

Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais: uma análise comparada da implementação nas redes estadual e municipal

State capacities in the National School Feeding Program (PNAE) in Minas Gerais: a comparative analysis of the implementation in the state and municipal networks

Victor Barcelos Ferreira¹
Lauro Marques Vicari²
Ricardo Carneiro³

RESUMO

Este trabalho possui caráter exploratório e busca investigar o impacto das capacidades estatais consolidadas e desenvolvidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), após a sua institucionalização pela Lei 11.947 em 2009, nos resultados obtidos pelo programa. Para tal, examinou-se o caso de Minas Gerais, comparando os modelos de execução adotados pelas redes de ensino municipal e estadual. Minas Gerais tem, atualmente, a segunda maior rede estadual de atendimento do programa e o terceiro maior atendimento nas redes municipais de ensino, colocando-se como um estudo de caso representativo para a experiência do programa. A análise parte do arcabouço teórico das capacidades estatais, com o estudo das interações entre capacidades técnicas e capacidades políticas, e o seu reflexo na implementação de políticas públicas. Em termos metodológicos, utilizaram-se estatísticas descritivas, valendo-se de dados do FNDE e do IBGE, bem como de arcabouço normativo e da revisão bibliográfica. A análise empreendida aponta para um impacto positivo da Lei nº 11.947/2009 na sistematização do PNAE no estado de Minas Gerais. Tanto na rede estadual quanto na municipal observou-se um processo de incremento de capacidades administrativas e políticas para a operação do programa a edição da referida lei. No plano administrativo, o arranjo institucional parece ter favorecido mais a rede estadual; enquanto no político, o potencial recai mais ao nível municipal.

Palavras-chave: capacidades estatais; alimentação escolar; análise comparativa

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (2017) e Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2020). Atualmente é Assessor Executivo da Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. E-mail: victorbarcelos@msn.com

² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (2018) e Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2020). Atualmente é Analista Censitário na Coordenação Técnica do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Unidade Estadual de Minas Gerais. E-mail: laurovicari@hotmail.com

³ Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000). É professor e pesquisador da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

ABSTRACT

This work is exploratory and seeks to investigate the impact of state capacities consolidated and developed in the National School Feeding Program (PNAE), after its institutionalization by 11.947 Law in 2009, on the results obtained by the program. We examined the case of Minas Gerais, comparing the execution models adopted by the municipal and state schools. Minas Gerais has the second largest education network in the program and the third largest service in municipal education systems, being a representative case study for the program's experience. The analysis starts from the theoretical framework of state capacities, with the study of the interactions between technical capacities and political capacities, and its reflection on the implementation of public policies. In methodological terms, descriptive statistics were used, using data from the FNDE and IBGE, as well as from the normative framework and the literature review. The analysis undertaken points to a positive impact of the law on the systematization of PNAE in the state of Minas Gerais. In both the state and municipal networks there was a process of increasing administrative and political capacities for the operation of the program to issue the law. At the administrative level, the institutional arrangement seems to have favored the state network more; while in the political, the potential lies more at the municipal level.

Keywords: state capacities; school feeding program; comparative analysis

1. Introdução

A longa trajetória de esforços na construção de uma política pública de Estado para a alimentação escolar resultou, em 2009, na institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal processo se caracterizou pela consolidação dos avanços realizados nas décadas anteriores, a exemplo da descentralização no provimento do serviço e da ampliação de diretrizes e do contingente de órgãos e atores envolvidos com a política. Estas definições acentuaram ainda mais a complexidade do programa, tendo em vista a centralidade das políticas educacionais e as metas de provimento de uma alimentação de qualidade e com cobertura integral. A sua institucionalização promoveu, neste sentido, diversos ganhos em relação à previsibilidade e ao alcance das ações, mas os aspectos técnicos e políticos continuam sempre um desafio ao processo de gestão do modelo federativo brasileiro, em um país de dimensões continentais.

A consolidação do PNAE se posiciona em um contexto de expansão e fortalecimento dos sistemas nacionais de políticas públicas, marcado pela reconfiguração das relações entre Estado e sociedade. Nesta conjuntura, sobressaem-se dois importantes movimentos: i) um dinâmico processo de aprofundamento democrático, observado na emergência de novas formas de participação social pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e ii) uma tendência ao fortalecimento da burocracia, com o resgate das competências e capacidades do Estado na provisão de bens e serviços públicos. Juntas, estas duas dimensões passaram a viabilizar a participação social como uma forma de gestão pública (Teixeira, et alii, 2012), permitindo que as questões da coletividade se inserissem com maior facilidade na agenda política. Este movimento, acentuado a partir dos anos 2000, levou à multiplicação de uma vasta gama de instituições participativas, pautadas pela construção de elos entre atores da sociedade civil e os membros da burocracia (Wampler, 2011), evidenciando o peso das qualificações técnicas e políticas no processo de formação das políticas públicas (Dagnino, 2002). Desta forma, a lógica do PNAE e de outros programas setoriais recentemente consolidados passou a supor dimensões de intersetorialidade, transversalidade, descentralização e participação social na busca de um modelo de gestão mais eficiente, apto à sua crescente interdependência (Miranda e Oliveira, 2018).

No bojo da redemocratização, a alimentação escolar passou a ser definida na CF/1988 como um direito de todos os alunos matriculados no ensino público fundamental, a ser operado via programas de suplementação alimentar. A arquitetura participativa proporcionada pelo texto constitucional possibilitou, nos anos seguintes, um incremento de ganhos na participação e no controle social, a julgar pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, que acelerou o processo de descentralização do PNAE. No ano seguinte promulgou-se a Lei nº 8.913/1994, oficializando a municipalização do programa e tornando obrigatória, em cada município, a instalação de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como condição para o repasse dos recursos da merenda pela União. Desde então, o PNAE passou por importantes aperfeiçoamentos, com a adoção de diretrizes nutricionais, aliadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Sua completa institucionalização, em 2009, pela Lei nº 11.947, além de consolidar o programa, avançou na cobertura dos ensinos infantil, fundamental e médio e na educação para jovens e adultos (EJA) e adotou um requisito mínimo do gasto de 30% dos recursos aplicados no programa com alimentos da agricultura familiar.

A partir da Lei nº 11.947/2009, o PNAE passou a incorporar uma visão biopsicossocial da prática de alimentação escolar, fundamentando a importância da merenda no processo de aprendizagem, no rendimento escolar e na educação alimentar e nutricional. Este movimento, juntamente com as novas configurações do programa, introduziu um aspecto de intersectorialidade à política, unindo as áreas de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento econômico e social, agricultura, saúde e meio ambiente. Também, no âmbito dos princípios norteadores da política, observou-se uma mudança de paradigma, tendo o PNAE se transformado de uma ação assistencialista baseada na responsabilidade exclusiva da União, para um programa envolvendo todos os entes federados, fundamentado em direitos e no controle social. Assim, apesar das mudanças relacionadas ao aperfeiçoamento da política, pode-se constatar que o PNAE apresentou historicamente um alto grau de continuidade, dada a permanência de seus objetivos iniciais (Caldas e Ávila, 2013).

No ano de 2017, o PNAE obteve o primeiro reajuste em seu orçamento global, aumentando em R\$ 465 milhões o orçamento anual previsto para suas ações, que totalizou R\$ 4,15 bilhões. Estima-se que estes recursos tenham beneficiado mais de 41 milhões de estudantes, tendo sido R\$ 1,24 bilhão destinado à aquisição de produtos da agricultura familiar (FNDE, 2017). Do orçamento do PNAE em 2017, Minas Gerais respondeu por R\$ 373,5 milhões, ou seja, 8,3% do total. Este volume de recursos o situa como o segundo maior receptor dos repasses federais, levando à cobertura de refeições para seus mais de 4 milhões de alunos em mais de 12 mil escolas (IBGE, 2018). Aliado a isso, o seu grande número de municípios (853) e sua considerável dimensão territorial fornecem ao estado uma grande fonte de complexidade para a gestão do programa, tendo em vista os desafios de sua descentralização. Tanto pela necessidade de coordenar os atores e órgãos envolvidos na execução do programa, quanto pela operação dos mecanismos de controle nas redes municipal e estadual, passa-se a exigir um grande conjunto de investimentos em capacitação técnica e política, que irão influenciar diretamente nos resultados esperados.

Partindo dessa contextualização, o trabalho tem como objetivo realizar uma análise das capacidades técnicas e políticas desenvolvidas na implementação do PNAE em Minas Gerais após a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Desenvolve-se, na próxima seção, de um referencial teórico voltado à discussão das capacidades estatais e seu papel nas políticas públicas, para, em seguida, analisar os arranjos institucionais e as inovações trazidas pelo programa a partir de sua institucionalização. Num próximo momento, a pesquisa se ocupa do exame mais específico da rede de prestação do serviço de alimentação escolar no estado, destacando as especificidades da gestão municipal e estadual. Por fim, traça-se um comparativo entre os dois modelos de gestão, apontando as limitações e potencialidades dos arranjos e a contribuição da experiência, seguido das conclusões.

2. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional das políticas públicas

Os autores ligados à abordagem das capacidades estatais conferem grande destaque ao papel das burocracias e às configurações do relacionamento entre Estado e sociedade. Tal noção aparece em Evans (1995) sob a perspectiva da autonomia inserida, entendida como estratégia de inserção do Estado na vida social, combinando uma burocracia do tipo weberiana ao papel mediador das instituições. Pelo prisma organizacional, com foco nas dinâmicas intraburocráticas, Ozslak (1982) observa a burocracia estatal enquanto arena de conflitos, apontando para os seus desafios de diferenciação, integração e interdependência na oferta das políticas públicas. Também no tocante à promoção do crescimento econômico, Evans e Rauch (1999) demonstram a atuação de uma burocracia competente e coesa, baseada nos valores da impessoalidade e do universalismo, como um importante determinante do desempenho dos países, em termos de sua produção. Partindo de um arcabouço institucional, Repetto (2004) entende a capacidade estatal enquanto aptidão das instâncias governamentais de plasmar, por meio das políticas públicas, os máximos níveis de valor social, justificando-se pelos ganhos em eficiência, eficácia, accountability, legitimidade e equidade. Mann (2008), em sentido semelhante, introduz a noção de poder infraestrutural na caracterização da capacidade de penetração do Estado na sociedade, com vistas à promoção de ações em seu território. O autor destaca que o poder infraestrutural se colocaria como uma mão dupla, permitindo também a inserção da sociedade no interior do Estado. Este caráter democrático e sua manifestação no ciclo das políticas públicas estariam também relacionados à ideia de compartilhamento da agenda pública, que é tida em Evans (2012) como uma tentativa de aprimoramento das capacidades do Estado na provisão de serviços e bens coletivos, como saúde, educação e infraestrutura.

A retomada de uma concepção positiva e desejável em relação às atribuições a habilidades do Estado frente ao desenvolvimento socioeconômico pode ser interpretada à luz de uma dimensão político-institucional, refletindo sobre como as instituições, via controles e incentivos, operam nos comportamentos dos diversos atores envolvidos (o Estado, a sociedade, os grupos de interesse, empresas, sindicatos, etc.). Seguindo a tradição de autores como Williamson, Davis e North, Fiani (2014) destaca a necessidade de se compreender as políticas públicas fundamentadas tanto em contextos mais amplos, com a noção de ambiente institucional, quanto mais específicos, tratando de seus arranjos institucionais. Pelo nível mais abrangente, o ambiente institucional, pode-se entender o emaranhado de regras que conferem lógica ao funcionamento da vida política, econômica e social e que servem de princípios para as ações do Estado. Já o arranjo institucional representaria as regras mais particulares, capazes de ordenar as transações entre os agentes, de maneira a viabilizar o resultado da política pública. A relação entre os dois níveis se dá, portanto, na medida em que o arranjo “especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional (Fiani, 2014, p. 59)”. A ideia de arranjo, neste sentido, implicaria na definição de uma estrutura de governança híbrida, capaz de promover a coordenação entre atores (públicos e privados) e recursos, e que dependeria fundamentalmente do desenvolvimento das capacidades estatais.

Uma forma objetiva de compreender a relação entre o papel das instituições e os requisitos colocados ao Estado para o sucesso de suas ações pode ser vista no modelo analítico desenvolvido por Pires e Gomide (2016). Os autores consideram que para que os objetivos de uma política levem aos resultados desejados, os arranjos institucionais precisam desenvolver dois tipos de capacidade estatal: i) a capacidade técnico-administrativa, tendo em conta uma burocracia do tipo weberiana, profissional, coesa e meritocrática e ii) a capacidade política, tomando como base a habilidade da burocracia em expandir os meios de interlocução entre o Estado e a sociedade, administrando conflitos e formando consensos entre os diversos interesses. A operação destas capacidades em um ambiente institucional democrático demandaria a combinação das

diversas formas de democracia (representativa, participativa, deliberativa, etc.) na perspectiva da promoção do controle social, burocrático e judicial (Pires e Gomide, 2016). Do ponto de vista prático, na análise das políticas públicas, importa avaliar em que medida os seus arranjos institucionais definidos em arcabouço normativo contemplam, em sua formulação, o papel das capacidades estatais. No presente caso, esta constitui o objeto de análise da próxima seção, focada na Lei nº 11.947/2009 que instituiu o PNAE.

3. Arranjos institucionais e a criação de capacidades estatais na lei do PNAE

O ambiente institucional mais amplo no qual se insere a Lei nº 11.947 de 2009, responsável pela institucionalização do PNAE, é a CF/1988 que, no parágrafo 1º do artigo 211, expõe as atribuições da União em relação aos entes subnacionais:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

A definição de competências educacionais por parte da União e de sua interação com Estados, Municípios e o Distrito Federal é pilar importante que fundamenta a federalização do PNAE, levando o programa a abranger toda a rede pública. Já no plano mais específico da alimentação escolar, a CF/1988 apresenta diretrizes no inciso VII do artigo 208, estabelecendo o dever do Estado no “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988)”. O PNAE, neste sentido, viria a atender às necessidades de alimentação escolar, incorporando ainda uma dimensão de saúde pública, tendo em vista seus objetivos nutricionais.

O arranjo institucional desenvolvido pelo PNAE, compreendido no âmbito da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução FNDE/CD nº 26/2013, é marcado por um alto grau de transversalidade e intersetorialidade, envolvendo um grande conjunto de atores em todos os níveis da federação. No plano das atribuições de planejamento das etapas programa destaca-se o papel do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a quem cabe também a realização do repasse dos recursos destinados à alimentação escolar (art. 16 Lei nº 11.947). A Resolução FNDE nº 450/2010 institui ainda as competência de um Comitê Gestor, integrado por outros atores governamentais (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Companhia Nacional de Abastecimento e Ministério da Pesca e Aquicultura) e um Grupo Consultivo, com cadeiras destinadas a 14 representações da sociedade civil. Esta normativa promoveu avanços na inclusão dos grupos da sociedade civil no processo de formulação da política, constituindo um espaço de coordenação e permitindo a integração de outras pautas no processo decisório.

No plano da execução, o arranjo estabelecido na legislação do PNAE define como órgãos gestores: i) as Entidades Executoras (EEs), sendo estas as Secretarias de Educação de Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como as escolas federais e ii) as Unidades Executoras (UEs), ou seja, as escolas, creches, instituições filantrópicas, etc. representadas sob uma personalidade jurídica de direito privado, responsáveis pelo provimento das refeições escolares (Quadro 1).

Quadro 1 – Etapas, entes, processos e atores na operacionalização do PNAE

Etapas	Entes	Processos	Órgãos e atores
Planejamento	União	Normas gerais do PNAE	FNDE
Financiamento	União	Repasso dos recursos	FNDE (via recursos do Tesouro Nacional)
Execução	União	1) Gestão centralizada - Todos os alimentos são comprados e repassados às escolas	Entidades Executoras (Secretarias de Educação) - Gestores; - Nutricionistas;
	Estados Municípios Distrito Federal	2) Gestão semi descentralizada - Os alimentos não perecíveis são comprados e repassados às escolas; - Ocorre o repasse de recursos para a compra dos alimentos perecíveis; 3) Gestão descentralizada - Ocorre o repasse de recursos para compra de todos os alimentos;	Unidades Executoras (Escolas, creches, instituições filantrópicas) - Gestores; - Nutricionistas; - Merendeiras;
Controle	União	Controle Institucional (fiscalização e investigação de denúncias)	TCU, CGU e MP
	Estados Municípios Distrito Federal	Controle Social (participação social)	Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Fonte: Elaborado com base na Lei nº 11.947 e na Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

A operacionalização do PNAE, a contar do repasse de recursos do FNDE até o fornecimento das refeições, dispõe de três formas de gestão que podem ser escolhidas de acordo com as circunstâncias e os interesses dos órgãos gestores. Na gestão centralizada, todos os alimentos são comprados pela EE e repassados à EU, configurando assim um processo de concentração de atribuições na EE. Ao contrário, na gestão descentralizada, denominada também como processo de “escolarização”, a EE repassa os recursos à EU, que fica encarregada de adquirir todos os alimentos para o provimento das refeições. Um forma híbrida se dá pela gestão semi descentralizada, na qual a aquisição dos alimentos não perecíveis fica a cargo da EE, enquanto a UE se responsabiliza pela compra dos não perecíveis. Assim, neste modelo, as EE repassam às UE apenas parte dos recursos da merenda escolar, compartilhando a tarefa da aquisição de alimentos. Como será observado mais adiante, a disponibilidade de três formas de gestão para o PNAE torna-se importante dada a multiplicidade de contextos. Na rede estadual de educação de Minas Gerais, por exemplo, vem predominando o modelo descentralizado, devido às especificidades logísticas do estado.

A principal inovação trazida pela Lei nº 11.947/2009 foi a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 30% dos recursos da merenda escolar para os produtores da agricultura familiar e suas entidades, “priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (art. 14)”. Este instituto passou a estabelecer um roteiro para o processo de compra e venda, dispensando os meios licitatórios e fazendo uso da chamada pública, valendo-se das seguintes etapas: i) identificação do orçamento; ii) articulação de atores; iii) elaboração do cardápio; iv) definição dos preços de referência no mercado; v) elaboração da chamada pública; vi) recebimento dos projetos de venda da agricultura familiar; vii) amostragem para controle de qualidade; viii) seleção do projeto de venda; ix) contratação de aquisição; x) confecção do termo de recebimento. Desta forma, a inclusão do segmento da agricultura familiar no âmbito do PNAE veio a ampliar os atores e as transações realizadas em seu arranjo institucional, contribuindo não apenas para o fortalecimento da atividade e do respectivo modelo de desenvolvimento rural, mas também para despertar o aprendizado dos produtores como ator

político. A participação no projeto de venda para o PNAE e a introdução dos sindicatos de produtores nas negociações podem ser interpretadas como características desse processo.

Ainda no plano da execução do programa destaca-se a atuação de gestores, nutricionistas e cozinheiros (merendeiros), que cumprem funções específicas no provimento do serviço. Dentre tais funções tem-se o enfoque nas competências do nutricionista (abordadas na próxima subseção) e na articulação dos atores em vários processos da implementação. Já a etapa de controle do PNAE é marcada tanto pelo controle de origem institucional, com as atividades de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), bem como do Ministério Público Federal (MPF), quanto pela introdução de uma dinâmica de controle social, tendo em vista a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). O papel cumprido pelos CAEs na perspectiva da fiscalização do programa (tratado adiante) também leva à ampliação do arranjo institucional do PNAE, na medida em que eleva o número e o tipo de atores envolvidos e estabelece novas transações entre si, tornando-se mais complexo, participativo e institucionalizado.

3.1. Capacidades técnico-administrativas

Além das competências administrativas previstas nos possíveis modelos de gestão do PNAE, a Lei nº 11.947/2009 define um conjunto de capacidades técnicas a serem apresentadas no provimento das refeições. Em seu artigo 11, a referida lei situa a atuação do nutricionista como responsável técnico (RT) pela alimentação escolar, compelido à elaboração dos cardápios. Esta responsabilidade é também reforçada na Resolução CFN nº 465/2010 (art. 3) e na Resolução FNDE nº 26/2013 (art. 12), que definem as atribuições obrigatórias do profissional (Quadro 2).

Como se pode notar, o nutricionista participa de maneira incisiva de todo o processo da alimentação escolar, estando presente desde o seu planejamento até o consumo final pelos alunos. A essas atribuições somam-se outras competências complementares, com atividades relacionadas a: i) avaliação técnica dos produtos utilizados nas refeições e em seu preparo (utensílios, equipamentos, material de limpeza, etc.); ii) participação no recrutamento, seleção e capacitação de pessoal envolvido diretamente na execução do programa; iii) contribuição na revisão e regulação das normas relacionadas à alimentação escolar; entre outras (art. 4 Resolução CFN nº 465/2010). Tendo em vista o volume de atribuições e a centralidade do nutricionista como responsável técnico junto às EEs, o PNAE prevê ainda a definição de um Quadro Técnico (QT) composto por nutricionistas habilitados, de forma a auxiliar os trabalhos do RT. Neste sentido, o artigo 10 da resolução mencionada fornece parâmetros numéricos mínimos para a definição do contingente de profissionais, fixando a razão de um nutricionista para cada 500 alunos (ou fração).

Quadro 2 – Atribuições obrigatórias do nutricionista (Responsável Técnico)

Etapa	Atribuição do nutricionista (Responsável Técnico)
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico e acompanhamento do estado nutricional dos alunos; - Identificação dos indivíduos com necessidades nutricionais específicas; - Planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação dos cardápios; - Elaboração de fichas técnicas que compõem o cardápio; - Elaboração do Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação; - Elaboração do Plano Anual de trabalho; - Proposição e realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN); - Assessoramento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
Aquisição	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento, orientação e supervisão das atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição de alimentos; - Interação com os agricultores familiares; - Participação no processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar;

Preparo	- Orientação e supervisão das atividades de higienização, armazenamento, transporte e preparo das refeições;
Consumo	- Planejamento, coordenação e supervisão dos testes de aceitabilidade das refeições aos alunos;

Fonte: Elaborado com base na Resolução CFN nº 465/2010

Outra capacidade técnica desenvolvida no âmbito do PNAE após a sua consolidação se remete à formação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes) ou Unidades Acadêmicas Especializadas (UAEs), criados com o intuito de apoiar as ações do programa. A previsão dos Cecanes se dá no artigo 67 da Resolução FNDE nº 26/2013, estabelecendo a possibilidade de cooperação técnica das EEs com “órgãos ou entidades públicas, entidades sem fins lucrativos, entidades privadas, instituições e entidades de ensino e pesquisa e associações técnico-científicas”. As atividades realizadas pelos centros se baseiam nos eixos de ensino, pesquisa e extensão e se prestam à assessoria e capacitação de atores envolvidos com a alimentação escolar, tais como gestores, nutricionistas, conselheiros, técnicos de extensão rural, coordenadores (de alimentação, pedagógicos, de finanças), etc. Dentre os critérios para as visitas dos Cecanes encontram-se os seguintes casos: i) EEs que não adquiriram produtos da agricultura familiar; ii) EEs com pendências em relação ao CAE; iii) EEs que permaneceram com mais de 30% dos recursos repassados em conta; iv) EEs que possuem alunos com sobrepeso ou obesidade acima de 50%; dentre outros eventos previsto na resolução.

3.2. Capacidades políticas

No plano das capacidades políticas, ainda na Lei nº 8.913/1994 passou-se a prever a instalação dos já mencionados CAEs como condição para a transferência dos recursos da merenda escolar. A institucionalização do CAE buscou cumprir um importante requisito de controle social, se justificando, naquele contexto, pelo processo de descentralização do PNAE. Na Lei nº 11.947/2009 (artigo 19), os conselhos aparecem como órgãos de controle da EE, prestando informações aos demais órgãos envolvidos e cobrindo ainda as seguintes atribuições: i) acompanhamento e fiscalização dos recursos; ii) zelo pela qualidade da alimentação, condições higiênicas e aceitação dos cardápios; iii) emissão de pareceres sobre o relatório de gestão anual. Cabe ressaltar ainda que os CAEs são criados através do instrumento legal próprio do estado, município ou Distrito Federal, de acordo com as suas jurisdições locais (MEC, 2008).

Com relação à composição e estrutura interna, o artigo 18 da Lei nº 11.947/2009 determina uma formação mínima com sete membros titulares – número que pode ser ampliado respeitando a proporcionalidade dos tipos de representação – e seus respectivos suplentes. A composição, a forma de entrada no conselho e a natureza da representação (Quadro 3) são definidas levando em conta as partes envolvidas e interessadas no processo da alimentação escolar, de forma a estabelecer elos entre os representantes do Estado e da sociedade civil. À exceção do membro do Poder Executivo, indicado pelo gestor, todos os outros são escolhidos em assembleias específicas e independentes, de acordo com a sua categoria. Recomenda-se ainda que os CAEs de EEs com alunos matriculados em escolas situadas em territórios indígenas ou áreas remanescentes de quilombos contemplem ao menos um representante desses povos em sua composição.

Quadro 3 – Composição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)

Representação	Quant.	Forma de entrada	Tipo do membro
Poder Executivo	1	Indicação pelo gestor	Secretaria da educação ou demais

			secretarias, etc.
Trabalhadores da Educação	2	Indicação pelo órgão de representação e eleição em assembleia	Profissionais da educação, Professores, Discentes, etc.
Pais de alunos	2	Indicação pelo órgão de representação e eleição em assembleia	Pais ou representantes de discentes, etc.
Entidades civis	2	Indicação por parte das entidades e eleição em assembleia	Associação de Moradores, Igrejas, Clubes, Sindicatos rurais, etc.

Fonte: Elaborado com base na Lei nº 11.947 e na Resolução FNDE/CD nº 26/2013.

Os mandatos dos membros conselheiros dos CAEs possuem duração de quatro anos, com possibilidade de recondução mediante indicação de suas respectivas categorias. Segundo a Resolução FNDE/CD nº 26/2013, a eleição para os cargos de presidente e vice-presidente dos conselhos ocorre internamente, se definindo com no mínimo 2/3 dos votos dos membros titulares. É vedada ao membro do Poder Executivo a ocupação de tais posições, tendo, como princípio, a preservação da autonomia do conselho, sob o valor da soberania popular. Vale destacar ainda a atuação do CAE como mecanismo de enforcement, previsto no artigo 20 da Lei do PNAE, sendo a instituição do órgão e sua regularidade condições necessárias ao recebimento dos recursos do FNDE.

Além das capacidades políticas desenvolvidas no âmbito dos CAEs, a Lei nº 11.947/2009 prevê que outras capacidades podem ser criadas pela cooperação com outros conselhos, como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB), os Conselhos de Educação, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA'S), os Conselho de Saúde, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho de Desenvolvimento Rural (MEC. 2015). A abertura para esta possibilidade de interação evidencia novamente o aspecto de intersetorialidade da política e um complemento às formas de participação e controle social, expandindo o número de pessoas envolvidas com a área de alimentação escolar. Outras capacidades envolvidas se situam na interação entre os CAEs e outros órgãos de controle, como a CGU, o Tribunal de Contas da União TCU, o FNDE (por atribuição) e o MPF.

4. A implementação do PNAE em Minas Gerais

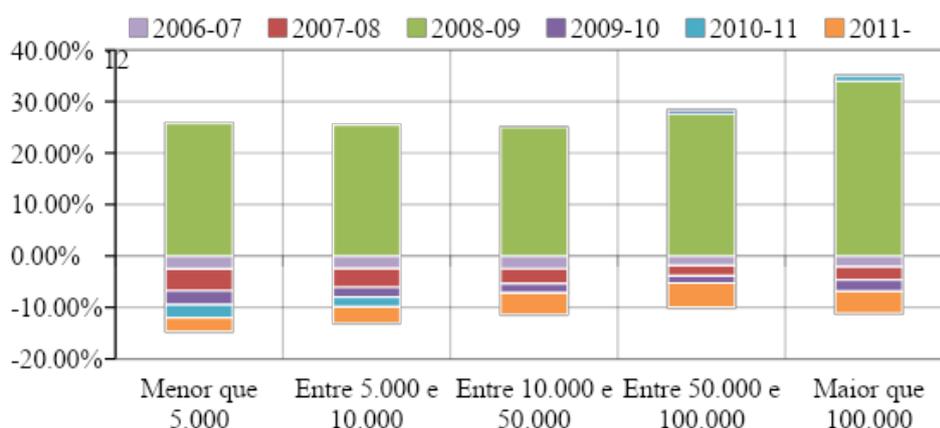
O estado de Minas Gerais responde, atualmente, pela segunda maior rede estadual de atendimento do PNAE, e a terceira maior escala de atendimento nas redes municipais de ensino. Uma vez observado o arranjo institucional e as capacidades instituídas pelo programa, o propósito desta seção é demonstrar a magnitude da expansão do atendimento a alimentação escolar no estado, para, posteriormente, investigar os impactos na gênese de capacidades estatais para a execução adequada das políticas.

4.1. Expansão do atendimento

A aprovação da Lei nº 11.947/2009 estabeleceu a universalidade do PNAE para todas as demais séries de ensino básico o que refletiu em um aumento de 28,7% dos beneficiários do programa, em média, para cada município no estado de Minas Gerais. O Gráfico 1 mostra a variação da taxa de variação do atendimento do programa nos municípios do estado de Minas Gerais, por faixa populacional, no período que vai de 2006 a 2012 – que compreende o período de aprovação da lei supracitada. Como é possível observar, o intervalo entre 2008 e 2009 é o que apresenta maior variação em todas as faixas

populacionais, a despeito de que, nos outros anos, houve decréscimo no número de atendidos pelo programa - exceto entre os anos de 2010 e 2011, nos quais os municípios com mais de 50 mil habitantes apresentaram um aumento marginal. Observa-se, ainda, que os municípios de menor porte, com menos de 10 mil habitantes, tiveram um aumento significativo da sua rede de atendimento de um ano para outro, o que pode constituir um desafio para sua gestão no sentido de garantir o fornecimento da alimentação e, ao mesmo tempo, monitorar a qualidade destas refeições.

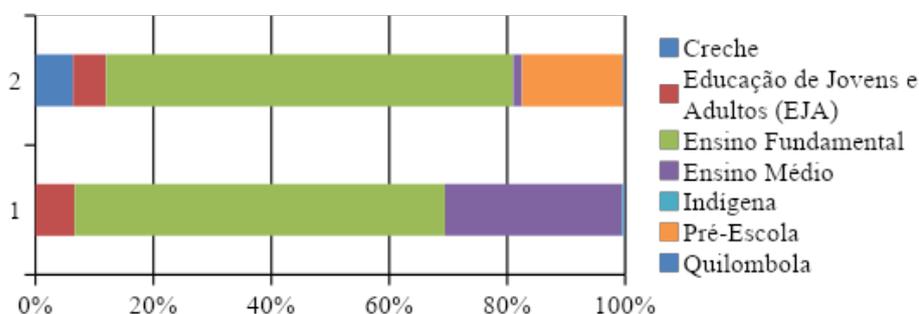
Gráfico 1 – Evolução do atendimento do PNAE nos municípios de Minas Gerais, de 2006 a 2012, por faixa populacional



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE

Contudo, considerando que a responsabilidade pela educação básica é partilhada entre os entes estaduais e municipais, a progressão no atendimento, ocorrida no período impacta de formas distintas estes entes. O gráfico 2 mostra que em 2010, um ano após a institucionalização do programa, a composição do atendimento às séries de ensino em cada rede possuía algumas peculiaridades. Em ambas, o ensino fundamental representava a maior parcela de execução, sendo 69,09% nas redes municipais e 62,81% na rede estadual. Contudo, enquanto na competência estadual a segunda maior cobertura era ocupada pelo ensino médio, com 30,04% dos recursos empregados, nas redes municipais era pela pré-escola, com 17,14%. Entre os anos de 2008 e 2010, o orçamento recebido para a execução do PNAE na rede estadual aumentou 103,8%, enquanto para a rede municipal teve um acréscimo de 74,9%. Esse aporte exigirá o aprimoramento das capacidades estatais para gerar valor público a partir do cumprimento do objetivo do programa, e que, por atingir de forma heterogênea as redes, induzirá distintas habilidades, o que se discute nas próximas subseções.

Gráfico 2 – Composição do repasse dos recursos federais para o recurso do PNAE, por série de ensino, no ano de 2010



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE

4.2. Capacidades administrativas na execução do PNAE em Minas Gerais

No tocante ao modelo de execução, observa-se que a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) adota a forma de descentralização, ou escolarização, distribuindo recursos às escolas estaduais, para que essas efetuem as compras dos gêneros alimentícios que serão empregados no preparo da alimentação fornecida aos alunos de sua unidade. Embora não haja dados disponíveis referentes ao modelo de gestão preponderante na execução municipal do programa em Minas Gerais, a literatura tem apontado para a prevalência da adoção do modelo de gestão centralizada quanto aos entes municipais (Sant’anna, 2008; Machado et alii, 2013; Gabriel et alii, 2015).

No ano de 2015 havia 3.624 UEs sob a competência estadual e, em contrapartida, 10.120 escolas estavam sob a tutela dos municípios. A adoção de modelos distintos de gestão por parte destes entes implica na prevalência de diferentes arranjos formais e informais para a geração de valor público a partir da implementação contínua do PNAE. Esta subseção discute como esses dois modelos de arranjos se estruturam a partir das seguintes variáveis: presença de burocracias governamentais especializadas, presença de estruturas organizacionais necessárias para execução das políticas, e articulação intersetorial. O Artigo nº 11 da Lei 11.947/2009, como visto anteriormente, traz uma inovação no sentido de delegar a responsabilidade técnica pela execução do programa nas EEs ao profissional de nutrição. Conforme ressaltam Pires e Gomide (2016), a presença de um corpo burocrático profissionalizado é um componente possível de se analisar em relação às capacidades técnico-administrativas. Até o ano de 2015, haviam 993 profissionais cadastrados no SIMEC, plataforma utilizada pelo FNDE. A Tabela 1 mostra a distribuição e os padrões de contratação de nutricionistas, anterior e posterior à promulgação da lei.

Tabela 1 – Características do Quadro de Nutricionistas do PNAE nos municípios de Minas Gerais em 2015

Perfil do município (por habitante)	Não possui histórico de cadastro de nutricionista	Classificação do profissional		Período de contratação		Tempo de contrato	
		Possui Responsável Técnico	Possui Quadro Técnico	Antes de 2009	Após 2009	Mais que um ano	Mais que quatro anos
Menor que 5.000	33,8%	65,8%	0,8%	47,0%	53,0%	81,8%	59,7%

Entre 5.000 e 10.000	30,3%	68,9%	2,8%	56,8%	58,1%	84,1%	62,4%
Entre 10.000 e 50.000	33,1%	65,9%	3,0%	63,6%	73,3%	84,2%	63,2%
Entre 50.000 e 100.000	21,6%	67,6%	24,3%	11,4%	10,6%	92,3%	63,5%
Maior que 100.000	13,8%	65,5%	48,3%	10,6%	27,5%	88,9%	74,4%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE

Considerando a centralidade do profissional nutricionista no processo de execução, monitoramento e fiscalização do PNAE ao nível local, observa-se que ainda há, em 2015, um alto número de municípios que não possuíam nutricionistas vinculadas ao programa em Minas Gerais. Em geral, as maiores médias de municípios que não possuíam e nunca possuíram nutricionistas estão entre aqueles com menos de 50 mil habitantes, com médias entre 30% e 34%. Ademais, para este item, bem como para os demais, o fato de o município não estar cadastrado não necessariamente implica que não haja profissional da área atuando na alimentação escolar, embora o Art nº 12 da Resolução nº 26 do FNDE/2013 declare a obrigatoriedade do cadastro. Assim, caso esse cenário seja factível para algum dos municípios que não constam no relatório, pode-se inferir que há perdas de capacidades administrativas pelo descumprimento de uma normativa obrigatória do programa, seja por desconhecimento ou por negligência. Além disso, representa uma ruptura na formação de capacidades, uma vez que o cadastro do nutricionista é um mecanismo de interação direta entre o FNDE e os profissionais do programa, como forma de comunicação e atualização. Embora haja pouco enforcement para a contratação de nutricionistas – uma vez que não há sanções para o município que não tenha profissional da área cadastrado – é possível verificar que houve um movimento pela contratação de profissionais a partir do estabelecimento da Lei nº 11.947/2009. Apesar do período pós-2009 englobar um intervalo de tempo maior é necessário considerar que para uma parcela dos municípios que já possuíam vínculos contratuais prévios não seria necessária a contratação de um novo profissional para o exercício da função. Nesse sentido, destaca-se que os municípios na faixa populacional entre 10 mil e 50 mil habitantes tiveram um aumento mais acentuado de contratações após a promulgação da lei, com 73,3% dos contratos iniciando após o período de 2009, ressaltando que, embora com uma média menor, o enforcement também foi significativamente maior para os municípios elencados em faixas populacionais menores que estas em relação aos municípios com mais de 100 mil habitantes..

Em consideração aos parâmetros para cálculo do número de nutricionistas em relação ao número de alunos da rede – necessidade de um Quadro Técnico (QT) de profissionais para redes com mais de 500 alunos – observa-se que, a despeito de 96,34% dos municípios superarem este limite em 2015, há uma baixa adesão de contratação para a composição do QT. Conforme os dados da Tabela 1, nota-se que é quase nula a presença de profissionais para o QT nos municípios com menos de 5 mil habitantes, e este percentual aumenta de acordo com o estrato populacional mais elevado ao qual o município se encontra. Contudo, nota-se que os municípios de maior porte ainda têm uma baixa adesão em relação à contratação destes profissionais. Por exemplo, nos municípios da faixa entre 50 mil e 100 mil habitantes, 75,7% não têm registro de contratação de profissionais para o QT. Este dado é preocupante uma vez que, ciente das diversas atribuições atribuídas pelo RT, extensas redes de cobertura prejudicam o acompanhamento e a execução do PNAE nesses municípios, gerando sobrecarga de trabalho ao profissional, conforme ressaltam Chaves et al (2013). Em adição, os dados evidenciam que as relações trabalhistas que estabelecem os vínculos entre as EEs e os nutricionistas não favorecem o desenvolvimento de capacidades.

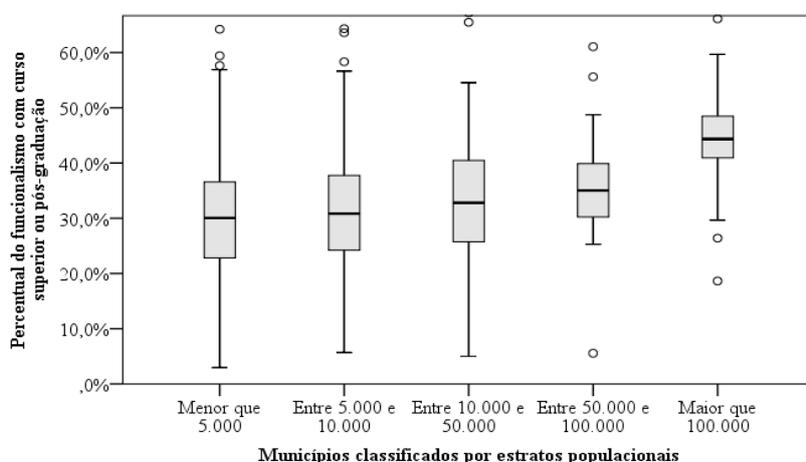
Outro dado relevante é no tocante à estabilidade dos profissionais em relação ao tempo de permanência no cargo. Conforme se evidencia na Tabela 1, há um percentual robusto de continuidade no cargo por mais de um ano, em todos os estratos populacionais, o que, entretanto, não se aplica à permanência por

mais de quatro anos, sendo que que nos municípios menores a rotatividade tende a ser maior. Segundo Fesler e Kettl (1996), assegurar estabilidade aos servidores públicos corrobora para a eficiência das políticas públicas, uma vez que reduzem possíveis rupturas nas rotinas de decisão. Infere-se, portanto, que, considerando o papel determinante do profissional de nutrição na implementação e monitoramento do programa, este padrão tende a prejudicar seus resultados e sua produção de valor público, no nível local.

Em contraponto, em relação a este tópico, na execução do PNAE ao nível estadual ressalta-se que até o ano de 2015 havia apenas sete nutricionistas vinculadas ao programa pela SEE (BRASIL, 2017). Realizou-se então um edital para contratação temporária de 56 nutricionistas para atuar nas atividades do programa, de modo que três destas contratações seriam alocadas na Unidade Central e as demais nas Superintendências Regionais de Ensino. No ano de 2015, a rede estadual contava com 2,18 milhões de estudantes beneficiários do PNAE e, mesmo com a contratação das nutricionistas, via processo seletivo, a relação entre profissionais e alunos fica bem distante do recomendado pela Resolução do CFN nº 465/2010. Ressalta-se que um baixo quadro de profissionais de nutrição provoca efeitos em cadeia na geração de capacidades. Cita-se, a esse respeito, a competência do nutricionista, definida pelo Artigo nº 13 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, de coordenar e realizar atividades de educação alimentar e nutricional, nas quais inclui-se a capacitação de profissionais envolvidos diretamente com a alimentação escolar, como os manipuladores (cantineiras e merendeiras). Os resultados de Silva et al (2013) corroboram com esta perspectiva, demonstrando a baixa adesão e aceitação do cardápio pelos alunos da rede estadual como reflexo da incapacidade do QT de nutricionistas de atuar e assessorar na elaboração do cardápio das escolas.

Em relação à profissionalização da burocracia, há um outro componente relevante a ser analisado. A gestão financeira do recurso federal repassado está circunscrita dentro dos regimes de compras e licitações do setor público, fundamentado na Lei nº 8.666/1993. Além disso, anualmente, cada EE deve enviar um relatório de gestão da política, a ser apreciado pelo CAE, e submetido ao FNDE, para a análise da prestação de contas da execução do programa. Ambas requerem adequada carga de conhecimentos e especialização da burocracia para sua realização. No governo estadual a existência da carreira de Assistente Técnico da Educação Básica – ATB/Auxiliar de Área Financeira – visa diminuir as responsabilidades do diretor escolar nessa área para estar mais atuante nas questões pedagógicas (Sales, 2017). Inicialmente, este cargo estava destinado para escolas com número de matrículas superior a 1.000 alunos; limite que, posteriormente, em 2012, foi reduzido para 300 alunos e, a partir da Resolução SEE nº 2.836/2015, foi estendido para escolas com número inferior a 300 alunos, delimitando-se o quantitativo do quadro de acordo com o número de matrículas. No ano de 2011 foi realizado concurso para 7.410 vagas da área, e outro, posteriormente, em 2014, ofertando mais 189 vagas. Em ambos os casos, era requisitado diploma de curso técnico ou curso superior em Administração ou Contabilidade (SEPLAG, 2011; SEPLAG, 2014). Por sua vez, não há dados que permitam analisar o perfil dos profissionais responsáveis pela gestão financeira do PNAE nesse mesmo segmento na esfera municipal. Contudo, uma proxy pode ser o percentual do funcionalismo estatutário municipal que possui curso superior ou pós-graduação. Estes dados estão representados no Gráfico 3, elaborados a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2011, do IBGE. É necessário sublinhar que embora haja outras edições da pesquisa, somente a versão de 2011 disponibiliza dados da formação da burocracia entes municipais.

Gráfico 3 – Percentual do funcionalismo dos municípios de Minas Gerais com curso superior ou pós-graduação, por estrato populacional, no ano de 2011



Fonte: Munic-IBGE

Notas: A amostra analisada contém 784 municípios, de uma população de 853, devido à ausência de dados para a variável analisada.

Assinala-se que há um padrão de heterogeneidade entre os estratos populacionais dos municípios, de modo que a distribuição de torna menos dispersa quão maior a população. De um modo geral, a mediana também é crescente, no mesmo sentido do aumento da população, sendo possível inferir que municípios de maior porte possuem uma maior profissionalização do seu funcionalismo, e de modo mais institucionalizado. Assim, analisando-se o contexto da profissionalização do funcionalismo no concernente às capacidades técnicas da burocracia no âmbito da prestação de contas e execução dos procedimentos de controle inerentes ao PNAE, nota-se que o arranjo adotado pelo governo estadual tende a produzir resultados mais efetivos, em consideração aos governos municipais. Certamente, é necessário considerar que cada município implementa os arranjos conforme a sua estrutura política e a disponibilidade de recursos locais. Contudo, considerando que a profissionalização burocrática é um elemento fundamental para o desempenho na implementação das políticas públicas, como ressalta Cingolani et alii (2015), a heterogeneidade constatada tende a produzir disparidades nos resultados encontrados.

4.2. Capacidades políticas na execução do PNAE em Minas Gerais

Entende-se que o desenvolvimento das capacidades políticas está atrelado ao processo de legitimação da ação estatal perante a sociedade e da mobilização entre estas duas esferas em torno de interesses comuns (Pires e Gomide, 2016). A partir disso, Sá e Silva et alii (2010) estabelecem que esta relação entre estado e sociedade se ancora em três pilares: dimensão político-partidária, instituições participativas, e instrumentos de monitoramento e avaliação externos. Tendo em vista o enfoque do trabalho, dá-se ênfase ao segundo eixo ressaltado pelos autores, relacionado aos mecanismos de participação, uma vez que os CAEs cumprem esta função no âmbito da política.

O Artigo 2 da Lei no 8.913/1994 vincula o repasse dos recursos da alimentação escolar à instituição e funcionamento do CAE, para estados, municípios e Distrito Federal. Almeida e Tatagiba (2012) constataram que, assim como diversos outros conselhos com vinculação de receitas, o CAE tem cobertura

muito próxima de 100% no país. A Tabela 3 apresenta as características dos CAEs nos níveis estadual e municipal de governo em Minas Gerais.

Tabela 3 – Características dos Conselhos de Alimentação Escolar no estado de Minas Gerais, no âmbito estadual e municipal, no ano de 2014

Existência	98,0%	Sim
Ano da lei de criação	2001,47*	2000
Conselho Paritário	89,3%	Sim
Consultivo	61,4%	Sim
Deliberativo	67,3%	Não
Normativo	27,8%	Não
Fiscalizador	81,1%	Não
Quantidade de reuniões nos últimos 12 meses	5,45*	12

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da Munic-IBGE e Estadiv-IBGE

Nota: * refere-se à média calculada dos valores dos municípios.

Evidencia-se que o Conselho de Alimentação Escolar não possui cobertura universal no território dos municípios mineiros, o que tende a gerar prejuízos aos municípios que não o possuem, e, por consequência, ao alunado de sua rede de ensino. Estes foram criados, em média, no ano de 2001, ressaltando-se o fato que 13,39% destes foram criados no ano de 2009, isto é, no ano de aprovação da Lei 11.947/2009, evidenciando que esta pode ter gerado enforcement para estes, fomentando o desenvolvimento de capacidades políticas e mobilização junto à sociedade civil. Confrontando os conselhos dos dois âmbitos, nota-se que o conselho estadual possui caráter consultivo, no entanto não dispendo de mecanismos deliberativos, normativos e de fiscalização, estando estas características presentes nos conselhos municipais, embora o caráter normativo não seja robusto. Pela dimensão da rede estadual, evidencia-se que a atuação do CAE perante às escolas estaduais torna-se operacionalmente difícil, o que pode ocasionar o distanciamento das demandas de base, conforme o padrão analisado para conselhos estaduais por Moura e Monteiro (2010). Esse aspecto tende a limitar a mobilização social e a participação da comunidade escolar nas decisões tomadas acerca da alimentação escolar no nível estadual. Salienta-se que, embora as escolas estaduais tenham autonomia em diversas decisões, tais como a elaboração do cardápio, não há instrumentos de participação institucionalizados para que representantes da sociedade civil e pais de alunos possam delas participar, de modo análogo aos atributos estabelecidos pelo CAE.

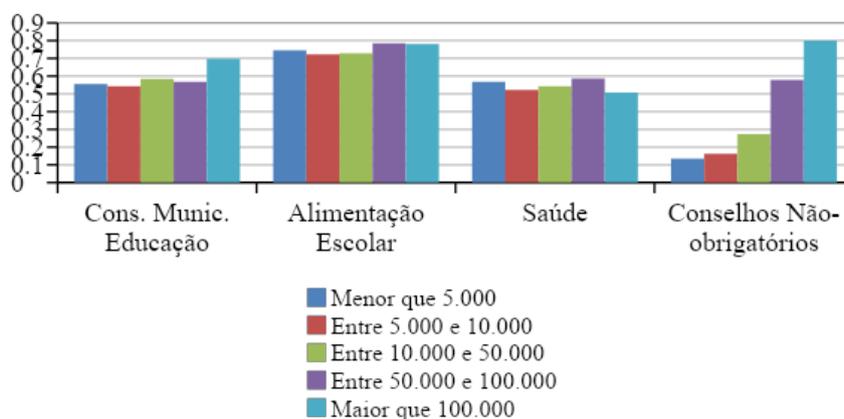
Por outro lado, embora a atuação dos CAEs municipais envolva redes escolares menores, comparativamente à estadual, o que tende a favorecer a participação e engajamento civil, o panorama delineado a partir das informações da Tabela 3 não converge totalmente para este sentido. Isso pode ser observado, primeiramente, pelo desenho institucional dos conselhos, uma vez que um contingente significativo não é paritário – 10,7% do total- isto é, neles o número de representantes da sociedade civil é menor que o de membros do poder executivo. Neste ponto, ressalta-se que tal fator pode corroborar para enfraquecer o desenho de partilha de poder, aumentando o controle o da instituição participativa pelo poder político (Avritzer, 2008). No entanto, Lüchmann (2008) pondera que a paridade pode não ser determinante para igualar as forças políticas, uma vez que o executivo pode apresentar “maior poder de fogo” ante a sociedade civil, a depender do seu grau de mobilização. Embora seja árduo detectar processos de captura do poder político na atuação dos conselhos, a baixa média de reuniões dos conselhos municipais, em comparação ao conselho estadual, sinaliza a desmobilização da sociedade civil nos âmbitos locais, em relação ao CAE.

Outro aspecto sob o qual é possível analisar a capacidade política e relacional das burocracias municipais e estaduais responsáveis pela alimentação escolar consiste em comparar a capacidade política global das instituições participativas de cada ente. A seguinte análise pautou-se por analisar a institucionalidade e efetividade de conselhos no âmbito estadual e municipal, de modo a observar a abertura da burocracia para a participação social em distintas temáticas, bem como o papel e relevância do CAE em cada uma destas perspectivas. Procurou-se analisar os mesmos conselhos para as duas esferas, sendo considerados conselhos de educação, saúde, segurança alimentar, idosos, pessoas com deficiência, juventude e segurança pública, além da alimentação escolar. Destaca-se que, dessa listagem, os dois primeiros possuem caráter de obrigatoriedade no âmbito municipal, portanto, possuem existência institucionalizada em toda a amostra analisada.

Foram utilizadas as bases de dados da Munic-IBGE e Estadiv-IBGE, ambas de 2014, para extrair as informações que embasaram a análise. Para o nível estadual, estimou-se um indicador para cada conselho, utilizando o método de Análise do Componente Principal, considerando as dimensões consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora, e o número de reuniões realizadas no ano anterior. Já para o nível municipal, este indicador foi estimado apenas para os conselhos obrigatórios, uma vez que, para os demais, não havia dados suficientes, devido sua baixa incidência na amostra. Portanto, estimou-se um indicador único contemplando a existência de tais conselhos nos municípios, o que caracterizaria uma maior efetividade da dimensão participativa política da burocracia local. Após a estimação dos indicadores, foi realizada interpolação para transformá-los para uma escala entre 0 e 1.

O Gráfico 4 mostra o comparativo dos indicadores estimados para os conselhos municipais, evidenciando que, para as dimensões contempladas, o CAE é àquele que possui maior efetividade média entre as áreas analisadas, e apresenta baixa heterogeneidade de acordo com o porte dos municípios, por faixas populacionais. Depreende-se também do exame das informações do referido gráfico que, apesar de serem constituídos por determinação legal, os conselhos analisados possuem efetividade mais significativa comparativamente aos conselhos não obrigatórios, excetuando-se nos municípios de maior porte, corroborando que o que Wampler (2011) destaca como uma oportunidade de fortalecer alianças sociais entre cidadãos, burocratas, lideranças comunitárias e prestadores de serviços sociais.

Gráfico 4 – Efetividade das instituições participativas municipais, por faixa populacional



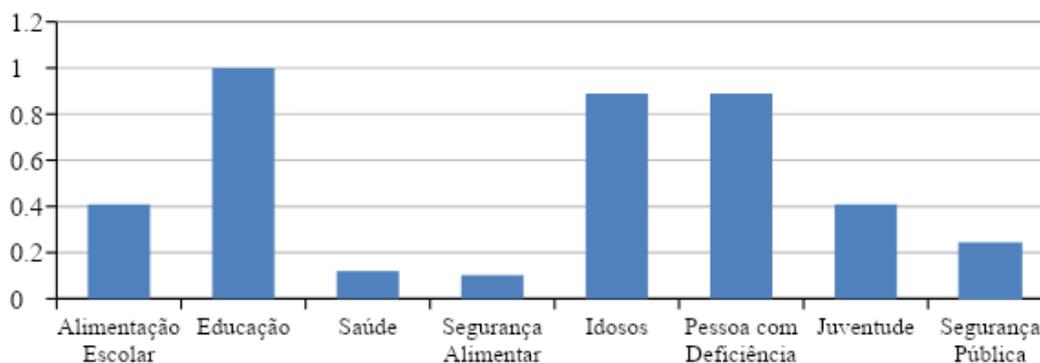
Fonte: Munic-IBGE, 2014

Outro aspecto relevante pode ser inferido através da observação dos índices de efetividade dos dois conselhos que estão tutelados sob as Secretarias Municipais de Educação, está relacionado ao

fortalecimento da capacidade política setorial da burocracia educacional em sua relação com a comunidade que compreende a rede de atores beneficiários de tais políticas. Por fim, revela-se o papel de coordenação institucional do FNDE, gerando *enforcement* para os conselhos fossem regulamentados e mantidos em atividade ao longo do tempo, o que tende a fomentar sistematicamente a capacidade política local. Além disso, o estabelecimento de arranjo padrão para a composição do conselho, bem como de toda a tramitação legal da sua constituição às atividades, constituindo uma espécie de isomorfismo, pode ter auxiliado neste processo, ao reduzir os custos de transação, principalmente para municípios de menor porte.

O Gráfico 5 mostra os indicadores de efetividade dos conselhos estaduais, conforme descrito anteriormente. Denota-se que o CAE estadual tem uma efetividade mediana em comparação com os outros conselhos analisados. Contudo, sob o mesmo aspecto analisado na dimensão municipal, considerando a especialização da burocracia educacional em sua dimensão participativa, a efetividade da área da alimentação escolar está bem aquém do que seria esperado, comparativamente ao Conselho Estadual de Educação. Além disso, tendo em vista as atribuições do CAE, o indicador demonstra a fragilidade de sua atuação, considerando o volume significativo de Unidades Executoras às quais os conselheiros deveriam fiscalizar e dialogar. Sob outra ótica, olhando a heterogeneidade da efetividade das instituições participativas no âmbito estadual, é perceptível que não há ganhos de escala advindos da interação entre estas, isto é, o fortalecimento da participação social em uma arena específica não gera aprendizado institucional para outras áreas da burocracia estadual, podendo ser inferida a reduzida intersectorialidade no âmbito das capacidades políticas nesta esfera de governo.

Gráfico 5 – Efetividade das instituições participativas estaduais, por faixa populacional



Fonte: Estadiv-IBGE, 2014

Tendo em vista todo o exposto, é perceptível que, embora o desenho institucional do conselho estadual esteja mais propício à participação social, o seu distanciamento do público-alvo da política, devido à amplitude territorial de sua área de atuação, o impede de ser efetivo no concernente ao diálogo com a comunidade. Por outro lado, os conselhos municipais mostram-se como importantes instrumentos de fortalecimento da capacidade relacional da burocracia local, a despeito dos distintos arranjos institucionais formais adotados, produzindo resultados mais efetivos em comparação a outras instituições participativas municipais. Um papel importante atribuído ao CAE que pode corroborar com tal resultado é sua participação no processo de prestação de contas anual do repasse de recursos da alimentação escolar para a EE elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, detendo poder de veto para sua aprovação ou rejeição. Portanto, o CAE torna-se um canal eficaz de interlocução da burocracia e da sociedade civil que, obrigatoriamente, devem compor o conselho para a elaboração do parecer financeiro.

5. Considerações finais

O presente trabalho teve por objetivo examinar o arranjo institucional e as capacidades técnicas e políticas desenvolvidas no âmbito do PNAE após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, tendo como objeto de estudo o estado de Minas Gerais e a experiência do programa nas redes de ensino estadual e municipal.

Em sua dimensão mais exploratória, o trabalho logrou observar, a partir da referida lei, a consolidação de progressivos avanços e incrementos realizados pelo programa, bem como a ampliação das capacidades estatais envolvidas em sua implementação. Nestes quesitos destacam-se avanços na capacidade técnica e administrativa, embasados principalmente no papel dos profissionais de nutrição como atores centrais em grande parte do processo de fornecimento da alimentação escolar e, no âmbito relacional, observa-se o papel dos CAEs como uma forma de operacionalizar a capacidade política do programa.

No que diz respeito à capacidade técnica do programa, os resultados encontrados apresentaram a existência de desafios, sobretudo, no tocante à contratação do nutricionista – ator central para a adequada implementação do programa. Até 2015 observou-se em Minas Gerais que as maiores médias de municípios que não possuem e nunca possuíram nutricionistas são aqueles com menos de 50 mil habitantes, na faixa entre 30% e 34%. Este resultado permite considerar que mesmo após seis anos da completa institucionalização do PNAE ainda persistiam lacunas no tocante à formação das capacidades propostas pelo programa. Mas não é possível afirmar, no entanto, que a Lei nº 11.947/2009 não tenha contribuído com o enforcement para a contratação de profissionais de nutrição, na medida em que, nos municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes, mais de 73% dos profissionais foram contratados a partir de 2009. Já com relação ao Quadro Técnico, os resultados apontaram para uma situação preocupante, na medida em que, mesmo nos municípios de maior população (entre 50.000 e 100.000 habitantes), onde as capacidades do programa se mostram mais adequadas, observou-se uma ocorrência de 75,5% sem registro de QT. Este fato leva a considerar o baixo alcance das capacidades técnicas do PNAE na rede municipal do estado, podendo-se inferir ainda quanto à sobrecarga do nutricionista Responsável Técnico pelo programa. A baixa capacidade também pode ser notada na alta rotatividade do profissional de nutrição, que tende a não permanecer por mais de quatro anos, indicando uma fragmentação das rotinas e dos processos próprios da implementação e que não podem ser perfeitamente previstos na formulação do programa. As dificuldades técnicas se mostraram presentes também na rede estadual que, em 2015, apresentava um quadro de nutricionistas bem abaixo do recomendado, sendo sete vinculados à Secretaria de Estado da Educação e outros 56 contratados em regime temporário. Este dado permite apontar para a fraqueza das capacidades construídas na rede estadual, considerando as dificuldades para estes profissionais no cumprimento de todas as atividades exigidas para a sua função.

Ainda no plano da capacidade técnica, o trabalho trouxe como resultado o cargo criado na rede estadual de Assistente Técnico da Educação Básica, tendo sido realizados dois concursos (2011 e 2014) para a contratação de 7.600 profissionais com o requisito de possuir nível superior (em Administração ou Contabilidade). Na rede municipal, por outro lado, observou-se a existência de uma baixa profissionalização do funcionalismo em municípios menores, indicando uma possível fragilidade da capacidade administrativa, sobretudo no tocante às necessidades técnicas para operar a parte financeira do programa. Os resultados, neste sentido, apontam para um melhor cenário dos arranjos da rede estadual.

Em observação à experiência dos CAEs das redes municipal e estadual, ou seja, às capacidades políticas consolidadas pelo programa, é possível apontar que a Lei nº 11.947/2009 contribuiu para a criação de 13,39% dos conselhos nos municípios. Este número é relevante e mostra uma importante atuação da universalização como enforcement para a formação da capacidade política nos municípios mineiros. Cabe ressaltar que a previsão legal do conselho antecede a universalização do programa, datando do ano de 1994, justificando o já avançado esforço dos municípios neste quesito. Já tomando uma comparação entre os CAEs da rede estadual e municipal, o que se observa é a fragilidade e o baixo alcance do conselho estadual, não apenas por não dispor de funções deliberativas, normativas e fiscalizadoras, mas por ser um conselho único para o estado, não apresentando, assim, um real potencial de representação das partes interessadas. Os conselhos municipais, por sua vez, dispõem de maior potencial de participação social, apresentando uma composição variada de funções. Para os municípios de Minas Gerais, no entanto, o trabalho observou ainda alguns desafios, na medida em que 10,7% dos conselhos são não paritários, ou seja, os membros da sociedade civil estão em menor número que os membros do poder público. Este comparativo aponta para um problema estrutural na perspectiva do CAE estadual e destaca o potencial dos conselhos municipais enquanto capacidade política do PNAE.

Por fim, a análise empreendida aponta para um impacto positivo da Lei nº 11.947/2009 na sistematização do PNAE no estado de Minas Gerais. Tanto na rede estadual quanto na municipal observou-se um processo de incremento de capacidades administrativas e políticas para a operação do programa a edição da referida lei. No plano administrativo, o arranjo institucional parece ter favorecido mais a rede estadual; enquanto no político, o potencial recai mais ao nível municipal. Os resultados apontados nesta pesquisa são úteis, neste sentido, para indicar caminhos para o fortalecimento das capacidades estatais do programa, embasando um amplo leque de iniciativas que podem contribuir para seu aperfeiçoamento, de forma a lidar com os desafios em sua implementação.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BECKER, Cláudio; DOS ANJOS, Flávio Sacco. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria - TC 017.737/2017-6. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2017.

CALDAS, Eduardo de Lima et al. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Espaço Acadêmico*, v. 13, n. 148, p. 77-84, 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVERIA, Vanessa Elias de. Do Insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. 2018.

CHAVES, Lorena Gonçalves et al. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 917-926, 2013.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; DE CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, v. 72, p. 191-207, 2015.

- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades": 279-301. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Paz e Terra, São Paulo, 2002
- DOS SANTOS, Fabio Dias; EVANGELISTA, Anildes Lopes; DE OLIVEIRA, Arlan Jarbas Monção. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. 2012.
- EVANS, P. 1995. Embedded Autonomy: State and industrial transformation. Princeton: Princeton University.
- EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. American sociological review, p. 748-765, 1999.
- EVANS, Peter. Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. Viana, Al. d'Á.; Lima, L.; Ibañez, N. & Bousquat, A.(orgs.). Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Hucitec-Cealag, 2012.
- FESSLER, James W.; KETTL, Donald F. The politics of the administrative process. Chatham, NJ: Chatham House, 1991.
- FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Ipea, 2014.
- GABRIEL, Cristine Garcia; GOULART, Gabriela; CALVO, Maria Cristina Marino. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. Revista de Nutrição, v. 28, n. 6, p. 667-680, 2015.
- GRISA, Catia. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: 47º Congresso da SOBER, Anais. Porto Alegre. 2009.
- HAIR, Joseph F. et al. Análise multivariada de dados. Bookman Editora, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira, v. 1, p. 45-65, 2008.
- MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira et al. Caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado de Santa Catarina. Revista de Nutrição, v. 26, n. 6, p. 715-725, 2013.
- MANN, Michael. Poder Infraestructural Revisitado. Capacidades Estatales: diez textos fundamentales. Argentina. Banco de Desarrollo de América Latina: 2008.
- MINAS GERAIS. Edital SEPLAG/SEE nº 01/2011. Estabelece normas para a realização de Concurso Público destinado a selecionar candidatos para o provimento de cargos das carreiras de Professor de Educação Básica, Analista Educacional, Especialista em Educação Básica, Assistente Técnico Educacional e Assistente Técnico de Educação Básica do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação, 2011.
- _____. Plano plurianual de ação governamental (2012-2015). Belo Horizonte, 2012.
- _____. Edital SEPLAG/SEE Nº. 04/2014, de 24 de novembro de 2014. Concurso público para provimento de cargos das carreiras de assistente técnico de educação Básica, especialista em educação
- MIRANDA, Geralda Luiza; DE OLIVEIRA, Valéria Cristina. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 1, p. 145-178, 2018.

- MOURA, Joana Tereza Vaz de; MONTEIRO, Lorena Madruga. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista Política e Sociedade*, v. 9, n. 16, 2010.
- OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, v. 16, n. 1, p. 17-60, 1982.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.
- REPETTO, Fabián. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Inter-American Development Bank, 2004.
- SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, Roberto. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. FABIO SÁ e SILVA; FELIX LOPEZ; ROBERTO PIRES.(Org.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, v. 2, p. 17-46, 2010.
- SALES, Adriane Martins et al. A influência do ATB/Auxiliar da área financeira na gestão das escolas estaduais da SRE/Ubá. 2017.
- SANTANA, Olívia de Souza et al. *Gestão descentralizada do Programa Nacional de Alimentação escolar: análise comparativa em municípios mineiros*. 2008.
- SARAIVA, Elisa Braga et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 927-935, 2013.
- SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del clad Reforma y Democracia*, n. 32, 2005.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; DE SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança alimentar e nutricional*, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.
- WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, p. 43, 2011.
- WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics: how it works; where it is headed. *De economist*, v. 146, n. 1, p. 23-58, 1998.