

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 27 Número 77

1 de julho 2019

ISSN 1068-2341

Programa Nacional de Alimentação Escolar no Contexto do Federalismo: Sob a Ótica do Gestor Educacional

Rosária Cal Bastos

Magnus Luiz Emmendoerfer

Amélia Carla Sobrinho Bifano



Maria das Dores Saraiva de Loreto

Universidade Federal de Viçosa

Brasil

Citação: Bastos, R. C., Emmendoerfer, M. L., Bifano, A. C. S., & Loreto, M. das D. S. (2019) Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(77).

<https://doi.org/10.14507/epaa.27.4214>

Resumo: Este artigo parte de um pressuposto: os gestores em nível local do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enfrentam desafios sombreados pela forma organizativa do Estado brasileiro no momento da efetivação dessa política. Neste sentido, o objetivo central é analisar os aspectos do federalismo no PNAE, traçando reflexões para os gestores educacionais sobre o processo de implementação do PNAE, coordenado pela União, e seus efeitos nas relações intergovernamentais. Mostra ainda os desafios enfrentados pelos gestores do PNAE no âmbito local. Em termos metodológicos, aplicou-se um estudo de caso com base em documentos e entrevista, com roteiros semiestruturados, dos gestores do PNAE, municipal e estadual, existentes no município de Coimbra, MG. Os resultados indicam que há diferenças nas diretrizes e metas estabelecidas no planejamento do PNAE no âmbito local devido à atuação não integrada de dois entes federativos, que geram dificuldades para os gestores educacionais em

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artigo recebido: 12/9/2018

Revisões recebidas: 18/2/2019

Aceito: 18/2/2019

termos de gestão do PNAE. Portanto, considerar as particularidades do federalismo no contexto do PNAE, pode trazer novos olhares para que esse programa seja um instrumento educativo que interligue a alimentação saudável às nuances da cultura local, redesenhando seu processo de formulação e implementação, visando proporcionar um melhor desempenho da gestão pública, especialmente, a escolar.

Palavras-chave: Política Social; Política Educacional; Gestão Pública; Federalismo; Alimentação Escolar

National School Food Program in the context of federalism: Under the gaze of the educational manager

Abstract: This article assumes that the local level managers of the National School Food Program (PNAE) faces challenges shaded by the organizational form of the State in Brazil at the time of the implementation of this policy. In this sense, the central objective is to analyze the aspects of federalism in the PNAE, drawing reflections for the educational managers on the process of PNAE implementation coordinated by the Union and its effects on intergovernmental relations. In addition, it is also showed the challenges faced by PNAE managers at the local level. In methodological terms, a case study, based on documents and interviews with semi-structured scripts, was applied to the PNAE managers, municipal and state, in the city of Coimbra, MG. The results indicated the differences in the guidelines and goals established in the PNAE planning at the local level due to the non-integrated performance of two federative entities, which generate difficulties for educational managers in terms of PNAE management. Therefore, considering the particularities of federalism in the context of the PNAE may bring new perspectives to this program to be an educational instrument that interconnects healthy eating and the nuances of the local culture, redesigning its formulation and implementation process, aiming to provide a better performance of public management, especially, toward schooling.

Keywords: Social Policy; Educational Policy; Public Management; Federalism; Schools

Programa Nacional de Alimentación Escolar en el contexto del federalismo: Bajo la óptica del gestor educacional

Resumen: Este artículo parte de un presupuesto: los gestores a nivel local del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) enfrentan desafíos sombreados por la forma organizativa del Estado brasileño en el momento de la efectividad de esa política. En este sentido, el objetivo central es analizar los aspectos del federalismo en el PNAE, trazando reflexiones para los gestores educativos sobre el proceso de implementación del PNAE, coordinado por la Unión, y sus efectos en las relaciones intergubernamentales. También muestra los desafíos que enfrentan los gestores del PNAE en el ámbito local. En términos metodológicos, se aplicó un estudio de caso con base en documentos y entrevista, con guías semiestructurados, de los gestores del PNAE, municipal y estatal, existentes en el municipio de Coimbra, MG. Los resultados indican que hay diferencias en las directrices y metas establecidas en la planificación del PNAE en el ámbito local debido a la actuación no integrada de dos entes federativos, que generan dificultades para los gestores educativos en términos de gestión del PNAE. Por lo tanto, considerar las particularidades del federalismo en el contexto del PNAE, puede traer nuevas miradas para que ese programa sea un instrumento educativo que conecte la alimentación sana a los matices de la cultura local, rediseñando su proceso de formulación e implementación, buscando proporcionar un mejor desempeño de la gestión pública, especialmente, la escolar.

Palabras-clave: Política Social; Política Educativa; Gestión pública; federalismo; Alimentación Escolar

Introdução

O papel das políticas públicas no setor educacional em nível local tem sido objeto de estudos de diferentes pesquisadores nas últimas décadas como Arretche (1996), Teixeira (2002), Oliveira (2011), Nelson (2015), Martínez e Pinho (2016), entre outros. Neste artigo, parte-se do pressuposto que a forma de organização do Estado em um país interfere e pode gerar desdobramentos não intencionais na gestão de programas sociais que envolvem a área de Educação. Uma forma de organização de Estado reconhecida e empregada em vários países é o federalismo.

A *priori*, é necessário entender que federalismo é uma forma de estado e não uma forma de governo, e refere-se ao modo de organização do Estado, o qual é dividido em três entidades autônomas, numa distribuição de competências e de bens entre os níveis governamentais (Nelson, 2015). Para fins deste artigo, a “política pública” será compreendida como um conjunto de decisões e ações relativas à formulação de propostas, tomada de decisões e implementação por organizações públicas com foco nas necessidades que visam à coletividade (Rua, 2009; Souza, 2006). E essas ações são de responsabilidade do Estado, que tem o papel de desenvolver ações e intervenções que atendam às necessidades e aos interesses comuns da sociedade (Secchi, 2010; Teixeira, 2002). Segundo Nelson (2015), essas decisões não são tomadas ao acaso pelo Estado, pois, sendo um programa do governo, elas consistem em uma série de implicações determinadas pela Constituição ou por leis ordinárias.

No Brasil, as políticas públicas podem se desenvolver a partir de questões de natureza social e econômica, sendo complementares e com finalidade comum em garantir os direitos sociais fundamentais tanto para melhorar as condições de vida de todos os cidadãos, quanto para estimular o desenvolvimento econômico, social e político do país (Santos, 2015). Somado a isso, Salvador (2014) chama a atenção de que o federalismo no Brasil, após a última Constituição Nacional (Brasil, 1988), vem indicando maior responsabilidade das unidades federativas, principalmente dos municípios, na execução dessas políticas. Isso tem incentivado, como destacaram Fagundes e Moura (2009), a expansão do processo de avaliação das políticas públicas.

Segundo Cunha (2006), a avaliação das políticas públicas pode subsidiar o planejamento e formulação das ações de intervenção do governo, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, visando o desempenho da gestão pública, servindo de ferramenta para gestores, responsáveis por decisões e ações implementadas por essa gestão. Junqueira (2004) complementa destacando a importância da atuação dos gestores nesse processo e ressalta que muitos dos gestores não têm conseguido realizar essas ações, por diversos motivos, como aspectos financeiros, estrutura física e de pessoal, integração de diversos atores, arranjos institucionais dentre outros. Assim os resultados dessas avaliações têm constituído instrumento fundamental para uma boa atuação da gestão pública (Rua, 2009), inclusive de programas sociais, como é caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Partindo de um contexto político no qual os entes federativos se articulam em diferentes coalizões políticas, em que a União tem proeminência no processo de formulação de várias áreas de políticas, indaga-se como ocorre o processo de implementação das políticas nacionais de interesse social em cada ente federativo, principalmente em nível local, onde a vida cotidiana acontece. Dessa forma, argumenta-se: Como os aspectos do federalismo brasileiro podem interferir nas políticas públicas de interesse social? Ou seja, quando não se leva em consideração as particularidades do federalismo no planejamento público das políticas sociais podem ocorrer resultados inadequados, ou diferentes, por parte dos subnacionais existentes no âmbito local? Parte-se da hipótese de que o

planejamento de políticas sociais, quando não considera esses aspectos, afeta os resultados de políticas nacionais, como o caso do PNAE, o qual é coordenado pela União e implementado no âmbito local que tem a presença de dois entes federativos, representados pelas escolas municipais e estaduais. Essas questões são corroboradas por Souza (2004), Arretche (1998, 1999, 2002a, 2002b, 2010), Abrucio e Franzese (2007), Leite e Fonseca (2011) e Nelson (2015).

O PNAE é considerado o maior programa de suplementação alimentar do Brasil, regido pelo Ministério da Educação (MEC) e conduzido pelas escolas públicas (Martínez & Pinho, 2016). O programa vem sendo reestruturado ao longo dos seus 63 anos, visando a incorporação de hábitos alimentares saudáveis e a promoção de uma educação nutricional adequada aos estudantes da rede pública de ensino (Belik & Chaim, 2009).

Os resultados do PNAE têm se mostrado positivos, conforme apresentados em vários estudos (Belik & Domene, 2012; Grisa, Gazolla, & Schneider, 2010; Holtz, 2017; Rezende, Moraes, & Rezende, 2018; Saraiva et al., 2013; Teo, Motter, Barbosa, Dacroce, & Pagliarini, 2016; Triches, Schabarum, & Giombelli, 2016) que elevam o Brasil ao status de referência internacional, compartilhando suas experiências com países da América do Sul, Caribe, Índia e África (Nações Unidas no Brasil [ONUBR], 2018).

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar os aspectos do federalismo no âmbito do PNAE, refletindo o processo de implementação do programa coordenado pela União e seus efeitos nas relações intergovernamentais. Além de mostrar os desafios enfrentados pelos gestores do PNAE no momento da efetivação dessa política em município de pequeno porte: Coimbra, MG. Essa questão torna-se relevante para que as políticas sociais como o PNAE possam, com base no reconhecimento das peculiaridades do federalismo brasileiro, promover uma política educativa no que concerne aos hábitos alimentares e melhor desempenho da gestão pública de organizações educacionais.

Além desta seção introdutória, o artigo encontra-se organizado por outras cinco seções. Em seguida, discute-se a relação entre o federalismo e as políticas sociais no Brasil. Posteriormente, aborda-se a política de alimentação escolar brasileira. Logo após, apresenta-se a seção dos procedimentos metodológicos empregados na investigação. Na sequência, expõe-se os resultados e análises correspondentes. Encerra com as considerações finais do estudo.

Federalismo e Políticas Sociais no Brasil

O federalismo brasileiro, visto como a forma de organização do Estado, é organizado em entidades autônomas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e contempla distribuição de competências e bens entre os níveis governamentais (Nelson, 2015), os quais apresentam variações em sua capacidade de implementar ou coordenar políticas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas estas relações em cada esfera (Arretche, 2004). Assim, reportar-se ao federalismo é ter em mente a descentralização político-administrativa, a qual enfoca as discussões sobre ações governamentais, competências e atribuições. Soares e Machado (2018) complementam ainda que, a descentralização pode variar expressivamente no âmbito do federalismo, devido ao espaço de atuação dos governos subnacionais.

Na literatura brasileira, diversos autores, como Souza (1998, 2004), Rodden (2005), Arretche (1999, 2002a, 2002b, 2010, 2013) e Leite e Fonseca (2011), têm analisado o processo de descentralização de políticas sociais, promovido a partir da Constituição Federal - CF/88 até os dias atuais, verificando que esse processo produziu distintos resultados ao longo do território brasileiro, tanto entre os estados e municípios, como entre as políticas.

Nessa perspectiva, a descentralização pode ser entendida tanto como um processo de transferência de poder que determina a redistribuição das decisões, opondo-se ao poder centralizado

(Abrucio, 2002), ou, distribuição de competências, autonomia financeira, política e administrativa entre a União, os Estados e Municípios (Art. 18 da CF/88).

Na visão de Arretche (1996), o federalismo brasileiro foi desenhado com distintas escalas de descentralização por considerar que a descentralização seria, de um lado, sinônimo de maior eficiência na gestão, e por outro, traria maior grau de participação e democratização nas políticas públicas. Desde 1990 o país foi completamente institucionalizado em Estado federativo que implementou um extensivo programa de descentralização particularmente na área das políticas sociais (Arretche, 2002a, 2002b).

Mas quando se fala de políticas sociais, o Art. 23 da CF/88 estabelece competências concorrentes para essas políticas, as quais visam os fundamentos e objetivos do Brasil. De acordo com Nelson (2015), a desarticulação federativa no que se refere ao cumprimento dos programas governamentais pode gerar problemas graves no planejamento de políticas sociais. Segundo Abrucio e Franzese (2007), a ampliação das políticas sociais pós 1995 no Brasil ocorreu com limitações de recursos federais e com incremento de responsabilidades subnacionais, ou seja, a gestão das políticas públicas de interesse social seguia com a característica centralizadora, isto é, o governo federal é responsável pela gestão e o repasse dos recursos nas áreas da saúde, habitação, alimentação escolar, assistência social, dentre outros (Arretche, 2002b). Nesse contexto, o federalismo passa a constituir um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social (Almeida, 1995). O que é corroborado por Souza (2005), ao complementar que a formatação do federalismo, a partir da CF/88, visa diminuir as desigualdades regionais existentes no território brasileiro.

Arretche (2002b) alerta que as relações entre federalismo e descentralização no âmbito das políticas sociais não são homogêneas. As políticas sociais brasileiras, entendidas como um compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população, não estão no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos. Por esta razão, a descentralização dessas políticas não tende a ocorrer quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais. Dessa forma, a gestão pública brasileira vem sofrendo transformações que, para Spink, Carneiro e Teixeira (2011), contribuíram para um cenário no qual a pressão por políticas sociais efetivas vem recaindo cada vez mais sobre a esfera municipal.

Ainda, conforme Arretche (1999), a partir do momento em que o Estado e o município também passaram a ser responsáveis pela execução de políticas sociais, se tornaram os avalizadores legais de um processo intergovernamental. Tal processo começa na primeira esfera (União) e termina no seio das diversas organizações que compõem a sociedade civil em nível municipal, que podem variar de região para região. Neste sentido, pressupõe-se que essa possível variabilidade - que também pode afetar a efetividade de políticas públicas - envolva a política de alimentação escolar, objeto em estudo neste artigo.

A Política de Alimentação Escolar no Brasil

No contexto da educação, a alimentação escolar, também conhecida popularmente como “merenda escolar”, é estabelecida pela CF/88, como dever do Estado em promover, o atendimento ao aluno da rede pública de ensino, por intermédio de programas suplementares de alimentação escolar. Dentre esses programas, o Ministério da Educação (MEC) passou a apoiar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelo gerenciamento e financiamento de políticas do ensino básico, que transfere diretamente os recursos para as unidades escolares, vinculados aos órgãos

municipais e estaduais brasileiros (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2018).

O PNAE está presente no Brasil há 63 anos e é uma das políticas públicas de suplementação alimentar mais antigas do país, através da qual, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar é garantida aos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) das redes públicas de ensino (Belik & Chaim, 2009).

Vigente em todas as escolas públicas do país, o PNAE pode ser considerado um instrumento pedagógico por se constituir em um espaço educativo, visando promover as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem dos estudantes, a formação de hábitos alimentares saudáveis, bem como fortalecer a agricultura familiar local (FNDE, 2018).

Destaca-se que, em 2017, os recursos financeiros destinados ao PNAE atenderam aproximadamente 41 milhões de estudantes, correspondente a 71%, da Educação Básica, com um investimento de R\$ 4,15 bilhões anuais. Esses números expressam sua importância como instrumento de política social de caráter intersetorial, transdisciplinar e educacional no campo da alimentação, um direito social reconhecido pela CF/88 no contexto da soberania e segurança alimentar e nutricional (Melão, 2012).

A experiência bem-sucedida do PNAE, elevam o Brasil ao status de referência internacional, um dos fatores que levou o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e da *School Nutrition Association* (Associação de Nutrição Escolar) a criar, em 2004, a Rede de Alimentação Escolar para a América Latina. Essa rede tem como objetivo promover o trabalho conjunto e apoiar programas de nutrição de instituições públicas e privadas, acadêmicas e da sociedade nos países da América Latina e do Caribe. Assim, as práticas do PNAE têm influenciado os acordos de cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento (Magalhães & Buani, 2017).

Vale lembrar que, em 2010, um diálogo entre Brasil e África sobre segurança alimentar foi o ponto de partida para reforçar as possibilidades de cooperação entre o continente africano e o lado brasileiro. O intercâmbio de experiências no campo das políticas públicas, agricultura familiar e combate à fome, foi estabelecido como um compromisso, que hoje colhe frutos em cinco países africanos a partir dos programas inspirados no Brasil. O FNDE presta assessoria técnica na área da alimentação escolar a quatro países africanos: Moçambique, Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. E essa assessoria visa adaptar o modelo brasileiro às condições de seus países (Maluf, Santarelli, & Prado, 2014).

Observa-se que a troca de experiências possibilitada pela cooperação permite também compartilhar conhecimento acerca dos equívocos e descasos do passado para que não sejam repetidos. Estes podem ser relevantes para incentivar um modo de desenvolvimento socioeconômico inclusivo, ambientalmente sustentável e politicamente educacional nos países africanos, mas também no Brasil. Essa interligação fica ainda mais claro, no caso do Programa de Aquisição de Alimento da África (PAA África), onde os alimentos adquiridos são distribuídos para a alimentação escolar, que tem o papel de proteção social, ou seja, para muitas famílias, seus filhos só terão uma refeição nutritiva ao dia, garantida pela escola. Essa situação, além de alimentar, tem um potencial para elevar as matrículas e a permanência destes alunos ao longo do ano (Maluf et al., 2014). Outro exemplo são a Argentina, Chile e Bolívia que apresentam programas semelhantes ao do PNAE, respectivamente, Programa Pró-Horta, Programa Criar (Criação de Iniciativas Alimentares Rurais) e Programa de Produção Familiar para o Autoconsumo.

As políticas de redução da pobreza e da insegurança alimentar e nutricional no Brasil poderiam ter como preceito o fortalecimento desta prática, ao mesmo tempo em que deveriam estar

articuladas com outras políticas setoriais, agrícolas e até urbanas, visando uma complementação entre ambas (Grisa et al., 2010).

As trocas de experiências da política de alimentação escolar brasileira para os países em desenvolvimento podem gerar modelos adaptados que possam embasar discussões de políticas públicas futuras, promovendo a apropriação dos programas públicos pelos atores, visando o melhor desempenho de suas capacidades administrativas ao longo dos anos.

Numa breve perspectiva histórica do PNAE, destaca-se que de 1955 a 1979, a alimentação escolar era feita por Campanhas, em 1979 o programa passa a ser chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Entre 1994 e 1998, ocorre a descentralização dos recursos, por livre adesão, dos estados e municípios, e o PNAE passa a ser gerenciado pelo FNDE instituído pela Lei nº 9.649/98. Então, a partir de 1999 até 2001, o PNAE estava totalmente descentralizado, os recursos eram realizados por transferência automática aos entes federativos. Dessa forma, cabia à União financiar, estabelecer as regras para transferência de recursos e avaliar os resultados do PNAE. Visando um controle social, o Governo Federal estabelece a criação obrigatória dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), por meio da Medida Provisória n.º 1.979-19 de 02 de junho de 2000, em cada estado e município do País, com a função de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à Alimentação escolar, além de acompanhar a elaboração dos cardápios, sob responsabilidade dos estados e municípios (Balestrin, Pacheco, & Sudbrack, 2016).

Em 2009, o PNAE, por meio da Lei 11.947, de 16 de junho, trouxe novas diretrizes ao programa, introduzindo a exigência legal de que, pelo menos, 30% dos repasses do FNDE fossem investidos, obrigatoriamente, na aquisição de produtos alimentícios comprados de agricultores familiares e/ou suas organizações (Brasil, 2009a). Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política social destinada, estrategicamente, a garantir a melhoria da alimentação escolar e o fortalecimento da agricultura familiar, por meio da aquisição de produtos vindo da agricultura familiar local (Saraiva et al., 2013).

A gestão e operacionalização do PNAE são executadas pelas Entidades Executoras (EES), órgãos responsáveis pelo recebimento, acompanhamento, execução e prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE para estados e municípios (FNDE, 2018). Cabe à **União** a função de normatizar, coordenar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução do programa; prestar assessoria técnica aos executores; alocar recursos financeiros com base no per capita estabelecido e no número de alunos matriculados em cada unidade escolar; e avaliar sua eficiência, eficácia e efetividade. Através do FNDE repassar aos municípios recursos para o programa, em 10 parcelas, de fevereiro a novembro. Os **Estados** têm função de receber e complementar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE; elaborar cardápio; executar as ações do programa (aquisição e armazenamento de produtos, distribuição de alimentos); supervisionar a execução do programa; disponibilizar a infraestrutura física adequada (equipamentos e utensílios de cozinha); realizar o controle de qualidade; contratar os recursos humanos necessários; prestar contas do recurso recebido; manter atualizado o cadastro de matrícula da rede oficial de ensino; prestar assistência técnica aos municípios. E os **Municípios**, a função de receber e complementar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE; elaborar cardápio; executar as ações do programa (aquisição e armazenamento de produtos, distribuição de alimentos); supervisionar a execução do programa; disponibilizar a infraestrutura física adequada (equipamentos e utensílios de cozinha); realizar controle de qualidade; contratar recursos humanos necessários; prestar contas do recurso recebido; manter atualizado o cadastro de matrícula da rede oficial de ensino; e prestar contas ao FNDE.

Nesse contexto, o PNAE passa a integrar o Projeto de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, denominado nesse trabalho por (PAGAAF), que visa ser um instrumento de ação do Governo Federal no fortalecimento da agricultura familiar através de um canal de comercialização dos produtos locais, gerando renda para os pequenos agricultores familiares, além

de garantir a melhoria da alimentação escolar. O PAGAAF foi regulamentado pela Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009, e pelas Resoluções nº 38, de 16 de julho de 2009, nº 26, de 17 de junho de 2013, e nº 4, de 2 de abril de 2015, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2009a, 2009b, 2013, 2015). As alterações propostas pela Lei e Resoluções apresentam pontos importantes da regulamentação do projeto, dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE como: a) aquisição (no mínimo 30% do repasse do FNDE) de alimentos diretamente da agricultura familiar; b) diretrizes, normas e metas para executar a aquisição exclusiva de alimentos; c) detalhamento da operacionalização da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Esses pontos, visam um maior entendimento de sua operacionalização e uma maior participação dos agricultores familiares, além de garantir o fortalecimento da agricultura familiar, a partir de formas alternativas de produção e comercialização dos alimentos, além de uma alimentação saudável e adequada aos alunos da rede pública de ensino (FNDE, 2018).

Diante desse contexto legal, o PNAE passou a pautar-se por princípios que, além da descentralização, remetem à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar, conforme diretriz estabelecida na forma do artigo 2º da Lei nº 11.947/2009. Assim, o planejamento do PNAE, considerado na Lei e nas Resoluções supracitadas, passou a estabelecer diretrizes e metas a serem alcançadas pela ação do PAGAAF (Tabela 1).

Tabela 1

Planejamento do PNAE por intermédio do PAGAAF

Legislação	Diretrizes e Metas
Lei nº 11.947/2009 e as Resoluções nº 38/09, nº 26/13, e nº 04/15	<p>A regularidade e quantidade dos recursos repassados pelo FNDE ao município.</p> <p>A aplicação de pelo menos 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar do município.</p> <p>A forma de elaboração e publicação das chamadas públicas está dentro da norma estabelecida.</p> <p>A quantidade de chamadas públicas realizadas no município.</p> <p>A priorização da seleção dos projetos de venda.</p> <p>A forma de organização dos agricultores familiares envolvidos no Projeto.</p> <p>Os alimentos fornecidos atendem ao cardápio escolar (sazonalidade e peculiaridade da produção agrícola familiar).</p>

Nota. Fonte: Elaboração própria, 2018

As diretrizes e metas estabelecidas no planejamento do PNAE permitem avaliar os resultados do programa no contexto do desenho federativo brasileiro, principalmente no que concerne à descentralização político-administrativa das políticas sociais efetivadas no âmbito local, como será apresentado a seguir.

Procedimentos Metodológicos

Os principais dados empíricos deste artigo são resultantes de um estudo mais amplo que discutiu a implementação do PNAE em um município de pequeno porte: Coimbra, Minas Gerais,

Brasil (Bastos, Bifano, & Loreto, 2017). Esses dados foram obtidos por meio de pesquisa documental e bibliográfica assim como por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado.

Primeiramente, foram consultados documentos nacionais em portais digitais do Governo, como o Ministério do Planejamento e Orçamento (<http://www.planejamento.gov.br/>), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (<http://www.fnde.gov.br/>), Ministério da Educação (<http://portal.mec.gov.br/>), Ministério do Desenvolvimento Agrário (<http://www.mda.gov.br/>) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (<http://www.agricultura.gov.br/>). Os dados obtidos nesses portais tratavam de verificar leis e resoluções com intuito de identificar trajetória, gestão e operacionalização do PNAE, realizados no período de 2015.

Logo, fez-se uma revisão de literatura a fim de identificar artigos que abordassem as dificuldades encontradas na implementação do PNAE. O período de coleta de dados ocorreu entre os meses de março a maio de 2018, efetuada por intermédio de acesso aos portais da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) e *Web of Science*, visando selecionar os principais artigos associados ao PNAE e os desafios enfrentados na implementação desse programa. Foram encontrados 176 artigos iniciais e permaneceram 20, selecionados com base nos seguintes critérios de inclusão: artigos de periódicos com textos publicados em português, com objetivo de verificar aquelas produções veiculadas no país; publicações que abordavam exclusivamente o estudo voltado ao PNAE e que apontassem os desafios enfrentados na implementação desse programa; que considerassem publicações contemporâneas com discussões sobre o contexto brasileiro; no intervalo de 2009 a 2018, período definido por ser após a última reestruturação do PNAE e por possuir dados mais atualizados sobre o assunto em pauta.

Em seguida, retomou-se a pesquisa documental tendo por base cópias dos documentos estaduais e municipal dos anos de 2009 a 2016, disponibilizados pelo Departamento Municipal de Educação e Escola Estadual do município de Coimbra, MG. Após o levantamento dos documentos, realizou-se uma análise documental, a partir dos critérios estabelecidos nos objetivos e nas diretrizes da Lei nº 11.947/2009 e das Resoluções nº 38, de 16 de julho de 2009; nº 26, de 17 de junho de 2013; e nº 4, de 02 de abril de 2015, conforme Tabela 1 apresentada na seção anterior. Os dados provenientes da análise documental foram armazenados em banco de dados, desenvolvidos no *Microsoft Office Excel 2007*, composto de planilha com cada aspecto estudado, obtendo assim uma síntese dos critérios analisados comparativamente entre as duas Entidades Executoras. Tanto os dados bibliográficos como documentais coletados foram cotejados e organizados em formato de tabelas que compuseram os resultados apresentados na seção subsequente.

Com o intuito de complementar a análise bibliográfica e documental, aplicou-se a entrevista de roteiro semiestruturado com gestores do PNAE no município de Coimbra, MG, instituídas pelas Entidades Executoras, no período de 2016. As Entidades Executoras são a Prefeitura Municipal representada pelo Departamento Municipal de Educação e a Escola Estadual, que atendem, respectivamente, 800 e 960 alunos da rede pública de ensino. Elas são compostas no setor municipal por secretária da educação, nutricionista, presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), gestora financeira e escriturário. No setor estadual pela diretora, gestora financeira e escriturária. O roteiro de entrevista foi aplicado no período 2016 e contemplava 25 perguntas, principalmente sobre os itens: gestão e operacionalização do PNAE; recursos financeiros e prestação de contas; elaboração do cardápio; aquisição dos gêneros alimentícios; infraestrutura e mão de obra; dificuldades na implementação do programa, entre outros. Ressalta-se que o critério de escolha das entrevistadas foi por acessibilidade (disponibilidade em participar da pesquisa no período) e tipicidade (as pessoas entrevistadas atuam/atravavam e tomavam decisões a respeito da implementação do PNAE na cidade estudada).

E, com o escopo de zelar pelo rigor científico e validade interna da pesquisa, realizou a triangulação dos dados obtidos a partir das bibliografias, documentos e entrevistas empregados neste estudo. Tal triangulação permitiu observar congruências e peculiaridades sobre o objeto em estudo, possibilitando compor a próxima seção de resultados.

Resultados e Discussão

O PNAE é um caso de intervenção legalizada da União sobre os estados e municípios, que mostra bem o tipo de descentralização que se propõe no âmbito do federalismo brasileiro. Esse programa é uma política nacional presente no cenário brasileiro a aproximadamente 63 anos, considerado o maior programa de suplementação alimentar no Brasil (Belik & Domene, 2012). O programa é viabilizado com recurso da União, repassado mensalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios e Distrito Federal (FNDE, 2018).

O processo de descentralização foi consolidado sob o gerenciamento do FNDE, que instituiu a transferência automática, em 10 parcelas, dos repasses a todos os estados e municípios e secretarias de educação, sem a necessidade de celebração de convênios ou qualquer outro instrumento similar. Dessa forma os estados e municípios passam a ser responsáveis pelo Programa, onde o cardápio deverá ser realizado e acompanhado por nutricionista, que tem responsabilidade técnica pela execução da alimentação escolar, respeitados os hábitos alimentares locais; e pela formação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgãos formados por representantes dos gestores e da sociedade, com a função de fiscalização financeira e executiva da alimentação escolar (Martínez & Pinho, 2016).

Em 2009, o PNAE, por meio da Lei 11.947, de 16 de junho, trouxe novas diretrizes ao programa, introduzindo a exigência legal de que, pelo menos, 30% dos repasses do FNDE fossem investidos, obrigatoriamente, na aquisição de produtos alimentícios comprados de agricultores familiares e/ou suas organizações. Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política social destinada, estrategicamente, a garantir a melhoria da alimentação escolar e o fortalecimento da agricultura familiar, por meio da aquisição de produtos vindo da agricultura familiar local (Saraiva et al., 2013). De acordo com Martínez e Pinho (2016), a alimentação escolar avançou muito após aprovação desta Lei, garantindo o fornecimento da merenda, promovendo maior participação da sociedade nas decisões e fiscalizações do uso do dinheiro direcionado ao PNAE, por intermédio dos Conselhos de Alimentação Escolar. Além de incluir na atual legislação a promoção da educação nutricional por meio de uma alimentação saudável para os alunos e valorização dos hábitos locais.

O PNAE tem mostrado resultados positivos, conforme apresentado em vários trabalhos acadêmicos (Grisa, Schmitt, Mattei, Maluf, & Leite, 2011; Belik & Domene, 2012; Saraiva et al., 2013; Triches et al., 2016; Teo et al., 2016; Holtz, 2017; Rezende et al., 2018; entre outros) que elevam o Brasil ao *status* de referência internacional, porém o programa ainda encontra desafios para o cumprimento da legislação.

Desafios do PNAE e a Descentralização no Brasil

De acordo com a posição adotada pelos autores (Arretche, 1999; Abrucio, 2002; Cavalcante, 2011; Rodden, 2005; Souza, 1998), as políticas nacionais descentralizadas podem ter apropriações distintas, de acordo com as escolhas que são feitas em nível local, e isso é determinante para seus resultados. Assim, apesar de o PNAE representar algumas conquistas, existem muitos desafios a serem superados, pois o programa possui complexidade própria, com uma série de especificidades, e a multiplicidade de atores e arranjos institucionais em que é executado. Academicamente, várias pesquisas têm desenvolvido estudos visando avaliar os desafios enfrentados na efetividade do PNAE diante ao processo de descentralização das políticas sociais brasileira.

Assim, na análise do conjunto de pesquisas, que toma por objetivo identificar os desafios a serem superados pelo PNAE no âmbito da descentralização no Brasil, é possível perceber algumas particularidades regionais estabelecidas no período de 2009 a 2018 (Tabela 2).

Tabela 2

Síntese dos desafios do PNAE por região brasileira

Autores	Região	Limitações no âmbito do PNAE
Pegolo e Silva (2010); Villar, Schwartzman, Januário, e Ramos (2013); Rezende et al. (2018)	Sudeste	Aceitabilidade dos estudantes com a inserção de novos alimentos. Dificuldades das EE's em atingir os 30% exigidos na Lei. Dificuldades de logística, bem como planejamento, controle e gerenciamento dos produtos recebidos. Falta de funcionários capacitados e motivados.
Teo, Sabedot, e Schafer (2010); Becker, Andersson, Altemburg, e Costa (2011); Melão (2012);	Sul	Dificuldade de manter a escala de produção de frutas e hortaliças. Dificuldade de atingir os 30% exigidos na Lei. Falta de assistência técnica produtiva. Baixa demanda por produtos orgânicos e agroecológicos. Barreira com as merendeiras devido ao preparo dos alimentos. Questões burocráticas no processo e nas chamadas públicas. Limitada variedade de produtos fornecidos (falta de algumas frutas).
Bohner, Pereira, Guedes, e Dörr (2014); Ribeiro, Ceratti, e Broch (2013); Gregolin et al. (2016); Teo et al. (2016); Triches et al. (2016); Holtz (2017); Gregolin, Santos, Felippini, Mateus, e Christoffoli (2017)		Formação e capacitação de nutricionistas, merendeiras, professoras etc. Incentivo e recursos, por parte do FNDE, para aquisição de alimentação agroecológica. Disponibilização de recursos para adequação de estrutura física e de recursos humanos nas escolas. Melhoria da logística de entregas. Falta de certificação sanitária, adequação das agroindústrias familiares e regulação da qualidade dos alimentos. Fortalecimento do controle social. Baixa participação dos produtores. Pouca organização e capacidade de atendimento dos agricultores. Produtos que não são produzidos localmente e adquiridos em grandes cooperativas.

Tabela 2 (Cont.)

Síntese dos desafios do PNAE por região brasileira

Marques et al. (2014); Moura (2014); Braga e Azevedo (2015)	Nordeste	Assistência técnica contínua e voltada à agricultura familiar. Adequação das legislações sanitárias e tributárias/modelo de produção. Pactuação na elaboração dos cardápios e de aquisição de alimentos. Educação alimentar para os sujeitos sociais envolvidos no processo. Qualificação das merendeiras para preparo dos alimentos. Formação para os integrantes dos conselhos de políticas públicas. Fragilidade da organização dos agricultores familiares. Dificuldades das EE's em atingir os 30% exigidos na Lei. Impossibilidade da emissão de nota fiscal. Condições higiênico-sanitárias inadequadas. Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos produtos.
Sousa et al. (2013); Barbizam e Bampi (2014)	Centro-Oeste	Acesso ao programa, devido a questões econômicas, estruturais e sociais. Custo de produção. Assistência técnica ineficiente. Falta de mão de obra para o trabalho.
Alves, Lima, e Costa (2015); Ramos, Manescgy, Queiroz, Marques, e Chaves (2017)	Norte	Inserção de produto local e tradicional (açai). Incentivar o cooperativismo.

Nota. Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Evidenciaram-se os desafios regionais no PNAE nas cinco regiões brasileiras: Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul. As regiões Sul e Sudeste necessitam superar dificuldades voltadas para questões da produção de alimentos (orgânico/agroecológica), da qualificação profissional dos atores envolvidos no programa, da burocratização; da logística e estrutura; do controle social; da aceitação dos alimentos; e em cumprir a legislação. Quanto às regiões Nordeste e Centro-Oeste estão centrados na assistência técnica; nas legislações sanitárias, na gestão do programa; na qualificação dos atores envolvidos; e na formação do controle social. Já a região Norte trabalha com as questões da inserção de produto e com a formação de associação ou cooperativas. Esse cenário reforça as questões regionalizadas do Brasil, abordadas por muitos autores como Souza (1998), Araújo (2015), Diniz (2006) e Arretche (2010).

Souza (1998) chama a atenção para essa situação, pois, ao se perceber os aspectos regionais, a discussão assume uma nova perspectiva por entender que é um elemento de destaque diante da diversidade territorial existente no Brasil. Arretche (2010) complementa que o Estado não pode ignorar o papel das desigualdades regionais e nem o diálogo entre a União e os governos

subnacionais sobre seu funcionamento. No ponto de vista de Miranda (2009), o federalismo e a descentralização das políticas nacionais de interesse sociais, por si só, não darão conta de tornar mais equitativo um país com disparidades regionais tão profundas como o Brasil.

Martínez e Pinho (2016) complementam que mesmo com tantos desafios enfrentados pelo o PNAE desde a sua criação, de um modo geral, houve resultados relevantes em cobrir carências nutricionais conectadas às raízes de desigualdades sociais inseridas no território brasileiro. Entretanto, este oferecimento, não ocorre de forma linear e homogênea por todo o país, pois ainda hoje há discrepância, tanto na qualidade do ensino em diferentes escolas públicas, como diferenças na qualidade da alimentação oferecida nas mesmas.

Gestão do PNAE no Âmbito Local

De modo geral, a operacionalização do PNAE, no que se refere às ações propostas pelo PAGAAF no município de Coimbra, MG, apresentou-se de forma eficaz, alcançando as metas e diretrizes que dispõe a Lei. Entretanto, conforme Tabela 3, verificou-se que há uma dinâmica de implementação diferenciada comparando os critérios analisados entre a gestão das EEs, municipal e estadual.

Tabela 3

Síntese dos critérios analisados pelas entidades executoras, Coimbra, MG

Variáveis	EE Municipal Média (2009 a 2016)	EE Estadual Média (2009 a 2016)
Quantidade dos recursos repassados pelo FNDE	R\$56.270,25	R\$51.340,75
Regularidade dos recursos repassados pelo FNDE	10 parcelas por ano	10 parcelas por ano*
Quantidade de chamadas públicas realizadas por escola	1 vez ao ano	2 vezes ao ano
Aplicação de pelo menos 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar do município	33,88%	21,51%
Forma de elaboração e publicação das chamadas públicas está dentro da norma estabelecida	Sim	Sim
Priorização da seleção dos projetos de venda	Sim	Sim
Qual a forma de organização dos agricultores familiares envolvidos no Projeto	Forma Individual	Forma Individual
Alimentos fornecidos atendem ao cardápio escolar (sazonalidade e peculiaridade da produção agrícola familiar)	Sim	Sim em parte**
Preços são compatíveis com os do mercado	Sim	Sim
Limite individual de venda dos agricultores familiares	Dentro do exigido por lei	Dentro do exigido por lei

Nota. * A EE Estadual tem recebido com atraso as parcelas do FNDE; e, muitas vezes, nem recebido o recurso, o que dificulta cumprir com os combinados. ** A EE Estadual segue cardápio estabelecido pela Delegacia de Educação de Ubá, MG, fator limitante para o cumprimento da lei no município.

Os resultados apresentados na Tabela 3 evidenciaram que ambas as EEs seguem à risca o que se pede na Lei. Porém, verificou-se que há uma dinâmica de implementação diferenciada entre a gestão realizada pelas EEs, se comparando os critérios analisados no município de Coimbra, MG, evidenciando ainda alguns gargalos na execução do Projeto, sanados por outras estratégias utilizadas pelas próprias EEs para resolver o problema e cumprir com as obrigações dos 30% exigidos por Lei. A gestão da EE estadual tem mais limitações, se comparada com a gestão da EE municipal, como o atraso do recurso vindo do FNDE e a falta de um profissional da nutrição na escola, o que dificulta o cumprimento da Lei.

No que diz respeito à **regularidade e quantidade dos recursos repassados pelo FNDE** ao município, os recursos financeiros são repassados, em 10 parcelas, à Secretaria de Educação municipal e à escola estadual, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo os documentos de 2016 analisados, os recursos do FNDE à escola não foram repassados totalmente, dificultando atingir a meta dos 30% exigidos na Lei. De acordo com entrevista da gestora da EE estadual:

Esse ano, as parcelas estão atrasadas, não recebemos todas as parcelas do recurso do FNDE destinados à alimentação escolar. Não tivemos como cumprir todos os contratos assinados com os agricultores familiares. Dessa forma, não conseguimos atingir os 30% exigidos pelo projeto (ENTREVISTA 03).

Comprova-se que a EE estadual está tendo dificuldade na gestão do Projeto, no que se refere ao repasse dos recursos; conseqüentemente tendo que descumprir com obrigações assumidas, como o contrato com os agricultores familiares, além de não conseguir incorporar alimentos saudáveis e nutricionais à alimentação dos alunos.

Agora, referente à EE municipal, de acordo com entrevista da gestora, se tem evidência da complementaridade de verba para o Projeto, ou seja, a EE municipal necessita, algumas vezes, de complementar a verba da alimentação escola, com recurso próprio da prefeitura:

No PNAE o valor é definido em dez parcelas anuais, quando a gente necessita de uma complementação, nós usamos recursos próprios da prefeitura ou o do QESE que são recursos de outras verbas. Ou seja, devido a trâmites burocráticos e logísticos existentes, há a necessidade de complementaridade de verbas da prefeitura para execução do projeto em Coimbra, MG (ENTREVISTA 02, 2016).

A gestora da EE municipal afirmou que quando necessita utiliza recurso próprio da prefeitura para complementar a verba da alimentação escolar, visando atender às demandas do Projeto. Observa-se que, entre as duas EEs, a estadual tem mais limitações, se comparada com a municipal, devido ao atraso do recurso vindo do FNDE. Esse fato é corroborado por Teo et al. (2016) ao mencionarem que o atraso na liberação de recursos repassados às diversas esferas da gestão pública, nesse caso representada pela escola estadual, pode representar entrave na gerência do programa, e até mesmo às mais avançadas políticas públicas, evidenciando assim, uma divergência entre diferentes esferas do Federalismo, principalmente no que se refere aos efeitos sobre a efetivação das políticas sociais em nível local (Turpin, 2009). Confirma-se que as políticas nacionais descentralizadas, como o PNAE, podem ter apropriações distintas, de acordo com as escolhas que são feitas em nível local, e isso é determinante para seus resultados.

Quanto à **aplicação de pelo menos 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE** para o PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar do município, comparando as duas EEs, é possível verificar que a EE Estadual tem dificuldades para atingir a meta dos 30% exigidos pelo PAGAAF e a EE Municipal apresenta média correspondente a 33,88% de aquisições de alimentos do sistema agrícola familiar, ou seja, porcentagem mais expressiva do que a da EE

Estadual, com uma média equivalente a 21,51%, valor abaixo em relação aos 30% exigidos pela Lei. Estas dificuldades são resultantes da falta do recurso financeiro e da falta de alguns alimentos necessários para a merenda escolar, que os agricultores não têm em estoque para fornecer e suprir a demanda.

A dificuldade das gestoras das EEs em atingir os 30% exigidos na Lei, é retratada nos estudos realizados por Villar et al. (2013) e Marques et al. (2014). Segundo Villar et al. (2013), em seu trabalho “Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, a dificuldade, dos 645 municípios analisados, de informar o percentual do valor utilizado, ou seja, a utilização de no mínimo 30% dos recursos, transferidos pelo FNDE, na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Dentre estes municípios, apenas 186 conseguiram apresentar o percentual que variava de 1% a 70% (Villar et al., 2013), o que comprova que os municípios brasileiros vêm enfrentando dificuldade para cumprir a meta de 30% dos recursos para compras direta do agricultor familiar como exigido por Lei. Já Marques et al. (2014) evidenciaram que os principais entraves indicados pelas entidades executoras de municípios brasileiros de todas as regiões para o não cumprimento do percentual mínimo de 30%, como a impossibilidade da emissão da nota fiscal, condições higiênic-sanitárias inadequadas e a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos produtos.

No que diz respeito aos **alimentos fornecidos para alimentação escolar**, é necessário verificar se eles atendem o cardápio da escola, ou seja, se a composição do cardápio oferecido aos estudantes prioriza nutrientes encontrados em produtos disponibilizados pelos agricultores familiares locais, tendo atenção à sazonalidade e peculiaridade da produção agrícola familiar do município. Segundo FNDE (2018), esse processo deve ser realizado pelas nutricionistas que elaboram o cardápio da alimentação escolar, por meio da relação de compras, e ainda indicam os gêneros alimentícios a serem comprados para preparar a alimentação escolar. Em Coimbra, MG, este passo é realizado pela EE municipal e não pela EE estadual:

Baseado no cardápio da Secretaria da Educação, que o governo disponibiliza, o último editado em 2014, nós sentamos e escolhemos os pratos em cima do cardápio, decidimos quais alimentos comprar. [...] Depois fazemos uma reunião com o Colegiado para aprovar o cardápio. [...] Na verdade, o estado não tem nutricionista para as escolas estaduais, eles trabalham com nutricionista apenas na Secretaria, em BH. (ENTREVISTA 03, 2016).

De acordo com a fala da gestora da EE Estadual, que não dispõe de nutricionista, a Delegacia de Ensino de Ubá, MG, fornece um catálogo com sugestões de merenda, no qual ela se baseia para elaboração do cardápio semanal. Isto acarreta dificuldades para cumprir as exigências legais estabelecidas pelo programa de incorporar hábitos alimentares saudáveis e promover uma educação nutricional adequada aos estudantes da rede pública de ensino.

Os relatos acima mostram particularidades diferentes na operacionalização do PAGAAF entre a gestão das EEs, municipal e estadual, do município de Coimbra, MG. Esse fato é confirmado pelo trabalho de Aguiar e Calil (2016) que relatam ser a operacionalização de aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar realizada de forma distinta pelas Entidades Executoras, devido à falta de padronização da gestão pelas mesmas. Os autores sugerem aparato técnico na elaboração dos editais das chamadas públicas, participação de nutricionista e até de um advogado. Outro ponto é a falta de estrutura nas escolas, bem como de profissionais para atuar no Programa; segundo Gregolin et al. (2017) são entraves que podem ser superados gradativamente, com investimentos e treinamento ou com adequações na formatação dos produtos entregues.

Nessa dinâmica de implementação diferenciada entre o estado e o município, representados pelas EEs, apontam a relação do federalismo brasileiro e das relações intergovernamentais existentes no Brasil como barreiras e alterações em diferentes áreas, incluindo a descentralização das políticas sociais (Arretche, 2013; Abrucio, 2002). Muitas vezes, essas barreiras emergem da forma como as diferentes esferas de governo executam ou efetivam as políticas sociais no âmbito local. Esta prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, ou de modo inteiramente independente, ao mesmo tempo, sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas, ocasionando resultados diferentes do planejado (Abrucio & Franzese, 2007).

A implementação das políticas sociais, o caso do PNAE, devido barreira enfrentada pelos aspectos do federalismo, como a distribuição de competências, a descentralização política, a autonomia financeira, política e administrativa entre a União, os Estados e Municípios, permite inferir que a influência do federalismo, por intermédio dos aspectos indicados, torna-se problema na elaboração do planejamento público. A grande questão é levantada no momento em que determinados aspectos do federalismo ferem os princípios das diretrizes e metas existentes nas ações das políticas públicas. Pois, a experiência da operacionalização do PNAE efetivada no âmbito local, onde há a participação de dois entes federativos, estadual e municipal, nos mostra o desequilíbrio entre a atuação desses entes que pode vir a configurar uma ameaça constante no planejamento das políticas públicas de interesse social. Essas questões são apresentadas, de forma sintética, na Tabela 4.

Tabela 4

Federalismo e as limitações dos entes federativos brasileiros

Aspectos do Federalismo	Limitações na atuação pelos entes federativos no âmbito da efetivação do PNAE
Distribuição de competências	Apropriações distintas entre cada ente, de acordo com as escolhas que são feitas a nível local. Limite de autonomia entre os entes federativos.
Descentralização política	Dificuldades em cumprir com as exigências legais estabelecidas pelo programa.
Autonomia financeira, política e administrativa	Falta de estrutura física e mão de obra na efetivação das políticas públicas. Limitações na gestão do Projeto, no que se refere ao repasse dos recursos para execução das políticas públicas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

De modo geral, os aspectos do federalismo tornam-se barreiras na efetivação das políticas sociais, conforme constatado na Tabela 4, os quais num determinado momento diferem dos princípios das diretrizes e metas existentes na operacionalização do PNAE efetivada no âmbito local, onde existe atuação de dois entes federativos.

Essas constatações são corroboradas por Souza (2005), ao destacar que o federalismo marcado por políticas públicas nacionais impostas às instâncias subnacionais traz pouca capacidade dos subnacionais para legislar, acompanhar e implementar as políticas públicas. Pois, segundo análise de Franzese e Abrucio (2013) e Arretche (2010, 2013), a dinâmica do federalismo brasileiro acarreta mecanismos que tensionam as relações federativas no processo de formulação e implementação de políticas sociais.

Dessa forma, é importante levar em consideração as particularidades do federalismo no contexto das políticas sociais, principalmente no PNAE, ou seja, para o programa ser uma política educativa que interligue a alimentação escolar e as nuances da cultura local, é necessário redesenhar seu processo de formulação e implementação, visando proporcionar um melhor desempenho da gestão pública. E essas particularidades precisam caminhar juntas com os princípios da universalidade, da equidade, da participação social e do respeito à cultura alimentar.

Considerações Finais

Este estudo demonstrou que a forma como um Estado se organiza pode afetar o processo de políticas sociais. Neste sentido, verificou-se que o federalismo brasileiro pode causar significativos efeitos em políticas sociais como o PNAE. Num sentido mais amplo, é possível dizer que a implementação do PNAE no Brasil teve uma relação muito expressiva com a dinâmica federativa. Porém, destacam-se, de modo geral, três aspectos centrais na relação entre federalismo e o PNAE, estabelecida no âmbito dos entes federativos (estados e municípios), que precisam ser aspectos de reflexão e apropriação para promover maior eficiência na:

- regularidade e quantidade dos recursos repassados FNDE aos entes federativos;
- aplicação de pelo menos 30% do total de recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE na aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito local;
- contratação de profissional da nutrição na escola, dificultando a elaboração, fornecimento e adequação dos gêneros alimentícios para alimentação escolar.

Observa-se que embora as diretrizes e metas do PNAE venham sendo modificadas para adaptar-se à realidade, a mesma ainda abarca dificuldades; além dessas três supramencionadas, tem-se a questão da desigualdade regional que introduz novas tensões no arranjo federativo desenhado pela Constituição Federal, conforme discutido por Souza (1998, 2004), Arretche (1999, 2002a, 2002b, 2010, 2013), Rodden (2005), Abrucio e Franzese (2007), Leite e Fonseca (2011), Nelson (2015). E essas desigualdades regionais são apontadas como intensidade e maior complexidade e entrelaçamento dos serviços públicos entre as grandes regiões brasileiras.

Constata-se que os aspectos do federalismo se tornam barreira na efetivação das políticas públicas, os quais num determinado momento diferem dos princípios das diretrizes e metas existentes na operacionalização do PNAE efetivada no âmbito local, onde existe atuação de dois entes federativos. Essas constatações são corroboradas por Souza (2005), Franzese e Abrucio (2013) e Arretche (2010, 2013) ao enfatizarem que a dinâmica do federalismo acarreta mecanismos que tensionam as relações federativas no processo de formulação e implementação de políticas sociais no Brasil. Dessa forma, é importante repensar as particularidades do federalismo no contexto das políticas sociais, principalmente no PNAE, ou seja, para que o programa seja um instrumento educativo que interligue a alimentação saudável e as nuances da cultura local, é necessário redesenhar seu processo de formulação e implementação, considerando as regionalidades, visando proporcionar um melhor desempenho da gestão pública.

Em contrapartida, pode-se inferir por meio desta pesquisa que a alimentação escolar sofreu diversas mudanças significativas no país, fator esse que tem repercutido positivamente tornando-se exemplo para programas de alimentação escolar de diversos países da América do Sul e África. Destacando-se a descentralização do PNAE, a busca pela equidade e valorização dos hábitos alimentares locais e regionais em suas ações, que enriquecem e valorizam ainda mais este programa, possibilitando o desenvolvimento de uma política educacional e de saúde de forma efetiva.

Assim, sugerem-se como pesquisas futuras: a) analisar a estrutura do federalismo brasileiro relacionada à autonomia de recursos, de política e de execução de políticas, propondo resolução para

impasses existentes entre os entes federativos; b) analisar o papel desempenhado, com foco nos limites e possibilidades de atuação, por cada ente na implementação das políticas sociais; e c) analisar comparativamente outros programas semelhantes ao PNAE em países em desenvolvimento.

Referências

- Abrucio, F. L. (2002). Descentralização e coordenação federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In M. R. G. Loureiro (Org.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC* (pp. 1-107). Brasília, DF.
- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*, 1, 13-31.
- Aguiar, J. A., & Calil, R. M. (2016). Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. *Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia*, 4(2), 79-87.
- Almeida, M. H. T. D. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10), 88-108.
- Alves, L. N., Lima, L. D. N. M., & Costa, A. P. D. (2015). Políticas públicas e produtos locais: A não inserção do açaí (*Euterpe oleracea* Mart.) na alimentação escolar no estuário amazônico. *Fragmentos de Cultura*, 25(2), 287-296.
- Araújo, V. (2015). Federalismo, centralização e diferenças regionais: O padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós 1988. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 8(15), 63-99.
- Arretche, M. T. (1996). Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), 44-66.
- Arretche, M. T. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141.
- Arretche, M. T. (2002a). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 45(3), 431-458.
- Arretche, M. T. (2002b). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, 23(80), 25-48.
- Arretche, M. T. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Arretche, M. T. (2010). Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 587-620.
- Arretche, M. T. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, (95), 39-57.
- Balestrin, M., Pacheco, L. M. D., & Sudbrack, E. M. (2016). O estado do conhecimento: A contribuição do conselho de alimentação escolar na descentralização da gestão do PNAE. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 9(1), 125-144.
- Barbizan, O. A., & Bampi, A. C. (2014). Assentamentos Guapirama e Nossa Senhora Aparecida: Inclusão de produtos oriundos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. *Revista Eletrônica Científica Inovação e Tecnologia*, 5(9), 110-117.
- Bastos, R. C., Bifano, A. C. S., & Loreto, M. D. S. (2017). Avaliação da eficácia do projeto de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no município de pequeno porte. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, 1, 170-170.
- Becker, C., Andersson, F. S., Altemburg, S. G. N., & Costa, L. C. (2011). 10766 - Novas concertações sociais e antigos entraves “burocráticos”: A produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE. *Cadernos de Agroecologia*, 6(2), 1-5.

- Belik, W., & Chaim, N. A. (2009). O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: Eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, 22(5), 595-607.
- Belik, W., & Domene, S. M. A. (2012). Experiências de programas combinados de alimentación escolar y desarrollo local en São Paulo, Brasil. *Agroalimentaria*, 18(34), 57-72.
- Bohner, T. O. L., Pereira, A. B. A. S., Guedes, A. C., & Dörr, A. C. (2014). Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma abordagem das compras institucionais nas microrregiões da Quarta Colônia e Vale do Jaguari do estado do Rio Grande do Sul. *Revista Monografias Ambientais*, 13(2), 3192-3202.
- Braga, E. M. F., & Azevedo, H. S. (2015). Segurança alimentar e nutricional: Os desafios da intersectorialidade. *Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL*, 2(10), 57-71.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. (2000). Medida Provisória n. 1.979-19 de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 03 jun. 2000.
- Brasil. (2009a, 16 de junho). Lei n. 11.947. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2009.
- Brasil. (2009b, 16 de julho). Resolução/CD/FNDE n. 38. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2009.
- Brasil. (2013, 17 de junho). Resolução/CD/FNDE n. 26. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 18 jun. 2013.
- Brasil. (2015, 2 de abril). Resolução/CD/FNDE n. 4. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 16 abr. 2015.
- Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: Uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781-1804.
- Cunha, C. G. S. D. (2006). *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: Tendências recentes e experiências no Brasil*. Porto Alegre, RS: Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- Diniz, C. C. (2006). *Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL.
- Fagundes, H., & Moura, A. B. (2009). Avaliação de programas e políticas públicas. *Textos e Contextos*, 8(1), 89-103.
- Franzese, C., & Abrucio, F. L. (2013). Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: Os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In G. Hochman, & C. A. P. Faria, *Federalismo e políticas públicas no Brasil* (pp. 361-386). Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2018). *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- Gregolin, G. C., Gregolin, M. R. P., Patzlaff, A. C., Patzlaff, P. M. G., Giacobbo, L. F., & Zonin, W. J. (2016). Participação da agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar no território sudoeste do Paraná. *Nucleus*, 13(1), 169-184.
- Gregolin, M. R. P., Santos, C. S., Felippini, M. L., Mateus, M. A. F., & Christoffoli, P. I. (2017). Potencialidades e fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no território Cantuquiriguaçu (PR). *Revista Conexão UEPG*, 13(3), 548-567.

- Grisa, C., Gazolla, M., & Schneider, S. (2010). A "produção invisível" na agricultura familiar: Autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. *Agroalimentaria*, 16(31), 65-79.
- Grisa, C., Schmitt, C. J., Mattei, L. F., Maluf, R. S., & Leite, S. P. (2011). Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. *Revista Agrícolas*, 8, 34-41.
- Holtz, E. (2017). Evolução da aquisição dos alimentos da agricultura familiar fornecidos aos escolares da rede pública municipal de Medianeira-PR no período de 2012 a 2015. *Orbis Latina*, 6(1), 89-102.
- Junqueira, L. A. P. (2004). A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, 13, 25-36.
- Leite, C. K. S., & Fonseca, F. (2011). Federalismo e políticas sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, 18(56), 99-117.
- Magalhães, B. V., & Buani, C. A. (2017). Cooperação Sul-Sul para segurança alimentar: Influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(11), 437-475.
- Maluf, R. S., Santarelli, M., & Prado, V. (2014). *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional*. Rio de Janeiro, RJ: CERESAN/UFRRJ.
- Marques, A. D. A., Fernandes, M. D. G. M., Leite, I. N., Viana, R. T., Gonçalves, M. D. C. R., & Carvalho, A. T. D. (2014). Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: O caso de Araripe, Ceará. *Saúde e Sociedade*, 23, 1329-1341.
- Martínez, S. A., & Pinho, F. N. L. G. (2016). Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. *Education Policy Analysis Archives/Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(66), 1-31.
- Melão, I. B. (2012). Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. *Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas*, 2(2), 87-105.
- Miranda, E. (2009). Descentralização, federalismo e pacto federativo: Notas sobre o caso brasileiro. *Revista Cesumar - Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, 14(2), 377-390.
- Moura, J. T. V. (2014). Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Mato Grande/RN. *Revista Política e Planejamento Regional*, 1(2), 189-210.
- Nações Unidas no Brasil. (2015). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.
- Nelson, A. V. M. (2015). Federalismo brasileiro e os impactos para o planejamento de políticas sociais de educação e de saúde. *Temas de Administração Pública*, 10(1), 377-390.
- Oliveira, D. A. (2011). Das políticas de governo à política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, 32(115), 323-337.
- Pegolo, G. E., & Silva, M. V. (2010). Consumo de energia e nutrientes e a adesão ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por escolares de um município paulista. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 17(2), 50-62.
- Ramos, M. S., Maneschy, R. Q., Queiroz, J. F., Marques, M. D. N. C., & Chaves, T. H. M. (2017). Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Curuçá-PA: Desafios e perspectivas. *Revista Agroecossistemas*, 9(1), 131-146.

- Rezende, D. C. V., Moraes, A. S. F., & Rezende, S. D. C. (2018). Planejamento e comercialização de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar municipal em Monte Carmelo/MG no ano de 2014. *Revista GeTeC*, 7(16), 54-64.
- Ribeiro, A. L. P., Ceratti, S., & Broch, D. T. (2013). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. *Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto*, 1(1), 36-49.
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 9-27.
- Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. Brasília, DF: CAPES/UAB.
- Salvador, E. (2014). Cofinanciamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. *Serviço Social em Revista*, 17(1), 178-203.
- Santos, M. O. (2015). Políticas públicas e controle social: Descentralização após Constituição de 1988. *Anais do Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*.
- Saraiva, E. B., Silva, A. P. F. D., Sousa, A. A. D., Cerqueira, G. F., Chagas, C. M. D. S., & Toral, N. (2013). Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 927-935.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, SP: Cengage Learning.
- Soares, M. M., & Machado, J. A. (2018). Federalismo e políticas sociais na Argentina e no Brasil. *Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, 112-112.
- Sousa, L. M. D., Martins, K. A., Cordeiro, M. D. M., Monego, E. T., Silva, S. U. D., & Alexandre, V. P. (2013). Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: Desafios e potencialidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 987-992.
- Souza, C. (1998). Federalismo, descentralização e desigualdades regionais no Brasil. *Anais do 24º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais*.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 27-41.
- Souza, C. (2005). Intermediação de interesses regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, 41(3), 593-634.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45.
- Spink, P., Carneiro, J. M. B. & Teixeira, M. A. C. (2011). Municípios e estados: Experiências com arranjos cooperativos. *Cadernos Adenauer XII*, (4), 1-240.
- Teixeira, E. C. (2002). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR.
- Teo, C. R. P. A., Motter, A. F., Barbosa, L. P., Dacroce, M., & Pagliarini, G. (2016). Articulação entre agricultura familiar e alimentação escolar em municípios de pequeno porte. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, 11(24), 175-199.
- Teo, C. R. P. A., Sabedot, F. R. B., & Schafer, E. (2010). Merendeiras como agentes de educação em saúde da comunidade escolar: Potencialidades e limites. *Espaço para a Saúde - Revista de Saúde Pública do Paraná*, 11(2), 11-20.
- Triches, R. M., Schabarum, J. C., & Giombelli, G. P. (2016). Demanda de produtos da agricultura familiar e condicionantes para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos pela alimentação escolar no sudoeste do estado do Paraná. *Revista Nera*, (31), 91-110.
- Turpin, M. E. (2009). A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2), 20-42.

Villar, B.S., Schwartzman, F., Januário, B. L., & Ramos, J. F. (2013). Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Brasileira Epidemiologia*, 16(1), 223-226.

Sobre os Autores

Rosária Cal Bastos

Universidade Federal de Viçosa - UFV

rosaria.bastos@ufv.br

URL: <http://lattes.cnpq.br/7411461164752982>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8233-8122>

Graduada em Administração pela Faculdade Estácio de Sá (2009), Especialista em Gestão de Pessoas pela Faculdade do Noroeste de Minas Gerais - FINOM (2010) e Mestre em Economia Doméstica pela UFV, com foco em políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento em níveis local e regional. Trabalha no Departamento de Engenharia Agrícola da UFV. Tem interesse em temas sobre Gestão de Pessoas, Estratégia e Planejamento Organizacional, Gestão e Políticas Pública e social, Empreendedorismo, Educação e Marketing Público.

Magnus Luiz Emmendoerfer

Universidade Federal de Viçosa - UFV

magnus@ufv.br

URL: <http://lattes.cnpq.br/0919407313173824>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4264-8644>

Pós-doutor em Administração Pública, Universidade do Minho, e em Turismo, Universidade do Algarve, Portugal. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política, UFMG. Administrador e Mestre em Administração pela UFSC. Professor Associado no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV com atuação no Programa de Pós-graduação em Administração - Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado com concentração em Administração Pública. Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP (2018-2020). Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos. Tem interesse em temas sobre Gestão e Políticas Públicas, Inovação e Empreendedorismo no Setor Público, Educação, Turismo e Economia Criativa.

Amélia Carla Sobrinho Bifano

Universidade Federal de Viçosa

abifano@ufv.br

URL: <http://lattes.cnpq.br/6205029941313302>

Graduação em Economia Doméstica pela UFV (1986), mestrado em Engenharia de Produção pela Escola de Engenharia da UFMG (1999); Doutorado em Engenharia - Engenharia de Produção, grupo de pesquisa: TTO - Trabalho, Tecnologia e Organização, pela Escola Politécnica - USP (2007). É professora adjunta do Departamento de Economia Doméstica da UFV e pesquisadora da FAPEMIG.

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Universidade Federal de Viçosa

mdora@ufv.br

URL: <http://lattes.cnpq.br/6833406073308098>

Graduação em Economia Doméstica e em Ciências Econômicas, bem como Mestrado e Doutorado em Economia Rural, pela UFV, além de Pós-doutorado em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph-Canadá. É Professora Titular do Deptº de Economia Doméstica (DED) da Universidade Federal de Viçosa, com ingresso em 1991, e pesquisadora da FAPEMIG.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 27 Número 77

1 de julho 2019

ISSN 1068-2341



Os leitores podem copiar, exibir, distribuir e adaptar este artigo, desde que o trabalho seja atribuído a/o/s autor/a/es e a revista **Analíticos de Políticas Educativas**, as alterações são identificadas e a mesma licença aplica-se ao trabalho derivado. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e **Twitter feed** @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de
Pernambuco Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de
Fora, Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-

CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada
Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University
Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut

Arnold Danzig
San Jose State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Elizabeth H. DeBray
University of Georgia

David E. DeMatthews
University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy

John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute

Sherman Dorn
Arizona State University

Michael J. Dumas
University of California, Berkeley

Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion
University of the Negev

Melissa Lynn Freeman
Adams State College

Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass
Arizona State University

Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina
Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester
Indiana University

Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana
University

Christopher Lubienski Indiana
University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder

Julianne Moss
Deakin University, Australia

Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio

Eric Parsons
University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton
University of Kentucky

Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis

R. Anthony Rolfe
University of Houston

A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of
University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of
California, Berkeley

Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland

Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago

Adai Tefera
Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres
Michigan State University

Tina Trujillo
University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol
University of Connecticut

John Weathers University of
Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics

John Willinsky
Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida

Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University

Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel