



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”



CAMPUS DE ARARAQUARA

FACULDADE DE CIÊNCIAS FARMACÊUTICAS

PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS E NUTRIÇÃO

Fabiana Florian

POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM ARARAQUARA-SP.

Araraquara

2014



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”



CAMPUS DE ARARAQUARA
FACULDADE DE CIÊNCIAS FARMACÊUTICAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS E NUTRIÇÃO

Fabiana Florian

POLÍTICA PÚBLICA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM ARARAQUARA-SP.

Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Alimentos e Nutrição, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Alimentos e Nutrição, Área de Concentração em Ciências Nutricionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Helena Carvalho De Lorenzo

Araraquara

2014

Ficha Catalográfica

Elaborada Pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Ciências Farmacêuticas
UNESP - Campus de Araraquara

Florian, Fabiana
F635p Política pública de alimentação e nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara-SP / Fabiana Florian. – Araraquara, 2014
115 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. "Júlio de Mesquita Filho". Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Programa de Pós Graduação em Alimentos e Nutrição
Orientador: Vera Mariza Henriques de Miranda Costa
Coorientador: Helena de Carvalho De Lorenzo

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 3. Políticas públicas. 4. Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). I. Costa, Vera Mariza Henriques de Miranda, orient. II. De Lorenzo, Helena de Carvalho, coorient. III. Título.

CAPES: 50700006

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa
Orientadora

Prof^ª.Dr^ª Maria Rita Marques de Oliveira
Membro - UNESP

Prof^ª. Dr^ª. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Membro - UNESP

Prof. Dr. Sinézio Inácio da Silva Júnior
Membro - UNIFAL

Prof^ª. Dr^ª. Marina Vieira da Silva
Membro – USP – ESALQ

Dedico este trabalho:

A Deus pela força.

Aos meus pais pelo apoio, incentivo e compreensão.

A minha irmã e meu cunhado pela colaboração, amizade e carinho.

AGRADECIMENTO

Meus sinceros agradecimentos...

À querida orientadora, Prof^a. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa, pela atenção, compreensão, estímulo e confiança para a realização deste trabalho.

À coorientadora, Profa. Dr^a. Helena Carvalho De Lorenzo, pela sua amizade e colaboração na elaboração deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela Bolsa de Doutorado concedida que permitiu que realizasse a pesquisa com suporte financeiro para a conclusão deste trabalho.

Às funcionárias da seção de Pós-Graduação do DAN - Departamento de Alimentos e Nutrição, da FCFAR, pela ajuda na resolução de problemas técnico-acadêmicos.

Aos docentes do departamento, Prof. Dr. Eliseu A. Rossi e profa. Dra. Aureluce Demonte; em especial, aos professores Dr. João Bosco de Faria e Dr. José Paschoal Batistuti pelo aprendizado nas disciplinas de estágio docência. Ao primeiro, pelo conjunto de experiências teóricas e práticas traduzidas na maioria das vezes em longos “causos” e ao segundo, que com seu carinho e empenho, muito contribuiu para meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos docentes de outras unidades da UNESP: profa. Dr^a. Camila Pinelli, da FOAR, pelas amplas discussões sobre os estudos metodológicos quantitativo, qualitativo e orientação profissional; profa. Dr^a. Maria Rita Marques de Oliveira, do Instituto de Biociências da UNESP/Botucatu pelo conhecimento e amadurecimento na área de segurança alimentar e nutricional e à cientista política e docente da FCLAR, prof^a. Dra. Maria Tereza M. Kerbauy pela enorme contribuição a temática de políticas públicas ministrada na disciplina Fundamentos de política e gestão educacional.

As colegas de estudo da FCFAR, em especial a Maria Sylvia Barros, Daiane Traldi, Cibele Kopruszynski, Grace Dourado.

À Prefeitura Municipal de Araraquara- Excelentíssimo Prefeito, Sr. Marcelo Barbieri que concedeu autorização para a coleta de dados.

A disponibilidade e prontidão do ex-secretário municipal da Agricultura, Sr. Ronaldo Napeloso, do ex-secretário Sr. Célio Teixeira Dória e dos funcionários da secretaria, nas Coordenadorias e na gerência de Abastecimento, representada pelo Sr. José Thiago de Castro Neto, pelo agrônomo Erick Bertolini e por todos os demais funcionários que direta ou indiretamente colaboraram na coleta de dados para a caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA no município.

Ao secretário municipal da Educação, Sr. Orlando Mengatti Fiho, o Nino; e aos funcionários da Coordenadoria Executiva de Assuntos Administrativos, da Secretaria Municipal da Educação, representada pela Sra. Maria do Carmo Boschiero e Sra. Telma T. Abreu; e aos funcionários da gerência Nutricional e de Alimentação Escolar e da gerência de Abastecimento da Merenda Escolar, pela colaboração na coleta de dados sobre a caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE no município; a professora e representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Heloisa Cruz.

Ao agrônomo e consultor temporário de agronegócio, Luiz Felipe Cavallari, do Sebrae regional Araraquara ao relatar sua experiência de campo nos assentamentos rurais em Araraquara e região.

A Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, Sra. Leonora Comegno Queiroz, Gerente de Formação, Pesquisa e Acervo do ITESP-SP e o Sr. Mauro G. Cavichioli, Supervisor do Grupo Técnico de Campo de Araraquara, pela atenção e empenho na prestação de informações do assentamento regional norte.

À prof^ª. Dr^ª. Vera Lúcia S. Botta Ferrante, coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente e coordenadora do NUPEDOR, por sua abrangente experiência nos estudos sobre assentamentos e Reforma Agrária em Araraquara e na região.

Aos pesquisadores, Henrique Durval e Silvani do Núcleo de Pesquisa em Documentação Rural- NUPEDOR, da UNIARA pela ajuda ao fornecer informações sobre os assentamentos rurais, principalmente o assentamento Bela Vista, do Chibarro.

Aos produtores rurais da agricultura familiar (assentados ou não) do Município de Araraquara e região que colaboraram com sua vasta experiência de produção de gêneros alimentícios.

As entidades socioassistencias do município de Araraquara, beneficiárias do Programa de Aquisição de Alimentos.

Muito obrigada!

“Quando você perceber que, para produzir, precisa obter a autorização de quem não produz nada; quando comprovar que o dinheiro flui para quem negocia não com bens, mas com favores; quando perceber que muitos ficam ricos pelo suborno e por influência, mais que pelo trabalho, e que as leis não nos protegem deles, mas, pelo contrário, são eles que estão protegidos de você; quando perceber que a corrupção é recompensada, e a honestidade se converte em auto sacrifício; então poderá afirmar, sem temor de errar, que sua sociedade está condenada”. *Ayn Rand*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- (AC) Ancoragem
- (CAE) Conselho de Alimentação Escolar
- (CATI) Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
- (CDAF) Compra Direta da Agricultura Familiar
- (CEP) Comitê de Ética em Pesquisa Comitê de Ética em Pesquisa
- (CER) Centro de Educação e Recreação
- (CMDR) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
- (CME) Campanha de Merenda Escolar
- (CNA) Comissão Nacional de Alimentação
- (CNAE) Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- (CNME) Campanha Nacional de Merenda Escolar
- (CNSA) Conferência Nacional de Segurança Alimentar
- (CNSAN) Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional
- (COMSAN) Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- (CONSEA) Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- (DAP) Declaração de Aptidão ao Pronaf
- (DHAA) Direito Humano à Alimentação Adequada
- (DSC) Discurso do Sujeito Coletivo
- (ECH) Expressões-Chave
- (EE) Entidade Executora
- (FAE) Fundação de Assistência ao Estudante
- (FAO) *Food and Agriculture Organization*
- (FCF) Faculdade de Ciências Farmacêuticas
- (FNDE) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- (FZA) Fome Zero Araraquara
- (GG) Grupo Gestor
- (IC) Idéia Central
- (INCRA) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- (IPEA) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- (ITESP) Instituto de Terras do Estado de São Paulo
- (MDA) Ministério do Desenvolvimento Agrário
- (MDS) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

(NUPEDOR) Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural
(PAA) Programa de Aquisição de Alimentos
(PAE) Programa de Alimentação Escolar
(PAT) Programa de Alimentação do Trabalhador
(PDC) Projeto Direto do Campo
(PMA) Programa Mundial de Alimentos
(PNAE) Programa Nacional de Alimentação Escolar
(PNAN) Política Nacional de Alimentação e Nutrição
(PFZ) Programa Fome Zero
(PRONAF) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
(RS) Representação Social
(SAN) Segurança Alimentar Nutricional
(SESAN) Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-
(UNESP) Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
(UNIARA) Centro Universitário de Araraquara
(UNICEF) *United Nations Children's Fund*
(UNISOJA) Unidade de Desenvolvimento e Produção de Derivados de Soja
(USAID) *Agency for International Development*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

CAPÍTULO 1- O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

Figura 1 – Evolução da quantidade (kg) de alimentos adquiridos do agricultor familiar pelo PAA de 2010 a 2012 em Araraquara-SP.....	46
Figura 2 - Liberações do FNDE para o PNAE em Araraquara-SP no período de 2000 a 2012.....	47
Figura 3 - Organograma de apoio ao PAA e ao PNAE no Município de Araraquara no período de 2004 a 2010.....	49
Figura 4 –Organograma de apoio ao PAA e ao PNAE no Município de Araraquara-SP no período de 2010 a 2012.....	50
Figura 5 - Fluxograma de compra institucional da agricultura familiar no Município de Araraquara-SP.....	50

LISTA DE QUADROS E TABELAS

CAPÍTULO 1- O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

Quadro 1- PAA: Modalidades, Fontes de Recursos, Limites pagos, Executores e Formas de Aquisição.....	39
Tabela 1- Projeções e Resultados do PAA no período de 2004-2012.....	43
Tabela 2- Origem e destinação institucional dos recursos (2012).....	48
Tabela 3- Distribuição dos recursos (R\$) para a alimentação escolar (2012).....	48
Quadro 2 – PAA e PNAE: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças observadas em Araraquara-SP.....	52
Quadro 3a- PAA e PNAE -Análise SWOT: Forças observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios.....	53
Quadro 3b- PAA e PNAE -Análise SWOT: Fraquezas observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios.....	54
Quadro 3c- PAA e PNAE -Análise SWOT: Oportunidades observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios.....	55
Quadro 3d- PAA e PNAE -Análise SWOT: Ameaças observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios.....	55

CAPÍTULO 3- PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM ARARAQUARA-SP

Quadro 1 – Síntese quali-quantitativa das representações sociais sobre conhecimento dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP.....	94
Quadro 2 – Síntese quali-quantitativa das representações sociais sobre a contribuição a respeito dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP.....	97

RESUMO

O marco inicial que influenciou a concepção e a implementação de ações na área de alimentação e nutrição no Brasil situa-se nos anos 40, com o inquérito de Josué de Castro. A partir dos anos 50 até os anos 70 foram diversos os programas governamentais implantados e extintos, muitos deles com postura assistencialista e marcados por ações centradas na distribuição de alimentos para frações da população socialmente mais vulneráveis à desnutrição. O clima de redemocratização, que marcou os anos 1980, passou a gerar modificações nas políticas sociais brasileiras, dentre as quais descentralização administrativa e estímulo à participação da população no conjunto das ações sociais. Nesse contexto foram propostos e implementados programas envolvendo ações de política pública voltadas para a alimentação e nutrição com alterações na forma de implantação e gestão dessas políticas. O presente trabalho tem por objetivo geral caracterizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Município de Araraquara-SP, bem como registrar conhecimentos e percepções dos atores sociais envolvidos – gestores, produtores agrícolas e entidades beneficiárias – sobre as características e as contribuições dos referidos programas. Foi desenvolvido a partir de levantamento bibliográfico e de pesquisa de campo. O levantamento bibliográfico possibilitou suporte teórico conceitual, histórico, legal e empírico, este pelo confronto com outros estudos de caso. A pesquisa de campo foi desenvolvida por meio de Estudo de Caso – do PAA e do PNAE – em Araraquara, município considerado *locus* privilegiado para a realização da investigação proposta, por dispor de experiência em alimentação escolar municipalizada e presença de elevado número de pequenos produtores rurais assentados no município e seu entorno. Trata-se de uma pesquisa com enfoque qualitativo e tratamento quali-quantitativo com a utilização da análise *SWOT*, avaliação do ciclo da política pública e metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). Como produtos da investigação são apresentados três artigos. O primeiro, “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara-SP”. O segundo, “Utilização do ‘Ciclo da Política Pública’ para análise da implementação do PAA e do PNAE em Araraquara-SP”. O terceiro, “Percepção de atores sociais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara-SP”. Dentre as principais conclusões, explicitadas nos artigos, cabe destacar: presença de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades também identificadas em outros programas; o *gap* entre a formulação e a implementação dos programas; avaliação positiva e críticas ao programa por parte dos *stakeholders*, possibilitando recomendações relativas à sua implementação.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Políticas Públicas; Discurso do Sujeito Coletivo (DSC); Araraquara-SP.

ABSTRACT

The design and implementation of actions in the area of food and nutrition in Brazil were influenced by a initial framework, by Josué de Castro's survey, which occurred in the 40s. From the 50s until the 70s several governmental programs were created and extinct, many of which with a welfare attitude, marked by actions focusing on food distribution for fractions of population socially vulnerable to malnutrition. The winds of democratization that marked the 1980s started to generate changes in Brazilian social policies. Administrative decentralization and popular participation were encouraged in all social actions. In this context, programs involving public policy actions aiming at food and nutrition, with changes in the form of implementation and management, have been proposed and implemented. The present work has the objective of both characterizing the National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA) in the city of Araraquara-SP, and documenting knowledge and perceptions of the involved actors - managers, agricultural producers and beneficiaries - about the characteristics and contributions of these programs. It was developed from literature review and field research. The bibliographic research permitted conceptual, historical, legal and theoretical empirical support, which allowed a comparison with the other case studies. The field research was developed through Case Study - PAA and PNAE - in Araraquara, a city considered a privileged *locus* for the proposed investigation, because of its previous municipalized experience in school feeding, as well as the presence of a large number of small farmers settled in the city and its surroundings. This paper brings a qualitative research approach and a qualitative-quantitative treatment using the SWOT analysis, an evaluation of public policy cycle and a methodology of the Collective Subject Discourse (CSD). As research products, three articles are presented, being the first, "The Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) in Araraquara-SP"; the second, "Using the 'Cycle of Public Policy' to review implementation of the EAP and the PNAE in Araraquara-SP"; and the third, "Perception of social actors on the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) in Araraquara-SP". Among the main conclusions, explained in the articles, it is worth mentioning: the presence of strengths, weaknesses, threats and opportunities identified in other programs; the gap between the formulation and implementation of programs; stakeholders positive evaluation and criticism of the program; all of which providing recommendations for its implementation.

Keywords: National School Feeding Program (PNAE); Food Acquisition Program (PAA); Public Policy; Collective Subject Discourse (CSD); Araraquara-SP.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Objetivos	21
Metodologia	21
Aspectos Éticos	27
Estrutura do Trabalho	27
Referências Bibliográficas	28
CAPÍTULO 1- O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP	32
CAPÍTULO 2 – A UTILIZAÇÃO DO “CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA” PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA E DO PNAE EM ARARAQUARA-SP	63
CAPÍTULO 3- PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM ARARAQUARA-SP	86
CONCLUSÃO.....	106
APÊNDICE	111
ANEXO.....	114

INTRODUÇÃO

As políticas públicas em suas diversas definições são compreendidas como fluxo de decisões públicas, um processo com vistas ao bem comum da população a quem se destinam; são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas (GELIINSK e SEIBEL, 2008; SARAIVA, 2007).

A discussão sobre as políticas públicas vem ganhando maior espaço nas agendas governamentais à medida que permite orientar e avaliar as ações dos governantes nas diversas áreas de atuação (SOUZA, 2006). O caso em estudo analisa políticas públicas de alimentação e nutrição, voltadas à área de segurança alimentar e nutricional (SAN), focando dois programas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O tema Política Pública de SAN é complexo, abrangente e remete a uma amplitude de ações por envolver diversas áreas do conhecimento que, por sua vez, englobam, entre outros, a condição alimentar e nutricional de populações determinadas. Objetiva-se a garantia do acesso digno a uma alimentação em quantidade suficiente para suprir o mínimo recomendado para cada país, com qualidade, salubridade e na frequência necessária respeitando aspectos culturais e visando hábitos saudáveis. Os sistemas alimentares vigentes, seus atores e aspectos ambientais, a relação entre produção, abastecimento, consumo e as culturas e tradições alimentares devem também estar considerados (TAKAGI, 2006; BELIK, 2012; TURPIN, 2008).

Dada a amplitude das ações envolvidas, pode-se dizer que o estudo de SAN é um campo temático com enfoque analítico que requer uma ótica integradora multi, inter e transdisciplinar. Cabe também ressaltar sua conexão direta com as condições políticas da nação.

Com a finalidade de situar os programas tomados como foco do presente trabalho, no tempo e no contexto das atenções voltadas à alimentação e à nutrição no Brasil, nesta introdução são feitas referências a apenas alguns marcos, avaliados relevantes para a compreensão do significado e da dimensão deles, sem a pretensão de abordar o processo evolutivo das ações e políticas de combate à fome e à miséria, na área de SAN no Brasil, objeto de atenção de diversos estudiosos, sob vários focos e recortes (BARROS e TARTAGLIA, 2003; PACHECO, 2003; MALUF, 2007; CUSTÓDIO et al 2011; SILVA, 2014).

No Brasil, o marco inicial que influenciou a concepção e a implementação de ações na área de alimentação e nutrição situa-se nos anos 40, com o inquérito de Josué de Castro.

Nos anos 50 surgiu o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE). Sob a designação, em 1956, de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e, em 1965, de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), o programa que nascera como PNAE assumiu postura marcadamente assistencialista. Inclusive, sob a designação de CNAE, recebeu ajuda americana de diversos programas, com destaque para o “Alimentos para a Paz”, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O PNAE tem-se desenvolvido, em seu percurso posterior, objetivando segurança e educação alimentar a um grupo social prioritário, garantindo aos escolares o acesso a uma melhor alimentação, de forma permanente, contribuindo assim para melhorar o desempenho escolar (SANTOS et al., 2007; SOBRAL e COSTA, 2008; VASCONCELOS, 2005).

Até os anos 70, diversos programas governamentais foram implantados e extintos e muitos deles marcados por ações centradas na distribuição de alimentos para frações da população socialmente mais vulneráveis à desnutrição. Em 1973, foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) com um elenco de 12 subprogramas, integrantes das diversas estruturas governamentais. Em 1976, as diretrizes do II PRONAN subordinaram alguns programas a gestão direta do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, dentre eles o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos, que adquiria alimentos básicos direto do produtor e o PNAE ao promover merenda para escolares de 7 a 14 anos de idade (ARRUDA e ARRUDA, 2007).

O clima de redemocratização, que marcou os anos 1980, gerou modificações nas políticas sociais brasileiras, dentre as quais descentralização administrativa, com o intuito de estimular a participação da população no conjunto das ações sociais. Nessa direção, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro foram pioneiros na implantação da descentralização em seus programas de alimentação escolar. “A partir de 1982, os governadores eleitos iniciaram a municipalização da merenda escolar, repassando verbas estaduais diretamente para as prefeituras municipais” (PIPITONE et al., 2003, p. 145).

Em 1985, no contexto do fim da ditadura militar e da Campanha das Diretas, o Ministério da Agricultura lançou a Política Nacional de Segurança Alimentar (BELIK, 2012). A partir da Constituição Federal, em 1988, um conjunto de direitos sociais foi priorizado como direitos humanos fundamentais de toda população, ao mesmo tempo em que se tornaram obrigações do Estado brasileiro. Essas obrigações adquirem efetividade à medida

que o Estado, em todos os níveis de governo, traduz esses direitos em políticas públicas sociais, com a implementação de programas e projetos (CONTI, 2009).

Nos anos 90, as políticas públicas sociais contemplaram ações voltadas para a alimentação e nutrição com alterações na forma de implantação e gestão dessas políticas. Assim ocorreu a descentralização do PNAE, transferindo para o município a responsabilidade da gestão da alimentação escolar. A Lei Federal nº 8.913/94 regulamentou a descentralização do PNAE e estabeleceu a forma de repasse dos recursos do programa para estados e municípios (SANTOS et al., 2007).

Um marco da ruptura entre programas assistencialistas e o estímulo à participação da população no conjunto das ações sociais para o enfrentamento da fome e da miséria é dado pelo Programa Comunidade Solidária, instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Ao mesmo tempo em que se propôs superar as práticas políticas assistencialistas e clientelistas reinantes no país, buscou parcerias com o setor privado e interlocução com as Organizações não Governamentais (ONGs). Foi construído de modo a suprir parte da incapacidade financeira do Estado em atender às necessidades sociais (PERES, 2005; INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A Comunidade Solidária mobilizou uma rede de agentes e atores nos três níveis de governo e definiu uma Agenda Básica de dezesseis programas prioritários, composta de intervenções nas seguintes áreas: Alimentação e Nutrição; Redução da Mortalidade na Infância; Apoio ao Ensino Fundamental; Apoio à Agricultura Familiar; Desenvolvimento Urbano; Geração de Ocupação e Renda e Qualificação Profissional (BURLANDY, 2007, p.34).

O Programa Fome Zero, lançado em 2001 e implantado a partir de 2003, no governo Lula, substituiu o Programa Comunidade Solidária – desenvolvido no governo Fernando Henrique Cardoso- e encampou/reformulou alguns programas em desenvolvimento já no período anterior (BELIK, 2012).

Foi acentuado o foco em segmentos sociais determinados e desencadeada/explicitada maior articulação dos programas de alimentação e nutrição com outros programas, processo esse incrementado a partir dos primeiros anos do século XXI, como uma estratégia de construção e implementação de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Constituiu um componente das políticas de SAN a intensificação das relações com agricultores familiares, em articulação com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esse programa, criado em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, após várias fases, passou a se agregar com outras políticas,

dentre as quais com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), consolidando o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN (PIPITONE et al., 2003; GRISA, et al., 2010). Passaram a ser programadas ações intersetoriais, requerendo articulação entre diversas entidades estatais, objetivando melhores condições para a alimentação e a nutrição (OLIVEIRA e PEREIRA, 2010).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei n. 10.696 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero. Apresenta as funções de política agrícola, com foco no abastecimento e a de política de assistência alimentar, com foco na segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011a; MATTEI, 2007; ALMEIDA et al., 2008). Na concepção do programa considera-se que a presença do Estado na comercialização da produção familiar cumpre um importante papel no âmbito da segurança dos agricultores.

O PNAE teve sua base legal revisada e suas diretrizes mais uma vez reformuladas com a aprovação da Lei n. 11.947/2009. Essa lei foi considerada novo marco legal e inovador do programa, ao estabelecer que o gestor público municipal deve utilizar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar na compra direta da agricultura familiar (BRASIL, 2009; BRASIL, 2008; CORÁ e BELIK, 2012).

Nesse contexto, o PAA e o PNAE, programas federais com ações locais de SAN, se conectam e possibilitam a formação de redes de inclusão social no âmbito municipal. A implantação desses programas implica em um conjunto de decisões políticas para a concretização de seus objetivos, estabelecimento de parâmetros e estruturas de poder, podendo proporcionar aumento da capacitação para determinados empregos, organização familiar, educação alimentar, dentre outros. (PAULILLO e ALMEIDA, 2011; MACHADO, ROCHA e CAMPOS, 2011).

A elevação do nível de consciência política e de participação popular fez com que o Estado passasse a ser mais requisitado e mesmo questionado no que tange ao desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações de políticas públicas. A gestão municipalizada, em princípio, viabilizou o questionamento e o acompanhamento de programas. Apesar da observação de condições favoráveis para a implementação de programas em âmbito municipal, avaliações realizadas em diversos municípios apontam dificuldades de desempenho dos programas, PAA e PNAE, este principalmente após a Lei n. 11.947/2009 (BEZERRA, et al., 2013; GRANDO e FERREIRA, 2013; ROSSI e SOUZA FILHO, 2012; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; ANTUNES e HESPANHOL, 2011).

Mesmo nos municípios em que as condições para o desenvolvimento de ações de políticas públicas, com objetivos determinados, se apresentam relativamente satisfatórias – devido à presença de experiências anteriores, vantagens de localização, ações cooperativas, governança, capital social, porte e dinâmica - são observadas dissintonias entre a formalização e a execução de ações e programas (GRISA, 2010).

Por vezes essa dissintonia é acentuada por falhas já detectadas na concepção e/ou nas estratégias propostas para implementação desses programas. Nesse sentido, Delgado et al. (2005) avaliam que falhas detectadas no processo de implementação do PAA podem ser explicadas em razão de sua concepção e implantação terem sido projetadas conjugando fomento produtivo à agricultura familiar e assistência alimentar às populações em situação de risco. Por esta razão: “A gestão do PAA, com caráter interministerial, encontra no Grupo Gestor do programa um espaço restrito diante da complexidade política e administrativa que esse programa enseja” (DELGADO et al., 2005, p. 21). Na mesma direção, na esfera municipal, a gestão do programa reproduz a complexidade política e administrativa, requerendo ações inter secretarias envolvidas e demais órgãos gestores. Soma-se a essa dificuldade a questão do desempenho dos participantes, agentes ou beneficiários, na dependência de maior ou menor conhecimento e avaliação de seu posicionamento diante do programa.

Tendo em vista as dificuldades observadas no processo de implementação das políticas públicas - PAA e PNAE - coloca-se a seguinte questão: em que medida o conhecimento e a caracterização das limitações e das potencialidades dos atores envolvidos - gestores ou participantes/beneficiários – de programas e ações de política pública pode contribuir para possíveis intervenções, visando à consecução dos resultados esperados desses programas e dessas ações? Essa questão norteou todo o processo de investigação e a organização dos resultados apresentados em cada um dos três artigos.

Para a conversão dessa questão em agenda de pesquisa foi necessário selecionar: um aparato conceitual para abordar políticas públicas; um universo em que pudessem ser identificadas as posturas dos agentes e/ou beneficiários (*stakeholders*); e uma técnica/metodologia de investigação, capaz de captar e organizar a percepção dos referidos agentes.

No que diz respeito à abordagem de políticas públicas foi priorizada a ótica do “ciclo da política pública”. O universo de análise foi o município de Araraquara-SP e a técnica/metodologia de investigação adotada foi a do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC.

Esses delineamentos serão objeto de detalhamento na subseção desta introdução referente à metodologia.

Objetivos

Constitui objetivo geral desta tese, caracterizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), proposto em esfera federal, no contexto das políticas públicas sociais de alimentação e nutrição, analisar as especificidades da implementação deles no Município de Araraquara-SP e avaliar as realizações e as dificuldades enfrentadas em âmbito municipal.

Constituem objetivos específicos:

- caracterizar o desenvolvimento do PAA e do PNAE em Araraquara-SP e avaliar dificuldades e realizações, em comparação com a implementação desses programas em outras localidades.
- analisar o PAA e o PNAE sob a ótica do “ciclo da política pública”, para avaliação da fase de implementação e execução desses programas em Araraquara-SP, utilizando critérios de eficiência, eficácia e efetividade;
- caracterizar os conhecimentos e as percepções que os atores sociais de três grupos participantes dos programas em Araraquara-SP - gestores, produtores agrícolas e entidades beneficiárias – têm deles.

Metodologia

No que diz respeito ao enquadramento metodológico da pesquisa que deu suporte ao presente trabalho, trata-se, segundo o referencial de classificação de Gil (2008), do ponto de vista de seus objetivos, de uma pesquisa descritiva, pois visa descrever as características de determinados programas. Tendo em vista a realidade estudada e os objetivos que se pretende atingir, classifica-se como pesquisa aplicada. O enfoque da pesquisa é qualitativo e tratamento quali-quantitativo. Tem como abordagem metodológica o estudo de caso da implementação do PAA e do PNAE no Município de Araraquara-SP. A coleta de dados e informações foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e levantamento de campo.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida para suporte: teórico conceitual e empírico (outros estudos de caso), histórico, legal e para a contextualização do programa avaliado no contexto de outras políticas públicas. Nesse sentido foram analisados: diversos trabalhos acadêmicos (artigos, dissertações e teses); material publicado em sítios da internet (Ministério

de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério da Educação – MEC, Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento Agrário de São Paulo, Prefeitura do Município de Araraquara, Diário Oficial do Estado de São Paulo).

Foi realizado levantamento documental no Banco de Dados do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP); na Prefeitura Municipal de Araraquara (Secretaria Municipal da Agricultura e Secretaria Municipal da Educação). Foram analisadas Atas de reuniões: do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Araraquara - CMDR, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN, do Conselho Operativo Fome Zero de Araraquara - FZA e do Conselho de Alimentação Escolar de Araraquara - CAE. Foram também consultados jornais e revistas do município de Araraquara.

Foi ainda realizado levantamento pautado nas leis, resoluções, decretos e portarias que regem os programas em estudo; junto aos órgãos e às instituições responsáveis.

O universo selecionado para a realização do estudo de caso foi o Município de Araraquara, interior do Estado de São Paulo e o trabalho de campo, referente à aplicação de entrevistas foi desenvolvido de outubro de 2011 a junho de 2013.

A Região de Governo de Araraquara¹ apresenta forte concentração de pequenos produtores rurais parte dos quais estabelecidos em assentamentos rurais, potencialmente fornecedores do PAA. Há no município três projetos de assentamento rurais: o Bela Vista do Chibarro, de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA e o Monte Alegre e o Horto Bueno de Andrada, de responsabilidade do ITESP.

Nesse sentido, pode-se dizer que essa agricultura familiar é estratégica do ponto de vista da geração de emprego, renda e para o desenvolvimento rural sustentável e tem sido foco de estudo de políticas públicas, por meio de parceria do governo municipal e federal para promover: a) venda direta dos produtores aos consumidores locais (programas feira do produtor, direto do campo e aquisição de alimentos locais do governo federal); b) integração da produção de alimentos da agricultura familiar em projetos de mercado institucional (alimentação escolar, pelo PNAE, Lei n. 11.947/09; restaurante popular e banco de alimentos, pelo PAA).

¹ A Região de Governo de Araraquara é uma das 42 Regiões de Governo do estado de São Paulo e pertence à Região Administrativa Central. É formada pelos municípios de: Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga, Taquaritinga, Trabiçu (FUNDAÇÃO SEADE, 2012).

Dos 645 municípios pertencentes ao estado de São Paulo, Araraquara é o sétimo município paulista com o maior número de convênios por órgão concedente², ficando apenas atrás de Piracicaba, Guarulhos, Ribeirão Preto, São Carlos, Campinas e São Paulo.

A escolha do município de Araraquara para análise dos programas, da perspectiva do Estudo de Caso, se justifica por um conjunto de características. O município, além de dispor de experiência em alimentação escolar municipalizada, foi um dos pioneiros na execução do PAA, em função da presença de elevado número de pequenos produtores rurais no próprio município, no distrito de Bueno de Andrada e em seu entorno: Matão e Motuca. Em uma região caracterizada pelo cultivo de laranja e de cana-de-açúcar, que ocupam 70% da área plantada, a implantação de núcleos de assentamento de trabalhadores rurais abriu a possibilidade de esses produtores ofertarem os alimentos produzidos para a merenda escolar e atenderem uma rede socioassistencial presente no município.

A essas condições, agrega-se a existência, em Araraquara, de equipamentos de alimentação e nutrição: restaurantes populares (2 unidades), banco de alimentos, central de pré-processamento de alimentos, feira popular, projeto de agricultura urbana.

De acordo com as diretrizes do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) a maioria dos agricultores familiares do município enquadra-se no grupo de agricultores familiares (Grupo V), com uma renda bruta familiar anual entre R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais). São considerados agricultores familiares capitalizados, o que significa que possuem maiores condições de investimento em produção, o que possibilita planejar e atender mensalmente à demanda do restaurante popular, da alimentação escolar e das demais entidades socioassistenciais (50). Além do mais, apresentam maiores condições de formar associações ou cooperativas, aumentando a chance de acumular modalidades do programa.

Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2011, considerando 83 municípios que participam do PAA, aponta o município de Araraquara como o que obteve a maior quantidade de recursos financeiros (em R\$) e adquiriu dos agricultores familiares a maior quantidade (kg) de alimentos. Segundo a Secretaria Municipal da Educação, em 2012, o município constituiu referência em qualidade dos alimentos para a merenda escolar e foi eleito como o responsável pela melhor merenda da região sudeste do Brasil.

² Dentre os 11 órgãos com o maior número de convênios está o MEC (83), Ministério da Saúde (54), MDS(16), MAPA (14), Ministério dos Esportes (14), Turismo (14), Presidência da República (09), MDA (07), Cultura (03) e Transporte (03) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA).

Das 19 secretarias do município de Araraquara, duas merecem destaque neste trabalho, pela confluência entre os Programas PAA e PNAE: a Secretaria Municipal da Educação e a Secretaria da Agricultura. A Secretaria Municipal da Educação é constituída pelo Secretário da Educação do município e por quatro Coordenadorias Executivas.

A Secretaria da Agricultura iniciou suas atividades em 2010 e, atualmente, é conduzida pelo Secretário da Agricultura, pelo Coordenador Executivo de Segurança Alimentar e Coordenador Executivo de Agricultura e Agroindústria e ainda por um Gerente de Abastecimento.

Ações conjuntas envolvendo as duas secretarias acontecem com frequência procurando beneficiar um conjunto de atores, tais como principalmente os agricultores familiares, entidades socioassistenciais e os escolares.

A observação de campo foi realizada em dois momentos: o primeiro a partir da observação direta e do levantamento em fontes documentais; o segundo, por observação indireta, com a utilização de roteiros de entrevista, para a investigação de campo, conforme metodologia quali-quantitativa preconizada pelo Discurso do Sujeito Coletivo – DSC (LEFÈVRE e LEFÈVRE, 2003; 2005a; 2005b; 2009; 2012).

A população objeto de investigação, por meio de entrevistas, é composta por gestores, agricultores familiares e entidades beneficiárias dos programas analisados - compondo três grupos - e a amostra foi selecionada intencionalmente.

Foram realizadas 78 entrevistas distribuídas em três grandes grupos: gestores (14); entidades socioassistenciais e educacionais beneficiárias (29); produtores rurais (35) em conformidade com a metodologia estabelecida pelo DSC, buscando captar as representações sociais de cada um desses estratos.

A coleta de dados foi efetuada por meio de entrevistas, com gravação digital das questões e transcrição literal das respostas obtidas durante as entrevistas, sendo excluídas informações que não se relacionavam às questões propostas.

Foram apresentadas para os entrevistados duas questões abertas, sendo a formulação delas e a análise dos resultados desenvolvida nos moldes da metodologia do DSC.

Foram as seguintes as questões:

1. Qual seu conhecimento com relação ao PAA e ao PNAE?
2. Como esses programas, em sua opinião, têm contribuído para você? (considerando a posição ocupada pelo entrevistado).

As entrevistas tiveram o intuito, além de conhecer o Programa de Aquisição de Alimentos e o de Alimentação Escolar, da forma como é realizada sua execução em Araraquara, captar as representações sociais dos atores envolvidos em relação a eles.

Na maior parte dos casos, considerando aspectos éticos e em respeito ao “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” não foi possível registrar a entrevista por meio de gravador digital, sendo realizadas anotações por escrito.

As entrevistas foram realizadas em diferentes locais, respeitando a rotina de cada grupo de entrevistados. Todos os entrevistados preencheram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, prévio para o desenvolvimento das entrevistas.

Foi solicitada autorização para a realização do estudo à Prefeitura Municipal de Araraquara, que facilitou o acesso aos gestores públicos envolvidos nos programas.

Além desses, foram entrevistados: agricultores familiares e representantes de entidades socioassistenciais e educacionais.

A aplicação das duas perguntas para os agricultores familiares e para os presidentes das associações - Centro de Desenvolvimento e Integração Rural (CEDIR) e Centro de Desenvolvimento Comunitário (CDC) - foi realizada, na maior parte, na Secretaria Municipal da Agricultura, no momento da entrega dos gêneros alimentícios e a outra menor parte, na Feira do Produtor.

A aplicação das duas perguntas para as entidades foi realizada, na maior parte, no próprio local de funcionamento da entidade, com agendamento prévio, por contato telefônico, e-mail ou no final das reuniões do Conselho Operativo Fome Zero.

A metodologia qualitativa utilizada para levantamento, organização e análise das informações baseia-se da Teoria da Representação Social (MOSCOVICI, 2003), usando a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), que é uma proposta de levantamento, organização e tabulação de dados qualitativos de natureza verbal para análise de questões subjetivas.

Num sentido muito amplo, todas as representações sociais presentes numa dada formação sociocultural são semelhantes ou têm algo em comum justamente porque fazem parte de uma formação social [...] mas, da mesma forma, são diferentes, porque tais sociedades são complexas, dinâmicas, conflitivas (LEEVRE e LEFREVE, 2012, p.30).

A proposta para a produção dos DSCs consiste, basicamente, em organizar e analisar o material verbal coletado extraíndo-se de cada um dos depoimentos as Figuras metodológicas: Expressões Chave (ECh), Ideias Centrais (ICs) e Ancoragens (ACs).

Dessas análises resulta o DSC que é um discurso síntese, redigido na primeira pessoa do singular. As representações são coletadas por meio de entrevistas individuais com questões abertas, o que faz com que o pensamento, enquanto comportamento discursivo e fato social individualmente internalizado possam ser expressos preservando, assim, a natureza qualitativa do pensamento. Segundo Lefèvre e Lefèvre (2005), a opinião que emerge do DSC apresenta dupla pertinência: qualitativa e quantitativa.

Para estruturar a análise do conteúdo temático foi utilizado o software Qualiquantisoft® que facilita a apuração do DSC. Trata-se de um instrumento para que o pesquisador realize com maior segurança e eficiência o alcance das pesquisas qualitativas.

Para analisar as fases de implementação e execução dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP foi utilizado como referencial teórico o “ciclo das políticas públicas”, considerado o enfoque mais adequado, por facilitar a visualização e a conseqüente compreensão dos diferentes momentos do processo, contemplando e destacando implementação e execução dos programas objeto do presente estudo (FREY, 1999; LINDBLOM, 1981; ROTH DEUBEL, 2007; LAMOUNIER, 1982; SOUSA, 2006; ARRETICHE, 2001; DRAIBE, 2001). Esse enfoque viabilizou identificar e compreender o *gap* existente entre a formulação e a implementação dos programas estudados, no âmbito do município objeto da investigação.

Ainda para organizar os resultados da pesquisa de campo sobre o PAA e o PNAE em Araraquara, em comparação com estudos desenvolvidos em outras localidades, foi utilizada a Análise SWOT. Desenvolvida por Kenneth Andrews, autor de *The Concept of Corporate Strategy* (1ª Ed, 1971; 2001) e Roland Christensen, ambos docentes da Harvard Business School, tem sido uma ferramenta de ampla utilização na avaliação da posição competitiva de empresas. A sigla SWOT abrange os termos *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Dessa análise foram tomados de empréstimo parâmetros, utilizados com adaptações, para avaliar os programas de política pública implantados em Araraquara, em confronto com o observado para outras localidades.

Aspectos Éticos

A pesquisa de campo que deu suporte à presente tese foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para Seres Humanos da Faculdade de Ciências Farmacêuticas (FCF) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Câmpus de Araraquara (Ar) – (Protocolo: CEP/FCFAr n.05/2011) – ANEXO A e contou com o apoio da CAPES. Foram definidos pelo critério de inclusão os atores que direta ou indiretamente estavam vinculadas ao PAA e ao PNAE. Eles foram informados sobre os objetivos e os procedimentos da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE A).

Estrutura do Trabalho

Atendendo às normas do Programa de Pós-graduação em Alimentos e Nutrição, da FCF/UNESP, a apresentação desta Tese de Doutorado abrange, além da presente introdução, três capítulos, que correspondem a artigos submetidos ou em processo de submissão para publicação em periódicos da área, após os quais é apresentada a conclusão. A conclusão, que trata da totalidade dos resultados da investigação.

No Capítulo 1, “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Araraquara-SP”, são caracterizados os dois referidos programas no contexto nacional e da forma como são desenvolvidos em Araraquara, avaliados pela análise SWOT em confronto com os resultados de outras pesquisas sobre os programas.

No Capítulo 2, “A utilização do “Ciclo da Política Pública” para análise da implementação do PAA e do PNAE em Araraquara-SP” são apresentados e utilizados conceitos e parâmetros, que contribuem para o enquadramento e a avaliação dos programas de Política Pública PAA e PNAE.

No Capítulo 3, “Percepção de atores sociais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Araraquara-SP” é apresentado o resultado da análise das representações sociais dos atores envolvidos, por meio da metodologia do DSC.

São apresentados, como Apêndice, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e, como Anexo, o protocolo de aprovação pelo Comitê de Ética.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, L.M.; GOMES, T.P.; BERGAMASCO, S. M.; PAULILO, L.F. Segurança Alimentar E Agricultura Familiar: Análise Dos Programas Municipais De Araraquara-SP. **Revista Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco, 21p. 2008.
- ANDREWS, Kenneth R. *The Concept of corporate Strategy*. Dow Jones Irwin. 1971.
- ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresarial. In MINTZBERG, Henry e QUINN, James B. O processo da estratégia. 3ª ed. Porto Alegre: BOOKMAN, 2001.
- ANTUNES, M.V.M.; HESPANHOL, R.A.de M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente: n.23, v.2, p.101-122, ago./dez., 2011.
- ARRETCHE, M. T.da.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. 42-56p. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.224p.
- ARRUDA, B.K.G.; ARRUDA, I.K.G.de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira Saúde Maternidade. Infantil**. Recife, 7(3): 319-326, jul./set., 2007.
- BARROS, M.J.C.; TARTAGLIA, J.C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Rev. Alimentos e Nutrição**, v.14 (1), p.109-121,2003.
- BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.
- BEZERRA, O.M. de P.A.; BONOMO, E.; SILVA, C.A.M. da; CORREA, M. da S.; SOUZA, A.A.de; SANTOS, P.C.T. dos; SILVA,M.L. da; ALMEDIA, M. R de.; CARVALHO, K.P.; MARQUES, L.A.; SOUZA,D.M.S. de. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**. Campinas: 26 (3):335-342, mai./jun., 2013.
- BRASIL. Programa de Aquisição de Alimentos-PAA. Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA 2003-2010. Grupo Gestor, relatório descritivo, dezembro de 2010.
- BRASIL. Lei n.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. Alterada a Lei n. 10.880, de 09 de jun. de 2004. DOU, 16 jun. 2009.
- BRASIL. Resolução FNDE/CD n° 38. Publicada DOU de 22 de agosto de 2008, Seção I,p.28. Estabelece os critérios para o repasse de recursos financeiros à conta do PNAE.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento. CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos – Legislação Básica. Brasília. 2011a. 288p.

BURLANDY, L.; LABRA, M.E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.12, n.6, Rio de Janeiro, nov./dez., 2007.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no BRASIL: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.14 n.3. Rio de Janeiro, maio/junho de 2009.

CONTI, I. L. **Segurança Alimentar e Nutricional**: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. (org.) Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. 104p.

CUSTÓDIO, M. B.; FURQUIM, N.R.; SANTOS, G.M.M.; CYRILLO, D.C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA - UNICAMP**. v.18, n.1. Campinas, 2011, p.1-10.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Texto de Discussão, **IPEA**, 2005, 29p.

DRAIBE, S.M. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. 13-42pg. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001. 224p.

FREY, K. **Análise de políticas públicas**: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. Florianópolis: PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n.18, set.1999.

FUNDAÇÃO SEADE. Mapa da Região de Governo de Araraquara. Acesso em: 10 dez. 2012.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis: UFSC, V.42, n.1 e 2, abr-out.2008. 227-240p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRANDO, M.Z; FERREIRA, G. da S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul. Texto para Discussão Fundação de Economia e Estatística - FEE n.113. Porto Alegre, mar. 2013.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté:, v. 6, n. 2, p. 97-129, mai-ago, 2010.

GRISA, C.; SCHIMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.; LEITE, S.P. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva**: apontamentos e questões para o debate. Retratos de Assentamento. Araraquara: n.13, 2010. 320p.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

- LAMOUNIER, B. Análise de Políticas Públicas: quadro teórico-metodológico de referência. (mimeo).1982.
- LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A.M.C. **O Pensamento Coletivo Como Soma Qualitativa**. 2003. Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo- USP. Disponível em: <http://www.fsp.usp.br/~flefevre/soma%20qualitativa%209%20de%20fevereiro%20de%202004.htm>.
- LEFEVRE F.; LEFEVRE, A.M.C. O Discurso do Sujeito Coletivo. Uma nova opção em pesquisa qualitativa (Desdobramentos). 2 ed.Caxias do Sul: Educs, 2005a.
- LEFEVRE F.; LEFEVRE, A.M.C. O Depoimentos e Discursos: uma proposta de análise em pesquisa social. Brasília: Liber Livro, 2005b.
- LEFEVRE, F., LEFEVRE, A.M.C.; COSTA, M.C. da. Discurso do sujeito coletivo, complexidade e auto-organização. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. 14(4):1993-1204,2009.
- LEFEVRE, F., LEFEVRE, A.M.C. **Pesquisa de Representação Social** – um enfoque qualiquantitativo. Brasília: Liber Livro, 2 ed. 2012.
- LINDBLOM, C.E.**O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais- algumas questões para reflexão. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- MALUF, R. Segurança Alimentar e Nutricional. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MACHADO, M.; ROCHA, D.F.; CAMPOS, M.M. Agricultura Familiar, ruralidade e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma necessária política agrícola. I Seminário Nacional do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo. 2011.
- MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v.7, p. 33-44, 2007.
- MOSCOVICI, S. **Representações Sociais**: investigações em psicologia social. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- PACHECO, M. E. L. Segurança Alimentar e Nutricional: novas políticas para antigos problemas. **Proposta** N ° 97 Jun./Ago. 2003.
- PAULILLO, L.F., ALMEIDA, L.M.de C. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Revista de Gestão de Produção**.v.18. n.4 São Carlos.2011.p.853-868.
- PERES, T. H. de A. Comunidade Solidária - A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas** – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005 p. 109-126.

PIPITONE, M.A.P.; OMETTO, A.M. H.; SILVA, M.V.; STURION, G.L.; FURTUOSO, M. O.; OETTERER, M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.** vol.16 n°. 2. Campinas, April/June 2003.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Convênios por município. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=sp&Estado=sao%20paulo&CodMunicipio=6163&Municipio=ARARAQUARA&CodOrgao=&Orgao=&TipoConsulta=0&Periodo=>. Acesso em: 20 jul.2014.

ROSSI, F.R.; SOUZA FILHO, H.M. de. Os impactos do programa de aquisição de alimentos (PAA) da agricultura familiar de São Carlos, na produção vegetal, comercialização e na renda dos produtores familiares beneficiários. XXXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Bento Gonçalves, RS, Brasil, 15-18 out.2012.

ROTH DEUBEL, A.N. **Políticas Públicas- Formulación, Implementación y Evaluación.** 5ª ed. Bogotá, Colômbia: Aurora, 2007. 232p.

SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P.; SANTANA, L.A.A.; HENRIQUE, F.C.S.; MAZZA, R.P.D.; SANTOS, L.A.; SANTOS, L.S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 (11), p.2681-2693, nov. 2007.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria da Política Pública in **Políticas públicas coletânea**, v.1.Brasília: ENAP, 2007.

SILVA, S. P.A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- IPEA. Texto para Discussão n. 1953. Rio de Janeiro: 2014.

SOBRAL, F.; COSTA, V.M.H.de M .Programa Nacional de Alimentação Escolar: sistematização e importância. **Revista de Alimentos e Nutrição.** Araraquara, v.19,n.1,p.73-81, jan./mar.,2008.

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

TAKAGI, M.A. Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios (tese). Campinas: Universidade Estadual de Campinas: 2006.

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Revista Saúde Sociedade.* São Paulo, v.19, n.4, p.993-945, 2010.

TURPIN, M.E. A Alimentação Escolar Como Vetor De Desenvolvimento Local E Garantia De Segurança Alimentar E Nutricional. 165 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP. Campinas, 2008.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.** 18(4):439-457, jul./ago., 2005.

CAPÍTULO 1- O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP

Fabiana FLORIAN

Vera Mariza Henriques de Miranda COSTA

Helena Carvalho De LORENZO

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são programas de política pública do governo federal, com ações de alimentação e nutrição. O PAA, criado em 2003, constitui um dos desdobramentos do Programa Fome Zero, que viabiliza a compra de alimentos pelos governos municipais, com dispensa de licitação, distribuindo-os nas redes educacional e socioassistenciais. O PNAE, implantado em 1955, passou por diversas reformulações e constitui uma das políticas públicas estratégicas para garantia da segurança alimentar e nutricional dos escolares. Em 2009, houve um avanço no PNAE, ao obrigar a destinação de no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a aquisição de produtos da agricultura familiar, preferencialmente produzidos na localidade. Este artigo tem por objetivo caracterizar a implementação e a execução do PAA e do PNAE no município de Araraquara-SP e avaliar realizações e dificuldades enfrentadas, sob a ótica da análise SWOT – forças, fraquezas, oportunidades e ameaças – em confronto com avaliações realizadas por outros autores, a partir de processos de implementação em outras localidades. Trata-se de um estudo descritivo, com abordagem qualitativa e tratamento qualiquantitativo, desenvolvido por meio de um estudo de caso. Foram realizados levantamento bibliográfico, análise documental e observação direta e indireta. Os resultados permitiram identificar as potencialidades dos dois programas. A avaliação do caso de Araraquara apontou a necessidade de desenvolvimento de um planejamento integrado das Secretarias Municipais abrangidas, incluindo-se capacitação dos envolvidos na execução dos programas.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Políticas Públicas; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

The Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) are federal government public policy programs, with actions on food and nutrition. The PAA, created in 2003, is one of the expansions of Zero Hunger Program, which enables both the purchase of food, with bidding waiver by local governments, and its distribution in educational and social assistance networks. PNAE, implemented in 1955, has undergone several reformulations and is one of the strategic policies to ensure food and nutritional security of children at school. In 2009, there was a breakthrough in PNAE by requiring the allocation of at least 30% of the National Fund for Education Development (ENDF) transfers for the purchase of products from familiar agriculture, preferably produced in the area. This article aims at characterizing the implementation and execution of the PAA and the PNAE in the city of Araraquara-SP, as well as evaluating achievements and difficulties, from the perspective of SWOT analysis -its strengths, weaknesses, opportunities and threats - in comparison with evaluations by other authors, from implementation processes in other locations. This is a descriptive study with a qualitative approach and a qualitative-quantitative treatment, developed through a case study. Bibliographical, documentary analysis, direct and indirect observations were performed. The results allowed the identification of the two programs potential. The evaluation of Araraquara case identified the need for development of integration among all Municipal Secretaries involved, including training of those connected with program implementation planning.

Keywords: Food Acquisition Program (PAA); National School Feeding Program (PNAE); Public Policy; Food Security and Nutrition.

1. INTRODUÇÃO

As Políticas Públicas de alimentação e nutrição, no Brasil, têm sido objeto de atenção de diversos autores, acentuando sua relevância para a população beneficiada e para o ambiente em que se inserem, considerando, ainda, os contextos históricos e institucionais em que se desenvolvem. Dessa perspectiva, têm sido elaboradas periodizações do processo evolutivo das políticas de alimentação e nutrição no Brasil, contemplando fases que vão de posturas assistencialistas em direção à elevação da participação dos interessados (BELIK, 2012; SILVA, 2014; VASCONCELOS, 2005; PIPITONE et al., 2003).

A partir dos anos 90, as políticas públicas sociais contemplaram ações voltadas para a alimentação e nutrição com alterações na forma de implantação e gestão dessas políticas. Após os anos 2000, foram desenvolvidos vários programas e projetos nessa área - compra de alimentos de agricultores familiares para a merenda escolar, banco de alimentos, restaurantes populares, feiras do produtor, padarias populares, hortas comunitárias, hortas escolares etc. - iniciados em período anterior e priorizando ações em âmbito local.

Os dois programas, avaliados no presente artigo constituem expressão da fase mais recente de políticas públicas de alimentação e nutrição, envolvendo municipalização de ações e maior participação dos interessados. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com origem em 1955. A partir de 2009 passou a atuar sob novo marco legal, em nova configuração, envolvendo produtores familiares em esfera municipal.

O PAA e o PNAE são considerados programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ao contribuir para o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade necessária às populações a que se destinam. Promovem, via Estado, melhoria das condições de alimentação e nutrição e comercialização de alimentos dos agricultores familiares destinando-os a segmentos da população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, identificadas em entidades socioassistenciais e educacionais (TAKAGI, 2006; TURPIN, 2008).

Esses programas buscam ganhos que vão além do acesso à renda e a produtos e serviços específicos. Isso significa dizer que camadas sociais marginalizadas da sociedade passam a participar de decisões que afetam suas vidas e a ter acesso a recursos básicos, aos quais antes não tinham (PAULILLO e PESSANHA, 2009; BURLANDY, 2009; CUSTÓDIO et al., 2011).

Embora estruturados em esfera federal, têm sua execução e gestão municipalizadas, o que confere especificidades ao processo de implantação em cada município.

São diversos os trabalhos que avaliam os resultados dos programas PAA e PNAE com enfoque municipal ou regional. Segundo os autores, a implantação deles, mesmo apresentando certas limitações e carecendo de informações para sua avaliação completa, apontam para resultados positivos (MATTEI, 2007; ANDRADE, 2013; ALMEIDA et al., 2008; TURPIN, 2008; SOUZA FILHO e BONFIM, 2013; BEZERRA et.al., 2013; ANTUNES e HESPANHOL, 2011; ROSA, 2013; GRANDO e FERREIRA,2013; STURION, 2005; SOARES, 2011; SILVA,2014).

O município de Araraquara, selecionado para a investigação, foi um dos pioneiros a implementar políticas públicas locais de SAN, envolvendo produtores familiares locais e da região. Segundo Paulillo e Almeida (2011), há um elevado número de agricultores familiares (assentados ou não por programas de Reforma Agrária), que podem utilizar o PAA e o PNAE como instrumentos dinamizadores de suas atividades, contribuindo para composição de uma rede de segurança alimentar. Já anteriormente à implementação do PAA, iniciativas municipais organizavam o escoamento de produtos oriundos da agricultura familiar, como a Feira do Produtor, vinculada ao Programa Direto do Campo e, mais recentemente, o Programa Negócio do Campo/Produtos do Campo, uma parceria com o Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria de Araraquara e Região (SIPCAR), Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e a Secretaria Municipal da Agricultura, visando fortalecimento da agricultura familiar no local e na região (KURANAGA et al., 2007).

Considerando-se a formulação dos programas – PAA e PNAE- em âmbito federal, e as especificidades de sua implementação em esfera municipal, este artigo tem por objetivo caracterizar os dois programas, analisar seu processo de implementação em Araraquara-SP e avaliar realizações e dificuldades enfrentadas, sob a ótica da análise SWOT – forças, fraquezas, oportunidades e ameaças – em confronto com avaliações realizadas por outros autores, a partir de processos de implementação em outras localidades.

2. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo, com enfoque qualitativo, delineado como uma investigação bibliográfica e um estudo de caso sobre o PAA e o PNAE em Araraquara-SP, envolvendo a caracterização dos marcos históricos e institucionais de formulação e implementação desses programas.

A escolha da abordagem qualitativa decorreu do objeto da pesquisa, uma vez que estudos com abordagem qualitativa podem descrever a complexidade do problema, analisar determinadas variáveis, compreender e classificar processos, possibilitando o aprofundamento do tema (RICHARDSON, 1999). Por meio da abordagem qualitativa, foi possível uma maior compreensão do papel dos diversos segmentos e atores envolvidos nos programas.

O levantamento de campo, em Araraquara, foi realizado de 2011 a 2013. As técnicas utilizadas foram: análise documental e observação direta, não participante (RICHARDSON, 1999).

A análise documental teve por objetivo investigar, através dos documentos, o contexto e as circunstâncias sociais e econômicas com as quais o objeto de estudo pode estar relacionado, auxiliando na sua caracterização (RICHARDSON, 1999). Os principais documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal da Agricultura foram atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN) e do Conselho Fome Zero Araraquara (FZA). A análise documental possibilitou o acesso a informações sobre a execução do programa desde sua implementação, assim como informações técnicas das licitações. Arquivos de dados dos estudos realizados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e pelo Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR) também foram pesquisados e puderam contribuir para uma melhor caracterização do programa da forma como foi implantado no município de Araraquara.

A observação direta permitiu registrar informações importantes do cotidiano dos produtores e dos beneficiários dos programas: entrega dos produtos na Secretaria Municipal da Agricultura - Central de Abastecimento e distribuição direta na Feira do Produtor. Foram também feitas visitas aos assentamentos (Bela Vista e Monte Alegre) e às entidades socioassistenciais e educacionais. Foram também objeto de observação as reuniões do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Araraquara – COMSAN, do Conselho Operativo Fome Zero de Araraquara- FZA e do Conselho de Alimentação Escolar- CAE.

Alguns balizamentos teórico-conceituais foram considerados para nortear as indagações e avaliar os resultados da investigação.

Na avaliação do processo de implementação dos programas, foi considerada a expressão de Frey (1999), de que, muitas vezes, os resultados e os impactos de certas políticas não correspondem aos projetados na sua fase de formulação. No que diz respeito à abordagem do processo de políticas públicas foi utilizada a ótica do “ciclo da política pública”: a) percepção e definição de problemas, b) formação de “agenda *setting*”; c) elaboração de

programas e decisão, d) implementação de políticas e) avaliação da política e eventual correção da ação. Dado que as três primeiras fases se referem à formulação das políticas públicas, tendo em vista o foco na implementação, apenas as duas últimas constituem objeto de atenção especial do presente trabalho, para a avaliação do PAA e do PNAE.

O desempenho dos programas foi avaliado por meio dos critérios: eficiência, eficácia e efetividade, nos termos de Draibe (2001). Eficiência considerando-se as qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Eficácia, tomando-se a relação entre as características e as qualidades dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Efetividade tomando-se a relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Embora exista certo grau de autonomia entre eles, eficiência e eficácia são conceitos inter-relacionados e interdependentes: “a eficácia, em função do resultado esperado, tem a possibilidade de maximizar a sua eficiência” (DRAIBE, 2001; COSTA e CASTANHAR, 2002).

Para organizar e confrontar resultados de estudos sobre o PAA e o PNAE, implantados em outras localidades com a investigação desenvolvida em Araraquara, foi utilizada a Análise SWOT. Desenvolvida por Kenneth Andrews, autor de *The Concept of Corporate Strategy* (1ª ed, 1971) e Roland Christensen, ambos docentes da Harvard Business School, tem sido uma ferramenta de ampla utilização na avaliação da posição competitiva de empresas, sendo possível tomar de empréstimo os parâmetros utilizados para, com adaptações, avaliar programas de política pública implantados em um município, em confronto com o observado para outras localidades.

A pesquisa que deu suporte ao presente trabalho foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para Seres Humanos da Faculdade de Ciências Farmacêuticas (FCF) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), em 05 de Agosto de 2011 sob o número CEP 05/2011.

3. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O PAA e o PNAE são programas que abrangem ações de política pública voltadas à área de segurança alimentar e nutricional com relevância especial, em um país como o Brasil, historicamente caracterizado pelo grande potencial em produção agrícola e, ao mesmo tempo, marcado por desigualdades socioeconômicas graves. Envolve articulações intersetoriais, visando transferência de renda, acesso aos alimentos e fortalecimento da agricultura familiar.

3.1. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero (GRISA et al., 2009; MATTEI, 2007.) Em dez anos de programa o governo federal investiu 5 bilhões de reais na compra de 4 milhões de toneladas de alimentos de 185 mil agricultores familiares. Avanços e reformulações legais estão explicitados em Leis e Decretos: Lei nº 11.947 de 2009, Lei nº 12.512 de 2011, Decreto nº 7.775 de 2012, Resolução nº 50 de 2012, Decreto nº 8.026 de 2013 (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2011, BRASIL, 2012a, BRASIL, 2012b, BRASIL, 2013).

A coordenação do programa é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e mais recentemente pelo Ministério da Educação (MEC). A gestão do programa, com caráter interministerial, dispõe de um Grupo Gestor (GG) formado por: MDS, MDA, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsáveis pela engenharia fiscal e financeira do Programa; e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O programa tem como objetivo central estruturar ações de política agrícola e de política de segurança alimentar, que se desdobram em outras duas funções: garantia da comercialização da produção familiar (incluindo os assentamentos agrários) e provisão de segurança alimentar às populações em situações de risco (DELGADO et al., 2005; GRANDO e FERREIRA, 2013)

A operacionalização do programa está associada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que atua no financiamento da produção para operações de custeio e investimento, capacitação de agricultores e gestores responsáveis pela implantação das políticas de desenvolvimento rural, dentre outras. Para ser fornecedor de produtos, uma das condições é possuir a Declaração de Aptidão (DAP) do PRONAF em conformidade com o MDA.

Por sua intersetorialidade e abrangência, o PAA é um Programa que conta com ampla participação da sociedade civil, através de suas representações no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e nos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE (MATTEI, 2007; GRISA et al., 2009).

Os objetivos principais do programa são: a) apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; b) facilitar o acesso a esses alimentos a frações da população em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Para o alcance desses objetivos, promove o abastecimento alimentar por meio de compras de alimentos (“in natura”); fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo. As compras visam: ampliar os canais de comercialização da agricultura familiar, promover geração de renda para agricultores familiares, fornecer alimentos saudáveis para abastecer as redes socioassistenciais e educacionais, contribuir para a segurança alimentar e nutricional.

A execução do PAA fica a cargo dos governos dos estados, dos municípios e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Desde sua criação, o programa vem passando por sucessivas adaptações e mudanças, inclusive em seus valores. São diversas as modalidades de aquisição previstas pelo PAA, bem como as fontes de recursos, os limites pagos, os executores e as formas de aquisição conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1- PAA: Modalidades, Fontes de Recursos, Limites pagos, Executores e Formas de Aquisição

Modalidade	Fonte de Recursos	Limites (em reais)	Executor	Forma de Aquisição
Compra Direta	MDS/MDA	8 mil	CONAB	Individual, cooperativa e associação
Apoio à Formação de Estoques	MDS/MDA	8 mil	CONAB	Cooperativa e associação
Compra com Doação Simultânea	MDS	5,5 mil (individual) 6,5mil cooperativa/associação	CONAB, estados, municípios	Individual, cooperativa e associação
Incentivo à produção e ao consumo de leite	MDS	4 mil /semestre	Estados do nordeste e norte de MG	Individual, cooperativa e associação
Compra institucional	Recursos do proponente	8mil	Próprio proponente	Cooperativa e associação

Fonte: BRASIL, MDS.

As aquisições dispensam licitações até um limite financeiro anual máximo de vendas por agricultor familiar e os preços pagos aos agricultores são estabelecidos pela média dos preços regionais ou pelo Grupo Gestor. É possível acessar mais de uma modalidade simultaneamente, mas sem extrapolar o limite de 8 mil reais/ano. A modalidade compra institucional foi criada pelo Decreto 7.775/2012 e pela Resolução n.50 de 2012 (BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b).

Compete aos Conselhos Municipais de SAN o papel de acompanhar a execução do programa (GRANDO e FERREIRA, 2013).

A operacionalização do PAA, desde o início de sua implementação até 2012, foi realizada sob a forma de convênio. A partir 2013, inicia-se um novo modelo de operacionalização do PAA por Termo de Adesão (Lei nº191/2012). Enquanto o convênio se refere ao programa, o termo de adesão faz referência à Política de Estado. Dessa forma, garante-se a permanência do programa mesmo havendo mudanças partidárias. Trata-se de um outro patamar no processo de consolidação dessa política.

Cabe destacar neste Termo de Adesão a atenção dada ao COMSAN, como instância de controle social para acompanhar todas as etapas do programa na área de abrangência da prefeitura municipal e comunicar eventuais irregularidades.

3.2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O marco inicial do PNAE é o Decreto nº 37.106/55, quando foi instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME). Em 1956, pelo Decreto 39.007, a CME passa a ser chamada de Campanha Nacional da Merenda Escolar - CNME, com gestão centralizada: os cardápios eram planejados pelo MEC, os gêneros eram adquiridos via processo licitatório e a distribuição era realizada para todo território nacional (BRASIL, 1994; BRASIL, 2009b; SARAIVA et al., 2013; SOBRAL e COSTA, 2008). O Decreto 56.886/1965 alterou o nome do programa para Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE e, em 1979, o nome do programa é novamente modificado para Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente por “merenda escolar” (AVILA, CALDAS, ASSAD, 2013).

A partir dos anos 80, no bojo do movimento de redemocratização, tem início processo de descentralização de políticas públicas em São Paulo e no Rio de Janeiro, levando à municipalização da merenda escolar, com a intenção de corrigir os problemas de logística e simplificar os procedimentos para aquisição dos produtos (VIANNA e TERESO, 2000; AVILA, CALDAS, ASSAD, 2013).

Em 1988, a alimentação escolar passa a ser um direito garantido pela Constituição. Dos princípios que norteiam o PNAE, estão universalização, equidade, continuidade, descentralização, respeito aos hábitos alimentares dos alunos e da região, participação social (STURION, 2002; BRASIL, 1988).

Outro avanço ocorreu em 1994, com a Lei n.8.913, que oficializou o processo de descentralização dos recursos, ficando a execução do programa sob responsabilidade das

Secretarias de Educação dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1994; SARAIVA et.al, 2013; BELIK e CHAIM, 2009).

A partir dos anos 2000, a Medida Provisória nº 2.178, de 2001 torna obrigatório que percentual de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos e que se cumpra o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Em 2003, a Resolução do Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação - FNDE n.15 estabeleceu critérios e formas de transferência de recursos do PNAE e determinou a lista de alimentos básicos a serem utilizados na elaboração dos cardápios (BRASIL, 2009c).

Em 2006, a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei n. 11.346 e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) articularam políticas na área, criando, em conformidade com o Art. 3º, condições de assegurar de forma sustentável o direito à alimentação com regularidade, qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o cumprimento de outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006a).

A Lei da Agricultura Familiar (2006b) que estabelece os parâmetros de enquadramento dos agricultores e as diretrizes e políticas diferenciadas para o setor e a Lei da Alimentação Escolar (2009a) que define a alimentação nas escolas como um direito e dá novas bases para o serviço incluindo a compra de produtos da agricultura familiar da região foram documentos relevantes para o PNAE.

Diretrizes para a execução do PNAE foram estabelecidas através da Lei n.11.947 regulamentada pela Resolução 38 do FNDE, em 2009, que representam avanços em relação às políticas de SAN. O principal avanço refere-se à obrigatoriedade de que, no mínimo 30% do total de recursos repassados pelo FNDE aos municípios, sejam destinados à compra direta de produtos da agricultura familiar local, regional ou nacional em produtos preferencialmente orgânicos (BRASIL 2009a; BRASIL, 2009c; TEO e MONTEIRO, 2012). A partir dessa regulamentação, surgiu a possibilidade de mais um espaço para a produção e comercialização da agricultura familiar, além de promover consumo de alimentos in natura por parte dos escolares.

4. EVOLUÇÃO DO PAA E DO PNAE EM ARARAQUARA-SP

4.1 Evolução do PAA em Araraquara-SP

A implementação do PAA, no município de Araraquara, iniciou-se em 2004, na modalidade de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), atual Compra com Doação Simultânea. Nessa modalidade, os agricultores familiares, na maioria assentados, fornecem gêneros alimentícios às entidades socioassistenciais e educacionais cadastradas no MDS via Secretaria Municipal da Agricultura.

A maior parte do público atendido está nas escolas, no restaurante popular e em entidades socioassistenciais. Ressalta-se que antes da implementação do programa, o fomento de alimentos a essas organizações tinha origem nos supermercados e varejões locais (BRASIL, 2012c).

O município foi um dos precursores do programa em âmbito nacional, o que se justifica em função do elevado número de agricultores familiares e do ambiente institucional local, que permitiram que se destacasse no Programa Direto de Campo ou na Feira do Produtor, formas de escoamento de sua produção. Além do Programa Direto do Campo, havia no município outros programas e/ou ações de SAN que fortaleceram a implantação do PAA: o Conselho Municipal Rural, o Programa Soja é saúde, Programa Alimentos Especiais, Programa Criança na Balança, Suco de laranja na merenda e Programa pró-estrada (este voltado à locação de maquinários para os assentamentos). Alguns desses programas já foram extintos em função de alterações na agenda governamental.

O PAA representa a ação de SAN mais importante no município. As tomadas de decisões estão a cargo dos gestores mas, em muitas situações, o processo passa por entraves institucionais, por conta da necessidade de cumprimento do edital federal, por todos os municípios do país.

Para o início da operacionalização do Programa Fome Zero no município foi criado o COMSAN pela Lei nº 6.023/2003 e o Conselho Operativo Fome Zero de Araraquara (FZA), pelo Decreto nº 7.989/2003, ambos com funções de promover a inclusão social e contribuir para a concretização do direito humano à alimentação e à segurança alimentar e nutricional. Ambos têm autonomia para tomada de decisões desde que não seja infringido o estatuto do programa. Com a instalação deles, o município passou a se inscrever em editais governamentais para firmar convênios e obter financiamentos, na área de SAN.

Para melhor compreender a evolução do programa no município, ao longo do período 2004 a 2012, a análise foi desenvolvida em cada um dos períodos de vigência dos convênios. No final do primeiro convênio, houve mudança no governo municipal e, temporariamente, o PAA foi suspenso, aguardando liberação de nova verba para a sua continuidade. Dado que em

2009 o município não recebeu dotações decorrente de convênios, nesse ano não pôde ser realizada a avaliação, nos moldes adotados para os outros anos.

Por meio das informações apresentadas na Tabela 1 podem ser avaliados os resultados do primeiro (2004-2008) e do segundo (2010-2012) convênios

Tabela 1 – Projeções e Resultados do PAA no período de 2004-2012

Unidade	Indicador físico previsto		Resultado final do programa	
	1ºConvênio (2004-2008)	2ºConvênio (2010-2012)	1ºConvênio (2004-2008)	2ºConvênio (2010-2012)
nºagricultores	298	331	186	431
nºentidades	78	45	55	56
toneladas de alimentos	820	1.377	797	2.074
nº pessoas atendidas			21.622	24.003
Recursos utilizados (R\$) Indicador financeiro			804.000,00	2.473.000,00

Fonte: Elaborado a partir de informações coletadas na Secretaria da Agricultura.

Conforme Tabela 1, a previsão, em termos de número de agricultores participantes do programa (indicador físico previsto), para o primeiro programa era de 298 e para o segundo de 331. De fato, participaram do primeiro convênio 186 agricultores, 62,42%, do indicador físico previsto e do segundo 431 agricultores, 30,21% acima do previsto.

Da mesma forma, observa-se a previsão em termos de números de entidades e toneladas de alimentos adquiridas e distribuídas. Sendo a previsão de 78 entidades no primeiro convênio, apenas 55 aderiram ao programa, representando 70,51% do previsto. Essa previsão apenas se concretiza por ocasião do segundo convênio para o qual a previsão era de 45 entidades tendo sido efetivada a adesão de 56, portanto, 24,44% acima do previsto.

No que diz respeito às toneladas de alimentos adquiridas/distribuídas tem-se: previsão de 820 toneladas para o primeiro convênio, com efetivação de 797 toneladas, o que representa 97,19% do previsto. Em relação ao segundo convênio, o volume de 2.074 toneladas realizado é 66,4% superior às 1.377 toneladas previstas.

O número de pessoas atendidas nas entidades socioassistenciais e educacionais cresceu do primeiro convênio (21.622) para o segundo (24.003) em 11,02%.

Em termos de recursos observa-se a triplicação dos recursos financeiros utilizados que passam de R\$ 804.0000 para R\$ 2.473.000,00. Cabe esclarecer que os recursos mobilizados triplicam em razão dos investimentos para habilitação de unidades viabilizadoras das ações do PAA, com destaque para a adequação das instalações e aquisição de equipamentos para: o

Restaurante Popular, o Banco de Alimentos e a Central de pré-processamento de alimentos. Para a implantação e ampliação do Restaurante Popular foram mobilizados recursos de convênio vinculado ao MDS no valor de R\$ 1.800.000,00, para o período de 2011-2015 (BRASIL, Portal da Transparência).

De 2004 a 2006, a operacionalização do programa ocorreu de forma improvisada, pois não havia estrutura física adequada para receber, armazenar os alimentos (depósito e câmara fria). Estes eram recebidos e entregues no mesmo dia. Os preços dos alimentos tinham como referência a Tabela Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP).

A maioria dos agricultores familiares do município, participantes do PAA, é composta por produtores individuais, havendo, ainda, no município 10 associações, sendo 06 pertencentes ao Assentamento Monte Alegre, com destaque para a Associação das Mulheres Assentadas (AMA) e 4 associações do Assentamento Bela Vista. No assentamento Monte Alegre, a maior parte da produção é para o autoconsumo, produzindo-se hortaliças, além de milho, feijão, frutas, mandioca, leite, ovos, suínos e frangos (GAVIOLI e COSTA, 2011; ITESP, 2013).

Semanalmente as entidades beneficiárias cadastradas retiram os alimentos na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e os destinam para o abastecimento de socioassistenciais (amparo ao idoso, abrigos/albergues, centros de reabilitação para tratamento de dependentes químicos, entidade de amparo aos portadores de necessidades especiais, comunidades terapêuticas, hospitais, associação de mulheres/mães, entidades religiosas, entidades de amparo à criança e ao adolescente, restaurante, cozinha) e instituições educacionais (creches). Conforme avaliação dessas entidades, esses alimentos têm contribuído para uma alimentação saudável, diversificada e balanceada.

O ano de 2007 foi referência em ações de SAN no município, fortalecendo o desenvolvimento do programa com a inauguração de uma Central de Abastecimento, abrigando o Banco de Alimentos e a Central de pré-processamento, esta visando a operacionalização mais segura e adequada dos alimentos. Foram diversas as realizações destinadas ao Programa de Ações de Segurança Alimentar e Nutricional: a) implantação do Centro Regional de Referência em SAN (convênio com o CONSEA); b) regulamentação do Programa Direto do Campo (Lei Municipal nº 6.570); c) instalação do Restaurante Popular (Lei Municipal nº 6.547 dispondo sobre crédito adicional no valor de R\$ 120.000,00).

O segundo convênio (dezembro de 2009 a novembro de 2012) foi marcado pela consolidação do programa, e teve o foco de fortalecer o apoio ao agricultor familiar com a aquisição de equipamentos e implementos agrícolas. Para a execução do convênio, o MDS

repassou R\$ 3.051.586,86 – sendo 40,21% para aquisição de frutas - que foi integralmente utilizado para aquisição dos alimentos da agricultura familiar e em contrapartida, a prefeitura, repassou o valor total de R\$ 265.451,79. A média de atendimento as entidades e recebimento de alimentos, durante o período 2010 a 2012 foi, respectivamente de 56 entidades socioassistenciais e educacionais e 2.074 toneladas de alimentos.

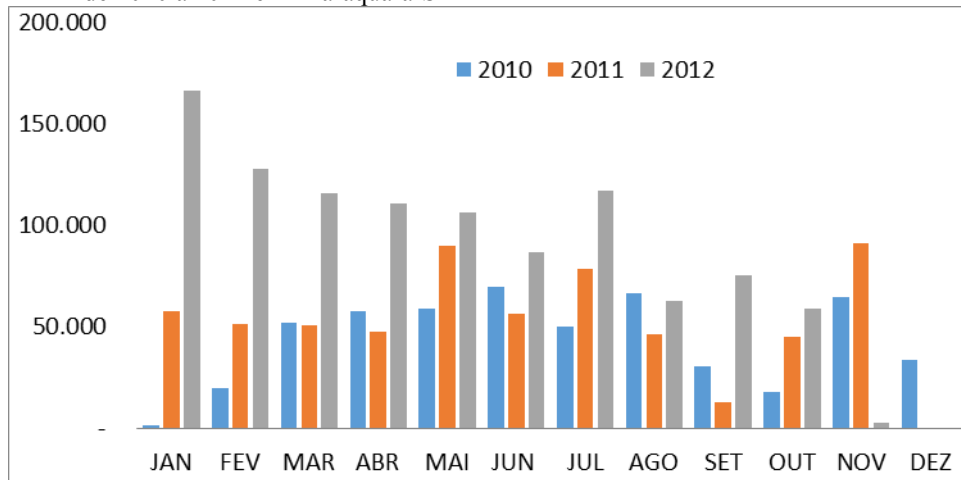
Durante o segundo convênio, ocorreu a ampliação do Restaurante Popular, do Banco de Alimentos e da central de pré-processamento. Formado por 12 funcionários, as principais áreas do Banco de Alimentos são: recebimento de alimentos; seleção dos alimentos; pré-preparo; pré-embalagem; embalagem; armazenamento; câmara de resfriados; refeitório; expedição de alimentos; área administrativa. Algumas unidades escolares e o restaurante popular recebem alimentos pré-processados embalados à vácuo.

Em 2011, passou a vigorar a tabela da CONAB como referência de preços do PAA. No ano de 2012, foram atendidas 52 entidades socioassistenciais e educacionais o que representa mais de 24.000 beneficiários. Foram investidos R\$ 1.060.824,55 na aquisição de alimentos de 258 agricultores familiares.

Nesse período observa-se, a cada ano, o aumento do número de agricultores familiares interessados em participar do programa, pelas vantagens oferecidas: venda garantida e entregas concentradas (grande volume); preços melhores do que os de mercado. Apenas um quarto dos produtores inscritos participaram do programa no ano em que se inscreveram não sendo sua participação constante durante cada ano do período. Alguns motivos da não continuidade dessa participação no município foram: a) a Prefeitura nem sempre recebeu todo o produto que o agricultor tinha a oferecer, apesar do mesmo ainda ter cota; b) para alguns produtos, os preços pagos pela Prefeitura de Araraquara foram mais baixos do que os praticados pela Prefeitura de município vizinho, também pelo PAA; c) cerca de 70% dos agricultores finalizam a cota anual da DAP em até três meses e, nesse caso, a renda obtida pelo PAA abrange curto período durante o ano, o que faz com que o agricultor busque outras fontes de renda.

A Figura 1 apresenta a evolução da quantidade (kg) de alimentos adquiridos do agricultor familiar pelo PAA para beneficiar as entidades socioassistenciais e educacionais e contempla a flutuação da participação anual dos produtores.

Figura 1 – Evolução da quantidade (kg) de alimentos adquiridos do agricultor familiar pelo PAA de 2010 a 2012 em Araraquara-SP



Fonte: Elaborado a partir de informações coletadas na Secretaria da Agricultura, 2013.

Segundo informações na Secretaria Municipal da Agricultura, no ano de 2013 se iniciaria o terceiro convênio, com a celebração do novo Termo de Adesão, nº191/2012 e não mais convênio. Dentre as exigências no termo está a participação de 32% de mulheres assentadas no município, inferior aos 40% exigidos pela Resolução nº44/2011. No entanto, o programa ficou suspenso pela denúncia de desvio de recursos do programa. Com o bloqueio do programa, foram afetadas as entidades e os agricultores familiares e até meados de 2014 ainda não havia retornado as atividades.

Tanto no primeiro quanto no segundo convênio a entrega dos produtos era feita apenas de maneira individual. Apesar de existirem 4 associações no município e 2 cooperativas, os agricultores familiares não entregavam de forma conjunta para o programa (ITESP,2013).

4.2 Evolução do PNAE em Araraquara-SP

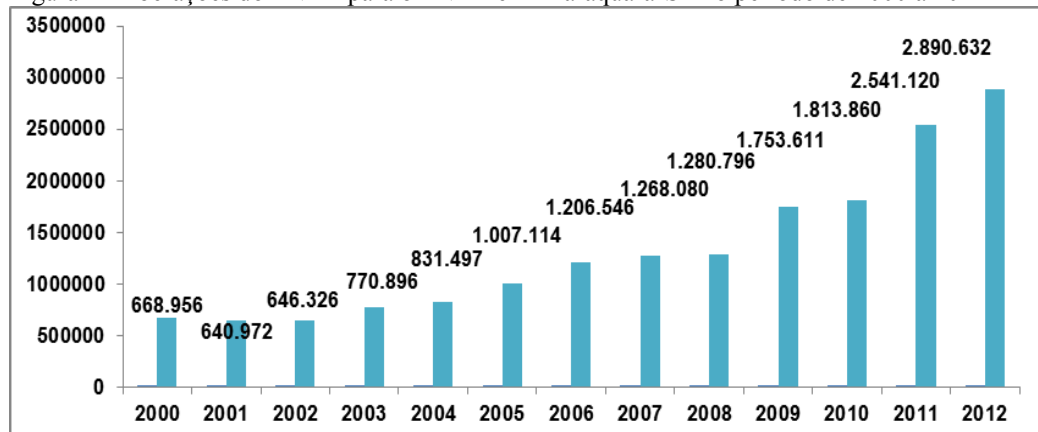
Nos anos 80, no período do governo estadual Franco Montoro (1983 -1987), caracterizado pela municipalização das políticas públicas, durante a gestão municipal de Clodoaldo Medina, em Araraquara, ocorreu no município um movimento nos setores social, educacional e na saúde direcionado à municipalização. A Lei nº 2.971/83 autorizou o município a celebrar convênio de cooperação técnica e financeira do Programa de Merenda Escolar voltado aos alunos de primeiro grau com a Secretaria do Estado da Educação. Foram investidos na época cerca de 53 mil cruzeiros para atender 26.381 alunos.

Nos anos 90, houve um aumento do número de escolas estaduais (EE) e de centros de recreação (CERs) em função do crescimento populacional. Foram construídas mais 4 EE e 12 CERs no município. Foi implantado o Ensino Fundamental e criado o Conselho Municipal de Educação, através da Lei nº4.947.

A partir dos anos 2000, através do Decreto Municipal nº5.485/2000, foi criado o Conselho da Alimentação Escolar (CAE), que representou um importante instrumento para assessorar o Governo do Município na execução do programa de alimentação escolar junto às unidades escolares da Pré-Escola e do Ensino Fundamental. Desde a sua criação foram quatro mandatos de dois anos e apenas o último (2009-2012) teve duração de quatro anos. A partir de 2009, foi excluída a representação do legislativo e houve acréscimo de dois representantes da sociedade civil.

A Figura 2 apresenta as liberações do FNDE para o PNAE no período de 2000 a 2012 para o município de Araraquara-SP.

Figura 2- Liberações do FNDE para o PNAE em Araraquara-SP no período de 2000 a 2012



Fonte: Elaborada a partir de FNDE, 2012: dados referentes ao fechamento do dia: 25/01/2013.

A partir de 2010 o município passa atender à Lei nº11.947/2009 que condiciona os municípios a adquirirem no mínimo 30% dos alimentos da agricultura familiar.

Em 2012, inicia-se a implementação do novo marco legal do PNAE em Araraquara-SP. Os produtos passam a ser entregues na Secretaria Municipal da Agricultura onde são pesados, avaliados e armazenados em câmaras frias. Para algumas unidades escolares onde o número de merendeiras é reduzido, é feito o pré-processamento dos alimentos. Os alimentos são distribuídos para as escolas da rede pública de ensino do município (escolas estaduais e municipais). Foram estabelecidas diversas rotas por bairros a fim de facilitar a entrega dos alimentos.

No mesmo ano, o município recebeu o prêmio “Gestor Eficiente da Merenda Escolar”. A partir de pesquisa da Organização Ação Fome Zero, realizada com 929 municípios de todo o País, Araraquara conquistou uma das melhores posições no ranking, sendo a primeira cidade da região Sudeste do Brasil em qualidade e eficiência nutricional da merenda.

As Tabelas 2 e 3 apresentam informações para o ano de 2012, referentes à origem e ao destino dos recursos (federais, estaduais e municipais) aos valores totais e per capita (em R\$) relativos à distribuição dos recursos para a alimentação escolar para os diversos níveis de ensino, com base no Censo Escolar do ano de 2011.

Tabela 2- Origem e destinação institucional dos recursos (2012)

Origem	Destinação	Total recursos (R\$)
Federal : FNDE/PNAE	CER	759.696,00
	Pré-escola	340.116,00
	Ensino Fundamental	1.190.520,00
	Ensino Médio	504.780,00
	Eja Fundamental	95.520,00
	Eja Médio	
Estadual	Ensino Fundamental	1.100.000,00
	Ensino Médio	
Municipal	CER	3.033.889,86
	Pré-escola	
	Ensino Fundamental	
	Ensino Médio	1.188.317,61
	Eja Fundamental	
	Eja Médio	
		8.212.839

Fonte: Elaborada a partir de informações coletadas na Secretaria da Educação.

Tabela 3- Distribuição dos recursos (R\$) para alimentação escolar (2012)

	CER	Pré-escola	E. Fundamental	E. Médio	EJA Fundamental	EJA Médio	TOTAL
Distribuição recursos	2.147.547,79	1.986.154,07	3.602.638,72	303.163,16	170.991,90	2.343,83	8.212.839,47
NºAlunos	4.258	3.938	20.150	8.036	814	898	38.094
Dotação per capita do Governo Federal	R\$ 1,00	R\$ 0,50	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,30	

Fonte: Elaborada a partir de informações coletadas na Secretaria da Educação.

Havia 38.094 escolares e o total de recursos por convênio (Federal- FNDE/PNAE, estadual e municipal) totalizava R\$ 8.212.839,45. Para cada segmento há dotação per capita do Governo Federal, conforme Tabela 3.

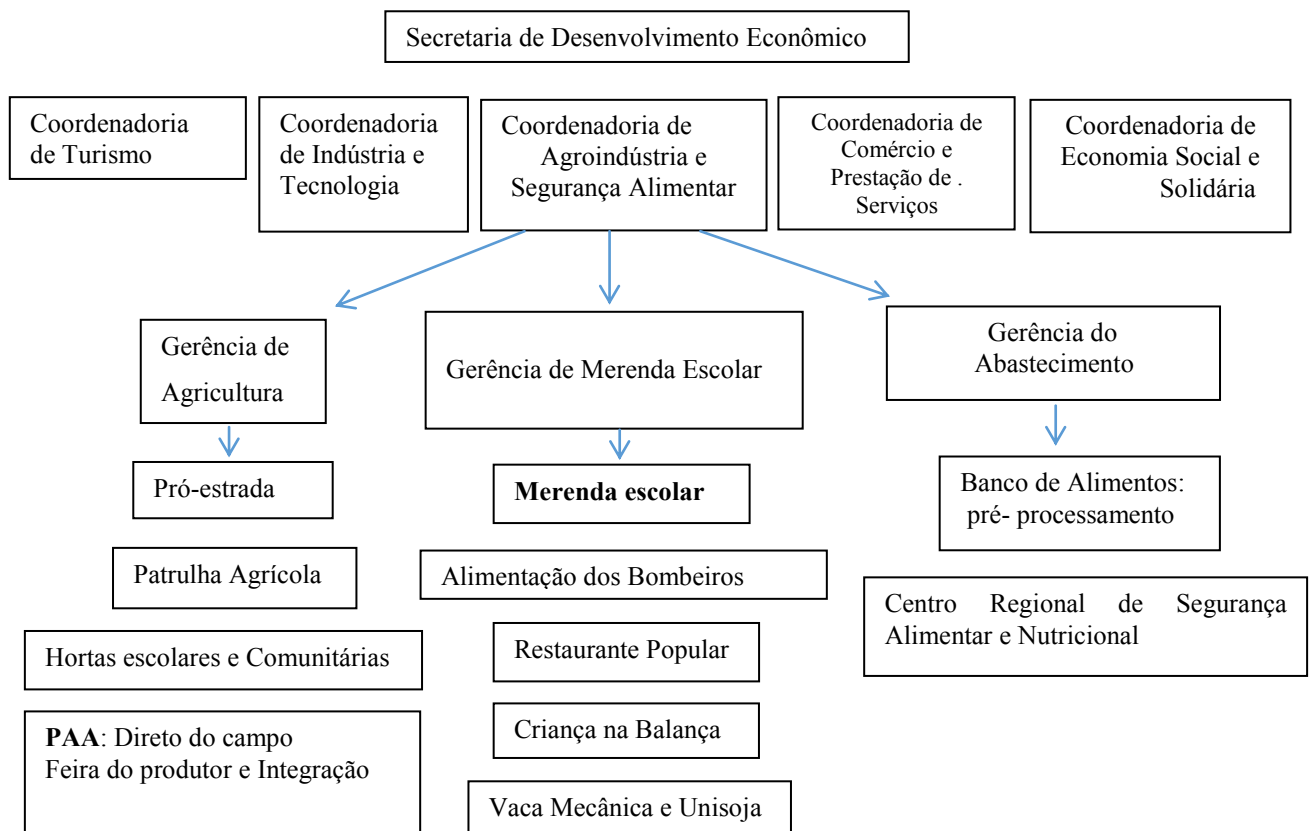
Quanto ao tipo de alimento produzido/distribuído cabe observar que há um único produtor de orgânico certificado que produz tomate e fornece para o PNAE. Para a maior parte dos agricultores familiares não há interesse em produzir esses produtos, apesar de terem a possibilidade de receber pelos produtos um valor por volta de 30% superior quando

comparados aos convencionais. A justificativa para o desinteresse apoia-se nas dificuldades para obtenção da “certificação orgânica”.

4.3 A gestão dos programas: Entidades Executoras do PAA e do PNAE em Araraquara-SP

Os programas PAA e o PNAE no período de 2004 a 2010 estiveram inseridos em gerências distintas, mas em uma mesma coordenadoria e secretaria, conforme Figura 3.

Figura 3- Organograma de apoio ao PAA e ao PNAE no Município de Araraquara no período de 2004 a 2010

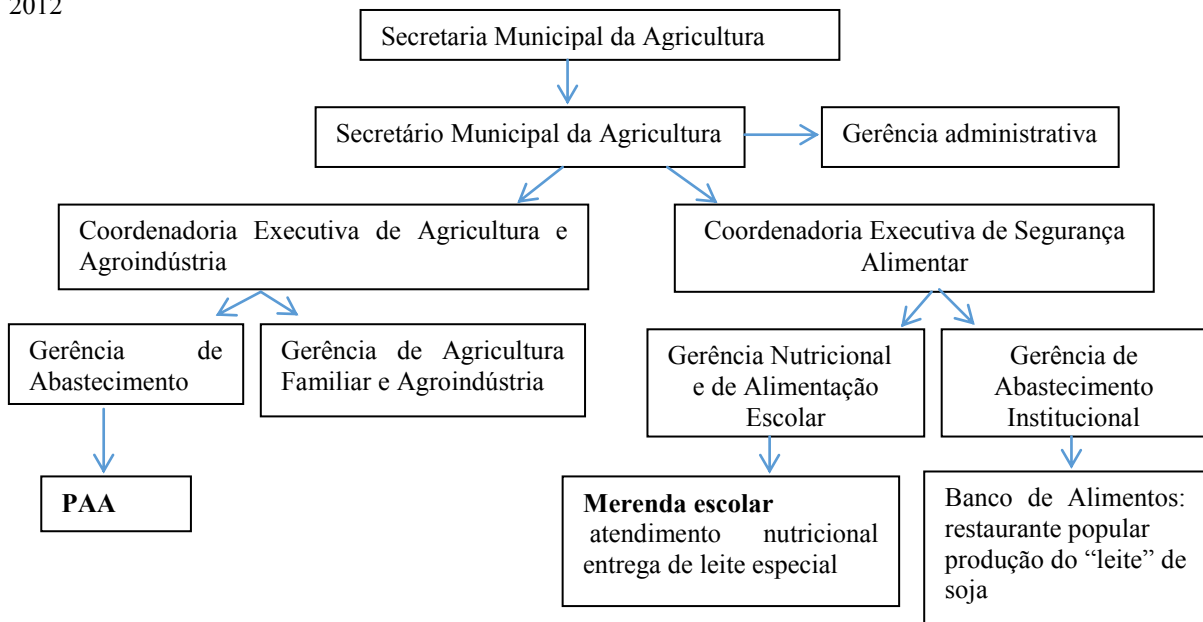


Fonte: Elaborada a partir de informações coletadas na Secretaria da Agricultura.

Em 2010, ocorreram mudanças político-partidárias e foi criada a Secretaria Municipal da Agricultura e suas coordenadorias (Executiva de Agricultura e Agroindústria, na qual o PAA está inserido e a Executiva de Segurança Alimentar, na qual a merenda escolar, está inserida) – Figura 4.

Também houve o deslocamento da equipe e das atividades relacionadas à merenda escolar (elaboração de cardápios, visitas as unidades escolares, recebimento de alimentos não perecíveis, entrega de leite em pó para famílias carentes, dentre outras) para a Secretaria da Agricultura.

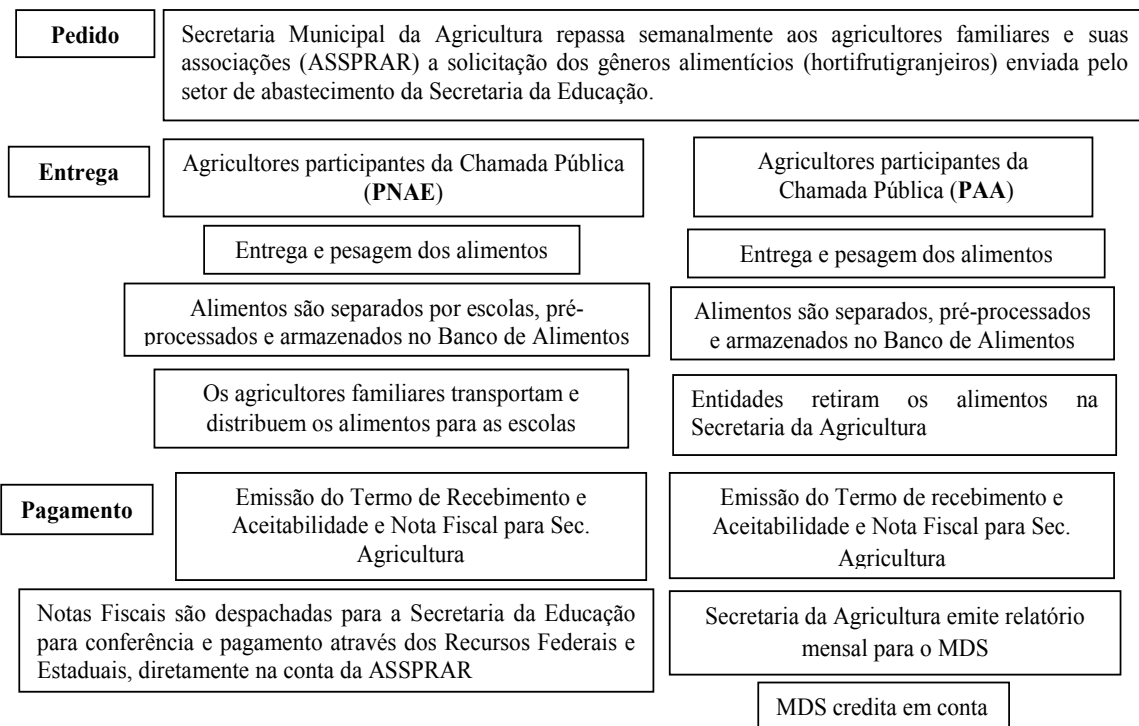
Figura 4 –Organograma de apoio ao PAA e ao PNAE no Município de Araraquara-SP no período de 2010 a 2012



Fonte: Elaborada a partir de informações coletadas na Secretaria da Agricultura.

A Figura 5 apresenta a operacionalização dos programas, distinguindo as etapas referentes à entrega dos alimentos pelos agricultores familiares para o PAA e para o PNAE.

Figura 5- Fluxograma de compra institucional da agricultura familiar no município de Araraquara-SP



Fonte: Elaborada a partir de informações coletadas nas Secretarias da Agricultura e da Educação.

4.4 PAA e PNAE: Avaliação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças

Optou-se por apresentar os resultados da avaliação dos programas PAA e PNAE utilizando a matriz SWOT.

A sigla SWOT abrange os termos *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças)

Na caracterização da abrangência dos termos envolvidos em Nunes (2012), tomando-se de empréstimo delimitação utilizada no âmbito empresarial, dar-se-á prioridade a aspectos de maior aplicação à realidade estudada: PAA e PNAE em Araraquara.

As **forças** (*strengths*) referem-se às vantagens internas, abrangendo: recursos, incluindo geográficos, humanos e financeiros, gestão, competências, eficácia operacional, volume e qualidade de produtos e serviços oferecidos.

As **fraquezas** (*Weaknesses*) englobam as desvantagens internas: recursos materiais, humanos e financeiros inadequados ou insuficientes, considerando-se, também, instalações obsoletas, volume insuficiente ou baixa qualidade dos produtos, altos custos de produção e má imagem.

As **oportunidades** (*Opportunities*) abrangem aspectos externos positivos, que podem potencializar vantagens, no caso em questão, tendo em vista os programas avaliados: deliberações e ações governamentais, alianças, integrações, ampliações e abertura de novos mercados.

As **ameaças** (*Threats*) reúnem aspectos externos negativos, que podem por em risco as vantagens, acentuando as fraquezas: deliberações e ações governamentais, novos competidores, perda de trabalhadores (ou agentes) fundamentais, alterações na gestão etc.

Dado que o PAA e o PNAE têm sido objeto de investigação em outras esferas municipais e estaduais, considerou-se relevante confrontar essas avaliações com o observado para Araraquara-SP, colocando os resultados na mesma matriz.

Cabe, porém, ressaltar que esse procedimento tomado em relação aos outros municípios não foi realizado pelos pesquisadores responsáveis pelas avaliações objeto de comparação. Por esta razão há maior incidência de aspectos observados em Araraquara, comparativamente ao aferido para outros municípios.

Foram os seguintes os municípios e regiões em que o PNAE e/ou o PAA foram avaliados e os respectivos autores: Dracena-SP - Antunes e Hespanhol (2011) -; Araraquara-SP, Campinas-SP e Catanduva-SP - Paulillo e Almeida (2011); Campinas-SP- Leite (2005); Castilho-SP e Andradina-SP- Lopes e Almeida (2012) -; São Carlos-SP- Sousa Filho e Bonfim (2013) e Rossi e Souza Filho (2012); Rio Claro-SP - Rosa (2013) e Silva (2013);

Araras-SP- Andrade (2013); Paracatu-MG - Vieira e Grossi, 2010; Extremo oeste catarinense-SC- Mattei, 2007; Estado de Santa Catarina - Soares (2011); Vale dos Sinos-RS e Paranhana-RS - Triches e Scheider, 2010; Estado do Rio Grande do Sul - Grando e Ferreira, 2013.

A partir dessas avaliações e do observado no município de Araraquara-SP, foi elaborado o Quadro 2.

Para a distribuição das avaliações entre aspectos internos e externos o critério utilizado foi considerar como internos todos os aspectos relacionados ao âmbito de decisões e ações municipais. Foram classificados como aspectos externos as ações e decisões emanadas da esfera federal. Neste sentido, os externos estão vinculados a deliberações de ordem geral, relacionadas à formulação dos programas e os internos à implementação e, conseqüentemente, execução deles.

Quadro 2 – PAA e PNAE: Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameaças observadas em Araraquara-SP

FORÇAS
<p>a) potencial produtivo favorável (presença de produtores familiares, inclusive assentados da Reforma Agrária);</p> <p>b1) favorecimento à produção e/ou comercialização (canalização da produção de produtores familiares; melhoria tecnológica);</p> <p>b2) estímulo ao investimento, à ampliação e a diversificação da produção;</p> <p>c) elevação da renda do produtor familiar;</p> <p>d) precificação favorável;</p> <p>e) presença/estímulo ao associativismo;</p> <p>f) atenção à qualidade dos alimentos (física e nutricional);</p> <p>g) benefício às entidades;</p> <p>h) adesão/aprovação ao programa (envolvimento da população direta e indiretamente vinculada ao programa);</p> <p>i) apoio financeiro da entidade executora (complementação de verba da merenda);</p> <p>j) não interrupção do programa com alteração do comando político;</p> <p>k) utilização de produtos orgânicos.</p>
FRAQUEZAS
<p>a1) falhas na organização da produção e comercialização do produtor familiar (falta de pontualidade e/ou regularidade na entrega às entidades socioassistenciais e unidades educacionais, falta de qualidade e uniformidade do produtos, baixa diversidade da produção, configurando falta de articulação/coordenação da cadeia);</p> <p>a2) falhas na conservação dos produtos processados ou pré-processados anteriormente à distribuição (baixo processamento de alimentos, armazenamento não adequado, falta de embalagens);</p> <p>b) falta de planejamento e gestão (descontinuidade político administrativa, baixo controle social, baixa articulação institucional, ausência de fiscalização, inadequação de recursos humanos para políticas públicas, falta de planejamento na utilização de recursos financeiros, falta de planejamento na definição de quantidade/cardápios, baixa captação da agricultura familiar, falta de divulgação dos incentivos do programa);</p> <p>c) ausência de infraestrutura para suporte aos programas (falta de veículos, infraestrutura precária em algumas escolas);</p> <p>d) apoio técnico insuficiente (baixo número de técnicos/agrônomo nos assentamentos, falta de assistência técnica produtiva, carência de cursos de capacitação e qualificação para manipulação e processamento de alimentos);</p> <p>e) insuficiência/despreparo de recursos humanos (atuação de funcionários comissionados, sem conhecimento adequado; manipuladores inadequadamente aparatados);</p> <p>f) falta de recursos financeiros;</p>

<p>g) baixo nível de: participação, articulação, adesão aos programas; h) baixo grau de cooperação e associação entre agricultores familiares (desconfiança); i) baixa inserção da agricultura familiar nos programas, sobretudo no PNAE; j) participação restrita do CAE; k) reduzido número de hortas escolares; l) elevada participação de fornecedor terceirizado.</p>
OPORTUNIDADES
<p>a) ausência de licitação no processo de aquisição de alimentos do agricultor familiar flexibilizando a participação desse tipo de agricultor; b) regulamentação para movimentação financeira dos recursos do FNDE a partir de 2009; c) alteração de operacionalização do PAA de convênio para termo de adesão; d) recebimento de prêmios e aditivos somados ao valor do convênio.</p>
AMEAÇAS
<p>a) ausência de licitação no processo de aquisição de alimentos do agricultor familiar (favorecendo os não legitimamente cadastrados); b) precificação (falta de revisão da tabela de preços da CONAB); c) falta de integração institucional; d) baixo limite da DAP/anual; e) atraso no pagamento dos agricultores familiares; f) desconsideração parcial da sazonalidade e da cultura local na definição dos produtos adquiridos do agricultor familiar; g) embates político partidários; h) entraves burocráticos para fornecimento pelo agricultor familiar.</p>

Fonte: Pesquisa de Campo e levantamento bibliográfico: Antunes e Hespanhol (2011), Paulillo e Almeida (2011), Leite (2005); Lopes e Almeida (2012), Sousa Filho e Bonfim (2013), Rossi e Souza Filho (2012); Rosa (2013), Silva (2013); Andrade (2013); Vieira e Grossi, (2010); Mattei, 2007; Soares (2011); Triches e Scheider, 2010; Grando e Ferreira, (2013).

No quadro 3a, 3b, 3c, 3d foram identificadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para o município de Araraquara-SP e para os demais municípios e regiões objeto de avaliação de outros autores.

O registro foi feito para o PAA e o PNAE utilizando as letras correspondentes ao apresentado no Quadro 2.

Quadro 3a- PAA e PNAE -Análise SWOT: Forças observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios

FORÇAS- Strengths	PAA	PNAE
a) potencial produtivo favorável	Araraquara , Castilho e Andradina, Estado RS	
b1)favorecimento a produção e/ou comercialização	Araraquara , Oeste SC, Vale dos Sinos e Paranhana, Paracatu	Vale do Sinos e Paranhana, Paracatu
b2) estímulo ao investimento, a ampliação e a diversificação da produção	Araraquara , Dracena, São Carlos, Rio Claro, Araras, Oeste SC	
c) elevação da renda do produtor familiar	Araraquara , Castilho e Andradina, São Carlos, Oeste SC, Paracatu	Vale dos Sinos e Paranhana

d) precificação favorável	Dracena	
e) presença/estímulo ao associativismo	Estado RS, Araras, Castilho	Rio Claro, Vale dos Sinos e Paranhana, Paracatu
f) atenção à qualidade dos alimentos	São Carlos	Estado SC
g) benefício às entidades	Oeste SC	
h) adesão/aprovação ao programa	Araraquara, Catanduva	
i) apoio financeiro da entidade executora		Araraquara
j) não interrupção do programa com alteração do comando político	Oeste SC	
k) utilização de produtos orgânicos		Estado SC

Fonte: Pesquisa de Campo e levantamento bibliográfico: Antunes e Hespanhol (2011), Paulillo e Almeida (2011), Leite (2005); Lopes e Almeida (2012), Sousa Filho e Bonfim (2013), Rossi e Souza Filho (2012); Rosa (2013), Silva (2013); Andrade (2013); Vieira e Grossi, (2010); Mattei, 2007; Soares (2011); Triches e Scheider, 2010; Grandó e Ferreira, (2013).

Quadro 3b- PAA e PNAE -Análise SWOT: Fraquezas observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios

FRAQUEZAS - Weaknesses	PAA	PNAE
a1) produção e comercialização do produtor familiar	Araraquara, São Carlos, Rio Claro, Araras, Oeste SC	Araraquara, Catanduva, Rio Claro, Vale dos Sinos e Paranhana, SC
a2) produção, comercialização e conservação dos produtos processados ou pré-processados	Araraquara, Campinas, Castilho e Andradina,	Araraquara, Catanduva,
b) planejamento e gestão	Araraquara, Rio Claro, Araras, Oeste SC, Estado SC, Catanduva, Campinas, São Carlos	Araraquara, Estado SC, Catanduva, Campinas, Castilho e Andradina, Vale Sinos e Paranhana
c) ausência de infraestrutura para suporte aos programas	Araraquara, Catanduva, Campinas, Castilho e Andradina, Rio Claro	Araraquara, Campinas, Castilho e Andradina, Estado SC
d) apoio técnico insuficiente	Araraquara, Catanduva	Castilho e Andradina,
e) despreparo de recursos humanos	Araraquara,	Araraquara, Estado SC
f) falta de recursos financeiros	Oeste SC	
g) baixa participação, articulação, adesão	Estado SC	
h) baixo grau de cooperação agricultores familiares	Araraquara	

i) baixa inserção da agricultura familiar no programa		Araraquara, Campinas
j) participação restrita do CAE		

Fonte: Pesquisa de Campo e levantamento bibliográfico: Antunes e Hespanhol (2011), Paulillo e Almeida (2011), Leite (2005); Lopes e Almeida (2012), Sousa Filho e Bonfim (2013), Rossi e Souza Filho (2012); Rosa (2013), Silva (2013); Andrade (2013); Vieira e Grossi, (2010); Mattei, 2007; Soares (2011); Triches e Scheider, 2010; Grando e Ferreira, (2013).

Quadro 3c- PAA e PNAE -Análise SWOT: Oportunidades observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios

OPORTUNIDADES- <i>Opportunities</i>	PAA	PNAE
a) ausência de licitação no processo de aquisição de alimentos do agricultor familiar	Araraquara	Araraquara
b) regularização para movimentação financeira dos recursos do FNDE		Araraquara
c) alteração de operacionalização do PAA	Araraquara	
d) prêmios/aditivos no valor do convênio	Araraquara	

Fonte: Pesquisa de Campo e levantamento bibliográfico: Antunes e Hespanhol (2011), Paulillo e Almeida (2011), Leite (2005); Lopes e Almeida (2012), Sousa Filho e Bonfim (2013), Rossi e Souza Filho (2012); Rosa (2013), Silva (2013); Andrade (2013); Vieira e Grossi, (2010); Mattei, 2007; Soares (2011); Triches e Scheider, 2010; Grando e Ferreira, (2013).

Quadro 3d- PAA e PNAE -Análise SWOT: Ameaças observadas em Araraquara-SP e registradas para outros municípios

AMEAÇAS - <i>Threats</i>	PAA	PNAE
a) ausência de licitação no processo de aquisição de alimentos do agricultor familiar	Araraquara	Araraquara
b) precificação	Araraquara	
c) falta de integração institucional		
d) baixo limite da DAP/anual	Araraquara	
e) atraso no pagamento dos agricultores familiares		
f) descon sideração parcial da sazonalidade e da cultura local na definição dos produtos adquiridos do agricultor familiar		Araraquara
g) embate político partidários	Araraquara	
h) entraves burocráticos para o agricultor familiar		Vale dos Sinos e Paranhana

Fonte: Pesquisa de Campo e levantamento bibliográfico: Antunes e Hespanhol (2011), Paulillo e Almeida (2011), Leite (2005); Lopes e Almeida (2012), Sousa Filho e Bonfim (2013), Rossi e Souza Filho (2012); Rosa (2013), Silva (2013); Andrade (2013); Vieira e Grossi, (2010); Mattei, 2007; Soares (2011); Triches e Scheider, 2010; Grando e Ferreira, (2013).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida permitiu identificar as potencialidades dos dois programas – PAA e PNAE – no cumprimento de seus objetivos bem como as propostas e dificuldades de sua implementação no município estudado, característica também observada por diversos autores que estudaram esses programas em outras localidades.

Se por um lado os programas se apresentam eficientes, consideradas suas potencialidades, no entanto, analisados tendo em vista a implementação deles, em esfera municipal, foram observadas dificuldades de diversas ordens, que devem ser enfrentadas pelos gestores por meio de planejamento, incentivos, apoio técnico, capacitação de recursos humanos e implantação de infraestrutura adequada para alcance da eficácia e da efetividade.

Quanto à eficiência, embora se evidencie avanço quanto ao aumento de renda dos agricultores, conforme declaração dos mesmos, não foi observada diversificação e melhoria na qualidade dos alimentos produzidos e distribuídos às entidades. Constatou-se desmotivação dos agricultores para a produção de produtos orgânicos, mesmo sendo estes incentivados pelos programas, em termos de precificação. Também, nesta direção, foram observadas dificuldades na implantação de práticas associativas.

Há um elevado volume de alimentos produzidos pela agricultura familiar e comercializados via PAA, destinado para o restaurante popular e para as creches. No entanto, não foi a mesma a participação dos agricultores familiares na modalidade “Alimentação Escolar”, em 2012, no município de Araraquara, em razão do desinteresse ou desinformação desses produtores para se organizarem em cooperativas e/ou associações – exigência do PNAE- para a entrega dos alimentos. As dez associações existentes no município não foram estimuladas para se ampliarem e os associados têm preferido entregar para o PAA individualmente, dada a existência dessa possibilidade, neste programa. É preciso que os produtores familiares sejam instruídos de forma a reconhecer as oportunidades de entrega dos alimentos, organizando-se em associações e/ou cooperativas, atuando de forma coletiva, tornando-se, assim, menos frágeis e contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar na região.

Pôde ser constatado o crescimento das dotações aos programas e a adesão dos agentes sociais envolvidos. Essa adesão se expressa pela elevação do número de participantes, tanto agricultores familiares quanto entidades beneficiadas e pela ampliação do volume de alimentos para elas distribuídos.

O exame da implementação dos programas, à luz da análise SWOT e em comparação com outras avaliações, mesmo que estas não tenham sido elaboradas utilizando o mesmo tipo de análise, permite identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, às quais estão sujeitas as políticas estudadas, implementadas em outros municípios e regiões.

Foi registrada, nos depoimentos dos produtores familiares, a importância de uma demanda pública constante para a compra de produtos da agricultura familiar, uma vez que o mercado local não garante estabilidade e renda para eles. Há, contudo ameaças bastante relevantes para a continuidade dos programas, caso não haja melhoria em seu processo produtivo, o que depende de orientação técnica adequada.

A criação da demanda institucional de produtos da agricultura familiar, decorrente da implementação do PAA e do PNAE, no entanto, contribuiu para redução da participação de atravessadores no escoamento dos produtos desses agricultores. Nesse sentido, em decorrência da implantação, em Araraquara, sobretudo do PAA a comercialização tem sido um dos aspectos relevantes para a apropriação da renda gerada pela produção familiar.

Durante o breve período de tempo em que os agricultores familiares forneceram seus produtos para a alimentação escolar foram observados resultados positivos tanto da perspectiva nutricional e da qualidade dos alimentos quanto para o fortalecimento da produção da agricultura familiar na região. Algumas dificuldades observadas foram: a não constância no fornecimento dos diversos tipos de alimentos, número reduzido de funcionários, falta de veículos apropriados para o transporte dos alimentos, pequeno número de produtores orgânicos.

Um aspecto importante, a ser referido, decorrente da análise comparativa com a implementação dos programas em outros municípios, evidencia que, além dos aspectos positivos observados, as fraquezas são uma constante, apontando para um conjunto de dificuldades que devem ser superadas para a efetividade dos programas. O elevado número de indicações de fraquezas, registrado em Araraquara, também se faz presente nos demais casos, objeto de avaliação por outros pesquisadores e deve ser considerado na reorientação nos processos de implementação dos programas.

Cabe ainda referência à necessidade de um planejamento integrado, em termos de capacitação e gestão para os envolvidos na execução dos programas, tendo em vista o caráter interinstitucional dessas políticas.

A avaliação realizada permite concluir que a formulação de uma boa política de alimentação e nutrição constitui um momento importante para a resolução dos problemas enfrentados no campo da Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, são de extrema

relevância, as formas e as condições de implementação dessas políticas, a existência de uma rede de apoio e de capacitação dos agentes envolvidos.

Especificamente, no caso da avaliação do município de Araraquara, foi evidenciada a necessidade de desenvolvimento de um planejamento integrado das Secretarias Municipais abrangidas, incluindo-se capacitação dos envolvidos na execução dos programas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L.M. DE ; GOMES, T.P.; BERGAMASCO, S. M.; PAULILO, L.F. Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: Análise Dos Programas Municipais de Araraquara-SP. **Rev Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco, 21p. 2008.

ANDRADE, F.R.P.de O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos assentamentos rurais de Araras/SP. (Dissertação) Mestrado em Engenharia Agrícola. 116f . Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, 2013.

ANDREWS, Kenneth R. *The Concept of corporate Strategy*. Dow Jones Irwin. 1971.

ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresarial. In MINTZBERG, Henry e QUINN, James B. O processo da estratégia. 3ª ed. Porto Alegre: BOOKMAN, 2001.

ANTUNES, M.V.M.; HESPANHOL, R.A.de M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente: n°23, v.2, p.101-122, ago/dez., 2011.

ARARAQUARA. Lei n.3.306/1986 - Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, através do Titular da Pasta da Educação, objetivando o desenvolvimento do Programa.1986.

ARARAQUARA. Lei n.5.923/2002– Obriga as creches e escolas a disponibilizar informações sobre o estoque de produtos para a merenda escolar e o cardápio semanal e dá outras providências. 2002.

ARARAQUARA .Lei n° 6.023 de 08 de julho de 2003. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN - Araraquara.

ARARAQUARA. Lei n.6.547/207 – Dispõe sobre a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências. 2007.

ARARAQUARA. Lei Municipal n. 6.570/2007 - Cria e regulamenta as atividades do Programa de Comercialização Direta da Produção da Agricultura Familiar "Direto do Campo" e da outras providências.2007.

ARARAQUARA. Lei n.6.996/2009 – Dispõe sobre a abertura de Crédito Adicional Suplementar e dá outras providências. 2009.

ARARAQUARA. Lei. 7.709/2012 – Dispõe sobre alterações na Lei n.6.250/05 (estrutura administrativa da Prefeitura do Município de Araraquara) e dá outras providências.2012.

AVILA, M.L.; CALDAS, E.L.; ASSAD, S.S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso PAA e o PNAE. Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural online- v.7, n.3, jul/2013.

BELIK, W.; CHAIM, N.A.O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência, controle social e desenvolvimento local. Revista de Nutrição. Campinas, 22 (5): 595-607, set/out., 2009.

BEZERRA, O.M. de P.A.; BONOMO, E. ; SILVA, C.A.M. da; CORREA, M. da S.; SOUZA, A.A.de; SANTOS, P.C.T. dos; SILVA,M.L. da; ALMEDIA, M. R de.; CARVALHO, K.P.; MARQUES, L.A.; SOUZA,D.M.S. de. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**. Campinas: 26 (3): 335-342, mai./jun., 2013.

BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 20 mai.2012.

BRASIL. Senado Federal. Constituição República Federativa do Brasil: art.208 inciso VII: alimentação escolar como dever do Estado. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto Lei n.11.346, de 15 de setembro de 2006a. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. DOU, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei nº11.326 de 24 de julho de 2006b. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).Alimentação Escolar, Histórico.[internet]. 2009b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>.

BRASIL. Lei n.11.947 de 16 de julho de 2009a. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica. DOU de 17 .06.2011.

BRASIL. Lei nº12.512 de 14 de outubro de 2011. art.17. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. DOU de 17.10.2011.

BRASIL. Decreto nº 7.775 de 04 de julho de 2012a. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. DOU de 5.7.2012.

BRASIL. Resolução Nº 50, de 26/09/2012b - Dispõe sobre a modalidade de execução Compra Institucional – PAA.

BRASIL. Decreto nº 8.026, de 06 de junho de 2013. Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos DOU de 10.06.2013.

BRASIL. Resolução n.38/CD/FNDE n. 38 de 16 de julho de 2009c. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). DOU, 17.06.2009c.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei n.8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. DOU. 1994.13 jul;132 (1): 30.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. MDS. Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>. Acesso em: 20 mai.2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos>. 2012c.

BELIK, Walter A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no BRASIL: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol.14 n.3. Rio de Janeiro, maio/junho de 2009.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** Portugal, 2002.

CHRISTENSEN, Roland, ANDREWS, Kenneth R., BOWER, Joseph L. *Business Policy: Text and Cases.* 4th.ed., Homewood, Illinois: Richard D.Irwin,1978.

CUSTÓDIO, M.B. et al. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA - UNICAMP.**v.18, n.1.Campinas, 2011,p.1-10.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. 13-42pg. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC, 2001.224p.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Texto de Discussão, **IPEA**, 2005, 29p.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** Florianópolis: PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n.18, set.1999.

GAVIOLI, F.R.; COSTA, M.B.B. As múltiplas funções da agricultura familiar: um estudo no assentamento Monte Alegre, região de Araraquara, SP. *Revista RESR*, Piracicaba, SP, v.49, n.2, p.449-472, abr/jun, 2011.

GOMES, T.P. de S; ALMEIDA, L.M. de M.C. **Rede de Políticas Públicas de Segurança Alimentar no município de Araraquara-SP: continuidades e descontinuidades.** Encontro da rede de estudos rurais. 2012.18p.

GRANDO, M.Z; FERREIRA, G. da S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul. Texto para Discussão Fundação de Economia e Estatística - FEE n.113. Porto Alegre, mar. 2013.

GRISA, C.; SCHIMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.;LEITE, S.P.**O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva:** apontamentos e questões para o debate. Retratos de Assentamento. Araraquara: n.13, 2010.32p.

ITESP. Fundação ITESP: sua história e realizações. Evolução da política agrária e fundiária no Estado de São Paulo. São Paulo: ITESP, 2013.

KURANAGA, A.A.; ALMEIDA, L.M.de M.;FERRANTE, V.L.S.B.;BERGAMASCO, S.M.P.P. Redes de Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: o “Programa Direto do Campo” do Município de Araraquara, Estado de São Paulo, como instrumento de Desenvolvimento Local. **Revista Informações Econômicas**, SP, 37,n.11,nov.2007.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. **Cadernos do CEAM (UnB)**, V.07, 2007.

NUNES, P. Análise SWOT. **Dicionário de Gestão**. Disponível em: http://www.notapositiva.com/dicionario_gestao/analise_swot.htm Acesso em: 20/07/2012.

PAULILLO, L.F.; ALMEIDA, L.M.de C. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Revista de Gestão de Produção**. v.18. n.4 São Carlos.2011.p.853-868.

PAULILLO, L.F., PESSANHA, L. Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Conexões, Implicações e Regionalização. In: **Reestruturação Industrial:** políticas públicas e Segurança Alimentar e Nutricional. São Carlos: EdUFSCar, 2009,350p.

PIPITONE, M.A.P.; OMETTO, A.M.H.; SILVA, M.V.; STURION, G. L.; FURTUOSO, M. C. O. ; OETTERER, M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev.Nutr.** vol.16 nº.2. Campinas, April/June 2003.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social:** Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, F.A. Políticas Pública e agricultura: os casos do PNAE e PAA no município de Rio Claro-SP/Brasil. XIV *Encuentro de Geógrafos de América Latina: recuento de saberes territoriales e latino-americanos*, 2013, Lima, Peru. Anais do XIV EGAL, 2013.

SARAIVA, E.B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Rio de Janeiro: **Revista Ciência e Saúde Coletiva**,18(4):927-936, 2013.

SILVA, P. H. da O Programa de Aquisição de Alimentos e os agricultores familiares do município de Rio Claro-SP: diversidade da produção, destinação e geração de renda. Trabalho de conclusão de curso. Monografia em Ecologia. UNESP. 37f. Instituto de Biociências, Rio Claro, 2013.

SILVA, S. P.A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- **IPEA**. Texto para Discussão nº 1.953. Rio de Janeiro: 2014.82p.

SILVA JÚNIOR, S.I. Avaliação de Programa Nutricional Municipalizado: estudo de caso do leite de soja em Américo Brasiliense-SP. (Mestrado). Dissertação em Alimentos e Nutrição. Faculdade de Ciências Farmacêuticas. UNESP 113p. 1995.

SINCOV. Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. Portal de Convênios. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/acesoLivre.html>. Acesso em:

SOARES, P. Análise Do Programa De Aquisição De Alimentos Na Alimentação Escolar Em Um Município De Santa Catarina. Programa De Pós-Graduação Em Nutrição. Dissertação Mestrado em Nutrição. 240f. Universidade Federal De Santa Catarina. 2011.

SOBRAL, F.; COSTA, V.M.H.de M. Programa Nacional de Alimentação Escolar: sistematização e importância. **Revista de Alimentos e Nutrição**. Araraquara, v.19,n.1,p.73-81, jan./mar.,2008.

SOUSA FILHO, H.M.; BONFIM, R.M. Oportunidades e desafios para a inserção de pequenos produtores em mercados modernos. 71-100p. In: A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília: GGEE, 2013.264p.

STURION, G.L. Programa da Alimentação Escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros (tese). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002.

TAKAGI, M.A. Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios (tese). Campinas: Universidade Estadual de Campinas: 2006.

TEO, C.R.P.A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Rev Nutr**. Campinas. 25(5):657-668, set./out.,2012.

TURPIN, M.E. A Alimentação Escolar Como Vetor De Desenvolvimento Local E Garantia De Segurança Alimentar E Nutricional. 165 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP. Campinas, 2008.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr**. 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.

VIANNA, R.P. T.; TERESO, M.J.A. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Rev Nutr**. Campinas, 13(1):41-49, jan./abr., 2000.

VIEIRA M.N.C.M. A prática do Programa de Alimentação Escolar do Município de Ribeirão Preto mediante a percepção dos usuários [dissertação]. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo; 1997.

CAPÍTULO 2 – A UTILIZAÇÃO DO “CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA” PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA E DO PNAE EM ARARAQUARA-SP

Fabiana FLORIAN

Vera Mariza Henriques Miranda COSTA

RESUMO

Políticas públicas abrangem programas e ações governamentais dirigidos à resolução de necessidades públicas determinadas. Uma das formas de analisá-las é por meio do “ciclo da política pública”, que apresenta diversos momentos interligados. No caso das políticas públicas sociais, são ações que determinam o padrão de proteção social, implementado pelo Estado e estão voltadas à distribuição de benefícios sociais, visando reduzir as desigualdades estruturais. No Brasil, Políticas Públicas com diversos enfoques têm sido formuladas e implementadas, visando correção de desigualdades sociais ou manifestações delas decorrentes. O objetivo deste artigo é analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), utilizando a ótica do “ciclo da política pública” para avaliação da fase de implementação e execução desses programas, em Araraquara-SP. Trata-se de identificar a dimensão temporal, os atores estratégicos e utilizar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação dos referidos programas. Foi desenvolvida revisão bibliográfica sobre políticas públicas, visando à utilização de referencial teórico e foram analisados, com abordagem e tratamento qualitativo, documentos e informações levantados junto às entidades responsáveis pela implementação dos programas, na esfera municipal. A pesquisa que deu suporte ao presente texto enquadra-se como teórico conceitual e documental, com objetivo exploratório. A avaliação do PAA e do PNAE, sob a ótica do “ciclo da política pública”, possibilitou, dentre outros resultados, compreender as razões do *gap* existente entre a formulação dos programas, em esfera federal, e sua implementação, em esfera municipal.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Políticas Públicas; Ciclo da Política Pública.

ABSTRACT

Public policies deal with programs and actions directed to solving certain public needs. One way to analyze them is through the " public policy cycle ," which features several interconnected moments. In the case of public social policies, these are actions which determine the pattern of social protection, implemented by the state, aiming at the distribution of social benefits in order to reduce structural inequalities. In Brazil, Public Policy with various approaches have been formulated and implemented, targeting at correcting social inequalities or expressions deriving therefrom. The objective of this paper is to analyze the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE), by using the perspective of "the public policy cycle" for both evaluating the implementation phase and implementing these programs in Araraquara-SP. Its purpose is to identify the temporal dimension and the strategic actors, as well as to use the criteria of effectiveness, efficiency and effectivity in the evaluation of these programs. A literature review on public policy, which used theoretical framework, was performed and documents and information, collected from entities responsible for the implementation of programs at the municipal level, were analyzed with qualitative approach and treatment. The research that supports this text is classified as conceptual theoretical and documentary, with an exploratory goal. The evaluation of the PAA and the PNAE under the perspective of "public policy cycle ", among other results, allowed us to understand the reasons for the existing gap between program formulation, at federal level, and its implementation, at municipal level.

Keywords: Food Acquisition Program (PAA); National School Feeding Program (PNAE); Public Policy; Public Policy Cycle.

1. INTRODUÇÃO

O PAA e o PNAE são dois programas com formulação como política em âmbito nacional e com implantação municipalizada.

O PAA foi criado em 2003, pela Lei nº10.696 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero. Apresenta as funções de política agrícola, centrada no abastecimento e a de política de assistência alimentar, com foco na segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome (BRASIL, 2003; GRISA, et al., 2009; FUSCALDI, 2010).

O PNAE, estruturado inicialmente nos anos 1950, passou por diversas reformulações (L'ABATE, 1988). Em 1994 ocorreu a descentralização do PNAE, transferindo para o município a responsabilidade da gestão da alimentação escolar (SANTOS et al., 2007). A Lei nº 11.947/2009 inovou a execução do programa ao estabelecer que 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar devem ser utilizados na compra direta da agricultura familiar (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; CORÁ e BELIK, 2011).

Assim, na primeira década do século XXI, o PAA e o PNAE, programas federais com ações locais de SAN e de fortalecimento da agricultura familiar, se conectam e possibilitam a formação de redes de inclusão social no âmbito municipal.

Nessa condição, PAA e PNAE têm sido objeto de estudo a partir de diferentes recortes, privilegiando aspectos geográficos, sociológicos, agronômicos, nutricionais, dentre outros (MATTEI, 2007; ANDRADE, 2013; ALMEIDA et al., 2008; TURPIN, 2008; SOUZA FILHO e BONFIM, 2013; BEZERRA et.al., 2013; ANTUNES e HESPANHOL, 2011; ROSA, 2013; GRANDO e FERREIRA,2013; STURION, 2005; SOARES, 2011; SILVA,2014; LEITE, 2005). Esses estudos analisam esses programas no contexto das políticas públicas, apesar de não se enquadrarem na área da Ciência Política. Cabe, neste sentido, referência especial ao trabalho de Leite (2005) que, mesmo não tendo sido realizado na área da Ciência Política, destaca-se por desenvolver análise tridimensional das políticas públicas municipais: dimensão institucional da política (*polity*), dimensão processual (*politics*) e dimensão material (*policy*).

Têm sido considerados temas relevantes para estudo na área de Políticas Públicas, as formas pelas quais os problemas são inseridos nas agendas governamentais, ou seja, como ocorre o processo de formulação de uma política pública, qual a participação dos diversos agentes no processo decisório, quais as dificuldades e

facilidades no processo de implementação, como ocorre processo de avaliação, entre outros.

Assim, a discussão sobre políticas públicas vem ganhando cada vez maior espaço nas agendas governamentais, requerendo a utilização de parâmetros e referenciais que viabilizem a melhor caracterização delas, em favor de sua maior transparência, bem como visando fornecer informações para a avaliação das ações de governantes nas diversas áreas de atuação.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), utilizando a ótica do “ciclo da política pública” para avaliação da fase de implementação e execução desses programas, em Araraquara-SP.

Trata-se de identificar a dimensão temporal e os atores estratégicos bem como utilizar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação dos referidos programas.

Sem a pretensão de aprofundar o debate no âmbito dos marcos teóricos analíticos para pesquisa em Políticas Públicas, foram selecionados apenas alguns referenciais, como subsídio para a avaliação dos programas PAA e PNAE, com foco na implementação das decisões e na caracterização de resultados em um caso específico.

O artigo foi desenvolvido partindo de revisão bibliográfica sobre políticas públicas, visando à utilização de referencial teórico para a análise dos dois programas: PAA e PNAE. Foram analisados, com abordagem e tratamento qualitativo, documentos e informações levantados junto às entidades responsáveis pela implementação dos programas, na esfera municipal. A pesquisa que lhe deu suporte enquadra-se como teórico conceitual e documental, com objetivo exploratório e foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para Seres Humanos da Faculdade de Ciências Farmacêuticas (FCF) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), em 05 de Agosto de 2011 sob o número CEP 05/2011.

2. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O PROCESSO DE POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas são desenvolvidas por meio de ações governamentais voltadas à resolução de determinadas necessidades públicas e estabelecem regras para mediar a relação entre o Estado e a Sociedade. Conforme seu foco podem receber

diversos enquadramentos, dentre os quais social e macroeconômico. As políticas sociais tratam de questões relacionadas à saúde, educação, habitação, assistência, emprego, alimentação, renda ou previdência. As macroeconômicas estão relacionadas à tributação, à moeda, ao câmbio e à indústria. Há, também, políticas públicas que podem ser classificadas como: científicas, culturais, agrícolas, agrárias e tecnológicas (GELINSK e SEIBEL, 2008).

O estudo das políticas públicas requer um duplo reconhecimento: de um lado, o reconhecimento da onipresença da política; de outro, da presença condicionante do Estado em relação à sociedade. É necessário partir da consideração básica de que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais; deve-se, também, levar em conta que por mais concentrado que seja o processo decisório, ele é condicionado por interesses ou expectativas sociais (LAMOUNIER, 1982).

A fim de atender a essa e a outras questões são apresentados a seguir diferentes conceitos formulados no decorrer do processo evolutivo do conceito de Políticas Públicas Sociais e de caracterização do processo de política pública.

Laswell, Simon, C. Lindblom e D. Easton ocupam a posição de “fundadores” na definição de políticas públicas (SOUZA, 2006; GIOVANNI 2009; FREY, 1999).

As obras clássicas “Poder e Sociedade”, de Harold Laswell (1936) e “O sistema político”, de David Easton (1965), traduzem a expressão *public policy*, como linha de ação, linha de conduta, ou ainda, linha política (GIOVANNI, 2009).

Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de promover diálogo científico/acadêmico com ações empíricas dos governos a fim de responder às questões sobre quem ganha o que, por que e que diferença faz.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), o que significa dizer que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão, interesse particular dos gestores públicos.

Lindblom (1981) questionou o racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.

Para Lindblom (1981) algumas questões importantes levantadas com relação ao processo decisório na política dizem respeito a como tornar as políticas mais efetivas, na solução concreta de problemas sociais e como tornar o processo decisório sensível ao

controle popular. Ainda segundo Lindblom (1981), um método bem aceito para conhecer as complexidades do processo decisório político consiste em separar a decisão política em seus componentes, analisando isoladamente cada um deles. Primeiro é estudado como surgem os problemas que implicam em decisão política, e como estas chegam à agenda das autoridades governamentais. Em seguida analisa-se como os agentes (os envolvidos) formulam os temas da ação governamental, como os administradores aplicam a política escolhida e, no término do processo, como essa política pode ser avaliada.

Easton (1965) definiu política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente de implementação. As políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

De acordo com as referências da ciência política, a literatura sobre “*policy analysis*” diferencia três dimensões da política, fundamentadas respectivamente na instituição, no processo e no material (FREY, 1999)

Para a caracterização dessas dimensões são utilizados os conceitos de *polity*, *politics* e *policy*.

O conceito de *polity* é utilizado com referência à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político administrativo; significa definir qual o papel do Estado e as condições do jogo político.

O conceito de *politics* é utilizado para o quadro da dimensão processual, tendo em vista o processo político, ou seja, a apresentação do jogo.

A dimensão material *policy* refere-se à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 1999).

No entanto, para melhor caracterização da gênese de determinados programas políticos, a fim de melhor entender as razões pelas quais o governo faz ou deixa de fazer alguma ação repercutir na vida dos cidadãos, se faz necessária uma investigação mais intensa nos processos político-administrativos. Foram desenvolvidos alguns modelos explicativos fundamentados na *policy arena*, *policy network* e *policy cycle*.

Policy arena refere-se aos espaços de configuração dos conflitos estatais, sociais ou entre as 2 esferas. Nesses espaços os atores sociais e grupos de interesse apresentam suas posições em um espaço político de conflito e consenso nas áreas de políticas (SOUZA, 2006).

As *policy network* ou redes de poder envolvem interações entre instituições e grupos na implementação de uma determinada *policy* (FREY, 1999). As redes de poder seriam o resultado da cooperação parcialmente estável, não hierárquica, entre as organizações que se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham normas e interesses. As regras, normas institucionais, os modos de operação derivados das instituições e as representações determinam a interação entre os atores de uma política.

A literatura sobre ciclo da política pública ou *policy cycle* tem adquirido progressiva importância nos estudos sobre políticas públicas. Trata-se de uma abordagem que trata a política pública como um processo cíclico que se desenvolve por etapas que correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e constituído por um processo dinâmico de aprendizado (FREY, 1999; O ciclo da política pública fornece o quadro de referência para a análise processual em que cada uma dessas etapas envolve atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que vão se afetando mutuamente (JONES, 1970).

O ciclo da política não é simples nem linear; é constituído por “redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política; e por ‘nós’ críticos” (SILVA e MELO, 2000, p. 14), que permitem continuamente o aprendizado

Podem ser encontradas etapas comuns a todas as propostas de políticas públicas que são as fases da formulação, da implementação e da avaliação. Essas fases envolvem momentos sucessivos, interligados e dinâmicos.

Os conceitos e as abordagens apresentados são todos eles aplicáveis na apresentação e na avaliação dos programas de política pública objeto de avaliação do presente artigo: PAA e PNAE. Assim, poderiam ser contempladas questões relacionadas: à racionalidade limitada das decisões (SIMON, 1957); à complexidade do processo decisório (LINDBLOM, 1981); à visão sistêmica de Easton (1965); às dimensões da Política, caracterizadas por meio da utilização dos conceitos de *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 1999). Todo esse instrumental analítico poderia ser detalhado e aplicado para a melhor compreensão dos processos de formulação e de implementação dos programas objeto desta avaliação.

Na elaboração deste artigo foi utilizado referencial teórico do ciclo da política pública, apenas para analisar as etapas de implementação e execução dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP. O ciclo da política pública foi considerado mais

adequado, por permitir a apreensão da implementação e execução dos programas objeto do presente estudo, no contexto dos diferentes momentos do processo.

3. FASES DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Frey (1999) sugere a distinção entre cinco fases: a) percepção e definição de problemas, b) formação de “agenda *setting*”; c) elaboração de programas e decisão, d) implementação de políticas e e) avaliação da política e a eventual correção da ação. As três primeiras fases se referem à formulação das políticas públicas. Assim sendo, tendo em vista o foco na implementação, apenas as duas últimas constituem objeto de atenção especial do presente trabalho.

Percepção e definição de problemas

Segundo Rua (2003), no momento em que uma demanda se expressa, pode ser apreendida como um problema político, podendo, assim, como um *input*, passar a figurar como item a ser incluído nas prioridades da agenda governamental. A partir desse momento, inicia-se o processo de formulação das alternativas em que são apresentadas as preferências dos atores, manifestando os seus interesses. Em função das preferências e das expectativas dos resultados de cada alternativa para solucionar o problema, os atores fazem alianças entre si e/ou entram em disputa, formando-se as arenas políticas com características específicas.

“Agenda setting”

Kingdon (1984) é um dos autores que propôs a separação das fases das políticas na agenda em: elaboração da agenda, especificação de alternativas, escolha de uma alternativa, implementação da decisão.

A agenda é o instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo; é o espaço disputado entre os diversos atores que fazem parte do jogo político, pois são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os “fazedores” escolhem ou são compelidos a escolher; implica na seleção de prioridades e fixação de restrições aos temas que alcançam efetivamente o processo político; é sensível às variações do processo político ao longo de diferentes períodos e conjunturas. (ROTHDEUBEL, 2006).

Elaboração de programas e decisão

Em um processo de decisão política as autoridades públicas têm à sua disposição uma série de alternativas e à medida que se reconhecem a existência de um problema a ser resolvido politicamente, podem ser tomadas algumas providências: legitimando sua importância e o inscrevendo na agenda pública, recusando-o, ou antecipando o problema e tomando medidas para resolvê-lo antes que sejam geradas demandas e exigências por parte de grupos sociais e políticos.

Há diferentes formas de “pensar” a solução para um *input* de demanda. Para Simon (1957) o modelo racional não é aplicável por várias razões: primeiro porque uma informação nunca pode ser completa acerca do problema bem como a escolha das possíveis alternativas; segundo, a capacidade intelectual e cognitiva do decisor e seus assessores para identificar soluções é variável e sendo possível que algumas soluções válidas se descartem porque não correspondem a seus valores e, terceiro, porque os critérios para apreciar e diferenciar as qualidades e as consequências das soluções, suas respectivas vantagens e desvantagens são poucas ou geralmente não têm grau de validade e de consenso em todas as áreas de aplicação.

Implementação de políticas

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores (RUA, 2003).

Essas ações compreendem o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política (SARAIVA, 2006).

No entanto, quando as políticas públicas são compartilhadas por governos, ligados a partidos que competem entre si, tende-se a produzir comportamento não cooperativo. Trata-se de um dado da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência das ações dos implementadores.

Segundo Frey (1999), essa fase refere-se particularmente ao fato de que, frequentemente, os resultados e os impactos reais de certas políticas não correspondem aos projetados na sua fase de formulação.

Alguns estudos da política pública tiveram origem ao constatar que algumas decisões tomadas para solucionar problemas concretos não os resolviam e, pelo contrário, às vezes os pioravam. Chamou-se então de *implementation gap*, a diferença, a

brecha existente entre a decisão e a realidade de sua aplicação ou a distância entre a teoria e a prática, pois as políticas públicas estão desenhadas, decididas e implementadas por atores sociais que são afetados positiva ou negativamente por elas.

As vicissitudes, os obstáculos à implementação de uma política pública estão associados a problemas de natureza variada. A descontinuidade político-administrativa, é um deles (SILVA e MELO, 2000). “Como garantir que um programa que começou em determinada administração possa ter uma avaliação consequente, que não seja ‘contaminada’ pela opinião, boa ou má, sobre os antecessores?” Ou, ainda, “De que forma a própria transição de uma administração para outra afetou a implementação do programa de maneira que influenciasse os seus resultados?” (LOBO, 1998, p.82).

Rua (2003) refere-se a estudos que indicam algumas pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita. Isso ocorre quando: o programa dispõe de tempo e recursos suficientes; há perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; há somente uma agência implementadora, que não dependa de outras agências para se obter sucesso, pois se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância.

Avaliação da política e eventual correção da ação

Na fase de *avaliação da política* são apreciados os programas já implementados no tocante a seus impactos. Trata-se de indagar os *déficits* de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir as consequências para ações e programas futuros (FREY, 1999).

Convém, nesse momento, deixar claro que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, ou seja, atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação. É um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar ações de indivíduos ou grupos. A este processo natural, assimétrico e instintivo, denomina-se avaliação informal (BELLONI et al., 2001).

Para Arretche (1998) ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política pública pode atribuir uma relação de causalidade entre um programa *X* e um resultado *Y*.

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho dos programas, é necessário definir medidas para aferir o resultado obtido (COSTA e CASTANHAR, 2002). Os principais critérios de avaliação são: eficiência, eficácia, efetividade,

sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário, equidade (COSTA e CASTANHAR, 2002; DRAIBE, 2001). Esses indicadores promovem a interpretação conjunta com vistas à correlação de etapas distintas da política pública - planejamento, desenvolvimento e execução (ALMEIDA, 2008).

Os indicadores mais comuns utilizados na literatura são: eficiência, eficácia e efetividade.

A *eficiência* diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Pode ser entendida basicamente como a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades)

A eficiência é alcançada através de procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema, tendo em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos.

Segundo Draibe (2001), a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre suas características e as qualidades dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro.

A avaliação de *eficácia*, segundo Arretche (1998), pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa, ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Dentre as formas de avaliação, a avaliação de eficácia é a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas, isso porque ela é certamente aquele mais factível e menos custosa a ser realizada.

Draibe (2001), considera que será mais eficaz aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação, ou seja, aquele em que predominam os fatores facilitadores de resultados em quantidade e qualidade máximas e em períodos mais curtos de execução.

Efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. Logo, a efetividade significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade que o programa atinge e os impactos esperados e os efeitos, previsíveis ou não (DRAIBE, 2001).

Segundo Arretche (1998; 2001), por avaliação de efetividade, entende-se a relação entre implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto, é seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas

condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Ainda segundo a autora, a maior dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise e, por essa razão, estudos confiáveis sobre a efetividade de um programa são difíceis e raros.

Embora exista certo grau de autonomia entre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, eles são conceitos inter-relacionados e interdependentes. Neste sentido, pode-se afirmar, por exemplo, que a “a eficácia, em função do resultado esperado, tem a possibilidade de maximizar a sua eficiência” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2001, p. 64).

Para Arretche (1998) a avaliação da eficiência é necessária e urgente de ser desenvolvida, por algumas razões: primeira, porque a escassez de recursos públicos exige maior racionalização do gasto. É feita referência ao caso do Programa Comunidade Solidária, no qual um dos objetivos mais importantes consistia na melhoria da gestão dos programas pré-existentes, tornando mais eficiente a prestação de serviços, sem aumentar substancialmente rubricas anteriores ao gasto. Em segundo lugar, para a autora, porque paralelamente à escassez dos recursos públicos, o universo populacional, a ser coberto pelos programas sociais, é de grandes proporções, a exemplo do programa de merenda escolar que deve alimentar diariamente 32 milhões de crianças. Assim, a eficiência no gasto se impõe e, de maneira negativa, a ineficiência implica na impossibilidade de oferta dessa fonte básica de alimentação a um grande número de crianças dela dependentes.

Para Cotta (1998) são vários os critérios para classificar as avaliações: o momento em que são realizadas; a procedência dos avaliadores; a natureza das questões a serem respondidas; e os aspectos da intervenção que são priorizados.

Especificamente quanto aos aspectos de intervenção do programa, há quatro tipos de avaliação. Além da avaliação de eficácia (ou de efeito) e a avaliação de impacto (ou de efetividade), há: a) Avaliação do plano e conceituação da intervenção, ou seja, investiga a pertinência formal e conceitual do programa ou projeto e; b) Avaliação do processo da intervenção, que corresponde ao acompanhamento da execução.

No caso de programas sociais, a avaliação de impacto (ou de efetividade) pode sofrer limitações que são próprias da natureza dos problemas a enfrentar. Uma delas é a questão dos efeitos produzidos pela intervenção governamental. Programas voltados à

distribuição de alimentos, numa estratégia de combate à fome, os resultados podem ser percebidos imediatamente, durante e/ou após a implementação (LOBO, 1998).

Segundo Faria (1998), em num programa de alimentação escolar pode-se avaliar, de um lado, a eficácia que responde a questões sobre os acertos do programa em sua fase de elaboração e implementação: população-alvo satisfeita, alimentos balanceados, custos adequados; qualidade controlada; procedimentos para implementação funcionando, dentre outros. Por outro lado, avalia-se a efetividade, respondendo às questões relacionadas ao alcance das metas, tais como: redução dos índices de desnutrição e de mortalidade; melhor desempenho escolar e elevação da estatura média dos estudantes.

Para Almeida (2008), a análise do PAA focando apenas suas metas e resultados quantitativos pode incorrer em apreciação parcial de sua significância. Portanto, tal procedimento deve sempre levar em consideração o aspecto qualitativo do resultado alcançado.

4. A UTILIZAÇÃO DE REFERENCIAIS TEÓRICO CONCEITUAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PAA E PNAE

Dada a relevância de Políticas Públicas de alimentação e nutrição, elas têm sido objeto de atenção de diversas perspectivas, contemplando sua relevância para a população beneficiada e para o ambiente em que se inserem, considerando, ainda, o contexto histórico e político em que se desenvolvem.

No Brasil, principalmente a partir de 2000, foram introduzidos vários programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito local: compra de alimentos dos agricultores familiares locais para a merenda escolar; banco de alimentos; restaurantes populares; feira do produtor; padarias populares; hortas comunitárias etc.. Esses programas estão promovendo ganhos que vão além do acesso à renda e a produtos e serviços específicos, o que significa dizer que camadas sociais marginalizadas da sociedade passaram a ter acesso a recursos básicos, anteriormente não disponíveis e passaram a participar da tomada de decisões que afetam suas vidas (TAKAGI, 2006; BARROS e TARTAGLIA, 2003).

Essas novas formas organizacionais transformam-se em alternativas para que os atores consigam que seus interesses sejam atendidos e alcancem recursos de maneira cada vez mais eficaz em articulação com políticas públicas.

Para Paulillo e Almeida (2011) uma rede de segurança alimentar formada localmente pode articular em torno de si um conjunto de empresas, associações de interesses, organizações não governamentais, cooperativas, agricultores, agências públicas estatais, prefeituras municipais, universidades, centros de pesquisas, dentre outros. São as redes políticas locais que podem conceber soluções de SAN de modo singular e específico em cada região.

Diversos estudos têm destacado a importância das relações sociais no interior das comunidades, sejam as relações familiares, cooperativas, associações, dentre outras.

O PAA tem sido objeto desses estudos sob várias perspectivas. São analisados desde os distintos graus de sua implementação, passando pelo conjunto de órgãos públicos federais, locais, movimentos sociais e ONGs que se articulam com esse programa (DELGADO, et al, 2005; GARNICA e SANTOS, 2006; ALMEIDA, et al, 2008; ALMEIDA, et al, 2010).

Convém mencionar que independente do status da área de conhecimento, do tipo de estudo implementado, o objetivo da avaliação dos programas sociais é aprimorar sua capacidade de oferecer adequada atenção aos cidadãos e desta forma, a avaliação é parte essencial da formulação e implementação dos progressos sociais, contribuindo para seu aperfeiçoamento (FARIA, 1998).

Conforme Draibe (2001) em cada política ou programa é possível identificar sua estratégia de implementação, constituída por decisões acerca de característica ou dimensões de processo, tais como dimensão temporal, atores estratégicos, estágios pelos quais se desenvolverá a implementação, entre outros.

Considerando-se as várias dimensões da política (*polity*, *politics* e *policy*), algumas aplicações podem ser feitas, no caso da caracterização dos programas estudados, lembrado que *polity* abrange ações que seguem o direcionamento do governo vigente e *politics* e *policies* diz respeito a aquelas que transcendem os governos.

É nesse último conjunto que se enquadra o PNAE, pois independente de mudanças de governo, o Programa continuou sendo desenvolvido, nos últimos cinquenta anos. (STURION, 2002; TAKAGI, 2006; BELIK e CHAIM, 2009; CORÁ E BELIK, 2012).

O programa da alimentação escolar é um dos que, entre as várias ações, se desdobra a política social. Dentro de cada programa há vários projetos. Segundo Draibe (2001) a descentralização do programa da merenda escolar pode ser vista como uma unidade ainda menor de ação dentre outros projetos que integram a alimentação escolar.

5. A UTILIZAÇÃO DE REFERENCIAIS TEÓRICO CONCEITUAIS NA ANÁLISE DO PAA E DO PNAE EM ARARAQUARA-SP

A utilização do ciclo da política pública viabiliza explicar a interação entre ações, ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro.

Pode-se, assim observar a estrutura hierárquica dos programas determinada pela autoridade central (secretário municipal das secretarias da agricultura e da educação) ao induzir os agentes implementadores (gerentes, supervisores, técnicos, agrônomos, nutricionistas, agentes sociais), a colocar em prática objetivos e estratégias para a execução da política pública. Além da autoridade central e dos agentes implementadores, os parâmetros de tempo e de recursos (recursos humanos, financeiros, equipamentos, serviços de transporte etc) são decisivos para implementação da política.

Independente de como são financiados os programas (PAA e PNAE) é importante observar se os recursos chegam onde devem chegar e, se os prazos são adequados. Pelas características dos programas voltados a área de alimentação, os efeitos produzidos pela intervenção governamental são percebidos num curto espaço de tempo logo após a implementação.

No PAA, os atores estratégicos que sustentam o programa são: os agricultores familiares - fornecedores, entidades sociais e educacionais – beneficiários, gestores, técnicos, extensionistas, Conselho Rural, Conselho Operativo Fome Zero de Araraquara (FZA), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN) – implementadores e executores da política.

No PNAE, os atores estratégicos são de um lado, os escolares, beneficiários do programa e, de outro, gestores, técnicos, merendeiras, diretoras das unidades escolares, representantes do Conselho da Alimentação Escolar, responsáveis pela implementação e execução das ações e programas.

Um conjunto de ações e/ou programas voltados à área de alimentação - programa soja é saúde, programa alimentos especiais, programa criança na balança, programa suco de laranja na merenda, programa pró-estrada, programa direto do campo - já existentes no município vieram fortalecer a implementação do PAA. No entanto, ao longo dos anos, alguns programas foram extintos. A criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), do Conselho Operativo Fome Zero de

Araraquara (FZA) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foram necessários para dar início ao PAA.

A implementação do PAA em Araraquara, foi desenvolvida no decorrer de dois convênios (2004-2008 e 2010-2012) e permitiu caracterizar as especificidades desse processo.

Durante o primeiro convênio (2004-2008), as iniciativas para a implementação do programa estavam voltadas para alavancar ações de segurança alimentar (SA) no município mediante a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e a distribuição dos alimentos aos segmentos sociais com vulnerabilidade biológica e social. Outras iniciativas estavam voltadas para: capitalização do agricultor familiar; fortalecimento da infraestrutura para o comércio atacadista do produtor familiar; organização da logística de escoamento da produção familiar; fomento ao associativismo entre produtores; promoção de educação alimentar através do fomento do consumo de frutas e verduras entre os mais vulneráveis; fortalecimento de ações intersetoriais com a participação do FZA, COMSAN como instâncias políticas integradoras, entre sociedade civil e governo, da política pública de segurança alimentar.

Quanto ao sistema de pagamento foram necessários alguns ajustes na legislação federal para se adaptar às especificidades do programa: a normativa convencional de requisição, reserva de dotação e posterior empenho, não se aplicavam ao funcionamento deste convênio, uma vez que, neste programa a quantidade de alimentos a ser adquirido não é pré-estabelecida e depende da sazonalidade e disponibilidade da produção. O Decreto Municipal nº 8102/2004, que autorizou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico a adotar o Sistema de Adiantamento de Recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos, perdurou até 2006 para que fossem feitas as devidas adequações tanto dos produtores quanto do sistema contábil da prefeitura municipal.

Em 2007, a criação do Banco de Alimentos e a central de pré-processamento obtidos por meio do convênio com a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) foram fundamentais para operacionalização segura e adequada dos alimentos, além dos desdobramentos da Feira do Produtor e de Integração e do projeto Pró-Orgânico.

Ainda nessa primeira fase do convênio, uma gestora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi responsável por acompanhar o convênio. Na visita foi relatado que dentre outras que:

As condições de funcionamento do Projeto CDLAF, em Araraquara, permitem comprovar a eficiência da equipe no acompanhamento da produção (junto ao agricultor) e na execução das compras e distribuição dos alimentos, mas ainda não permitem comprovar a eficácia junto à população beneficiária, com vistas a garantir a segurança alimentar e nutricional[...]. Destaca-se a rapidez na recepção e distribuição dos alimentos bem como o pagamento aos agricultores, realizadas em um único dia, impedindo o desperdício de tempo (dos produtores) e dos alimentos nessa fase de distribuição. Também merece destaque a dedicação dos voluntários do Fome Zero, que auxiliam na distribuição dos alimentos às entidades cadastradas.

Nem sempre todos os atores envolvidos possuem entendimento claro acerca das metas da política e de sua natureza. Apesar de orientações de técnicos e agrônomos há agricultores familiares que ainda desconhecem o programa e têm dúvidas sobre ele. As informações são restritas às quantidades entregues e à data do pagamento.

Também é observado um distanciamento entre a teoria e a prática por conta de que as respostas dos agentes implementadores dependem de muitos fatores, tais como: o entrosamento entre formuladores e implementadores, a compreensão da política, o conhecimento de cada fase do processo e da quantidade de mudança envolvida com a nova política.

A descontinuidade político-administrativa foi um dos obstáculos que marcaram a implementação da segunda fase do PAA. Em 2009, com a mudança de governo, assumindo outro partido político, houve alterações político administrativas, impactando os programas na fase seguinte do ciclo de política pública. Foi criada nova secretaria, nova coordenadoria, houve a substituição de gerentes e secretários em cargos de comissionamento. Também houve interrupção do programa, prejudicando um conjunto de entidades socioassistenciais e educacionais que recebiam os alimentos dos agricultores, pois o município aguardava a liberação de recursos para o convênio seguinte, ou seja, para a implantação da segunda fase do PAA.

Pelo bom desempenho do programa e pelo cumprimento de metas estabelecidas pelo MDS, o município foi beneficiado com um aditivo de 50% do valor do convênio, o que permitiu um conjunto de ações. Foi ampliado o banco de alimentos levando à expansão da capacidade de atendimento aos agricultores familiares do município e região e à distribuição dos gêneros alimentícios às entidades sociais, incluindo o restaurante popular e, ocasionalmente, as unidades escolares.

O novo marco legal do PNAE, em 2009, que obriga as prefeituras a adquirirem dos agricultores no mínimo 30% dos gêneros alimentícios para a merenda escolar teve início, em Araraquara, em 2012. A Secretaria Municipal da Agricultura ficou

responsável pela aquisição dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares, mas em pouco tempo o município não conseguiu manter o atendimento aos escolares porque os alimentos não atendiam aos critérios estabelecidos pela Lei nº11.947. Os principais entraves relacionaram-se à falta de padronização e de periodicidade na entrega dos alimentos. Essa situação favoreceu a entrada de empresa terceirizada, para complementar o fornecimento de alimentos.

Em 2013, há novamente interrupção do PAA, mas por motivos de denúncia de desvio de recurso do programa. Com o bloqueio do programa, foram afetadas entidades e os agricultores familiares. Uma dos focos do programa é a garantia da produção para beneficiamento de entidades sociais.

No primeiro convênio, o número de produtores beneficiados pelo programa não atingiu a meta prevista devido a fatores estruturais como a falta de recursos financeiros para o plantio o que resultou na existência de um número elevado de agricultores dos assentamentos rurais que apesar de possuírem os requisitos necessários para participar do programa (Declaração de Aptidão ao PRONAF), não possuíam a produção em seus lotes para fornecer alimentos ao programa, dada as dificuldades de financiamento junto ao Banco do Brasil, incapacidade técnica e desinteresse.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do processo de implementação das Políticas Públicas de alimentação e nutrição- PAA e PNAE- em Araraquara-SP, a partir da ótica do “ciclo da política pública”, detalhando eficiência, eficácia e efetividade dos programas, permitiu considerações de diversas ordens.

O referencial teórico mostrou-se adequado, permitindo caracterizar e delimitar momentos e principais atores estratégicos envolvidos no ciclo de implementação do PAA e do PNAE, bem como identificar parâmetros relevantes para avaliação do processo de implementação de políticas públicas.

Viabilizou identificar e compreender o *gap* existente entre a formulação e a implementação dos programas estudados, no âmbito do município objeto da investigação. Apesar da incorporação da “vontade política” emanada da esfera federal pela municipal, a falta do “saber técnico”, em termos de produção e gestão constituiu um obstáculo a implementação dos programas a partir de suas propostas.

Possibilitou detectar: a importância do conhecimento da natureza das metas e da política para a implementação dos programas, viabilizando, dentre outros, solicitação de adaptações e aditivos; a constatação do grau de influência da descontinuidade político administrativa na execução dos programas, com interferência sobre a designação de executores e recebimento de dotações.

Foi possível identificar a relevância da presença de pré-condições necessárias para a implementação do programa de forma a que esse processo esteja o mais próximo possível dos objetivos e metas explicitados em sua formulação, tais como: convergência de ações entre agentes sociais e entidades envolvidas; conhecimento e participação nas decisões; competência técnica e “vontade política dos gestores”; comunicação e articulação entre as entidades gestoras, no processo de implementação dos programas.

Há, de fato, segundo Arretche (2001) uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica em que *a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa.*

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L.M de M. C. ; FERRANTE, V.L.B.; PAULILO, L.F. Rede de Segurança Alimentar de Forte Coesão Social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos(PAA) no Município de Araraquara-SP. **Revista Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 12, n. 3, p. 370-385, 2010.

ALMEIDA, L.M de M. C. ; GOMES, T.P.; BERGAMASCO, S. M.; PAULILO, L.F. Segurança Alimentar E Agricultura Familiar: Análise Dos Programas Municipais De Araraquara-SP. **Revista Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Rio Branco, 21p., 2008.

ARRETCHÉ, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.42-56p. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.224p.

ARRETCHÉ, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. 29-38. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais, 1998.

BARROS, M.J.C.; TARTAGLIA, J.C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Rev. Alimentos e Nutrição**, v.14 (1), p.109-121,2003.

BELIK, W.; CHAIM, N.A. O Programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência, administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev de Nutr**, 22(5): 595-607, set./out., 2009.

BELLONI, I., MAGALHÃES, H. de, SOUSA, L. C. de. **Metodologia de Avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 2ª ed.v.75. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Lei n. 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. DOU, 03.07.2003.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar, Histórico. [internet]. 2009b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>.

BRASIL. Lei n.11.947 de 16 de julho de 2009a. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica. DOU de 17.06.2011.

BRASIL. Programa Aquisição de Alimentos. s/d.a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 03 mar.2011.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal do governo. **Rev Ciência Saúde Coletiva** (on line), 2009, v.14.n.13.p.851-860.

CORÁ, M.A.J. ; BELIK, W. **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.104p.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos**: desafios conceituais e metodológicos. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Portugal, 2002.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Texto de Discussão, **IPEA**, 2005, 29p.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. 13-42pg. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. 224p.

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

FARIA, R.M. Avaliações de Programas Sociais: evoluções e tendências.41-50 p. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais, 1998.

FREY, K. **Análise de políticas públicas:** algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. Florianópolis: PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n.18, set.1999.

FUSCALDI, K. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do programa de aquisição de alimentos-PAA. **Sociedade e Desenvolvimento Rural** on line,v.4,n.1-jun.2010.

GARNICA, L.A.; SANTOS, F.L. Políticas públicas descentralizadas para o desenvolvimento regional da agricultura familiar: um estudo de caso. **Ver Inf Econômicas**, SP, v.36, n.10, out. 2006.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. Formulação de Políticas Públicas: questões metodológicas relevantes. **Rev de Ciências Humanas**. Florianópolis: UFSC, v.42, n.1 e 2, abr. e out.2008. 227-240p. Disponível em: 14581-44955-1-PB.pdf

GIOVANNI, D.G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa** n.82, Campinas: UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP, 2009.

GRISA, C.; SCHIMITT, C.J.; MATTEI, L.F.; MALUF, R.S.;LEITE, S.P.**O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva:** apontamentos e questões para o debate. Retratos de Assentamento. Araraquara: n.13, 2010.32p

JONES, C. *Introducion to the study of public policy.* Belmont, CA: Wadsworth, 1970.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies.* Boston: Little Brown Pulishing, 1984.

L'ABBATE,S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I período de 1940-1964. **Rev. Nutr. PUCCAMP**, Campinas, v.1,n.2,p.87-138,jul-dez, 1988.

LAMOUNIER, B. Análise de Políticas Públicas: quadro teórico-metodológico de referência. (mimeo).1982.

LASWELL, H.D. *Politics: who gets what, when, how.* Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, J.P. A. Políticas Municipais de Segurança Alimentar: o caso do município de Campinas-SP. Dissertação. Mestrado em Engenharia Agrícola. 115f. UNICAMP. Campinas, 2005.

LINDBLOM, C.E. **O processo de decisão política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais- algumas questões para reflexão. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez – Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. **Cadernos do CEAM (UnB)**, v.07, 2007.

PAULILLO, L.F., ALMEIDA, L.M.de C. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Rev de Gestão de Produção**. v.18.n.4.São Carlos.2011.p.853-868.

ROSA, F.A. Políticas Pública e agricultura: os casos do PNAE e PAA no município de Rio Claro-SP/Brasil. XIV *Encuentro de Geografos de America Latina: recuento de saberes territoriales e latino-americanos*, 2013, Lima, Peru. Anais do XIV EGAL, 2013.

ROSSI, F.R.; SOUZA FILHO, H.M. de. Os impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar de São Carlos, na produção vegetal, na comercialização e na renda dos produtores familiares beneficiários. XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. ENEGEP. Bento Gonçalves, RS, 15 a 18 de outubro de 2012.

ROTH DEUBEL, A.N. **Políticas Públicas-Formulación, Implementación y Evaluación**. 5ª ed. Bogotá, Colômbia: Aurora, 2007. 232p

RUA, M.G. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. 2003. Disponível em: [http://<vsites.unb.br>](http://vsites.unb.br) Acesso em 20 abr.2011.

SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P.; SANTANA, L.A.A.; HENRIQUE, F.C.S.; MAZZA, R.P.D.; SANTOS, L.A.; SANTOS, L.S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23 (11), p.2681-2693, nov. 2007.

SARAIVA, E. **Política Pública**: dos clássicos às modernas abordagens. Coletânea. v.1.SARAIVA, E. ; FERRAREZI, E. (Orgs). Brasília: ENAP,2006.

SILVA JUNIOR, S.I. Avaliação de Programa Nutricional Municipalizado: estudo do uso do leite de soja em Américo Brasiliense - SP. 1995. Dissertação (Mestrado em Alimentos e Nutrição) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 1995.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. de O. processo de implementação de política pública no Brasil: característica e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudos de Política Pública- NEPP. UNICAMP. Caderno n.48. 2000.

SILVA, S. P.A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Texto para Discussão nº 1.953. Rio de Janeiro: 2014.82p

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

SOARES, P. Análise Do Programa de Aquisição de Alimentos na Alimentação Escolar Em Um Município De Santa Catarina. Programa De Pós-Graduação Em Nutrição.

Dissertação em Nutrição. 240f. Florianópolis: Universidade Federal De Santa Catarina, 2011.

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

STURION, G.L. Programa de alimentação escolar: avaliação e desempenho em dez municípios brasileiros (tese). Campinas: Universidade Estadual de Campinas: 2002.

TAKAGI, M.A. Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios (tese). Campinas: Universidade Estadual de Campinas: 2006.

CAPÍTULO 3- PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO EM ARARAQUARA-SP

PERCEPTION OF SOCIAL ACTORS ON PROGRAMS IN FOOD AND NUTRITION IN ARARAQUARA-SP

Fabiana Florian, Vera Mariza H.de Miranda Costa, Maria Sylvia C. de Barros

RESUMO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são programas federais de política pública, com implementação municipal e integram política de segurança alimentar e política agrícola. O PNAE, criado em 1955, com foco na alimentação de escolares, foi reformulado, em 2009, instituindo utilização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, na compra direta da agricultura familiar. O PAA foi criado em 2003, com funções de política agrícola e de política de segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, este artigo tem por objetivo caracterizar a percepção de atores sociais de três grupos de participantes dos programas – gestores, agricultores familiares e entidades beneficiárias - sobre o PAA e o PNAE, implantados em Araraquara-SP. Foi utilizada a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), para levantamento, organização e tabulação de dados qualitativos, de natureza verbal, obtidos por entrevistas. Foram registradas avaliações positivas, críticas e sugestões, por parte dos *stakeholders*, expressando conhecimento e interesses diferentes, de acordo com sua posição nos programas. Pôde ser detectada necessidade de ações para melhor atuação dos programas e desempenho dos atores.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Discurso do Sujeito Coletivo; *Stakeholders* .

ABSTRACT

The Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE) are public policy federal programs, with local implementation, and integrate food security and agricultural policies. PNAE, created in 1955 focusing on school children feeding, was redesigned in 2009, thus establishing the use of resources from the National Fund for Education Development in the direct purchase of food from family farming. The PAA was established in 2003, with functions of agricultural policy, and food security and nutrition policies. In this context, this article aims at characterizing the perception of social actors from three groups of program participants - managers, farmers and beneficiaries – on the PAA and PNAE implanted in Araraquara-SP. The methodology of Collective Subject Discourse (CSD) was used as means of survey, tabulation and organization of qualitative data, which was obtained by interviews, due to its verbal nature. Positive evaluations, criticisms and suggestions were recorded from stakeholders expressing different knowledge and interests, according to their position in the programs. A need for action to a better performance of the programs, as well as to the performance of the involved actors, was detected.

Keywords: Food Acquisition Program; National School Feeding Program; Collective Subject Discourse; Stakeholders.

1.INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são programas federais de política pública, com implementação municipal e ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população. Tem como foco a agricultura familiar e o acesso à alimentos e objetivam concretizar o Programa Fome Zero – PFZ (BRASIL, 2010; MALUF, 2007).

O PAA, instituído pelo Art. 19 da Lei Federal nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto 7.775/2012, promove a inclusão social e econômica no meio rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar, através da compra de alimentos dos agricultores portadores da Declaração de Aptidão (DAP) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa vem sendo executado nas unidades da federação e nos municípios, em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A compra é realizada com dispensa de licitação, a preços praticados nos mercados regionais, com um limite máximo por DAP. Esses alimentos são direcionados para redes socioassistenciais e educacionais, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, bancos de alimentos e famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2003; BRASIL, 2012). Assim, sua contribuição se manifesta tanto da perspectiva da oferta de alimentos quanto da geração de renda, garantindo poder de compra.

O PNAE, implantado em 1955, é o mais antigo programa de alimentação e nutrição com vigência ininterrupta no país (BRASIL, 1955). Objetiva contribuir para a evolução do rendimento escolar e para a formação de práticas alimentares saudáveis, através da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais de escolares, durante o período letivo e de ações de educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2009a).

A Lei Federal nº11.947/2009 preconiza que no mínimo 30% do repasse do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja direcionado para a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares (BRASIL, 2009b).

Com diferentes enfoques, com o objetivo de analisar a concepção e avaliar a implementação desses programas em diversas localidades, caracterizando a gestão deles e seus resultados apontando aspectos positivos, negativos ou que necessitam de modificações (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005; SOUZA FILHO e

BONFIM, 2013; PEIXINHO, 2013; SARAIVA et al., 2013; CORÁ e BELIK, 2012; ALMEIDA, et al. 2006; ANTUNES e HESPANHOL, 2011; REAL e SCHNEIDER, 2011; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; VIEIRA e GROSSI, 2000; SILVA, BACCARIN, ALEIXO e FILIPAK, 2013; ROSA, 2013; ROSSI e SOUZA FILHO, 2012; GRANDO e FERREIRA, 2013; MATTEI, 2007).

Nesta direção, foi desenvolvida investigação sobre a implementação desses programas no município de Araraquara-SP, um dos primeiros a implantar o PAA, em 2004. O município e seu entorno abrigam diversos assentamentos de Reforma Agrária, gerando produção que se enquadra nas características da produção familiar. O município também dispõe de experiência no fornecimento de alimentação escolar, de forma descentralizada, desde os anos 80, durante a gestão estadual de Franco Montoro (1983-1987). Por esta razão, constitui um *locus* privilegiado para avaliar a postura dos *stakeholders*, assim designados os agentes que direta ou indiretamente afetam ou são afetados pelos programas analisados.

Os diversos estudos sobre o PAA e o PNAE em municípios brasileiros, têm sido desenvolvidos como presente, com enfoque qualitativo. No entanto, o recorte desenvolvido na investigação que deu suporte a este artigo, diferencia-se dos demais por utilizar métodos e técnicas preconizados pelo Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

O DSC está fundamentado em um recurso metodológico que permite o resgate, a descrição e o tratamento das opiniões de coletividades de maneira quali-quantitativa (LEFEVRE e LEFEVRE, 2005a). Essa forma de investigação foi proposta tendo em vista suas potencialidades na captação da avaliação de atores, agentes sociais e demais *stakeholders*, envolvidos em atividades diversas, inclusive em políticas da área de saúde (LEFEVRE e LEFEVRE, 2009; MOTTA, MELO e PAIXÃO, 2012; FRANÇA, PESSOTO e GOMES, 2006; LEFEVRE e LEFEVRE, 2006).

Como ponto de partida da investigação colocou-se a seguinte questão: em que medida a identificação das percepções dos atores envolvidos - gestores ou participantes/beneficiários - em programas e ações de políticas públicas, na condição de partes interessadas (*stakeholders*), pode contribuir para possíveis intervenções, visando à consecução dos resultados esperados desses programas e dessas ações?

Neste sentido, este artigo, além de caracterizar o PAA e o PNAE, tem o objetivo de conhecer a percepção de diferentes grupos de atores sociais - gestores, agricultores familiares e beneficiários - sobre esses dois programas implantados em Araraquara-SP, utilizando metodologia do DSC.

A pesquisa que deu suporte ao presente trabalho foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para Seres Humanos da Faculdade de Ciências Farmacêuticas (FCF) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), em 05 de Agosto de 2011 sob o número CEP 05/2011.

2. METODOLOGIA

No que diz respeito ao enquadramento metodológico da pesquisa, considerando a estratégia de recorte da realidade, trata-se de um estudo de caso (YIN, 2005). Quanto aos objetivos, é descritiva, pois apresenta os programas e a percepção destes pelos *stakeholders*. Quanto a coleta de dados, é bibliográfica, documental e de campo. Considerando a utilização dos resultados, é aplicada (GIL, 2008). Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, com tratamento qualiquantitativo, possibilitando apreender, com enfoque qualitativo, a percepção de indivíduos e de grupos e de modo integrado quantificar essas manifestações (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012).

A Teoria da Representação Social e o Discurso do Sujeito Coletivo (DSC)

A metodologia do DSC é uma proposta de levantamento, organização e tabulação de dados qualitativos, de natureza verbal, obtidos por meio de depoimentos (LEFEVRE e LEFEVRE, 2005a; LEFEVRE e LEFEVRE, 2005b). Tem como fundamento a Teoria de Representação Social e postula que os indivíduos vivem em sociedade, compartilham ideias, crenças, valores, representações e opiniões, que são externos a eles, e que essas representações podem ser expressas sob a forma de discursos (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012; VASCONCELOS, 2013).

Conforme Minayo (1995), o termo Representação Social (RS) foi cunhado por Moscovici, nos anos 60 e representou uma nova forma de entendimento das relações dos indivíduos com a sociedade, em termos de construção de significados, manifestação em falas, atitudes e condutas que se institucionalizam e se rotinizam.

Para Lefèvre e Lefèvre (2005a), criadores da metodologia e das técnicas do DSC, as representações sociais são esquemas sóciocognitivos dos quais as pessoas lançam mão para emitirem, no cotidiano de suas vidas, juízos ou opiniões, que são condições necessárias para viver e se comunicar em sociedades complexas (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012).

O DSC é produzido extraindo-se de cada um dos depoimentos as quatro figuras metodológicas propostas pelos autores: (a) as Expressões Chave -ECHs, que são trechos ou transcrições literais do discurso que devem ser sublinhadas pelo pesquisador e que revelam a essência do depoimento ou, mais precisamente, do conteúdo discursivo dos segmentos; (b) as Ideias Centrais- ICs que revelam e descrevem de maneira precisa o sentido de cada um dos discursos analisados e de cada conjunto homogêneo de expressões-chave, que vão dar surgimento, posteriormente, ao DSC; (c) as Ancoragens -ACs, que descrevem as ideologias, os valores, as crenças presentes no material verbal das respostas individuais ou das agrupadas, sob forma de afirmações genéricas destinadas a enquadrar situações particulares; e (d) os DSCs, propriamente ditos, que são as reuniões das ECHs presentes nos depoimentos, que tem ICs e/ou ACs de sentido semelhante ou complementar. As ECHs de sentido semelhante formam depoimentos coletivos redigidos, na maior parte das vezes, na primeira pessoa do singular, com a finalidade precípua de marcar, expressivamente, a presença do pensamento coletivo na pessoa de um Sujeito e de um Discurso Coletivo. É como se todos falassem como se fossem (ou por meio de) um só.

Essa metodologia permite, ao final, construir uma série de DSCs, ou seja, de discursos síntese, que reúnem, em si, as Expressões Chave. Trata-se de um “eu” que, ao mesmo tempo em que sinaliza a presença de um sujeito individual do discurso, expressa uma referência coletiva na medida em que fala pela ou em nome de uma coletividade.

A opinião que emerge do DSC apresenta dupla pertinência: qualitativa e quantitativa (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012). É uma *soma qualitativa*, na medida em que a agregação dos elementos que a compõem não configura uma dada coleção de discursos iguais (ou equalizados), mas uma “qualidade de discurso, que é qualidade porque a referida agregação permite individualizar um determinado sentido, que corresponde a uma dada representação social”. Tal fusão destina-se a viabilizar, metodologicamente, o pensamento como sujeito/objeto.

A metodologia do DSC prevê a utilização do software do DSC, o programa Qualiquantisoft[©] (Qualiquantisoft ; IPDSC), que permite ao pesquisador realizar com maior segurança e eficiência o alcance das pesquisas qualitativas de opinião, que tenham como base depoimentos (LEFEVRE e LEFEVRE, 2012).

Pesquisa de campo: universo da pesquisa e perfil dos entrevistados

A pesquisa de campo foi desenvolvida no Município de Araraquara, entre os meses de setembro de 2011 a junho de 2013, por meio de observação direta, análise de documentos e realização de entrevistas.

Foram realizadas 78 entrevistas, com atores sociais de três grupos envolvidos ou relacionados com os programas objeto da pesquisa: gestores, beneficiários (entidades socioassistenciais e educacionais) e agricultores familiares, atuando junto aos programas, em 2012.

No grupo designado como gestores, de um total de 20 vinculados aos programas estudados, foram realizadas 14 entrevistas com: a) atores sociais com vinculação com a administração dos programas; b) colaboradores para melhoria de desempenho dos programas; c) fornecedor para a “concretização” das metas estabelecidas. Enquadram-se no primeiro caso secretários e gerentes de Secretarias Municipais envolvidas (Agricultura e Educação), totalizando dez participantes. No segundo caso estão incluídos: um pesquisador vinculado ao Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR), que desenvolve pesquisa acadêmica em assentamentos rurais, objetivando o melhor desempenho das Políticas Públicas voltadas a esse grupo; um gerente de Fundação, que tem por função o planejamento e a execução das políticas agrária e fundiária no âmbito do estado de São Paulo; um assessor de agricultura para Araraquara e região, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), encarregado de contribuir com melhorias para o desempenho de produtores e dos próprios programas; e um gerente de fornecedora de alimentos ao programa, responsável pela venda do percentual não atendido pelo fornecimento realizado pelos produtores familiares.

No grupo dos agricultores familiares foram realizadas 35 entrevistas. Havia em 2012, no município e em seu entorno, 258 fornecedores de alimentos cadastrados no PAA. Destes, 206 assentados da Reforma Agrária, sob a coordenação do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e os demais produtores familiares sem vinculação com os programas de assentamento.

No grupo dos beneficiários, do total de 51 foram realizadas 29 entrevistas com representantes de: creches, pré-escolas e escolas públicas; entidades cadastradas no Programa Fome Zero de Araraquara (FZA), classificadas como entidades beneficentes, religiosas, de amparo aos portadores de necessidades especiais, de amparo às mulheres/mães, de amparo aos idosos, associações de moradores/comunitárias,

hospitais, abrigos/albergues/casas de passagem, cozinha comunitária, restaurante popular. Foram entrevistados: diretores ou membros de diretoria; presidentes; gerentes e assistentes administrativos; coordenadores pedagógicos, psicólogos; nutricionistas; assistentes sociais.

A amostra do grupo dos agricultores familiares foi aleatória, em função da disponibilidade deles. Quanto aos outros dois grupos, buscou-se atender à totalidade dos envolvidos, não sendo entrevistados apenas os que não aceitaram conceder a entrevista. A opção de entrevistar todos os sujeitos desses dois grupos se deu pela diversidade de seus componentes e por se tratar de um universo relativamente pequeno.

No caso dos gestores e das entidades beneficiárias, as entrevistas foram realizadas nos locais de desenvolvimento das atividades. Algumas entrevistas do grupo das entidades beneficiárias foram realizadas após reunião do Conselho Operativo do FZA. Os locais para as entrevistas com agricultores familiares foram: Secretaria Municipal da Agricultura, Feira do Produtor e Assentamentos Bela Vista e Monte Alegre. Nos assentamentos também foram entrevistados presidentes de Associações de Moradores, do Centro de Desenvolvimento e Integração Rural (CEDIR) e do Centro do Desenvolvimento Comunitário (CDC).

As entrevistas, em sua maior parte, foram agendadas por telefone e realizadas pessoalmente, pela responsável pela pesquisa. Cada ator foi informado sobre os objetivos do estudo, a importância da gravação dos depoimentos, o sigilo em relação a todos os depoimentos e a liberdade de recusar-se a participar da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo. Foi feita a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e solicitada a assinatura de concordância do entrevistado. Para aqueles que não concederam autorização para a gravação, o registro do depoimento foi feito por escrito. A duração média de cada entrevista foi de quarenta minutos.

Foram feitas duas perguntas abertas para conhecer as percepções dos atores sociais sobre os programas PAA e PNAE em Araraquara-SP:

1. Qual o seu conhecimento com relação ao PAA e ao PNAE?
2. Como esses programas, em sua opinião, têm contribuído para você? (considerando a posição ocupada pelo entrevistado).

3. ORGANIZAÇÃO, APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS QUALIQUANTITATIVOS

Conforme sistemática estabelecida por Lefèvre e Lefèvre (2005a, 2005b, 2012) foi feita a transcrição das entrevistas gravadas, a leitura de seus resultados e foram destacadas as expressões chave (ECHs) dos diferentes atores sociais. Posteriormente, categorizaram-se as ECHs, segundo as Idéias Centrais (ICs) e foram construídos os DSCs.

A partir da primeira questão: “Qual o seu conhecimento com relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?” foram categorizadas 7 ICs apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese quali quantitativa das representações sociais sobre conhecimento dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP

Categorias	Idéias Centrais (IC)	Resultado
A	Conhecimento e avaliação dos programas	20,90%
B	Desconhecimento dos programas	16,48%
C	Crítica e questionamento aos programas	16,46%
D	Fortalecimento da agricultura familiar: produção e renda	15,94%
E	Promoção de alimentação saudável	13,74%
F	Conhecimento profundo dos programas: legislação/histórico	10,99%
G	Contribuição para ajuda dos mais necessitados	5,49%

Fonte: Dados da pesquisa.

Para cada IC foram identificados os percentuais de participação dos entrevistados.

A avaliação e a discussão das ICs foram desenvolvidas sem contemplar a ordem de representatividade, crescente ou decrescente. O aprofundamento da análise foi norteado pelo significado do discurso, para o conhecimento da realidade estudada, tendo em vista sua contribuição em termos de percepção e de recomendações para a melhor atuação desses programas e o melhor desempenho dos atores envolvidos.

A IC ***“conhecimento e avaliação dos programas”***, constitui a IC com maior prevalência, abrangendo 20,9% de participação.

Essa percepção foi encontrada com maior representatividade no discurso dos agricultores familiares. Para eles os programas são bons, representam um incentivo para produzir e têm garantia de entrega: *“Os programas são do governo federal, não há perda de mercadoria; o PAA veio prá somar, pois antes dele não tinha onde entregar”*.

Para as entidades socioassistenciais e educacionais: *“Os programas ajudam principalmente as famílias de baixa renda e formam hábitos alimentares mais saudáveis”*.

Para os gestores: *“O PNAE por meio da Lei 11.947 veio fortalecer o vínculo do agricultor familiar ao ofertar os produtos do local para a merenda escolar”*.

São discursos diretos e expressões que podem ser utilizados para o fortalecimento dos programas e a articulação dos interessados.

As ICs **“fortalecimento da agricultura familiar: produção e renda”**, com 15,94% de participação, **“promoção de alimentação saudável”**, com 13,74% e **“contribuição para ajuda dos mais necessitados”** com 5,49%, expressam o conhecimento dos atores sobre o PAA e o PNAE, menos pelas características inerentes a cada um desses programas, e mais pela avaliação dos benefícios aos *stakeholders*.

Assim, a IC **“fortalecimento da agricultura familiar”** é mais expressiva no discurso dos agricultores familiares: *“O PAA fortalece os agricultores, tem compra garantida e viabiliza a doação simultânea para as entidades socioassistenciais; o importante é entregar os alimentos e ajudar elas; é uma renda que ajuda o agricultor a melhorar sua produção, ajuda a entidade a suprir os gastos com alimentos e é uma alternativa bem sucedida de segurança alimentar. Já o PNAE contribui para que os alunos tenham alimentação mais saudável, nutritiva e balanceada”*.

Os beneficiários de entidades socioassistenciais e educacionais afirmam: *“O PAA tem importância para a melhoria na qualidade alimentar dos mais necessitados...”*.

Para os gestores: *“Esses programas têm incentivado a agricultura familiar e o comércio local, propiciando aos alunos uma alimentação variada e de acordo com a produção regional, além de incentivar famílias a se alimentarem melhor e de formas mais saudáveis”*.

Na IC **“crítica e questionamento aos programas”**, com 16,46%, os agricultores familiares apresentam o discurso: *“O PNAE paga mais do que o PAA, o que difere é a qualidade e o preço, mas o prazo pra receber é mais longo pelo PNAE; os 4.500 reais do PAA é muito pouco para passar o ano e em 5, 6 entregas já esgotei o limite da DAP. Quando era o dirigente fulano e a gestora beltrana, o PAA era bom, sério, os gestores eram exigentes com os produtos; o PAA melhorou depois que o Cicrano assumiu a secretaria: compram mais. Mas o PAA melhorou pouco; desde quando começou; há atravessadores e falta de fiscalização, a gente começa a pensar na política do*

programa: de onde vem o dinheiro, qual o papel da entidade, do secretário; porque quando o político é bom, o programa é bom, pois te dá condição de trabalhar, produzir, mas hoje quem quer vender tem que pagar propina.”

Nesse discurso, os agricultores familiares expressam suas críticas: a) à concepção dos programas, caso do limite da DAP; b) à sua implementação sujeita à conjuntura política e ao nível de desempenho dos gestores; c) a desvios na sua execução, com ocorrência de pagamento de “propina”. Essas críticas aparecem mesmo no discurso daqueles que declaram ter um baixo conhecimento do programa. De fato, eles expressam a percepção do programa, na medida em que formulam a crítica à sua execução. Esse discurso suscita confrontar as sistemáticas dos diferentes momentos de execução dos programas, no âmbito de decisão municipal, como um alerta para a avaliação de sua implementação e execução.

Para os beneficiários de entidades socioassistenciais e educacionais: *“Os alimentos chegam às instituições, muitas vezes já maturados, quase estragados e deveria haver maior variedade de alimentos; os alimentos do PAA não chegam na creche no tamanho adequado pois tem produto que tá no cardápio, mas as crianças não comem e outros produtos não são entregues.”*

Declarações de conhecimento dos programas, da perspectiva dos *stakeholders*, põem em evidência a avaliação positiva em relação aos objetivos deles, bem como informações sobre as diferenças entre eles, sobretudo tendo em vista o questionamento de limites de valor estabelecidos e pagos aos produtores familiares. Também aparece nos discursos a menção ao fornecimento de produtos para a merenda escolar, não aceitos pelos usuários, ou fornecidos em quantidade insuficiente, fora dos padrões de qualidade exigidos. Esse fato decorre da proposta do programa: com limite de entrega para cada produtor; com lista de alimentos, não deixando flexibilidade para o atendimento de hábitos e produção regionalizada. A referência, no discurso, a alimentos *“maturados, quase estragados”*, deve ser tomada como um questionamento à qualidade dos alimentos entregues pelos agricultores familiares.

A IC *“conhecimento profundo dos programas: legislação e histórico”*, reuniu 10,99% das manifestações. Por meio delas, atores dos três grupos expressaram suas percepções sobre os programas com referência à legislação, sem externar expressões e sentimentos buscados pela metodologia do DSC. Assim sendo, considerou-se pouco relevante reproduzir essas manifestações, por não estarem expressas como percepções, mas como reproduções formais de conhecimento aprendido. No entanto, chamou a

atenção o conhecimento profundo de um agricultor familiar (não vinculado a nenhum dos assentamentos), que relatou toda a sistemática de entrega de seus produtos. Fez a distinção entre PAA e PNAE, no que diz respeito à origem dos recursos, às quantidades previstas e aos incentivos a produtos orgânicos. Trata-se de um agricultor familiar que possui nível de instrução superior, bem sucedido financeiramente em sua atividade, nessa categoria de produtor. A constatação de seu nível de conhecimento deve ser objeto de atenção de avaliadores para estimular a formação de outros produtores familiares em grau semelhante de competência.

A IC *“desconhecimento dos programas”* reuniu manifestação de 16,48% do total de atores sociais, presentes nos três grupos. Optou-se por não apresentar o discurso referente ao conhecimento ou desconhecimento de cada um dos programas, por não terem sido considerados significativos os termos do discurso em relação a cada um deles. Nota-se que a expressão de desconhecimento, ou de diferentes níveis de conhecimento, apresentou-se vinculada à presença ou ausência de relacionamento dos atores de cada grupo com um ou ambos os programas. Esta constatação foi avaliada relevante, constituindo um indicador a ser levado em conta por avaliadores do processo de implementação desses programas, uma vez que eles mantêm articulações.

As 10 ICs, referentes à contribuição dos programas para os diferentes grupos de atores sociais, estão apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Síntese quali-quantitativa das representações sociais sobre a contribuição a respeito dos programas PAA e PNAE em Araraquara-SP

Categorias	Ideias Centrais (IC)	Resultado
A	Contribuição dos programas para a alimentação de pessoas carentes e de escolares	21,82%
B	Crítica e/ou sugestões aos programas	20,00%
C	Contribuição para melhoria nas condições de vida	15,76%
D	Conhecimento profundo dos programas	12,12%
E	Contribuição para investimento na produção	7,27%
F	Cumprimento do proposto pela legislação	7,27%
G	Garantia de venda da produção agrícola	6,67%
H	Crítica à gestão e sugestões ao programa	4,24%
I	Não há contribuição	3,03%
J	Contribuição para gerar associativismo	1,82%

Fonte: Dados da pesquisa.

A IC mais recorrente, categorizada a partir da 2ª questão foi **“críticas e/ou sugestões aos programas”**, com 20,00%, complementada com a IC **“crítica à gestão e sugestões ao programa”**, com 4,24%; aparecem de forma direta nos discursos relativos a esta 2ª questão.

Segundo agricultores familiares: *“Tem produtor que pega o talão daquele que não vendeu, mas se aumentasse a verba do programa isso não aconteceria. Quando acaba a cota da DAP entrego no varejão, que paga um valor menor porque eles não seguem a tabela da CONAB, se bem que essa tabela é um absurdo, com preços baixos”*.

No discurso dos representantes de entidades socioassistenciais e educacionais estão diversas críticas à implementação e à execução dos programas: *“Há falta de organização dos gestores no armazenamento e na distribuição dos produtos, pois faltam caixas para separar os produtos e no final de ano há diminuição na quantidade de alimentos; acho que os gestores não fazem planejamento, pois no início do PAA eram compradas menores quantidades, mas a qualidade era melhor; além disso os alimentos podiam ser encaminhados para as entidades já manipulados, embalados a vácuo. Quando a Secretaria da Agricultura passou a comprar os 30% para o PNAE faltaram funcionários e veículos adequados, sendo necessário terceirizar o Banco de Alimentos, como em São Carlos que é terceirizado”*.

Podem ser visualizadas críticas de diversas ordens, que vão desde a concepção dos programas, passando pela “falta de planejamento” em sua implementação e execução, com identificação de detalhes operacionais, como é o caso de comparação com município vizinho e referência à falta de infraestrutura e de pessoal.

Os gestores declararam ter a consciência de que há falta de funcionários para atuarem na merenda escolar, treinamento e capacitação, principalmente das merendeiras, por meio de cursos de reaproveitamento de alimentos e ações de higienização.

As ICs: **“contribuição para melhoria nas condições de vida”** (15,76%), **“contribuição para investimento na produção”** (7,27%), **“garantia de venda da produção agrícola”** (6,67%) e **“contribuição para gerar associativismo”** (1,82%) têm como foco principal os benefícios financeiros, materiais e pessoais aos produtores familiares.

O discurso dos produtores familiares é autoexplicativo: *“Acho que o PAA tem ajudado os agricultores familiares a se desenvolverem mais, aumentarem o espaço para plantar. O preço é estável, a compra é garantida, há aumento da renda e a*

possibilidade de adquirirem bens e investirem na produção são grandes: meus filhos ajudam a produzir, não precisam sair do campo, invisto na horta, melhorei irrigação, coloquei estufa e a gente vê o progresso no assentamento com a compra de carro, caminhão, trator, tv, reforma na casa”.

Segundo beneficiários das entidades socioassistenciais e educacionais: *“É muito importante que os programas continuem e cada vez mais possam estar alimentando outras pessoas, pois esses alimentos vêm do agricultor familiar e é a certeza de colheita vendida, valorização da agricultura local”.*

Na visão dos gestores: *“O PAA e o PNAE são programas importantes para o fortalecimento do trabalho em grupo ou associativista, pois no processo de implantação foi necessário reunir diversos segmentos, instituições, parcerias para organizar os produtores e atender os padrões de entrega dos alimentos.”* Apesar dessa observação, é baixo grau de interesse entre os agricultores de se organizarem em associações. A preferência pelas entregas individuais prevalece, em razão do clima de desconfiança e, talvez, pelo desconhecimento das vantagens do associativismo.

A IC **“contribuição dos programas para a alimentação de pessoas carentes e de escolares”**, com 21,82% está mais presente no discurso dos representantes das entidades socioassistenciais e educacionais: *“Os alimentos do PAA são de extrema importância para os abrigados da instituição ao complementar a alimentação deles e ao fornecer kits às famílias dos assistidos”.*

Na avaliação dos gestores os programas contribuem para que haja uma garantia na qualidade das refeições dos escolares, favorecem a utilização de hortifrútis da época e a diversificação do cardápio de acordo com as estações do ano. A visão de aspecto integrador é manifestada na expressão: *“O Banco de Alimentos é uma das ações do PAA que permite o pré-processamento de alguns alimentos que são enviados para 16 unidades escolares e para o Restaurante Popular”.*

Na IC **“conhecimento profundo dos programas”** (12,12%) reforça a IC **“crítica e/ou sugestões aos programas”**.

Para os agricultores familiares: *“Há beneficiados no programa porque os compradores escolhem os fornecedores para trazer o produto e se é um programa de governo, isso tem que ser organizado. Tem produtor que leva mercadoria para entregar na prefeitura e não produz, ele compra do Ceasa, falta fiscalização no programa e tem outros assentados que só plantam cana e trabalham para fora do campo, não produzem alimento e vendem o talão da DAP”.*

As críticas com viés de denúncia são bastante diretas e não se limitam a observações sobre sistemáticas ou interpretações de procedimentos, mas sobretudo à violação de aspectos legais por parte de fornecedores que não têm produção mas entregam produto e permitem que terceiros utilizem sua DAP.

As entidades beneficiárias valorizam o programa, a qualidade dos alimentos, no entanto, criticam aspectos de sua execução: *“Além de beneficiados pela doação de alimentos, o importante é que esses alimentos provêm da produção local, diversificada, de qualidade. Mas é preciso saber para onde vai o dinheiro público, porque acho que no município falta fiscalização. Também, a Secretaria da Agricultura e a Secretaria da Educação deveriam ter mais articulação, pois quem executa o programa é diferente de quem recebe os alimentos”*.

Os gestores dos programas reconhecem e justificam a não implementação de todas as ações voltadas para alimentação escolar pela falta de funcionários: *“Entendo a importância desses programas, preocupa-me a interpretação errônea dos beneficiados e da sociedade quanto ao objetivo do PNAE, ou seja, a alimentação escolar visa assegurar uma boa condição de aprendizado ao aluno em período escolar e não a necessidade diária de ingestão de um indivíduo. É preciso prover, nos termos legais e morais, uma alimentação equilibrada, nutricionalmente, e isto não significa a oferta de preparações caras e variadas, tal qual é um restaurante”*.

O reconhecimento de que a comercialização via executivo municipal, tem possibilitado garantia de renda, ainda que limitada, os gestores sugerem que: *“O produtor não pode só vender para mercado institucional, ele tem que pensar nas redes de supermercados, varejões, feiras livres”*.

A IC **“cumprimento do proposto pela legislação”**, com 7,27% das respostas, está mais presente no discurso dos gestores dos programas, que externam suas percepções sobre preceitos dos programas previstos na legislação e cumpridos âmbito de atuação desses atores: o PNAE na atenção às escolas; ações do PAA subsidiando produção e comercialização; as ações de SAN e a atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN): *“Acompanho o PNAE de perto, elaborando cardápios, visitando unidades escolares, atendo crianças com intolerância à lactose, ministro palestras para os pais de alunos, merendeiras sempre com foco na alimentação saudável. Sei que a patrulha rural disponibiliza tratores e visita de técnicos e agrônomos, que a feira do produtor contribui para o escoamento da produção e a há cursos para entidades melhor aproveitar os alimentos. A secretaria*

(Municipal da Agricultura) está voltada não só para agricultura, mas para um campo bastante amplo de segurança alimentar e nutricional. Sem o COMSAN não conseguiríamos o PAA, a ampliação do banco de alimentos e nem a segunda unidade do restaurante popular”.

Em apenas 3,03% dos discursos dos atores sociais transparece a IC de que “**não há contribuição**” dos programas e é expressa por um baixo número de agricultores: “*Entrego no PAA há pouco tempo e por enquanto não vejo a contribuição desse programa*”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das ICs permitiu agrupá-las em três conjuntos de manifestações sobre: a) conhecimento dos programas, tendo em vista resultados propostos e esperados; b) a efetividade deles para cada um dos segmentos da população envolvida; c) críticas e sugestões de melhoria.

Declarações de conhecimento dos programas, da perspectiva dos *stakeholders*, põem em evidência a avaliação positiva em relação aos objetivos do PAA e do PNAE e expressam o reconhecimento das diferenças entre eles.

São reconhecidos resultados positivos para produtores familiares e entidades beneficiárias. No entanto, há observações que põem em evidência o *gap* entre a proposta (a intenção) e a implementação, bem como são explicitadas críticas ao desempenho dos programas.

São diversos os questionamentos, dentre os quais podem ser destacados: a) limite de valor estabelecido na esfera federal, para pagamento dos produtores familiares, insuficiente tanto para o escoamento da produção quanto para o atendimento das entidades beneficiárias; b) fornecimento de alimentos para a merenda escolar não aceitos pelos usuários, em decorrência da proposta do programa, com lista de produtos que dão pouca flexibilidade para o atendimento de hábitos e produção regionalizada ou em quantidade insuficiente; c) aquisições sem licitação, com objetivo de desburocratizar o processo de compra do produtor familiar, mas que podem fragilizar a execução dessas compras, quando associadas à falta de fiscalização.

No que diz respeito à efetividade dos programas fica claro que, sobretudo o PAA, não só garante a compra do alimento, mas a manutenção da produção no núcleo familiar. Os programas são importantes para a alimentação dos produtores familiares,

via autoconsumo, sendo o excedente gerado utilizado para a aquisição de outros bens e serviços, em atendimento à demanda muitas vezes contida, melhoria das condições de vida e ampliação da atividade produtiva, com investimento em equipamentos e tecnologia. A comercialização, via execução municipal, tem possibilitado garantia de renda a agricultores e fornecimento de alimentos para entidades educacionais, socioassistenciais e demais segmentos em condição de insegurança alimentar.

Dada a possibilidade do agricultor familiar, desde que constituído em cooperativa, produzir para o PNAE, seria relevante que os gestores estimulassem essa forma de organização, sobretudo considerando-se que um dos pontos vulneráveis dos pequenos produtores é o baixo grau de organização e participação em organizações sociais coletivas. Uma organização associativa permite viabilizar investimentos e elevar o poder de pressão junto ao governo e a sociedade, podendo influenciar as políticas públicas e trazer mudanças aos assentamentos e aos demais agricultores familiares. Uma organização cooperativa poderia alçá-los à condição de efetivos participantes na definição de políticas públicas que atendam seus interesses e necessidades.

Muitos dos discursos evidenciaram a necessidade de maior orientação e monitoramento das atividades dos agricultores familiares, sobretudo os assentados, por parte das entidades competentes. De fato, o não cumprimento das normas de qualidade, pode fragilizar a participação do agricultor familiar nos programas, limitando seu espaço em favor de empresas terceirizadas, sobretudo no caso do PNAE.

É fundamental a integração dos programas e a articulação entre gestores, com ações conjuntas de capacitação e estímulo junto aos produtores. O desconhecimento de procedimentos relativos à implementação e execução dos programas, pelos que atuam em apenas um deles, evidencia atuação desarticulada, que pode comprometer resultados.

A visão crítica é expressa nos discursos, relativa ao processo municipalizado de execução dos programas. Nesse sentido, há referência a gestões com desempenho diferenciado e às injunções políticas como obstáculos à implementação e execução adequadas. No limite desses obstáculos está a referência a pagamento de propina. A esse respeito cabe observar que, algum tempo após a realização das entrevistas, em 2013, o PAA em Araraquara foi objeto de investigação por denúncia de irregularidades, o que suspendeu seu funcionamento nesse município.

Nas políticas públicas, muitas vezes, dependendo das condições da segurança do participante em relação à sua permanência em um programa de seu interesse, não fica

retratada sua avaliação efetiva, quando ela é diretamente perguntada. Isto ocorre, sobretudo, quando a avaliação envolve algum tipo de crítica ou sugestão. Assim sendo, a análise da listagem das percepções registradas sobre o PAA e o PNAE constitui um indicador da eficiência do método DSC na apreensão da avaliação dos programas pelos *stakeholders* entrevistados no município de Araraquara-SP.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. M. ; GOMES, T.P.; BERGAMASCO ,S.M.; PAULILLO, L.F. Segurança Alimentar e agricultura familiar: análise dos programas municipais de Araraquara-SP. In *Anais do XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*; 2008; Rio Branco. CD. p.1-21.
- ANTUNES, M.V.M.; HESPANHOL R.A.M. O Programa de Aquisição de Alimentos no município de Dracena-SP. *Caderno Prudentino de Geografia* 2011; 23(2): 101-122.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1,2,3.
- BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2003; 03 jul.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2012 ; 05 jul.
- BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha da Merenda Escolar. *Diário Oficial da União* 1955; 02 abr.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução/CD/ FNDE nº38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos de educação básica no Programa Nacional da Alimentação Escolar- PNAE. *Diário Oficial da União* 2009a; 17 jun.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. *Diário Oficial da União* 2009b; 17 jun.
- CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. Organizadores. **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.
- DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Texto para Discussão nº1.145*. Brasília: IPEA; 2005.

FRANÇA, S.P.; PESSOTO, U.C.; GOMES, J.O. Capacitação no Programa de Saúde da Família: divergências sobre o conceito de visita domiciliar nas equipes de Presidente Epitácio, São Paulo. *Trab. educ. Saude* 2006; 4(1): 93-108.

GRANDO, M.Z., FERREIRA, G.S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul. **Texto para Discussão** nº113. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística - FEE. 2013.

GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas; 2008.

IPDSC- Instituto de pesquisa do discurso do sujeito coletivo. Disponível em: <www.ipdsc.com.br>.

LEFEVRE F.; LEFEVRE A.M.C. *O Discurso do Sujeito Coletivo*. Uma nova opção em pesquisa qualitativa (Desdobramentos). Caxias do Sul: Educus; 2005a.

LEFEVRE F.; LEFEVRE A.M.C. *Depoimentos e Discursos: uma proposta de análise em pesquisa social*. Brasília: Liber Livro; 2005b.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE A.M.C. O sujeito coletivo que fala. *Interface* 2006; 10 (20):517-524.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A.M.C.; MARQUES, M.C.C. Discurso do sujeito coletivo, complexidade e auto-organização. *Cien Saude Colet* 2009; 14(4):1193-1204.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A.M.C. *Pesquisa de Representação Social* – um enfoque quali-quantitativo. Brasília: Liber Livro, 2012.

MALUF, R.S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes; 2007.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina. *Cadernos do CEAM* 2007; 07: 75-105.

MOTTA, G.S. ; MELO, D.R.A.; PAIXÃO, R.B. O Jogo de Empresas no Processo de Aprendizagem em Administração: o Discurso Coletivo de Alunos. *RAC* 2012; 16(3): 342-359.

MINAYO, M.C.S. O Conceito de Representações Sociais dentro da Sociologia Clássica. In: GUARESCHI P.A.; JOVCHELOVITCH, S. Organizadores. *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 89-111.

QUALIQUANTISOFT. Disponível em: <www.spi-net.com.br>.

PEIXINHO, A.M.L. A trajetória do PNAE no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência Saúde Coletiva* 2013; 18(4): 909-916.

REAL, L.C.V.; SCHNEIDER, S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. *Estudo & Debate* 2011; 18 (2):57-79.

ROSA, F.A. Política Pública e agricultura: os casos do PNAE e PAA no município de Rio Claro-SP. In *Anais do XIV Encuentro de geógrafos de America Latina*; 2013; Lima, Peru. CD.p.01-20.

- ROSSI, F.R.; SOUZA FILHO, H.M. Os impactos do programa de aquisição de alimentos (PAA) da agricultura familiar de São Carlos, na produção vegetal, comercialização e na renda dos produtores familiares beneficiários. In *Anais XXXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção*; 2012; Bento Gonçalves. CD, p.1-10.
- SARAIVA, E. B.; SILVA, A.P.F.; SOUSA, A.A.; CERQUEIRA, G.F.; CHAGAS, C.M.S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência Saúde Coletiva* 2013; 18(4): 927-936.
- SILVA, D.B.P.; BACCARIN J.G.; ALEIXO, S.S.; FILIPAK, A. Os agentes sociais e o programa de nacional de alimentação escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas públicas: aproximando agendas e agentes. 2013; Araraquara. CD. p.1-18.
- SOUSA FILHO, H.M., BONFIM R.M. Oportunidades e desafios para a inserção de pequenos produtores em mercados modernos. In: Campos S.K., Navarro Z. *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* Brasília: CGEE; 2013.p. 71-100.
- TRICHES, R.M., SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde Sociedade* 2010; 19(4):993-945.
- VASCONCELOS, F.A.G. A pesquisa qualitativa nos programas de pós-graduação em nutrição no Brasil: análise das dissertações e teses. *Demetra* 2013; 8(Supl.1): 329-348.
- VIEIRA D.F.A., GROSSI M.E.D. Influência do programa de aquisição de alimentos na comercialização dos produtos da agricultura familiar: o caso do município de Paracatu em Minas Gerais. *Sociedade e Desenvolvimento Rural* on line 2010; 4(2): 21-48.
- YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONCLUSÃO

A caracterização das Políticas Públicas de alimentação e nutrição - PAA e PNAE – e a avaliação de seu processo de implementação e execução, em Araraquara-SP, a partir da ótica do “ciclo da política pública”, detalhando eficiência, eficácia e efetividade dos programas, utilizando a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) e à luz da análise SWOT, permitiu considerações de diversas ordens, relativas tanto às propostas, quanto ao processo de implementação dos referidos programas.

Assim sendo, investigação, análise e discussão dos resultados, a partir da ótica do “ciclo da política pública”, permitiu caracterizar e delimitar momentos e principais atores estratégicos envolvidos no ciclo de implementação do PAA e do PNAE, bem como identificar parâmetros relevantes para avaliação de processos de implementação de políticas públicas, de uma maneira geral. Viabilizou, ainda, identificar o *gap* existente entre a formulação e a implementação dos programas estudados, no âmbito do município objeto da investigação. Possibilitou detectar a importância do conhecimento da natureza das metas e da política, em graus diferentes de profundidade, em conformidade com o âmbito de atuação dos *stakeholders* junto ao PAA e ao PNAE.

Foi possível constatar a relevância da presença de pré-condições necessárias para a implementação dos programas, na esfera do município, de forma a que esse processo esteja o mais próximo possível dos objetivos e metas explicitados em sua formulação, tais como: convergência de ações entre agentes sociais e entidades envolvidas; conhecimento e participação nas decisões; competência técnica e “vontade política dos gestores”; comunicação e articulação entre as entidades gestoras, no processo de implementação dos programas.

Pôde-se caracterizar o PAA e o PNAE, programas federais de políticas públicas de SAN, em sua execução no município de Araraquara, sob uma rede de coordenação centralizada, sendo a prefeitura e as secretarias municipais da educação e da agricultura responsáveis legais pelas ações decorrentes da implementação deles, articulando gestores, produtores familiares e entidades socioassistenciais e educacionais beneficiárias dos alimentos.

A análise da implementação e da execução do PAA e do PNAE em Araraquara permitiu, também, constatar que a efetividade dessas políticas no município pode ser considerada positiva, no sentido de que objetivos e metas vêm sendo alcançados, apesar

da necessidade de algumas correções relativas à maior preparação dos atores sociais que participam dos projetos. Podem ser derivadas dessas constatações, dentre outras, sugestões relativas: a) à maior atenção das entidades situadas na esfera federal, formuladoras dos programas, no acompanhamento e avaliação da implementação deles, considerando especificidades e nível de desempenho, com o objetivo de eliminar *gaps* de execução, na esfera dos municípios; b) ao maior conhecimento dos programas e à maior interrelação entre seus gestores, sobretudo entre os envolvidos na execução de apenas um deles; c) à melhor formação dos produtores familiares, por meio de ações do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e demais órgãos competentes, objetivando produção com maior qualidade; d) ao estímulo aos agricultores para se organizarem em cooperativas e associações, ampliando, dessa forma, seus canais de comercialização; e) à maior fiscalização na execução dos programas, evitando deslizos no cumprimento de ações, sobretudo a entrega de alimentos sem licitação.

Ainda no que diz respeito à efetividade dos programas ficou claro que eles, sobretudo o PAA, não só garantem a compra do alimento, mas a manutenção da produção no núcleo familiar. Os programas são importantes para a alimentação dos produtores familiares, via autoconsumo, sendo o excedente gerado utilizado para a aquisição de outros bens e serviços, em atendimento à demanda, melhoria das condições de vida e ampliação da atividade produtiva com investimento em equipamentos.

Foi confirmada a importância de uma demanda pública constante para a compra de produtos da agricultura familiar, dado que apenas o mercado local não garante estabilidade e renda para produtores familiares. Há, contudo ameaças bastante relevantes tendo em vista a continuidade dos programas.

Quanto à eficiência, embora se evidencie avanço quanto ao aumento de renda dos agricultores, não foi observada diversificação e melhoria na qualidade dos alimentos produzidos, o que pode ser confirmado pela desmotivação dos agricultores para a produção de produtos orgânicos, mesmo sendo estes incentivados pelos programas, em termos de precificação. Também, nesta direção, foram observadas dificuldades na implantação de práticas associativistas. Apesar dos problemas apontados, foram observados sensíveis avanços no envolvimento da agricultura familiar com os programas, sobretudo com o PAA, pois a existência de uma demanda constante para a compra de produtos agrícolas locais tem constituído forte incentivo à produção de alimentos.

A criação da demanda institucional de produtos da agricultura familiar, fortalecida pela implementação do PAA e do PNAE, reduziu a participação de atravessadores no escoamento dos produtos desses agricultores. Nesse sentido, a comercialização tem sido um dos aspectos relevantes decorrentes da implantação dos programas, sobretudo do PAA, em Araraquara.

Foram observados resultados positivos decorrentes do fornecimento de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, tanto da perspectiva nutricional e da qualidade dos alimentos quanto em termos do fortalecimento da produção da agricultura familiar na região. Algumas dificuldades observadas foram: a não constância no fornecimento dos diversos tipos de alimentos, número reduzido de funcionários nas entidades receptoras, falta de veículos apropriados para o transporte e número reduzido de produtores de orgânicos.

A utilização da metodologia do DSC mostrou-se adequada e possibilitou captar a visão crítica dos *stakeholders* na avaliação dos programas, sobretudo na execução deles. Permitiu por em evidência a percepção dos atores sobre o *gap* entre intenção e realização, destacando-se: a) limite de valor estabelecido na esfera federal, para pagamento dos produtores familiares, insuficiente tanto para o escoamento da produção quanto para o atendimento das entidades beneficiárias; b) fornecimento para a merenda escolar em quantidade insuficiente e/ou reunindo produtos não aceitos pelos usuários, fato este decorrente da proposta do programa com lista de alimentos, não deixando flexibilidade para o atendimento de hábitos e produção regionalizada; c) desencontro entre intenção e realização no que diz respeito às aquisições sem licitação, com objetivo de desburocratizar o processo de compra do produtor familiar que, no entanto, podem gerar procedimentos pouco éticos, fragilizando a execução dessas compras diante da falta de fiscalização.

O exame da implementação dos programas, à luz da análise SWOT e em comparação com avaliações realizadas em outras localidades, mesmo que estas não tenham sido elaboradas utilizando o mesmo tipo de análise, permitiu identificar forças, fraquezas, oportunidades e ameaças comuns, às quais estão sujeitas as políticas estudadas, implementadas em Araraquara e em outros municípios e regiões. Na mesma direção do avaliado por pesquisadores que estudaram outros municípios, foi registrada maior referência a fraquezas, suscitando a formulação de recomendações, reforçadas pela percepção dos *stakeholders* sobre os programas.

Assim sendo, foi considerada recomendação fundamental a integração dos programas e a articulação dos gestores - presentes, no caso de municípios, em diferentes secretarias - com ações conjuntas de capacitação e estímulo, desenvolvidas junto aos produtores. O desconhecimento de características dos programas pelos atores sociais, principalmente gestores, que atuam em apenas um deles quanto à implementação e execução não apenas evidencia que os programas não são tratados em articulação, o que pode comprometer seus resultados. Cabe, ainda, referência à necessidade de um planejamento integrado, em termos de capacitação e gestão para os envolvidos na execução dos programas, tendo em vista o caráter interinstitucional dessas políticas.

Muitos dos discursos evidenciaram a necessidade de maior orientação e monitoramento das atividades dos agricultores familiares, sobretudo dos assentados, por parte das entidades competentes. De fato, o não cumprimento das normas de qualidade, pode fragilizar a participação do agricultor familiar nos programas, limitando seu espaço em favor de terceirizados, sobretudo no caso do PNAE.

Recomenda-se que os agricultores familiares sejam estimulados e orientados para se organizarem em cooperativas ou em outras formas de associação. Esta recomendação foi formulada, diante da constatação da importância desses agricultores presentes na região, assentados ou não, assim se organizarem, viabilizando maior fornecimento ao PNAE e também, fortalecendo-se, como produtores de alimentos, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar na região.

Recomendações sobre ações pontuais e diretas também foram inferidas da investigação realizada para encaminhamento às diversas esferas de decisão: a) fornecimento de informações aos canais de comunicação e encaminhamento de resultados e problemas detectados nas esferas municipais para a federal. Exemplo: baixo limite da DAP e inadequação da listagem de alimentos, deixando de contemplar sazonalidade e hábitos regionais; b) maior articulação entre as secretarias municipais, responsáveis pela execução dos programas; c) capacitação dos gestores dos dois programas em conjunto, a partir de formação adequada e discussão sobre objetivos, metas e parâmetros de avaliação; d) ações de articulação dos técnicos agrícolas do ITESP, do INCRA e da Secretaria Municipal da Agricultura na orientação dos agricultores familiares, visando à melhoria da qualidade dos alimentos produzidos, às quantidade e à regularidade das entregas; e) presença efetiva e regular de fiscalização, controle e acompanhamento por parte dos órgãos responsáveis nos assentamentos e nas propriedades rurais; f) intensificação da fiscalização à higienização sanitária no

processo de produção dos alimentos pelos agricultores familiares, do transporte, do pré-processamento e do processamento dos alimentos; g) atualização e integração das informações dos agricultores familiares entre as Secretarias e Ministérios responsáveis; h) ampliação da intersectorialidade das políticas públicas de SAN no município; i) ampliação da assessoria às entidades executoras; j) maior frequência de reuniões e do número de participantes nos conselhos: COMSAN, CAE, FZA.

APÊNDICE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____
 RG _____, estado civil _____, idade _____ anos, residente na
 Rua/Av. _____, nº _____,
 Bairro _____, Cidade de _____, Telefone residencial
 () _____ ou celular () _____,

Declaro ter sido esclarecido sobre os seguintes pontos:

1. O trabalho tem por finalidade principal caracterizar e analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como as estruturas de governança que viabilizam a articulação desses programas no Município de Araraquara-SP;
2. Ao participar desse trabalho, estarei contribuindo para uma avaliação dos referidos programas e de sua gestão no município de Araraquara-SP. Uma vez que se trata de políticas públicas em fase de implantação, os resultados obtidos poderão contribuir para a avaliação dos programas em questão em outros municípios;
3. Doarei, para a realização dessa pesquisa, informações sobre os programas objeto do presente estudo, disponíveis na entidade a que me encontro vinculado(a), bem como avaliações e percepções decorrentes da atividade que exerço;
4. A minha participação como voluntário(a) terá a duração necessária para o fornecimento de informações disponíveis na esfera da entidade de que faço parte, variando de 20 a 60 minutos, com possibilidade de retorno para esclarecimentos;
5. Ao participar dessa pesquisa poderão ocorrer alguns desconfortos tais como constrangimento, exposição, ansiedade e receio. Esses sentimentos serão atenuados por meio de esclarecimentos e explicações, por parte do pesquisador, além da garantia de que não haverá desrespeito à minha privacidade nem identificação dos depoimentos. A autorização para a gravação em áudio das entrevistas, fundamental para a utilização da metodologia do DSC – Discurso do Sujeito Coletivo, conforme esclarecimento do pesquisador, está acompanhada do compromisso de que as gravações, sua transcrição e a análise das informações coletadas serão total e unicamente feitas pelo pesquisador responsável e somente utilizadas após tratamento dos dados, não havendo a divulgação de nomes e/ou cargos, de forma a não identificar informações ou opiniões por mim expressas na condição de entrevistado;
6. No caso de necessidade de retorno do pesquisador, estarei à disposição, em meu local de atuação, desde que haja prévio agendamento;
7. Não terei nenhuma despesa ao participar desse estudo;
8. Meu nome será mantido em sigilo, assegurando assim a minha privacidade e se desejar, serei informado sobre os resultados dessa pesquisa pela instituição e/ou pesquisador responsável;
9. Estou ciente de que o material a ser doado será utilizado **exclusivamente** nessa pesquisa, não podendo ser armazenado para uso posterior sem o meu consentimento;
10. Poderei me recusar a participar ou mesmo retirar meu consentimento a qualquer momento da realização dessa pesquisa – inclusive no decorrer da realização da entrevista - sem nenhum prejuízo ou penalização para minha pessoa;
11. Em caso de qualquer dúvida ou solicitação de esclarecimentos entrarei em contato com a equipe científica do projeto e pelos telefones a seguir relacionados: Fabiana Florian - pesquisadora responsável, tel: (16) 3397.3191; cel. (16) 9737.0749; Vera Mariza Henriques de Miranda Costa – Orientadora, tel:

(16) 3324.2917; cel. (16) 9991.1417; e Helena Carvalho De Lorenzo – Co-orientadora, tel: (16) 3336.0988; cel. (16) 9782.1126.

12. Para notificação de qualquer situação, relacionada com a ética, que não puder ser resolvida pelos pesquisadores devei entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Farmacêuticas do Câmpus de Araraquara da UNESP, pelo telefone (0XX16) 3301-6897.

Diante dos esclarecimentos prestados, concordo em participar, como voluntário(a), do estudo "Política Pública de Segurança Alimentar: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP."

Araraquara, _____ de _____ 2012.

Assinatura do Voluntário

Assinatura do Pesquisador

ANEXO

Protocolo CEP/FCF/CAr nº 05/2011

Interessado: FÁBIANA FLORIAN

Orientadora: Profa. Dra. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

Projeto: Política Pública de Segurança Alimentar: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP

Parecer nº 24/2011 – Comitê de Ética em Pesquisa

O projeto "Política Pública de Segurança Alimentar: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP" encontra-se adequado em conformidade com as orientações constantes da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde/MS.

Por essa razão, o Comitê de Ética em Pesquisa desta Faculdade, considerou o referido projeto estruturado dentro de padrões éticos manifestando-se FAVORAVELMENTE à sua execução.

Um relatório parcial do projeto de pesquisa deverá ser entregue em dezembro de 2012. O relatório final e os Termos de Consentimento Livre Esclarecido dos sujeitos da pesquisa (originais e assinados em todas as folhas) deverão ser entregues em dezembro de 2013.

Araraquara, 05 de agosto de 2011.



Prof. Dr. HENRIQUE FERREIRA
Coordenador do CEP