos como a outra se realiza. Para tanto, o estudo lança mão da Análise Descritiva Univariada e Bivariada.

A Análise Descritiva Univariada é empregada com o objetivo de evidenciar dados relevantes sobre as respostas à pesquisa apresentando-se uma análise descritiva de cada variável observada por ocasião do desenvolvimento da pesquisa de campo.

A Análise Descritiva Bivariada é utilizada com o intuito de evidenciar o grau de associação entre as variáveis de interesse. Assim, foram calculados os respectivos coeficientes conforme descrito na próxima subseção que apresenta como medida de associação entre duas variáveis o Coeficiente de Contingência Modificado "C*", aplicado na análise das variáveis do tipo nominal ou qualitativas.

3.6.1 O Coeficiente de Contingência modificado C*

No presente estudo, o uso deste coeficiente aparece sempre que se julgou importante a análise da associação entre duas variáveis inerentes ao estudo, como observa-se nas tabelas 11, 15, 17, 18, 27, 31 e 34. Segundo Bussab e Morettin (2004, p.70) este coeficiente foi desenvolvido por K. Pearson e serve como medida de associação entre duas variáveis quando uma ou ambas são medidas em escala nominal ou qualitativa. Corroborando, Barbetta (2011, p. 242) afirma que "é muito usado para medir o grau de associação em uma tabela de contingência" cuja definição parte da estatística χ^2 , bem como do número de elementos da amostra "n". Este Coeficiente de Contingência "C" é definido pela fórmula [1]:

[1]

$$C = \sqrt{\frac{\chi^2}{n + \chi^2}}$$

Neste estudo procurou-se trabalhar a análise dos dados com o uso do coeficiente de contingência modificado que, segundo Bussab e Morettin (2004, p.77), "são medidas que descrevem por meio de um único número a associação entre duas variáveis. {...} usualmente variam entre 0 e 1 e a proximidade de zero indica falta de associação". Esta modificação na ótica de Barbetta (2011, p. 242) é uma forma de simplificar a interpretação, uma vez que o valor de "C" também depende da dimensão da

tabela, usa-se o "coeficiente de contingência modificado", onde k é o menor valor entre l (número de linhas da tabela) e c (número de colunas da tabela), e é representado pela fórmula [2]:

[2]

$$C^* = \sqrt{\frac{k \cdot \chi^2}{(k-1) \cdot (n + \chi^2)}}$$

O autor exemplifica para explicar a fórmula com o seguinte exemplo: numa tabela de dimensão 2 x 2, tem-se o $k = 2$. Numa tabela 3 x 5, então, o $k = 3$. Corroborando com Bussab e Morettin (2004, p.77), o autor também afirma que o valor C^* "sempre estará no intervalo de 0 (zero) a 1 (um). Será 0 somente quando houver independência. Será 1 somente quando houver associação perfeita". Com efeito, valores de C^* próximos de 1 indicam uma *associação forte*, enquanto os próximos de 0 indicam uma *associação fraca*. Valores de C^* em torno de 0,5, segundo o autor, podem ser interpretados como *associação moderada*.

Justifica-se aqui que a base de dados da pesquisa não foi apensada, pois configura uma planilha extensa com cerca de 40 páginas. Os mesmos estão disponíveis aos interessados.

3.7 LIMITAÇÕES DO MÉTODO E DAS TÉCNICAS

Como assevera Vergara (2007, p. 59), "todo método de pesquisa tem possibilidades e limitações". Com efeito, levando-se em consideração a metodologia de pesquisa utilizada neste estudo, é conveniente destacar a ocorrência de limitações.

3.7.1 Base de dados cadastrais inconsistente

A primeira dificuldade encontrada ocorreu quando da montagem do banco de dados para envio do questionário eletrônico. Trabalhando-se a partir do cadastro recebido do FNDE observou-se que este estava bastante inconsistente no quesito *e-mail* dos gestores, tanto das Entidades executoras quanto dos CAE. Tal fato contribuiu para uma série de erros de envio.

Ao analisar este cadastro representado inicialmente pelas 5562 Entidades Executoras e seus respectivos 5562, observou-se que não possuíam *e-mail* para envio do questionário eletrônico 274 EEx e 2755 CAE. Os mesmos foram então excluídos do banco de dados inicial e o questionário foi então enviado a 5288 Entidades Executoras e 2807 CAE.

A respeito das organizações da Agricultura familiar trabalhou-se principalmente com o cadastro obtido junto a Unicafe's, pois apenas os estados do Paraná e Minas Gerais enviaram contatos de organizações que fornecem para o PNAE nesses estados. Assim enviou-se o questionário para 467 organizações.

3.7.2 Número de respostas abaixo do esperado

Alguns motivos podem ser alegados para não se obter o número de respostas esperado frente ao tamanho da população pesquisada. Vários podem ser os motivos tais como: falta de tempo, esquecimento (depois respondo), medo em expor dados e informações (embora registrado o sigilo na carta de apresentação), dentre outros.

O retorno recebido foi de 477 questionários até a data utilizada para o encerramento do recebimento das respostas da pesquisa. Destes ainda foram eliminados 6 (seis) respostas nas quais os respondentes possivelmente apenas abriram o questionário e clicaram na opção de enviar, sem assinalar qualquer resposta.

A tabela 9 apresenta uma tabulação que resume o processo de envio do questionário.

Tabela 9 Tabulação dos *e-mails* enviados com o questionário eletrônico

Entidades executoras e Conselhos	Envios	Não visualizados	Visualizados	Clicados	Erros de envio
1º envio	8027	3931	1450	389	2646
2º envio	7496	3896	1429	454	527
3º envio	4871	3434	449	104	65
Organizações da Agricultura Familiar	Envios	Não visualizados	Visualizados	Clicados	Erros de envio
1º envio	467	351	80	29	7
2º envio	402	152	119	35	45
Sub total Agric. Familiar	869	503	199	64	52
TOTAL GERAL	21263		3527	1011	3290

Fonte: *E-mail marketing* – Elaborado pelo autor

Seguindo o alerta de Vergara (2007, p.53) de que não é fácil a obtenção de questionários respondidos e se quiser obter as respostas, em número que seja significativo, deve-se acompanhar sua aplicação. A ferramenta de envio permitiu o monitoramento das respostas e, mesmo após o reenvio, observou-se que poucos foram os que ao menos abriram a mensagem clicando no *link* para acesso ao questionário. Isso motivou uma série de telefonemas às entidades executoras estaduais, conselhos estaduais e organizações da agricultura familiar, mas assim mesmo o retorno ficou aquém do esperado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo destina-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos a partir da realização das pesquisas bibliográfica, documental e de campo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

Apresenta-se a seguir uma análise descritiva da distribuição das respostas ao questionário por região do país, entidade respondente, modelo de gestão adotado e faixa populacional.

A tabela 10 apresenta a distribuição das Entidades que responderam à pesquisa de acordo com a região do país. Observa-se que 50,5% dos respondentes foram Conselhos de Alimentação Escolar, sendo 7(sete) estaduais (1,5%) e 231 municipais (49%). As Entidades executoras aparecem com 42,9% dos respondentes, com 8(oito) estaduais (1,7%) e 194 municipais (41,2%). Para as Organizações da Agricultura Familiar obteve-se um resultado de 31 respondentes (6,6%) do total.

Por região do país o número de respondentes predominou na Região Nordeste com 140 respostas (29,7%), seguida pela região Sul com 129 respostas (27,4%) e pela região Sudeste com 128 respostas (27,2%). A participação foi bem menor na região Centro Oeste com 40 respostas (8,5%) e na região Norte com 34 respostas (7,2%).

Tabela 10 Distribuição dos respondentes de acordo com a região do país e entidade

Entidades	Centro Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		% Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
CAE Estadual	2	0,4	3	0,6					2	0,4	7	1,5
CAE Municipal	18	3,8	75	15,9	18	3,8	62	13,2	58	12,3	231	49,0
EEx Estadual	3	0,6			1	0,2	2	0,4	2	0,4	8	1,7
EEx Municipal	13	2,8	50	10,6	15	3,2	61	13,0	55	11,7	194	41,2
Org AF	4	0,8	12	2,5			3	0,6	12	2,5	31	6,6
% Total	40	8,5	140	29,7	34	7,2	128	27,2	129	27,4	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Quanto ao modelo de gestão adotado, observa-se na tabela 11 que predomina a gestão centralizada do PNAE com 68,2% das respostas, com maior concentração nas regiões Sul com 20,8% do total de respostas, Nordeste com 19,7% e Sudeste com 18,3% do total.

Note-se para o índice de 3,0% do total que apresentam o modelo adotado de terceirização. Cabe aqui esclarecer que este modelo terceirizado não é reconhecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como uma forma regulamentada de gestão para o PNAE. Tanto é que a terceirização não consta das resoluções do Programa mas, resolveu-se abrir a possibilidade para que surgisse tal dado.

Como observa-se na tabela 11, o cálculo do coeficiente de contingência modificado C* apresentou o valor 0,05, indicando, segundo Barbetta (2011), uma associação fraca entre as variáveis região e Modelo de gestão, ou seja, e a região de origem do respondente não influencia no modelo de gestão adotado para o PNAE.

Tabela 11 Distribuição dos respondentes de acordo com a região do país e modelo de gestão adotado

Modelo de Gestão	Centro-oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Centralizada	21	52,5	93	66,4	23	67,6	86	67,2	98	76,0	321	68,2
Escolarizada	10	25,0	22	15,7	9	26,5	19	14,8	16	12,4	76	16,1
Mista	6	15,0	21	15,0	1	2,9	13	10,2	10	7,8	51	10,8
Terceirizada	2	2,5	3	0,7	1	0,0	5	3,9	3	1,6	14	3,0
Não opinaram	1	5,0	1	2,1		2,9	5	3,9	2	2,3	9	1,9
Total	40	100	140	100	34	100	128	100	129	100	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente C* = 0,05

A tabela 12 apresenta que a distribuição dos respondentes concentra-se nos municípios com até 50 mil habitantes com 77,9% das respostas, visto que a maioria dos respondentes compõem-se de entidades municipais. Observa-se um desvio de resposta uma vez que esperava-se que os CAE estaduais e as EEx estaduais, por sua configuração, aparecessem nas faixas populacionais acima de 500 mil habitantes ou até entre os que não opinaram. No entanto, observa-se a distribuição entre todas as faixas populacionais o que pode indicar um erro de resposta ao questionário neste critério.

(continua)

Tabela 12 Distribuição dos respondentes de acordo com a região do país, entidade e faixa populacional

Distribuição	Centro oeste %	Nordeste %	Norte %	Sudeste %	Sul %	Total %
Até 10.000 habitantes	1,5	8,7	2,1	10,4	14,0	36,7
CAE Municipal	0,8	3,4	0,8	4,2	6,2	15,5
EEx Estadual				0,2		0,2
EEx Municipal	0,6	5,3	1,3	5,9	7,2	20,4
Org AF					0,6	0,6
De 10.001 a 20.000 habitantes	1,9	7,4	2,1	4,9	4,9	21,2
CAE Estadual		0,2				0,2
CAE Municipal	0,6	4,2	1,1	1,7	3,0	10,6
EEx Municipal	1,1	2,1	1,1	3,2	1,5	8,9
Org AF	0,2	0,8			0,4	1,5

(conclusão)

Distribuição	Centro oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
	%	%	%	%	%	%
De 20.001 a 50.000 habitantes	2,3	8,3	1,1	4,5	3,8	20,0
CAE Estadual					0,2	0,2
CAE Municipal	1,7	5,7	0,6	2,5	1,1	11,7
EEx Estadual					0,2	0,2
EEx Municipal	0,6	1,7	0,4	1,7	1,7	6,2
Org AF		0,8		0,2	0,6	1,7
De 50.001 a 100.000 habitantes	1,1	2,8	0,4	2,8	1,7	8,7
CAE Municipal	0,4	1,3	0,4	1,9	0,6	4,7
EEx Estadual	0,2					0,2
EEx Municipal	0,4	0,9		0,8	0,8	3,0
Org AF		0,6			0,2	0,8
De 100.001 a 500.000 habitantes	0,2	1,5	1,3	1,9	2,1	7,0
CAE Municipal		0,8	0,8	1,3	1,3	4,2
EEx Estadual			0,2			0,2
EEx Municipal		0,6	0,2	0,6	0,4	1,9
Org AF	0,2				0,4	0,6
Acima de 500.000 habitantes	1,1	0,4	0,2	0,4		2,1
CAE Estadual	0,2	0,2				0,4
CAE Municipal	0,2	0,2		0,2		0,6
EEx Estadual	0,4					0,4
EEx Municipal			0,2			0,2
Org AF	0,2			0,2		0,4
Não opinaram	0,4	0,6		2,3	0,8	4,2
Total	8,5	29,7	7,2	27,2	27,4	100,0

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Na distribuição dos respondentes da pesquisa observa-se que 90,2% dos respondentes correspondem a entidades municipais entre Entidades executoras e CAE. Com menor participação proporcional em relação a população total aparecem as Entidades Executoras estaduais com 8 (oito) respondentes (1,7%) e CAE estaduais com 7 (sete) respondentes (1,5%). No entanto em relação ao total de vinte e sete (27) estados brasileiros as Entidades Executoras estaduais participam com 30% e os CAE estaduais participam com 26% do total dos estados.

A seguir apresenta-se algumas considerações acerca da distribuição dos respondentes.

4.1.1 Considerações em torno da distribuição dos respondentes

1. Observa-se que 77,9% dos respondentes encontram-se em municípios com população de até 50 mil habitantes, nas regiões mais populosas do país Nordeste, Sul e Sudeste, com 84,3% dos respondentes distribuídos nestas regiões. Coincidentemente este número acompanha as estatísticas do Censo do IBGE que assinala exatamente 84,3% da população brasileira distribuída nestas três regiões (IBGE, 2010).
2. Nota-se o predomínio do modelo de gestão centralizada do PNAE com 68,2% das respostas. No entanto, o modelo de terceirização, mesmo que não reconhecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como uma forma regulamentada de gestão para o PNAE, surgiu em 3,0% das respostas. Esse dado indica que o FNDE deve aproximar a gestão nacional do Programa ao local onde o mesmo é executado, a fim de corrigir possíveis desvios, como ora exemplificado.
3. A participação das Organizações da Agricultura Familiar (Org. AF) no estudo, foi abaixo da esperada. Realizaram-se várias tentativas de contatos diretamente com os estados, através das EEx estaduais e CAE estaduais, pois o FNDE não dispõe de base de dados com estas informações.
4. Devido ao baixo índice de resposta desse público, com apenas 6,6% das respostas, o resultado do estudo não pode ser generalizado para todas organizações da agricultura familiar que fornecem ao PNAE. Mesmo assim, os dados colhidos dessas organizações são apresentados, pois representam a opinião das organizações participantes ainda que não possam ser generalizados pelo viés contido na amostra.

Esses números acerca do retorno das respostas apontam para a dificuldade enfrentada na busca da resolução do problema de pesquisa. Devido à inconsistência da

base de dados recebida houve problemas com um número significativo de contatos que apresentaram endereço de e-mail errado ou inexistente. Por esse motivo ocorreram muitos erros de envio das mensagens e retorno das mesmas, contribuindo para a constatação da baixa participação especialmente, das entidades das regiões Norte e Centro-oeste bem como, das Entidades executoras estaduais e Conselhos de alimentação escolares estaduais.

A seguir apresenta-se a análise do processo de compras da agricultura familiar para o PNAE.

4.2 ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PNAE

Apresenta-se a seguir aspectos que detalham o processo de compras da agricultura familiar para o PNAE. Os dados foram obtidos a partir da pesquisa documental e da aplicação do questionário eletrônico e, visam o atendimento do objetivo específico nº 1 da pesquisa.

4.2.1 Apresentação do modelo de compras da agricultura familiar para o PNAE

As compras da agricultura familiar para o PNAE são regidas em seu marco legal pela Lei nº 11947/2009 e pelas Resoluções CD/FNDE 26/2013 e 04/2015.

A Lei 11.947/2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, dispondo em seu artigo 1º que, para seus efeitos, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Pelo artigo 5º da Resolução CD/FNDE 26/2013 ficam definidos quem são os participantes do PNAE, conforme exposto no quadro 12 a seguir:

Participantes do Programa	Atribuições
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Autarquia vinculada ao Ministério da Educação – MEC responsável pela coordenação do PNAE, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros.
Entidade Executora – EEx.: Estados, Municípios, Distrito Federal e escolas federais.	Responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE; pela prestação de contas do Programa; pela oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo 800 horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar; e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.
Conselho de Alimentação Escolar – CAE	Órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Unidade Executora – UEx: entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar	Responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx. em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou.

Quadro 12 Definição dos participantes do PNAE

Fonte: Resolução CD/FNDE 26/2013 – Elaborado pelo autor

O artigo 2º da Lei 11.947/2009 apresenta as diretrizes da alimentação escolar:

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

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

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

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

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009).

Percebe-se na redação desse artigo o direcionamento explícito nos itens I e V que relacionam a busca por uma alimentação saudável e adequada ao seu fornecimento direcionado à agricultura familiar e priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes quilombolas. Também se mostra importante o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis além da promoção do desenvolvimento sustentável. Pelo disposto na lei isto será alcançado com a busca de fornecedores locais para se garantir alimentos de maior qualidade que valorizem hábitos alimentares regionais.

Para garantir o cumprimento destas diretrizes com qualidade, a Lei 11.947/2009 estabelece em seu artigo 12 que os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. Para tanto o artigo 13 estabelece que a aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista.

Na tentativa de se garantir a participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos ao PNAE o artigo 14 da Lei 11947 estabelece e reforça que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas

organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Este artigo estabelece ainda como se dará o processo de compras da agricultura familiar e em que circunstâncias estas poderão ser dispensadas.

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009).

Sobre o modelo adotado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE, a Resolução CD/FNDE 26/2013 em seu artigo 20, apresenta que deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Fica também estabelecido que se a Entidade Executora optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública⁹.

A todo este processo deve ser dada publicidade mensal das informações referentes em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público e também em jornal diário de grande circulação no estado e também, se houver, em jornal de grande circulação municipal ou região onde serão fornecidos os gêneros alimentícios.

Garantido o cumprimento da resolução e dada a devida publicidade, dificilmente os agricultores ou agricultoras familiares, mesmo que isoladamente, não terão acesso ao documento fiscal que os permita comercializar seus produtos, pois é

⁹ Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.

possível se obter em cada município o acesso ao Cadastro de produtor rural (CADPRO) e emitir a Nota Fiscal de Produtor rural (NFP) como pessoa física. Isto por si só já os garantiria o direito a participar deste processo de compras.

No entanto, mesmo que o agricultor possua a NFP, pode-se alegar a inconstância ou a irregularidade no fornecimento por questões logísticas e de infraestrutura do agricultor familiar e ainda, os aspectos sanitários podem ser facilmente apontados pelo ente executor como empecilhos para as compras, pois este detém o controle sobre o organismo de vigilância sanitária local.

Percebe-se então que este artigo, ao mesmo tempo em que busca garantir a participação da agricultura familiar e de suas organizações no fornecimento de alimentos ao PNAE, abre um enorme espaço para justificativas das Entidades executoras do PNAE para o não cumprimento do mínimo exigido.

As condições para dispensa do processo de licitação das compras da agricultura familiar estão regulamentadas pelos artigos 24 a 33 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e normatiza o cumprimento da lei 11947/2009 ao estabelecer, em seu artigo 1º, as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às entidades federais.

O artigo 24 da resolução 26/2013 retrata o exposto no artigo 14 da Lei 11947/2009. A redação dos artigos 25 a 27, 29, 31 e 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, que tratam da chamada pública, dos projetos de venda, do preço e do limite de compra da agricultura familiar, foi alterada pela Resolução nº 4, de 2 de Abril de 2015 conforme exposto em seu artigo 1º.

O artigo 33 da resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece que os produtos alimentícios a serem adquiridos para o alunado do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA do Ministério da Saúde – MS e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Por este artigo os produtos adquiridos para o alunado do PNAE deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, na forma do Termo de Compromisso (ANEXO 1), observando-se a legislação pertinente. As ações nele

previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas Entidades Executoras em âmbito local.

Pela nova redação dada pela Resolução CD/FNDE 04/2015 fica estabelecido para o artigo 25 que a forma de divisão e priorização dos grupos para seleção dos projetos de venda habilitados ao PNAE será a seguinte:

§ 1º - Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

Para cada um destes grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção conforme apresenta o quadro 13.

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes.
II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.
III - os Grupos Formais ¹⁰ (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

Quadro 13 Priorização dos grupos para seleção dos projetos de venda

Fonte: Artigo 25, § 2º da resolução 04/2015 – Elaborado pelo autor.

¹⁰ Para efeitos do disposto neste artigo, serão considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos associados/cooperados das organizações produtivas, no caso do grupo formal, e 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos fornecedores agricultores familiares, no caso de grupo informal, conforme identificação na(s) DAP(s).

Também na nova redação dada pela Resolução CD/FNDE 04/2015, o artigo 26 trata da publicidade dos editais de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios que deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias. Este artigo estabelece que os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente.

Ainda segundo a nova redação dada pela Resolução CD/FNDE 04/2015, o artigo 27 trata das exigências documentais¹¹ para cada tipo de fornecedor, para habilitação dos projetos de venda, conforme apresentado no quadro 14 a seguir:

(continua)

Fornecedores	Exigências documentais
Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo.	I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF; II - o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; III - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante (Anexo IV); IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.
Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo.	I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF; II - o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; III - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes; IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

¹¹ Na ausência ou desconformidade de qualquer desses documentos, fica facultado à Entidade Executora a abertura de prazo para a regularização da documentação.

(conclusão)

Fornecedores	Exigências documentais
Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica.	I - a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ; II - o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias; III - a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; IV - as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente; V - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal; VI - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados; VII - a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados; e VIII - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

Quadro 14 Exigências documentais para os fornecedores do PNAE**Fonte: Artigo 27 da resolução 04/2015 – Elaborado pelo autor.**

Sobre a definição do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, ele será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado, conforme determina a nova redação do artigo 29 da resolução CD/FNDE 26/2013. O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando feiras do produtor da agricultura familiar.

O artigo 32 resolução CD/FNDE 26/2013 em sua nova redação estabelece que o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar/ano/entidade executora, e obedecerá as seguintes regras:

I - Para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados deverão respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/EEx.

II - Para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado será o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:

Valor máximo a ser contratado = nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica x R\$ 20.000,00.

Ainda de forma complementar, a resolução CD/FNDE 04/2015 apresenta diversos modelos, em seus anexos, que tem finalidade de orientar o trabalho das Entidades Executoras na construção do processo de compras da agricultura familiar, conforme resumido no quadro 15 a seguir:

Anexos resolução 04/2015	Modelos
Anexo I	Modelo para abertura de chamada pública
Anexo II	Modelo proposto de contrato de venda
Anexo III	Modelo proposto de pesquisa de preço
Anexo IV	Modelo de projeto de venda

Quadro 15 Anexos da Res. CD/FNDE 04/2015

Fonte: Resolução CD/FNDE 04/2015 – Elaborado pelo autor.

A partir dessa pesquisa documental sobre os normativos que regem o Programa Nacional de Alimentação Escolar, pode-se observar que as normas do PNAE, ao mesmo tempo que buscam garantir a participação da agricultura familiar como fornecedora de alimentos ao Programa, deixam lacunas para justificativas das entidades executoras para o não cumprimento do mínimo exigido. Exemplo dessas lacunas é que a Entidade executora pode alegar a inconstância ou a irregularidade no fornecimento ou mesmo, que os produtos não atendem às exigências sanitárias estabelecidas.

Observa-se também que os normativos do Programa são extensos e complexos para o entendimento do grande público. Acabam assim burocratizando e dificultando a execução e a gestão das compras da agricultura familiar.

A seguir apresenta-se a percepção dos gestores que responderam à pesquisa sobre o processo de compras da agricultura familiar.

4.2.2 A percepção dos respondentes sobre o modelo de compras da agricultura familiar para o PNAE

Complementarmente à pesquisa documental sobre as compras da agricultura familiar, analisa-se a seguir as percepções demonstradas pelos respondentes da pesquisa em torno de aspectos inerentes a este processo, iniciando-se pela confiabilidade e transparência.

4.2.2.1 A confiabilidade e transparência do processo de compras

Apresenta-se nas tabelas 13 e 14 a percepção dos respondentes à pergunta: O processo de compras da agricultura familiar é transparente e confiável?

Na distribuição das respostas por região à pergunta observa-se ampla concordância com a transparência e confiabilidade no processo de compras da agricultura familiar para o PNAE. Observa-se uma discordância maior nas respostas atribuídas pela região Nordeste do país com 22,9%.

Tabela 13 O processo de compras é transparente e confiável? por região.

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro-Oeste	36	90,0	4	10,0	40	100
Norte	29	85,3	5	14,7	34	100
Nordeste	108	77,2	32	22,8	140	100
Sul	119	92,3	10	7,7	129	100
Sudeste	114	89,1	14	10,9	128	100
Total	406	86,2	65	13,8	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Para as respostas atribuídas pelas entidades observa-se também ampla concordância no cômputo geral, mas apresenta-se um índice de discordância de 19,4% para as respostas dos CAE municipais e de 32,3% para as respostas das Organizações da agricultura familiar.

Tabela 14 O processo de compras é transparente e confiável? por Entidade.

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	7	100,0			7	100
CAE Municipal	186	80,6	45	19,4	231	100
EEx Estadual	8	100,0			8	100
EEx Municipal	184	94,9	10	5,1	194	100
Org AF	21	67,7	10	32,3	31	100
Total	406	86,2	65	13,8	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Percebe-se pelo demonstrado nos números que não há unanimidade sobre a confiabilidade e a transparência do processo de compras da agricultura familiar. Mesmo que a maioria concorde com essa afirmação é necessário se dar atenção aos 22,8% dos respondentes do Nordeste e também aos 32,3% das organizações da agricultura familiar que discordam dessa afirmação.

Esse tema da transparência voltará a aparecer quando olharmos as respostas à questão aberta da pesquisa, indicando que deve haver um cuidado especial ao tratar das informações em torno das compras da agricultura familiar para o PNAE.

4.2.2.2 O conceito do processo de compras da agricultura familiar

Outro aspecto levantado pela pesquisa foi a percepção dos respondentes quanto ao conceito atribuído ao processo de compras da agricultura familiar.

A tabela 15 mostra que para 59,7% dos respondentes o processo é “Bom”, com destaque para a região Sul com 68,2%. O conceito “Ótimo” é atribuído por 19,3%. Para 16,6% o processo é “Ruim” para 4,5% é “Péssimo”. As maiores avaliações negativas do processo de compras foram atribuídas pelas regiões Norte e Nordeste, com 20,6% e 26,4% respectivamente avaliando como ruim.

O cálculo do coeficiente de contingência modificado C^* , segundo Barbetta (2011), obteve o valor 0,05, indicando uma associação fraca entre as variáveis região e conceito do processo atual de compras da agricultura familiar. Isso significa, na prática, em relação aos objetivos da pesquisa, que independentemente da região de localização do respondente, não há atuação desta sobre o conceito atribuído ao processo de compras.

Tabela 15 Conceito do processo atual de compras da AF por região

Regiões	Péssimo		Ruim		Bom		Ótimo		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Centro-Oeste	3	7,5	6	15,0	20	50,0	11	27,5	40	100
Norte	2	5,9	7	20,6	19	55,9	6	17,6	34	100
Nordeste	8	5,7	37	26,4	75	53,6	20	14,3	140	100
Sul	1	0,8	10	7,8	88	68,2	30	23,3	129	100
Sudeste	7	5,5	18	14,1	79	61,7	24	18,8	128	100
Total	21	4,5	78	16,6	281	59,7	91	19,3	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente $C^* = 0,05$

A atribuição do conceito ao processo de compras por parte das entidades respondentes, apresentada na tabela 16, aponta ampla predominância para “Bom” com

59,7% e para “Ótimo” 19,3%, num total de 79% entre os dois conceitos, denotando uma avaliação bastante positiva por parte das entidades participantes do PNAE. O somatório entre os conceitos “Ruim” e “Péssimo” fica em 21,1%, sendo que a pior avaliação percentual ficou por conta dos CAE estaduais com 42,9% de avaliação “Ruim”.

Tabela 16 Conceito do modelo atual de compras da AF por Entidade

Entidades	Péssimo		Ruim		Bom		Ótimo		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
CAE Estadual			3	42,9	4	57,1			7	100
CAE Municipal	12	5,2	41	17,7	137	59,3	41	17,7	231	100
EEx Estadual			1	12,5	2	25,0	5	62,5	8	100
EEx Municipal	7	3,6	30	15,5	115	59,3	42	21,6	194	100
Org AF	2	6,5	3	9,7	23	74,2	3	9,7	31	100
Total	21	4,5	78	16,6	281	59,7	91	19,3	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Esses resultados podem contribuir para a resolução dos objetivos e do problema de pesquisa, pois sinalizam para um cenário e um ambiente positivo em torno da execução do Programa. Isso pode favorecer a adoção de medidas e de novos parâmetros de acompanhamento da gestão do PNAE.

4.2.2.3 O percentual de compras da agricultura familiar

Apresenta-se na sequência a percepção dos respondentes quanto ao percentual de compras da agricultura familiar. Trata-se de aspecto importante do PNAE, pois o mínimo de 30% a serem adquiridos da agricultura familiar, como apresentado anteriormente, é regido pela Lei 11947/2009.

A tabela 17 demonstra a distribuição da porcentagem de compras da agricultura familiar por região do país. As compras da agricultura familiar concentram-se na faixa entre 20% e 30% nas regiões Centro Oeste (40,0%), Norte (41,2%) Nordeste (48,6%). A faixa dos que compram acima dos 30% aparece com destaque nas regiões Sul (61,2%) e Sudeste (41,4%). Se tomarmos o somatório destas duas faixas para cada região temos Centro Oeste 65,0%, Norte 61,8%, Nordeste 73,6%, Sul 91,4% e Sudeste 72,7%.

No resultado geral, a tabela 17 aponta que destacam-se as faixas dos que compram entre 20% e 30% com 37,6% das respostas e a faixa dos que compram acima dos 30% mínimos exigidos por lei com 39,1% das respostas, totalizando 76,7% para estas duas faixas. Percebe-se com isto que há um índice de compras da agricultura familiar bastante elevado distribuído por todo o país.

No entanto, destaca-se do ponto de vista negativo que, 5,9% afirmam comprar menos de 10% e, 11,3% compram entre 10% e 20%. Também apresenta-se que 3,0% afirmam que não se compra nada da agricultura familiar e outros 3,2% não sabem se há compras da agricultura familiar ou não.

O cálculo do coeficiente de contingência modificado C^* apresentou, segundo Barbetta (2011), uma associação fraca entre as variáveis região e porcentagem de compras da agricultura familiar com o valor 0,05. Isso indica que a região não exerce influência positiva ou negativa sobre a porcentagem de compras da agricultura familiar.

Tabela 17 Porcentagem de compras da AF por Região do país

% compras da Ag. Familiar por Região	Centro oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Total	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Compra-se menos que 10%	3	7,5	7	20,6	9	6,4	2	1,6	7	5,5	28	5,9
Compra-se entre 10% e 20%	8	20,0	6	17,6	15	10,7	8	6,2	16	12,5	53	11,3
Compra-se entre 20% e 30%	16	40,0	14	41,2	68	48,6	39	30,2	40	31,3	177	37,6
Compra-se acima de 30%	10	25,0	7	20,6	35	25,0	79	61,2	53	41,4	184	39,1
Não se compra nada	1	2,5			8	5,7			5	3,9	14	3,0
Não sabe	2	5,0			5	3,6	1	0,8	7	5,5	15	3,2
Total	40	100	34	100	140	100	129	100	128	100	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente $C^* = 0,05$

Em consonância com o tema, a tabela 18 apresenta a porcentagem de compras da agricultura familiar relacionada ao modelo de gestão adotado para o PNAE. Observa-se que a maioria dos que adotam a gestão centralizada, ou seja, 43,3% compram acima dos 30%. Já para os de adoção do modelo de gestão escolarizada a maioria com 38,2% afirmam comprar entre 20% e 30%. O mesmo se repete com os que adotam a gestão mista com 41,2% nesta faixa entre 20% e 30%.

Para a gestão terceirizada o índice aparece empatado com 28,6% para as faixas que compram entre 10% e 20% e para a faixa entre 20% e 30%. Este índice pode advertir para uma tendência de que este modelo de gestão terceirizado existente, mesmo que não reconhecido pelo FNDE, direcione para um menor nível de atendimento da porcentagem mínima de compras da agricultura familiar.

Da mesma forma, o cálculo do coeficiente de contingência modificado C* apresentou, uma associação fraca entre as variáveis “Modelo de gestão” e “porcentagem de compras da agricultura familiar” com o valor 0,05. Essa associação fraca corrobora com os números da pesquisa que apontam uma concentração das compras da agricultura familiar na faixa entre 20% e 30% para todos os modelos de gestão.

Tabela 18 Porcentagem de compras da AF por Modelo de gestão do PNAE adotado

% compras da Ag. Familiar por modelo de gestão	Centralizada		Escolarizada		Mista		Terceirizada		Total	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Compra-se menos que 10%	23	7,2	2	2,6	3	5,9			28	5,9
Compra-se entre 10% e 20%	28	8,7	16	21,1	5	9,8	4	28,6	53	11,3
Compra-se entre 20% e 30%	118	36,8	29	38,2	21	41,2	4	28,6	177	37,6
Compra-se acima de 30%	139	43,3	21	27,6	19	37,3	2	14,3	184	39,1
Não se compra nada	7	2,2	4	5,3	1	2,0	2	14,3	14	3,0
Não sabe	6	1,9	4	5,3	2	3,9	2	14,3	15	3,2
Total	321	100	76	100	51	100	14	100	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente C* = 0,05

Pela tabela 19 demonstra-se a distribuição da porcentagem das compras da agricultura familiar de acordo com a faixa populacional. Ao mesmo tempo que 78% dos respondentes encontram-se em municípios com até 50 mil habitantes, percebe-se positivamente que as maiores frequências para o percentual de compras da agricultura familiar, estão dispersas nessa faixa populacional, com os percentuais entre 20% e 30% e os que compram acima de 30%.

Tabela 19 Porcentagem de compras da AF por Faixa populacional

% compras da agricultura familiar por Faixa populacional	Compra-se menos que 10%		Compra-se entre 10% e 20%		Compra-se entre 20% e 30%		Compra-se acima de 30%		Não se compra nada	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Até 10.000 habitantes	11	6,4	16	9,2	58	33,5	74	42,8	7	4,0
10.001 a 20.000 habitantes	6	6,0	13	13,0	36	36,0	42	42,0	2	2,0
20.001 a 50.000 habitantes	5	5,3	11	11,7	43	45,7	29	30,9	2	2,1
50.001 a 100.000 habitantes	4	9,8	4	9,8	17	41,5	14	34,1	1	2,4
100.001 a 500.000 habitantes	2	6,1	3	9,1	14	42,4	14	42,4		0,0
Acima de 500.000 habitantes			3	30,0	3	30,0	3	30,0	1	10,0

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

4.2.2.4 Aspectos gerais do processo de compras da agricultura familiar

Concernente ao processo de compras da agricultura familiar a tabela 20 nos apresenta o nível de concordância sobre diversos aspectos correlatos. Dos respondentes, 88,1% concordam que as EEx fornecem as informações e documentos sobre a execução do PNAE aos CAE. Para 85,3% as informações das prestações de contas das EEx são suficientes e claras. 86,6% concordam com a forma de abertura da chamada pública. Para 85,5% os critérios de seleção e priorização das propostas de venda são objetivos e claros. 85,8 % entendem que o modelo de gestão adotado pela

EEx está adequado e 84,5% concordam que o modelo de gestão favorece as compras da agricultura familiar para o PNAE. O CAE é informado do repasse mensal de recursos para 81,9% dos respondentes e para 91,7% os recursos são utilizados exclusivamente para compra de alimentos.

Tabela 20 Nível de concordância sobre aspectos gerais do processo de compras

	Concordam		Discordam		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
A EEx fornece ao CAE todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE	415	88,1	56	11,9	471	100
As informações das prestações de contas da EEx são suficientes e claras	402	85,3	69	14,6	471	100
A forma de abertura da chamada pública está adequada	408	86,6	63	13,4	471	100
Os critérios de seleção e priorização das propostas de venda são objetivos e claros	403	85,5	68	14,5	471	100
O modelo de gestão adotado pela EEx está adequado	404	85,8	67	14,2	471	100
O modelo de gestão favorece as compras da agricultura familiar para o PNAE	398	84,5	73	15,5	471	100
O CAE é informado do repasse Mensal de recursos	386	81,9	85	18,0	471	100
Os recursos são utilizados exclusivamente para compra de alimentos	432	91,7	39	8,3	471	100
A EEx faz tudo sozinha sem a participação do CAE	162	34,4	309	65,6	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

De maneira geral a avaliação do processo é positiva e aponta para um bom desempenho da gestão do PNAE, no entanto na avaliação geral para 34,4% dos respondentes a Entidade Executora faz tudo sozinha sem a participação do CAE. De modo geral, mesmo com o auto índice de avaliação positiva, este aspecto merece ser melhor estudado, pois como destacado na tabela 21, em todas as regiões brasileiras percebe-se que o fenômeno ocorre com uma percentagem relevante variando de 32,5% para a região Sul a 41,2% para a região Norte.

Tabela 21 A Entidade Executora faz tudo sozinha sem a participação do CAE

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	13	32,5	27	67,5	40	100
Norte	14	41,2	20	58,8	34	100
Nordeste	51	36,4	89	63,6	140	100
Sul	42	32,5	87	67,5	129	100
Sudeste	42	32,8	86	67,2	128	100
Total	162	34,4	309	65,6	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

4.2.2.5 A participação das Organizações da agricultura familiar no processo de compras para o PNAE

Outro aspecto que foi destacado pela pesquisa diz respeito à avaliação da participação das Organizações da Agricultura Familiar no PNAE. A percepção dos respondentes é positiva conforme nos mostra a tabela 22.

Para 57,1% dos respondentes as Org. AF participam do Conselho de Alimentação Escolar. Segundo os respondentes há participação das Org. AF em processos decisivos do PNAE como a elaboração da chamada pública 63,5%, a formação de preços 61,8% e demais decisões sobre as compras da Agricultura familiar 61,6%.

Tabela 22 Participação das Organizações da agricultura familiar (Org.AF) no PNAE

	Concordam		Discordam		Total %
	Frequência	%	Frequência	%	
As Org. AF participam do CAE	269	57,1	202	42,9	100
As Org. AF participam da elaboração da chamada pública	299	63,5	172	36,6	100
As Org. AF participam da formação de preços	291	61,8	180	38,2	100
As Org. AF participam das decisões sobre as compras da Agricultura familiar	290	61,6	181	38,4	100
As Org. AF podem contribuir para melhorar a execução do PNAE	432	91,7	39	8,3	100
As Org. AF não acompanham a execução do PNAE	177	37,6	294	62,4	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Todavia, há espaço para ampliar e qualificar esta participação, pois 42,9 afirmam que as Organizações da Agricultura Familiar não participam do CAE, ao mesmo tempo que 37,6% afirmam que elas não acompanham a execução do PNAE e 91,7% entendem que estas organizações podem contribuir para melhorar a execução do PNAE.

4.2.2.6 O limite de compras da agricultura familiar para o PNAE

Este tópico aborda especificamente o limite de compras da agricultura familiar para o PNAE que atualmente está estabelecido em R\$ 20 mil reais/DAP individual/ano.

Ao observarmos na tabela 23 as respostas por região do país e por entidade respondente, nota-se que na Região Sul 66,7% das Organizações da agricultura familiar concordam, enquanto os que discordam da manutenção deste limite atual são 58,3% na região Nordeste e 66,7% na região Sudeste. Para as Entidades executoras municipais, na região Centro-oeste há um empate com 46,2%. A maioria destas entidades concorda nas regiões Nordeste com 52% e Sul com 54,5% enquanto que a maioria discorda nas regiões Norte com 53,3% e Sudeste com 49,2%.

Já os Conselhos de alimentação escolar municipais apresentam concordância com a manutenção do limite na região Nordeste com 54,7%. Há um empate na região Norte e nas regiões Centro-oeste 50,0%, Sul 50% e Sudeste 48,4% prevaleceu a discordância. Por sua vez os Conselhos de alimentação Escolar estaduais em sua maioria discordam da manutenção do limite em todas as regiões.

Percebe-se o quanto é controverso este ponto, pois observa-se quase um empate quando indaga-se sobre a manutenção do limite atual onde 48,2% concordam e 45,4% discordam, além de 6,4% que não opinaram.

Tabela 23 O limite deve ser rígido e mantido em R\$ 20 mil por DAP/pessoa física/ano

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual			1	50,0	1	50,0	100
CAE Municipal	8	44,4	9	50,0	1	5,6	100
EEx Estadual	1	33,3	1	33,3	1	33,3	100
EEx Municipal	6	46,2	6	46,2	1	7,7	100
Org AF	2	50,0	1	25,0	1	25,0	100
CENTRO OESTE	17	42,5	18	45,0	5	12,5	100
CAE Municipal	8	44,4	8	44,4	2	11,1	100
EEx Estadual			1	100,0			100
EEx Municipal	7	46,7	8	53,3			100
NORTE	15	44,1	17	50,0	2	5,9	100
CAE Estadual	1	33,3	2	66,7			100
CAE Municipal	41	54,7	29	38,7	5	6,7	100
EEx Municipal	26	52,0	19	38,0	5	10,0	100
Org AF	5	41,7	7	58,3			100
NORDESTE	73	52,1	57	40,7	10	7,1	100
CAE Estadual			2	100,0			100
CAE Municipal	25	43,1	29	50,0	4	6,9	100
EEx Estadual	1	50,0	1	50,0			100
EEx Municipal	30	54,5	25	45,5			100
Org AF	8	66,7	3	25,0	1	8,3	100
SUL	64	49,6	60	46,5	5	3,9	100
CAE Municipal	27	43,5	30	48,4	5	8,1	100
EEx Estadual	2	100,0					100
EEx Municipal	28	45,9	30	49,2	3	4,9	100
Org AF	1	33,3	2	66,7			100
SUDESTE	58	45,3	62	48,4	8	6,3	100
Total Geral	227	48,2	214	45,4	30	6,4	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Na tabela 24 observa-se que o painel de respostas se altera ao se perguntar se o limite deveria continuar rígido mas ser aumentado, com o resultado geral mostrando que 54,1% concordam e 39,9% discordam dessa proposta.

Maiores interessadas no Programa as Organizações da agricultura familiar manifestam-se favoravelmente a um possível aumento exceto nas regiões centro-oeste onde apenas 25% concordam e na região Norte onde não houve respostas do setor. Estas entidades nas demais regiões Nordeste 83,3%, Sul 58,3% e Sudeste 66,7% concordam com o aumento do teto. As EEx municipais concordam com o aumento apresentando 61,5% no centro-oeste, 46% no Nordeste, 50,9% no Sul e 60,7% no Sudeste. Apenas na região Norte há uma maior discordância com 60%. Também discordam deste aumento 66,7% EEX estaduais do centro-oeste, ou seja, duas das três que correspondem à região.

Tabela 24 O limite deve ser rígido mas aumentado dos atuais R\$ 20 mil por DAP/pessoa física/ano

(continua)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual	1	50,0			1	50,0	100
CAE Municipal	9	50,0	8	44,4	1	5,6	100
EEx Estadual	1	33,3	2	66,7			100
EEx Municipal	8	61,5	5	38,5			100
Org AF	1	25,0	2	50,0	1	25,0	100
CENTRO OESTE	20	50,0	17	42,5	3	7,5	100
CAE Municipal	9	50,0	7	38,9	2	11,1	100
EEx Estadual			1	100,0			100
EEx Municipal	6	40,0	9	60,0			100
NORTE	15	44,1	17	50,0	2	5,9	100
CAE Estadual	3	100,0					100
CAE Municipal	38	50,7	33	44,0	4	5,3	100
EEx Municipal	23	46,0	22	44,0	5	10,0	100
Org AF	10	83,3	2	16,7			100
NORDESTE	74	52,9	57	40,7	9	6,4	100
CAE Estadual	1	50,0	1	50,0			100
CAE Municipal	37	63,8	16	27,6	5	8,6	100
EEx Estadual	1	50,0	1	50,0			100
EEx Municipal	28	50,9	25	45,5	2	3,6	100
Org AF	7	58,3	4	33,3	1	8,3	100
SUL	74	57,4	47	36,4	8	6,2	100

(conclusão)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Municipal	31	50,0	26	41,9	5	8,1	100
EEx Estadual	2	100,0					100
EEx Municipal	37	60,7	23	37,7	1	1,6	100
Org AF	2	66,7	1	33,3			100
SUDESTE	72	56,3	50	39,1	6	4,7	100
Total Geral	255	54,1	188	39,9	28	5,9	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

A tabela 25 nos mostra que há interesse na flexibilização controlada do limite de compras da agricultura familiar. No cômputo geral 67,1% concordam e 27% discordam da flexibilização em situações que sejam pré-estabelecidas. No entanto, há discordâncias que aparecem nas EEx estaduais do Centro-oeste com 66,7%, do Sul e Sudeste com 50% e para os CAE estaduais do Nordeste com 66,7% de discordância da flexibilização do limite.

Tabela 25 O limite deve ser flexível, podendo ser excedido em situações pré-definidas

(continua)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual	1	50,0			1	50,0	100
CAE Municipal	14	77,8	4	22,2			100
EEx Estadual	1	33,3	2	66,7			100
EEx Municipal	11	84,6	2	15,4			100
Org AF	2	50,0	1	25,0	1	25,0	100
CENTRO OESTE	29	72,5	9	22,5	2	5,0	100
CAE Municipal	13	72,2	3	16,7	2	11,1	100
EEx Estadual	1	100,0					100
EEx Municipal	12	80,0	2	13,3	1	6,7	100
NORTE	26	76,5	5	14,7	3	8,8	100
CAE Estadual	1	33,3	2	66,7			100
CAE Municipal	49	65,3	21	28,0	5	6,7	100
EEx Municipal	24	48,0	21	42,0	5	10,0	100
Org AF	8	66,7	4	33,3			100
NORDESTE	82	58,6	48	34,3	10	7,1	100

(conclusão)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual	2	100,0					100
CAE Municipal	46	79,3	7	12,1	5	8,6	100
EEx Estadual	1	50,0	1	50,0			100
EEx Municipal	36	65,5	18	32,7	1	1,8	100
Org AF	8	66,7	3	25,0	1	8,3	100
SUL	93	72,1	29	22,5	7	5,4	100
CAE Municipal	39	62,9	18	29,0	5	8,1	100
EEx Estadual	1	50,0	1	50,0			100
EEx Municipal	44	72,1	16	26,2	1	1,6	100
Org AF	2	66,7	1	33,3			100
SUDESTE	86	67,2	36	28,1	6	4,7	100
Total Geral	316	67,1	127	27,0	28	5,9	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Mesmo com as diferenças de opinião sobre o limite máximo de compras da agricultura familiar, ao serem aventados sobre a possibilidade de não haver um teto a percentagem de discordância foi bastante elevada em todas as regiões com um resultado geral onde 30,6% concordam e 62,4% discordam, como mostra a tabela 26. Somente nas regiões Sul e Centro-oeste há uma certa concordância de 50% para os CAE estaduais. De duas respostas em três possíveis, para estas regiões, uma delas foi concordante.

Tabela 26 Não deve haver limite máximo por DAP/pessoa física/ano

(continua)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual	1	50,0			1	50,0	100
CAE Municipal	4	22,2	12	66,7	2	11,1	100
EEx Estadual	1	33,3	2	66,7			100
EEx Municipal	3	23,1	10	76,9			100
Org AF	2	50,0	1	25,0	1	25,0	100
CENTRO OESTE	11	27,5	25	62,5	4	10,0	100
CAE Municipal	7	38,9	9	50,0	2	11,1	100
EEx Estadual			1	100,0			100
EEx Municipal	7	46,7	8	53,3			100
NORTE	14	41,2	18	52,9	2	5,9	100

(conclusão)

Entidade/Região	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	
CAE Estadual	1	33,3	2	66,7			100
CAE Municipal	13	17,3	58	77,3	4	5,3	100
EEx Municipal	15	30,0	29	58,0	6	12,0	100
Org AF	4	33,3	7	58,3	1	8,3	100
NORDESTE	33	23,6	96	68,6	11	7,9	100
CAE Estadual	1	50,0	1	50,0			100
CAE Municipal	15	25,9	37	63,8	6	10,3	100
EEx Estadual			2	100,0			100
EEx Municipal	17	30,9	37	67,3	1	1,8	100
Org AF	4	33,3	7	58,3	1	8,3	100
SUL	37	28,7	84	65,1	8	6,2	100
CAE Municipal	21	33,9	35	56,5	6	9,7	100
EEx Estadual			2	100,0			100
EEx Municipal	27	44,3	32	52,5	2	3,3	100
Org AF	1	33,3	2	66,7			100
SUDESTE	49	38,3	71	55,5	8	6,3	100
Total Geral	144	30,6	294	62,4	33	7,0	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Por se tratar de um ponto que mexe com interesses financeiros e comerciais, percebe-se que há maturidade e responsabilidade das entidades com a gestão do Programa e que a falta de um teto para as compras da agricultura familiar pode ser entendido como preocupante para o bom andamento do Programa. Até mesmo a maioria das organizações da agricultura familiar discordam da inexistência desse teto que limite as compras.

4.2.3 Considerações sobre as compras da agricultura familiar para o PNAE

Apresenta-se a seguir, considerações sobre os pontos analisados neste tópico acerca das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a saber:

1. O acesso ao documento fiscal que permita aos agricultores familiares vender legalmente seus produtos pode se dar através do Cadastro de produtor rural (CADPRO) e da Nota Fiscal de Produtor rural (NFP). Entretanto, mesmo de posse da NFP, pode-se alegar a inconstância ou a irregularidade no fornecimento e ainda, os aspectos sanitários podem ser apontados pelo ente executor, que detém o controle sobre o órgão de vigilância sanitária local, como empecilhos para as compras.
2. A análise documental sobre as normas do PNAE demonstrou que, ao passo que buscam garantir a participação da agricultura familiar, normatizando e regulamentando o fornecimento de alimentos ao PNAE, deixam lacunas para justificativas das entidades executoras do PNAE para o não cumprimento do mínimo exigido. Essas justificativas podem ocorrer com alegação de inconstância no fornecimento ou pelo não atendimento de aspectos sanitários.
3. Observa-se ampla concordância com a transparência e confiabilidade no processo de compras da agricultura familiar para o PNAE com uma avaliação positiva que aponta para um bom desempenho da gestão do PNAE. No entanto, para 34,4% dos respondentes a Entidade executora faz tudo sozinha sem a participação do CAE. Essa avaliação pode significar que o fenômeno ocorre de forma acentuada no Programa e merece ser melhor estudado.
4. Sobre a porcentagem de compras da agricultura familiar, o resultado geral aponta que destacam-se as faixas dos que compram entre 20% e 30% com 37,6% das respostas e a faixa dos que compram acima dos 30% mínimos exigidos por lei com 39,1% das respostas. No entanto, é preciso destacar também que 11,3% compram entre 10% e 20%, que um percentual de 5,9% compram menos de 10%, outros 3,0% afirmam que não se compra nada da agricultura familiar e outros 3,2% não sabem se ocorrem essas compras. Ou seja, pelo apontado na pesquisa 60,9% dos respondentes compram menos do que o mínimo exigido pela legislação. Cabe um diagnóstico que aprofunde o conhecimento de como este índice efetivamente se comporta.

5. Ao mesmo tempo que 85,8 % entendem que o modelo de gestão adotado pela entidade executora está adequado e 84,5% concordam que o modelo de gestão adotado favorece as compras da agricultura familiar para o PNAE, o índice de respostas mais elevado foi de 43,3% entre os que adotam a gestão centralizada e afirmam comprar acima dos 30% exigidos. Esse número pode sugerir que o modelo de gestão adotado influencia no processo e talvez não esteja tão adequado e não colabore tanto com as compras da agricultura familiar como afirmado.
6. A pesquisa trouxe dados sobre a gestão terceirizada mesmo que este modelo terceirizado não seja reconhecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como uma forma regulamentada de gestão para o PNAE. Os índices aparecem com 28,6% tanto para as faixas que compram entre 10% e 20%, como para a faixa entre 20% e 30%. Este índice pode advertir para uma tendência de que este modelo de gestão terceirizado existente, mesmo que não reconhecido pelo FNDE, direcione para um menor nível de atendimento da porcentagem mínima de compras da agricultura familiar.
7. Mesmo com uma avaliação positiva sobre a participação das Organizações da Agricultura Familiar nas decisões sobre as compras da agricultura familiar e no PNAE em geral, há um espaço que necessariamente deve ser ampliado e qualificado com essa participação.
8. O limite máximo de R\$ 20 mil/ano para compras da agricultura familiar mostra-se controverso. Ao mesmo tempo em que as opiniões encontram-se divididas sobre sua manutenção, observa-se o interesse na flexibilização controlada do limite atual. A maioria discorda quando aventados sobre a possibilidade de não haver um teto o que demonstra maturidade e responsabilidade das entidades com a gestão do Programa e que a falta de um teto para as compras da agricultura familiar pode ser entendido como preocupante para o bom andamento do Programa.

Essa subseção apresentou os aspectos inerentes ao processo de compras da agricultura familiar bem como, as percepções dos gestores respondentes e as considerações acerca das respostas. A subseção seguinte abordará os aspectos referentes às prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.3 ANALISE DO MODELO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DO PNAE

Dando sequência a apresentação dos resultados, no sentido de atender ao objetivo específico nº 2 da pesquisa, demonstra-se a seguir aspectos das prestações de contas das compras da agricultura familiar para o PNAE. Passo seguinte às compras, o entendimento de como devem ocorrer as consequentes prestações de contas é necessário para que se consiga ter a compreensão geral do funcionamento do Programa. Os dados também foram obtidos a partir da pesquisa documental e das respostas ao questionário eletrônico visando o atendimento do objetivo específico nº 2 da pesquisa.

4.3.1 Apresentação das regras para prestações de contas do PNAE

Pelo disposto no artigo 5º da Lei 11947/2009, os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às escolas federais pelo FNDE. A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica e deverão ser incluídos nos orçamentos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Pelo artigo 8º da mesma lei, fica estabelecido que os estados, o Distrito Federal e os municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos e a autoridade responsável pela prestação de contas que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, será responsabilizada na forma da lei.

A Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012 estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas.

Pelo disposto no artigo 44 da Resolução CD/FNDE nº 2/2012 e suas alterações, a prestação de contas a ser realizada pela Entidade Executora consiste na comprovação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa, quanto aos recursos financeiros repassados de cada exercício e ao cumprimento dos aspectos técnicos. A prestação de contas deve ser lançada pela Entidade executora no SIGPC Contas *online* até o dia 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse.

O quadro 16, extraído do questionário do gestor do PNAE (ANEXO 2), apresenta o bloco de questões destinado ao gestor da Entidade executora responder sobre as compras da agricultura familiar no SIGPC Contas *online*.

PNAE para SIGPC Bloco de questões do Gestor
<p>6) Houve a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural? <input type="checkbox"/> 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. <input type="checkbox"/> 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. <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>Subcampo (Esse subcampo 6.1 somente deverá aparecer se o gestor marcar o segundo ou o terceiro item da questão 6)</p> <p>6.1) Justifique o motivo: (Pode marcar mais de um) <input type="checkbox"/> impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; <input type="checkbox"/> inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; <input type="checkbox"/> condições higiênico-sanitárias inadequadas <input type="checkbox"/> outros: _____ (Abrir campo para preenchimento obrigatório com limite de 70 caracteres)</p>
<p>7) A forma de aquisição dos alimentos oriundos da Agricultura Familiar foi realizada por chamada pública? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>

Quadro 16 Questões sobre as compras da agricultura familiar para a EEx responder no SIGPC
Fonte: FNDE

Observa-se, pela análise documental, que a informação prestada sobre as compras da agricultura familiar limita-se a somente 3(três) questões que, ao nosso ver, não condiz com a necessidade de transparência e a importância que deve ser dada ao PNAE. Tal limitação aponta para a necessidade de se reformular os sistemas de prestações de contas, para que possam ser municiados de maiores detalhes sobre a execução do Programa.

4.3.2 A percepção dos respondentes sobre as prestações de contas do PNAE

Em complementação à pesquisa documental sobre as prestações de contas das compras da agricultura familiar, apresenta-se a seguir a análise das percepções apresentadas pelos respondentes sobre aspectos que compõe o quadro das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.3.2.1 O conceito sobre o modelo atual das prestações de contas do PNAE

O panorama geral da avaliação conceitual das prestações de contas do PNAE é bastante positivo como apresentado pela tabela 27. O recorte das regiões do país, nos mostra que a avaliação positiva predomina em relação à negativa com destaque para a região sul com 89,9% entre “bom” e “ótimo”, seguida do Sudeste com 80,5%. Nas demais regiões é importante destacar que a avaliação negativa, nos conceitos “ruim” e “péssimo”, ultrapassa a média geral de 19,9%, com 22,5% para o centro-oeste, 23,5% para o Norte e 27,8% para o Nordeste.

Tabela 27 Conceito do modelo atual de prestação de contas por região brasileira

Regiões	Péssimo		Ruim		Bom		Ótimo		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Centro-Oeste	4	10,0	5	12,5	22	55,0	9	22,5	40	100
Norte	3	8,8	5	14,7	21	61,8	5	14,7	34	100
Nordeste	8	5,7	31	22,1	81	57,9	20	14,3	140	100
Sul	3	2,3	10	7,8	87	67,4	29	22,5	129	100
Sudeste	8	6,3	17	13,3	72	56,3	31	24,2	128	100
Total	26	5,5	68	14,4	283	60,1	94	20,0	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente $C^* = 0,05$

A partir do cálculo do coeficiente de contingência modificado C^* indica uma associação fraca entre as variáveis “região” e “conceito do modelo atual de prestação de contas”, com o valor resultante de 0,05 indicando que o conceito atribuído sobre o modelo atual de prestação de contas, não é influenciado pela região em que se encontra o respondente.

Mesmo com 60,1% dos respondentes entendendo que o modelo atual de prestações de contas é bom e 20% ótimo, como nos apresenta a tabela 27, o resultado da pesquisa diz que há 19,9% que acham este modelo ruim ou péssimo. Destaca-se na tabela 28 que há uma avaliação negativa para 42,9% dos CAE estaduais que avaliam o modelo como ruim e 37,5% das EEx estaduais que julgam o modelo entre ruim e péssimo.

Tabela 28 Conceito do modelo atual de prestação de contas por Entidade respondente

Entidades	Péssimo		Ruim		Bom		Ótimo		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
CAE Estadual			3	42,9	3	42,9	1	14,3	7	100
CAE Municipal	14	6,1	34	14,7	135	58,4	48	20,8	231	100
EEx Estadual	1	12,5	2	25,0	5	62,5			8	100
EEx Municipal	8	4,1	26	13,4	120	61,9	40	20,6	194	100
Org AF	3	9,7	3	9,7	20	64,5	5	16,1	31	100
Total	26	5,5	68	14,4	283	60,1	94	20,0	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Deve-se buscar um aprofundamento do porquê as entidades estaduais, tanto executoras quanto conselhos, avaliaram com maior inclinação negativa o processo de prestação de contas do PNAE. Entretanto o cenário positivo apresentado pelas respostas, abre espaço para intervenções que possam qualificar estas prestações de contas do Programa.

4.3.2.2 A clareza das prestações de contas por parte das Entidades Executoras

Relativamente às informações apresentadas nas prestações de contas pelas Entidades executoras, a tabela 29 mostra que a avaliação média geral de 85,3% que concordam com a suficiência e clareza das informações e apenas na região Nordeste, com 22,8%, que a avaliação discordante é maior que a média geral de 14,7%.

Tabela 29 As informações das prestações de contas da EEx são suficientes e claras

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	35	87,5	5	12,5	40	100
Norte	29	85,3	5	14,7	34	100
Nordeste	108	77,2	32	22,8	140	100
Sul	120	93,1	9	6,9	129	100
Sudeste	110	85,9	18	14,1	128	100
Total Geral	402	85,3	69	14,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Também é positivo o ponto de vista das entidades respondentes. Como nos mostra a tabela 30 apenas a avaliação discordante dos CAE municipais e das Organizações da agricultura familiar supera a casa dos 20% e conseqüentemente a média geral de 14,7%.

Tabela 30 As informações das prestações de contas da EEx são suficientes e claras

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	6	85,7	1	14,3	7	100
CAE Municipal	183	79,2	48	20,8	231	100
EEx Estadual	7	87,5	1	12,5	8	100
EEx Municipal	182	93,8	12	6,2	194	100
Org AF	24	77,5	7	22,6	31	100
Total Geral	402	85,3	69	14,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Percebe-se pelos números que, há necessidade de se buscar um modelo que seja mais claro e suficiente para que estes índices sejam ainda mais baixos e, o processo todo ganhe em confiabilidade e segurança em sua execução.

4.3.3 Considerações sobre as prestações de contas do PNAE

A seguir apresenta-se considerações sobre os pontos analisados acerca das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a saber:

1. O bloco de questões destinado ao gestor da Entidade executora sobre as compras da agricultura familiar (ANEXO 2), para lançar no sistema SIGPC Contas *online*, limita a informação prestada sobre as compras da agricultura familiar. Esse modelo de apresentação deve ser revisto, pois não condiz com a necessidade de transparência e a importância que deve ser dada ao Programa.
2. Mesmo com a avaliação positiva do modelo atual de prestações de contas, superior a 80% das respostas obtidas na pesquisa, destaca-se porém, que há uma avaliação negativa para 42,9% dos Conselhos de Alimentação Escolar estaduais

e para 37,5% das Entidades Executoras estaduais que julgam o modelo entre ruim e péssimo. Como o número dessas entidades que responderam a pesquisa fica em torno de 1/3 do total é interessante que este número seja melhor estudado em futuras avaliações do Programa.

3. Sob a ótica das entidades respondentes a avaliação quanto a clareza e suficiência das informações apresentadas nas prestações de contas de modo geral é muito positiva. Mas, a discordância dessa avaliação por parte dos CAE municipais e das Organizações da agricultura familiar supera a casa dos 20% dos respondentes.

Esses dados nos remetem a necessidade de novas avaliações para buscar um melhor entendimento, elevar o nível de transparência e, o processo todo ganhe em confiabilidade e segurança em sua execução.

Também, a limitação da informação que é prestada pelos conselhos, no sistema de gestão das prestações de contas, aponta para a necessidade de se reformular esses sistemas de recebimento das prestações de contas, para que possam ser municiados de maiores detalhes sobre a execução do Programa.

4.4 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PNAE

No intuito de responder ao objetivo específico nº 3, esta subseção apresentará aspectos e normativos sobre a atuação dos conselhos nas prestações de contas do PNAE. Demonstrará ainda as percepções dos respondentes sobre as relações do CAE com as prestações de contas do PNAE e a emissão de seu parecer sobre estas contas. Ela também ajudará a complementar a subseção 2.4.2 do referencial teórico da presente pesquisa que apresentou a configuração e as atribuições do controle social do PNAE.

Compete ao CAE receber o relatório anual de gestão do PNAE que, conforme mencionado anteriormente, deve ter sido lançado pela Entidade executora no SIGPC Contas *online*. O artigo 45 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 determina que esse lançamento ocorra até o dia 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse.

Esse mesmo artigo nº 45, ainda determina que o CAE deve analisar este relatório emitido pela EEx, que estará disponível no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON *online* e, emitir seu parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa no SIGECON *online* até o dia 31 de março.

O quadro 17, extraído do questionário do PNAE a ser respondido pelo CAE (ANEXO 3), nos apresenta o único bloco de questões dedicado ao parecer do CAE sobre as compras da agricultura familiar no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) *online*, da mesma forma como demonstrado na subseção 4.2.1, quando se tratou das prestações de contas e apresentou-se o bloco de questões destinado ao gestor da Entidade executora responder sobre as compras da agricultura familiar.

PNAE para SIGECON Bloco de questões do CAE
<p>6) Houve a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural? <input type="checkbox"/> 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. <input type="checkbox"/> 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. <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Subcampo (Esse subcampo somente deverá aparecer se o gestor marcar o segundo ou o terceiro item da questão 6)</p>
<p>6.1) O CAE considera que a justificativa apresentada no SIGPC pelo gestor é correta? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>7) A forma de aquisição dos alimentos oriundos da Agricultura Familiar foi realizada por chamada pública? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>

Quadro 17 Questões sobre as compras da agricultura familiar para o CAE responder no SIGECON
Fonte: FNDE

Percebe-se o quanto fica limitada a apreciação e o posicionamento dos Conselhos sobre todo o complexo processo de compras da agricultura familiar para o PNAE, pois observa-se aqui que as questões direcionadas ao gestor do CAE são mera repetição dos pontos abordados no questionário de prestação de contas respondido pela EEx no Sistema de Gestão da Prestação de Contas (SIGPC Contas *online*).

4.4.1 A percepção dos respondentes sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar

No sentido de complementar as informações documentais apresenta-se, a seguir, a análise das percepções dos respondentes sobre a atuação dos Conselhos no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.4.1.1 A frequência das reuniões do CAE

A tabela 31 nos mostra que as frequências de reuniões do CAE que predominam para todas as regiões são a mensal e a bimestral, acompanhando o índice geral da pesquisa de 24,8% para frequência mensal e 24,0% para bimestral. Exceção se assinala para a região Centro-oeste onde predominam as frequências mensal com 32,5% e trimestral com 17,5%.

Cabe destacar os 8,9% que apontaram como sendo anual a frequência das reuniões do conselho, o que indica que praticamente este se reúne apenas para discutir as contas do PNAE. Outro destaque negativo se faz necessário para os 12,7% que afirmam que o CAE não trata do tema das compras da agricultura familiar. Este índice alcança 17,5% para o centro-oeste, 15,6% para o sudeste e 13,6 para o nordeste.

Tabela 31 A Frequência das reuniões do CAE – por região do país

Frequência das reuniões do CAE por região	Centro-oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Mensal	13	32,5	31	22,1	11	32,4	30	23,4	32	24,8	117	24,8
Bimestral	5	12,5	33	23,6	11	32,4	29	22,7	35	27,1	113	24,0
Trimestral	7	17,5	23	16,4	2	5,9	23	18,0	22	17,1	77	16,3
Semestral	4	10,0	16	11,4	2	5,9	15	11,7	15	11,6	52	11,0
Anual	3	7,5	16	11,4	6	17,6	7	5,5	10	7,8	42	8,9
O CAE não trata deste tema	7	17,5	19	13,6	2	5,9	20	15,6	12	9,3	60	12,7
Não opinaram	1	2,5	2	1,4			4	3,1	3	2,3	10	2,1
Total	40	100	140	100	34	100	128	100	129	100	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente $C^* = 0,05$

Utilizando-se do cálculo do coeficiente de contingência modificado C^* , apresentado por Barbetta (2011), o valor 0,05 indica uma associação fraca entre as variáveis região e frequência de reuniões do CAE.

Ainda neste tema sobre a frequência das reuniões do CAE, a tabela 32 apresenta que 80,3% afirmam que está adequada a frequência das reuniões no contexto geral da pesquisa.

Tabela 32 A frequência de reuniões do CAE está adequada – por região do país

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	29	72,5	11	27,5	40	100
Norte	28	82,4	6	17,6	34	100
Nordeste	107	76,4	33	23,6	140	100
Sul	109	84,5	20	15,5	129	100
Sudeste	105	82,0	23	17,9	128	100
Total Geral	378	80,3	93	19,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

A tabela 33 mostra que do ponto de vista das entidades a discordância maior com a frequência das reuniões do CAE surgem por parte das Entidades executoras estaduais com 37,5% e das organizações da agricultura familiar com 45,2%.

Tabela 33 A frequência de reuniões do CAE está adequada – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	6	85,7	1	14,3	7	100
CAE Municipal	186	80,6	45	19,4	231	100
EEx Estadual	5	62,5	3	37,5	8	100
EEx Municipal	164	84,5	30	15,5	194	100
Org AF	17	54,8	14	45,2	31	100
Total Geral	378	80,3	93	19,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

No resultado geral como já apresentado anteriormente 37,6% dos respondentes compram entre 20% e 30% da agricultura familiar, enquanto 39,1% afirmam que compram acima dos 30%. Ao olharmos estes números juntamente com a frequência de reuniões do CAE, como nos mostra a tabela 34, observa-se que os maiores percentuais de compras da agricultura familiar concentram-se quando as reuniões do CAE ocorrem com frequência trimestral onde 39% compram entre 20% e 30% dos agricultores familiares e 49,4% afirmam comprar acima dos 30%.

Observa-se, pelo cálculo do coeficiente de contingência modificado C* apresentou o valor 0,05 que, segundo Barbetta (2011), indica uma associação fraca entre as variáveis porcentagem de compras da agricultura familiar e frequência de reuniões do CAE.

Tabela 34 Porcentagem de compras da agricultura familiar de acordo com a frequência de reuniões do CAE

	Mensal		Bimestral		Trimestral		Semestral		Anual		O CAE não trata deste tema		Não opinaram		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Compra-se menos que 10%	10	8,5	3	2,7	1	1,3	6	11,5	2	4,8	5	8,3	1	10,0	28	5,9
Compra-se entre 10% e 20%	15	12,8	14	12,4	5	6,5	6	11,5	5	11,9	7	11,7	1	10,0	53	11,3
Compra-se entre 20% e 30%	41	35,0	45	39,8	30	39,0	18	34,6	22	52,4	19	31,7	2	20,0	177	37,6
Compra-se acima de 30%	45	38,5	49	43,4	38	49,4	22	42,3	11	26,2	17	28,3	2	20,0	184	39,1
Não se compra nada	3	2,6	1	0,9	1	1,3			1	2,4	6	10,0	2	20,0	14	3,0
Não sabe	3	2,6	1	0,9	2	2,6			1	2,4	6	10,0	2	20,0	15	3,2
Total Geral	117	100	113	100	77	100	52	100	42	100	60	100	10	100	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Nota: Coeficiente C* = 0,05

Mesmo não havendo uma definição oficial sobre o número de reuniões que o conselho deva realizar durante o ano, a partir deste dado sugere-se a realização de reuniões do CAE com intervalo máximo trimestral, para que esta instância de monitoramento e decisão não seja mera formalidade na condução do Programa.

4.4.1.2 A participação das Organizações da agricultura familiar no CAE

Quanto a participação das Organizações da agricultura familiar no CAE, sob o ponto de vista geral, a tabela 35 da pesquisa aponta uma concordância de 57,1% e para os que discordam 42,9%, com pouca variação do índice entre as regiões.

Tabela 35 As Organizações da agricultura familiar participam do CAE - por região do país

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	23	57,5	17	42,5	40	100
Norte	20	58,8	14	41,2	34	100
Nordeste	75	53,6	65	46,4	140	100
Sul	77	59,7	52	40,3	129	100
Sudeste	74	57,8	54	42,2	128	100
Total Geral	269	57,1	202	42,9	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Já a tabela 36 apresenta que do ponto de vista das entidades também há participação das Org. da Agricultura familiar no CAE mas há uma variação maior entre as opiniões das entidades. Destaca-se que 57,2% dos conselhos estaduais e 48,0% dos conselhos municipais discordam dessa afirmação, ou seja, a própria instância de participação em questão afirma que as Org. AF não participam.

Tabela 36 As Organizações da agricultura familiar participam do CAE - por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	3	42,9	4	57,2	7	100
CAE Municipal	120	52,0	111	48,0	231	100
EEx Estadual	6	75,0	2	25,0	8	100
EEx Municipal	121	62,4	73	37,6	194	100
Org AF	19	61,3	12	38,7	31	100
Total Geral	269	57,1	202	42,9	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

4.4.1.3 O acompanhamento do PNAE pelo Conselho de Alimentação Escolar

A tabela 37 nos mostra que de modo geral para 74,7% dos respondentes, em todas as regiões do país, o CAE acompanha a execução do PNAE. Destaca-se, porém, que em torno de 25% no geral e, na região Norte 35,3% entendem que o CAE não acompanha a execução do PNAE.

Tabela 37 O CAE não acompanha a execução do PNAE – por região do país

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	10	25,0	30	75,0	40	100
Norte	12	35,3	22	64,7	34	100
Nordeste	35	25,0	105	75,0	140	100
Sul	27	20,9	102	79,1	129	100
Sudeste	35	27,4	93	72,6	128	100
Total Geral	119	25,3	352	74,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Na perspectiva das entidades respondentes da pesquisa a percentagem geral é a mesma. Mas observa-se, na tabela 38, que para 42,9% dos CAE estaduais, 41,9% das organizações da agricultura familiar, 37,5% das Entidades executoras estaduais e 27,3% dos CAE municipais afirmam que o conselho não acompanha a execução do PNAE.

Tabela 38 O CAE não acompanha a execução do PNAE - por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	3	42,9	4	57,1	7	100
CAE Municipal	63	27,3	168	72,7	231	100
EEx Estadual	3	37,5	5	62,5	8	100
EEx Municipal	37	19,1	157	80,9	194	100
Org AF	13	41,9	18	58,1	31	100
Total Geral	119	25,3	352	74,7	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Ao mesmo tempo que uma porcentagem alta afirma que o CAE acompanha a execução do PNAE, a tabela 39 mostra que 71,1% concordam que o CAE sabe quanto foi comprado dos agricultores familiares em cada região do país.

Tabela 39 O CAE sabe quanto foi comprado de cada agricultor familiar/DAP – por região do país

Regiões	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Centro Oeste	29	72,5	11	27,5	40	100
Norte	23	67,6	11	32,4	34	100
Nordeste	97	69,2	43	30,8	140	100
Sul	94	72,8	35	27,2	129	100
Sudeste	92	71,9	36	28,1	128	100
Total Geral	335	71,1	136	28,9	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Da mesma forma, a tabela 40 aponta a elevada taxa de concordância na opinião das entidades. Exceção é notada pela opinião das EEx estaduais que apresentam somente 25,0% que concordam que o CAE sabe quanto foi comprado dos agricultores familiares.

Tabela 40 O CAE sabe quanto foi comprado de cada agricultor familiar/DAP – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	5	71,5	2	28,5	7	100
CAE Municipal	157	67,9	74	32,1	231	100
EEx Estadual	2	25,0	6	75,0	8	100
EEx Municipal	152	78,3	42	21,7	194	100
Org AF	19	61,3	12	38,7	31	100
Total Geral	335	71,1	136	28,9	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

As tabelas 41 e 42 mostram que para 86,2% dos respondentes o CAE realiza reuniões com pelo menos 2/3 dos conselheiros titulares. Este índice vale para as respostas distribuídas por regiões e por entidades porém, das organizações da agricultura familiar que responderam à pesquisa 25,8% entendem que não há o respeito a esta regra.

Tabela 41 O CAE realiza reuniões com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares – por região

Regiões	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Centro Oeste	34	85,0	3	7,5	3	7,5	40	100
Norte	33	97,1			1	2,9	34	100
Nordeste	110	78,5	22	15,8	8	5,7	140	100
Sul	117	90,6	8	6,3	4	3,1	129	100
Sudeste	112	87,5	11	8,6	5	3,9	128	100
Total Geral	406	86,2	44	9,3	21	4,5	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Tabela 42 O CAE realiza reuniões com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
CAE Estadual	6	85,7			1	14,3	7	100
CAE Municipal	207	89,6	16	6,9	8	3,5	231	100
EEx Estadual	6	75,0	1	12,5	1	12,5	8	100
EEx Municipal	170	87,6	19	9,8	5	2,6	194	100
Org AF	17	54,8	8	25,8	6	19,4	31	100
Total Geral	406	86,2	44	9,3	21	4,5	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

A percepção dos respondentes sobre alguns aspectos gerais da atuação do CAE está demonstrada na tabela 43. Percebe-se que de modo geral para 80,7% os CAE possuem um plano de ação e para 66,4% os CAE participam da elaboração da chamada pública. Sobre a participação na formação de preços e na seleção das propostas de venda a concordância fica em 54,5% e 53,9% respectivamente.

Em 28,2% das respostas há a concordância de que somente o presidente do CAE participa diretamente, enquanto que 73,5% concordam que os demais conselheiros também participam do PNAE diretamente. Enquanto 95,1% afirmam que há espaço para o CAE contribuir para melhorar a execução do PNAE.

Tabela 43 Aspectos gerais da atuação do CAE

	Concordam		Discordam		Total
	Frequência	%	Frequência	%	
O CAE possui um Plano de Ação	380	80,7	91	19,3	100
O CAE participa da elaboração da chamada pública	313	66,4	158	33,6	100
O CAE participa da formação de preços	257	54,5	214	45,5	100
O CAE participa da seleção das propostas de venda	254	53,9	217	46,1	100
Somente o Presidente do CAE participa diretamente	133	28,2	338	71,8	100
Os demais conselheiros participam do PNAE diretamente	346	73,5	125	26,5	100
O CAE pode contribuir para melhorar a execução do PNAE	448	95,1	23	4,9	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

As tabelas a seguir detalham pontos específicos da tabela anterior sobre a atuação do CAE na visão das entidades respondentes. A tabela 44 trata da participação na elaboração da chamada pública e apresenta que 66,4% dos respondentes concordam que o CAE participa desta elaboração. Mas, na visão de 57,1% dos CAE estaduais esta participação não ocorre, enquanto a opinião geral aponta a discordância sobre esta participação para 33,6% dos respondentes.

Tabela 44 O CAE participa da elaboração da chamada pública – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	3	42,9	4	57,1	7	100
CAE Municipal	149	64,5	82	35,5	231	100
EEx Estadual	5	62,5	3	37,5	8	100
EEx Municipal	136	70,1	58	29,9	194	100
Org AF	20	64,5	11	35,5	31	100
Total Geral	313	66,4	158	33,6	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Sobre a participação do CAE na formação dos preços de venda, a tabela 45 mostra que na visão geral das entidades respondentes, 54,5% concordam que o CAE participa. Entretanto, percebe-se que essa participação é limitada, pois os dados mostram que a maioria dos CAE estaduais com 71,4% e das EEx estaduais com 75,0% discordam de que ocorra esta participação.

Tabela 45 O CAE participa da formação de preços – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	2	28,6	5	71,4	7	100
CAE Municipal	122	52,8	109	47,2	231	100
EEx Estadual	2	25,0	6	75,0	8	100
EEx Municipal	116	59,8	78	40,2	194	100
Org AF	15	48,4	16	51,6	31	100
Total Geral	257	54,5	214	45,5	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

A tabela 46 apresenta a participação do CAE na seleção das propostas de venda. No geral 53,9% concordam que ela ocorre mas, segundo 50,7% dos CAE municipais, 57,1% dos CAE estaduais e para 75,0 das EEx estaduais, não ocorre a participação do CAE nesta ação.

Tabela 46 O CAE participa da seleção das propostas de venda – por entidade

Entidades	Concordam		Discordam		Total	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
CAE Estadual	3	42,9	4	57,1	7	100
CAE Municipal	114	49,3	117	50,7	231	100
EEx Estadual	2	25,0	6	75,0	8	100
EEx Municipal	119	61,3	75	38,7	194	100
Org AF	16	51,6	15	48,4	31	100
Total Geral	254	53,9	217	46,1	471	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

4.4.2 Considerações sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar

A partir da exposição dos resultados da pesquisa, apresentam-se aqui considerações sobre os Conselhos de alimentação Escolar e sua atuação no PNAE, conforme segue:

1. A forma de apreciação do processo de compras da agricultura familiar para o PNAE é limitada e, o posicionamento dos Conselhos sobre elas está restrito a um bloco de questões dedicado ao parecer do CAE sobre as compras da agricultura familiar no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) que é mera repetição dos pontos abordados no questionário de prestação de contas respondido pela entidade executora no Sistema de Gestão da Prestação de Contas (SIGPC Contas *online*).

2. Acerca da frequência das reuniões dos Conselhos de alimentação escolar, 80,3% dos respondentes afirmam que está adequada. Entretanto, há discordância das Entidades executoras estaduais com 37,5% e das organizações da agricultura familiar com 45,2%. Em que pese o predomínio de respostas afirmando que as reuniões ocorrem mensalmente, bimestralmente ou trimestralmente, destaca-se que 8,9% apontam como anual a frequência das reuniões do conselho. Tal dado pode indicar que o conselho praticamente se reúne apenas para discutir as contas do PNAE. Outro destaque negativo se faz necessário para os 12,7% que afirmam que o CAE não trata do tema das compras da agricultura familiar.
3. Em que pese a não obrigatoriedade de ocorrerem reuniões periódicas do conselho e, a análise estatística indicando uma associação fraca entre as variáveis de porcentagem de compras da agricultura familiar e frequência de reuniões do CAE, os dados brutos da pesquisa mostram que os maiores percentuais de compra da agricultura familiar ocorrem quando a frequência de reuniões do Conselho ocorre entre mensal e trimestral. Assim sugere-se que novos estudos aprofundem estas questões.
4. Quanto a participação das Organizações da agricultura familiar no CAE, o índice geral dos que afirmam que não há a participação está em 42,9%. Esse ponto deve ser melhor estudado, pois a pesquisa mostra que 57,2% dos conselhos estaduais e 48,0% dos conselhos municipais, ou seja, a própria instância de participação em questão afirma que as Organizações da agricultura familiar não participam.
5. Sobre o acompanhamento da execução do PNAE pelos conselhos, merece ser destacado que a pesquisa apresenta um percentual geral em torno de 30% em média para as afirmações que dão conta de que o CAE não acompanha a execução do PNAE e, quando observa-se, a opinião por entidade vê-se que os percentuais se elevam com 42,9% dos CAE estaduais, 41,9% das Org. AF, 37,5% das EEx. estaduais e 27,3% dos CAE municipais concordam que o CAE não acompanha a execução do PNAE.

6. Ao mesmo tempo que uma porcentagem considerável afirma que os conselhos acompanham a execução do PNAE, e concordam que os CAE sabem quanto foi comprado dos agricultores familiares em cada região do país, percebe-se que não é por acaso que 95,1% afirmam que há espaço para o CAE contribuir para melhorar a execução do PNAE. Isso porque sobre a participação dos conselhos em momentos chave da execução do Programa, 66,4% afirmam que os conselhos participam da elaboração da chamada pública e, pouco mais de 50% dos respondentes afirmam que participam na formação de preços e na seleção das propostas de venda.

Conclui-se que a participação dos conselhos na execução do PNAE ainda é tímida, limitando-se muitas vezes a apenas emitir um parecer sobre as contas, e há mais o que descobrir sobre a atuação do controle social do Programa.

A próxima subseção apresentará os parâmetros propostos, para se contribuir com a qualificação do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

4.5 OS PARÂMETROS PROPOSTOS PARA QUALIFICAR O CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Apresentam-se a seguir parâmetros que servirão para atender aos objetivos do estudo de contribuir para qualificar o controle social das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Os estudos de Silva (2009, p.53) propõe a adoção de uma proposta metodológica para o monitoramento e avaliação do PNAE em âmbito municipal, através de um protocolo de indicadores, que contemplam as dimensões de gestão, de participação e controle social, e de eficiência alimentar e nutricional, como vemos no quadro 18.

Gestão	Participação e controle social	Eficiência alimentar e nutricional
<ul style="list-style-type: none"> - Regularidade no repasse dos recursos do FNDE para o município. - Existência de complementação financeira por parte do município na implementação do PNAE. - Avaliação do volume de recursos repassados ao município pelo FNDE. - Avaliação da gestão do PNAE no município pelo CAE. - Existência de uma equipe responsável pela gestão do PNAE no município. - Percentual de fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e/ou estado. - Existência de um sistema efetivo de monitoramento da distribuição de gêneros alimentícios às unidades escolares. - Enunciação avaliativa dos diretores das unidades escolares a respeito das possibilidades de gestão do PNAE. - % de diretores de escolas que referem conhecer as normas e metas do PNAE. - % de escolas onde há auxiliares de alimentação escolar e a relação com os turnos de atuação. - % de membros do CAE que referem serem os gêneros alimentícios distribuídos às escolas exclusivamente utilizados na alimentação escolar. - Média de dias de fornecimento das refeições nas escolas atendidas pelo PNAE durante o período letivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de marco legal para atuação do CAE. - Frequência anual de reuniões do CAE. - Percentual de membros do CAE que referem conhecer as normas e metas do PNAE. - Percentual de membros do CAE que referem adequação quanto às condições oferecidas pelo município na viabilização de suas atividades. - Percentual de membros do CAE capacitados para a supervisão da qualidade da alimentação escolar. - % de unidades escolares visitadas pelo CAE nos últimos dois anos. 	<ul style="list-style-type: none"> - % de escolas em condições desejáveis para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar. - Adequação do número de nutricionistas alocados na SME para o PNAE, segundo o número de estudantes e modalidade de ensino. - % de escolas visitadas por nutricionistas no ano de referência. - % de escolas onde ocorreu avaliação nutricional. - % de auxiliares de alimentação escolar capacitadas para exercer as suas funções. - % de escolas que referem executar o cardápio proposto pela entidade executora para a alimentação escolar. - Avaliação da adequação qualitativa dos cardápios propostos pela entidade executora. - Avaliação da adequação qualitativa dos cardápios oferecidos nas unidades escolares. - Existência de iniciativas e atividades educativas de relevância para a alimentação escolar. - Adesão dos escolares ao PNAE.

Quadro 18 Indicadores de avaliação do PNAE em âmbito municipal por dimensão

Fonte: SILVA (2009, p. 58-62) – Adaptado pelo autor.

Faz-se necessário esclarecer que os indicadores sugeridos são válidos e importantes, pois constituem um portfólio de componentes fundamentais que configuram a base do Programa. Em concordância com os mesmos, percebe-se que tratam principalmente de aspectos numéricos quantitativos. Também nota-se que a dimensão

da participação e do controle social foi menos privilegiada no âmbito da proposta, em que pese aspectos das demais dimensões podem contribuir e também receber contribuições desta dimensão.

Observa-se que alguns dos pontos abordados por Silva (2009) constam da proposta ora formulada, tais como: avaliação dos recursos repassados, frequência anual de reuniões do CAE, condições oferecidas ao trabalho do conselho. Logicamente cada elemento surge de acordo com o viés da pesquisa. Assim, de forma colaborativa e complementar aos indicadores apresentados no estudo de Silva (2009), a presente pesquisa propõe parâmetros que podem contribuir para se obter uma avaliação qualitativa especificamente do controle social do PNAE, objeto central do presente estudo.

Nesse ínterim, nesta subseção apresenta-se os parâmetros propostos que, a partir da coleta dos dados da pesquisa de campo, e da leitura efetuada pela pesquisa, podem vir a contribuir com a qualificação do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A tabela 47 nos mostra os pontos que envolvem a elaboração dos pareceres conclusivos pelos CAE na análise das prestações de contas. Dado importante é que um percentual superior a 85% dos respondentes avalia que os critérios adotados nos pareceres e a forma como os CAE avaliam as prestações de contas são transparentes e objetivos. Também merece destaque que para 86,2% os CAE se reúnem com pelo menos 2/3 (dois terços) dos conselheiros e apenas 12,1% afirmam que o CAE não se reúne e só o presidente analisa as prestações de contas.

Tomando-se como base, obviamente, a amostra pesquisada, estes números indicam que há transparência e participação no processo de decisão dos conselhos.

Tabela 47 Aspectos gerais sobre os pareceres emitidos pelo CAE e a análise das prestações de contas

	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total %
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
O parecer considera apenas as notas fiscais e comprovantes apresentados	264	56,1	188	39,9	19	4	100
O parecer leva em conta opiniões da Entidade Executora	314	66,7	135	28,7	22	5	100
O parecer leva em conta opiniões das organizações da agricultura familiar	297	63,1	153	32,5	21	4	100
O CAE deve buscar assessoria especializada para emitir o parecer	242	51,4	203	43,1	26	6	100
Os critérios adotados nos pareceres são transparentes e objetivos	401	85,1	51	10,8	19	4	100
A forma como o CAE analisa as prestações de contas é transparente e objetiva	404	85,8	45	9,6	22	5	100
O CAE realiza reuniões específicas com a participação de no mínimo 2/3 dos conselheiros titulares	406	86,2	44	9,3	21	4	100
O CAE não realiza reuniões, apenas o Presidente analisa as prestações de contas	57	12,1	383	81,3	31	7	100
O CAE deveria emitir um parecer parcial sobre as prestações de contas do PNAE	324	68,8	127	27,0	20	4	100

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

A respeito da frequência deste parecer parcial sobre as contas do PNAE, na tabela 48 percebe-se que destoa um pouco a percepção dos CAE estaduais onde 42,9 % entendem que ela deve ser trimestral. Mas no resultado geral, para 33,8% das entidades que responderam à pesquisa a frequência do parecer deve ser semestral. Outro dado importante é que apenas 14,4% discordam da criação do parecer parcial, enquanto 3,0% não opinaram.

Tabela 48 Frequência de emissão do parecer parcial

Entidades	Mensal		Bimestral		Trimestral		Semestral		Não deve haver parecer parcial		Não opinaram		Total
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	
CAE Estadual					3	42,9	1	14,3	2	28,6	1	14,3	7
CAE Municipal	22	9,5	36	15,6	53	22,9	77	33,3	35	15,2	8	3,5	231
EEx Estadual	1	12,5	1	12,5	1	12,5	3	37,5	2	25,0			8
EEx Municipal	29	14,9	35	18,0	29	14,9	70	36,1	28	14,4	3	1,5	194
Org AF	8	25,8	7	22,6	5	16,1	8	25,8	1	3,2	2	6,5	31
Total	60	12,7	79	16,8	91	19,3	159	33,8	68	14,4	14	3,0	471

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

4.5.1 Considerações sobre os parâmetros propostos

A seguir, a tabela 49 demonstra a avaliação em torno dos parâmetros que foram apresentados, e validados pelos respondentes para que venham a compor os pareceres parcial e conclusivo sobre a execução do PNAE. Em tempo, destaca-se que é baixa a rejeição da emissão de um parecer parcial pelos conselhos com 14,4% e, mostra-se muito positiva a avaliação dos parâmetros propostos para compor os pareceres dos conselhos.

Tabela 49 Parâmetros validados pelos respondentes

	Concordam		Discordam		Não opinaram		Total
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
O repasse mensal dos recursos	398	84,5	38	8,1	35	7,4	471
O destino dos recursos	400	84,9	34	7,2	37	7,9	471
O montante de recursos aplicados	408	86,6	26	5,5	37	7,9	471
O montante de recursos aplicados nas compras da agricultura familiar	405	86,0	31	6,6	35	7,4	471
A abertura da chamada pública	380	80,7	56	11,9	35	7,4	471
As propostas de venda selecionadas	364	77,3	71	15,1	36	7,6	471
Os agricultores familiares e as organizações beneficiadas	373	79,2	60	12,7	38	8,1	471
O apoio recebido da Entidade Executora	393	83,4	43	9,1	35	7,5	471
A publicidade mensal das informações	364	77,3	71	15,1	36	7,6	471
Indicativo parcial de aprovação, reprovação ou condicionantes para aprovação da prestação de contas	387	82,2	48	10,2	36	7,6	471

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Complementando o estudo, a tabela 50 nos apresenta outros elementos que surgiram com maior frequência na análise das respostas abertas à questão nº 16 (Apêndice D) e que contribuem com a pesquisa.

Tabela 50 Temas presentes nas respostas à questão aberta nº 16

Temas agrupados	Frequência
Participação/ Informação/ Publicidade da informação/ Clareza	15
Capacitação/ Formação/ Valorização/ Autonomia	12
Dificuldade de compra/ Poucos fornecedores/ Pouca agricultura familiar	11
Maior valor repassado/ Maior limite de compras	09
Sistema/ Gestão/ Portal	05
Fiscalização	04
Burocracia	04
Outros	11
Total	69

Fonte: Pesquisa de campo – Elaborado pelo autor.

Percebe-se que as respostas abertas trazem temas e preocupações que são transversais e vão ao encontro da temática do presente estudo. Temas abordados na pesquisa como publicidade e clareza da informação, formação e capacitação, fornecimento pela agricultura familiar, limite de compras, sistemas de informação do Programa, fiscalização e burocracia, que surgiram nas respostas abertas sob a ótica do respondente.

Por outro lado, nas respostas abertas, não foram mencionados temas importantes como: participação efetiva dos agricultores familiares na execução do PNAE, críticas ou elogios sobre a atuação dos conselhos na avaliação das contas do Programa, aporte maior de verbas para capacitação, e necessidades de apoio e infraestrutura para atuação do conselho. Pode-se evidenciar que é necessário reforçar a capacitação dos agentes da política pública para que percebam melhor suas reais necessidades.

Apresenta-se a seguir considerações acerca dos parâmetros propostos para serem monitorados paulatinamente pelos conselhos de alimentação escolar ao longo do exercício de execução do Programa Nacional de Alimentação escolar.

Considera-se que a transferência de recursos financeiros por parte do FNDE ocorre de forma automática, em até dez parcelas por ano (fevereiro a novembro), sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento similar; que os recursos devem ser destinados exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios; que do total dos recursos financeiros repassados, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar; e que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e ou suas organizações pode ser feita através de chamada pública.

Considera-se que deve ser dada publicidade mensal das informações referentes a aquisição de gêneros alimentícios; que as entidades executoras deverão publicar os editais de chamada pública para alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar em seu endereço na internet, caso haja; que os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.

Considera-se que deve ser verificado se foram atendidas as exigências para habilitação das propostas da agricultura familiar; que a priorização das propostas observa a ordem dos critérios de desempate estabelecida pelo FNDE; que as propostas habilitadas apresentam seus respectivos projetos de venda ao PNAE; que foi apresentada a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda; e que o limite individual de venda de R\$ 20 mil por DAP/ano para a agricultura familiar é respeitado.

Considera-se que para a definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar devem ser estimados todos os insumos exigidos na licitação e ou chamada pública, tais como: despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto; e que o preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver.

Considera-se que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem garantir ao CAE a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência; deve fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE; deve realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.

Considera-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pode suspender o repasse dos recursos do PNAE aos estados, Distrito Federal e municípios pelos diversos motivos explicitados pelas resoluções que normatizam o PNAE, a saber: não constituírem o Conselho de alimentação escolar; deixarem de sanar suas pendências no prazo estipulado pelo FNDE; não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos ou suas devidas justificativas ou, estas não serem aceitas pelo FNDE; não executarem o Programa de acordo com as legislações pertinentes; e ou não obtiverem a aprovação da prestação de contas pelo FNDE.

E considera-se que compete ao Conselho de Alimentação Escolar monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento das diretrizes e objetivos do PNAE; que deve comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do Programa, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros.

Conforme o exposto nestas considerações, os parâmetros elencados surgiram a partir do estudo dos normativos do Programa e foram apresentados às entidades que participaram da presente pesquisa. Outros pontos também abordados neste estudo como, a participação do Conselho nas decisões sobre a execução do PNAE, a frequência das reuniões do CAE, a participação efetiva dos conselheiros e das organizações da agricultura familiar na execução do Programa, entre outros, devem fazer parte do rol de parâmetros do Programa a serem monitorados ao longo do exercício.

Entende-se como importante o acompanhamento rotineiro do repasse de recursos, especialmente, por que a contribuição do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento socioeconômico local, depende do bom funcionamento do Programa e da correta aplicação dos recursos a ele destinados. A partir dos parâmetros propostos e, através do estabelecimento de uma lógica de trabalho cooperativo, onde haja uma relação do tipo “ganha-ganha”, produtiva para a coletividade, entre a entidade executora, o conselho de alimentação escolar e as organizações da agricultura familiar, propõe-se que o CAE emita um parecer parcial sobre as contas, apresentando um indicativo parcial de aprovação, reprovação ou condicionantes para aprovação da prestação de contas definitiva.

O capítulo 5, a seguir, apresenta os resultados que se destacaram como achados da presente pesquisa e, procura estabelecer uma linha de diálogo destes com os objetivos propostos no estudo para a qualificação do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5 EXPOSIÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresenta-se as últimas considerações desse estudo. Nele constam o atendimento aos objetivos da pesquisa, suas conclusões, as limitações enfrentadas pelo estudo e as sugestões para estudos futuros.

5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS

Nessa seção busca-se apresentar os principais resultados, como achados da pesquisa, que se alinham aos objetivos propostos para este estudo.

De partida, percebe-se a necessidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ganhar em celeridade na atualização de sua base de dados cadastrais. As últimas eleições municipais realizaram-se em 2012, o que pode ter motivado, de fato, a troca de muitos dos gestores do Programa e de suas equipes. Adverte-se, pois a base de dados cadastrais referente ao ano de 2013, fornecida para o envio do questionário eletrônico desta pesquisa apresentou muitos erros, com um número excessivo de ausência de contatos de *e-mail* dos gestores e, erros de envio devido a *e-mails* inexistentes. Dessa base de dados foram então excluídas 274 Entidades executoras e 2755 CAE que não possuíam *e-mail* para envio do questionário eletrônico.

Outro ponto que se apresentou foi o aparente desinteresse em responder devido ao baixo nível de respostas obtidas. A ferramenta utilizada para envio do questionário permitiu o monitoramento dos envios através de relatórios, que demonstraram que para os mais de 21 mil *e-mails* disparados, entre envios e reenvios, houve cerca de 3.500 visualizações da mensagem e, pouco mais de 1 mil clicaram no *link* para resposta ao questionário, redundando em 471 respostas válidas.

O primeiro objetivo específico consistia em “Apresentar a sistemática atual de compras da agricultura familiar para o PNAE”. Dentre os resultados alinhados a este objetivo destacam-se:

1. Considerando-se as necessidades de consolidar normativos dispersos em vários dispositivos legais e de inserir novas orientações ao público, apontadas pelo próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o presente estudo evidencia que os normativos do Programa ainda são complexos e extensos.
2. Percebe-se que as normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, enquanto buscam garantir a participação da agricultura familiar no fornecimento de alimentos ao PNAE, deixam lacunas para justificativas das Entidades executoras do Programa para o não cumprimento do mínimo exigido. Pode-se exemplificar este ponto pelo acesso a documentação fiscal que permitiria aos agricultores familiares venderem legalmente seus produtos ao Programa.
3. O processo para obtenção do Cadastro de produtor rural e da Nota Fiscal de Produtor rural (NFP) é trabalhoso, porém factível e consolidado. Entretanto, mesmo de posse da NFP, observa-se que as normas do PNAE abrem espaço para a alegação de inconstância ou irregularidade no fornecimento ou ainda, os aspectos sanitários podem ser apontados pelo ente executor como empecilhos para as compras da agricultura familiar, pois este detém o controle sobre o órgão de vigilância sanitária local. Justificativas estas legais e passíveis de serem aceitas pelo FNDE.
4. Outro ponto que se observa em torno dos normativos, diz respeito aos modelos de gestão do PNAE. Os modelos de gestão propalados são: gestão centralizada, gestão escolarizada ou descentralizada e gestão mista ou semi descentralizada. Pode-se abordar ainda a gestão terceirizada, mesmo que não reconhecida pelo FNDE, visto que sua ocorrência foi indicada pela pesquisa de campo, por 3,0% dos respondentes.

5. Os normativos não apresentam de forma explícita quais os modelos de gestão podem e quais não podem ser adotados no PNAE. Há menção apenas no artigo 8º da resolução CD/FNDE nº 26/2013, que trata da possibilidade que os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem, de repassar os recursos financeiros recebidos diretamente às escolas, descentralizando a execução do Programa. Exemplo concreto apresenta-se num material em *PowerPoint* do FNDE que faz alusão a quatro modelos de gestão: transferência de atendimento de alunos, centralizada, descentralizada e semi descentralizada (FUNDO..., 2012). No entanto as definições e o *modus operandi* para esses modelos não constam nos normativos do Programa, exceto pela óbvia centralização e pela possibilidade de descentralização apontada pelo artigo 8º.
6. Sobre a aplicação do mínimo de 30% dos recursos nas compras da agricultura familiar, o estudo chegou num resultado para 39,1% que compram acima deste mínimo estipulado, ou seja, há outros 60,9% dos respondentes que compram menos do que o mínimo exigido pela legislação. Também, negativamente, observa-se que 5,9% compram menos de 10%, que 11,3% compram entre 10% e 20%, que 3,0% afirmam que não se compra nada da agricultura familiar e outros 3,2% não sabem se há compras da agricultura familiar. Orienta-se com base nessas informações para um diagnóstico, na forma de um censo do PNAE, que aprofunde o conhecimento de como este índice efetivamente se comporta.
7. A respeito do limite máximo de R\$ 20 mil/ano/DAP, observa-se que ao mesmo tempo em que as opiniões encontram-se divididas sobre sua manutenção, onde 48,2% concordam e 45,4% discordam, além de 6,4% que não opinaram. Por outro lado, percebe-se o interesse na flexibilização controlada do limite atual, com 67,1% que concordam e 27% que discordam da flexibilização em situações pré-estabelecidas. Observa-se também, a demonstração de maturidade e responsabilidade das entidades com a gestão do Programa, pois em sua maioria discordam quando aventados sobre a possibilidade de não haver um teto de valor para as compras da agricultura familiar para o PNAE, com o resultado apontando para 30,6% que concordam e 62,4% que discordam da inexistência de limite para as compras da agricultura familiar.

Já o segundo objetivo específico indicava para “Apresentar as regras das prestações de contas do PNAE” e, os resultados relevantes apontados pela pesquisa foram:

1. Sobre as informações prestadas, tanto pela Entidade executora quanto pelos conselhos nos sistemas do FNDE, percebe-se que, no Sistema de Gestão da Prestação de Contas - SIGPC Contas *online*, as informações que a Entidade executora presta sobre as compras da agricultura familiar, limitam-se a responder 3 questões que, não condiz com a necessidade de transparência e a importância que deve ser dada ao Programa.
2. A apreciação e o posicionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre todo o complexo processo de compras da agricultura familiar para o PNAE, também é limitada. Observa-se que as questões direcionadas ao gestor do Conselho, para responder no Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), são mera repetição dos pontos abordados no questionário de prestação de contas, respondido pela Entidade executora no (SIGPC Contas *online*).
3. Tal limitação aponta para a necessidade de se reformular os sistemas de prestações de contas, para que possam ser abastecidos de maiores detalhes sobre a execução do Programa.

O terceiro objetivo específico do estudo tratava de “Descrever o controle social do PNAE” e, apontou-se para os seguintes resultados:

1. Em que pese a não obrigatoriedade de ocorrerem reuniões periódicas do conselho e, a análise estatística indicando uma associação fraca entre as variáveis de porcentagem de compras da agricultura familiar e frequência de reuniões do CAE, os dados brutos da pesquisa mostram que os melhores percentuais de compra da agricultura familiar ocorrem quando a frequência de reuniões do Conselho acontece entre mensal e trimestral.

2. A tabela 31 nos mostra que as frequências de reuniões do CAE que predominam para todas as regiões são a mensal e a bimestral, acompanhando o índice geral da pesquisa de 24,8% para frequência mensal e 24,0% para bimestral. Exceção se assinala para a região Centro-oeste onde predominam as frequências mensal com 32,5% e trimestral com 17,5%.
3. Cabe destacar os 8,9% que apontaram como sendo anual a frequência das reuniões do conselho, o que indica que praticamente este se reúne apenas para discutir as contas do PNAE. Outro destaque negativo se faz necessário para os 12,7% que afirmam que o CAE não trata do tema das compras da agricultura familiar. Este índice alcança 17,5% para o centro-oeste, 15,6% para o sudeste e 13,6 para o nordeste.
4. Ao mesmo tempo que uma porcentagem alta afirma que os conselhos acompanham a execução do PNAE, e concordam que os CAE sabem quanto foi comprado dos agricultores familiares em cada região do país, percebe-se que não é por acaso que 95,1% afirmam que há espaço para o CAE contribuir para melhorar a execução do PNAE. Isso porque sobre a participação dos conselhos em momentos chave da execução do Programa, ainda que 66,4% afirmem que os conselhos participam da elaboração da chamada pública, pouco mais de 50% dos respondentes afirmam que participam na formação de preços e na seleção das propostas de venda.
5. Da mesma forma, quanto a participação das Organizações da agricultura familiar no CAE, pouco mais de 40% dos respondentes afirmam que ela acontece. Na percepção da pesquisa, esse ponto deve ser melhor estudado, pois a pesquisa as respostas dos conselhos de alimentação escolar superam os 50% que afirmam que as organizações da agricultura familiar não participam do CAE. Ou seja, a própria instância de participação em questão afirmam que as organizações da agricultura familiar não participam.

O atendimento dos três primeiros objetivos específicos cooperou para o cumprimento do quarto objetivo específico da pesquisa que era “Verificar a percepção dos gestores das Entidades Executoras, Presidentes dos Conselhos de Alimentação

Escolar e das organizações da agricultura familiar sobre o processo de compras da agricultura familiar”. Isso ocorreu uma vez que, os resultados apresentados e descritos no estudo expuseram as percepções dos respondentes, captadas pelo questionário, a respeito dos diversos pontos compreendidos no processo de compras da agricultura familiar para o PNAE.

Já os resultados de destaque alcançados com o atendimento do quinto objetivo específico de “Propor contribuições para a qualificação do controle social do PNAE”, foram os seguintes:

1. Os parâmetros elencados surgiram a partir do estudo dos normativos do Programa e foram apresentados às entidades que participaram da presente pesquisa, com a taxa de aprovação variando de 77% a 86%, conforme exposto na tabela 49.
2. Outros pontos também abordados neste estudo como, a participação do Conselho nas decisões sobre a execução do PNAE, a frequência das reuniões do CAE, a participação efetiva dos conselheiros e das organizações da agricultura familiar na execução do Programa, entre outros, devem fazer parte do rol de parâmetros do Programa a serem monitorados ao longo do exercício.
3. Entende-se como importante o acompanhamento rotineiro do repasse de recursos, especialmente, por que a contribuição do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento socioeconômico local, depende do bom funcionamento do Programa e da correta aplicação dos recursos a ele destinados.
4. A partir dos parâmetros propostos e, através do estabelecimento de uma lógica de trabalho cooperativo, onde haja uma relação do tipo “ganha-ganha”, produtiva para a coletividade, entre a entidade executora, o conselho de alimentação escolar e as organizações da agricultura familiar, propõe-se que o CAE emita um parecer parcial sobre as contas, com frequência mínima semestral. Tal parecer deve apresentar um indicativo parcial de aprovação, reprovação ou condicionantes para aprovação da prestação de contas definitiva.

5. Mesmo não havendo uma determinação oficial sobre o número de reuniões que o conselho deva realizar durante o ano, sugere-se a realização de reuniões do CAE com intervalo máximo trimestral, uma vez que a pesquisa demonstrou que os maiores percentuais de compra da agricultura familiar ocorrem onde a frequência de reuniões do Conselho ocorre entre mensal e trimestral, conforme tabela 34. Assim esta instância atuará efetivamente no monitoramento e decisão, não sendo mera formalidade na condução do Programa.

Sobre as análises realizadas com a utilização do Coeficiente de contingência modificado C^* , percebe-se que apresentaram para todas as variáveis comparadas uma associação fraca entre estas. Mesmo assim, elas contribuíram, com os resultados do estudo, pois a partir desse pode-se partir para novos estudos que se utilizem de amostragem probabilística. Ou seja, a partir dos números ora apresentados estudos futuros podem ser propostos para checar a abrangência nacional da correlação dessas variáveis na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Finalizando os destaques da pesquisa, um ponto que é transversal ao Programa, diz respeito a formação e capacitação, não somente dos conselheiros, mas de todos os agentes inseridos na política pública nos diversos níveis de execução. As normas do Programa buscam garantir que haja a capacitação realizada por parte das entidades executoras em cooperação com o FNDE, como estabelecido no artigo 60 da resolução CD/FNDE 26/2013.

A pesquisa captou a demanda existente inclusive de ações de Educação à distância (EAD), com o uso das diversas mídias e tecnologias da informação e da educação disponíveis. Propõe-se uma ação permanente de qualificação e formação dos conselheiros, presenciais e à distância, nas temáticas correlatas ao PNAE, à segurança alimentar, à agricultura familiar e ao desenvolvimento sustentável, com o reforço da atuação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), nas ações de capacitação dos agentes envolvidos com a execução do PNAE.

Essa seção apresentou uma síntese dos principais resultados achados pela pesquisa. A seguir, apresenta-se as conclusões chegadas com o presente estudo.

5.2 CONCLUSÕES

A presente seção apresentará as principais conclusões da pesquisa, procurando vinculá-las aos resultados alcançados e ao referencial teórico estudado.

A partir da abertura política e da redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, os espaços de participação social tiveram seu surgimento acelerado e consolidaram-se ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, ganhou força a reivindicação popular por mais transparência dos administradores públicos e dos conselhos de controle social. Neste contexto, torna-se premente que estes espaços se ampliem e fortaleçam na ótica de contribuir com a boa governança e a gestão das políticas públicas.

Nessa direção, o presente estudo teve origem no interesse em investigar como ocorre e como pode ser qualificada a atuação do controle social, por parte dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. A presente pesquisa buscou, através do alcance de seus objetivos, ampliar o leque de informações em torno da execução do PNAE e do exercício do controle social desta importante política pública.

Pelos normativos do Programa, os Conselhos de Alimentação Escolar possuem caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, devendo ser instituídos pelos estados, Distrito Federal e municípios, sendo compostos por representantes do poder executivo, das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil organizada.

A revisão da literatura nos apresentou que o fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar no controle social foi um dos avanços que o PNAE obteve. Também, mostrou que a composição do CAE, em termos da escolha de seus membros, é determinante para a garantia do exercício do controle social. Ressaltou-se ainda a relevância do papel dos CAE enquanto estruturas flexíveis de gestão pública representativas, atuantes e comprometidas efetivamente com o controle social do PNAE e, destacou-se seu papel fundamental na execução do Programa.

Através da bibliografia consultada, também se reforçou a importância da existência dos conselhos, pois o fato de existirem abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos. Afirmou-se que tanto as lideranças como os demais integrantes destes conselhos necessitam de capacitação e alertou-se para a importância da abertura à participação dentro dos conselhos para que estes possam atuar de forma decisiva como fonte de mudança social.

Portanto, a partir dos objetivos propostos pela pesquisa, com apoio do arcabouço de informações apreendido a partir da pesquisa de campo, aliada à revisão bibliográfica e documental, a pesquisa nos permitiu impetrar as conclusões descritas a seguir.

Tanto as Entidades executoras, quanto os Conselhos de alimentação escolar sentem carência de maior publicidade e clareza da informação repassada. Para que haja informação com qualidade e clareza, conclui-se que deve haver também uma ação permanente em torno da revisão dos normativos de forma a simplificá-los. Não somente nas questões que giram em torno da burocracia do Programa, muitas vezes necessária, mas também em torno de sua linguagem tornando-os de mais fácil compreensão pelo grande público.

Em consenso com a literatura consultada e com as normas do Programa, que buscam garantir que haja capacitação, realizada por parte das entidades executoras em cooperação com o FNDE, a pesquisa confirmou e conclui que essa necessidade existe. Tal qual afirma Silva (2010, p. 80) sobre a deficiência de capacitação técnica para formulação e análise das políticas públicas que, atinge tanto as lideranças como os demais integrantes destes conselhos ao participarem destas atividades.

A formação e capacitação, não somente dos conselheiros, mas de todos os agentes inseridos na política pública, deve ser efetiva e continuada, podendo para tanto ser reforçada a atuação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes). Esse processo formativo é fundamental, pois, como pondera Abramovay (2001, p.121), “o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos”.

Outra questão captada pela pesquisa, diz respeito a dificuldade de se encontrar fornecedores da agricultura familiar. Entende-se que esta pode ser superada com a ampliação da participação das organizações da agricultura familiar como conselheiras do PNAE, opinando nas decisões sobre o Programa a nível local. Até porque a percepção captada pela pesquisa é de que essas organizações podem contribuir para qualificar a execução do PNAE. No sentido que Lopes e Almeida (2012, p.147) afirmam que “é a produção das pequenas unidades agrícolas que tem colocado na mesa do brasileiro a maior parte dos alimentos que compõem a cesta básica”, conclui-se que o PNAE apresenta-se como uma das possibilidades para que a agricultura familiar valorize sua condição social, participando efetivamente na execução da política pública, numa estratégia de aproximação entre oferta e demanda por alimentos.

Corroborando com a assertiva de Souza et al. (2013, p. 238) que mesmo com toda importância, até meados da década de 90, podia-se afirmar que não existia nenhum tipo de política pública com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas dos agricultores familiares. Entende-se que deve haver um esforço em se fomentar, ou mesmo normatizar, a participação das organizações da agricultura familiar na composição do conselho de alimentação escolar para que sua inserção nessa importante política pública se consolide. Alinhado ainda ao alerta de Abramovay (2001, p.125) para a importância da abertura à participação dentro dos conselhos, para que estes representem avanços no uso dos recursos públicos.

Do ponto de vista do acompanhamento do PNAE pelo controle social, conclui-se que a participação dos conselhos na execução do Programa é tímida, limitando-se muitas vezes a apenas emitir um parecer sobre as contas. Não se quer ver o conselho apenas realizando mais e mais reuniões mas, efetivamente contribuindo para o aumento da transparência e confiabilidade da gestão do Programa. Percebe-se a necessidade de se dialogar sobre a periodicidade das reuniões dos conselhos de alimentação escolar. Posto que são inúmeros os pontos que devem ser monitorados pelo conselho de alimentação escolar, faz-se necessário o acompanhamento rotineiro de todo o processo, quer seja mensalmente ou, no máximo, trimestralmente.

A atuação do Conselho de alimentação escolar no controle social junto às entidades executoras, pelos achados do estudo, evidencia sua importância para que

sejam preenchidas lacunas no monitoramento de aspectos importantes do Programa, para que este corresponda à dimensão do público atendido e ao volume de recursos direcionado. Entende-se que deve haver um parecer periódico sobre o andamento das ações e das contas do PNAE, emitido com intervalo máximo de seis meses. Assim espera-se que, ao final do exercício, não haja surpresas para a entidade executora, correndo-se o risco de ter suas contas glosadas por motivos que poderiam ter sido dirimidos antecipadamente.

Em decorrência da análise acerca do funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar e dos Conselhos de alimentação escolar, observa-se que o sistema de controle social do PNAE pode ser melhor explorado enquanto instrumento que colabore com a gestão e a governança local do Programa, atuando como órgão fiscalizador e também colaborador em prol da sustentabilidade e da perenidade da política pública a nível local. No sentido que expõe Frey (2000, p. 226) sobre o conceito de '*policy cycle*' ou ciclo da política pública. O CAE deve ter uma atuação focada especialmente, dentre as fases que o autor assinala, na implementação da política, avaliação e eventual correção da ação da política pública. Fase esta que Heidemann (2009, p.34) define como: Avaliação para continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade.

Portanto, propõe-se a criação de uma rotina sinérgica positiva em torno da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Este processo gerará informação e conhecimento, que poderá retroalimentar toda a cadeia gestora do Programa em seus normativos, sistemas, organizações, processos e, principalmente, pessoas.

A seguir apresenta-se as limitações da pesquisa e as sugestões para estudos futuros.

5.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Além das limitações do pesquisador, conforme afirma Vergara (2007) os métodos de pesquisa apresentam limitações. Assim, é conveniente relatar as ocorrências particulares desta pesquisa.

Pode-se considerar como aspecto limitante o baixo número de respostas recebidas fruto da base de dados utilizada, com nomes e contatos de *e-mail* dos gestores, estar desatualizada. Ainda o baixo número obtido de contatos das organizações da agricultura familiar limitou o universo da pesquisa. Pode ter corroborado também o possível desinteresse em responder a pesquisa ou mesmo, o esquecimento de retornar ao e-mail e responde-la.

O próprio modelo de questionário, estruturado e eletrônico, pode não ter alcançado seu objetivo de chegar a pessoa certa. Mas a proposta de se realizar um estudo de âmbito nacional não se viabilizaria com outra ferramenta.

Outro fator são as pessoas que responderam com suas percepções pessoais acerca da realidade. Além do que a aplicação do questionário nos traz uma imagem estática do momento, como que uma fotografia do fenômeno em estudo.

5.4 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Destacam-se, a seguir, as contribuições teóricas e práticas visualizadas dentre os resultados da presente pesquisa.

Contribuições teóricas:

- ✓ O referencial teórico apresentado trouxe de forma sistematizada um resgate histórico das políticas de alimentação escolar enquanto uma ação perene do Estado brasileiro.

- ✓ Também ficou demonstrado através do referencial teórico, a importância estratégica do controle social, ante as necessidades de controle e monitoramento da política pública e da ação dos agentes públicos.
- ✓ O estudo contribui para a área de conhecimento pelos poucos estudos encontrados nos temas afins.
- ✓ De igual importância, ficou demonstrada a necessidade de se ampliar a participação nos conselhos bem como, reforçar a capacitação dos conselheiros e demais atores envolvidos com a execução do Programa para que este realize seus objetivos.

Contribuições práticas:

- ✓ A pesquisa alcançou todas as regiões brasileiras e, mesmo que o estudo tenha partido de uma amostra não paramétrica, os resultados apresentados podem ser aprofundados e, até mesmo vir a se repetir, em futuros estudos que adotem amostragem probabilística.
- ✓ O que acarretou um baixo índice de respostas?: o questionário não chegou a pessoa certa, esquecimento ou desinteresse em responder?
- ✓ A pesquisa aponta para necessidade de aprimorar os normativos do Programa e seus sistemas de gestão.
- ✓ A importância de se debater sobre o limite de R\$ 20 mil reais/DAP/ano; sobre a periodicidade de reuniões do CAE e sua atuação no monitoramento do Programa e não somente na aprovação das contas.
- ✓ Há oportunidade para o FNDE criar uma base de dados com o cadastro nacional dos agricultores familiares e das organizações da agricultura familiar que fornecem ao PNAE.
- ✓ Por fim, a pesquisa aponta para aspectos práticos na melhoria da gestão e do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5.5 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Quanto à continuidade da pesquisa, existe um amplo espaço de estudos a ser explorado nesta área. Deixa-se como sugestões:

- Relação entre a frequência de reuniões do CAE e os percentuais de compras da agricultura familiar para o PNAE.
- Testar a abrangência nacional da correlação das variáveis estudadas a partir de estudos probabilísticos.
- Participação efetiva da agricultura familiar no fornecimento de alimentos ao PNAE e aos demais Programas de compras governamentais;
- Contribuições efetivas das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do meio rural e da agricultura familiar;
- A participação efetiva, enquanto conselheiras, das organizações da agricultura familiar no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar;
- Transparência e participação popular na gestão dos recursos públicos.

Neste sentido, espera-se que novos estudos ampliem o entendimento sobre a necessidade de transparência e de maior conscientização da população no sentido de alargar sua presença na gestão dos recursos públicos.

Finalmente espera-se que os resultados desta pesquisa, juntamente com seu referencial teórico, incentivem novos estudos acerca do tema do controle social de políticas públicas, como ferramenta imprescindível para seu fortalecimento, consolidação e melhoria da gestão das políticas públicas a nível local.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. In: **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf> Acesso em: 21 nov. 2013.

ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRÖDER, Mônica. **Social movements beyond the iron cage: weak ties in territorial development**. *World Development*, v. 36, n. 12, p. 2906-2920, 2008. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/20510> Acesso em: 01 set. 2015.

ABREU, Mariza. **Alimentação escolar na América Latina: Programas universais ou focalizados/políticas de descentralização**. Em *Aberto*, Brasília, ano 15, n. 67 jul./set. 1995. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1003/906> Acesso em: 05 jun. 2015.

AGUDELO, Germán D. V.; PULGARÍN, Mary L. A.; ACOSTA, Jorge H. F. **Capital social, desarrollo y políticas públicas em Medellín, 2004-2007**. *Estudios políticos*, n. 32, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n32/n32a03.pdf> Acesso 29 ago. 2015

AGUIAR, Ubiratan D. de; ALBUQUERQUE, Marcio A. S.; de; MEDEIROS, Paulo H. R.; **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALBUQUERQUE, Cristhian C. B. de. **A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós- graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/1001> Acesso em: 17 nov. 2014.

ALVES, Felipe D.; LEAL, Mônia C. H. **O controle social como contraponto complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais**. In: *Unoesc International Legal Seminar*. 2014. p. 493-504. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/4027> Acesso em: 21 set. 2014.

ANDRADE, Maria M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf> Acesso em: 21 nov. 2014.

_____. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR, nº 24, Dossiê Federalismo, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf> Acesso: 12 dez. 2014.

AUGUSTINHO, Sônia M. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a "governança" do Estado: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013**. 2013. 171f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2013. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/726> Acesso: 12 out. 2014.

BANDEIRA, Luisete M. et al. **Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Revista de Nutrição, v. 26, n. 3, p. 343-351, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732013000300009 Acesso em: 04 mai. 2014.

BARBETTA, Pedro A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011. 320 p.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana R. de. **Algumas reflexões sobre os Programas de alimentação escolar na América Latina**. Planejamento e políticas públicas, 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/155/171> Acesso em: 04 mai. 2015.

BIANCHINI, Valter A. **O Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira-Paraná**. 2010. 413 f. Tese (Doutorado em Meio ambiente e desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

BITTENCOURT, Gilson A. *et al.* **Novo Retrato da Agricultura Familiar - o Brasil redescoberto**. FAO/INCRA. Brasília: 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
Acesso em 15 jun. 2014.

_____. **Avaliação do PNAE**. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2007. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/estudos_pesquisas/financ_gasto/pnae_relatorio2004_final.pdf Acesso em 10 jun. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 2.478 de 05 de agosto de 1940**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/33/1990/..%5C..%5C24%5C1940%5C2478.htm> Acesso em 12 jan. 2015.

_____. **Decreto nº 34.078 de 6 de outubro de 1953**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34078-6-outubro-1953-323293-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 jan. 2015.

_____. **Decreto nº 37.106, de 31 de março 1955**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 jan. 2015.

_____. **Decreto nº 39.007 de 11 de abril de 1956**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 12 jan..2015.

_____. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em 14 mai. 2014.

_____. **Decreto-Lei nº 872 de 16 de setembro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm Acesso em 14 jan. 2015.

_____. **Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976.** Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:federal:decreto:1976-02-06;77116> Acesso em 14 dez. 2014.

_____. **Decreto nº 2.283 de 24 de julho de 1997.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2283.htm Acesso em 10 jun. 2014.

_____. **Decreto nº 2.283, de 24 de julho de 1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2283.htm Acesso em 10 jan. 2015.

_____. **Documento Orientador. Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO.** Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/SECADI. Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais/DPECIRER. Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo/CGPEC. Brasília. 2013. 17 p. CD-ROM.

_____. **Lei 1920 de 25 de Julho de 1953.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1920.htm Acesso em 15 set. 2014

_____. **Lei 5327 de 02 de outubro de 1967.** Presidência da República. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5327-2-outubro-1967-359134-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 15 set. 2014.

_____. **Lei 5537, de 21 de novembro de 1968.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm Acesso em 15 set. 2014.

_____. **Lei 5829 de 30 de novembro de 1972.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5829.htm Acesso em 15 set. 2014.

_____. **Lei 8913 de 12 de julho de 1994.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm Acesso em 15 set. 2014.

_____. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em 15 nov. 2014.

_____. **Lei 101 de 04 de maio de 2000.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 15 jun. 2014.

_____. **Lei 9.649, de 27 de maio de 1998.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm Acesso em 10 nov. 2014.

_____. **Lei 11326 de 24 de julho de 2006.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm Acesso em 14 nov. 2014.

_____. **Lei 11947 de 16 de junho de 2009.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm Acesso em 14 nov. 2014.

_____. **Política de desenvolvimento do Brasil rural.** Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Brasília. 2010. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/condraf/publicacoes/pageflip-view?pageflip_id=5966543 Acesso em 09 out. 2013.

_____. **Portaria interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006.** Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=PIM&num_ato=00001010&seq_ato=000&vlr_ano=2006&sql_orgao=MEC/MS Acesso em 04 jun. 2015.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.** Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/Programas/paa> Acesso em 20 ago. 2013.

_____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/Programas//alimentacaoescolar> Acesso em 21 ago. 2013.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/Programas/pronaf> Acesso em 12 ago. 2013. <http://portal.mda.gov.br/plano-safra-2013/> Acesso em 21 ago. 2013.

_____. **Programa Territórios da Cidadania.** Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>
Acesso em 03 set. 2013.

_____. **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais.** Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de desenvolvimento Territorial. Brasília. 2005. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/planoterrorgsocial.pdf>
Acesso em 09 out. 2013.

_____. **Resolução CD nº 26 de 17 de junho de 2013.** Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=FNDE/ME
C Acesso em: Acesso 23 Mar. 2013.

_____. **Resolução CD nº 04 de 17 de junho de 2015.** Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sql_orgao=FNDE/ME
C Acesso em: Acesso 18 Abr. 2015.

BRAVO, Maria I. S.; CORREIA, Maria V. C. **Desafios do controle social na atualidade.** Serviço Social & Sociedade, n. 109, p. 126-150, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf> Acesso 02 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Do Estado patrimonial ao gerencial.** Documento eletrônico. 2001. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7556_em_23_05_2011_15_11_05.pdf Acesso 23 Mai. 2013.

BRUNI, Adriano L. **Estatística aplicada à gestão empresarial.** 2 ed. São Paulo. Atlas 2008.

BULIGON, Diego. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses.** 2012. 244f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/380> Acesso em: 14 nov. 2014.

BUSSAB, W. de O. MORETTIN, P. A. Estatística básica. **Sao Paulo: Saraiva**, 2004. 5ª ed. Disponível em:

<https://www.passeidireto.com/arquivo/2678623/estatistica-basica---morettin-e-bussab>

Acesso em: 13 jul. 2015.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI, 2009.

CARVALHO, H. S. de; ALBUQUERQUE, F. B. **Fortalecendo a democracia: a contribuição dos tribunais de contas para o controle social**. *Revista Controle*, v. 8, n.1, Fortaleza: TCE/ CE, 2010.

CHAGAS, Carolina M. dos S. **Linha do tempo do PNAE**. Documento eletrônico. Disponível em: <http://cecaneunb.files.wordpress.com/2010/09/linha-do-tempo-pnae-carolina-chaga.pdf> Acesso em: 08 mai 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU. **Portal da transparência**. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/PortalTransparenciaTRProgramaPesquisaPrograma.asp?Exercicio=2014&Pagina=1> Acesso em 01 set. 2015.

CORRÊA, Izabela M. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. *Revista da Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, Ano, v. 41, p. 487-504, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n3/a06v41n3.pdf> Acesso em 09 Set 2013.

COSTA, Jordanna M. N. **Política de alimentação escolar: tem carço nesse angu? a gestão e o controle social do PNAE**. 2013. 185 f. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15319/1/2013_JordannaMariaNunesCosta.pdf Acesso em: 17 ago 2014.

DEL GROSSI, Mauro E. **Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural**. 2012. In: A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Antonio Marcio Buainain et al. Brasília: IICA. Série desenvolvimento rural sustentável; v.16 540 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14605/1/CAPITULO_PobrezaExtremaPobreza.pdf Acesso em 04 mai 2015.

DELGADO, Guilherme C.; DA CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R.; OLIVEIRA, Jader J. de. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)**. 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1779/1/TD_1145.pdf Acesso em 02 set. 2015.

DEMETERCO NETO, Antenor; SANTOS, Francisco D. A. dos; NAGEM, Julio V. G. **Estado e Desenvolvimento Sustentável: o problema da aplicabilidade das normas constitucionais**. In: SILVA, C. L. (Org.). **Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo**. Petrópolis: Vozes, 2006.

DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário. -- São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011. 4.ed. / 292 p.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 791-878.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009. P. 99 – 128. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_d_e_desenvolvimento.pdf Acesso em: 12 set. 2013.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova, v. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf> Acesso em: 08 nov. 2014.

FONSECA, J. S.; MARTINS, G. de A. **Curso de estatística**. 6 ed. São Paulo: Ed. Atlas SA, 13 reimpressão. 2010. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/3087597/curso-de-estatistica---fonseca-e-martins> Acesso em: 24 jul. 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **Programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe**. 2007. Mimeografado.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. n21.2009. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158> Acesso em 12 mai. 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Documento eletrônico. Disponível em: http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceduc/eventos/2012/encontroEstadualEducacao/conteudo/Valmo_da_Silva_GESTaO_FINANCEIRA_DO_PNAE_3.pdf Acesso em: 24 jul. 2015.

GABRIEL, Cristine G. et al. **Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação**. Ciência Saúde Coletiva, v. 18, p. 971-8, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csc/v18n4/09.pdf> Acesso em: 04 nov. 2014.

GALINA, Luciara S. et al. **Representações sobre Segurança Alimentar e Nutricional nos Discursos de um Conselho de Alimentação Escolar**. Saúde Soc, v. 21, n. 1, p. 89-102, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21n1/10.pdf> Acesso em: 04 nov. 2014

GARCIA, Leice M. **Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades**. In: BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adnauer - Stiftung. 2003.

GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. **Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013 – Impressa em Abril de 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032013000100003&script=sci_arttext Acesso em: 14 mai 2015.

GUANZIROLI, Carlos E. et al. **Novo Retrato da Agricultura Familiar - o Brasil redescoberto**. FAO/INCRA. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iT54E7R59.pdf> Acesso em: 21 nov 2014.

GUANZIROLI, Carlos E.; BUAINAIN, Antonio M.; DI SABBATO, Alberto. **Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil:(1996 e 2006)**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 2, p. 351-370, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n2/v50n2a09.pdf> Acesso em 21 nov. 2014.

GUERRA, Evandro M. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2.ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores**. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 2, p. 357-78, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf> Acesso em 20 set. 2014.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009. P. 23 – 39.
http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/do_sonho_do_progresso_as_politicas_d_e_desenvolvimento.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 1996**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/> Acesso em 24 ago. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo populacional 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/> Acesso em 05 out. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)**, 2003. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria> Acesso em 14 ago. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Manual de Operações**. 119 p. Brasília/DF. Maio de 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos> Acesso em 14 ago. 2013.

KAGEYAMA, Angela A.; BERGAMASCO, Sonia M. P. P.; OLIVEIRA, Julieta T. A. de. **Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 51, n. 1, p. 105-122, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v51n1/06.pdf> Acesso em: 18 nov. 2014.

LEAL, Rogério G. **O controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade**. REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado. Nº 14. Salvador. 2008. Disponível em: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/7551/1/AD_13_art_15.pdf Acesso em: 08 mar. 2014.

LOPES, Dóri E; ALMEIDA, Rosemeire A. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Castilho-SP e em Andradina-SP**. Revista Pegada, v. 13, n. 1, 2012. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1036/1906> Acesso em 01 set. 2013

LOPEZ, Felix G. **Responsabilização e controle social da administração pública federal brasileira**. In **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo** / org.: José Celso Cardoso Jr., Gilberto Bercovici. Brasília: Ipea, 2013. 746 p. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/livro_republicademocracia.pdf#page=211 Acesso em: 08 nov. 2014.

LUCERO PALLARES, Marcela et al. **Participación en el consejo municipal de desarrollo rural sustentable: Texcoco, Estado de México**. Revista mexicana de ciencias agrícolas, v. 5, n. 2, p. 279-292, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/remexca/v5n2/v5n2a9.pdf> Acesso 29 ago. 2015

MACHADO, Florentina O. **Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Desafios da democratização**. São Paulo. 2011. Dissertação de Mestrado. 194 p. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/9269> Acesso em 11 set. 2014

MALAFAIA, Fernando C. B. **Controle social e controle externo podem interagir?: avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. Dissertação de Mestrado. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1> Acesso em: 11 nov. 2014.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010. (p. 161 - 197)

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEDRI, Waldir. **Análise exploratória de dados**. Universidade Estadual de Londrina. Centro de ciências exatas. Departamento de Estatística. 2011. Disponível em: http://www.uel.br/pos/estatisticaeducacao/textos_didaticos/especializacao_estatistica.pdf Acesso em 15 jun. 2015.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELÃO, Ivo B. **Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná**. Caderno IPARDES: Estudos e Pesquisas. V.2, n.2, p. 87-105, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.organicnet.com.br/wp-content/uploads/Artigo-Final-533-2301-1-PB.pdf> Acesso em 14 mar. 2014.

MIOT, Hélio A. **Tamanho da amostra em estudos clínicos e experimentais**. Jornal Vascular Brasileiro. 2011, Vol. 10, nº 4. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/jvb/v10n4/v10n4a01> Acesso em 31 ago. 2015.

MOURA SILVA, Elke A. S. de. **Controle Externo, Controle Social e Cidadania**. Revista TCEMG. Minas Gerais. Ed. Especial, 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf> Acesso em: 07 nov. 2014.

OLIVEIRA, Silvio L. de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, Monografias, dissertações e Teses**. São Paulo. Pioneira Thomson Learning. 2004. Reimpr. da 2ª ed. 1999.

OLIVEIRA, Ely F. T. de; GRÁCIO, Maria C. C. **Análise a respeito do tamanho de amostras aleatórias simples: uma aplicação na área de Ciência da Informação.** Revista de Ciência da Informação, v. 6, n. 3, p. 1-11, 2005. Disponível em: http://www.engenhariaambiental.unir.br/admin/prof/arq/Oliveira_2005.pdf Acesso em 31 ago. 2015.

PEIXINHO, Albaneide M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** Ciência e Saúde Coletiva, v. 18, n. 4, p. 909-16, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/02.pdf> Acesso em: 05 mar 2014.

PÉREZ, Rodrigo et al. **El efecto de la distancia al mercado sobre la pobreza rural en la Región Metropolitana de Santiago.** EURE (Santiago), v. 39, n. 116, p. 173-188, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n116/art07.pdf> Acesso em: 05 mai 2015.

PONTE, Vera M. R. et al. **Análise das metodologias e técnicas de pesquisas adotadas nos estudos brasileiros sobre balanced scorecard:** um estudo dos artigos publicados no período de 1999 a 2006. In: Anais do Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Contabilidade. 2007.

RESTREPO, Darío I. **Participación social: relaciones Estado-sociedad civil.** Revista de Salud Pública, v. 3, n. 3, p. 245-267, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v3n3/v3n3a03.pdf> Acesso 31 ago. 2015.

SACHS, Ignacy. **Brasil rural: da redescoberta à invenção.** Estudos avançados, v. 15, n. 43, p. 75-82, 2001. Disp. em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a08.pdf> Acesso 12 mai. 2014.

SANTOS, José A. L. dos. **O conceito de espaço rural e as políticas de governo no Brasil.** Revista Discente Expressões Geográficas, nº 07, ano VII, p. 95 - 110. Florianópolis, junho de 2011. Disponível em: www.geograficas.cfh.ufsc.br Acesso 10 nov. 2013.

SANTOS, R.N.M.; KOBASHI, N.Y. **Bibliometria, cientometria, infometria: conceitos e aplicações.** Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação. V. 2, n. 1, p. 155-172. 2009. Disponível em: <http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/21/43> Acesso 02 set. 2015.

SILVA, Amanda V. da. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia.** Salvador. UFBA / Escola de Nutrição, 2009. Dissertação. 126f.: II Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/9542> Acesso em: 02 jun. 2015.

SILVA, Christian L. e BASSI, Nadja S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local. In. Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análises para o Brasil.** Christian Luiz da Silva (org.). Ed. Vozes. 2012.

SILVA, Jaqueline M. C. da. **Controle Social das Políticas Públicas no Brasil.** *Revista Controle*, Fortaleza, v. 8, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/200-revista-controle-volume-viii-n-1-setembro-de-2010/941-artigo-3-controle-social-das-politicas-publicas-no-brasil?Itemid=592> Acesso 01 nov. 2014.

SILVA, Marília P. de A. **O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT): Uma Análise de discurso.** Campinas, SP, 2011. Pp 20- Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000815764> Acesso em: 12 abr. 2014.

SILVA, Sandro P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação.** Texto para discussão 1953. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2014 – Brasília. TD 1953. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22092 Acesso em: 27 jun. 2014

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In. Políticas públicas no Brasil.** Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (orgs.). Ed. FIOCRUZ. 2007.

SOUZA, Paulo M. de et al. **Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos.** *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032013000200002&script=sci_arttext&tlnq=pt Acesso em: 14 de maio 2015.

SPAROVEK, Gerd. org.; Rodrigo F. M. et al. **Crédito Fundiário e qualidade de vida no campo.** – Brasília. Ministério do Desenvolvimento Agrário. NEAD, 2005. 140 p.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. Trad. Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper e Row do Brasil. 1981.

STOLARSKI, Márcia C. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004**. Dissertação de Mestrado. UFPR. 2005. 160 p. Disponível em:

http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/2522/disserta%C3%A7%C3%A3o_final.pdf?sequence=1 Acesso em 10 mar.2014.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para elaboração de trabalhos acadêmicos**. Comissão de Normalização de Trabalhos Acadêmicos. Curitiba: UTFPR, 2008. 122 p.: il.; 21 cm.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

APÊNDICE A - PROTOCOLO DE PESQUISA

TÍTULO DO TRABALHO:

Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

1.2.1 Objetivo Geral:

Propor parâmetros que contribuam para aprimorar o controle social sobre as compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

1.2.2 Objetivos Específicos:

OE 1 – Apresentar a sistemática atual de compras da agricultura familiar para o PNAE.

OE 2 – Apresentar as regras das prestações de contas do PNAE.

OE 3 – Descrever o controle social do PNAE.

OE 4 – Verificar a percepção dos gestores das Entidades Executoras, Presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar e das organizações da agricultura familiar sobre o processo de compras da agricultura familiar.

OE 5 – Propor contribuições para a qualificação do controle social do PNAE.

Por que estudar esse tema (Justificativa/comprovação científica da relevância/importância do Tema)

Pode-se afirmar que o PNAE é a política pública mais antiga do Brasil tendo surgido em 1955. Stolarski (2005, p.16) apresentava o PNAE como sendo “uma política pública contínua que representa um dos maiores Programas de alimentação e nutrição do mundo e o maior na América do Sul”.

Nesta direção Melão (2012, p.93) afirma que “o PNAE tem sua origem na década de 1950, a partir de ações assistencialistas do governo federal, que desenvolvia campanhas com distribuição de alimentos às escolas”.

Peixinho (2013) reforça que o Programa caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros Programas na área de alimentação escolar do mundo. Hoje este Programa está para completar 60 anos de continuidade no atendimento e qualificação da alimentação fornecida nas escolas.

O artigo 18º da Lei 11947/2009 determina que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.” Os CAE são compostos por representantes do Poder Executivo, das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil organizada.

Em seu artigo 19º a Lei 11947/2009 nos apresenta, dentre as demais competências do CAE, as de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e, de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Ainda, segundo o artigo 17º da Lei 11947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, apresentar ao CAE, na forma e no prazo estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE, o relatório anual de gestão do PNAE.

Dentre os avanços que o PNAE obteve, segundo Peixinho (2013), destaca-se o estímulo para a ampliação e o fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no controle social.

Até 2010 cada CAE apresentava seu parecer por escrito. Então havia pareceres de dez páginas e outros de meia página. Não havia padrão mesmo havendo um roteiro a ser seguido, pois alguns CAE não o adotavam.

A partir de 2011 foram criados os Sistemas de Prestação de contas (SIGPC) utilizado pelo gestor da EEx e o Sistema de acompanhamento dos conselhos (SIGCON) utilizado pelo Controle Social que é desempenhado pelos CAE. Este parecer a partir de então passou a ser elaborado a partir de um questionário que alimenta os sistemas, na tentativa de gerar um padrão de respostas.

No entanto, mesmo com o desenvolvimento de novos sistemas para acompanhamento da execução do Programa, o FNDE não tem segurança das informações recebidas das Executoras e dos Conselhos.

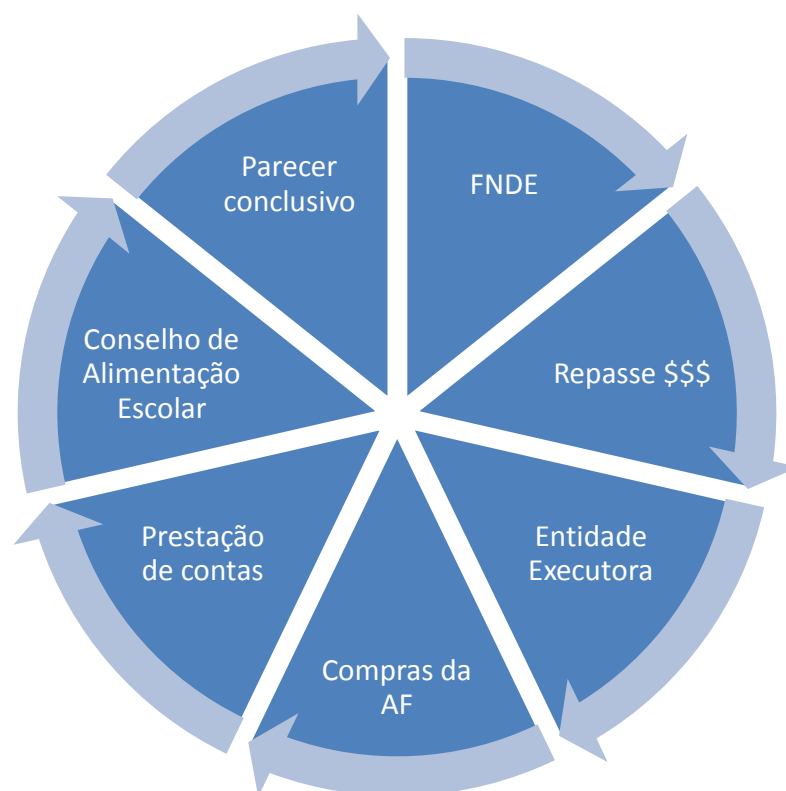
Dado o contexto exposto e destacando a afirmação de Vergara (1998, p.21) que “Problema é uma questão não resolvida, é algo para o qual se vai buscar resposta, via pesquisa”, a questão que o presente projeto de pesquisa pretende responder é a seguinte:

Como aprimorar o controle social do PNAE por parte dos Conselhos de Alimentação Escolar, sobre as compras da Agricultura Familiar?

Esta pesquisa poderá contribuir para que o FNDE desencadeie uma ação mais incisiva voltada para a capacitação dos conselheiros e acompanhamento dos CAEs. A partir deste trabalho o FNDE poderá ainda desenvolver novas ferramentas para agilizar e garantir maior transparência ao processo de prestação de contas dos recursos repassados pelo fundo aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Contexto da pesquisa:

A figura a seguir busca representar o contexto da pesquisa.



A figura acima representa que, anualmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa o recurso financeiro para compra da alimentação escolar às Entidades Executoras (EEx) que são: Secretarias de Educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (DF). Estas, seguindo a previsão legal, devem prestar contas (PC) anualmente aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) que, por sua vez, analisam estas PC e emitem um parecer conclusivo ao FNDE aprovando, reprovando ou aprovando com ressalvas estas prestações de contas.

As informações apresentadas pelos CAE, em seus pareceres conclusivos, especialmente sobre o processo de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar, tem se demonstrado inconsistentes ao FNDE. Os critérios adotados por cada CAE para emitir seu parecer são imprecisos. Por exemplo: o executor do PNAE em sua prestação de contas diz que comprou produtos da AF, mas o CAE em seu parecer afirma que não houve esta compra mas, não se sabe com base em que critérios ou parâmetros isto ocorre.

Assim, devido aos problemas enfrentados com as prestações de conta, é que o FNDE demonstra seu interesse neste estudo para ajudar a responder algumas inquietações sobre estas possíveis divergências e inconsistências e também, sobre a participação e o acompanhamento deste processo de compras da agricultura familiar pelos CAE.

Procedimentos para coleta dos dados:

O Estudo utilizará, dentre as técnicas de pesquisa e coleta de dados, de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A técnica de coleta de dados será executada por meio de consulta a bibliografia disponível, análise de documentos pertinentes ao PNAE e questionários eletrônicos aplicados aos gestores das Entidades Executoras, dos respectivos Conselhos de Alimentação Escolar e das organizações da agricultura familiar.

O instrumento de coleta de dados utilizado será o questionário estruturado elaborado em formato eletrônico utilizando-se as ferramentas disponíveis no aplicativo “*google forms*” para sua confecção e posterior coleta e tabulação das respostas. Este questionário eletrônico será enviado à população pesquisada com a utilização da ferramenta de “*e-mail marketing*” de modo que todos os *e-mails* serão personalizados. A elaboração, desenvolvimento e aplicação do questionário será desenvolvida em ambiente *web*.

Para Vergara (2007, p. 53) “o questionário caracteriza-se por uma série de questões apresentadas ao respondente por escrito”. Tanto na mensagem de envio do questionário eletrônico (*e-mail*) quanto no corpo do questionário constará a carta de apresentação com esclarecimentos quanto a natureza da pesquisa, bem como ressaltando o sigilo das respostas e agradecimento pelas colaborações, pois como afirmam Marconi e Lakatos (2010, p. 184), “junto ao questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor, no sentido de que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável”.

Descrição das características da população/amostra a estudar:

Entende-se por população o conjunto de todos os elementos ou resultados sob investigação. Na definição de Barbetta (2011, p.41) população é “o conjunto de elementos para os quais desejamos que as conclusões da pesquisa sejam válidas, com a restrição de que esses elementos possam ser observados ou mensurados sob as mesmas condições”. Já a amostra é qualquer subconjunto da população. Em sintonia com a sustentação de Vergara (2007, p. 46): “população amostral ou amostra é uma parte do universo (população) escolhida segundo algum critério de representatividade”.

A presente pesquisa apoia-se em informações obtidas através de amostra não probabilística que, segundo Stevenson (1981, p.166) “é a amostragem subjetiva ou por julgamento, onde a variabilidade amostral não pode ser estabelecida com precisão”. Conseqüentemente, não é possível nenhuma determinação de erro amostral. Numa amostragem por julgamento, pondera Stevenson (1981, p.167) uma pessoa familiarizada com a população, ou seja, um especialista no tema, pode especificar quais os itens mais representativos da população e, também, com os resultados pode “se proporcionar uma base para a elaboração de um plano de amostragem aleatória para validar os resultados básicos”.

Corroborando com o tema, Vergara (2007, p.49) apresenta que existem dois tipos de amostra: probabilística, baseada em procedimentos estatísticos, e não probabilística. Destaca que a amostra não probabilística pode ser selecionada por acessibilidade: seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles, e por tipicidade: constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população alvo, o que requer profundo conhecimento dessa população.

Segundo aponta Bruni (2008, p.178) os modelos de amostragem não probabilísticos ou por julgamento são técnicas de amostragem onde não se mantém a mesma probabilidade de seleção de cada elemento na amostra e na população. No mesmo tom Fonseca e Martins (2010, p. 183) apontam que os métodos não probabilísticos “são amostragens em que há uma escolha deliberada dos elementos da amostra, não sendo possível generalizar os resultados da pesquisa para toda a população, pois as amostras não probabilísticas não garantem a representatividade da população”.

Na prática, conforme pondera Barbetta (2011, p.54) a dificuldade de se optar por uma amostragem aleatória ou probabilística, em geral, está na dificuldade de se obter uma lista dos elementos da população. Já as amostras não aleatórias ou não probabilísticas, em geral, procuram gerar amostras que, de alguma forma, representem razoavelmente bem a população de onde foram extraídas. [...] Para o autor “na amostra por julgamento os elementos escolhidos são aqueles julgados como típicos da população que se deseja estudar”.

Posto que se optou por uma amostragem não probabilística por julgamento, para enriquecer o conhecimento e familiaridade com a população, esta pesquisa contou com o apoio especializado e a parceria da equipe gestora do Programa Nacional de Alimentação Escolar junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para fundamentar as escolhas sobre a população e determinar a amostra.

Considerando os objetivos do presente estudo a população escolhida para compor esta pesquisa é assim representada:

- 5562 gestores das Entidades Executoras (EEx) do PNAE, sendo: Secretarias de Educação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;
- 5562 presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE);
- 467 gestores das Organizações da Agricultura Familiar.

Cada estado, município e o Distrito Federal, para executar o Programa possui sua Entidade executora e ter constituído o respectivo Conselho de alimentação Escolar. Os contatos das Entidades executoras e dos Conselhos foram obtidos através da coordenação do PNAE junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os contatos das Organizações da agricultura familiar por sua vez, foram obtidos através de contatos estabelecidos com as Entidades Executoras dos estados e com o apoio da Coordenação de comercialização da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes).

Em que pese nesta pesquisa ter se trabalhado com uma amostra não probabilística, uma vez que os indivíduos foram selecionados de acordo com critérios do pesquisador, com a intenção de alcançar um número de indivíduos que represente certa confiabilidade quanto ao número mínimo de observações, utiliza-se do método exposto por Buligon (2012, p. 139) e Trevisan (2013, p. 83) que trabalharam com a técnica difundida por Barbetta (2011, p.58), que emprega as seguintes variáveis para calcular o tamanho mínimo da amostra:

N = tamanho (número de elementos) da população;
 n = tamanho (número de elementos) da amostra;
 n_0 = uma primeira aproximação para o tamanho da amostra;
 E_0 = erro amostral tolerável.

O autor afirma que, para determinar o tamanho da amostra, é necessário especificar um erro amostral, que representa o quanto se admite errar na avaliação dos parâmetros analisados. Fixa-se uma tolerância entre 5% e 10% para esta pesquisa.

O primeiro cálculo proposto por Barbetta (2011), tamanho da amostra, é realizado desconsiderando o tamanho da população, empregando-se a seguinte fórmula:

$$n_0 = [1/(E_0)^2]$$

Cálculo da amostra:

Com o tamanho de N (população) conhecido, que é o caso deste estudo 5562 gestores de Entidades Executoras (EEx), 5562 presidentes de CAE e 467 gestores de Organizações da Agricultura Familiar (Org. AF), aplica-se a fórmula que segue:

$$n = [(N \times n_0) / (N + n_0)]$$

Aplicando as fórmulas para o erro amostral fixado de 5%, tem-se:

$$n_0 = 1/(0,05 \times 0,05) = 400$$

Substituindo na fórmula seguinte, obtém-se:

$$n = [(5562 \times 400) / (5562 + 400)] = 373,16 \text{ gestores de EEx}$$

$$n = [(5562 \times 400) / (5562 + 400)] = 373,16 \text{ presidentes de CAEs}$$

$$n = [(467 \times 400) / (467 + 400)] = 215,46 \text{ gestores de Org. AF}$$

Esses números representam o mínimo de retorno esperado de cada um dos grupos para um erro amostral máximo de 5%.

Agora, aplicando as fórmulas para o erro amostral fixado de 10%, tem-se:

$$n_0 = 1 / (0,1 \times 0,1) = 100$$

Substituindo na fórmula seguinte, obtém-se:

$$n = [(5562 \times 100) / (5562 + 100)] = 98,23 \text{ gestores de EEx}$$

$$n = [(5562 \times 100) / (5562 + 100)] = 98,23 \text{ presidentes de CAE}$$

$$n = [(467 \times 100) / (467 + 100)] = 82,36 \text{ gestores de Org. AF}$$

Esses números representam o mínimo de retorno esperado de cada um dos grupos para um erro amostral máximo de 10%.

Considerando o interesse de alcançar esse número mínimo de respostas como retorno das observações, o questionário eletrônico foi enviado das entidades elencadas

Na busca de um retorno satisfatório das respostas e da representatividade da amostra, foram enviados questionários eletrônicos personalizados para a totalidade dos gestores responsáveis pelas Entidades Executoras, Conselhos de Alimentação Escolar e Organizações da Agricultura Familiar que possuíam endereço de *e-mail* válido.

No entanto, percebe-se pelo apresentado na tabela 8 que o resultado obtido com o retorno das respostas ficou abaixo do esperado. Para as categorias de EEx e CAE o erro obtido foi de 7% está e para a categoria de organizações da agricultura familiar o erro obtido foi de 17%. Esses números de dados coletados ficaram abaixo do esperado, o que proporciona a análise mas, seus resultados não podem ser generalizados para toda a população, visto que não se trabalhou com uma amostragem paramétrica.

Tabela 50 - Amostragem adotada

Universo da pesquisa	População	Amostra Prevista		Amostra obtida	
		5% (Erro)	10% (Erro)	Respostas	Erro obtido
Gestores das EEx	5562	373*	98*	202	7%
Presidentes dos CAE	5562	373*	98*	238	7%
Org. AF	467	215*	83*	31	17%
Total de respostas				471	

* Com arredondamento. Fonte: Elaborado pelo autor

Identificação das fontes de material para a pesquisa:

- Relatório consolidado das Prestações de contas das EEx e dos Pareceres conclusivos dos CAE, fornecido pelo FNDE.
- Leis, resoluções, normas, ofícios e cartilhas.
- Questionários eletrônicos.

Objetivo específico 1						
Apresentar a sistemática atual de compras da agricultura familiar para o PNAE.						
Porque/como ele está vinculado ao objetivo geral?						
Para se propor parâmetros para qualificar o controle social do PNAE é necessário se apresentar para se conhecer e compreender como se desenvolve o processo de compras da agricultura familiar.						
Construtos/dimensões/variáveis envolvidas na resolução do objetivo	Perguntas correspondentes no Instrumento de Coleta	O que se pretende mensurar ou descobrir com essa pergunta	Métrica a ser utilizada para análise	Justificativa da métrica utilizada	Lista e significado de Escala/grupos/níveis a serem utilizados na métrica usada	Autores que fundamentam
Pesquisa documental e construção do questionário eletrônico para aplicar junto às Entidades Executoras e Conselhos de Alimentação Escolar.	Pesquisa Bibliográfica, Documental e questões 5, 8, 10, 11 e 12.	Pretende-se apresentar e conhecer como ocorre o processo atual de compras e também como ocorre a participação dos CAE e das organizações da agricultura familiar no processo de compras da agricultura familiar	Pesquisa Documental; Métrica objetiva e escalar.	A Escala Likert nos permite descobrir níveis de opinião, medindo atitudes, percepções ou comportamentos a partir de respostas que variam entre extremos.	Escala objetiva de múltipla escolha. e Escala de 4 Pontos de 1 a 4, sendo: 1. Concordo totalmente; 2. Concordo; 3. Discordo; 4. Discordo totalmente.	Stolarski 2005; Melão 2012; Peixinho 2013; Bandeira et al. 2013; Vergara 2005 Costa 2013 Brasil: FNDE, Res. CD 26/2013; Lei 11326/06; Lei 11947/09. Normas FNDE
Apresentação do processo de compras da agricultura familiar para o PNAE						
Avaliação do nível de participação dos CAE e dos agricultores familiares no processo de compras da agricultura familiar.						
Avaliação da percepção dos gestores sobre o processo de compras para o PNAE.						

Objetivo específico 2						
Apresentar as regras das prestações de contas do PNAE.						
Porque/como ele está vinculado ao objetivo geral?						
Da mesma forma para alcançar o objetivo geral de propor os parâmetros é preciso conhecer o processo de prestação de contas das compras da agricultura familiar para o PNAE.						
Construtos/dimensões/variáveis envolvidas na resolução do objetivo	Perguntas correspondentes no Instrumento de Coleta	O que se pretende mensurar ou descobrir com essa pergunta	Métrica a ser utilizada para análise	Justificativa da métrica utilizada	Lista e significado de Escala/grupos/níveis a serem utilizados na métrica usada	Autores que fundamentam
A partir das normas e Legislação do PNAE, elencar os aspectos legais e normativos do processo de compras e prestação de contas.	Pesquisa Documental e questões 6, 8, 9 e 13.	Pretende-se apresentar os aspectos legais que norteiam o processo de prestação de contas das compras da agricultura familiar para o PNAE.	Análise documental e métrica escalar.	A Escala Likert nos permite descobrir níveis de opinião, medindo atitudes, percepções ou comportamentos a partir de respostas que variam entre extremos.	Escala objetiva de 4 Pontos de 1 a 4, sendo: 1. Concordo totalmente; 2. Concordo; 3. Discordo; 4. Discordo totalmente.	Stolarski 2005; Melão 2012; Bianchini 2010; Peixinho 2013. Costa 2013 Lei 11947 Res. CD 26/13 Normas FNDE
Análise dos parâmetros apresentados nas prestações de contas no modelo atual.						

Objetivo específico 3						
Descrever o controle social do PNAE.						
Porque/como ele está vinculado ao objetivo geral?						
Faz-se necessário descrever como ocorre atualmente o controle social do PNAE para, a partir de eu entendimento, poder propor parâmetros que passem a ser monitorados.						
Construtos/dimensões/variáveis envolvidas na resolução do objetivo	Perguntas correspondentes no Instrumento de Coleta	O que se pretende mensurar ou descobrir com essa pergunta	Métrica a ser utilizada para análise	Justificativa da métrica utilizada	Lista e significado de Escala/grupos/níveis a serem utilizados na métrica usada	Autores que fundamentam
Apresentação do modelo atual de funcionamento do controle social.	Pesquisa Documental e Questões 7, 9, 11 e 13.	Pretende-se descobrir juntos aos gestores das Entidades executoras e CAEs como ocorre o controle social do PNAE.	Análise documental e métrica escalar.	A Escala Likert nos permite descobrir níveis de opinião, medindo atitudes, percepções ou comportamentos a partir de respostas que variam entre extremos.	Escala objetiva de 4 Pontos de 1 a 4, sendo: 1. Concordo totalmente; 2. Concordo; 3. Discordo; 4. Discordo totalmente.	Stolarski 2005; Melão 2012; Peixinho 2013 Costa 2013; Bandeira
Captar a percepção dos gestores sobre a atuação do controle social.						

Objetivo específico 4						
Verificar a percepção dos gestores das Entidades Executoras, presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar e gestores das organizações da agricultura familiar sobre o processo de compras da agricultura familiar.						
Porque/como ele está vinculado ao objetivo geral?						
Verificar a percepção dos gestores envolvidos com o Programa através dos parâmetros propostos para que possam refletir o entendimento dos envolvidos na execução do Programa. Assim os parâmetros propostos poderão contribuir para qualificar o acompanhamento das prestações de contas e propiciar ao CAE um monitoramento das compras da agricultura familiar, propiciando mais e melhores elementos para elaboração do parecer conclusivo ao final do exercício.						
Construtos/dimensões/variáveis envolvidas na resolução do objetivo	Perguntas correspondentes no Instrumento de Coleta	O que se pretende mensurar ou descobrir com essa pergunta	Métrica a ser utilizada para análise	Justificativa da métrica utilizada	Lista e significado de Escala/grupos/níveis a serem utilizados na métrica usada	Autores que fundamentam
Apresentação dos parâmetros elencados e propostos aos gestores para captar sua percepção sobre a importância para o acompanhamento pelo controle social.	Questões 1 a 16.	Ranking dos parâmetros que foram apontados com maior índice de concordância pelos respondentes.	Escalar	A Escala Likert nos permite descobrir níveis de opinião, medindo atitudes, percepções ou comportamentos a partir de respostas que variam entre extremos.	Escala objetiva de 4 Pontos de 1 a 4, sendo: 1. Concordo totalmente; 2. Concordo; 3. Discordo; 4. Discordo totalmente.	Stolarski 2005; Costa 2013 Brasil: FNDE, Res. CD 26/2013; Lei 11326/06; Lei 11947/09. Normas FNDE

Objetivo específico 5						
Propor contribuições para a qualificação do controle social do PNAE.						
Porque/como ele está vinculado ao objetivo geral?						
Passo final para a concretização do objetivo geral desta pesquisa, as contribuições se darão através dos parâmetros que foram propostos e validados pelos gestores, que poderão contribuir para aprimorar o controle social do Programa.						
Construtos/dimensões/variáveis envolvidas na resolução do objetivo	Perguntas correspondentes no Instrumento de Coleta	O que se pretende mensurar ou descobrir com essa pergunta	Métrica a ser utilizada para análise	Justificativa da métrica utilizada	Lista e significado de Escala/grupos/níveis a serem utilizados na métrica usada	Autores que fundamentam
Proposta de parâmetros a serem acompanhados pelo controle social.	Questões 1 a 16.	Levantar os parâmetros que podem contribuir para a qualificação do controle social do PNAE.	Análise documental e métrica escalar.	- o -	- o -	Stolarski 2005; Melão 2012; Peixinho 2013; Bandeira et al. 2013; Costa 2013

APÊNDICE B – TEXTO DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA (*E-mail*)

Olá <Nome>!

Meu nome é André Carlos Paludo, sou Mestrando do Programa de Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

Estou realizando uma pesquisa sobre “Controle Social e Políticas Públicas”, com objetivo de contribuir para melhorar o controle social das compras da agricultura familiar para o PNAE.

Gostaria que participasse acessando o link abaixo:

[Clique aqui para responder a pesquisa.](#)

A pesquisa é anônima, ou seja, quem respondê-la não será identificado.

Caso tenha problemas para visualizar, copie e cole o link abaixo em seus navegadores.

<https://docs.google.com/forms/d/1ZK1QCivRgIB27bFLMK6T5ilOGska6J4iMazlmewV-X8/viewform?c=0&w=1>

O tempo médio para responder é de 5 minutos.

Grato por sua colaboração!

Cordialmente,

André Carlos Paludo

Mestrado em Planejamento e Governança Pública

UTFPR - PGP

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

Controle social e políticas públicas: um estudo sobre o processo de compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

O objetivo desta pesquisa é propor melhorias no controle social das compras da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A pesquisa está sendo realizada por André Carlos Paludo, vinculado ao Mestrado em Planejamento e Governança Pública - UTFPR/PR, sob orientação do Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin (PGP/UTFPR), contato: vicentin@utfpr.edu.br.

Em caso de dúvidas, entre em contato pelos seguintes e-mails:

Geral: pesquisa.pnae2015@gmail.com

André Paludo: andrepaludo@gmail.com

O tempo médio para responder é de 5 minutos.

1. Qual a Entidade que você representa?

- Entidade Executora Municipal
- Entidade Executora Estadual ou do Distrito Federal
- Conselho de Alimentação Escolar (CAE) Municipal
- Conselho de Alimentação Escolar (CAE) Estadual ou do Distrito Federal
- Organização da Agricultura Familiar, Assentados, Quilombolas ou Indígenas.

2. Qual a UF?

3. Qual a faixa populacional de seu município?

Responder apenas se representar entidades municipais.

4. Qual o modelo de gestão do PNAE adotado em seu estado, município ou DF?

- Centralizada
- Escolarizada
- Mista
- Terceirizada

5. O que você acha do modelo atual de compras da agricultura familiar em seu estado, município ou DF?

Responda (1) Péssimo; (2) Ruim; (3) Bom; (4) Ótimo.

1 2 3 4

Péssimo Ótimo

6. O que você acha do modelo atual de prestação de contas das compras da agricultura familiar em seu estado, município ou DF?

Responda (1) Péssimo; (2) Ruim; (3) Bom; (4) Ótimo.

1 2 3 4

Péssimo Ótimo

7. Qual a frequência das reuniões do CAE para tratar das compras da agricultura familiar?

- Mensal
- Bimestral
- Trimestral
- Semestral
- Anual
- O CAE não trata deste tema.

8. Qual o percentual de compras da agricultura familiar para o PNAE em seu estado, município ou DF?

- Compra-se menos que 10%.
- Compra-se entre 10% e 20%
- Compra-se entre 20% e 30%
- Compra-se acima de 30%
- Não se compra nada.
- Não sabe

9. Sobre a participação do CAE no acompanhamento da execução do PNAE em seu estado, município ou DF, assinale:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O CAE possui um Plano de Ação para acompanhar a execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE participa da elaboração da chamada pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O CAE participa da formação de preços.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE participa da seleção das propostas de venda.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Somente o Presidente do CAE participa diretamente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os demais conselheiros participam do PNAE diretamente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A frequência de reuniões do CAE está adequada.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE pode contribuir para melhorar a execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE NÃO acompanha a execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Sobre a participação das ORGANIZAÇÕES da AGRICULTURA FAMILIAR no acompanhamento da execução do PNAE em seu estado, município ou DF, assinale:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
As organizações da agricultura familiar participam do CAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elas participam da elaboração da chamada pública.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elas participam da formação de preços.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elas participam das decisões sobre as compras da Agricultura familiar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As organizações da Agricultura familiar podem contribuir para melhorar a execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elas não acompanham a execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Sobre o atual processo de compras da agricultura familiar para o PNAE em seu estado, município ou DF, assinale:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O processo de compras é transparente e confiável.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A Entidade Executora fornece ao CAE todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
As informações das prestações de contas da Entidade Executora são suficientes e claras.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A forma de abertura da chamada pública está adequada.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os critérios de seleção e priorização das propostas de venda são objetivos e claros.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O modelo de gestão adotado pela Entidade Executora está adequado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Esse modelo de gestão favorece as compras da agricultura familiar para o PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE é informado do repasse mensal de recursos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os recursos utilizados vão exclusivamente para compra de alimentos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A Entidade Executora faz tudo sozinha sem a participação do CAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Sobre o limite máximo de compra de R\$ 20 mil por DAP/pessoa física/ano, assinale:

(DAP - Declaração de aptidão ao PRONAF)

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
A Entidade Executora sabe quanto foi comprado de cada agricultor familiar/DAP.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE sabe quanto foi comprado de cada agricultor familiar/DAP.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O limite deve ser rígido e mantido em R\$ 20 mil por DAP/pessoa física/ano.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O limite deve ser rígido mas aumentado dos atuais R\$ 20 mil por DAP/pessoa física/ano.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O limite deve ser flexível, podendo ser excedido em situações pré definidas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Não deve haver limite máximo por DAP/pessoa física/ano.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Sobre o parecer emitido pelo CAE a respeito da prestação de contas das compras da agricultura familiar, assinale:

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O parecer considera apenas as notas fiscais e comprovantes apresentados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O parecer leva em conta opiniões da Entidade Executora.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O parecer leva em conta opiniões das organizações da agricultura familiar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE deve buscar assessoria especializada para emitir o parecer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Os critérios adotados nos pareceres são transparentes e objetivos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
A forma como o CAE analisa as prestações de contas é transparente e objetiva.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE realiza reuniões específicas com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE não realiza reuniões, apenas o Presidente analisa as prestações de contas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O CAE deveria emitir um parecer parcial sobre as prestações de contas do PNAE.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. O parecer parcial deveria ser emitido com qual frequência?

- Mensal
- Bimestral
- Trimestral
- Semestral

- o Não deve haver parecer parcial

15. Quais os pontos deveriam constar do parecer parcial do CAE?

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
O repasse mensal dos recursos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
O destino dos recursos.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
O montante de recursos aplicados.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
O montante de recursos aplicados nas compras da agricultura familiar.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
A abertura da chamada pública	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
As propostas de venda selecionadas.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Os agricultores familiares e as organizações beneficiadas.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
O apoio recebido da Entidade Executora.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
A publicidade mensal das informações.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicativo parcial de aprovação, reprovação ou condicionantes para aprovação da prestação de contas.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

16. Caso tenha uma sugestão de melhoria para o controle social das compras da agricultura familiar para o PNAE, escreva aqui:

▲

▼

◀

▶

APÊNDICE D – RESPOSTAS QUESTÃO ABERTA (Nº 16)

16. Caso tenha uma sugestão de melhoria para o controle social das compras da agricultura familiar para o PNAE, escreva aqui:
Reavaliar a participação de cooperativas
Reduzir burocracia
Boa noite que o mec ofereça cursos a distância
Exigir menos burocracia dos fornecedores.
Participação igualitária.
Implantação de cooperativas.
Valorizar o professor, que forma cidadãos.
Não há uma gestão democrática.
Reforma urgente!!
Selo da agricultura em todos produtos
Realização de lanches nas reuniões.
Capacitação dos conselheiros
Aumentar o valor por DAP para cada agricultor.
Até veraluz
Uso de questionário preestabelecido e parecer técnico
O cae deviria participação das chamadas públicas.
Elaborar um planejamento participativo.
Passar mais informações
Apoio para os agricultores familiares.
Espaços para observações no SIGPC.
Expansão das ofertas.
Obrigada pela oportunidade! Forte abraço!
Repasse de maior valor
Os conselheiros deveriam ter mais capacitação.
A dificuldade de comprar.
Não informa nada para o conselho.
Que tenha acompanhamento do Ministério Público
Com cinquenta caracteres não deu.
O município os agricultores não tem o dap.
Nutricionista nas atividades educacionais.
Os conselhos deveriam ter mais autonomia.
Espero que eles valorizem os conselheiros do CAE .
Acho q não deveria ter limite, facilitaria a compra
Ver email
50 caracteres não são suficientes.
Fixar data para a chamada publica.
O FNDE deveria capacitar os conselheiros do CAE.
Pensarei...
Não temos agricultura familiar
Município sem prog, de agricultura familiar!

Dar mais condições aos pequenos agricultores.
É preciso mais clareza na chamada publica.
A União aumentar o recurso destinado ao PNAE.
O valor da merenda ser pelo menos .65cent.
Oferta de cursos de formação para o CAE.
Toda informação deve ser publicizada
Participação efetiva do CAE.
Ampliar o limite de compras da A.F.
Capacitar conselheiros,
Condições de mobilidade para maior fiscalização
Que haja mais produtos da agricultura familiar
Sugiro mais fiscalização dos estados sc e federal
Publicizar os locais e datas de coleta de preços.
Quando os municípios irão receber uma advertência
Um portal onde os conselheiros tirassem dúvidas.
Construção de texto que contemple o CAE.
Repasse da 1ª parcela do PNAE em janeiro
Capacitação para os Conselheiros.
Nosso município não conta com tais fornecedores.
Disponibilidade maior de recursos.
Participação das cooperativa no cae
A prestação de conta deveria ser mensal e online.
Representante da agricultura familiar no cae
O CAE deveria ser neutra e capacitada
Falta a participação da sociedade
Que aumente o limite de cota/ano
Diminuir a burocracia, para os agricultores.
Aumento do limite máximo de compra.

**ANEXO 1 - TERMO DE COMPROMISSO – FNDE/ENTIDADE
EXECUTORA**



Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

ANEXO V

(MODELO - Exclusivo para Secretarias de Estado de Educação)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE COMPROMISSO

Eu, _____, nacionalidade _____, estado civil _____, portador do CPF nº _____, carteira de identidade nº _____, expedida pelo (a) _____ UF _____, residente e domiciliado à _____, nº _____, Bairro _____ na cidade de _____, UF _____, Governador do Estado de _____ (ou do Distrito Federal) no uso das atribuições legais que me foram conferidas e sob as penalidades da Lei, assumo perante o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE o compromisso de determinar que a Secretaria de Educação estabeleça parceria com a Secretaria de Saúde, ou órgão similar, e Secretaria de Agricultura do Estado ou do Distrito Federal e, quando for o caso, dos Municípios, para realizar a inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas de sua rede.

Local e Data

Nome, assinatura e carimbo do dirigente da Entidade Executora

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PNAE PARA SIGPC

PNAE para SiGPC

Bloco de questões do Gestor

Todas as questões são obrigatórias

- 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
Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 4.1)
- 4.1) O processo de contratação da empresa para fornecimento de refeições e a compra dos gêneros alimentícios foram realizados de forma separada?
() Sim () Não
- 5) A EEx. adquiriu produtos orgânicos e/ou agroecológicos? (Colocar conceito ao passar o mouse em cima da palavra orgânico e agroecológico)
() Sim () Não

Conceito:

Orgânico: Para ser considerado orgânico, o produto tem que ser produzido em um ambiente de produção orgânica, onde se utiliza como base do processo produtivo os princípios agroecológicos que contemplam o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, respeitando as relações sociais e culturais. Não é permitido o uso de substâncias que coloquem em risco a saúde humana e o meio ambiente. Não são utilizados fertilizantes sintéticos solúveis, agrotóxicos e transgênicos. O Brasil, em função de possuir diferentes tipos de solo e clima, uma biodiversidade incrível aliada a uma grande diversidade cultural, é sem dúvida um dos países com maior potencial para o crescimento da produção orgânica.

Agroecológico: É 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 a sustentabilidade. Não se trata de uma prática agrícola específica ou um sistema de produção.

- 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
Subcampo (Esse subcampo 6.1. somente deverá aparecer se o gestor marcar o segundo ou o terceiro item da questão 6)
- 6.1) Justifique o motivo: (Pode marcar mais de um)
() impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
() inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
() condições higiênico-sanitárias inadequadas

() outros: _____ (Abrir campo para preenchimento obrigatório com limite de 70 caracteres)

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

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 8.1)

8.1) Havia Quadro Técnico de nutricionistas?

() Sim () Não

9) Havia cardápio elaborado para a alimentação escolar?

() Sim () Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6)

9.1) O cardápio elaborado foi cumprido?

() Totalmente
() Parcialmente
() Não foi cumprido

Subcampo (caso a resposta seja negativa ou parcialmente, abrir item 8.1.1)

9.1.1) Por que o cardápio não foi cumprido? (pode marcar mais de um campo)

() 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, 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

10) Foi aplicado teste de aceitabilidade?

() Sim () Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir 10.1)

10.1) Em qual situação o teste de aceitabilidade foi aplicado? (pode marcar mais de um campo)

- Introdução de um novo alimento no cardápio
- Alterações inovadoras no cardápio
- Mudanças na forma de preparo

11) A EEx. implementou ações de controle de qualidade previstas no Termo de Compromisso?
 Sim Não

12) Foi desenvolvida alguma atividade de Educação Alimentar e Nutricional?
 Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir 12.1)

12.1) Quais ações foram promovidas? (pode marcar mais de uma opção)

- 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: _____ (Abrir campo para preenchimento obrigatório com limite de 70 caracteres)

13) A EEx. atende alunos inscritos no Programa Mais Educação?
 Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir itens 13.1, 13.2 e 13.3)

13.1) Quais critérios foram atendidos? (pode marcar mais de uma opção)

- Havia cozinhas e refeitórios adequados para o fornecimento de, no mínimo, três refeições diárias;
- Inseriu em seu plano pedagógico o tema Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente quanto à Alimentação Saudável e Adequada, correlacionada com a alimentação escolar.

13.2) A EEx. ofertou, no mínimo, três refeições do Programa Mais Educação?
 Sim Não

14) O CAE dessa EEx. participou do acompanhamento da execução do PNAE?
 Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 14.1)

14.1) Quais foram as atividades: (pode marcar mais de uma opção)

- visitas às escolas
- participação dos processos de compras dos gêneros alimentícios
- monitoramento e fiscalização a aplicação dos recursos financeiros
- monitoramento e fiscalização do cumprimento das diretrizes da alimentação escolar
- monitoramento e fiscalização do cumprimento dos objetivos da alimentação escolar
- análise da prestação de contas e emissão do parecer conclusivo
- comunicação de irregularidades ao FNDE, aos órgãos de controle e ao Ministério Público
- elaboração e apresentação do Plano de Ação anual das atividades do CAE

ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO PNAE PARA SIGECON

PNAE para SiGECON
Bloco de questões do CAE

Todas as questões são obrigatórias

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

2) Houve fornecimento de alimentação nas escolas durante os 200 dias letivos?
() Sim () Não () Parcialmente

3) Como foi realizado o fornecimento de alimentos nas escolas: (pode marcar mais de um campo)
() entrega de gêneros alimentícios às escolas
() repasse de recurso financeiro às escolas
() entrega de gêneros alimentícios e repasse de recurso financeiro

4) Houve contratação de empresa para o fornecimento de refeições nas escolas?
() Sim () Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 4.1)

4.1) O processo de contratação da empresa para fornecimento de refeições e a compra dos gêneros alimentícios foram realizados de forma separada?
() Sim () Não

5) A EEx. adquiriu produtos orgânicos e/ou agroecológicos? (Colocar conceito ao passar o mouse em cima da palavra orgânico e agroecológico)
() Sim () Não

Conceito:

Orgânico: Para ser considerado orgânico, o produto tem que ser produzido em um ambiente de produção orgânica, onde se utiliza como base do processo produtivo os princípios agroecológicos que contemplam o uso responsável do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, respeitando as relações sociais e culturais. Não é permitido o uso de substâncias que coloquem em risco a saúde humana e o meio ambiente. Não são utilizados fertilizantes sintéticos solúveis, agrotóxicos e transgênicos. O Brasil, em função de possuir diferentes tipos de solo e clima, uma biodiversidade incrível aliada a uma grande diversidade cultural, é sem dúvida um dos países com maior potencial para o crescimento da produção orgânica.

Agroecológico: É 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 a sustentabilidade. Não se trata de uma prática agrícola específica ou um sistema de produção.

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

Subcampo (Esse subcampo somente deverá aparecer se o gestor marcar o segundo ou o terceiro item da questão 6)

6.1) Justifique o motivo: (Pode marcar mais de um)

() impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

() inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;

() condições higiênico-sanitárias inadequadas

() outros: _____ (Abrir campo para preenchimento obrigatório com limite de 70 caracteres)

7 Havia Nutricionista Responsável Técnico pelo Programa na EE?

Sim Não

8) Existia cardápio elaborado para a alimentação escolar?

Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir itens 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6)

8.1) O cardápio elaborado foi cumprido?

Totalmente
 Parcialmente
 Não foi cumprido

Subcampo (caso a resposta seja negativa ou parcialmente, abrir item 8.1.1)

8.1.1) Por que o cardápio não foi cumprido? (pode marcar mais de um campo)

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.

8.2) 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

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

Sim Não

8.4) O cardápio informado apresentou 3 porções de frutas e hortaliças semanais?

Sim Não

8.5) O cardápio apresentou a descrição da etapa de ensino atendida (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, EJA)?

Sim Não

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

Sim Não Não se aplica

9) Foi aplicado teste de aceitabilidade?

Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir 9.1)

9.1) Em qual situação o teste de aceitabilidade foi aplicado? (pode marcar mais de um campo)

Introdução de um novo alimento no cardápio
 Alterações inovadoras no cardápio
 Mudanças na forma de preparo

10) A EEx. implementou ações de controle de qualidade previstas no Termo de Compromisso?

Sim Não

11) Foi desenvolvida alguma atividade de Educação Alimentar e Nutricional?

Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir 11.1)

11.1) Quais ações foram promovidas? (pode marcar mais de uma opção)

- 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;
- implementação de metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico;
- estímulo aos hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis;
- estímulo e promoção à utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade;
- estímulo ao desenvolvimento de tecnologias sociais, voltadas para o campo da alimentação escolar; e
- utilização do alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de EAN.

12) A EEx. atende alunos inscritos no Programa Mais Educação?

- Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir itens 12.1, 12.2 e 12.3)

12.1) Quais critérios foram atendidos? (pode marcar mais de uma opção)

- Havia cozinhas e refeitórios adequados para o fornecimento de, no mínimo, três refeições diárias;
- Inseriu em seu plano pedagógico o tema Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente quanto à Alimentação Saudável e Adequada, correlacionada com a alimentação escolar;

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

- Sim Não

12.3) O quantitativo de alunos atendidos foi menor que o declarado para o MEC?

- Sim Não não sabe

13) Quais itens de infraestrutura a EEx. disponibilizou ao CAE para a execução das suas atribuições: (pode marcar mais de uma opção)

- Nenhum item de infraestrutura foi oferecido
- 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

14) 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

15) Existiu Regimento Interno do CAE?

- Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 15.1)

15.1) O Regimento Interno foi cumprido?

- Sim Não

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

- Sim Não

17) O Conselho realizou visitas às escolas?

- Sim Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 17.1)

17.1) Qual foi a periodicidade das visitas? (pode marcar mais de um campo)

- mensal
- trimestral
- semestral

- anual
- outros

18) O CAE acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios?

- Sim
- Não

19) O CAE comunicou/denunciou alguma irregularidade da execução do PNAE?

- Sim
- Não

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 19.1)

19.1) A quem o CAE comunicou/denunciou? (pode marcar mais de um campo)

- Gestor
- Câmara municipal de vereadores/Assembléia legislativa do estado
- Ministério Público
- FNDE
- CGU (Controladoria-Geral da União)
- TCU (Tribunal de Contas da União)
- Presidência da República
- Imprensa
- Outros

20) 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

Subcampo (caso a resposta seja positiva, abrir item 19.1)

20.1) Quais Programas? (pode marcar mais de uma opção)

- 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 4 – OFÍCIO ENCAMINHADO AO FNDE



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria do Campus Curitiba



Programa de Pós-Graduação em
Planejamento e Governança Pública -
PPGPGP

Ofício no. 02/2014

Curitiba, 08 de setembro de 2014.

De Prof. Dr. Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin
Coordenador do curso de Administração

Ilma. Sra. Albaneide Peixinho
Coordenadora Geral
Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Prezada Coordenadora,

O Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP) visa desenvolver ações voltadas à pesquisa aplicada e ao ensino norteadas pelos novos paradigmas do setor público, em que se demandam gestores de instituições públicas, nas suas diversas formas (governamentais, de interesse público, educacionais e representativas de classe), com capacidade gerencial holística, sistêmica, inovadora e sensível às questões públicas.

Assim, solicitamos o apoio desta Superintendência à realização da pesquisa “Controle social e políticas públicas: um estudo sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar nas avaliações das prestações de contas das compras da Agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”.

Esta pesquisa tem como objetivo “Aprimorar o controle social do PNAE com a proposição de um instrumento de acompanhamento mensal do processo de compras da

agricultura familiar para o PNAE, para qualificar os pareceres conclusivos emitidos pelos Conselhos de Alimentação Escolar”.

Para a efetivação de seu objetivo, aproveitamos para solicitar o apoio desta coordenação no fornecimento das seguintes informações:

- Relatório das 150 maiores Entidades Executoras (EEx) do PNAE em 2013 contendo o volume de recursos repassados para cada EEx e respectivo número de alunos atendidos;
- Valor total dos recursos repassados pelo FNDE ao PNAE no Brasil e número total de alunos atendidos em 2013;
- Valores aplicados por cada uma das 150 maiores EEx com as compras da Agricultura Familiar (AF) em 2013;
- Respostas fornecidas por estas 150 EEx ao questionário de prestação de contas sobre as compras da AF em 2013;
- Respostas do CAE ao questionário sobre as compras da AF familiar destas 150 EEx no ano 2013;
- Parecer conclusivo do CAE destas 150 EEx sobre as compras da AF no ano 2013;
- Contatos (email/telefone/celular) dos gestores das 150 EEx e Presidentes do CAE.

Reforçamos nosso compromisso com o absoluto sigilo que será empregado no tratamento destas informações, que serão exclusivamente utilizadas com finalidade acadêmica.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Ivan Carlos Vicentin

Coordenador do curso de Administração

ANEXO 5 – MEMORANDO DO FNDE

FNDE/DOCUMENTA
178281/14.0

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE
Diretoria de Ações Educacionais

Memorando nº 455/2014 - DIRAE/FNDE

Brasília, 12 de novembro de 2014.

De: Diretora da DIRAE
Para: CGPAE


Assunto: Memorando nº 181/2014 – CGPAE/DIRAE/FNDE.

Em atendimento ao Memorando nº181/2014 – CGPAE/DIRAE/FNDE, de 27/10/2014, e tendo em vista que as referidas informações são públicas e a solicitação se dá para em virtude de pesquisa acadêmica, esta DIRAE entende que as mesmas deverão ser fornecidas ao solicitante.

Ressalta-se, porém, que deverá ser esclarecido ao solicitante que as mesmas tratam-se de informações brutas, e que ainda não sofreram tratamento ou qualquer tipo de análise por parte deste órgão, podendo haver incorreções de preenchimento das informações por parte das Entidades Executoras.

Atenciosamente,


Maria Fernanda Nogueira Bittencourt
Diretora de Ações Educacionais

RECEBIDO EM 13/11/14
às: 11:29 HORAS

CGPAE/DIRAE/FNDE