

Priscila Porrua

**AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE GESTÃO MUNICIPAL DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
DESTINADAS À AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS
DE SANTA CATARINA.**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós Graduação em Agroecossistemas da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Agroecossistemas

Orientadora: Profa. Dra. Daniele
Cristina da Silva Kazama.

Coorientadora: Profa. Dra. Janaina
das Neves.

Florianópolis
2017

Porraua, Priscila

Avaliação das ações de gestão municipal programa nacional de alimentação escolar destinadas à agricultura familiar em municípios de Santa Catarina. / Priscila Porrua ; orientador, Daniele Cristina da Silva Kazama, coorientador, Janaina das Neves, 2017.

110 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

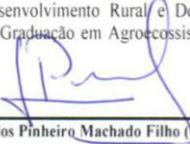
1. Agroecossistemas. 2. Alimentação escolar. 3. Avaliação. 4. Agricultura Familiar. 5. Agroecossistemas. I. Kazama, Daniele Cristina da Silva. II. Neves, Janaina das. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. IV. Título.

*“Avaliação das Ações de Gestão Municipal do
Programa Nacional de Alimentação Escolar
Destinadas à Agricultura Familiar em
Municípios de Santa Catarina.”*

Por

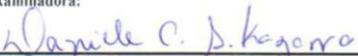
PRISCILA PORRUA

Dissertação julgada adequada, em 17/02/2017, e aprovada em sua forma final, pela Orientadora e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas, Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.



Prof. Dr. Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho (Coordenador do Programa)

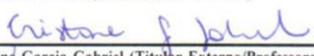
Banca Examinadora:



DANIELE CRISTINA DA SILVA KAZAMA, (Presidente /Orientadora)



Claudia Flemming Colussi (Titular/Membro do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde - NEPAS)



Cristine Garcia Gabriel (Titular Externo/Professora Adjunta do Curso de Graduação em Nutrição da UFSC.)



Marlene Grade (Titular Externo/DEPARTAMENTO DE ZOOTECNIA E DESENVOLVIMENTO RURAL/UFSC)

Candidata ao título:



PRISCILA PORRUA

Florianópolis, 17/02/2017

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por serem meus maiores exemplos de força, militância, persistência, honestidade e humildade;

Ao meu irmão Flávio, pelos ensinamentos sobre “não levar as coisas tão a sério”, pela cantoria nas tardes de domingo, por me apresentar aos versos dos Racionais e pelo exemplo de superação;

Ao meu irmão Fernando, pelos ensinamentos sobre “não levar a vida tão na boa”, pelas longas conversas ao telefone, pela compreensão, por me apresentar aos versos do Renato Russo e Legião Urbana e pelo exemplo de superação;

Ao meu companheiro Humberto, pela paciência, apoio, incentivo, afeto, por participar do meu processo de evolução dando-me sustentação, por ser um grande encontro da minha vida, por ser quem ele é, com qualquer conversa e em qualquer lugar;

À minha filha Valentina, por ser minha grande orientadora, por me fazer buscar minha criança interior e me mostrar que a vida deve ser leve, que devo rir dos meus tropeços e seguir em frente;

Às amigas Vera R. Roesler e Cláudia R. Roesler, pela escuta, pizzas, risotos e vinhos, por serem exemplos de mulheres fortes, dedicadas, corajosas e afetuosas;

À amiga muito especial, Eliane Ternes, por me apresentar ao nascimento existencial, por me aproximar de quem eu sou;

Aos meus colegas do PGA 2015, pelos encontros, trocas, risadas, terapias de grupo, aprendizado e reciprocidade;

À minha orientadora, Daniele Cristina da Silva Kazama, pela escuta sensível e dedicação em minha orientação, por ser uma facilitadora no meu processo de formação, pela sabedoria e delicadeza, por me fazer continuar a acreditar que o processo de aprendizado é uma construção baseada na reciprocidade;

À minha co-orientadora, Janaina das Neves, por me orientar desde a graduação e me ensinar a ser mais “humana”, valorizar a empatia, por me mostrar que a escrita boa é “a que minha vó leria e entenderia” independente do assunto, que não é preciso falar bonito, mas falar a verdade, que a autenticidade vale ouro e por construir comigo quem eu sou;

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fonte financiadora da pesquisa que deu origem a este projeto de mestrado;

Aos colegas da equipe (interna e subcoordenações) do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE/SC), Ruan, Jussara, Anelise, Anete Corso, Manuella e professora Gabriele, pela vitalidade e militância inspiradora, pelo apoio e incentivo nos momentos de cansaço;

Ao professor Francisco G. Vasconcelos, por me ouvir e me sorrir com os olhos, com aquela serenidade típica dos sábios;

Às amigas Patrícia Maria de Oliveira Machado e Waleska Nishida, por serem muito do que eu desejo ser, pelas conversas, risadas, inspiração, apoio e amor;

À professora Claudia F. Colussi, pelas palavras desde outra pesquisa, pela escuta, pela sensibilidade, disponibilidade e leveza;

À professora Anete Sousa, pelas contribuições na qualificação, pela tranquilidade, presteza e sensibilidade;

À professora Cristine G. Gabriel, pela energia positiva, pela competência e rigor, pelo jeito singular doce e fraterno;

À professora Maria Cristina M. Calvo, pelas contribuições no desenvolvimento do projeto, pela presteza, pela clareza e objetividade, pelo carinho;

Aos professores do PGA, por me oportunizarem reflexões importantes e aprendizado;

À banca pela disponibilidade e pelas contribuições que certamente tornarão este trabalho mais rico;

Ao universo, a Deus, a toda energia positiva, por ter tantos agradecimentos a fazer.

“Eu sou um intelectual que não tem medo de ser amoroso. Amo as gentes e amo o mundo. E é porque amo as pessoas e amo o mundo que eu brigo para que a justiça social se implante antes da caridade”.

(Paulo Freire, 1992)

RESUMO

A compra institucional para a alimentação escolar é vista como oportunidade de incentivo a novas cadeias de abastecimento e agroecossistemas. Assim, a combinação do fomento à produção agrícola local com a qualificação dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade do Estado, são considerados meios de promover a Segurança Alimentar e Nutricional da população. Embora seja reconhecida como imprescindível para eficácia dos programas, há uma surpreendente escassez de estudos avaliativos no âmbito dos programas de alimentação escolar. Dessa forma o objetivo deste trabalho foi avaliar indicadores da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relacionados ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar. Para isto, foi realizada a seleção de cinco indicadores e nove medidas que compõe um modelo avaliativo extenso desenvolvido com base em avaliação normativa. O modelo avaliativo foi aplicado em meio eletrônico, com envio do *link* para acesso. A amostra foi selecionada aleatoriamente, composta por 18 municípios de Santa Catarina, com resposta de 16 desses. A avaliação das ações da gestão dos municípios em relação à agricultura familiar foi predominantemente “regular” (88%; n=14). Este desempenho apontou para fragilidades da gestão em relação ao desconhecimento e não aplicabilidade dos critérios previstos em normativa, especialmente quanto ao planejamento de cardápios, chamada pública e projeto de venda.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Avaliação. Agricultura familiar. Intersetorialidade. Agroecossistemas. Compra Institucional.

ABSTRACT

The institutional purchase for school feeding is seen as an opportunity to encourage new supply chains and agroecosystems. Thus, the combination of promotion of local agricultural production and the qualification of school feeding programs under the responsibility of the State are considered as means of promoting the food and nutritional security of the population. Although recognized as essential for program effectiveness, there is a surprising paucity of evaluative studies within school feeding programs. Thus, the objective of this study was to evaluate indicators of the municipal management of the National School Feeding Program (PNAE) related to the promotion and acquisition of food from family agriculture. For this, the selection of five indicators and nine measures was made, which compose an extensive evaluative model developed based on normative evaluation. The evaluative model was applied in an electronic medium, with the link being sent for access. The sample was randomly selected, composed of 18 municipalities of Santa Catarina, with a response of 16 of these. The evaluation of the management of the municipalities in relation to the performance in the subdimension family agriculture was predominantly "regular" (88%, n = 14). This performance pointed to weaknesses in management in relation to the lack of knowledge and non-applicability of the criteria set forth in regulations, especially regarding planning of menus, public call and sales project

Keywords: School feeding. Evaluation. Family farming. Intersectoriality. Agroecosystems. Institutional purchase.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo teórico-lógico do Programa	42
Figura 2: Resultados da avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo indicadores da agricultura familiar, por município, 2015.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre o número de subdimensões, indicadores e medidas do modelo avaliativo pactuado e o recorte analisado nesta pesquisa.....	37
Quadro 2: Indicadores e medidas da relacionadas ao fomento e aquisição da agricultura familiar, de uma matriz avaliativa da gestão municipal do PNAE	44
Quadro 3: Juízos de valor estabelecidos para os indicadores e medidas da subdimensão agricultura familiar	45
Quadro 4: Indicadores, medidas e juízos de valor, referentes ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE.	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF – Agricultura Familiar
CAAE - Certificado de Apresentação para Apreciação Ética
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CECANE/SC – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Estado de Santa Catarina
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DeCS – Descritores em Ciências da Saúde
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EPAGRI/SC – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina.
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FISI – Fundo Internacional de Apoio à Infância
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
HGSF - Home Grown School Feeding
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MEC – Ministério da Educação
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PFZ – Programa Fome Zero
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	21
1 - INTRODUÇÃO	21
1.1 OBJETIVOS	23
1.1.1 Objetivo Geral:	23
1.1.2. Objetivos Específicos:	23
2 - REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 <u>O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</u> <u>COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA SEGURANÇA</u> <u>ALIMENTAR E NUTRICIONAL</u>	25
2.1.1. Avaliação da gestão do PNAE	32
3 - MÉTODO	35
3.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	35
3.1.1. Modelo avaliativo	36
3.1.2. Coleta de dados	38
4 – RESULTADOS	41
4.1 MODELO TEÓRICO-LÓGICO	41
4.1.1. Modelo avaliativo e a dimensão agricultura familiar	43
ARTIGO	47
<u>Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar:</u> <u>fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar.</u>	47
INTRODUÇÃO	51
MÉTODO	53
RESULTADOS E DISCUSSÃO	59
<i>INTERSETORIALIDADE</i>	60
<i>PLANEJAMENTO DO CARDÁPIO</i>	62
<i>CHAMADA PÚBLICA</i>	64
<i>PROJETO DE VENDA</i>	66
<i>AQUISIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR</i>	67

REFERÊNCIAS	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	80
APÊNDICE A	88
APÊNDICE B: Justificativas teóricas da subdimensão “Agricultura Familiar (AF)”, indicadores, medidas, critérios de análise e parâmetros de julgamento.	94
APÊNDICE C – Instrumento de coleta de dados	101
APÊNDICE D – GLOSSÁRIO	107

CAPÍTULO 1

1 - INTRODUÇÃO

A Alimentação Escolar (AE), até a década de 90, seguiu a lógica dos mercados autorregulados cujo modelo de produção de alimentos é pautado em cadeias longas de abastecimento, na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, crescente processamento dos alimentos e padronização de hábitos alimentares (TRICHES, 2015). A partir de questionamentos quanto ao modelo de desenvolvimento gerador de efeitos controversos à sociedade e ambiente, a relação entre agroecossistemas e alimentação escolar se estabelece e se fortalece em todo mundo.

Segundo Gliessman (2009) a manipulação e alteração humanas dos ecossistemas, com propósito de estabelecer uma produção agrícola, modificam características dos ecossistemas naturais. Um agroecossistema é um local de produção agrícola compreendido como um ecossistema, e seu conceito deve proporcionar a análise dos sistemas de produção de alimentos como um todo. Este todo se refere aos níveis de organização do ecossistema (desde níveis de organização celular até as políticas agrícolas) que se aplicam aos agroecossistemas e também à teia de conexões estabelecida a partir deles para dentro da sociedade e de ecossistemas naturais. O autor exemplifica esta teia de conexões afirmando que

bebedores de café em Seattle estão conectados a produtores de café na Costa Rica; a taiga siberiana pode sofrer impactos de sistemas convencionais de produção de milho dos Estados Unidos (GLIESSMAN, 2009).

Esta teia de conexões é percebida em face das consequências provenientes do modelo de desenvolvimento estabelecido nas últimas décadas. Este modelo gerou repercussão em diversos espaços da sociedade, influenciando questões como a utilização insustentável de recursos naturais, marginalização de grande parte de produtores rurais, aumento da pobreza no campo, e questões alimentares e nutricionais (GLIESSMAN, 2009).

Diante disso, a AE começou a ser vista como oportunidade de incentivo a novas cadeias de abastecimento, onde a combinação do incentivo a produção agrícola local com a qualificação dos programas de AE, sob a responsabilização do Estado, seriam meios de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população (TRICHES,

2015; CAZELLA et al., 2015; DRAKE et al., 2016; TRICHES e BACCARIN, 2016).

Esta visão dos programas de AE, voltada para o sistema alimentar de modo integral, é nominada na literatura internacional de Home Grown School Feeding (HGSF) (MORGAN, SONNINO, 2008). Este termo pode ser traduzido como a aquisição de produtos locais, regionais, estaduais ou nacionais, para a alimentação escolar (TRICHES, 2015).

Nesta perspectiva, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que é o programa social de maior longevidade na área de SAN do Brasil, busca atuar no enfrentamento de questões de insegurança alimentar relacionadas aos agroecossistemas. O programa que inicialmente possuía características assistencialistas, com alimentação predominantemente industrializada e proveniente de doações de organismos internacionais, obteve importantes avanços ao longo destes mais de 60 anos de existência (SANTOS et al, 2007; PEIXINHO, 2013; MACHADO, 2013; TRICHES, 2015). Com trajetória ascendente, o PNAE se caracteriza como o único programa de AE com atendimento universal (atende a todos os alunos matriculados na educação básica), e se destaca por ser o segundo maior programa de AE em abrangência do mundo, oferecendo alimentação gratuita para 42 milhões de alunos, tendo investido em 2014 cerca de 3,6 bilhões de reais (BRASIL, 2016a).

Em face da heterogeneidade, das dimensões continentais e o número de municípios do Brasil, para o alcance das diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.947/2009, especialmente relacionadas

ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar^{2,3,4,5,6},

o PNAE estabelece eixos transversais para execução, destacando-se a Agricultura Familiar (AF). Pode-se dizer que a AF é um dos eixos transversais do Programa por ser parte da sua essência e se caracterizar como um tema que permeia diferentes campos do conhecimento, necessitando de articulação das diversas áreas e problematização para abordagem de modo integral (BRASIL, 1997).

Neste contexto, o incentivo ao cumprimento das normativas e destinação de no mínimo 30% dos recursos para aquisição de alimentos provenientes da AF tem papel imprescindível no alcance das audaciosas diretrizes do programa, relacionadas ao fomento das novas cadeias de abastecimento, repensando os agroecossistemas e desenvolvimento sustentável por meio das compras institucionais em nível local.

Assim, com vistas a instrumentalizar e apoiar a gestão, torna-se importante a avaliação de programas como o PNAE (GABRIEL, 2013; JANNUZZI et al., 2016). Embora seja reconhecida como imprescindível para eficácia dos programas, há uma surpreendente escassez de estudos avaliativos no âmbito dos programas de alimentação escolar (DRAKE et al., 2016).

Diante da escassez de estudos avaliativos, o presente trabalho propõe avaliar as ações de gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) destinadas ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Esta dissertação é parte de uma pesquisa maior intitulada “*Avaliação da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do estado de Santa Catarina*”, desenvolvida no ano de 2015, pela sub-coordenação de pesquisa do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Estado de Santa Catarina (CECANE/SC), por solicitação do FNDE.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral:

Avaliar as ações da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) destinadas ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar.

1.1.2 Objetivos Específicos:

- Desenvolver e aplicar um modelo avaliativo da gestão municipal do PNAE em municípios do Estado de Santa Catarina, com foco na agricultura familiar;
- Emitir juízo de valor acerca das ações de gestão do PNAE, em relação aos indicadores de fomento e aquisição da agricultura familiar.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) descrito na Lei orgânica nº 11.346/2006 define que a SAN

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

Este conceito foi construído historicamente utilizando reflexões de diversos intelectuais que almejavam contextualizar e demonstrar a complexidade do mesmo. Neste sentido, é importante ressaltar que, embora uma definição oficial de SAN tenha sido instituída no ano de 2006, a discussão sobre esse conceito, no Brasil, é bastante antiga (BELIK, 2016).

Em 1946, por meio da obra *Geografia da fome* Josué de Castro denunciou a fome como consequência de um modelo de desenvolvimento questionável, sendo essa “a expressão do subdesenvolvimento econômico” e desta forma seria necessário ao poder público condicionar e orientar o desenvolvimento de modo que nenhum fim sobrepujasse à emancipação alimentar do povo. Assim, a economia deveria ter como meta o “bem-estar social” da coletividade (CASTRO, 2004). O autor problematizava as questões relacionadas à alimentação direcionando o olhar para aspectos não somente biológicos, mas também econômicos e sociais. Deste modo, o autor representa uma importante referência na concepção de SAN, pois seus estudos ressaltavam as implicações do modelo de desenvolvimento proposto, bem como os modos de produção de alimentos (MALUF, 2007). Para além de sua obra intelectual, em 1950, Josué de Castro se destacou em sua atuação como deputado federal e presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), reafirmando a fome como problema de causas multifatoriais e promovendo projetos que colocavam a ação dos atores sociais como

eixo central no processo de superação da fome e miséria (PEIXINHO, 2013).

Diante da fome e desnutrição que assolavam o país, desde a década de 30 o governo brasileiro articulava ações no âmbito de alimentação e nutrição, porém de forma predominantemente assistencialista. Na perspectiva do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), o assistencialismo é concebido como algo de natureza compensatória devendo ser materializado em ações de caráter permanente e acesso universal. Assim, tais ações ou programas devem ser emancipadores, organizativos e educativos (MALUF, 2007).

Sob este prisma os programas de transferências de renda e suplementação alimentar ganharam destaque na agenda nacional de SAN (MALUF, 2007). Em face da heterogeneidade social do país, estratégias de focalização e priorização foram impostas, estabelecendo uma “discriminação positiva” no sentido de minimizar o crescimento das necessidades dos grupos prioritários (MALUF, 2007). Assim, com vistas a influenciar a alimentação dos trabalhadores o governo brasileiro na década de 40, criou o 1º salário mínimo e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) considerada a primeira política pública de alimentação do país e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (PEIXINHO, 2013). Ainda nesta perspectiva de priorização, após a segunda guerra mundial, foi observada a implementação de programas de distribuição gratuita de alimentos, especialmente focados nas carências nutricionais, principalmente do público materno-infantil em diversos países da América Latina (MACHADO, 2013). Tais programas contavam com a participação e recursos de organismos internacionais como Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) e Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas (FISI/UNICEF) (MACHADO, 2013; PEIXINHO, 2013).

Em relação à alimentação escolar no Brasil, na década de 50, com apoio de recursos do Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas (FISI/UNICEF), por meio do Decreto nº 39.007, foi criada a Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME). O governo na ocasião buscava amenizar a fome, melhorar o desempenho dos escolares e diminuir a evasão escolar (MACHADO, 2013). Os alimentos que abasteciam a merenda escolar eram predominantemente provenientes de doações internacionais, com destaque na década de 60, para os alimentos vindos dos Estados Unidos da América (EUA), por meio de programas como o "Alimentos para a Paz", financiado pela *United States Agency for International Development* (USAID) e o

Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) (PEIXINHO, 2013). Este apoio dos EUA era questionável, pois tais alimentos eram excedentes industrializados transitórios, que estimulavam o consumo e formação de novos hábitos alimentares, criando um mercado institucional dependente e uma situação de insegurança alimentar (MACHADO, 2013). Embora o governo assumisse a responsabilidade pelo fornecimento dos alimentos em todo território nacional, ainda não havia completa abrangência, regularidade adequada no fornecimento, preocupação com aceitabilidade e respeito à cultura e hábitos alimentares (PEIXINHO, 2013).

Somente na década de 1970 houve priorização da aquisição de alimentos nacionais para AE, porém ainda industrializados, pré-formulados como sopas e mingaus (PEIXINHO, 2013). Fato positivo e marcante dessa década foi a alteração do nome da CNME para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 1979. Esta alteração de nomenclatura apontava para o caráter estratégico e permanente do PNAE como um programa de responsabilidade estatal, com capacidade de promover a SAN da população. Neste sentido, é válido ressaltar que o PNAE, entre 1976 a 1984, compôs uma das diretrizes do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. Na ocasião o II PRONAN dentre suas propostas já buscava incentivar a aquisição de alimentos do pequeno produtor; estimular a produção de produtos básicos; rever as cadeias de abastecimento e integrar ministérios (PEIXINHO, 2013).

Em 1988, por meio da promulgação da Constituição Brasileira, a AE passou a ser direito universalizado aos alunos do ensino fundamental da rede pública, garantido pelos governos federal, estaduais e municipais (BRASIL, 1988). Destaca-se na Constituição o fortalecimento do processo de redemocratização do país com incentivo à participação social e maior atuação dos movimentos sociais (PEIXINHO, 2013).

Até a década de 90 o PNAE possuía gestão financeira e administrativa centralizada. Deste modo, o governo federal comprava os alimentos e tentava distribuí-los em todo território nacional. Diante da extensão territorial do país, não havia possibilidade de abrangência com a gestão centralizada. Isso era percebido pelos atrasos nas entregas de alimentos, vencimento do prazo de validade ou deterioração dos gêneros, quantidades inadequadas (insuficientes ou excessivas) para

municípios de diferentes portes, entre outros. Assim, em 1994, foi promulgada a Lei nº 8.913, que estabeleceu a descentralização da administração dos recursos e viabilizou a racionalização da logística, oferta de alimentos mais condizentes com os hábitos de cada localidade, além de abrir possibilidades de inserção de produtores locais, neste mercado institucional (BELIK, 2009; MACHADO, 2013; PEIXINHO, 2013).

Em 2000, destaca-se o fomento por parte do governo federal à participação e controle social no âmbito do PNAE. Foi estabelecida a constituição obrigatória dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), como condição para repasse das verbas para os estados, o DF e os municípios (PEIXINHO, 2013). Os CAE são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento (BRASIL, 2009). Devem ser compostos por: um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos; e dois representantes das entidades civis organizadas (BRASIL, 2016b). Os CAE são importantes instâncias para promoção de SAN, pois além de fiscalizar a execução do Programa em diversos aspectos, pode impulsionar discussões sobre esse tema em diferentes espaços, transpondo os muros escolares e fortalecendo a democracia, promovendo a transformação social e o desenvolvimento local (MACHADO, 2015).

Outro marco referencial em relação a SAN e ao PNAE foi a criação do Programa Fome Zero (PMZ) no ano de 2003. Essa estratégia objetivou acabar com a fome e mitigar suas causas fundamentais. Para isso, promoveu integração entre diversos programas e políticas com base em quatro eixos estruturantes: acesso à alimentação; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e; articulação, mobilização e controle social (MACHADO, 2013; PEIXINHO, 2013). Com a efetivação e orientação do PMZ o PNAE ganha ampliação da visão qualitativa da alimentação, na perspectiva da promoção da saúde e de SAN (PEIXINHO, 2013; TRICHES e BACCARIN, 2016).

Neste contexto, em 2006 foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Lei nº 11.346/2006), com objetivo de assegurar o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) da população brasileira. A adesão ao SISAN possibilita uma melhor gestão dos recursos públicos e dos programas federais, como o PNAE. Por meio do SISAN o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o DHAA (BRASIL, 2006).

Os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e outras providências estão regulamentados no Decreto nº 7.272/2010.

São componentes do SISAN: a Conferência Estadual de SAN; o Conselho Estadual de SAN (CONSEA) e a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN). Deste modo, os municípios interessados em participar do SISAN devem instituir um conselho para discutir todas as ações, planos e metas de SAN com a sociedade civil. Além disso, devem criar uma Câmara Intersetorial para coordenar a Política de SAN na sua localidade e a elaborar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2016c). Até o mês de novembro de 20016, 191 municípios haviam aderido ao sistema, além dos 26 estados e do Distrito Federal. A previsão é de que 600 municípios façam parte do SISAN até 2019, conforme o Plano Plurianual (PPA) (BRASIL, 2016c).

O governo do estado de SC, assumiu o compromisso público com a SAN por meio da elaboração e implementação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional consolidada na construção e execução do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (I PESAN), no ano de 2014. Dentre as metas prioritárias do PESAN/SC está a priorização da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE.

Ainda em relação à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), ressalta-se a importância da intersetorialidade, que é um dos princípios promovidos nessa política. Para que se efetive a PNSAN, os diferentes setores do governo e sociedade civil não devem agir de maneira isolada. Deve-se considerar que a intersetorialidade não é somente um desafio do setor público, mas também um aspecto a ser enfrentado pelos atores da sociedade civil no encaminhamento de suas demandas para o Estado (BRASIL, 2010). Além disso, a coordenação intersetorial dentro do governo e coordenação vertical (do nível central ao nível local) são consideradas um dos fatores mais relevantes no apoio a qualidade e eficácia de um programa de alimentação escolar, essencial para assegurar a articulação estreita de atividades entre diferentes setores, garantindo coerência do programa e *feedback* adequado (DRAKE et al., 2016). Neste sentido, deve haver incentivo à adesão dos municípios ao SISAN, a fim de apoiar a gestão e potencializar a inclusão de produtores da agricultura familiar no PNAE.

Nesta perspectiva de fomento à agricultura familiar, a Lei nº 11.947/2009 do FNDE representa uma grande conquista (TRICHES, 2010; PEIXINHO, 2013). Instituída em 2009, regulamenta o PNAE e

apresenta diretrizes para incentivo à aquisição dos produtores locais, estabelecendo que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE 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 (BRASIL, 2009).

Além disso, possibilitou ao gestor público dispensar o processo licitatório, sugerindo a aquisição dos alimentos provenientes da AF por meio da Chamada Pública (BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2013).

Nesta linha de valorização dos produtores locais e da qualidade dos gêneros destinados à alimentação escolar, a Resolução nº26/2016 do FNDE, estabelece a priorização da aquisição dos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos; e ainda a Resolução nº4/2015 (FNDE) altera artigos relacionados ao processo de aquisição de alimentos, ampliando o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar para o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar/ano/entidade executora (EEEx) (BRASIL, 2015; PEIXINHO, 2013; TRICHES, 2015).

Para vender alimentos para o PNAE o agricultor familiar deve corresponder aos requisitos estabelecidos nas normativas do programa, bem como se encaixar no conceito de “agricultor familiar” estabelecido na Lei nº 11.326/2006:

[...] considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Embora a existência destas normativas e definições aponte para avanços e inclusão da categoria “agricultura familiar” nas compras públicas, alguns autores discutem um caráter seletivo desta inclusão (CAZELLA et al., 2015). Isto por que os requisitos exigidos inserem agricultores familiares já consolidados (BELIK e DOMENI, 2012; OLIVEIRA et al; 2017) e excluem os mais empobrecidos. Esses agricultores que representam o maior contingente no meio rural, conforme dados do último Censo Agropecuário (2006), deparam-se com dificuldades relacionadas ao acesso a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), integração à organização formal, sindicalização, dificuldade de acesso a serviços públicos e assistência técnica (CAZELLA et al., 2015). Além disso, há dificuldades relacionadas à gestão local no que tange a formação deficiente e conseqüente incompreensão do programa, escasso incentivo à formação permanente, dificuldade de articulação e atuação intersetorial (SARAIVA et al; 2013).

Por outro lado, Belik (2016) afirma que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE foram ponto de partida na inclusão da agricultura familiar. O autor ainda ressalta que no caso do PNAE, inicialmente foram beneficiados os agricultores mais capitalizados, devido às especificações técnicas mais rigorosas. Com o aumento da adesão dos municípios ao PNAE, novas organizações surgiram e agricultores anteriormente excluídos começaram a se beneficiar das compras institucionais (BELIK, 2016).

Contudo, para que ocorra a inclusão desses agricultores marginalizados é necessário um esforço burocrático e investimento inicial desses para formalização de documentação, alcance de um padrão regular de qualidade, registros e certificados em dia. Esses requisitos dificilmente são contemplados sem o apoio de assistência técnica ou de cooperativas (BELIK, 2016). Além disso, são necessárias linhas de crédito apropriadas para esse segmento, uma vez que, os agricultores precisam de capital de giro para o desenvolvimento da unidade familiar, especialmente diante dos riscos de não recebimento do pagamento pelas Entidades Executoras (BELIK, 2016).

Apesar disso, desde a promulgação da Lei nº 11.947/2009, que regulamenta o PNAE, foi observado o aumento na aquisição de alimentos provenientes da AF, aumento de investimentos e aumento da abrangência do Programa (DRAKE et al., 2016). Embora haja latente necessidade de “reorientação da concepção e da gestão” no sentido de aproximação à realidade da agricultura familiar (CAZELLA et al., 2015), as evidências demonstram que o PNAE é um programa exitoso.

As modificações e capacidade de adaptações ao contexto de operação e realidade social de programas sociais são desejadas, uma vez que, são processos dinâmicos, avaliando os resultados e impactos considerando diversas variáveis (contexto político, econômico, social) de forma contextualizada. (JANNUZZI et al., 2016).

Contudo, é evidente que o PNAE pode ser considerado potencial instrumento de promoção ao desenvolvimento local e a SAN da população (SARAIVA et al., 2013). Para que isso ocorra, é imprescindível que o gestor público cumpra sua função institucional, realizando o planejamento adequado da aquisição dos alimentos provenientes da AF, considerando os desafios relacionados à assessoria técnica para agricultores, logística e armazenagem, mapeamento da vocação agrícola local/regional e a criação de espaços participativos para contribuição no planejamento (SARAIVA et al., 2013; TRICHES, BACCARIN, 2016).

2.1.1 Avaliação da gestão do PNAE

A avaliação da gestão pública tem aparecido de forma cada vez mais frequente nas agendas governamentais, constituindo instrumento legítimo para qualificar os serviços (FIGUEIRÓ et al., 2010).

Com relação aos conceitos da avaliação, esses são numerosos e em essência, enfatizam os seguintes aspectos:

é uma emissão de juízo de valor sobre determinada intervenção; deve ser incluída no planejamento das ações; tem o papel de subsidiar a gestão, e não visa castigar as pessoas atingidas ou envolvidas nelas, mas melhorar seu desempenho. (MINAYO, 2005).

Tal sistematização corrobora com a definição previamente proposta por Contandriopoulos et al. (1997), que referiam que *“avaliar consiste fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões”*. Nesta mesma linha de concepção Jannuzzi (2016) define que as avaliações devem se constituir em instrumentos para aprendizagem organizacional com objetivo de aprimoramento da gestão e alcance dos resultados de programas sociais.

A avaliação normativa se sobressai quando a finalidade é apoiar os gestores e profissionais na rotina dos serviços. Assim, as avaliações normativas se baseiam na premissa de uma relação forte entre o respeito aos critérios e às normas que regulamentam o programa e os efeitos

reais da intervenção ou do programa (FIGUEIRÓ et al. 2010; CONTANDRIOPOULOS et al. 1997).

Dentre os estudos no âmbito do PNAE, disponibilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, no período de 2008 a 2013, Libermann e Bertolini (2015) destacam que “as estratégias de SAN e melhores condições de vida e desenvolvimento local dos produtores rurais” estão dentre as principais tendências de pesquisa. (LIBERMANN, BERTOLINI, 2015).

Apesar de um programa institucionalizado e solidificado há décadas, poucos estudos avaliativos foram realizados no âmbito do PNAE (GABRIEL, 2013). Nos últimos dez anos alguns estudos se destacam pelo desenvolvimento de modelos avaliativos densos e generalistas (SANTOS, 2007; BELIK, 2009; SILVA, 2009; CARVALHO, 2012; CALASANS, 2013; GABRIEL, 2013; GOULART, 2015). Dentre esses, o modelo avaliativo desenvolvido por Carvalho (2012) foi o que apresentou maior número de itens relacionados à agricultura familiar, porém, nenhum estudo apresentou uma subdimensão exclusiva para análise deste quesito.

Diante das modificações e capacidade de adaptações ao contexto de operação e realidade social de programas sociais, a avaliação deve ser vista como atividade contínua e dinâmica, abrindo caminhos para novas perguntas (FIGUEIRÓ et al., 2010; JANNUZZI, 2016). Neste sentido, esta pesquisa apresenta indicadores de um modelo avaliativo a fim de instrumentalizar a gestão municipal do PNAE quanto a sua função institucional, especialmente em relação ao fomento e aquisição da agricultura familiar.

3 - MÉTODO

Este estudo integra uma pesquisa avaliativa normativa de maior extensão, intitulada “*Avaliação da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do estado de Santa Catarina*”, aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH) da Universidade Federal de Santa Catarina (parecer nº 1377341), de acordo com as normas estabelecidas pela Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Tal pesquisa foi demandada pelo FNDE e desenvolvida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE/SC) em parceria com o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde (NEPAS). A mesma foi desenvolvida entre os meses de julho de 2015 a setembro de 2016 por meio das seguintes etapas: Elaboração do projeto para submissão ao CEPSH; Submissão-aprovação ao CEPSH; Revisão de Literatura; Oficinas de consenso; Definição da proposta avaliativa; Elaboração do questionário; Coleta de dados; Oficina de consenso (juízo de valor); Organização do banco de dados; Análise de dados.

Objetivou-se desenvolver e aplicar um modelo avaliativo normativo de ações da gestão municipal do PNAE. O desenvolvimento do modelo avaliativo se deu por meio de revisão da literatura, oficinas de consenso para pactuação do modelo e determinação dos juízos de valor. O modelo foi aplicado por meio de questionário eletrônico, em 16 municípios de diferentes portes, distribuídos nas seis mesorregiões do estado de Santa Catarina, selecionados aleatoriamente.

Entre os meses de outubro de 2016 a janeiro de 2017 foi elaborada esta dissertação utilizando-se os indicadores e medidas relacionados ao fomento e aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

3.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Para definição da proposta metodológica do modelo avaliativo normativo, foram definidas duas etapas da pesquisa: desenvolvimento de um modelo avaliativo e coleta de dados com a gestão municipal.

Para o desenvolvimento do modelo, entre os meses de novembro de 2015 a fevereiro de 2016 foi realizada revisão da literatura com levantamento e compilação de indicadores utilizados em estudos avaliativos (APÊNDICE A).

Os estudos avaliativos encontrados foram compilados, considerando os temas de interesse e posteriormente socializados por meio eletrônico entre os convidados das oficinas de consenso e também

com os demais CECANEs do país. Dentre os estudos avaliativos, ressalta-se a pesquisa “*Programa Nacional de Alimentação Escolar: construção de modelo de avaliação da gestão municipal*”, cuja matriz avaliativa, desenvolvida e aplicada em 2013 (GABRIEL, 2013), serviu como base para a presente proposta.

Para esta dissertação foi realizada busca nas seguintes bases de dados multidisciplinares: Banco de Teses e Dissertações da Capes, “US National Library of Medicine & National Institutes of Health” (Pubmed), “Web of Science” e “Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde” (Lilacs), considerando o período de 2006 a 2016. Os descritores (unitermos) utilizados foram: “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (intercalando este primeiro descritor com operador booleano AND “avaliação” AND os demais descritores), “Segurança Alimentar e Nutricional”, “Alimentação Escolar”, “PNAE”, “Política de Alimentação Escolar”, “Compra institucional”, “Compra governamental”, “Agricultura Familiar”, “Alimentos orgânicos”, “Avaliação de políticas públicas”, “Avaliação de Programas”.

3.1.1 Modelo avaliativo

3.1.1.1 Oficinas de consenso

Essa metodologia tem como base a opinião e consenso de especialistas sobre determinado tema. Assim, nos dias 04 e 18 de fevereiro de 2016 foram realizadas as oficinas de consenso com profissionais especialistas nas áreas de nutrição, alimentação escolar e avaliação de políticas públicas. Essas oficinas ocorreram no formato de comitês tradicionais, que são reuniões com profissionais que possuem expertise no tema abordado, objetivando a discussão e estruturação do modelo.

A primeira oficina contou com os seguintes representantes: Secretaria Municipal de Educação (SME) (n=1); Secretaria Estadual de Educação (SEE) (n=2); Pesquisadoras do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde (NEPAS) (n=2); Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas (PGA) (n=1); e Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE/SC) (n=7). Na segunda oficina, foi mantida a representação da SME (n=1), SEE (n=1), NEPAS (n=1), PGA (n=1), CECANE/SC (n=7), contando também com a participação de um representante da Coordenação de Monitoramento e Avaliação - COMAV-FNDE. As oficinas ocorreram nas dependências da Universidade Federal de Santa

Catarina (UFSC). Foi realizada uma terceira oficina interna para determinação de juízos de valor, no período da coleta de dados.

Após a realização das oficinas de consenso, foi pactuado o modelo avaliativo do qual foram selecionados indicadores e medidas analisados nesta dissertação.

O Quadro 1 apresenta uma síntese comparativa entre o modelo avaliativo pactuado e o recorte analisado nesta pesquisa.

Quadro 1: Comparação entre o número de subdimensões, indicadores e medidas do modelo avaliativo pactuado e o recorte analisado nesta pesquisa.

Dimensão: Gestão municipal do PNAE	
Modelo avaliativo pactuado	Recorte utilizado nesta pesquisa
04 Subdimensões	01 Subdimensão
14 Indicadores	05 Indicadores
36 Medidas	09 Medidas
73 questões	22 Questões

3.1.2 Coleta de dados

Foi realizado um teste piloto por meio de envio do *link* com o questionário a um município próximo. Após recebimento da resposta e contato por telefone, foram feitos ajustes no instrumento e seleção da amostra para coleta dos dados.

Para realização da coleta de dados, foram sorteados aleatoriamente, por meio do software Excel®, 18 municípios catarinenses, distribuídos nas seis mesorregiões de Santa Catarina.

Para a coleta de dados foi utilizado um formulário eletrônico do software *Google docs*® (GOOGLE Inc., 2016).

- ***Caracterização dos municípios***

Foram sorteados 18, porém aderiram à pesquisa 16 municípios, sendo seis de pequeno, três de médio e sete de grande porte. A Tabela 1 apresenta as características dos municípios catarinenses que participaram da avaliação, com os respectivos números de habitantes e número de escolares.

Tabela 1: Municípios catarinenses que participaram da avaliação com os respectivos números de habitantes e número de unidades escolares (UEs).

Município	Número de habitantes ¹	Número de unidades escolares da educação básica ²
PEQUENO PORTE (< 20.000 habitantes)		
M1	11.380	1218
M2	11.231	466
M3	7.899	554
M4	2.849	214
M5	2.630	337
M6	1.943	48
MÉDIO PORTE (de 20.001 a 100.000 habitantes)		
M7	48.606	4590
M8	26.247	1184
M9	24.345	2133
GRANDE PORTE (> 100.000 habitantes)		
M10	562.151	59310
M11	338.876	32211
M12	232.309	10.332
M13	205.795	18052
M14	206.918	14682
M15	158.732	14589
M16	157.833	9875

Fonte: ¹Contagem da população, IBGE, 2015; ²Censo Escolar, 2015, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2015.

Os municípios foram convidados a participar via e-mail, sendo padronizados os textos e materiais enviados. Os e-mails foram direcionados aos gestores municipais (secretário (a) de educação) com cópia para os nutricionistas e continham quatro arquivos anexos: 1) questionário para consulta (APÊNDICE C); 2) glossário com termos chave (APÊNDICE D); 3) carta de apresentação com informações pertinentes à pesquisa e 4) termo de consentimento livre e esclarecido.

- *Análise dos dados*

As respostas dos questionários enviados por meio eletrônico foram automaticamente inseridas em uma planilha no formato Excel.

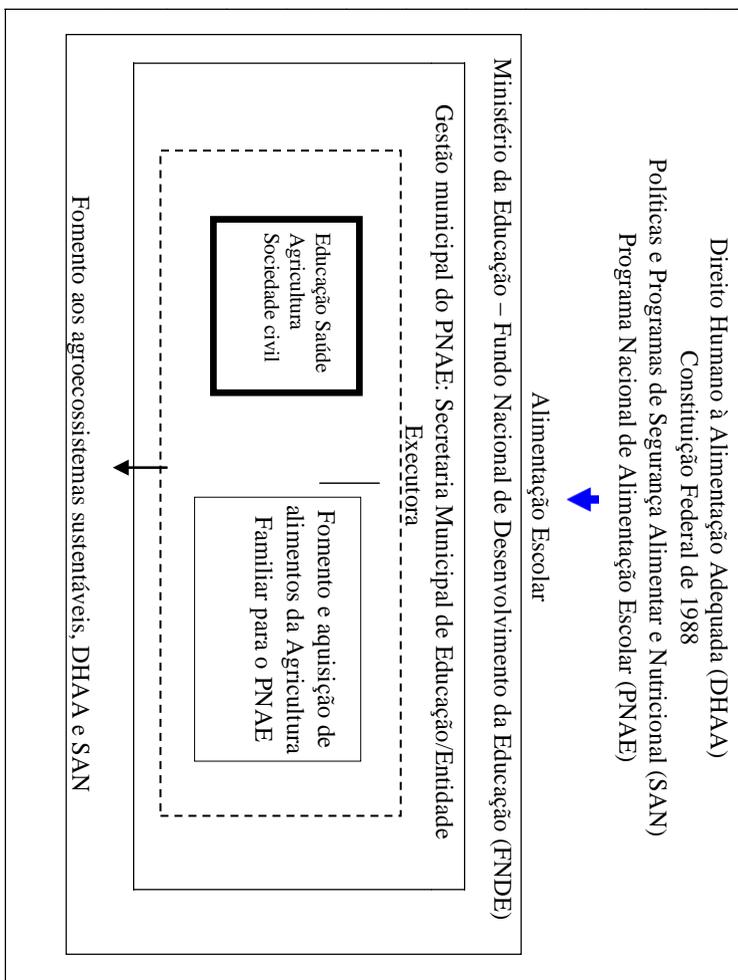
Posteriormente, foi realizada a limpeza e codificação do banco de dados e análise descritiva dos dados.

As categorias para análise dos dados foram pré-definidas pelas subdimensões e indicadores da matriz avaliativa, seguindo o modelo de juízo de valor pactuado em oficina de consenso com base no modelo de Gabriel (2013). Os resultados da avaliação de cada município foram apresentados via análise descritiva dos dados com base no cumprimento dos objetivos estabelecidos. Essa análise avaliou as ações da gestão do PNAE quanto à ao fomento e aquisição da agricultura familiar por meio de classificação em relação aos indicadores propostos.

4 – RESULTADOS

4.1 MODELO TEÓRICO-LÓGICO

O modelo avaliativo foi desenvolvido com base em um modelo teórico lógico. Esse modelo é um diagrama elaborado com vistas a apresentar elementos que orientam o funcionamento do programa (BEZERRA et al., 2010). Com relação aos referenciais utilizados, neste caso, por se tratar de uma avaliação normativa, o modelo teórico lógico fundamenta-se principalmente em normativas (Figura 1).

Figura 1 – Modelo teórico-lógico do Programa

A alimentação escolar, no Brasil, é direito constitucional de todos os alunos matriculados na rede básica de ensino e, portanto, dever do Estado. Assim, conforme ilustrado no modelo teórico-lógico, o PNAE é vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e gerenciado pela autarquia federal FNDE. A gestão dos recursos é descentralizada, o que significa que os recursos para aquisição de alimentos são repassados do MEC ao FNDE que por sua vez transfere-os às secretarias municipais e estaduais de educação ou Entidades Executoras (EEx.).

Para que seja efetivada a aquisição dos alimentos preservando as diretrizes e objetivo do PNAE, recomenda-se a articulação entre os setores de educação, saúde, agricultura e sociedade civil. Isso porque o Programa busca por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar, incentivar novas cadeias de abastecimento, desenvolvimento local e agroecossistemas, para garantia do DHAA e promoção de SAN da população.

4.1.1 Modelo avaliativo e a dimensão agricultura familiar

Para fins desta dissertação foram analisados os cinco indicadores e nove medidas (Quadro 2), relacionados ao fomento e aquisição da agricultura familiar para o PNAE.

Quadro 2: Indicadores e medidas da subdimensão agricultura familiar, de uma matriz avaliativa da gestão municipal do PNAE.

INDICADORES	MEDIDAS
AF1 – Intersetorialidade	1.Existência de articulação local entre os setores educação e agricultura para execução do programa
AF2 - Planejamento do cardápio	1.Mapeamento da vocação agrícola da região 2.Aquisição de gêneros alimentícios da AF de acordo com o cardápio elaborado pelo nutricionista RT
AF3 - Chamada pública	1.Realização da pesquisa de preços e definição criteriosa do preço de aquisição 2.Fornecedores de gêneros alimentícios da AF 3.Abertura do edital e divulgação 4.Substituição de gêneros alimentícios
AF4 - Projeto de venda	5.Critérios na priorização dos projetos de venda
AF5 - Aquisição da Agricultura Familiar	6.Aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local/regional

As justificativas teóricas/normativas da dimensão “agricultura familiar”, seus indicadores, medidas, critérios de análise e parâmetros de julgamento estão apresentados no Apêndice B.

- **Juízo de valor**

A emissão de juízo de valor foi determinada com base nos critérios desenvolvidos na tese de Gabriel (2013). Assim, todos os indicadores foram considerados com o mesmo grau de importância e cada um deles foi classificado como “bom”, “regular” ou “ruim” (Quadro 3).

Quadro 3: Juízos de valor estabelecidos para os indicadores e medidas da subdimensão agricultura familiar.

INDICADORES	JUÍZO	
	Indicador	Subdimensão
AF1 – Intersetorialidade	<i>Bom (7)</i> <i>Ruim (0)</i>	35= <i>Bom (7)</i> 21-34= <i>Regular (5)</i> 0-14= <i>Ruim (0)</i>
AF2 - Planejamento do cardápio	<i>Bom (7)</i> <i>Ruim (0)</i>	
AF3 - Chamada pública	<i>Bom (7)</i> <i>Ruim (0)</i>	
AF4 - Projeto de venda	<i>Bom (7)</i> <i>Ruim (0)</i>	
AF5 - Aquisição da agricultura familiar	<i>Bom (7)</i> <i>Ruim (0)</i>	

Para a classificação do indicador, foram inicialmente avaliadas suas medidas. Adotaram-se as seguintes regras para avaliação dos indicadores: *indicador com 01 medida* - a classificação do indicador é a mesma da medida; *indicador com 02 medidas* – classificado como “*bom*” quando atinge 50% de bom nas medidas sem nenhum ruim, classificado como “*ruim*” quando atinge 50% de ruim sem nenhum bom, classificado como “*regular*” nas demais situações; *indicador com 03 ou mais medidas* – classificado como “*bom*” quando atinge 50% de bom sem nenhum ruim; “*ruim*” quando atinge mais que 50% de ruim no somatório das medidas; *regular*” nas demais situações. Nos casos em que a medida era no formato de *check list*, os itens componentes eram todos binários, com possibilidade de resposta de “sim” ou “não”. Cada

check list foi avaliado como “*bom*” quando o somatório de respostas positivas para os itens resultava em valor $\geq 75\%$. Quando o somatório dessas respostas resultava em valor $<75\%$ a medida foi avaliada como “*ruim*”.

Foram adotados escores de classificação para os indicadores e definido o valor 0 (zero) para aqueles classificados como “*ruim*”, 5 (cinco) para os que obtiveram a classificação “*regular*” e 7 (sete) para os classificados como “*bom*”. A subdimensão agricultura familiar foi classificada utilizando-se as mesmas regras para avaliação dos indicadores, podendo resultar em juízo “*bom*”, “*regular*” ou “*ruim*”. A soma dos escores obtidos para os indicadores resultou na avaliação da subdimensão.

Assim, para ser considerada boa, a gestão do município tinha que obter desempenho “*bom*” em 100% (escore 35). Foi classificado como “*ruim*” quando atingiu mais que 50% de ruim no somatório das medidas (escores 0 – 14), “*regular*” nas demais situações (escores 21 – 34).

ARTIGO

Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Autoras: Priscila Porrua, Daniele Cristina da Silva Kazama, Janaina das Neves, Cristine Garcia Gabriel, Maria Cristina Marino Calvo, Patrícia de Oliveira Machado, Gabriele Rockenbach.

Resumo: A compra institucional para a alimentação escolar é vista como oportunidade de incentivo a novas cadeias de abastecimento e agroecossistemas. O fomento à produção agrícola local com a qualificação dos programas de alimentação escolar são considerados meios de promover a Segurança Alimentar e Nutricional da população. Dessa forma o objetivo deste trabalho foi avaliar indicadores da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relacionados ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar. Para isto, foram analisados os cinco indicadores e nove medidas referentes ao fomento e aquisição da agricultura familiar, provenientes de um modelo avaliativo desenvolvido com base em avaliação normativa. Este modelo foi aplicado em meio eletrônico e a amostra foi selecionada aleatoriamente, composta por 18 municípios de Santa Catarina com obtenção de resposta de 16 desses. A avaliação das ações da gestão dos municípios em relação à agricultura familiar foi predominantemente “regular” (88%; n=14). Este desempenho apontou fragilidades da gestão em relação ao desconhecimento e não aplicabilidade dos critérios previstos em normativa, especialmente quanto ao planejamento de cardápios, chamada pública e projeto de venda.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Avaliação. Agricultura familiar. Intersetorialidade.

Abstract: The institutional purchase for school feeding is seen as an opportunity to encourage new supply chains and agroecosystems. The promotion of local agricultural production with the qualification of school feeding programs is considered as a means of promoting the food and nutritional security of the population. Thus, the objective of this study was to evaluate indicators of the municipal management of the National School Feeding Program (PNAE) related to the promotion and acquisition of food from family agriculture. For this, we analyzed five indicators and nine measures referring to the subdimension family agriculture, coming from an evaluation model developed based on normative evaluation. This model was applied electronically and the sample was randomly selected, composed of 18 municipalities of Santa Catarina with a response of 16 of these. The evaluation of the management of the municipalities in relation to the performance in the subdimension family agriculture was predominantly "regular" (88%, n = 14). This performance pointed to weaknesses in management in relation to the lack of knowledge and non-applicability of the criteria set forth in regulations, especially regarding planning of menus, public call and sales project.

Keywords: School feeding. Evaluation. Family farming. Intersectoriality.

INTRODUÇÃO

A Alimentação Escolar (AE), até a década de 90, seguiu predominantemente a lógica dos mercados autorregulados cujo modelo de produção de alimentos é pautado em cadeias longas de abastecimento, na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, crescente processamento dos alimentos e padronização de hábitos alimentares (TRICHES, 2015). A partir de questionamentos quanto ao modelo de desenvolvimento gerador de efeitos controversos à sociedade e ambiente, a relação entre agroecossistemas e alimentação escolar se estabelece e se fortalece em todo mundo. Diante disso, a AE começou a ser vista como oportunidade para novas cadeias de abastecimento, onde a combinação do incentivo a produção agrícola local com a qualificação dos programas de AE, sob a responsabilização do Estado, seriam meios de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população (TRICHES, 2015; CAZELLA et al., 2015; DRAKE et al., 2016).

Esta visão dos programas de AE, voltada para o sistema alimentar de modo integral, é nominada na literatura internacional de Home Grown School Feeding (HGSF) (POPPENDIECK, 2010). Este termo pode ser traduzido como a aquisição de produtos locais, regionais, estaduais ou nacionais, para a alimentação escolar (TRICHES, 2015).

Nesta perspectiva, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o programa social de maior longevidade na área de SAN do Brasil, busca atuar no enfrentamento de questões de insegurança alimentar relacionadas aos agroecossistemas. O programa que inicialmente possuía características assistencialistas, com alimentação predominantemente industrializada e proveniente de doações de organismos internacionais, obteve importantes avanços ao longo destes mais de 60 anos de existência (TRICHES, 2015; SANTOS et al., 2007; PEIXINHO, 2013; MACHADO, 2013). Com trajetória ascendente, o PNAE se caracteriza como o único programa de AE com atendimento universal (atende todos os alunos matriculados na educação básica), e se destaca por ser o segundo maior programa de AE em abrangência do mundo, oferecendo alimentação gratuita para 42 milhões de alunos, tendo investido em 2014 cerca de 3,6 bilhões de reais (BRASIL, 2012).

Em face da heterogeneidade, das dimensões continentais e o número de municípios do Brasil, para o alcance das diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.947/2009, especialmente relacionadas ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os

hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (TRICHES, 2015; PEIXINHO, 2013; BRASIL, 2009a).

o PNAE estabelece eixos transversais para execução, destacando-se a Agricultura Familiar (AF). A AF se caracteriza como “tema transversal” porque estes temas permeiam diferentes campos do conhecimento, necessitando de articulação das diversas áreas e problematização para abordagem de modo integral (BRASIL, 1997).

Neste contexto, o incentivo ao cumprimento das normativas voltadas à execução do PNAE, bem como a intencionalidade da política em exigir a destinação de no mínimo 30% dos recursos para aquisição de alimentos provenientes da AF, tem papel imprescindível no alcance das audaciosas diretrizes do programa, relacionadas ao fomento das novas cadeias de abastecimento, repensando os agroecossistemas e desenvolvimento sustentável por meio das compras institucionais em nível local.

Assim, a avaliação normativa de programas como o PNAE, é importante para instrumentalizar e apoiar a gestão (GABRIEL, 2013; JANNUZZI, 2016). Embora seja reconhecida como indispensável para eficácia do programa, há uma surpreendente escassez de estudos avaliativos no âmbito dos programas de alimentação escolar (DRAKE, 2016). Gabriel et al (2014) ao avaliar a gestão do PNAE nos 10 maiores municípios de Santa Catarina, verificaram desempenho ruim em 60% desses em relação à aspectos político-organizacionais e técnico-operacionais. Em outro estudo, Gabriel et al (2015) aplicaram o mesmo modelo avaliativo nas três capitais do Sul do Brasil, verificaram desempenho regular para Florianópolis e Curitiba e ruim para Porto Alegre. Em ambos os estudos, a avaliação normativa possibilitou a análise de pontos chave para a adequada execução do programa no nível municipal.

Dessa forma, o presente trabalho propõe apresentar e avaliar indicadores da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relacionados ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar.

MÉTODO

O presente estudo integra uma pesquisa avaliativa normativa de maior extensão, intitulada “*Avaliação da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do estado de Santa Catarina*”, aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH) da Universidade Federal de Santa Catarina (parecer nº 1377341). Tal pesquisa foi desenvolvida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE/SC), por solicitação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sua execução se deu em duas etapas: desenvolvimento de um modelo avaliativo e coleta de dados com a gestão municipal, conduzidas nos anos de 2015 e 2016.

Na primeira etapa, houve o desenvolvimento do modelo avaliativo. Para isso, foi realizado o levantamento de estudos avaliativos no âmbito do PNAE, para análise de indicadores e medidas a serem utilizados ou adaptados na proposta em questão. Este material subsidiou as oficinas de consenso, realizadas com profissionais especialistas nas áreas de nutrição, alimentação escolar e avaliação de políticas públicas, no formato de comitês tradicionais (JANNUZZI, 2016). Estas oficinas objetivaram a discussão e pactuação de uma proposta de modelo avaliativo, a ser aplicado em meio eletrônico. Os juízos de valor, do referido modelo avaliativo, foram estabelecidos com base no estudo de Gabriel (2013).

Na segunda etapa, houve a aplicação do modelo avaliativo, por meio de um questionário. A amostra de municípios foi definida de forma aleatória, por meio de sorteio utilizando o programa Excel® (Microsoft Excel, 2007). Foram sorteados 18 municípios, distribuídos nas seis mesorregiões de Santa Catarina. Houve adesão de 16 municípios catarinenses, sendo seis de pequeno, três de médio e sete de grande porte. Na Tabela 2 estão descritos os municípios (M) com os respectivos números de habitantes e número de escolares assistidos pelo PNAE:

Tabela 2: Municípios catarinenses que participaram da avaliação com os respectivos números de habitantes e número de unidades escolares (UEs).

Município	Número de habitantes ¹	Número de escolares da educação básica ^{2,3}
PEQUENO PORTE (< 20.000 habitantes)		
M1	11.380	1218
M2	11.231	466
M3	7.899	554
M4	2.849	214
M5	2.630	337
M6	1.943	48
MÉDIO PORTE (de 20.001 a 100.000 habitantes)		
M7	48.606	4590
M8	26.247	1184
M9	24.345	2133
GRANDE PORTE (> 100.000 habitantes)		
M10	562.151	59310
M11	338.876	32211
M12	232.309	10.332
M13	205.795	18052
M14	206.918	14682
M15	158.732	14589
M16	157.833	9875

Fonte: ¹Contagem da população, IBGE, 2015; ²Censo Escolar, 2015, ³Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2015.

Buscou-se uma amostra heterogênea em relação ao porte dos municípios para que fosse contemplada representatividade analítica e assim o instrumento fosse passível de replicação em âmbito nacional. Para determinação dos portes dos municípios, foi utilizado como referência o sítio eletrônico *IBGE Cidades*. Deste modo, dentre os municípios, o número de habitantes que variou de 1.943 (pequeno porte) a 562.151 (grande porte) e dentre o número de escolares houve variação de 48 a 59.310.

Para a coleta de dados foi desenvolvido um formulário eletrônico utilizando o software *Google docs*® (Google Inc., 2016).

Os municípios foram convidados a participar via e-mail, por meio de envio de textos e materiais padronizados. Os e-mails foram direcionados aos gestores municipais (secretário (a) de educação) com cópia para os nutricionistas responsáveis técnicos (RT) e continham, além do *link* para acesso ao questionário, quatro anexos: 1) questionário em pdf para consulta; 2) glossário com termos chave; 3) carta de apresentação com informações pertinentes à pesquisa e 4) termo de consentimento livre e esclarecido. Além do envio por meio eletrônico, foi necessário o contato por telefone com todos os municípios para confirmação do recebimento do e-mail e esclarecimentos sobre a pesquisa.

Para avaliar as ações da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) destinadas ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar, ao final da coleta de dados foram selecionados cinco indicadores, nove medidas (Quadro 4) e suas respectivas 22 questões.

Quadro 4: Indicadores, medidas e juízos de valor, referentes ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE.

INDICADORES	MEDIDAS	JUÍZO	
Intersetorialidade	1. Existência de articulação local entre os setores educação e agricultura para execução do programa	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	35= <i>Bom (7)</i> 21-34= <i>Regular</i> (5) 0-14= <i>Ruim</i> (0)
Planejamento do cardápio	1. Mapeamento da vocação agrícola da região.	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
	2. Aquisição de gêneros alimentícios da AF de acordo com o cardápio elaborado pelo nutricionista RT	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
Chamada pública	1. Realização da pesquisa de preços e definição criteriosa do preço de aquisição	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
	2. Fornecedores de gêneros alimentícios da AF	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
	3. Abertura do edital e divulgação	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
	4. Substituição de gêneros alimentícios	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
Projeto de venda	1. Critérios na priorização dos projetos de venda	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	
Aquisição da Agricultura Familiar	1. Aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local/regional	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>	

O primeiro indicador, *Intersetorialidade*, foi avaliado por meio de uma medida: Existência de articulação local entre os setores educação e agricultura para execução do programa, no ano de 2015. Este indicador, foi proposto considerando o que está previsto nas normativas do PNAE assim como as demais normativas relacionadas à SAN (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2013; BRASIL, 2015; BRASIL, 2006).

O indicador *Planejamento do cardápio* foi avaliado por meio de duas medidas, referentes ao ano de 2015: 1. Mapeamento da vocação agrícola da região – que avaliou o acesso do nutricionista RT a esse mapeamento considerando inclusive a produção orgânica e agroecológica; 2. Aquisição de gêneros alimentícios da AF de acordo com o cardápio elaborado pelo nutricionista RT – medida que avaliou a aquisição de alimentos da AF e a especificação de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na pauta de compras.

O terceiro indicador, *Chamada pública*, foi avaliado por meio de quatro medidas: 1. Realização da pesquisa de preços e definição criteriosa do preço de aquisição – avaliou a modalidade de compra e critérios considerados na pesquisa de preço. 2. Fornecedores de gêneros alimentícios da AF – avaliou se foram contemplados fornecedores individuais, informais e formais; 3. Abertura do edital e divulgação – avaliou a diversidade de locais onde o edital foi divulgado e o tempo que permaneceu aberto; 4. Substituição de gêneros alimentícios – avaliou a previsão e aprovação das substituições.

O quarto indicador, *Projeto de venda*, foi avaliado por meio de uma medida: Critérios na priorização dos projetos de venda, em 2015 – que considerou a localidade como critério prioritário, conforme a Resolução do FNDE nº 04/2015 (BRASIL, 2015).

O quinto e último indicador, *Aquisição da agricultura familiar*, foi avaliado por meio de uma medida: Aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local/regional, para alimentação escolar – que avaliou se há produção local, se foram contemplados os produtores e se foram adquiridos alimentos de outras regiões, em 2015.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao avaliar os municípios segundo os indicadores investigados (Figura 02), observa-se que predominou o desempenho “regular” (88%; n=14).

Foi observado um maior percentual de municípios com desempenho “bom” nos indicadores “Intersetorialidade” (94%; n=15) e “Aquisição da agricultura familiar” (81%; n=13). Dois municípios (12%) apresentaram desempenho “ruim” na classificação final.

Figura 2: Resultados da avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo indicadores da agricultura familiar, por município, 2015.

Indicadores	Intersetorialidade	Planejamento de cardápio	Chamada pública	Projeto de venda	Aquisição da Agricultura Familiar	Classificação dos municípios
Municípios	Juízos de valor					
M1	Bom	Regular	Regular	Ruim	Regular	Regular
M2	Bom	Regular	Regular	Ruim	Regular	Regular
M3	Bom	Regular	Ruim	Ruim	Regular	Regular
M4	Bom	Regular	Regular	Bom	Bom	Regular
M5	Bom	Regular	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
M6	Bom	Regular	Regular	Bom	Bom	Regular
M7	Bom	Regular	Ruim	Bom	Bom	Regular
M8	Bom	Regular	Regular	Ruim	Bom	Regular
M9	Bom	Regular	Regular	Ruim	Bom	Regular
M10	Bom	Regular	Regular	Ruim	Ruim	Regular
M11	Bom	Regular	Regular	Bom	Bom	Regular
M12	Bom	Regular	Regular	Bom	Bom	Regular
M13	Bom	Bom	Regular	Bom	Bom	Regular
M14	Bom	Regular	Regular	Ruim	Bom	Regular
M15	Bom	Regular	Regular	Bom	Bom	Regular
M16	Ruim	Regular	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim

Legenda: Bom Regular Ruim

INTERSETORIALIDADE

A avaliação relacionada à intersetorialidade foi considerada “boa” em 94% (n= 15) dos municípios que afirmaram realizar articulação entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) com alguma entidade de apoio à Agricultura Familiar (AF). As opções de entidades com ações relacionadas à agricultura familiar assinaladas foram: Secretaria de Agricultura; Sindicato dos trabalhadores

rurais/sindicato rural; Entidades de Assistência Técnica Rural (ATER) e Organizações Não Governamentais (ONGs). Somente um município afirmou não realizar tal articulação.

Dentre as entidades assinaladas, o apoio da ATER foi a mais citada (n=11) com articulação com a SME, seguida da Secretaria de Agricultura (n=8), ONGs (7), Sindicato Rural (n=5).

Quanto à articulação com entidades de ATER, é válido ressaltar que em Santa Catarina (SC), em 1991 foi criada a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI). O diálogo entre as SME e essa Entidade é uma possibilidade de fortalecimento da AF, ainda que a EPAGRI não possua assistência técnica direcionada à inclusão da agricultura familiar no mercado institucional, especificamente para o PNAE. A EPAGRI tem importante abrangência, presta mais de 350 mil assistências anuais a agricultores familiares, pescadores artesanais e comunidades indígenas e quilombolas, além de promover ações dirigidas a mulheres e jovens rurais, em SC (EPAGRI, 2016).

Outro destaque em relação à assistência técnica, são os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs) que são *unidades de referência e apoio constituídas, no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, para desenvolver ações de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades nas áreas prioritárias e nas formas de atuação definidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)* (BRASIL, 2012). No caso de SC, o CECANE atua desde 2008 e sua abrangência já alcançou os 295 municípios do estado. Além do desenvolvimento de atividades contínuas de assessoria técnica, formação permanente e pesquisa, o CECANE/SC promove encontros de abrangência estadual (Encontro Catarinense de Alimentação Escolar (ENCAE)), centrados na alimentação escolar e suas diretrizes (CECANE/SC, 2016). Com abordagem transdisciplinar, o CECANE é considerado um importante parceiro no fomento da aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE.

Apesar do “bom” desempenho dos municípios no primeiro indicador, é necessário ressaltar que, em âmbito nacional, é baixo o índice de agricultores sindicalizados e que têm acesso à assistência técnica (CAZELLA et al., 2015). Este acesso é dificultado tanto pela distância física entre o produtor e as sedes dos sindicatos, quanto por fatores outros, como no caso de estabelecimentos dirigidos por

mulheres, que têm menor acesso à extensão em relação aos demais (CAZELLA et al., 2015; BELIK, 2015).

A articulação entre as SME e tais entidades de apoio à AF, como a EPAGRI, o CECANE, entre outros, se faz necessária para esclarecimentos sobre os trâmites de comercialização, servindo de apoio no processo de inclusão de produtores no mercado institucional (CAZELLA et al., 2015; BELIK, 2015).

Em 43 países onde o Ministério da Educação é responsável pela alimentação escolar, dois ministérios se destacam como tendo um papel importante nos programas de alimentação escolar: agricultura e saúde. As iniciativas para reforçar a colaboração com o setor da agricultura aumentaram nos últimos anos, diante dos potenciais benefícios da articulação dos programas de alimentação escolar com a produção agrícola local (DRAKE et al., 2016). Dentre os países considerados bem sucedidos na promoção da coordenação entre ministérios, estão o Brasil e Quênia, sendo que no caso brasileiro, há destaque para a forte coordenação intersetorial entre programas de apoio à agricultura familiar local, alimentação escolar e educação alimentar e nutricional (DRAKE et al., 2016).

Neste contexto, a atuação dos municípios analisados vai ao encontro da Resolução do FNDE nº26/2013, que prevê que a efetivação da intersetorialidade no âmbito do PNAE se realize por meio de ações articuladas entre agricultura, saúde e outros (BRASIL, 2009b).

PLANEJAMENTO DO CARDÁPIO

No planejamento dos cardápios foi observado que 94% (n=15) dos municípios apresentaram avaliação “regular”. Este desempenho está relacionado principalmente à dificuldade de acesso ao mapeamento da vocação agrícola da região, pois 75% (n=12) dos municípios relataram não ter acesso.

O planejamento do cardápio, a ser realizado pelo nutricionista RT considerando a vocação agrícola da região, é o primeiro passo para a inclusão dos produtores locais no PNAE (BRASILa, 2009; BRASIL, 2013; SOUSA et al., 2015) . Para isso, a Resolução nº465/2010, que dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do PNAE, estabelece que este RT deve “*interagir com os agricultores e empreendedores familiares rurais, e suas organizações, de forma a conhecer a produção local, inserindo esses produtos na alimentação escolar*”.

A dificuldade de realização e acesso ao mapeamento da vocação agrícola da região pelo nutricionista RT pode estar relacionada à não articulação entre este profissional com os conselheiros de alimentação escolar, gestão, agricultores e representantes de entidades de apoio à AF (SILVA e SOUSA, 2013; SOUSA et al., 2015). Esta falta de articulação, por sua vez, pode estar relacionada ao acúmulo de funções deste profissional nos casos em que há um quadro inadequado de nutricionistas por número de escolares atendidos, mas principalmente à formação desses profissionais por instituições de ensino superior que condicionam ao olhar para a saúde em seu conceito reducionista, de forma fragmentada e descontextualizada (CHAVES et al., 2013).

Neste sentido, sugere-se que a gestão proporcione atividades de formação permanente aos nutricionistas RT e conselheiros de alimentação escolar, para fomentar a articulação entre estes com os agricultores familiares e demais agentes do Programa, com vistas a estabelecer uma relação de empoderamento e reciprocidade entre os agentes, contemplando as expectativas e demandas específicas de cada localidade (SILVA e SOUSA, 2013; SOUSA et al., 2015; MELO et al., 2016).

Além disso, sugere-se a elaboração e atualização do “mapeamento agrícola” e disponibilização em domínio público, contendo informações como quantidade de produção, época de colheita, diversidade de produtos, entre outros. Esta ação poderia ser realizada em parceria entre Secretaria de Agricultura, Educação, CAE, Entidades de apoio à AF. Sousa et al (2015) destacam que o mapeamento pode fortalecer o diálogo entre os nutricionistas e responsáveis pela produção de alimentos, facilitando o planejamento dos cardápios com a inclusão de alimentos da agricultura familiar, respeito à diversidade, sazonalidade.

Após o planejamento do cardápio, com base na vocação agrícola da região, o nutricionista RT deve elaborar a pauta de alimentos para aquisição dos alimentos que será entregue ao setor de compras que, por sua vez, realiza a divulgação no Edital de Chamada Pública (BRASIL, 2013; BRASIL, 2015).

Quanto à inclusão de alimentos orgânicos/agroecológicos provenientes da agricultura familiar na pauta de compras, foi observado que metade da amostra (n=8) afirmou não haver especificação destes alimentos na pauta.

A Resolução do FNDE nº26/2013 estabelece a prioridade dos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos em relação aos

convencionais (BRASIL, 2013). Assim, a inserção destes alimentos na pauta de compras, e publicação destes no Edital, com a discriminação de que sejam “*orgânicos e/ou agroecológicos*”, faz com que se efetive a prioridade prevista em normativa.

O mapeamento da produção de alimentos e o planejamento do cardápio com uma criteriosa elaboração da pauta de compras, com a discriminação dos orgânicos e/ou agroecológicos, são considerados fatores imprescindíveis para potencializar a inclusão destes alimentos no cardápio, auxiliando os agricultores no planejamento da produção, promovendo o respeito à sazonalidade, e adequação entre a oferta e demanda (SILVA e SOUSA, 2013; SARAIVA et al., 2013; SOUSA et al., 2015; SOARES et al., 2015).

CHAMADA PÚBLICA

Neste indicador 69% (n=11) dos municípios obtiveram desempenho “regular” e apenas um obteve bom desempenho. Em relação à modalidade de compra, foi observado que todos os municípios (n=16) realizaram chamada pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar. A Resolução do FNDE nº 26/2013 do FNDE sugere que a aquisição de alimentos da agricultura familiar seja por meio da “dispensa do procedimento licitatório”, utilizando a chamada pública. Esta iniciativa está relacionada à aquisição na perspectiva de SAN, considerando a sustentabilidade, inclusão e fortalecimento da agricultura familiar, incentivo ao desenvolvimento local e demais valores, em detrimento do menor preço e concorrência (TRICHES, 2015). As licitações públicas são pautadas nos princípios da economicidade e competitividade, os quais são contrários aos princípios do PNAE, pois beneficiam a aquisição de alimentos industrializados, desvincilhados da cultura alimentar local e de empresas do sistema agroalimentar mais consolidadas e competitivas nos processos licitatórios (TRICHES, 2015). Neste sentido, torna-se imprescindível a qualificação da gestão e principalmente do setor de compras das Entidades Executoras (EEx), para esclarecimentos sobre as modalidades de compra e contextualização da importância da chamada pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Foi observado que 69% (n=11) dos municípios afirmaram priorizar a localidade na realização da pesquisa de preço, atendendo a sequência de prioridade aos três mercados locais, regionais, estaduais ou nacionais. Porém, quanto ao preço de aquisição, foi observado que 25% (n=4) dos municípios não consideraram as

despesas relacionadas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento dos produtos. Estes municípios estão em inconformidade com os requisitos estabelecidos na Resolução do FNDE nº 04/2015, que determina que o preço de aquisição seja o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto (BRASIL, 2015).

A formação equivocada do preço de aquisição é um dos entraves na inclusão dos agricultores familiares, pois, nestes casos o valor pago pelos alimentos não cobre as despesas com logística, embalagem, custos administrativos de cooperativas e associações, desestimulando e excluindo muitos agricultores (TRICHES, 2015).

Em relação aos critérios de seleção dos fornecedores foi observado que 44% (n=7) dos municípios não os aplicaram corretamente. Além disso, destaca-se que 31% (n=5) dos municípios não tiveram ampla divulgação da abertura do edital para aquisição da agricultura familiar, em inconformidade com a Resolução do FNDE nº 04/2015. Também houve inconformidade em relação ao tempo de abertura do edital para aquisição de alimentos da AF, onde 31% (n=5) dos municípios afirmaram deixar o edital aberto por menos de 20 dias, enquanto a normativa prevê que *“os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias”* (BRASIL, 2015).

Com relação às substituições dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, foi verificado que 81% (n=13) dos municípios afirmaram não haver no edital um parágrafo prevendo possíveis substituições destes. A Resolução do FNDE nº 04/2015 determina que

“os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando houver necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo RT, que poderá contar com o respaldo do CAE” (BRASIL, 2015).

Desta forma, torna-se fundamental a articulação entre o nutricionista e os produtores de alimentos para definição das possibilidades de substituição de alimentos, descrevendo-os na chamada pública.

PROJETO DE VENDA

Foi observado que 56% (n=9) dos municípios não priorizaram os grupos de projetos de venda de fornecedores locais sobre os demais grupos. Após o recebimento dos projetos de venda deve haver a organização dos projetos em quatro grupos, priorizando os projetos de venda locais (pertencentes ao território do município da EEx); do território rural; estaduais e nacionais, nesta ordem (BRASIL, 2015).

Alguns estudos têm evidenciado justificativas para esta exclusão de projetos de venda locais. Estas estão relacionadas aos indicadores anteriores do presente estudo, como a falta de assistência técnica e apoio para esclarecimentos ao agricultor que pretende se inserir; deficiente articulação entre o nutricionista, agricultor e demais agentes do Programa; ausência de mapeamento da produção local; planejamento de cardápio descontextualizado (TRICHES, 2015; BELIK, 2015; SILVA e SOUSA, 2013; SARAIVA et al., 2013; CHAVES et al., 2013; SOUSA et al., 2015; SOARES et al., 2015; MELO et al., 2016). Estas características têm como consequência reclamações por parte da gestão em relação à “falta de projetos locais”, “quantidades insuficientes de oferta alimentos”, “variedade insuficiente de alimentos”, “falta de documentação do agricultor” (MACHADO, 2013; CECANE/SC, 2016) e culminando na exclusão de agricultores locais e menos consolidados. Além disso, a gestão desqualificada e desconhecimento dos critérios de prioridade estabelecidos em normativa acarretam em prejuízos e exclusão de produtores locais (MELO et al., 2016). Ainda em relação aos critérios de priorização, é válido ressaltar que, após organização dos grupos de projetos (locais, território rural, estaduais e nacionais), há uma segunda etapa na seleção dos projetos de venda, cuja prioridade é: assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre eles; produtores de alimentos orgânicos/agroecológicos certificados; grupos formais (DAP jurídica); grupos informais (agricultores familiares organizados em grupo, utilizando suas DAP físicas); fornecedores individuais (DAP física) (BRASIL, 2015).

Como as etapas de seleção dos projetos de venda devem ser realizadas em sessão pública e registradas em ata, para minimizar a

ocorrência de inconformidades, recomenda-se a participação de um representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (BRASIL, 2015).

AQUISIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Foi observado que 81% (n=13) dos municípios adquiriram alimentos provenientes de produtores de âmbito local/regional. Os que não adquiriram foram: um município de pequeno porte; e dois municípios de grande porte. Foi observado também que 44% (n=7) dos respondentes afirmaram ter adquirido alimentos de outras regiões (distantes do município) para alimentação escolar, sob a justificativa de não haver produtor ou o produto desejado em âmbito local. Alguns estudos relacionam a aquisição da AF e de produtores locais às características de produção agrícola da região e ao porte do município (MACHADO, 2013; BRASIL, 2012). Segundo esses, regiões onde a produção é direcionada à agroindústria, há dificuldade dos agricultores familiares atenderem o volume necessário requerido pelo PNAE. Além disso, municípios de grande porte teriam dificuldades de suprir a demanda de alimentos com a quantidade ofertada pelos agricultores familiares (MACHADO, 2013; BRASIL, 2012). Porém, ao analisar a aquisição dos municípios deste estudo, percebe-se que a aquisição não teve relação com o porte. Ao avaliar o percentual de aquisição da agricultura familiar desses municípios em 2014, foi observado que municípios de grande porte utilizaram de 6,28% a 69,91% dos recursos destinados pelo FNDE (BELIK e CHAIM, 2009). Isso pode indicar que a aquisição da AF em âmbito local possivelmente está relacionada “à existência ou não de políticas municipais que incentivem a aproximação dos produtores locais ao mercado institucional de compra de alimentos vinculado ao PNAE” (BRASIL, 2016).

Quanto à variedade de alimentos adquiridos da AF, o número de gêneros distintos adquiridos variou de 2 a 65 itens. As frutas provenientes da AF foram adquiridas por 88% (n=14) dos municípios, enquanto que o grupo das carnes e ovos por apenas 25% (n=4). Estudos sobre a aquisição de alimentos da AF para o PNAE demonstram que os alimentos mais demandados são frutas e verduras (AMORIM et al., 2016; VIDAL et al., 2015). A aquisição de carnes e ovos em menor quantidade pode estar relacionada aos padrões de qualidade exigidos em normativa, principalmente relacionados às legislações sanitárias e aos critérios de comprovação, como os “registros do produto e do estabelecimento nas respectivas instâncias responsáveis” (TRICHES e

SCHNEIDER, 2010; SOUSA et al., 2015). A legislação sanitária atual privilegia as grandes escalas de produção e dificulta a inclusão de produtos beneficiados da AF. Neste sentido, sugere-se a revisão e adequação da legislação sanitária à produção de pequena escala, para maior inclusão dos produtos da AF no mercado institucional (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; SOUSA et al., 2015).

Por fim, outro aspecto imprescindível à inclusão da AF no PNAE é a logística. Ao analisar a forma de distribuição dos gêneros alimentícios, foi observado que 56% (n=9) dos municípios afirmaram que os gêneros alimentícios da AF são entregues ponto a ponto (entrega em cada uma das escolas) e 38% (n=6) afirmaram que a entrega é centralizada (entrega dos gêneros alimentícios no depósito central). Um município de pequeno porte relatou que a Secretaria Municipal de Educação busca os gêneros alimentícios na propriedade rural. Em relação ao porte dos municípios, é sabido que os de grande porte exigem maior quantidade de alimentos e possuem maior complexidade no planejamento para transporte, armazenamento e distribuição (SOUSA et al., 2015; AMORIM et al., 2016). Porém, a exemplo desse município, a gestão que apoia o produtor em relação à logística pode potencializar a inclusão da AF no Programa (SOUSA et al., 2015; BRASIL, 2012). Além disso, há outras possibilidades de apoio como: o agricultor poder escolher uma região da cidade na qual serão feitas as entregas; ou ainda escolher diretamente as escolas para as quais têm possibilidade de entregar; definir na chamada pública a periodicidade de entregas semanais (uma vez por semana) (BRASIL, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho predominantemente “regular” desses municípios aponta para fragilidades da gestão em relação ao desconhecimento e não aplicabilidade dos critérios previstos em normativa, especialmente quanto ao planejamento de cardápios, chamada pública e projeto de venda.

O desempenho “regular” e “ruim” dos municípios sugere que a gestão nestes municípios não está cumprindo corretamente com sua função institucional, em relação ao fomento e aquisição da AF.

Neste contexto, o êxito na compra institucional para alimentação escolar, pode estar relacionado principalmente à vontade política, a atuação intersetorial e fortalecimento da integração de estruturas administrativas municipais.

Sugere-se a realização de pesquisas frequentes neste âmbito, com foco no desenvolvimento de modelos avaliativos que efetivamente se apresentarem como uma ferramenta de apoio à gestão. Além disso, sugere-se a avaliação de impacto do Programa na categoria AF e verificação de quem são os agricultores inseridos no PNAE, com vistas a delinear melhor o público que se pretende incentivar e desenvolver estratégias de inclusão.

REFERÊNCIAS

1. AMORIM, Ana Laura B. de; ROSSO, Veridiana Vera de; BANDONI, Daniel Henrique. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 29, n. 2, p. 297-306, abr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-98652016000200012>>. Acesso em: 27 dez. 2016.
2. BELIK, Walter. A Heterogeneidade e suas Implicações para as Políticas Públicas no Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 9-30, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301001>>. Acesso em: 17 Dez. 2016.
3. BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. O programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
4. BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf> Acesso em: 30 dez. 2016.
5. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>> Acesso em: 25 de Nov. de 2016.
6. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>> Acesso em: 30 dez 2016.
7. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

- Brasília, 2013. Disponível em: <
<https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>> Acesso em: 16 nov 2016.
8. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 04 de 03 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, 2013. Disponível em: <
<http://www.fnnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/6341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-3-de-abril-de-2015>> Acesso em: 21 nov 2016.
 9. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **PNAE. Centros Colaboradores e UAE**. [Internet]. Brasília, 2012. Disponível em: <
<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/centros-colaboradores-e-uae/o-que-sao>> Acesso em: 30 dez. 2016.
 10. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Dados da Agricultura Familiar**. Disponível em:
 <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>> Acesso em: 27 dez. 2016.
 11. BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): censo escolar 2004**. Brasília, 2007. 47p. Disponível em:
 <http://download.inep.gov.br/download/estudos_pesquisas/financ_gasto/pnae_relatorio2004_final.pdf> Acesso em: Dezembro de 2016.
 12. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo.**/ CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (org). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.104p.: Ilust. Disponível em:
 <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjY4aiKm7bRAhXGMSYKHf0>>

- âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf>> Acesso em 21 de Nov. de 2016.
20. DRAKE, Lesley. et al. **Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries**. London: Imperial College Press. 2016. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24418>>. Acesso em: 21 nov 2016.
 21. Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. EPAGRI. **Institucional**. Disponível em: <http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=5767> Acesso em: 30 dez 2016.
 22. FIGUEIRÓ, A. C.; FRIAS, P. G.; NAVARRO, L. M. Avaliação em saúde: conceitos básicos para a prática nas instituições. In: SAMICO, I.; FELISBERTO, E.; FIGUEIRÓ, A. C.; FRIAS, P. G. (org.). **Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais**. Rio de Janeiro: Medbook, 2010. p. 01-13.
 23. GABRIEL, C. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Construção de modelo de avaliação da gestão municipal**. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
 24. GABRIEL, Cristine Garcia et al . Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 30, n. 9, p. 2017-2023, Sept. 2014 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2014000902017&lng=en&nrm=iso Acesso em: 01 Fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XER00112813>.
 25. GABRIEL, Cristine Garcia; GOULART, Gabriela; CALVO, Maria Cristina Marino. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas , v. 28, n. 6, p. 667-680, Dec. 2015 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732015000600667&lng=en&nrm=iso Acesso em: 01 Fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000600009>.

26. JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Alínea, 2016.
27. MACHADO, P. Maria de Oliveira. **Características do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar:** um estudo transversal exploratório do universo de municípios brasileiros. 2013. 149 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/teses/PNTR0128-D.pdf>> Acesso em: Dezembro de 2016.
28. MELO, M. N. Tavares de; FRANCO DE SA, R. M. P.; MELO FILHO, D. A. de. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1899-1908, jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015216.08752016>>. Acesso: em 30 dez. 2016.
29. PEIXINHO, A. Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 nov. 2016.
30. POPPENDIECK, Janet. **The school food revolution:** public food and the challenge of sustainable development: by Kevin Morgan and Roberta Sonnino. *Food, Culture & Society*. v.14, n.1, p. 141-144, 2010.
31. SANTOS, SMC, SANTOS LMP. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001100016&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 27 dez. 2016.
32. SARAIVA, Elisa Braga et al . Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de

- Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, abr. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>>.
Acesso em: 21 dez. 2016.
33. SILVA, Ana Paula F. da; SOUSA, Anete Araújo de. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p. 701-714, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732013000600009>>.
Acesso em: 19 dez. 2016.
34. SOARES, Panmela et al . Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1891-1900, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015206.16972014>>.
Acesso em: 23 dez. 2016.
35. SOUSA, Anete Araújo de. et al . Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 217-229, mar./abr. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000200010>>.
Acesso em: 19 dez. 2016.
36. TRICHES R. M.; BELIK W.; Alimentação escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento = School feeding: building health, education and development interfaces. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Org.). **Alimentação escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento = School feeding: building health, education and development interfaces** – Chapecó, SC: Argos, 2016. 411p.; (Debates; 19). p. 84.
37. TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (Org). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015. p. 181-200.
38. TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, dez. 2010. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>>.

Acesso em: 27 dez. 2016.

39. VIDAL, G. M.; VEIROS, M. B.; SOUSA, A. Araújo de. School menus in Santa Catarina: Evaluation with respect to the National School Food Program regulations. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 277-287, jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000300005>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da avaliação normativa de indicadores da gestão municipal do PNAE relacionados ao fomento e aquisição de alimentos da agricultura familiar, foi possível emitir juízo de valor quanto ao desempenho dos municípios neste quesito. O desempenho predominantemente “regular” desses aponta para fragilidades da gestão em relação ao desconhecimento e não aplicabilidade dos critérios previstos em normativa, especialmente quanto ao planejamento de cardápios, chamada pública e projeto de venda.

A avaliação feita neste estudo demonstrou que o desempenho dos municípios em relação ao fomento e aquisição da AF pode não ter relação com o porte dos mesmos. Entretanto, destaca-se que um município de grande porte, que obteve desempenho “ruim” contrata alimento e mão de obra de empresa terceirizada, fato que pode ter influenciado, uma vez que, alguns estudos apontam para dificuldade na fiscalização dos contratos e menor articulação e aquisição da AF em municípios que aderem à terceirização. Ademais, o desempenho “regular” e “ruim” dos municípios aponta para a afirmação de que a gestão nestes municípios não está cumprindo corretamente com sua função institucional, em relação ao fomento e aquisição da AF.

Neste contexto, o êxito na compra institucional para alimentação escolar, pode estar relacionado principalmente à vontade política, a atuação intersetorial e fortalecimento da integração de estruturas administrativas municipais.

Quanto ao modelo de compras públicas estabelecido pela Lei nº 11.947/2009, é válido destacar que está em fase de aprimoramento e que apesar das dificuldades, as aquisições de alimentos provenientes da AF têm aumentado.

Para superação das dificuldades apontadas, sugere-se a articulação da gestão municipal com os agricultores para realização do mapeamento da vocação agrícola, bem como para organização da logística de entrega; responsabilização da gestão pela promoção de atividades de formação permanente dos atores envolvidos no PNAE; assistência técnica aos agricultores e incentivo à organização/cooperação dos agricultores familiares.

Diante das modificações e capacidade de adaptações ao contexto de operação e realidade social de programas sociais, a avaliação deve ser vista como atividade contínua e dinâmica, abrindo caminhos para novas perguntas. Neste sentido, o modelo avaliativo normativo proposto demonstrou caráter formativo com capacidade de

identificar fragilidades e fornecer informações que podem ser prontamente utilizadas pelos gestores do programa durante a execução.

A avaliação de programas sociais é imprescindível no processo de qualificação das ações da gestão e cumprimento das diretrizes e normativas estabelecidas. Diante disso, sugere-se a realização de pesquisas frequentes neste âmbito, com foco no desenvolvimento de modelos avaliativos que contemplem dimensões, subdimensões, indicadores e medidas capazes de efetivamente se apresentarem como uma ferramenta de apoio à gestão. Para isso, na elaboração destes modelos avaliativos, assim como no caso deste estudo, deve-se considerar a participação de atores de diversas áreas, tanto do espaço acadêmico como de atuação e operação do programa, considerando a avaliação como instrumento de aprendizagem organizacional.

Diante da escassez de estudos avaliativos, sugere-se ainda a avaliação de impacto do Programa na categoria AF e verificação de quem são os agricultores inseridos no PNAE, com vistas a delinear melhor o público que se pretende incentivar e desenvolver estratégias de inclusão.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ana Laura B. de; ROSSO, Veridiana Vera de; BANDONI, Daniel Henrique. Acquisition of family farm foods for school meals: Analysis of public procurements within rural family farming published by the cities of São Paulo state. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 29, n. 2, p. 297-306, abr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-98652016000200012>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

BELIK, Walter. A Heterogeneidade e suas Implicações para as Políticas Públicas no Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 9-30, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301001>>. Acesso em: 17 Dez. 2016.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. O programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, out. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf> Acesso em: 30 dez. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>> Acesso em: 25 de Nov. de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>> Acesso em: 30 dez 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **PNAE. Centros Colaboradores e UAE.** [Internet]. Brasília, 2012. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/centros-colaboradores-e-uae/o-que-sao>> Acesso em: 30 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>> Acesso em: 27 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 04 de 03 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/6341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-3-de-abril-de-2015>> Acesso em: 21 nov 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php> > Acesso em: 16 nov 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): censo escolar 2004.** Brasília, 2007. 47p. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/download/estudos_pesquisas/finan >

[c_gasto/pnae_relatorio2004_final.pdf](#)> Acesso em: Dezembro de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar; Instituto Via Pública. **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo./ CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (org). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.104p.: Ilust. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjY4aiKm7bRAhXGMSYKHf0LBJEQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mda.gov.br%2Ffo%2F9793815&usq=AFQjCNFc9HUmEDAzRvfiPgullB4k02MMBQ&sig2=4d5iT7y25dPLqZPEwhxyQ>> Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 15 de Set. de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm> Acesso em 21 de nov. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Lex: Diário Oficial da União, nº 113, Brasília, 17 de junho de 2009.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: apresentação dos temas transversais, ética / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília : MEC/SEF, 1997. 146p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro081.pdf>> Acesso em: 25 nov 2016.

CAZELLA, A. A. et al. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF)**.

Territoires et frontières: agriculture, alimentation et villes, Montpellier, Jul. 2015.

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina – CECANE-SC. Disponível em: <<http://cecanesc.ufsc.br/sitio/sitio/index/idsitio/1#/>> Acesso em 30 dez. 2016.

CHAVES, L. G. et al . Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 917-926, abr. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400003>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução nº 465 de 17 de julho de 2010**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf>> Acesso em 21 de Nov. de 2016.

DRAKE, Lesley. et al. **Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries**. London: Imperial College Press. 2016. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24418>>. Acesso em: 21 nov 2016.

Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. EPAGRI. **Institucional**. Disponível em: <http://www.epagri.sc.gov.br/?page_id=5767> Acesso em: 30 dez 2016.

FIGUEIRÓ, A. C.; FRIAS, P. G.; NAVARRO, L. M. Avaliação em saúde: conceitos básicos para a prática nas instituições. In: SAMICO, I.; FELISBERTO, E.; FIGUEIRÓ, A. C.; FRIAS, P. G. (org.). **Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais**. Rio de Janeiro: Medbook, 2010. p. 01-13.

GABRIEL, C. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Construção de modelo de avaliação da gestão municipal. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Alínea, 2016.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 11, p. 3533-3546, nov. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001103533&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em dez 2017.

MACHADO, P. Maria de Oliveira. **Características do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar**: um estudo transversal exploratório do universo de municípios brasileiros. 2013. 149 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/teses/PNTR0128-D.pdf>> Acesso em: Dezembro de 2016.

MELO, M. N. Tavares de; FRANCO DE SA, R. M. P.; MELO FILHO, D. A. de. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1899-1908, jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015216.08752016>>. Acesso: em 30 dez. 2016.

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

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 21 nov. 2016.

POPPENDIECK, Janet. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development:** by Kevin Morgan and Roberta Sonnino. Food, Culture & Society. v.14, n.1, p. 141-144, 2010.

SANTOS, L. M. P. et al . Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001100016&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 27 dez. 2016.

SARAIVA, Elisa Braga et al . Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, abr. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

SILVA, Ana Paula F. da; SOUSA, Anete Araújo de. Alimentos orgânicos da agricultura familiar no Programa Nacional de alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 6, p. 701-714, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732013000600009>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

SOARES, Panmela et al . Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1891-1900, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015206.16972014>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

SOUSA, Anete Araújo de. et al . Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 217-229, mar./abr. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000200010>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (Org). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015. p. 181-200.

TRICHES R. M.; BELIK W.; Alimentação escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento = School feeding: building health, education and development interfaces. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (Org.). **Alimentação escolar: Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento = School feeding: building health, education and development interfaces** – Chapecó, SC: Argos, 2016. 411p.; (Debates; 19). p. 84.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

VIDAL, G. M.; VEIROS, M. B.; SOUSA, A. Araújo de. School menus in Santa Catarina: Evaluation with respect to the National School Food Program regulations. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 277-287, jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000300005>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

APÊNDICE A: SISTEMATIZAÇÃO DE INDICADORES RELACIONADOS À AGRICULTURA FAMILIAR DE ESTUDOS AVALIATIVOS DO PNAE.

Abaixo segue o quadro com os indicadores encontrados em sete estudos que propuseram avaliação do PNAE. Os indicadores estão descritos exatamente como no estudo original, apresentados conforme as diferentes metodologias e respeitando as nomenclaturas propostas.

Título do artigo: Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ano: 2007

Autores: Leonor Maria Pacheco Santos; Sandra Maria Chaves dos Santos; Luciana Alaíde Alves Santana; Flavia Conceição Santos Henrique; Roseanne Porto Dantas Mazza; Ligia Amparo da Silva Santos; Lílian Silva dos Santos.

Os dados do artigo foram complementados pelos dados do livro: Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e Nutrição no Estado da Bahia. Ano: 2008. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto da municipalização.

Autores: Ligia Amparo da Silva Santos, Luciana Alaíde Alves Santana, Lílian Silva dos Santos, Flavia Conceição Santos Henrique; Roseanne Porto Dantas Mazza. Organizadoras: Leonor Maria Pacheco Santos e Sandra Maria Chaves dos Santos.

DIMENSÃO	INDICADOR
Processo	Operacionalização de recursos e processo de compra dos alimentos
	Confecção e adesão aos cardápios (responsabilidade pela elaboração do cardápio e os critérios observados em sua confecção)

Título do artigo: O PNAE e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Ano: 2009 Autores: Walter BELIK, Nuria Abrahão CHAIM		
DIMENSÃO		INDICADOR
Desenvolvimento local		Recursos gastos com produtores locais em relação ao total de recursos
		Quantidade de itens adquiridos
Dissertação de mestrado: Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia. Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ano: 2009 Acadêmica: Amanda Valente da Silva. Orientadora: Prof. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos		
DIMENSÃO	INDICADOR	FÓRMULA OU CRITÉRIO
Gestão	% de fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e/ou estado	Número de fornecedores oriundos da localidade e/ou estado x 100/total de fornecedores que atendem o PNAE no município
Dissertação de mestrado: Proposta de avaliação do PNAE para municípios do RJ. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Ano: 2012 Acadêmica: Camila Maranhã Paes de Carvalho		

DIMENSÃO	TEMA	INDICADOR
Gestão	Tema: apoio e parcerias	G8- Existência de parcerias estabelecidas pela prefeitura que tenham relação com as atividades de alimentação e nutrição do PNAE
	Tema: compra	G15- Publicização do processo de compra dos gêneros alimentícios
Promoção da alimentação saudável	Tema: qualidade do cardápio	PA5- Existência e frequência mensal de preparações ou gêneros alimentícios regionais na AE
Desenvolvimento local	Tema: agricultura familiar	D1- Participação percentual do valor gasto com a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar no total de gastos com alimentos
		D2- Proporção de fornecedores de alimentos da agricultura familiar em relação ao total de fornecedores de alimentos para o PNAE

	Tema: agricultores locais	D3- Proporção de fornecedores de alimentos do estado em relação ao total de fornecedores de alimentos para o PNAE
	Tema: apoio e parcerias	D5- Existência de estratégia de apoio/facilitação ao abastecimento da alimentação escolar com gêneros de produtores locais/ou de apoio a iniciativas nesse tema
		D6- Existência de estratégia de apoio/facilitação ao abastecimento da alimentação escolar com gêneros oriundos da agricultura familiar pela Prefeitura
Dissertação de mestrado: Desenvolvimento e aplicação de um protocolo para avaliação do PNAE em âmbito municipal. UFBA. Ano: 2013 Acadêmica: Flávia Verônica Marques Calasans *ADAPTADO DE SILVA, 2009.		
DIMENSÃO	INDICADOR	FÓRMULA OU CRITÉRIO
Gestão	Existência de articulação local entre os setores educação e saúde para execução do	Enunciação do responsável técnico do PNAE sobre a existência de ações articuladas entre os setores de educação e

		programa	saúde no âmbito municipal
Tese de doutorado: Pnae: construção de modelo de avaliação da gestão municipal. UFSC-NEPAS .Ano: 2013 Prof. Cristine Garcia Gabriel			
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	MEDIDA
Técnico-operacional	Eficácia alimentar e nutricional	Execução do cardápio	Existência de sistema de controle sobre as substituições de cardápios realizadas nas escolas
Dissertação de mestrado: Avaliação da execução do PNAE no ensino fundamental UFSC-NEPAS. Ano: 2015 Acadêmica: Gabriela Goulart			
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	MEDIDA

Processos	Padronização e organização do serviço	Execução dos cardápios	Costumam ser necessárias substituições em relação a preparações ou alimentos indicados nos cardápios? Os funcionários realizam as substituições com base em orientação prévia recebida da nutricionista ou por meio de controle indireto via disponibilidade em estoque?
------------------	--	------------------------	---

APÊNDICE B: Justificativas teóricas da subdimensão “Agricultura Familiar (AF)”, indicadores, medidas, critérios de análise e parâmetros de julgamento.

SUBDIMENSÃO AGRICULTURA FAMILIAR

SUBDIMENSÃO	JUSTIFICATIVA	CÁLCULO DA SUBDIMENSÃO
AGRICULTURA FAMILIAR	<p>Resolução do FNDE nº26/2013, Artigo 2, Diretriz 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;</p> <p>Resolução do FNDE nº26/2013, Art. 24 - Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no mínimo 30% deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o <u>art. 14, da Lei nº 11.947/2009</u>.</p> <p>A gestão municipal do PNAE deve fomentar o desenvolvimento regional, por meio de ações articuladas que possibilitem a entrada e permanência do pequeno produtor neste mercado institucional (BRASIL, 2009a). Entende-se o fomento aos agricultores e aos empreendedores familiares rurais como um indicativo de uma gestão comprometida com a economia regional e com a qualidade da alimentação escolar oferecida.</p> <p>A atuação intersetorial é um dos conceitos-chave das políticas e programas de SAN, como o PNAE. A gestão municipal do PNAE deve se articular com os outros setores responsáveis pela SAN dos</p>	<p><i>35=Bom (7)</i></p> <p><i>15-34=Regular (5)</i></p> <p><i>0-14=Ruim (0)</i></p>

	escolares, visando o estabelecimento de parcerias e a co-responsabilização dos envolvidos no processo (GABRIEL,2013).		
INDICADOR	PARÂMETRO		
AF1 - Intersetorialidade	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>		
AF2 - Planejamento do cardápio	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>		
AF3 - Chamada pública	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>		
AF4 - Projeto de venda	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>		
AF5 - Aquisição da Agricultura Familiar	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>		
INDICADOR	JUSTIFICATIVA		CÁLCULO DO INDICADOR
AF1 - Intersetorialidade	A Resolução do FNDE nº26/2013 considera importante a efetivação da intersetorialidade por meio de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social, entre outros.		<i>Bom (7) Ruim (0)</i>
MEDIDAS	CRITÉRIO DE ANÁLISE	PARÂMETRO	CÁLCULO DO INDICADOR
1- Existência de articulação local entre os setores educação e agricultura para execução do programa	Existência de articulação da SME com entidades de apoio à agricultura familiar	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>
INDICADOR	JUSTIFICATIVA		CÁLCULO DO INDICADOR
AF2 - Planejamento do cardápio	Resolução do FNDE nº26/2013, Artigo 12, §1º Compete ao nutricionista Responsável Técnico - RT pelo Programa e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, entre outras atribuições estabelecidas na Resolução CFN nº 465/2010:		<i>Bom (7) Ruim (0)</i>

	II - planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região , acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares;		
MEDIDAS	CRITÉRIO DE ANÁLISE	PARÂMETRO	CÁLCULO DO INDICADOR
1- Mapeamento da vocação agrícola da região.	Acesso do nutricionista ao mapeamento da vocação agrícola	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>
2- Aquisição de gêneros alimentícios da AF de acordo com o cardápio elaborado pelo nutricionista RT	Participação do nutricionista na elaboração da pauta de compras da AF	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
	Aquisição dos alimentos da AF com base no cardápio	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
	Especificação de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na pauta de compras da AF	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
INDICADOR	JUSTIFICATIVA		CÁLCULO DO INDICADOR
AF3 - Chamada pública	Resolução do FNDE nº26/2013, Artigo 20, §1º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do <u>art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009</u> , a aquisição será feita mediante prévia chamada pública . §2º 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.		<i>Bom (7) Ruim (0)</i>

MEDIDAS	CRITÉRIO DE ANÁLISE	PARÂMETRO	CÁLCULO DO INDICADOR
1- Realização da pesquisa de preços e definição criteriosa do preço de aquisição	Modalidade de compra utilizada para compra da AF	Chamada pública: bom (7) Outras modalidades: ruim (0)	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>
	Definição do preço considerando despesas relacionadas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
2- Abertura do edital e divulgação	Locais de divulgação do edital para aquisição da AF	≥ 3: bom (7) < 3: ruim (0)	
	Tempo de permanência de abertura do edital	≥ 20 dias: bom (7) < 20 dias: ruim (0)	
3-Substituição de gêneros alimentícios	Previsão de substituição de gênero descrita em parágrafo/item	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
	Substituição de gênero atestada pelo nutricionista Responsável Técnico (RT)	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	
INDICADOR	JUSTIFICATIVA		CÁLCULO DO INDICADOR
AF4 - Projeto de venda	Para concorrer à chamada pública, os fornecedores devem elaborar um projeto de venda. As normativas do PNAE determinam (Resolução do FNDE nº26/2013 e Resolução do FNDE nº04/2015) a descreverem os requisitos exigidos para habilitação dos projetos. Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos		<i>Bom (7) Ruim (0)</i>

	<p>em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.</p> <p>§ 6º A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata, ao término do prazo de apresentação dos projetos.</p> <p>Art. 31 Os projetos de venda selecionados resultarão na celebração de contratos com a EEx., os quais deverão estabelecer os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública.</p>		
MEDIDAS	CRITÉRIO DE ANÁLISE	PARÂMETRO	CÁLCULO DO INDICADOR
1- Critérios na priorização dos projetos de venda	Seleção dos fornecedores por localidade como primeiro critério	Sim: bom (7) Não: ruim (0)	<i>Bom (7) Ruim (0)</i>
INDICADOR	JUSTIFICATIVA		CÁLCULO DO INDICADOR
AF5 - Aquisição da Agricultura Familiar	<p>Lei nº11.947/2009, Art. 14.</p> <p>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.</p>		<i>Bom (7) Ruim (0)</i>

MEDIDAS	CRITÉRIO DE ANÁLISE	PARÂMETRO	CÁLCULO DO INDICADOR
<p>1- Aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local/regional</p>	<p>Seleção de municípios que produzem em âmbito local/regional</p>	<p>Sim: bom (7) Não: ruim (0)</p>	<p><i>Bom (7) Ruim (0)</i></p>

APÊNDICE C – Instrumento de coleta de dados

Protocolo de Indicadores da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**IDENTIFICAÇÃO GERAL: Caracterização do município**

1 – Município: _____

2 - Cargo/função do respondente: _____

SUBDIMENSÃO AGRICULTURA FAMILIAR**1 - Quais das entidades descritas abaixo tiveram articulação com a Secretaria Municipal de Educação (SME) no ano de 2015?** Secretaria de Agricultura Sindicato dos trabalhadores rurais/sindicato rural Entidades de assistência técnica rural (exemplo: EPAGRI) Organizações não governamentais com ações relacionadas à Agricultura Familiar (AF) Não se aplica Outro**2 - O nutricionista Responsável Técnico (RT) realizou ou teve acesso ao mapeamento da vocação agrícola da região, em 2015?** Sim Não**3 - O nutricionista realizou ou teve acesso a algum mapeamento da produção orgânica e/ou agroecológica da região, em 2015?** Sim Não**4 - O nutricionista participou da elaboração da pauta de compras dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF), em 2015?** Sim Não**5 - A aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF), em 2015, foi realizada com base no cardápio elaborado pelo nutricionista Responsável Técnico (RT)?** Sim Não

6 - Houve especificação de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na pauta de compras de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF), em 2015?

Sim Não

7 - Qual a modalidade de compra utilizada para aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) no ano de 2015?

Chamada pública
 Processo licitatório
 Escolha de uma lista de fornecedores já conhecidos
 Outro

8 - Dentre as opções abaixo, assinale quais foram consideradas na pesquisa de preço de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) no ano de 2015:

Pesquisa de preço em três mercados locais, regionais, estaduais ou nacionais
 Pesquisa de preço na gôndola do supermercado
 Pesquisa em menos de três locais
 Dentre os mercados pesquisados, foram priorizadas as feiras de produtores da Agricultura Familiar (AF)
 Não há feiras de produtores da Agricultura Familiar (AF) no município
 Outro

9 - Na formação do preço de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) no ano de 2015, foram considerados as despesas relacionadas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto?

Sim Não Não se Aplica

10 - Em 2015, o edital de compra para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) possibilitou a participação de: (assinale quantas opções forem necessárias)

De fornecedores individuais
 Grupos informais
 Grupos formais

11 - Em 2015, o edital de compra para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) para o PNAE foi divulgado em:

- Igreja
- Clube
- Associação de moradores
- Escolas
- Unidades de saúde
- Meios virtuais (site, blog)
- Organizações da agricultura familiar (cooperativas, sindicatos e associações)
- Empresas públicas de assistência técnica rural (EMATER, EPAGRI)
- Organizações não governamentais de apoio à agricultura familiar
- Rádio local
- Diário oficial do município ou estado
- Outro

12 - Em 2015, o edital de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) para o PNAE ficou aberto durante quantos dias?

R: _____

13 - No edital de chamada pública de 2015, havia um parágrafo/item prevendo possíveis substituições dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF)?

- Sim Não

14 - Em caso de necessidade de substituição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF), a substituição foi atestada pelo nutricionista Responsável Técnico (RT)?

- Sim
- Não
- Não houve substituição em 2015
- Não sei

15 - Em 2015, durante o processo de compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) para o PNAE, enumere do PRIMEIRO ao SÉTIMO (1 a 7) critério de priorização dos fornecedores de acordo com os projetos de venda recebidos?

- Seleção dos fornecedores por localidade

- Seleção de fornecedores cujo projeto de venda apresentou menor preço por item.
- Seleção de fornecedores provenientes dos assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas.
- Seleção de produtores de alimentos orgânicos/agroecológicos certificados
- Seleção de fornecedores provenientes de grupos formais (Declaração de Aptidão Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP jurídica)
- Seleção de fornecedores provenientes de grupos informais (agricultores familiares organizados em grupo, utilizando suas DAP físicas)
- Seleção de fornecedores individuais (DAP física)
- Outro

16 - Há produção da Agricultura Familiar (AF) em âmbito local/regional (no seu município ou em municípios vizinhos)?

- Sim Não Não sei

17 - No ano de 2015, os municípios que produzem em âmbito local/regional foram contemplados na aquisição de alimentos para alimentação escolar?

- Sim Não Não sei

18 - Em 2015, foram adquiridos alimentos de outras regiões (distantes do município) para alimentação escolar?

- Sim Não Não sei

18.1 - Se sim, por quê?

R: _____

19 - Em 2015, qual o número de gêneros alimentícios distintos adquiridos da Agricultura Familiar (AF)?

R: _____

20 - Quais grupos alimentares foram contemplados?

- Óleos e gorduras
- Açúcares e doces
- Leite e produtos lácteos
- Carnes e ovos
- Leguminosas
- Hortaliças

- Frutas
- Cereais, pães, tubérculos e raízes
- Outro

21 - Qual foi o valor máximo em reais por Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) familiar/ano/Entidade Executora (EEx) pago para cada agricultor familiar?

R: _____

22 - Assinale qual(ais) a(s) forma(s) de distribuição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF):

- Centralizada (entrega dos gêneros alimentícios no depósito central)
- Entrega ponto a ponto (entrega dos gêneros alimentícios em cada uma das escolas)
- A Secretaria Municipal Escolar (SME) busca os gêneros alimentícios na propriedade rural
- Outro

APÊNDICE D – GLOSSÁRIO

GLOSSÁRIO

“Protocolo de Indicadores da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de Santa Catarina”

Atendimento Escolar Especializado (AEE): é um conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos, organizados institucional e continuamente, prestados de forma complementar à formação de estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento; e suplementar à formação de estudantes com altas habilidades/superdotação.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE): é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP): A DAP é o documento que identifica o agricultor familiar e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas e confere a estes o direito a acessar políticas públicas.

Educação Alimentar e Nutricional (EAN): Para fins do PNAE, será considerada Educação Alimentar e Nutricional - EAN - o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo.

Entidade Executora (EEx): Estado, município, Distrito Federal e escolas federais, como responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do PNAE, 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.

Execução técnica, administrativa e financeira centralizada: os recursos são repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a EEx que compra os gêneros alimentícios e repassa as escolas.

Execução técnica, administrativa e financeira semi-descentralizada: os recursos são repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a EEx que adquire os gêneros alimentícios não

perecíveis e repassa as escolas. Os gêneros perecíveis são adquiridos pela escola que recebe o recurso da EEx.

Execução técnica, administrativa e financeira descentralizada: os recursos são repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a EEx que por sua vez repassa os recursos para as escolas adquirirem os gêneros alimentícios.

Produção de alimentos em âmbito local/regional: Comercialização realizada no próprio município onde se localizam as escolas ou comercialização realizada fora do município onde se localizam as escolas, no âmbito dos municípios que compõe o *território rural*.

Produção agroecológica: tem como princípio a conservação e ampliação da biodiversidade dos sistemas agrícolas como base para produzir auto-regulação e conseqüente sustentabilidade. Produz de alimentos livres de contaminação por agrotóxicos. Caracteriza-se pela utilização de tecnologias que respeitem a natureza, mantendo seus princípios independentes das pretensões do mercado consumidor. Estes sistemas consideram que a agricultura deve ser uma atividade econômica que permita suprir as necessidades presentes dos seres humanos, respeitando os limites ambientais de forma a não restringir as opções futuras.

Produção orgânica: tem como base um conjunto de procedimentos que envolvam a planta, o solo e as condições climáticas excluindo o uso de fertilizantes de alta solubilidade, agrotóxicos, reguladores de crescimento e aditivos para alimentação animal compostos sinteticamente. Assim, produz alimentos livres de contaminação por agrotóxicos.

PRONAF: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) objetiva dar apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Destina-se a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural.

Sistema Alimentar: Compreende-se sistema alimentar como o processo que abrange desde o acesso a terra, à água e aos meios de produção, as formas de processamento, de abastecimento, de comercialização e de distribuição; a escolha e consumo dos alimentos, incluindo as práticas alimentares individuais e coletivas, até a geração e a destinação de resíduos.

Território Rural: Com a publicação da resolução nº 4 do FNDE, em 02 de abril de 2015, as regras para a seleção de propostas de venda de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar deixam mais clara a previsão dos territórios rurais como critério de seleção dos projetos, que agora deverão ser aplicados na prática. Compreende-se por território rural *“espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.”*

