



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

JOSÉ ARTHUR OLIVEIRA SILVA

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB**

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

JOSÉ ARTHUR OLIVEIRA SILVA

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Estadual da
Paraíba como requisito para a obtenção do
grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Me. José Austerliano
Rodrigues.

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586a Silva, José Arthur Oliveira
Avaliação da gestão do programa nacional de alimentação
escolar (PNAE) no município de Campina Grande – PB
[manuscrito] / José Arthur Oliveira Silva. - 2016.
23 p. : il. color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Prof. Me. José Austerliano Rodrigues,
Departamento de Administração e economia".

1. Gestão pública. 2. Alimentação escolar. 3. Secretaria de
educação. 4. Campina Grande/PB. I. Título.

21. ed. CDD 351

JOSÉ ARTHUR OLIVEIRA SILVA

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB

Artigo apresentado ao curso de Graduação em
Administração da Universidade Estadual da
Paraíba como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Administração.

Aprovado em: 09/09/2016.

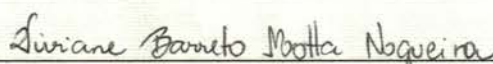
BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. José Austerliano Rodrigues
(Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Geralda Félix Coutinho
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Viviane Barreto Motta Nogueira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

À minha falecida avó Severina e ao meu falecido tio
Isaac, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por manter-me lúcido até o fim.

Ao meu pai pelo apoio e dedicação.

À minha mãe pelo apoio, dedicação e afeto.

Aos professores do Curso de Administração da UEPB pelos ensinamentos.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio.

“O Brasil só cresce durante a noite... porque de noite o governo está dormindo!” (Paráfrase de um ditado popular citado por Meira Penna)

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 06 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 07 |
| 2.1 | O Estado brasileiro e o funcionário patrimonial | 07 |
| 2.2 | Histórico e processo de avaliação de “política pública” | 08 |
| 2.3 | Gestão pública brasileira | 08 |
| 2.4 | Detalhes sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar | 10 |
| 2.5 | Aspectos do PNAE no município de Campina Grande – PB | 11 |
| 3 | METODOLOGIA | 11 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 13 |
| 4.1 | Recursos financeiros e Equipe do PNAE em Campina Grande | 13 |
| 4.2 | Funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar | 14 |
| 4.3 | Equipe de profissionais nutricionistas | 14 |
| 4.4 | Função da SEDUC | 15 |
| 4.5 | Condição de trabalho dos profissionais | 16 |
| 4.6 | Monitoramento dos recursos financeiros | 16 |
| 4.7 | Descentralização da administração | 17 |
| 4.8 | Agricultura familiar | 17 |
| 4.9 | Objetivos do programa e definição de metas | 18 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 18 |
| | REFERÊNCIAS | 19 |

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB

José Arthur Oliveira Silva¹

RESUMO

A presente pesquisa objetivou avaliar a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Campina Grande a partir de uma entrevista aplicada à gestora responsável pelo PNAE na Secretaria de Educação de Campina Grande (SEDUC). A entrevista adotada para o estudo baseia-se nos indicadores do modelo de avaliação da gestão do PNAE de Gabriel, Calvo, Ostermann e Vasconcelos (2014). A pesquisa caracteriza-se qualitativa, descritiva e explicativa, pois se orienta pelo conteúdo normativo dos documentos do programa e pesquisas de estudiosos da gestão pública. O conteúdo obtido da entrevista aplicada à gestora foi analisado a partir de dez indicadores. Foi percebido, relativamente à gestão, conflito entre as funções desempenhadas pelos atores (SEDUC e Conselho de Alimentação Escolar – CAE), necessidade de maior contingente de nutricionistas e características típicas de gestão patrimonialista.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Secretaria de Educação de Campina Grande.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), teve em 2015 um aporte de 3,7 bilhões de reais, atendendo a 43 milhões de estudantes. O programa foi criado em 1955 como política assistencialista, mas a partir de 1988 o programa passa a garantir alimentação aos estudantes com o enfoque de direito.

Em 1994 o PNAE, até então de gestão centralizada no governo federal, adota o modelo de gestão descentralizada, dando aos governos municipais autonomia para gerir os recursos financeiros oriundos do FNDE. A descentralização possibilitou o surgimento de órgãos de controle, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ao mesmo tempo em que, tornou a gestão complexa, favorecendo o surgimento de modelos de avaliação.

¹ Graduando do curso de Bacharelado em Administração da Universidade Estadual da Paraíba.
E-mail: arthuradm@outlook.com

Modelos de avaliação desenvolvidos por Silva (2009), Calasans e Santos (2013), e Gabriel, Calvo, Ostermann e Vasconcelos (2014) possibilitam avaliar a gestão do PNAE em âmbito municipal. Campina Grande (PB), como município contemplado pelo PNAE, torna-se potencialmente objeto de interesse para pesquisa.

O modelo de avaliação da gestão do PNAE em âmbito municipal, desenvolvido por Gabriel, Calvo, Ostermann e Vasconcelos (2014), disponibiliza indicadores que possibilitam a esta pesquisa cumprir o objetivo de avaliar a gestão do PNAE no município de Campina Grande – PB, a partir de entrevista com a gestora responsável pelo PNAE em Campina Grande, com auxílio da lei 11.947/2009, dos módulos do MEC/FNDE, da cartilha da SEDUC, dos documentos periféricos de normatização do programa e da bibliografia sobre gestão pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Estado brasileiro e o funcionário patrimonial

Para Penna (1988, p.4) o Estado é “(...) um sistema institucional, dotado da legitimidade do uso da força, do poder de coerção, e destinado a assegurar a ordem, a justiça e a liberdade dos cidadãos na sociedade que o institui”. Neste sentido o Estado liberal e o Estado social, ao seu modo, possuem diferenças, ou seja, enquanto o primeiro interferindo muito pouco deixa o controle das atividades econômicas na mão da iniciativa privada, o outro interfere nesse processo de modo a ampliar o número de burocratas, além de voltar-se a prestação de demais serviços para a sociedade, como alimentação, por exemplo, tornando-se agente que serve à população.

O Estado brasileiro afasta-se do Estado liberal, assemelhando-se ao Estado social. As leis brasileiras voltam-se à regulamentação dos serviços prestados à população. Os estudos de Penna (1988) e Faoro (1958) concluem que a administração pública brasileira volta-se ao interesse particular das elites em detrimento do interesse público, caracterizando o Estado brasileiro de patrimonialista.

Esse Estado social e patrimonialista tem o que Holanda (1995) chama de funcionário patrimonial, que não sabe a diferença entre o domínio público e o privado. Um funcionário da burocracia brasileira distante da administração burocrática aos moldes de Weber (2015) que determina um distanciamento entre o bem público e bem privado, de modo que haja eficiência no serviço prestado à sociedade.

O funcionário público brasileiro está inserido numa cultura que favorece, em acordo com Almeida (2007), a existência do “jeitinho brasileiro”, ou seja, ao invés de seguir as normas de atuação do serviço público o funcionário age como lhe convém.

2.2 Histórico e processo de avaliação de “política pública”

Os pioneiros do século XX a escrever sobre política pública, ou serviços prestados à sociedade pelo Estado, de maneira a estudar numa perspectiva de problemas de prática administrativa foram os americanos Harold Lasswell, David Easton e Charles Lindblom. As contribuições dos autores foram o início para o desenvolvimento mais aprofundado do tema política pública

Souza (2006) afirma que o primeiro estudo desenvolvido foi por Harold Lasswell com a abordagem do termo Policy Science, depois por Charles Lindblom fazendo críticas aos estudos de Lasswell, destacando as relações de poder dos grupos políticos em democracias. Seguindo com David Easton com o uso da teoria dos sistemas no processo político: entradas, saídas e o feedback.

Para Lasswell (1971) a ciência política ou Policy Science refere-se ao entendimento acerca da decisão dos processos de demanda pública civil, significa dizer a possibilidade do estudo sobre os efeitos das políticas na vida das pessoas. Charles Lindblom (1991) diz que para compreender o que se entende por política pública é preciso saber quem são os atores, entendendo como sendo os cidadãos, os líderes de grupos de interesse, legisladores, membros dos partidos políticos, juízes, funcionários e empresários.

Frey (1999) apresenta o *policy cycle* para explicar o processo de ação na política pública, a começar pela formação da agenda (as prioridades do governo), partindo para a elaboração de programas, a decisão, a implantação, e avaliação ou correção. Para Jannuzzi (2014) a avaliação corresponde à captura de informação para saber onde é possível melhorar para garantir a efetividade do programa social.

Segundo Silva (2009, p. 37) “a avaliação e o monitoramento são propostos como ferramentas de gestão capazes de contribuir na melhoria do desempenho de programas sociais, buscando uma direção ao alcance dos resultados propostos”. Neste sentido a gestão pública deve utilizar um instrumento de avaliação para verificar o funcionamento das políticas públicas.

2.3 Gestão pública brasileira

Segundo Abrucio (2007, p. 68) houve no início da redemocratização do Brasil uma reforma com intuito de sanar os problemas de gestão pública: “descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos Estados e Municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental”. Porém, segundo o mesmo autor viu-se que o projeto de reforma preocupou-se em corrigir os erros pontuais cometidos no período do regime militar sem prestar atenção aos problemas históricos da gestão pública brasileira.

Dentre as mudanças geradas pela reforma da gestão pública no início da redemocratização, Abrucio (2007) elenca a redemocratização com aumento do controle pela administração pública, a descentralização da administração pública – problemática em virtude do grande número de municípios e setores da administração pública – com a Constituição Federal de 1988, e a reforma pela profissionalização dos burocratas. No entanto Pacheco (2004) diz que não se viu mudança exitosa para a gestão pública brasileira.

Para Abrucio (2007) a reforma gerencial feita pelo ex-ministro Bresser-Pereira no período de redemocratização do Brasil foi positiva, levando em consideração aspectos da burocracia do modelo weberiano, a profissionalização do burocrata e a meritocracia com o concurso público, criação de órgãos de controle fiscal e eficiência. No entanto, para Abrucio (2007) a reforma não obteve o êxito esperado devido à cultura brasileira, já que o modelo gerencial focado em resultado foi importado para o Brasil, às disputas políticas polarizadas e à limitação em relação ao diagnóstico de uma concepção que diferencia práticas gerenciais e modelo burocrático.

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) as ideias do ex-ministro Bresser-Pereira são levadas adiante e seguidas parcialmente, destaca Abrucio (2007, p. 73) que os “parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas”.

O governo Lula segue a linha do ex-ministro Bresser-Pereira, no entanto por considerar muitas ações como “neoliberais” retarda o processo de melhoramento da gestão, inclusive incrementando o número de cargos comissionados do governo federal. Por outro lado através do Ministério do Desenvolvimento Social e parcerias público-privadas –

iniciativa possível possibilitada pela reforma do ex-ministro Bresser-Pereira – pôde incrementar as políticas públicas.

2.4 Detalhes sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE começou a ser discutido em 1950, iniciando com a Comissão Nacional de Alimentação com integração ao Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. De 1960 a 1980 o programa ganha extensão e discussão em nível nacional, sendo divulgado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Na década de 80 é criada a Fundação de Assistência ao Estudante.

Por volta de 1994 ocorre a descentralização do programa e por consequência a gestão passa a ser feita pelos municípios com recursos financeiros do governo federal. Em 1997 é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em 2009 a lei 11.947 que regulamenta o PNAE passa a prever 30% dos recursos financeiros federais destinados ao programa para a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Segundo a lei 11.947/2009, o objetivo do PNAE, no artigo 4º, é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento local sustentável, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, por meio de ações de educação alimentar e a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais durante o período letivo.

Segundo Silva (2009) a descentralização da gestão do PNAE trouxe autonomia e o processo de municipalização da administração, tornando o município autônomo, garantindo rapidez nas compras dos alimentos, melhoria na qualidade dos produtos, melhor atendimento aos estudantes e redução dos custos, além de proporcionar crescimento econômico local e criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

O CAE, criado com a descentralização do PNAE, é responsável por garantir que os estudantes recebam alimentos com qualidade. São formados como órgãos deliberativos de fiscalização por um representante do poder executivo, dois representantes trabalhadores das entidades de educação e discentes, dois representantes de pais de estudantes, dois representantes indicados por entidades civis organizadas.

Os atores do programa são o Ministério da Educação, o FNDE, a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O FNDE está subordinado ao Ministério da Educação, é o órgão responsável pelo fornecimento de recursos financeiros e

procedimentos para o funcionamento da gestão do PNAE através das Secretarias de Educação dos Municípios.

Conforme diretrizes do MEC/FNDE (2009), o PNAE deve possuir, a nível municipal, nutricionistas para formular o cardápio das escolas, levando em consideração aspectos da cultura regional e saúde dos estudantes. O profissional nutricionista deve estar habilitado pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) para exercer sua função. O programa deve possuir um gestor competente que pode ser o prefeito ou o secretário de educação.

2.5 Aspectos do PNAE no município de Campina Grande – PB

Campina Grande é um município metropolitano localizado no Estado da Paraíba, tendo, segundo dados do IBGE (2015), aproximadamente 400 mil habitantes, e exatamente 289 escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental. Segundo o IBGE (2015) o município possui 39.753 mil estudantes, sendo 16.441 mil estudantes de escolas estaduais de ensino fundamental, 19.090 de escolas municipais de ensino fundamental público e 4.222 mil na pré-escola pública municipal.

O município possui um modelo descentralizado de administração, seguindo o modelo administrativo de gestão pública adotado no país a partir da Constituição Federal de 1988, tendo a Secretaria de Educação de Campina Grande (SEDUC) responsável pela gestão das escolas. Tem no PNAE um instrumento importante para sanar os problemas nutricionais dos estudantes.

As normas seguidas pelo PNAE no município de Campina Grande são disponibilizadas pela SEDUC às escolas através de uma cartilha de procedimentos. A cartilha foi desenvolvida com base na lei 11.947/2009 e descreve os procedimentos que devem ser adotados pelos gestores das escolas e pré-escolas públicas no município através de supervisão da SEDUC.

Em Campina Grande as escolas e pré-escolas públicas contempladas pelo PNAE são as Entidades Executoras que através dos Conselhos Escolares gerem os recursos financeiros. As escolas e pré-escolas públicas no município estão subordinadas à SEDUC, que atua fiscalizando e prestando conta ao FNDE.

3 METODOLOGIA

A atual pesquisa possui uma abordagem qualitativa e se destina a descrever e explicar os fenômenos observados. Para Rudio (2007, p.71) os dados obtidos em pesquisas descritivas

“devem ser analisados e interpretados e podem ser qualitativos, utilizando-se palavras para descrever o fenômeno”. O método escolhido para esta pesquisa foi o documental e de campo. A pesquisa documental, segundo Gil (2009), tem nos documentos uma fonte rica e estável de dados, enquanto o estudo de campo é característico nos domínios da pesquisa da administração.

A pesquisa pretende avaliar a gestão do PNAE no município de Campina Grande – PB, para tanto foi utilizada uma entrevista não estruturada com 10 questões, construída, tomando como base, os indicadores da metodologia de avaliação da gestão do PNAE em âmbito municipal desenvolvida por Gabriel, Calvo, Ostermann e Vasconcelos (2014). A entrevista foi aplicada à gestora do PNAE no município de Campina Grande durante os meses de abril e maio de 2016.

Quadro 1 – Indicadores do modelo de avaliação do PNAE

| INDICADORES | |
|-------------|---|
| 1 | Participação da entidade executora na execução financeira do PNAE |
| 2 | Adequação do quadro de nutricionistas |
| 3 | Adequação da equipe de produção das refeições |
| 4 | Qualificação profissional |
| 5 | Condições para o trabalhador |
| 6 | Condição para o trabalho |
| 7 | Condição adequada para o armazenamento e preparo dos alimentos |
| 8 | Local adequado para as refeições |
| 9 | Articulação do PNAE com o setor saúde |
| 10 | Relação escolas vs UBS (Unidade Básica de Saúde) |
| 11 | Estímulo ao desenvolvimento regional para a produção de alimentos |
| 12 | Regularidade da atuação do controle social |
| 13 | Perfil da atuação do CAE |
| 14 | Apoio institucional ao controle social |
| 15 | Adequação da oferta |
| 16 | Respeito à cultura alimentar saudável |
| 17 | Execução do cardápio |
| 18 | Adequação dos cardápios para escolares que necessitam de atenção específica |
| 19 | Vigilância nutricional dos escolares |
| 20 | Supervisão do nutricionista |
| 21 | Ações de estímulo à educação alimentar e nutricional |
| 22 | Transversalidade do tema alimentação saudável |

Fonte: Adaptado de Gabriel, Calvo, Ostermann e Vasconcelos (2014).

As 10 questões: 1) O PNAE de Campina Grande possui equipe qualificada e recursos financeiros suficientes para seu funcionamento? Há complementação de recursos financeiros pela prefeitura?; 2) Qual a participação do CAE na fiscalização da execução do programa?; 3) O programa possui nutricionista responsável pelo preparo dos cardápios? Qual a situação

das escolas em relação à atuação desse profissional? ; 4) Qual a importância do SEDUC para o PNAE?; 5) Há condição adequada para o trabalhador, como salário (base ao piso nacional), plano de saúde, carreira, alimentação, etc.?; 6) Há boa condição da estrutura de trabalho: há equipamentos, uniformes, normas, etc.?; 7) Como ocorre o monitoramento dos recursos financeiros e desempenho do trabalho dos funcionários?; 8) Qual a contribuição da descentralização da gestão do programa para a cidade?; 9) A lei 11.947/2009 institui destinação de 30% dos recursos financeiros federais para compra de alimentos provenientes da agricultura familiar. Como é feita a aplicação dessa norma?; 10) Há metas definidas para o alcance dos objetivos do PNAE em Campina Grande?.

A análise das respostas da gestora fundamentou-se na lei 11.947/2009, nos módulos do MEC/FNDE, na cartilha da SEDUC, nos documentos periféricos de normatização do programa e em bibliografia sobre gestão pública. As 10 questões respondidas pela gestora foram relacionadas a 10 indicadores: Recursos financeiros e Equipe do PNAE em Campina Grande; Funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar; Equipe de profissionais nutricionistas; A quantidade de nutricionistas atuando no programa; Função da SEDUC; Condição de trabalho dos profissionais; Monitoramento dos recursos financeiros; Descentralização da administração; Agricultura familiar; e Objetivos do programa e definição de metas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Recursos financeiros e Equipe do PNAE em Campina Grande

Sobre a Equipe do PNAE foi detalhada a quantidade de membros que trabalham atualmente no PNAE de Campina Grande, inclusive a função dos setores, conforme afirma a gestora entrevistada:

A equipe do PNAE é composta por gerência de apoio ao estudante, tem três pessoas no setor, o setor de prestação de contas que trata da parte financeira, então o setor de prestação de contas conta com doze pessoas para fiscalização, orientação, tanto do financeiro, temos também equipe de nutricionistas para orientação. Os recursos são suficientes para o funcionamento. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

A gestora diz que os recursos financeiros federais são insuficientes para o município de Campina Grande, o que demanda a complementação da prefeitura:

A gente [prefeitura] trabalha no suporte a complementação da merenda. A merenda vem “per capita” aluno do governo federal (né) e tem variação dos valores porque depende da clientela da escola, o valor total repassado [pelo governo federal] é um mix da clientela que tem dentro da escola. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

Segundo a gestora do PNAE no município de Campina Grande há a equipe do setor financeiro e prestação de contas da SEDUC que desenvolve atividade de fiscalização dos recursos usados pelas escolas municipais. Como também equipe de nutricionistas do próprio SEDUC que atuam na fiscalização da qualidade dos alimentos. No entanto de acordo com a lei 11.947/2009 a Entidade Executora (EE) não substitui a função dos órgãos deliberativos de fiscalização, embora, para efeito de gestão interna, necessite averiguar como as escolas estão aplicando os recursos federais para prestar contas ao FNDE.

4.2 Funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar

De acordo com a lei 11.947/2009 o CAE é o órgão deliberativo criado em cada município para fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, a qualidade dos alimentos e receber relatório anual da gestão do PNAE para avaliação, os membros não possuem remuneração para atuar nesse órgão.

Segundo a gestora do PNAE em Campina Grande, o CAE não faz parte da SEDUC, embora tenha indicado a diretora administrativa financeira, representante do CAE, no mesmo local da SEDUC. Silva (2009) explica que com a descentralização o município passou a ser responsável pela busca da efetividade do objetivo do programa, o que exigiu a criação de órgãos deliberativos, como o CAE, para fiscalizar o programa.

Na cartilha de procedimentos para execução do PNAE, disponibilizada pela SEDUC, não há menção ao Conselho de Alimentação Escolar. A SEDUC (2016) menciona que os recursos financeiros federais são depositados nas contas dos Conselhos Escolares das escolas para compra dos alimentos.

4.3 Equipe de profissionais nutricionistas

Com relação à equipe do programa a gestora falou sobre os profissionais nutricionistas, que segundo o MEC/FNDE (2008), a lei 11.947/2009 e a SEDUC (2016), devem trabalhar junto às escolas construindo os cardápios de acordo com as necessidades dos estudantes. Em Campina Grande esse profissional trabalha

enquadrando o cardápio no que o FNDE manda o que demanda toda uma orientação, como tem que ser a comida e o valor nutricional, o que pode, o que não pode, então o nutricionista faz o cardápio de acordo com a idade do aluno, dentro do PNAE e agricultura familiar. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

Segundo o MEC/FNDE (2009) o nutricionista deve seguir no monitoramento do estado nutricional dos estudantes, ou seja, não atuar apenas elaborando os cardápios levando em consideração aspectos da cultura regional, mas aspectos da saúde. Por isso mesmo é importante que a Secretaria de Educação esteja trabalhando em conjunto com a Secretaria de Saúde. A lei 11.947/2009 no art. 2º reafirma essa obrigação do nutricionista.

De acordo com a gestora são 160 escolas públicas municipais e estaduais na responsabilidade da prefeitura municipal e SEDUC, embora, segundo dados do IBGE (2015) haja em Campina Grande 289 escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental.

Quando questionada sobre a quantidade de profissionais suficientes para suprir a demanda das escolas, a gestora disse que seguia a orientação das normas do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). Sendo assim, a Resolução nº 465/2010 do CFN estabelece 5 nutricionistas para cada 2500 estudantes, segundo o IBGE (2015) há 39.753 estudantes nas escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental, o que demandaria cerca de 15 nutricionistas.

Segundo a gestora a equipe do PNAE é composta de 21 pessoas, sendo 3 pessoas da equipe de apoio ao estudante, 12 pessoas da equipe de prestação de contas, restando 6 pessoas, porém a SEDUC (2016) cita na cartilha de procedimentos uma equipe de 4 nutricionistas. Sendo assim, isso significa que o corpo de nutricionistas do PNAE de Campina Grande é insuficiente.

4.4 Função da SEDUC

Sobre a atuação da SEDUC em Campina Grande a gestora respondeu:

É um órgão fiscalizador, nós trabalhamos com a merenda descentralizada, o que é que acontece, existe a forma centralizada, descentralizada e as duas. A centralizada o dinheiro vem direto para a conta do SEDUC, entidade executora. Na descentralização cada escola é uma entidade executora, então o dinheiro entra na nossa conta e nós repassamos as verbas para que os gestores girem esse dinheiro para compra da sua merenda com toda orientação da SEDUC. Qual a função da

SEDUC? Órgão fiscalizador da real aplicação desse dinheiro. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

De acordo com MEC/FNDE (2009) a secretaria municipal de educação é uma Entidade Executora (EE), isto significa que é responsável pelo recebimento dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, ou no caso das escolas públicas exercerem a função de Entidades Executoras, a SEDUC não deixe de participar como Entidade Executora no repasse, acompanhamento e prestação de contas dos recursos financeiros.

4.5 Condição de trabalho dos profissionais

Sobre as condições de trabalho dos funcionários públicos do PNAE de Campina Grande a gestora respondeu que recebem todas as instruções necessárias para o trabalho, as merendeiras, por exemplo, recebem EPI (Equipamento de Proteção Individual), condição sine qua non para manipulação correta dos alimentos:

A gente tem entregas dos EPIs, quem trabalha diretamente com alimentação nas escolas. Então é feito um treinamento no início do ano com as merendeiras que trabalham, é o ator principal que trabalha com essa merenda, é repassado todo material de segurança alimentar. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

Segundo MEC/FNDE (2009) as escolas devem possuir equipamento de refrigeração para armazenamento dos alimentos perecíveis. As escolas devem armazenar os alimentos em locais limpos, os alimentos não perecíveis devem ficar em prateleiras. Alimentos, como biscoito, farinha, etc. devem ser armazenados em recipientes com tampas. A gestora não mencionou essas exigências, mas a SEDUC (2016) fala sobre as exigências de armazenamento dos alimentos.

4.6 Monitoramento dos recursos financeiros

Quanto ao monitoramento dos recursos financeiros repassados às escolas pela SEDUC, há o entendimento da gestora quanto aos repasses do governo federal de acordo com o MEC/FNDE (2009):

O PNAE [o recurso financeiro] é dividido em 10 parcelas para 200 dias/ano, então uma parcela para cada 20 dias. A SEDUC passa a parcela [para as escolas] e solicita a prestação de contas, então existe uma regra para prestar conta: eles [as escolas] estão no processo de licitação, então só vão comprar de quem está licitado naqueles valores, então a nossa função é fiscalizar, a gente intensifica muito a fiscalização: se estão comprando realmente o que foi acordado com o fornecedor,

se estão pagando um preço justo, aí eles têm que prestar conta no final do mês: cópia de cheque, nota fiscal autenticada com as certidões necessárias para a empresa privada vender para a empresa pública, então todo rol que é estipulado na resolução do PNAE nós fazemos aqui. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

A lei 11.947/2009 cita a função das Entidades Executoras no art. 6º, repassar os recursos financeiros para as escolas pertencentes à rede de ensino, o Conselho deliberativo do FNDE (CAE) deve repassar e observar as normas para destinação dos recursos financeiros federais. A SEDUC (2016, p.3) cita que “o município de Campina Grande fez a opção pela descentralização dos recursos financeiros, com a transferência deles para o Conselho Escolar de cada unidade de ensino”. A gestora não faz menção à atribuição do CAE na fiscalização do uso dos recursos financeiros pelas Entidades Executoras.

4.7 Descentralização da administração

Em relação ao processo de descentralização da administração do programa foi citado como grande desafio para administração local (Campina Grande), inclusive reforça Abrucio (2007) quando diz que a descentralização foi fator problemático desde a reforma do ex-ministro Bresser-Pereira na administração pública brasileira:

Antigamente era centralizado [o PNAE], né, 90% dos municípios do Brasil são centralizados, a descentralização o controle é mais complicado, mais trabalhoso, oneroso para entidade executora que é a Secretaria de Educação de Campina Grande. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

Segundo a gestora saber como o recurso financeiro está sendo aplicado pelas escolas municipais demanda dificuldade. A descentralização de acordo com Silva (2009) e Calasans e Santos (2013) ocorre no âmbito da manipulação dos recursos financeiros, que no regime centralizado era manipulado pela entidade do governo federal.

4.8 Agricultura familiar

Quanto à compra de alimentos provenientes da Agricultura familiar a gestora não confirmou se a norma que destina 30% de recursos financeiros para essa finalidade é realmente aplicada em Campina Grande. No entanto ela conhece a norma do art. 14 da lei 11.947/2009:

A merenda PNAE tem que ter no mínimo 30% de compra da Agricultura familiar, respeitando a regionalidade, Campina Grande compra dentro de Campina Grande, não tendo dentro de Campina Grande, compra na redondeza. É uma chamada

pública de ampla divulgação, então o mínimo tem que ser respeitado, a gente recomenda que seja mais. (Gestora do PNAE no município de Campina Grande)

A SEDUC (2016) confirma as informações da gestora, quando diz que o cardápio elaborado pelos nutricionistas deve conter produtos que possam ser adquiridos da agricultura familiar. Por meio da chamada pública, com dispensa de licitação, é feita a comunicação aos agricultores.

4.9 Objetivos do programa e definição de metas

Segundo o art. 4º da lei 11.947/2009 o objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento e desenvolvimento nutricional dos estudantes, bem como para aprendizagem e rendimento escolar, incentivando o bom hábito alimentar.

Em Campina Grande dessa maneira a gestora quando questionada sobre a definição de metas para o alcance desses objetivos denotou desconhecimento. A falta de determinação de metas internas da Entidade Executora para alcance dos objetivos aponta para a falta de atenção sobre o andamento do programa no município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da avaliação da gestão do PNAE feita no município de Campina Grande – PB pode-se concluir que o programa demanda um desafio constante para execução eficiente. A extensa equipe presente na SEDUC para averiguar a aplicação dos recursos financeiros é um fator positivo para o funcionamento do programa, porém não exclui a importância do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na fiscalização da execução do programa pela SEDUC e escolas.

O CAE, pouco mencionado, deve ter participação constante na fiscalização do programa, de acordo com as exigências definidas pelo MEC/FNDE (2009), em contraponto ao que foi dito em relação à atuação dos Conselhos Escolares como receptores de recursos financeiros federais destinados às Entidades Executoras do município de Campina Grande.

A observação às normas do PNAE deve ser a primeira exigência para execução do programa. O desconhecimento da gestora sobre aplicação da norma do art. 14 da lei 11.947/2009 pelas Entidades Executoras exige a tomada de iniciativa para chamar a atuação do CAE. A atuação de profissionais nutricionistas deve ser averiguada para adequação à realidade da demanda do município de Campina Grande.

A descentralização como complicador para o trabalho da gestão do programa está em contraponto à percepção de Silva (2009) quando aponta mérito da descentralização do PNAE. Tal realidade aponta para necessidade de observação do *policy cycle*, prestando maior atenção à coleta de informações para o melhor feedback em relação ao controle do programa.

A gestão pública do PNAE no município de Campina Grande possui muitas limitações que exigem atenção. As práticas patrimonialistas na gestão pública são uma realidade no Brasil, fato que se mostra observante na gestão do PNAE em Campina Grande em decorrência das informações conflitantes disponibilizadas e a atuação dos atores em confronto com as normas.

MANAGEMENT ASSESSMENT OF NACIONAL PROGRAM OF SCHOOL FEEDING (NPSF) IN THE MUNICIPALITY OF CAMPINA GRANDE – PB

ABSTRACT

The objective in present research is to assess management of the National Program of School Feeding (NPSF) in the municipality of Campina Grande, using the applied interview to manager of NPSF in the Education Secretary of the Campina Grande (ESCG). The interview is founded in the assessment model of management of Gabriel, Calvo, Ostermann and Vasconcelos (2014), in your indicators of the management assessment of NPSF. The characterized research as qualitative, descriptive and explanatory, the research is guided for normative content of the program documents and studies in public management. The content obtained for applied interview to manager was analyzed from ten indicators. It was understood, regarding the management, conflict between the functions performed for ESCG and School Food Council (SFC), need for larger number of nutritionists and typical characteristics of patrimonial management.

Keywords: Public Management. Nacional Program of School Feeding. Education Secretary of the Campina Grande.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. In: RAP, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 67-86, 1967-2007.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BRASIL. LEI FEDERAL nº 11.947. 2009.

CALASANS, Flávia Verônica Marques; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 20 (1): 24-40, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **Resolução CFN Nº 465/2010**. Disponível em: < <http://www.cfn.org.br>>.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**, Nº 21, 2000. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Alimentação escolar**. Fonte: <<http://www.fnnde.gov.br>>. Acessado em 05/Jan/2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de gestão: 2014**. Fonte: <<http://www.fnnde.gov.br>>. Acessado em 06/Mar/2016.

GABRIEL, Cristine Garcia; CALVO, Maria Cristina marino; OSTERMANN, Roberta Melchiorretto; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 30(8):1731-1744, ago., 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

IBGE CIDADES. **Campina Grande: população estimada**. Disponível em: < <http://cidades.ibge.gov.br>>. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

LASSWELL, Harold D. **A pre-view of policy sciences**. American Elsevier, 1971.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Ministerio para las administraciones publicas, Madrid, 1991.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Módulo PNAE**. Brasília: MEC, 2009.

PACHECO, Regina Sílvia. Reforma da gestão pública de 1995-98. In: **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. São Paulo: Editora FGV, 2004.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O dinossauro: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo: Quieiroz, 1988.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

SILVA, Amanda Valente. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia**. Salvador: UFBA, 2009.

SEDUC. Procedimentos para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, nas escolas da rede estadual de ensino. Campina Grande, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 2015, vol. 1.