

Canoas, v. 12, n. 1, 2023

 <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v12i1.9780>

Programas de Segurança Alimentar e Nutricional: desafios e entraves da gestão local

Ana Júlia Assumpção¹

Helena Carvalho De Lorenzo²

Alessandra Santos Nascimento³

Resumo: O presente artigo objetiva avaliar a gestão local da política pública de segurança alimentar e nutricional em Bocaina/SP, por intermédio de três programas (PNAE, Vivaleite e PAA). A pesquisa em tela, de caráter qualitativo e exploratório, criou e interpretou um conjunto de categorias de análise com base na literatura especializada; nas transcrições das entrevistas com os atores dos referidos programas; e, também, nos dados advindos do questionário aplicado junto aos responsáveis pelas crianças beneficiárias do programa Vivaleite. Além disso, mobilizou os conceitos de burocracia de médio escalão e de burocracia de nível de rua para entender a gestão local. Nos resultados, destacaram-se que os programas apresentam entraves para o atendimento aos beneficiários e que o papel dos burocratas, e suas relações com os beneficiários, são elementos-chave para a qualidade da gestão e sua avaliação. Como conclusão, aponta-se que a implementação local consiste em um processo complexo, que precisa estar focado na gestão integrada.

Palavras-chave: PNAE. Vivaleite. PAA.

Food and Nutrition Security Programs: challenges and obstacles for local management

Abstract: This article aims of to assess the local management of public food and nutrition security policy in Bocaina/SP, through three programs (PNAE, Vivaleite and PAA). The qualitative and exploratory research on screen created and interpreted a set of categories of analysis based on specialized literature; in the transcripts of the interviews with the actors of the referred programs; and, also, in the data from the questionnaire applied to those responsible for the children benefiting from the Vivaleite program. In addition, it mobilized the concepts of middle-level bureaucracy and street-level bureaucracy to understand local management. In the results, it was highlighted that the programs present obstacles to the assistance to the beneficiaries and that the role of the bureaucrats, and their relations with the beneficiaries, are key elements for the quality of management and their evaluation. In conclusion, it is pointed out that local implementation consists of a complex process, which needs to be focused on integrated management.

Keywords: PNAE. Vivaleite. PAA.

1 Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara. Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Araraquara. E-mail: <jujuassump@gmail.com>

2 Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA e Doutora em Geografia/Organização do Espaço pela UNESP.

3 Doutora em Sociologia e Especialista em Governança e Novos Arranjos de Gestão pela UNESP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA. Pesquisadora Sênior do Laboratório de Política e Governo da UNESP.

1 Introdução

O enfrentamento do problema da fome foi intensificado após a Segunda Guerra Mundial, pois este evento impactou direta e indiretamente o desenvolvimento e o crescimento econômico em diversos países no mundo (SILVA, 2014). Por ser um período caracterizado pelo avanço expressivo da vulnerabilidade social e, conseqüentemente, pelo aumento da necessidade de promover ações que melhorassem a qualidade de vida da população no âmbito local, foram demandadas, de forma crescente a partir dos anos de 1940, várias políticas públicas, entre elas, as de segurança alimentar e nutricional (SAN).

No Brasil, o município ganhou maior autonomia com a Constituição Federal de 1988, ao se tornar um ente da federação. Ele passou a ter novos encargos como o de ser responsável por ações de atendimento básico à população (RODRIGUES, 2016). Considerando que a alimentação e a nutrição constituem direitos humanos fundamentais e que são requisitos básicos para a promoção e proteção da saúde, gerando a possibilidade de potencializar o crescimento e desenvolvimento humano com qualidade de vida e cidadania (FERREIRA; MAGALHÃES, 2007), estima-se que as políticas de SAN se configurem como ações de atendimento básico nos municípios. A atuação das políticas públicas em âmbito local tem permitido ampliar a participação e o controle dos cidadãos sobre as ações governamentais (ENAP, 2018), o que evidencia a importância deste tipo de atuação e também justifica a preocupação presente neste artigo, que consistiu em avaliar a gestão local da política de SAN no município de Bocaina/SP, buscando entender os papéis e as funções de seus atores (gestores, diretores e merendeiras/manipuladoras) na política pública, e, de seus beneficiários, para se alcançar o funcionamento efetivo do serviço de atendimento básico em âmbito local.

Em diálogo com o texto de Lotta, Pires e Oliveira (2014), foi possível denominar os agentes sociais da política de SAN de Bocaina/SP, a saber: os gestores dos três programas analisados e os diretores das instituições de ensino vinculados a um destes programas, como burocratas de médio escalão (BMEs). Semelhante nomenclatura abarca os atores que estão situados no meio da estrutura hierárquica das organizações, ocupando os cargos de gerência intermediária. Sua atuação é considerada como produto das decisões racionais, resultantes de incentivos disponíveis e das expectativas das ações de controle para cumprir as metas propostas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). No entanto, ao olhar para os demais diretores e para atuação de um dos gestores foi possível perceber que, ao menos parcialmente, em virtude das condições organizacionais, eles são obrigados a atuar como burocratas implementadores, ou seja, enquanto burocratas de nível de rua (LOTTA, 2010), pois têm que interagir com a população beneficiária (os estudantes) e com seus responsáveis. De outro modo, as merendeiras/manipuladoras são exemplos claros de burocratas de nível de rua, pois apresentam o contato direto com o público-alvo (os alunos). Diante do exposto, a “[...] diferenciação fundamental entre [BMEs] [...] e os burocratas de nível de rua está na responsabilidade, dos primeiros, de gerenciar equipes definindo a forma como os burocratas que interagem com usuários vão agir” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 484).

A partir desses apontamentos, a avaliação da gestão da política de SAN de Bocaina/SP foi realizada com o propósito de contribuir para analisar as diversas características oriundas do processo de implementação, que não é uma simples etapa administrativa, a fim de colaborar para corrigir os possíveis erros, tornando tal política mais coerente (ARRETCHE, 2001; LOTTA, 2010).

Neste artigo, e na pesquisa que o inspirou, a avaliação foi entendida como um direito democrático que auxilia na tomada de decisões e na inserção do controle social sobre o gasto público (ARRETCHE, 2001). Outra característica observada sobre a avaliação foi seu caráter retroalimentador. Sobre este último, vale destacar que a avaliação consiste em uma ação estratégica que possibilita compreender as políticas públicas e o funcionamento do Estado de forma geral, propiciando o aprimoramento e a retificação de parte de suas ações, o que acaba envolvendo um rol diversificado de atores como: pesquisadores, gestores, usuários, Estado e sociedade (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Tais ponderações sinalizam que é fundamental ouvir os BMEs, os agentes implementadores bem como os cidadãos, durante o processo avaliativo da política. Para isso, é essencial que a participação se torne uma prática, o que representa um desafio considerável seja para os pesquisadores, seja para o governo, seja para a própria população (ENAP, 2018). Outras dificuldades encontradas: os cidadãos, demandantes da política e beneficiários dos programas, tendem a não atuar na avaliação das políticas. E, na maioria dos casos, quando a população participa do processo, ela não compreende os indicadores ou as técnicas adotadas durante a formulação e o andamento da política, o que tem gerado um caminho divergente entre as ações adotadas pelo governo e as expectativas apresentadas pelo público atingido pelo problema público. Nesse contexto, tais cidadãos têm dificuldades para opinar sobre as políticas necessárias para resolver, ou amenizar, os problemas vivenciados por eles no cotidiano (FAGUNDES; MOURA, 2009).

Compõem a política de SAN do município de Bocaina/SP os seguintes programas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que consiste em um programa federal, de cunho universal, e que visa fornecer uma alimentação escolar adequada e saudável para os alunos da rede pública de ensino, propiciando, inclusive, um estímulo ao escoamento da produção da agricultura familiar; o Programa Vivaleite que, por sua vez, é um programa estadual, de cunho facultativo para os municípios, que distribui 15 litros de leite mensal para crianças com idade entre 6 meses até 5 anos e 11 meses e que pertençam a famílias com renda de até dois salários-mínimos; e, por fim, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um programa federal, de cunho facultativo, que objetiva fornecer alimentos da agricultura familiar para as famílias em situação de vulnerabilidade social, a fim de criar um meio de comercialização para os produtores familiares e de minimizar as deficiências nutricionais dessas famílias.

Na sequência, o artigo descreve os programas de SAN (PNAE, Vivaleite e PAA) no Brasil, refletindo sobre a literatura especializada em avaliação de políticas públicas de segurança alimentar. Nos tópicos seguintes, caracteriza seu objeto de estudo, isto é, discorre a respeito dos programas de SAN no município de Bocaina/SP, apresentando os procedimentos realizados para a avaliação da gestão local da política de SAN, as categorias de análise criadas e seus desdobramentos; argumentando acerca da metodologia e dos resultados obtidos com a investigação em tela; e, por fim, expondo algumas conclusões e as referências utilizadas. Uma das contribuições principais do artigo foi propor uma abordagem integrada para a avaliação da gestão local em municípios de pequeno porte, frente ao atendimento dos beneficiários dos programas de SAN. Com isso, espera-se impulsionar uma possível melhoria no funcionamento da máquina pública, em um contexto de desmonte de políticas sociais pelo governo federal vigente.

2 Os programas de SAN na literatura: PNAE, VIVALEITE e PAA

De acordo com a literatura especializada nas políticas públicas de SAN no Brasil, a problemática da fome não é algo recente. Um dos primeiros estudos realizados no país data do início dos anos de 1930, foi realizado pelo pesquisador Josué de Castro. Nele, este autor demonstrou a existência de flagelos sociais advindos da fome, principalmente, na região Nordeste (SILVA, 2014), e explicitou os níveis de insegurança alimentar do país. Já em âmbito internacional, a noção da segurança alimentar surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial, em meados de 1945, em virtude da falta de alimentos derivada da indisponibilidade de sua produção nos países mais pobres. Em decorrência do exposto, é possível argumentar que a existência da fome no Brasil tem resultado do desequilíbrio existente entre o crescimento industrial e a estrutura agrária arcaica, acrescido de uma economia que privilegiava (e ainda privilegia) grupos econômicos estrangeiros. Ou seja, o meio social brasileiro tem sido amplamente afetado, de um lado, pelo crescimento excessivo dos setores capazes de gerar maior lucratividade, e, de outro, pelo baixo incentivo aos setores de fato essenciais e necessários para o progresso social (CASTRO, 2003).

Uma das formas de se efetivar o combate à fome no Brasil foi estabelecendo uma relação entre os programas governamentais de alimentação e o público escolar. Como resultado deste processo foi realizada uma nova redação na Constituição Federal (BRASIL, 1988) para contemplar o atendimento do público escolar neste quesito. A nova redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 59 de 2009. Tal mudança assegurou a alimentação dos educandos em todas as etapas da educação básica, o que colocou a necessidade de **realizar ações** públicas integradas entre os entes da federação (União, Estados e Municípios). Este cenário situou a importância das políticas públicas de segurança alimentar para as ações emergenciais de combate à fome; a relevância do controle da qualidade dos alimentos; do acompanhamento da saúde da população atendida; da realização de diagnósticos do estado nutricional dos beneficiários; e do estímulo de práticas saudáveis de alimentação, que respeitem os aspectos culturais e ambientais do local (CARNEIRO; PEREIRA; GONÇALVES, 2020). Não obstante, é válido ressaltar que o conceito de SAN por si só engloba a qualidade, quantidade, regularidade e disponibilidade de acesso aos alimentos como pilares essenciais para auxiliar na melhoria da qualidade de vida da população e no desenvolvimento sustentável do local.

Com base nessas ponderações, é perceptível que a fome e a insegurança alimentar e nutricional estão conectadas à pobreza, à desigualdade social e à falta de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas para alterarem o quadro estrutural permeado por assimetrias sociais. Foi a partir desse contexto que, em meados dos anos 2000, a sociedade civil passou a exigir políticas de SAN mais abrangentes, fazendo com que o conceito de segurança alimentar adquirisse maior visibilidade (AMARAL; BASSO, 2016).

No Brasil, na década de 1940, surgiu a ideia de o governo federal oficializar a alimentação fornecida aos alunos da rede pública de ensino, porém a mesma não foi concretizada por falta de recursos financeiros. Em 1950, a merenda escolar se tornou formalmente uma política social (BARROS; TARTAGLIA, 2003) e, em 1979, a proposta foi denominada como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O PNAE é um programa de suplementação alimentar que objetiva a transferência de recursos financeiros da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para minimizar as deficiências nutricionais dos alunos da rede pública de ensino e colaborar com o rendimento escolar dos mesmos (FNDE, 2019). Além disso, a partir da Lei n. 11.947/2009 (BRASIL, 2009), o PNAE visa fornecer um espaço de comercialização

para os agricultores familiares e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento local ao determinar que no mínimo 30% dos recursos para a alimentação escolar, advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sejam destinados à compra de produtos de agricultores familiares. Assim, ao atender dois tipos de beneficiários, ou seja, os consumidores (os alunos) e os produtores (os agricultores familiares), o PNAE executa a política de SAN para toda a comunidade escolar da rede pública no Brasil.

De forma geral, o funcionamento deste programa se divide em: a) repasses de verbas do governo federal, de acordo com o cálculo de gasto diário por aluno, e repasses do governo estadual para as escolas estaduais; b) elaboração de chamada pública para o cumprimento dos 30% da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e para o restante dos alimentos; c) elaboração dos cardápios por uma nutricionista; d) distribuição dos alimentos às unidades escolares; e) acompanhamento e fiscalização das diretrizes estabelecidas do programa pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e, por fim, f) realização da prestação de contas (BRASIL, 2009).

Por sua vez, o Projeto Estadual do Leite compreende uma política pública de SAN compensatória, que se caracteriza pela distribuição de leite para crianças e idosos no estado de São Paulo (KURANAGA, 2015). Criado em 1999, como prerrogativa de amenizar a crise estadual do leite, o Projeto denominado de Vivaleite visa à distribuição de leite enriquecido com ferro e vitaminas A e D para os seguintes beneficiários: crianças com idade entre 6 meses e 5 anos e 11 meses, que pertençam a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, isto é, famílias consideradas em situação de vulnerabilidade social (RIBEIRO; QUINTANA, 2017) e para idosos acima de 60 anos que tenham renda familiar mensal de até dois salários mínimos e residam na capital e na grande São Paulo (BRASIL, 2000).

O funcionamento do Vivaleite se inicia com a aquisição de leite pelo governo estadual, por meio de licitações realizadas por blocos de municípios, com a intenção de abranger todas as cidades do estado de São Paulo e garantir uma ampla e diversificada participação de laticínios e produtores regionais de leite (KURANAGA, 2015). Feita a licitação, o governo do estado estabelece uma logística com os fornecedores, os quais entram em contato com a prefeitura em que o leite será fornecido. Ao receber o leite, os municípios têm o poder discricionário para realizar a entrega dos litros de leite aos beneficiários, desde que, cada beneficiário receba 15 litros de leite por mês. A seleção dos beneficiários ocorre via Cadastro Único, sendo que é enviada uma lista com os nomes dos selecionados para o município. Além disso, os responsáveis pelas crianças beneficiárias são obrigados a realizar o acompanhamento antropométrico, que consiste em levar a criança até a sua unidade de saúde do bairro para fazer a medição de peso e altura. Este procedimento deve ser realizado a cada quatro meses, o material resultante compõe o sistema de dados do governo estadual (KURANAGA, 2015).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, a partir do avanço do fomento da SAN no Brasil, com a pretensão de estimular duas políticas: a agrícola e a de segurança alimentar e nutricional (ASSIS; PRIORE; FRANCESCHINI, 2017). Para realizar seu propósito em relação à política agrícola, o PAA busca adquirir gêneros alimentícios de produtores pertencentes ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a fim de propiciar um canal de comercialização da produção familiar e estimular a venda do excedente de produção, dando um apoio a esta categoria. Por outro lado, para contemplar seu objetivo em relação à política de segurança alimentar e nutricional,

o PAA visa garantir a regularidade dos gêneros alimentícios adquiridos para distribuir para as demandas populares, sendo elas provenientes de creches, asilos, bancos de alimentos, restaurantes populares, instituições filantrópicas e também de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (GRANDO; FERREIRA, 2013). O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania, é responsável pela gestão e pelos recursos destinados ao PAA. Já em relação a sua execução, há uma parceria estabelecida entre estados e municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que institui os regulamentos técnicos e as modalidades de acesso ao programa. Com base nisso, é perceptível que estes entes possuem a responsabilidade de gerir os recursos advindos do governo federal (CAVALCANTI, 2016).

O PAA apresenta ainda seis formas de acesso por meio das unidades fornecedoras, que são denominadas modalidades do PAA, a saber: 1) Compra com Doação Simultânea (CDS); 2) Apoio à Formação de Estoques (CPR-ESTOQUE); 3) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); 4) Incentivo à Produção de Consumo de Leite (PAA-LEITE); 5) Compra Institucional; e, 6) Aquisições de Sementes, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sendo que a mais utilizada é a primeira modalidade, isto é, a Compra com Doação Simultânea, que consiste na aquisição de produtos dos agricultores familiares e sua posterior doação para as entidades da rede socioassistencial. Esta modalidade é feita via CONAB. Além disso, é importante salientar que houve um esforço por parte do governo federal de descentralizar o PAA, por meio da modalidade de Compra Institucional, o que permitiu que estados e municípios comprassem produtos da agricultura familiar, com recursos próprios, sem a necessidade de realizar licitação, através apenas de chamada pública (MINISTÉRIO..., 2012).

Avaliar tais programas como uma política pública de SAN no município de Bocaina/SP consiste em um processo valorativo. Tal processo, segundo Nogueira (2002), possibilita confrontar a situação atual com a anteriormente planejada, ou seja, contrastar os objetivos com as metas alcançadas. Dessa forma, aferir uma política pública compreende empregar um método de aprimoramento constante que tem a intenção de dar respostas às demandas dos cidadãos. Este método vem apresentando bastante relevância dentro do setor público, e das universidades do país, em virtude do crescimento de sua demanda no campo da política social, o que tem gerado um avanço da transparência pública por meio da produção de informações completas para melhorar os programas governamentais.

Outro olhar a respeito do processo avaliativo abarca a ação de determinados atores frente à produção de políticas públicas. Logo, para analisar seus papéis e funções é bastante instigante a literatura sobre a burocracia de médio escalão. No caso de Bocaina/SP, este conceito compreende os gestores e diretores escolares, os quais são burocratas que possuem a responsabilidade de difundir as ideias e estratégias junto a seus subordinados e garantir deles o apoio necessário para implementar as regras formuladas por níveis superiores (HUISING; SILBEY, 2011), com a finalidade de minimizar o distanciamento existente entre as regras e as possibilidades reais de sua aplicação.

Ainda segundo Huising e Silbey (2011), para que haja uma redução de tal distanciamento é necessário discricionariedade, ou seja, condições que deem flexibilidade e liberdade para adaptação das regras. Também é importante ressaltar que o posicionamento intermediário dos BMEs faz com que eles se tornem capazes de criar e regular as relações entre diversas organizações de mesmo nível, ou entre

organizações de níveis diferentes (superior e inferior). Por este motivo, tais atores conseguem posições estratégicas, não só por serem reguladores das relações que virão, como também por centralizarem as informações para suas ações. Além disso, “[...] é a capacidade de negociação dos (BMEs) com as diferentes agências e interesses que permite à política ter resultados” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 476).

Assim como o conceito de burocrata de médio escalão, o de burocrata de nível de rua também contribui para esclarecer parte dos resultados do presente artigo. Uma hipótese é que os gestores dos três programas em Bocaina/SP foram (e ainda são) obrigados a atuar, em virtude da conjuntura local, caracterizada pela falta de funcionários etc., ora como BMEs, ora como burocratas de nível de rua, o que traz complicações para o funcionamento pertinente dos programas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; LOTTA, 2010).

Tais apontamentos sobre os programas, e a respeito de como efetivar sua avaliação, auxiliaram a entender o contexto no qual o conceito de segurança alimentar se tornou objeto da área de políticas públicas no Brasil, e as políticas de SAN se constituíram como uma problemática a ser investigada. Diante do exposto, as teorias, os métodos, as temáticas e os enfoques para trabalhar com avaliação deste tipo de política têm variado bastante.

O trabalho de Magalhães (2014) apresentou os desafios da avaliação de políticas públicas de segurança alimentar com a finalidade de ampliar os enfoques, até então empregados, e de superar o método tradicional, descrito por ele, como sendo aquele baseado nos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Dessa forma, o autor propôs uma abordagem voltada à avaliação de processos e resultados, enfocando as especificidades dos contextos locais de implementação dos programas, com o intuito de minimizar os entraves ocasionados pela distância existente entre o planejamento e a execução da política.

Ao refletir sobre esses estudos de avaliação de políticas públicas de SAN, é notório que há uma diversidade de abordagens sobre esta temática, o que evidencia um aumento da preocupação com as ações governamentais e, ainda mais, com seus resultados para os beneficiários, em particular, quando se considera os indicadores de pobreza, desigualdade, fome e insegurança alimentar do país. Além disso, os resultados dos estudos supõem que a maioria das políticas ainda não atende a contento a seus objetivos, seja por falta de políticas públicas auxiliares, seja ainda por erros na focalização.

Diferentemente do Vivaleite e do PAA, o PNAE apresenta um volume maior de estudos, inclusive, com análises que abordam a sua gestão em nível local, destacando os problemas que são derivados da implementação. Um destes problemas envolve a questão das compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar, que é uma exigência presente na Lei n. 11.947/2009. Alguns estudos sobre o PNAE têm abordado o fortalecimento da agricultura familiar como uma consequência de sua implementação (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013). Já outros têm se dedicado a analisar a relação entre a agricultura familiar e a compra coletiva de alimentos, a exemplo do texto de Neves Neto (2015).

No caso deste artigo, a abordagem para a avaliação da política pública de segurança alimentar, desmembrada nos programas escolhidos (PNAE, Vivaleite e PAA), relaciona a estrutura de gestão dos três programas com o atendimento aos beneficiários em um município de pequeno porte. Uma justificativa dessa escolha foi a existência de uma lacuna no que se refere a interpretar tais programas de forma conjunta como componentes de uma política local de SAN. Ou seja, durante o levantamento bibliográfico constatou-

se que os estudos sobre esses programas têm se dedicado a analisá-los de forma não integrada, logo, o presente artigo, ao perceber os motivos pelos quais determinadas decisões foram, ou não, tomadas em cada programa; como elas foram implementadas; e quais foram os resultados alcançados no município, visou fornecer o entendimento acerca das características holísticas e significativas da política de SAN no âmbito local, lançando luz sobre as relações entre a burocracia responsável e os beneficiários finais.

3 Procedimentos Metodológicos

O lugar do estudo, Bocaina/SP, é um município de pequeno porte do interior do estado de São Paulo. Com uma população estimada de 12.452 habitantes, em 2020, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e IDH de 0,742, de acordo com o censo de 2010. O município está localizado em uma região predominantemente agroindustrial, considerada rica e bem desenvolvida, mas apresenta características de vulnerabilidade social, tais como um expressivo número de famílias de baixa renda, segundo os indicadores de renda medida em salários mínimos, conforme as informações obtidas junto ao Relatório do Cadastro Único de 2020, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Outro aspecto importante é a presença significativa de pequenas propriedades, isto é, Bocaina/SP possui cerca de 60% do total de propriedades rurais com esta característica, o que levava a supor a existência da agricultura familiar como uma categoria produtiva. Contudo, tal hipótese não foi confirmada durante a investigação, uma vez que se constatou que a maior parte das terras está arrendada para a monocultura de cana-de-açúcar. Consequentemente, a aquisição de gêneros alimentícios de produtores familiares locais é baixa. Ou seja, a agricultura familiar existente no município não é estimulada pelos programas que compõem a política de SAN local (PNAE, Vivaleite e PAA).

Visando a avaliação da gestão local desses programas foi feita a caracterização de cada programa, por meio de um levantamento minucioso dos dados secundários e dos documentos presentes no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e também, na prefeitura municipal de Bocaina/SP. Resultaram deste levantamento as seguintes informações: 1) o funcionamento e o histórico geral dos três programas escolhidos; 2) o número de beneficiários; 3) a evolução da receita repassada pelos governos federal e estadual e do valor da complementação feita pelo município; e, 4) o número de entidades atendidas e gestores envolvidos etc. Os materiais consultados foram: os planos de ação (isto é, os documentos elaborados para o desenvolvimento e cumprimento das regras e objetivos do programa) e os relatórios referentes a cada programa (neles obtivemos a quantidade de pessoas atendidas, o número de produtos fornecidos, dentre outras estatísticas).

Além disso, foram feitas entrevistas semiestruturadas com o gestor de cada programa ativo para conhecer a forma de execução da política, seu histórico de funcionamento, a estrutura departamental e a logística. Foram entrevistadas duas assistentes sociais do CRAS, com o intuito de compreender melhor a realidade estudada em termos, principalmente, de vulnerabilidade social, perfil dos beneficiários dos programas e demandas advindas nos atendimentos. O roteiro de cada entrevista foi elaborado com base em outros estudos sobre o tema e adaptado de modo a garantir acessar junto ao gestor responsável o seu conhecimento sobre a temática geral do programa. Cada gestor respondeu a um roteiro diferente e específico, de acordo com cada programa analisado, contendo somente algumas perguntas mais gerais iguais. As

assistentes sociais responderam a um outro roteiro específico para a sua função com relação ao programa. Apenas os diretores escolares e merendeiras/manipuladoras responderam a um mesmo roteiro sobre o PNAE. Participaram destas entrevistas nove diretores escolares e nove merendeiras/manipuladoras, que correspondem aos atores sociais das nove instituições municipais participantes do programa. No caso dos diretores, o foco voltou-se para seus conhecimentos sobre o PNAE e seus desdobramentos dentro de cada unidade escolar, além do atendimento dos alunos (beneficiários). Já com as merendeiras/manipuladoras, apesar de ser o mesmo roteiro, o foco da entrevista foi a operação do programa no que se refere a qualidade e manipulação dos alimentos assim como a satisfação dos alunos na instituição. O Quadro 1 traz o número de entrevistados, os cargos e os órgãos municipais que tais atores estão vinculados.

Quadro 1: Universo amostral da pesquisa

Entrevistados	Quantidade	Cargo	Órgão municipal vinculado
Gestora PNAE	1	Nutricionista	Diretoria da Educação
Gestora VIVALEITE	1	Assistente Administrativo do CRAS	Diretoria de Assistência e Desenvolvimento Social
Gestora PAA	1	Diretora da Assistência e Desenvolvimento Social	Diretoria de Assistência e Desenvolvimento Social
Assistente Social	2	Assistente Social	Diretoria de Assistência e Desenvolvimento Social
Diretor Escolar	9	Diretor Escolar	Diretoria da Educação
Merendeira/ Manipuladora	9	Merendeira / Manipuladora	Diretoria da Educação
Aplicação de questionário			
Responsáveis pelos beneficiários do Programa VIVALEITE	13		

Fonte: Elaboração própria.

Para a avaliação da gestão local dos três programas foram criadas algumas categorias de análise tendo como base os estudos acadêmicos sobre o tema, os resultados sugeridos pelas entrevistas, e a aplicação de um questionário para os responsáveis pelas crianças beneficiárias do Vivaleite. Por sua vez, as observações durante o trabalho de campo também serviram de balizamento à construção das referidas categorias. É importante ressaltar que o desafio maior foi elaborar categorias específicas para cada ator social envolvido no processo de execução dos programas (isto é, para os responsáveis pelas crianças beneficiárias; os gestores municipais; os diretores escolares; e, as merendeiras/manipuladoras). Também foi instigante ter que discorrer acerca dos desdobramentos destas categorias, e, posteriormente, articular as respostas obtidas durante a aplicação das entrevistas e dos questionários com a literatura especializada. No processo de definição das categorias buscou-se observar suas especificidades e, ao mesmo tempo, identificar as semelhanças e divergências entre as mesmas. Vale mencionar que foram executados os procedimentos metodológicos capazes de aferir a gestão local, averiguando a percepção dos diferentes atores envolvidos.

No caso dos gestores dos três programas foram observados: a) o grau de conhecimento do gestor a

respeito do funcionamento do programa no local em que atua e também sobre a legislação do programa e suas obrigações; b) o nível de domínio sobre a atuação do CAE, a fim de verificar se a mesma é frágil ou fortificada, no caso específico do PNAE; c) a percepção sobre a existência, ou não, de integração de cada programa com os demais, e entre os atores envolvidos; d) o grau de conhecimento sobre a gestão do programa: o modelo de gestão utilizado, a existência ou não de capacitação profissional, a abrangência do programa; e) por último, o funcionamento da seleção dos beneficiários para verificar se a mesma é coerente com os critérios preestabelecidos por lei. O Quadro 2 expressa a síntese das referidas categorias de análise para os gestores e seus desdobramentos.

Quadro 2: Categorias e desdobramentos para a análise da percepção dos gestores dos programas

Categorias de Análise	Desdobramentos
Conhecimento do gestor	- Funcionamento do programa no local; - Legislação do programa e obrigações a cumprir.
Atuação do Conselho De Alimentação Escolar (CAE)	- Fragilidade ou solidez na atuação do Conselho em toda execução do programa.
Integração do programa	- Integração com outros programas e entre os atores envolvidos.
Gestão do programa	- Modelo de Gestão utilizado; - Existência ou ausência de treinamentos dados pelos níveis formuladores do programa para os níveis subnacionais que executarão o programa; - Cobertura do programa.
Seleção dos beneficiários	- Adequação aos critérios determinados para participação no programa.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 expressa a síntese das referidas categorias de análise para os diretores e merendeiras/manipuladoras e seus desdobramentos. Para as merendeiras, a entrevista buscou averiguar a existência ou ausência de problemas para manipular os alimentos assim como a satisfação dos alunos. Ao entrevistar os diretores procurou-se verificar o funcionamento do programa em cada unidade escolar, a atuação do Conselho de Alimentação Escolar e também a satisfação dos estudantes com a merenda.

Quadro 3: Categorias e desdobramentos para a análise da percepção dos diretores escolares e merendeiras/manipuladoras sobre PNAE

Categorias de Análise	Desdobramentos
Conhecimento dos diretores escolares	- Funcionamento do programa em cada unidade escolar; - Satisfação dos alunos com a merenda escolar; - Atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
Conhecimento das merendeiras/manipuladoras	- Qualidade da merenda servida; - Existência ou ausência de problemas para manipular os alimentos; - Satisfação dos alunos com a merenda escolar; - Atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Fonte: Elaboração própria.

No caso dos responsáveis pelas crianças do Vivaleite, a aplicação do questionário permitiu explorar o perfil dos mesmos e descobrir o grau de satisfação sobre a qualidade do benefício (leite) e acerca da gestão do programa.

Quadro 4: Categorias e desdobramentos para a análise da percepção dos responsáveis pelas crianças beneficiárias sobre o Programa Vivaleite

Categorias de Análise	Desdobramentos
Responsáveis pelas crianças beneficiárias (VIVALEITE)	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação às exigências do programa; - Satisfação sobre a quantidade do benefício (leite); - Satisfação sobre a gestão do programa.

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados que correspondem a cada desdobramento observado por intermédio das categorias de análise dos Quadros 2, 3 e 4 serão apresentados no próximo tópico.

4 Programas de SAN em Bocaina/SP: estrutura e funcionamento

No que se refere, especificamente, à estrutura do PNAE em Bocaina/SP, o estudo apurou que a gestão municipal é feita por uma nutricionista, responsável também pela elaboração dos cardápios. Embora exista um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a pesquisa revelou que o mesmo não atua de forma adequada, pois contempla apenas ações na parte de verificação dos repasses, não realizando o acompanhamento e a fiscalização nas unidades escolares. Assim, o CAE é uma entidade que, ao não executar a sua função fiscalizadora de forma plena, não participa satisfatoriamente da implementação real do programa.

De outro modo, a gestora do PNAE, que consiste em uma burocrata de médio escalão, trabalha para implementar o programa com o auxílio dos burocratas presentes nos seguintes setores: departamento de licitação para realizar os procedimentos necessários para a aquisição dos alimentos (elaboração de chamada pública); tesouraria e departamento de contabilidade, que verificam toda a quantia e a movimentação dos recursos financeiros advindos para o programa, além da complementação dada pelo município; o setor de compras que recebe os requerimentos da gestora, e a Secretaria de Educação Municipal que é a entidade responsável, em uma de suas diversas funções, em atender e solucionar todas as demandas das escolas. Observou-se que, apesar da aparente complexidade das instâncias participantes da implementação, há pouquíssima sinergia entre os atores envolvidos, em razão disso, a gestora atua, ora como uma burocrata de médio escalão, buscando orientar e coordenar os trabalhos para o funcionamento do PNAE, ora realizando atividades não relacionadas a sua função por encontrar um corpo técnico pouco colaborativo. Nesse caminho, alguns desses burocratas, ainda que considerem a atuação desta gestora como legítima, parecem não reconhecer como legítimos os objetivos do programa.

A gestora do programa conseguiu disponibilizar dados referentes aos anos de 2018 e 2019, conforme mostram as Tabelas 1, 2, 3 e 4. Pode-se verificar que o número de beneficiários de 2019 com relação a 2018 diminuiu apenas em quatro alunos beneficiários e que o número de refeições por entidade não varia muito. Contudo, o número total de refeições aumentou em 5.800 e o valor do repasse diminuiu R\$ 111.785,00, fato este que gerou um impacto na gestão do programa, especificamente na etapa de alocação dos recursos,

pois as refeições aumentaram e a verba disponível diminuiu. Ou seja, foi preciso encontrar uma alternativa viável para que a qualidade e quantidade dos alimentos fossem mantidas, porém com menos recursos financeiros para aquisição destes alimentos, sem que a oferta de alimentos aos alunos fosse prejudicada. É possível perceber que o valor da contrapartida do município também diminuiu em R\$ 126.425,06. Mas, mesmo assim, é notório que os valores da complementação municipal foram maiores que os valores dos repasses, tanto em 2018 quanto em 2019, o que sugere que os valores federal e estadual destinados ao município não suprem as demandas do local, precisando de uma contrapartida municipal maior. Isso indica que o poder local tem buscado dar prioridade a uma merenda escolar de qualidade, investindo com recursos próprios na alimentação dos alunos. Isto é, há uma clara disposição do município em manter o funcionamento do programa, que se revela no empenho em complementar o valor dos repasses fornecidos para a sua execução.

Tabela 1: Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em Bocaina/SP (2018)

2018				
	Nº de beneficiários	Nº de refeições	Valor repasse FNDE	Valor complementação municipal
APAE	32	25.800	Incluso no E. FUND.	-
CRECHE	80	82.000	R\$ 53.500,00	-
E. INFANTIL	470	77.000	R\$ 39.894,00	-
E. FUND.	1320	163.000	R\$ 96.774,00	-
E. MÉDIO	357	71.000	R\$ 26.424,00	-
EJA	61	11.000	R\$ 1.472,00	-
TOTAL	2.320	429.800	R\$ 218.064,00	R\$ 248.385,40

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2: Desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em Bocaina/SP (2019)

2019				
	Nº de beneficiários	Nº de refeições	Valor repasse FNDE	Valor complementação municipal
APAE	32	25.800	Incluso no E. FUND.	-
CRECHE	77	80.000	R\$ 24.931,00	-
E. INFANTIL	450	80.000	R\$ 20.356,00	-
E. FUND.	1342	170.000	R\$ 46.224,00	-
E. MÉDIO	343	66.800	R\$ 12.816,00	-
EJA	72	12.200	R\$ 1.952,00	-
TOTAL	2.316	434.800	R\$ 106.279,00	R\$ 121.960,34

Fonte: Elaboração própria.

Ao cotejar os anos de 2018 e 2019, verifica-se um aumento no número total de refeições, uma diminuição no número de beneficiários e uma redução no valor total dos repasses. Esses dados indicam que há um problema, pois à medida que o número de refeições aumenta, a redução do valor dos repasses

teria que ser suprida por outra fonte e não há evidências que permitam afirmar que isto ocorre e como, seja nos documentos analisados, seja por intermédio das entrevistas.

Em Bocaina/SP, a entrega do leite do Programa Estadual do Leite (Vivaleite) ocorre em conformidade com a agenda do laticínio ganhador da licitação, ou seja, o laticínio manda para a prefeitura as datas das entregas. Ao chegar o leite, a gestora realiza um planejamento para distribuir estes litros de forma adequada para que o produto não falte durante o mês, dividindo os 15 litros mensais para os beneficiários em duas entregas semanais. Ao todo, são feitas sete entregas de leite para cada beneficiário no decorrer do mês.

Com relação aos dados disponibilizados pela gestora, que compõem a Tabela 3, é perceptível que, no decorrer dos anos, o número de beneficiários diminuiu e, conseqüentemente, o volume de litros de leite e o valor investido pela esfera estadual também. Fator este que deve ser levado em consideração, uma vez que a população em vulnerabilidade social na localidade está crescendo, conforme afirmação das assistentes sociais do CRAS, durante as entrevistas.

Tabela 3: Histórico do Projeto Estadual do Leite – Vivaleite, no município de Bocaina/SP

Ano	Beneficiários	Litros de leite	Valor investido
2017	99,45*	1.491,81	R\$ 39.629,95
2018	91,18*	1.367,72	R\$ 39.319,90
2019	71,40*	1.071,00	R\$ 29.884,60

Nota. O símbolo (*) significa que o número destacado se refere ao valor da média anual de beneficiários atendidos pelo programa.

Fonte: Elaboração própria.

Um aspecto apurado pela pesquisa, na entrevista, foi o fato de haver sobra de vagas no programa e não ter sido observado nenhum interesse em preenchê-las com os beneficiários presentes no Cadastro Único, sendo que este cadastro aponta para existência de um número considerável de beneficiários do Bolsa Família que, em tese, poderia ter o perfil e o interesse em receber o leite do programa. Mas como não há normas para tal conduta, a mesma não é cogitada. Com isso, parece ocorrer o cumprimento dos procedimentos burocráticos, sem, contudo, considerar as questões sociais de segurança alimentar e nutricional, em um sentido mais amplo e integrado, no município.

Em Bocaina/SP, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) não estava ativo no ano da execução do trabalho de pesquisa de campo, isto é, em 2019, sendo o último ano ativo o de 2017, com a realização das entregas em 2018. Para que ocorra a implementação deste programa nas cidades é necessário, num primeiro momento, elaborar uma proposta de participação, a qual deve ser realizada pelas organizações de agricultores familiares, aprovada pela CONAB, e, entregue no ano subsequente.

A análise do PAA não foi realizada com o mesmo nível de detalhamento fornecido aos outros dois programas da política de SAN, seja em virtude de sua inatividade na cidade pesquisada, seja em razão da recusa da gestora em participar da entrevista, este declínio foi justificado pela referida gestora sob a alegação de que não possuía conhecimento a respeito do programa. Apesar dessas dificuldades, o estudo em tela propiciou algumas descobertas interessantes como o tipo de modalidade de PAA utilizada pelo

município, que é a Compra com Doação Simultânea, via CONAB; e também, o histórico do número de beneficiários, a quantidade adquirida em quilogramas e o do valor investido pelo programa, conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4: Histórico do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no município de Bocaina/SP

Ano Inicial / Ano Final	Valor em kg	Valor em reais	Nº de beneficiários
2012 / 2013	-	72.000,00	484
2014 / 2015	41.625	84.500,00	484
2015 / 2016	16.662	32.000,00	484
2017 / 2018	11.971	30.000,00	328

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a decisão da prefeitura quanto ao encerramento do PAA no município, pouco se pôde apurar. Contudo, foi uma decisão local que, de alguma forma, deixou de atender o público beneficiário. Também não foi possível verificar se o mencionado público foi atendido por outro programa.

Os resultados encontrados explicitam a falta de integração entre os programas e entre os atores envolvidos, ou seja, os servidores responsáveis pelos programas não trocam informações entre si e não realizam ações conjuntas, o que revela uma gestão frágil em termos de política de SAN no município. Não se pode afirmar que o atendimento não seja adequado, mas certamente é possível sugerir que a gestão é bastante desintegrada. No entanto, cada programa apresenta particularidades em relação à gestão que vale a pena observar de modo mais detido.

Sobre o desempenho da gestora no PNAE é possível perceber que, apesar de satisfazer os requisitos do funcionamento do programa e de ter um auxílio do governo federal em termos de treinamentos de capacitação profissional, sua atuação é lacunar no quesito de conhecimento sobre a agricultura familiar, fazendo com que o PNAE no local estudado contemple apenas a parte dos beneficiários consumidores (os alunos), deixando desatendida a maioria dos beneficiários produtores (as famílias de agricultores). Tais beneficiários não recebem o estímulo que deveriam para o escoamento da produção, uma vez que a abrangência é baixa, pois abarca apenas 3 das 36 famílias que compõem a agricultura familiar de Bocaina/SP, e a compra de produtos é mínima.

Ao ser uma burocrata de médio escalão, a gestora do PNAE tem buscado desenvolver uma atuação voltada ao fomento e ampliação da colaboração dos diretores escolares bem como ao reconhecimento da legitimidade de sua coordenação junto a eles. Neste sentido, tem procurado convencê-los sobre a necessidade de maior sinergia entre as instituições escolares, e entre tais instituições e a gestão, para contribuir no aprimoramento do programa.

Na categoria de conhecimento dos diretores escolares a respeito do PNAE, o estudo demonstrou que eles possuem um alto índice de conhecimento sobre o funcionamento e a satisfação dos alunos na unidade escolar sob sua responsabilidade, o que evidencia uma boa atuação. Além disso, apontou que os diretores desconhecem a estrutura do CAE e a totalidade dos membros que dele participam e, conseqüentemente, negam a existência de qualquer tipo de acompanhamento e fiscalização por parte deste conselho nas

unidades em que trabalham, o que sugere que a atuação do CAE no município está bastante fragilizada, algo que indica uma baixa participação social.

A respeito da qualidade da merenda escolar, as merendeiras/manipuladoras escolares apresentaram um médio conhecimento, pois deram respostas sem justificativas nas entrevistas. Por exemplo, na questão: “Os alimentos são de qualidade? Em caso afirmativo, ou negativo, justifique o motivo”, as manipuladoras responderam apenas sim ou não, sem explicar a razão de suas respostas. Já com relação ao cumprimento do cardápio, elas afirmaram que conseguem atendê-lo sem maiores problemas e que possuem liberdade para substituir um alimento por outro, caso haja necessidade. No que tange a satisfação dos alunos, elas demonstraram ter um alto conhecimento, pelo fato de estar em contado direto com os estudantes (isto é, com os beneficiários). Por fim, no quesito da atuação do CAE, elas, assim como os diretores, afirmaram desconhecer este conselho e negaram a sua atuação na escola e, principalmente, na cozinha onde trabalham. Tais percepções sobre o CAE permitiram caracterizá-lo como um conselho frágil, que não está presente para acompanhar o desenvolvimento do programa in loco.

Os diretores escolares, como burocratas de médio escalão, têm conseguido desenvolver junto as merendeiras/manipuladoras (isto é, as burocratas de nível de rua) uma atuação caracterizada pela colaboração e coordenação, o que tem possibilitado uma gestão adequada do PNAE no âmbito das instituições escolares, ao considerar a satisfação dos alunos.

No que se refere ao Vivaleite, a atuação de sua gestora englobou um alto conhecimento sobre o funcionamento do programa e seus desdobramentos, porém apresentou uma distinção fundamental quando comparada a atuação da gestora do PNAE. No Vivaleite, a gestora teve que aprender a gerir o programa “sozinha”, sem nenhum tipo de capacitação profissional dada pelo governo estadual, formulador da política pública. Fato este que permitiu perceber que um programa de caráter facultativo tende a fornecer menos auxílio ao gestor local do que um de nível obrigatório, que tem mais abrangência e normatizações. Ainda sobre o Vivaleite, ficou explícito que, embora a gestora possa ser considerada uma burocrata de médio escalão, questões conjunturais, como a ausência de um quadro técnico para auxiliar na implementação do programa, têm requerido que ela também atue como uma burocrata de nível de rua. E que, talvez, seja esta especificidade de sua atuação, ouvindo as demandas e esclarecendo as dúvidas das famílias atendidas, que tenha permitido a gestora ser bem avaliada pelos beneficiários do programa.

Tendo como parâmetro o grau de adequação dos responsáveis pelas crianças beneficiárias do Vivaleite, o resultado encontrado foi alto, significando que tais atores se enquadram nos critérios para participar do programa. Quanto ao grau de satisfação sobre a quantidade de leite, 53,8% responderam estar insatisfeitos. Já em termos da gestão local, todos os entrevistados responderam que a gestão é ótima. O que significa que, mesmo estando insatisfeitos com a quantidade de leite, os responsáveis pelos beneficiários entendem que a gestão local não pode mudar isto e apenas cumpre com o “protocolo” que advém do governo estadual. Então, no quesito do grau de satisfação, a relação entre a gestão local e o atendimento ao beneficiário do Vivaleite foi contemplada.

No caso do PAA, os resultados foram diferentes daqueles encontrados nos dois programas já expostos. Ou seja, o conhecimento da gestora em todas as categorias analisadas demonstrou-se nulo. Considerando que é imprescindível para o bom funcionamento de um programa que o gestor local o conheça e realize uma

boa articulação com os demais órgãos envolvidos a fim de criar uma gestão compartilhada e fortificada, é possível apontar que a experiência de gestão do PAA foi pouco exitosa. Assim, em Bocaina/SP, o PAA entrou em inatividade em 2019 e permaneceu nessa condição até o encerramento da pesquisa.

5 Considerações Finais

Compreender a relação entre a gestão dos programas (PNAE, Vivaleite e PAA) e o atendimento aos beneficiários consiste em um desafio relevante, principalmente nos casos de municípios de pequeno porte, como Bocaina/SP, visto que o local apresenta dificuldades próprias ao realizar a implementação sem promover a articulação entre os atores sociais por eles responsáveis. Logo, o distanciamento entre a política formulada e a política implementada continua como um entrave ao funcionamento adequado da política pública de SAN no município. A política chega ao local de forma padronizada, o que contribui para dificultar o desempenho satisfatório da gestão. Soma-se a isso, a falta de apoio financeiro adequado dos governos federal e estadual aos municípios para a execução da política. O montante de recurso destinado ao local tem sido cada vez menor, pois as políticas públicas sociais têm sofrido questionamentos sistemáticos em relação a sua relevância. Em vista disso, torna-se ainda mais difícil e desafiador conseguir implementar este tipo de política e avaliá-la.

Também fica explícito que uma das razões de existir diferentes entraves para o atendimento aos distintos beneficiários nos programas analisados consiste na ausência de articulação entre os gestores da política pública de segurança alimentar e nutricional do município de Bocaina/SP, assim como entre os gestores e os beneficiários e entre os gestores e demais burocratas de cada programa.

Com base no exposto, é perceptível a necessidade de rever e reorientar as ações destes programas, através do caráter retroalimentador da política. Uma atuação mais fortificada e incisiva do CAE e de outros conselhos, a exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social, bem como melhores relações entre as diferentes esferas de governo podem ser algumas das alternativas possíveis para aperfeiçoar a condução destes programas. Ressalte-se ainda a importância de incentivar e garantir canais efetivos de participação de cidadãos locais, peças primordiais neste processo. Acrescenta-se a tais questões, a necessidade de ampliar as condicionalidades locais, com maiores exigências em termos dos resultados para melhorar as condições de vida dos beneficiários, e também propiciar e expandir a capacitação dos atores políticos relativa à gestão e à avaliação de políticas públicas. Entende-se que tais medidas possibilitariam o atendimento das necessidades de uma política de segurança alimentar e nutricional satisfatória num município de pequeno porte, a exemplo de Bocaina/SP.

Ao trabalhar com uma abordagem integrada para a política de SAN neste município, ou seja, ao analisar os três programas, e ao recorrer a literatura sobre gestão, que contempla os conceitos de burocracia de médio escalão e burocracia de nível de rua, foi possível compreender as funções, papéis e relações das gestoras locais entre si e com os demais burocratas e beneficiários. Com isso, a investigação em tela apontou que a política de segurança alimentar e nutricional não pode ser vista apenas como uma mera etapa administrativa, pelo contrário, ela necessita ser observada como uma oportunidade para impulsionar tanto a melhoria no funcionamento da máquina pública, em particular, no contexto atual de desmonte

de políticas sociais pelo governo federal, quanto a expansão e o aprimoramento da participação social na esfera local.

Por fim, esta investigação ainda abriu espaço para que futuros trabalhos possam reconhecer e reforçar a relevância de focar nos papéis exercidos pelas diferentes burocracias para implementação das políticas públicas no contexto local, o que poderá aprofundar e aperfeiçoar, por um lado, a noção de avaliação deste tipo de política pública e, por outro, a ideia de gestão integrada, isto é, uma ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelos burocratas de médio escalão, pelos de nível de rua e também pelos beneficiários.

Referências

- AMARAL, V. R.; BASSO, D. Segurança Alimentar no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Rio Grande do Sul, 13. ed. v. 1, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/386/324>>. Acesso em: 08 jul. 2021.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. (Ed.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez - Instituto de Estudos Especiais, 2001. p. 29-39.
- ASSIS, S. C. R.; PRIORE, S. E.; FRANCESCHINI, S. C. C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/ZZJFFCtLGfBxxzhQnQFnK6K/?lang=pt>>. Acesso em: 26 out. 2021.
- BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: Breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121, 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/49600105_a_politica_de_alimentacao_e_nutricao_no_brasil_breve_historico_avaliacao_e_perspectivas>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 ago. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.
- BRASIL. Decreto n. 45.014 de 28 de junho de 2000. Altera o Decreto n. 44.569, de 22 de dezembro de 1999, que instituiu o Projeto Estadual do Leite “Vivaleite”. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 28 jun. 2000. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2000/decreto-45014-28.06.2000.html#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%2045.014%2C%20de%2028,do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, jun. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 2, p. 1-21, 2013. Disponível em: <<https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-temas-versao-publicada.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2021.

- CARNEIRO, M. F. B.; PEREIRA, L. A. G.; GONÇALVES, T. M. Agricultura urbana e segurança alimentar no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Carlos, v. 19, n. 1, p. 51-61, 2020. Disponível em: <<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1901>>. Acesso em: 17 set. 2021.
- CASTRO, J. **Fome** - um tema proibido. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CAVALCANTI, N. T. F. **Diagnóstico socioeconômico do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Monteiro-PB**. 2016. 146f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural), Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural – Universidade Federal de São Carlos, Araras, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7763/DissNTFC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 nov. 2021.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Módulo 4: Políticas Públicas e Participação**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3842/1/PPGL_M%C3%B3dulo%204%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.
- FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Textos (&) Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 89-103, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277151949_05_Avaliacao_de_programas_e_politicas_publicas>. Acesso em: 13 out. 2021.
- FERREIRA, V. A.; MAGALHÃES, R. Nutrição e promoção da saúde: perspectivas atuais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1674-1681, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007000700019>>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**, 2019. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 9 nov. 2021.
- GRANDO, M. Z.; FERREIRA, G. S. O Programa de Aquisição de Alimentos e sua relação com o Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 135-148, 2013. Disponível em: <<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/2925>>. Acesso em: 17 out. 2021.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: Forging safe Science through relational regulation. **Regulation & Governance**, Australia, v. 5, p. 14-42, 2011. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1748-5991.2010.01100.x>>. Acesso em: 12 out. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Bocaina**, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/bocaina.html>>. Acesso em: 12 set. 2021.
- KURANAGA, A. A. **Programa “Vivaleite”**: relações em rede e institucionalização nos municípios do bloco 27. 2015. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7607/TeseAAK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1836>>. Acesso em: 22 out. 2021.
- MAGALHÃES, R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1339-1346, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232014195.12202013>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município**, 2020. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**, 2012. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/images/arquivos/agricultura_familiar/Cartilha_PAA.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

NEVES NETO, C. C. A agricultura familiar no contexto dos programas de compras coletivas de alimentos: o PAA, PNAE e o PPAIS. **Caderno Prudentino de Geografia**. Presidente Prudente, v. 2, n. 37, p. 69-84, ago./dez., 2015. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/3516>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais - revendo conceitos básicos. **Katálysis**. Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 141-152, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076/5641>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

RIBEIRO, E. C. S.; QUINTANA, S. Contribuição do Projeto Vivaleite no combate à desnutrição infantil em famílias de baixa renda. **Revista Gestão em Foco**, Amparo, v. 9, p. 702-726, 2017. Disponível em: <http://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/06/068_contribuicaocombate_desnutricao.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RODRIGUES, J. Y. G. **Municipalização das Políticas Públicas: Enfoque jurídico-político sobre os reflexos do atual sistema federativo brasileiro na governança dos entes federados locais**. 2016. 93f. TCC (Bacharelado em Direito), Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/21254/1/Monografia%20%5bArquivo%20Completo%5d%20-%20Jo%3a3o%20Ygor.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1990. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.