



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação
em Saúde Coletiva

Brasil

Navarro Tavares de Melo, Mariana; Pereira Franco de Sá, Ronice Maria; de Melo Filho,
Djalma Agripino

Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso
no Nordeste do Brasil

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 21, núm. 6, junio, 2016, pp. 1899-1908

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63046187023>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil

Sustainability of an innovative school food program:
a case study in the northeast of Brazil

Mariana Navarro Tavares de Melo¹

Ronice Maria Pereira Franco de Sá²

Djalma Agripino de Melo Filho²

Abstract *The Brazilian School Food Program (PNAE) is intersectoral innature. It encourages social participation and local economies and is considered here as a health promotionpractice. In the Northeastern State of Pernambuco, the city of Tabira acquired international renownin 2012 for the management of its school food program (PAE). This study analyzed the positive and negative factors related to the sustainability of the innovations in Tabira to understand the processes related to the continuity of the innovative actions implemented. The research used a qualitative approach with a case study strategy. A focus group, semi-structured interviews with key actors and document analysis were performed. The data were processed using content analysis and the techniques of thematic analysis. Positive organizational and socio-political factors were: the program institutionalization, the efficient use of financial resources, municipalized management, high community participation and the use of local resources. Negative factors were: weak inter-sectoral coordination and training and poor professional qualification. The strong political engagement at the local level showed both positive and negative impacts on sustainability.*

Key words *Health promotion, School food, Sustainability, Evaluation of health programs and projects, Case study*

Resumo *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem caráter intersetorial, estimula a participação social e incentiva as economias locais, sendo aqui considerado enquanto uma prática de promoção da saúde. Tabira, no sertão pernambucano, se destacou nacionalmente em 2012 na gestão do programa de alimentação escolar (PAE). Para compreender os processos relacionados à continuidade das ações inovadoras realizadas, este estudo analisou os fatores favoráveis e os desfavoráveis à sustentabilidade das inovações do PAE de Tabira. A pesquisa teve abordagem qualitativa com estratégia de estudo de caso. Foi realizado um grupo focal, entrevistas com informantes-chave e análise documental. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo, com a técnica de análise temática. Os resultados relativos aos contextos organizacional e sociopolítico considerados favoráveis foram: institucionalização do programa, uso eficiente dos recursos financeiros, gestão municipalizada, alta participação comunitária e uso dos recursos locais a favor do programa. Desfavoráveis: fragilidade da articulação intersetorial e qualificação profissional deficiente. O forte acirramento político local é um fator com aspectos positivos e negativos para a sustentabilidade.*

Palavras-chave *Promoção da saúde, Alimentação escolar, Sustentabilidade, Avaliação de programas e projetos de saúde, Estudo de caso*

¹Programa de Pós-Graduação Integrado em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Av. Prof. Moraes Rêgo S/N Hospital das Clínicas/Bl. E/4º, Cidade Universitária. 50670-901 Recife PE Brasil. mariana.ndtm@gmail.com
²Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social, UFPE. Recife PE Brasil.

Introdução

A promoção da saúde se configura como um campo que demanda uma ação coordenada entre governo, setor saúde e outros setores, organizações voluntárias, autoridades locais, indústria e mídia para promover qualidade de vida à população¹.

A alimentação escolar é considerada uma ferramenta estratégica para a promoção da saúde e o desenvolvimento local, pois integra acesso a alimentos de qualidade, educação alimentar, participação social e estímulo à economia local, quando usa produtos da agricultura familiar da região².

No Brasil, as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)³ estão em consonância com os princípios da promoção da saúde. Este programa chama atenção pelo seu caráter intersetorial, articulando diferentes setores da gestão pública, bem como trabalhando com organizações não governamentais como associações de agricultores e dialogando também com a sociedade civil, que faz o controle social.

A alimentação saudável é um dos temas prioritários para a promoção da saúde⁴, constando ainda na Política Nacional de Promoção da Saúde⁵, a qual aponta como um de seus objetivos a promoção da segurança alimentar e nutricional, contribuindo com as ações e metas de redução da pobreza, a inclusão social e o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Os espaços do fazer e viver cotidiano são os “ambientes nos quais as ações acontecem”, e portanto precisam ser priorizados na busca das soluções complexas para as questões afeitas ao campo da promoção da saúde⁶. Em Pernambuco, o município de Tabira, localizado na região seretaneja, teve sua gestão do Programa de Alimentação Escolar (PAE) considerada bem-sucedida pelo Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar em 2012 (9ª edição)⁷.

O PAE no formato em que foi desenvolvido em Tabira naquele período estava em consonância com os princípios da promoção da saúde: concepção holística, intersetorialidade, empoderamento, participação social, equidade, ações multiestratégicas e sustentabilidade. Desse modo, o estudo dessa experiência é uma oportunidade de se analisar uma prática de promoção da saúde.

A fim de facilitar o estudo do PAE enquanto uma experiência de promoção da saúde será analisado o princípio da *sustentabilidade* que permitirá uma discussão dos fatores que influenciam na continuidade de ações inovadoras no programa.

A sustentabilidade tem um duplo significado: criar iniciativas que estejam de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável e garantir um processo duradouro e forte⁸. Sem deixar de considerar a importância fundamental da dimensão ecológica, o aspecto da sustentabilidade assumido para este estudo considera a problemática da descontinuidade, marca das políticas públicas, em especial nos períodos de mudança de gestão.

Para fins desta pesquisa, considera-se sustentabilidade como inovações que continuam sendo usadas quatro anos depois de sua implementação⁹. Sugere-se que esteja relacionada ao contexto organizacional da instituição a qual o programa está vinculado (fatores internos) e ao contexto sociopolítico no qual o programa está inserido (fatores externos)¹⁰.

Programas que conseguiram se rotinizar de maneira exitosa merecem ser investigados para que se divulgue o “como fazer” e se implante em outros espaços. Assim, este estudo pretende identificar e analisar fatores favoráveis/desfavoráveis à sustentabilidade das ações inovadoras do PAE de Tabira.

Métodos

Fruto de dissertação de mestrado¹¹, este artigo tem por base um estudo de caso¹² com abordagem *qualitativa* realizado nos meses de novembro e dezembro de 2014. Para obtenção de fontes de evidência, foram realizados análise documental, grupo focal e entrevistas individuais.

O grupo focal com 11 participantes teve como objetivos conhecer os eventos marcantes na história do PAE de Tabira, confirmar atores-chave e seu papel na linha do tempo do programa e identificar fatores relacionados à continuidade/descontinuidade das ações. Uma linha do tempo do programa construída pelos participantes facilitou a interação e as discussões que foram moderadas basicamente pela pesquisadora principal.

A partir do grupo focal, pessoas-chave foram identificadas e selecionadas para entrevistas. Aconteceram 12 entrevistas individuais, com roteiros próprios para grupos de entrevistados: 1) produtores/fornecedores de gêneros alimentícios para a merenda; 2) gestores/funcionários da gestão atual; 3) gestor anterior (origem do prêmio); 4) membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – controle social do programa.

Como fontes extras de evidências, foram realizadas observações junto a alunos, diretores,

professores, merendeiras, motorista da merenda, sindicato dos trabalhadores rurais, e Instituto Agropecuário de Pernambuco (IPA), visita a sítio de agricultora fornecedora de gêneros para a merenda, visitas às escolas urbanas e rurais, bem como análise de documentos relativos ao planejamento das ações da gestão anterior (premiada). Todas essas observações foram registradas em diário de campo.

Os dados coletados foram submetidos à *análise de conteúdo* com a técnica de *análise temática*¹³. Foi utilizado o software NVivo® 10 para Windows na análise dos dados. As transcrições foram agregadas por *rubricas*, que foram novamente agrupadas em núcleos temáticos centrais, que propiciaram a criação das categorias conceituais¹⁴. Para tanto, realizou-se *integração argumentativa* entre o conteúdo das entrevistas, o grupo focal, as observações do diário de campo, os documentos e os autores da revisão de literatura deste estudo.

A fim de facilitar a compreensão dos resultados encontrados, as categorias emergentes foram classificadas de acordo com seu pertencimento aos contextos organizacional ou sociopolítico, conforme sugerido pela literatura¹⁰, dentro dos quais foram subdivididas em favorável/desfavorável à sustentabilidade do programa em questão.

Todos os entrevistados e participantes do grupo focal assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e a pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Pernambuco.

Resultados e discussão

A gestão 2013-2016 continua cumprindo com o objetivo do programa de atender às necessidades nutricionais dos alunos no período em que estão na escola, porém não continuou com as atividades educativas em alimentação saudável desenvolvidas na gestão anterior, ou seja, houve uma sustentabilidade parcial do programa.

A Figura 1 mostra uma síntese dos fatores relacionados aos contextos organizacional e sociopolítico favoráveis e desfavoráveis à sustentabilidade das ações. Destaque para o forte acirramento político existente no município, que influencia tanto positivamente quanto negativamente, dependendo do aspecto analisado. Cada fator elencado foi considerado uma categoria de análise, apresentada e discutida a seguir.

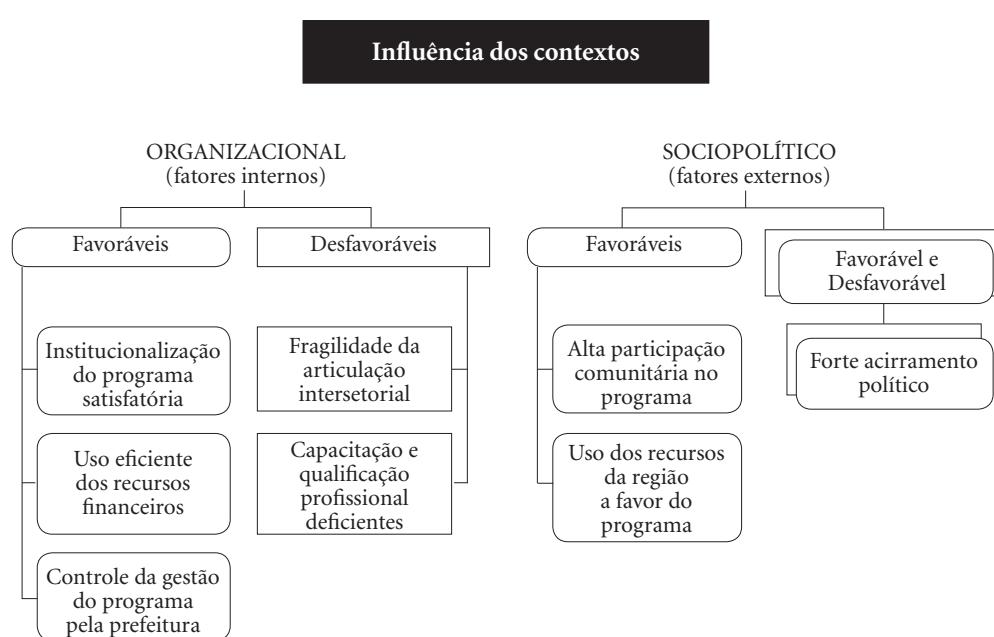


Figura 1. Principais evidências favoráveis e desfavoráveis à sustentabilidade do Programa de Alimentação Escolar de Tabira-PE. 2015.

Fatores organizacionais

Favoráveis à Sustentabilidade

Institucionalização do programa satisfatória

Existe um consenso na literatura¹⁵ de que a institucionalização (rotinização) de um programa de promoção da saúde é fundamental para a sua sustentabilidade. No entanto a institucionalização, embora importante, não é sinônimo de sustentabilidade, pois esta é influenciada pelas características da intervenção, do quadro organizacional e do ambiente (financeiro, político, cultural)¹⁶.

A rotinização se refere então à sustentabilidade dentro da organização. Neste estudo verificou-se que o PAE foi incorporado dentro das rotinas organizacionais da Secretaria Municipal de Educação. Isso significa que os recursos destinados ao programa são parte das verbas regulares da instituição, os funcionários que trabalham no programa ocupam cargos permanentes e suas atividades fazem parte dos objetivos e planejamentos da mesma¹⁷.

O programa conta com o aporte financeiro do governo federal, que também direciona seus objetivos e normas. Além desses fatores, sua longa duração (60 anos) também contribuiu para que os governos estaduais e municipais se organizassem tanto em estrutura física e material, quanto incorporassem os objetivos e ações do programa.

Tanto na gestão premiada (2009-2012) quanto na seguinte, foi observada a existência de líderes que dão suporte ao programa dentro da organização. Esses achados concordam com o que a literatura^{16,18} aponta como um dos fatores do quadro organizacional que influencia para que um programa possa se sustentar no tempo.

Destacam-se os papéis desempenhados pela secretaria de educação e a diretora de finanças, atores com elevado poder de decisão dentro da organização, que acompanham e monitoram as ações do programa, além de advogarem por ele dentro da própria gestão municipal.

As dirigentes têm esse cuidado, elas não permitem que o prefeito interfira negativamente [...] Ele pode até ser contra ‘ah, a gente deveria diminuir essa contrapartida’, mas não, o que é pra ser dado, a contrapartida é colocada, e a gestora financeira tem autonomia de gerenciar isso. (E2)

Destaca-se ainda o papel da diretora de finanças nas mediações entre o controle social e a gestão. Ela participa com assiduidade das reuni-

ões do CAE prestando conta das compras realizadas para o programa e faz a ponte com o setor de merenda e com a secretaria de educação quando necessário.

Ela (diretora financeira) tá ali ligada com o chefe maior, tá dizendo o que é que as pessoas reivindicam, reclamam, dizem o que acham certo e errado e ela fica no meio tentando remediar [...] (E10)

A existência de líderes que advoguem sobre o programa e proponham inovações é sem dúvida essencial para o seu fortalecimento. No entanto, embora os cargos do setor de merenda sejam efetivos, a rotatividade dos profissionais é grande em decorrência principalmente das mudanças de gestão, conforme veremos mais adiante. A descontinuidade dos líderes é, portanto, uma fragilidade no que diz respeito à continuidade das inovações.

Uso eficiente dos recursos financeiros

A maior parte dos estudos sobre sustentabilidade de programas a conceituam como “continuidade de programas e práticas que foram implementadas por organizações, sistemas ou comunidades depois que os esforços ou fundos iniciais para a implementação acabaram”¹⁹. Isto indica que para muitos autores a avaliação da sustentabilidade de programas tem relação com o fim do financiamento externo.

Verificou-se aqui que não houve mudanças no investimento financeiro de uma gestão para a outra. A gestão foi e continua sendo bem sucedida porque faz uso adequado dos recursos financeiros e não financeiros, como o trabalho voluntário realizado pelos responsáveis pelo controle social.

O programa recebe recursos do governo federal através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), proporcionais à quantidade de alunos e à modalidade de ensino (creche, ensino fundamental, Mais Educação, etc.). O valor repassado é exclusivo para a compra de gêneros alimentícios e tem caráter complementar ao investimento do município. As demais despesas com o programa, como pagamento de funcionários e compra de insumos, ficam a cargo do município. O mau uso do repasse federal e a pequena e às vezes inexistente contrapartida municipal são os principais fatores que afetam o bom funcionamento do programa.

Quando diz ‘tá faltando merenda’, alguma coisa tá errada. Não tá colocando a contrapartida, alguma coisa tão carregando, porque se nos outros cantos funciona... (GF)

O custo médio do prato estava em R\$ 0,43 no PAE de Tabira em 2014. Esse valor foi um pouco maior para os alunos do Mais Educação (ensino integral), que ficou em R\$ 0,55. Essa informação ajuda a compreender se o município está utilizando bem os recursos da alimentação escolar. Um *per capita* muito baixo pode indicar baixo valor nutricional das refeições servidas. Ao contrário, valores muito altos também podem ser indicativos de má gestão dos recursos. Em 2005 a média do valor dos 287 municípios inscritos no Prêmio Gestor da Merenda Escolar ficou em R\$ 0,34²⁰.

O valor do prato pode ser considerado baixo, ainda que seja relativo apenas aos custos com compra de alimentos. Embora a obrigação de fornecer alimentação escolar seja tanto do governo federal quanto dos governos estaduais e municipais, a lei 11.947 de junho de 2009³ não estipula um percentual para a complementação das entidades executoras. Esta parece ser uma questão chave do ponto de vista da sustentabilidade da qualidade do programa, pois se o gestor municipal não priorizar o investimento na merenda, sua qualidade tenderá a cair.

Artigo de revisão que analisou 85 estudos mostrou que um dos nove fatores que mais afetam a sustentabilidade de programas é sua estabilidade financeira²¹, sendo, portanto, um ponto importante para sua institucionalização²². Nesse sentido, o repasse permanente de recursos pelo governo federal é um fator que gera confiança nos fornecedores em vender para o setor de merenda e é ainda um fator chave para a ininterruptão do fornecimento desta.

Às vezes a prefeitura compra no fiado, na camaradagem, pra quando chegar o dinheiro ir pagando. Existe essa confiança dos fornecedores e quando os fornecedores que ganham a licitação são do próprio município, é muito mais fácil, porque querendo ou não, se existe um dinheiro certo que tem é o da merenda. (E10)

O próprio fato do programa receber duas fontes de recursos (federal e municipal) afeta positivamente sua sustentabilidade, pois caso haja atraso em uma delas, a outra permite que o setor de merenda assuma as despesas até que o repasse seja normalizado. A diversidade de fontes de recursos foi o fator mais mencionado como favorável à sustentabilidade no estudo de Aharoni et al.²³.

Embora esteja clara a importância dos recursos financeiros, este não é colocado como principal fator para a realização de inovações em um programa, o que concorda com achados da literatura¹⁶.

[Sobre as inovações realizadas no programa pela gestão premiada]. *A gente não teve que dispor de muitos recursos financeiros pra desenvolver o trabalho, utilizamos tudo que tinha já na escola e o potencial que os próprios professores colocavam ali de incentivo ao aluno pra que ele pudesse aprender. Só que tem determinadas administrações que tudo que você vai colocar a priori já não dá certo, 'Ah, a gente já tentou fazer isso, não dá certo', então isso vai te desestimulando de uma certa forma.* (GF)

Controle da gestão do programa pela prefeitura

A prefeitura de Tabira executa o PAE em todas as suas fases, ou seja, recebe, administra e presta contas do recurso federal, realizando a chamada forma de gestão centralizada do programa. Embora a ideia de centralização traga à primeira vista uma noção de concentração de poder, no caso do PNAE ela é um modelo de gestão que permite um alto controle da execução do programa pela sociedade.

Algumas prefeituras, em especial nas grandes cidades, optam por terceirizar a alimentação escolar. Um dos aspectos discutidos refere-se ao fato de que a lógica de funcionamento de uma empresa privada não segue a mesma da administração pública, o que significaria um risco ao fornecimento de uma alimentação escolar adequada²⁰.

Em Tabira não existe ainda qualquer discussão no sentido de terceirizar a merenda. Embora esse não seja um ponto discutido por autores que estudam sustentabilidade de programas de saúde, é um ponto que vale a pena ser destacado como positivo para a sustentabilidade do PAE de Tabira, pois a gestão centralizada permite realizar um controle de todo o processo e garantir que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município.

Além disso, a centralização confere um maior poder de negociação da prefeitura frente aos fornecedores, o que pode levar a uma redução de gastos (considerando que o volume de compra é maior). Ações inovadoras como as implementadas na gestão anterior dificilmente aconteceriam numa gestão terceirizada, pois o interesse das empresas é cumprir com o mínimo necessário, ou seja, o fornecimento das refeições.

Eu ainda sou mais a centralizada, porque se terceirizar vai começar a mesmisse, eu lhe digo porque por exemplo, uma escola estadual daqui começou a funcionar terceirizada há uns três anos atrás. [...] Hoje você vai colher o depoimento dos alunos e eles dizem que não aguentam mais comer aquela

droga. Então caiu né, depois que terceirizou. Então com reclamação, com problemas, ainda é mais interessante continuar atendendo assim. Até porque você pode brigar daqui, de lá, mudar o cardápio, mas fica essa diversidade. (E10)

Desfavoráveis à sustentabilidade

Fragilidade da articulação intersetorial

Entende-se que uma gestão envolve mais setores quanto mais comprehende o quanto a intersetorialidade é inerente àquela política/programa. É preciso que se tenha essa compreensão, abertura da gestão e atores dispostos a trabalhar de forma intersetorial. Na gestão anterior, a ação intersetorial foi um dos pontos que levou o município a se destacar e ganhar o prêmio.

Nesse sentido, para que o município alcançasse o reconhecimento por sua gestão exitosa, foi necessário antes de tudo se colocar enquanto aprendiz, reconhecendo o saber do outro, e mobilizar os diversos saberes na construção conjunta de uma aposta local de intersetorialidade.

Quando tinha encontro pedagógico ou outra coisa voltada pra professor, a gente também era convidado a participar e quando você vai para uma formação que não é da sua área, você vê que ainda tem tanta coisa pra ver do outro lado, então isso que me envolve dentro da área de merenda escolar, tem muita coisa pra se ver. (E9)

A partir do momento que você consegue trabalhar com a grade curricular alimentação escolar, 'n' milhões de alternativas surgem dentro da área de matemática, da área de ciências, da área de português, cada um da sua forma. (E9)

Pra gente foi muito importante ter a parceria do CAE não só como órgão fiscalizador, mas como órgão que acompanhou, eles foram extremamente companheiros. (E9)

Shediac-Rizkallah e Bone¹⁸ sugerem que um dos fatores que influenciam na sustentabilidade de um programa é a sua capacidade de se integrar com outros programas ou serviços existentes. A intersetorialidade é “um modo de gestão desenvolvido por meio de processo sistemático de articulação, planejamento e cooperação entre os distintos setores da sociedade e entre as diversas políticas públicas para atuar sobre os determinantes sociais”²⁴.

A gestão 2013-2016, embora não trabalhe isoladamente, faz menos articulações. Verificou-se que houve uma diminuição das articulações com o setor pedagógico, com o setor saúde e com a assistência social, tanto que não existem mais

as atividades de educação alimentar trabalhadas no currículo pedagógico. Isso demonstra que a articulação intersetorial do programa era frágil e não se sustentou na mesma medida na gestão seguinte.

Existem dois programas que num primeiro olhar poderiam se articular com o PAE: o Programa Saúde na Escola (PSE) e o Programa Mais Educação. Dentre as linhas de ação do PSE estão a Promoção da Segurança Alimentar e da Alimentação Saudável (ex: ações de educação alimentar) e a Vigilância Alimentar e Nutricional (ex: avaliação do estado nutricional dos alunos)²⁵. Este programa seria então a proposta do Ministério da Saúde de uma estratégia de Promoção da Saúde nas escolas, porém não existe articulação com o PAE. Tanto o PSE quanto o PAE fazem avaliação do estado nutricional dos alunos, mas os programas não se comunicam. Esse é um exemplo de como a intersetorialidade poderia otimizar o uso de recursos e de tempo.

O PSE geralmente pega seus agentes de saúde, vai nas escolas e faz seu trabalho. Vai lá pega o peso dos alunos, mas esquece de avisar aqui ao setor da educação, muitas vezes falta esse envolvimento entre essas duas áreas que seria primordial. (E3)

Dentre as várias atividades do Programa Mais Educação²⁶, a construção de hortas escolares é uma possibilidade. Uma das escolas visitadas tinha uma horta que a professora estava organizando por conta própria junto aos alunos. Outra escola também tomou essa iniciativa dentro das atividades do Mais Educação. Embora seja uma excelente oportunidade de trabalhar a origem dos alimentos, agroecologia, educação ambiental e mesmo aproximar os alunos da comida natural, não existe articulação dessas ações com o PAE. A falta de apoios fragiliza as ações e as deixa dependentes da vontade da direção da escola em investir esforços naquela temática.

Capacitação e qualificação profissional deficientes

Na literatura, fatores internos como procedimentos validados de seleção de pessoal geralmente estão relacionados aos processos de *implementação*, sendo um dos fatores favoráveis à implementação de inovações^{10,27,28}. No entanto, o assunto mereceu destaque como fator desfavorável à *sustentabilidade* em decorrência da frequente emergência dos temas relacionados à capacitação e qualificação profissional nas falas dos informantes.

Estudo realizado por Blasinsky et al.²⁹, também investigando fatores facilitadores e dificul-

tadores de sustentabilidade de um programa, destacou a capacitação dos funcionários como um dos quatro principais determinantes da sustentabilidade do programa estudado.

Em Tabira, muitos dos que trabalham no setor de merenda não têm qualificação para o trabalho: ou passam no concurso sem fazer prova prática, ou foram colocados para trabalhar na merenda como favor político. Essa situação é comum tanto para merendeiras quanto para o setor de coordenação do programa.

Hoje qualquer professor que seja graduado em matemática, ciências, seja lá em qual for a área, pode ser convidado pra coordenar a merenda, mas é bom que se tenha profissionais da área, porque aí já chega com o conhecimento, não vai sofrer, passar o que eu passei. (E5)

Você faz um concurso, a criatura visa o salário que aqui não tem emprego então um salário mínimo é ótimo, sem nunca ter entrado numa cozinha, sem saber o que é cozinhar. Não existe uma prova pra isso, então toda semana estamos nas escolas porque temos funcionário que não sabe fazer comida e é contratado pra aquele cargo. (E8)

As capacitações no formato atual são consideradas pouco eficazes. Estudos mostram que treinamentos dos funcionários (criação de competências) para lidar com uma série de problemas, incluindo habilidades com planejamento estratégico, soluções de problemas criativas e flexíveis, habilidades de liderança e capacidade de angariar fundos para o programa são importantes para sua sustentabilidade²⁸.

Eu acho que as capacitações deviam ser só pra pessoas novatas porque a gente que já é acostumado, já sabemos, já temos experiência. A capacitação deveria ser feita na escola, uma pessoa que sabe passando para as outras. Porque a gente lá tudo junto dois dias, pra tomar café, pra almoço, perde tempo. Se eu passar aqui uma semana acompanhando uma novata, ela aprende tudo. (E11)

Os funcionários precisam sentir que o trabalho naquele programa trará benefícios também para si. Aproveitar os profissionais mais experientes do quadro nas capacitações seria uma maneira de incentivar estes e os demais no desempenho de sua função.

Fatores sociopolíticos

Favoráveis à sustentabilidade

Alta participação comunitária no programa

Ao vivenciar o dia-a-dia do município de Tabira, é perceptível a vivacidade do tema da

merenda escolar, mesmo entre aqueles que não estão diretamente envolvidos com o programa. De assistencialista a direito dos alunos, a visão da população em relação ao que é o programa, seu papel, o monitoramento da sua execução, nível de qualidade, mudou significativamente ao longo dos anos.

Se faltar merenda, no outro dia a comunidade vai pro rádio. Se não for, mas ver que não tá indo certo, quando a gente chega pra distribuir merenda, ôxe, já começam os pais a se juntar ali 'a gente precisa falar com vocês' ou então repassam até pros professores. (GF)

O envolvimento da comunidade com a temática é visível tanto na adesão aos eventos da merenda (apresentações de peças teatrais, elaboração de poemas, etc.) quanto na reivindicação pela sua qualidade. Numa das visitas realizadas a uma escola, um grupo de alunos abordou a nutricionista do programa, que fazia uma visita de rotina, com pautas de reivindicação sobre a merenda e interesse em conhecer a legislação do programa. Houve um processo de discussão e negociação entre a nutricionista, a diretora da escola e os alunos.

Em uma sociedade menos desigual, os atores que prestam serviço ao programa têm relações de proximidade (familiares, de amizade) com o público-alvo do programa. Essas relações que se estabelecem entre os atores envolvidos facilitam o fluxo das informações (elas chegam mais rápido), criando uma rede de apoio ao programa. Pode-se dizer que esse contexto de proximidade gera um senso de pertencimento, que faz com que os atores que trabalham para o programa se sintam beneficiários dele e não apenas prestadores de serviço.

Eu gosto de fazer parte de conselho, eu posso não entender muito de lei, saber se eu to brigando pelo certo ou pelo errado, eu não sei, eu sei que eu to lá, eu coloco a minha opinião, eu to lá cobrando, exigindo e isso eu faço porque eu gosto de participar de conselho. (GF)

Um dos quesitos que influenciam nessa difusão da temática da alimentação escolar é o fato de 92,3% dos estudantes de Tabira estarem na rede pública de ensino³⁰ e, portanto, acessarem ao programa. Desse modo, apenas uma pequena parcela de alunos do município (os que estão na rede privada) não se beneficiam do programa.

Um evento marcante para a divulgação do PAE aconteceu entre 2007 e 2008, quando a então nutricionista (mesma da gestão premiada) resolreu ampliar a divulgação do cardápio da merenda para além da comunidade escolar através de um

evento em praça pública onde cada escola se responsabilizou pela elaboração e apresentação para a comunidade de uma preparação da merenda e seu valor nutricional. O grande envolvimento da comunidade neste evento serviu como um piloto de que outras ações educativas com este público poderiam ser bem sucedidas.

Esses achados estão de acordo com boa parte da literatura que mostra que o suporte comunitário a determinado programa é um grande preditor de sustentabilidade, sendo um dos fatores que influenciam o sucesso de um programa^{18,27,28}.

Uso dos recursos da região a favor do programa

Existe um senso comum de que os habitantes do semiárido estão em situação de pobreza e fome. Contrariando este imaginário, os achados desta pesquisa mostram que a merenda usa da riqueza culinária dos alimentos e preparações típicos do sertão, os agricultores são organizados em cooperativas e se dividem na plantação de gêneros alimentícios diversos, possibilitando ao final uma boa variedade de alimentos oferecidos. Isso demonstra que as limitações geográficas (seca), não são impeditivas do desenvolvimento local; basta que se construam políticas que deem suporte para a superação das dificuldades.

A gente tem a carne de bode, que é do nosso sertão e é bem aceita, a gente tem as verduras da nossa região, o jerimum, por exemplo, então é uma influência boa. (E12)

Segundo relatos de agricultores da região, há cerca de 30 anos não existia perspectiva de melhoria de vida no campo e a migração principalmente para Rio de Janeiro e São Paulo era a saída que muitos encontravam. Hoje se vê um movimento de retorno das pessoas que migraram e “não se diferencia mais as pessoas do campo daquelas da cidade”, mostrando que houve uma mudança nas condições de vida dessas pessoas que se externalizou na sua aparência física.

A condição de poder permanecer na zona rural possibilitou aos agricultores ter seu plantio e a merenda de ter alimentos livres de contaminantes químicos, produzidos pelos agricultores da própria região. Existe uma rede de apoio a esses produtores formada por sindicato, ONGs, cooperativa de crédito da economia solidária, extensionistas rurais do governo estadual e assistência social do município. O cumprimento da lei federal que obrigou a compra de pelo menos 30% dos alimentos da merenda dos agricultores familiares só foi possível porque havia esse rede que deu suporte aos agricultores para atender à demanda do PAE.

Se tem demanda a gente produz! Pelos menos eu, a Dona ‘Fulana’, aquele outro menino perto do meu sítio, porque a gente tem a água né, o meu sítio tem três cisternas, tem uma calçadão agora que a gente fez pela Casa da Mulher em Afogados, 52.000 litros, dá pra fazer a aguiação e têm mais duas que é pra beber e cozinhar. Tem o poço artesiano que é 18.000 mil litros, e mais dois poços perto, tem muita água. (E7)

Um aspecto chave para a sustentabilidade de programas é a sua adaptação ao ambiente socio-cultural da comunidade de atuação do programa¹⁸.

A gente aproveitou tudo isso, quem fazia melhor uma coisa, quem fazia melhor outra e aí esse primeiro ano pra gente foi o bacana porque a gente não imaginava que as escolas fossem se envolver tanto e elas se envolveram pra valer. (E9)

Quando a gente chega num município sertanejo e diz ‘minha gente, vamos fazer assim, vai ser super legal!’ aí todo mundo ‘vamos, bora!', todo mundo se anima. Já se você for jogar uma proposta dessa num ambiente maior, talvez o pessoal ache que seja banal e aqui significa tanto. É algo de uma força vital que eu não vejo em outro lugar. (E9)

O programa analisado é executado numa região com poucos recursos financeiros, propícia à seca e consegue usar os recursos locais a favor do bom funcionamento do programa, chegando a se destacar no contexto nacional. Existe uma riqueza de saberes que não é reconhecida nem pelos outros municípios (não houve a difusão da experiência bem-sucedida), nem pela própria população (não se achavam dignos de ser objeto de uma pesquisa de mestrado).

Isso abre um diálogo com o pensamento abissal proposto por Santos³¹ que consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o “desde lado da linha” e o “do outro lado da linha”. A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer modo de ser relevante ou compreensível.

O pessoal já pensa que é no semiárido e as pessoas tão passando fome e é ao contrário, tá sendo uma merenda ótima [...] Eu acho que muitas vezes em comparação com outras cidades, são pratos que não têm tanto teor de alimentos embutidos. (E3)

Eu sou mulher, mas eu sou a mulher da roça, como se diz! Por isto que nunca sinto dificuldades, e também eu tenho muito conhecimento, aí quando as meninas querem alguma coisa aqui, aí elas me

chamam. Ai não sinto dificuldade para lidar com a roça, a seca ou a agricultura. Se tem alguém que não tem água, eu digo, ‘venha pegar na minha cisterna.’ Eu acho que agora o meu sítio é favorável de água. (E7)

Favorável e desfavorável à sustentabilidade

Forte acirramento político

Esta última categoria analisada traz a abordagem da complexidade, pois ao mesmo tempo em que beneficia o programa, também é prejudicial, dependendo do aspecto analisado. O forte acirramento político é um ponto comum na fala dos informantes, sendo considerado uma singularidade de municípios de pequeno porte, “Tabira é muito política”.

Nunca no município um grupo político governou por mais de quatro anos. A disputa é tão forte que há um revezamento sistemático no governo entre oposição e situação. A população “veste a camisa” de uma ou outra corrente política, sendo do conhecimento geral a preferência partidária de cada um. Isso se manifesta de maneira negativa nas trocas de governo, onde a mudança constante de pessoal afeta a continuidade das boas ações. A escolha da equipe (tanto de um lado, quanto de outro) parece estar primeiramente atrelada à sua opção político-partidária e não à sua *expertise* na função a ser executada.

Se eu tivesse poder, eu governaria diferente, eu aproveitaria a mão de obra qualificada das pessoas porque desenvolve muito. Mas o grupo não deixa não, eles preferem trazer de fora pra trabalhar uma vez, duas no mês do que aproveitar o profissional. Isso tanto um grupo quanto o outro. (E6)

É perceptível que a disputa política muitas vezes é mais importante do que o empenho em construir coletivamente ações bem-sucedidas no

município. Isso é um aspecto negativo, pois boas iniciativas podem ser descontinuadas simplesmente por não serem a “marca” daquele governo. Outro ponto é que as energias do grupo ficam voltadas para o processo de disputa, ou seja, perde-se mais tempo tentando desqualificar as ações de um lado e justificar as ações de outro, do que se empenhando em criar condições para inovações.

É só política, é só um querendo derrubar o outro. Não é pra priorizar a alimentação saudável para as crianças, é só para mostrar que está errado e botar nos blogs [...] É incrível como as pessoas usam a merenda para atingir uns aos outros. (E12)

No entanto, o mesmo argumento da disputa partidária é colocado como positivo por informantes que acreditam ser essa uma maneira de manter a vigilância sobre o bom funcionamento do governo. Esse monitoramento é feito tanto por políticos quanto por correligionários da oposição. Apesar da disputa, existe a colaboração entre os funcionários da gestão anterior e da gestão atual, o que facilitou a continuidade das ações do PAE pela gestão atual.

Eu posso te ser franca? Eu vejo isso como que a gente vive trabalhando em prol da oposição, [...] acaba se tornando um incentivo pra que a gente tenha cada vez mais cuidado. (E2)

Considerações finais

O caso analisado neste estudo mostra que é possível, mesmo com restrição de recursos financeiros e naturais, realizar uma gestão inovadora, participativa e eficiente. É necessário dar visibilidade a essas realidades, pois estimula os atores envolvidos e difunde a experiência para que outras localidades possam também criar suas estratégias de iniciativas exitosas.

Colaboradores

MNT Melo trabalhou na concepção, coleta de dados, análise da pesquisa e escrita do artigo. RMPF Sá trabalhou na concepção, delineamento, análise, revisão crítica e aprovação da versão a ser publicada. DA Melo Filho trabalhou na coleta de dados, análise e interpretação, revisão crítica e aprovação da versão a ser publicada.

Referências

1. Carta de Ottawa. Primeira Conferência Internacional sobre promoção da saúde; novembro de 1986. In: Brasil. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Políticas de Saúde. Projeto Promoção da Saúde. *As Cartas da Promoção da Saúde*. Brasília: MS; 2002. p. 19-27.
2. Global Child Nutrition Foundation (GCNF) and World Food Program (WFP). The XVI Global Child Nutrition Forum on School Feeding Communiqué. *Post-2015 Agenda: Role of Nutrition in Sustainable School Feeding Programmes linked to Local Agriculture*. South Africa, 2014. [cited 2014 nov 30]. [about 5 p.]. Available from: https://www.wfp.org/sites/default/files/Communique_final_10032014.pdf.
3. Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União* 2009; 16 jun.
4. Kickbusch I. *The Food System: a prism of present and future challenges for health promotion and sustainable development*. Bern, Switzerland, Health Promotion Switzerland. 2010. (Triggering Debate – White Paper). [cited 2014 Jan 15]; (27):[about 52 p.]
5. Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). *Diário Oficial da União* 2014; 12 nov.
6. Moyses ST, Franco de Sá R. Planos locais de promoção da saúde: intersetorialidade(s) construída(s) no território. *Cien Saude Colet* 2014; 19(11):4323-4330.
7. Ação Fome Zero. *Boletim de Desempenho*. Ano 6, Número 6, Dezembro de 2012 [acessado 2014 jun 01]. Disponível em: http://acaofomezero.org.br/wp/wp-content/uploads/2013/09/BoletimDesempenho_Premio2012.pdf.
8. Sícoli JL, Nascimento PR. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface (Botucatu)*. 2003; 7(12):91-112.
9. Molfenter T, Ford JH, Bhattacharya A. The Development and Use of a Model to Predict Sustainability of Change in Healthcare Settings. *International Journal of Information Systems and Change Management* 2011; 5(1):22-35.
10. Aarons GA, Hurlburt M, Horwitz SM. Advancing a Conceptual Model of Evidence-Based Practice Implementation in Public Service Sectors. *Adm Policy Ment Health* 2011; 38(1):4-23.
11. Melo MNT. *Análise da sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem sucedido: o caso de Tabira, município do sertão pernambucano* [dissertação]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco; 2015.
12. Yin RK. *Estudos de caso – Planejamento e Métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman; 2005.
13. Minayo MCS. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12ª ed. São Paulo: Hucitec; 2010.
14. Paillé P, Mucchielli A. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Collin; 2003.
15. Pluye P, Potvin L, Denis J-L, Pelletier J. Program sustainability: focus on organizational routines. *Health Promot Int* 2004; 19(4):489-498.
16. Scheirer MA, Dearing JW. An Agenda for Research on the Sustainability of Public Health Programs. *Am J Public Health* 2011; 101(11):2059-2067.
17. Yin RK. Life Histories of Innovations: How New Practices Become Routinized. *Public Administration Review* 1981; 41(1):21-28.
18. Shadiac-Rizkallah MC, Bone LR. Planning for the Sustainability of Community-Based Health Programs: Conceptual Frameworks and Future Directions for Research, Practice and Policy. *Health Education Research* 1998; 13(1):87-108.
19. Stirman SW, Kimberly J, Cook N, Calloway A, Castro F, Charns M. The Sustainability of New Programs and Innovations: A Review of the Empirical Literature and Recommendations for Future Research. *Implementation Science* 2012; 7:10.
20. Belik W, Chaim NA. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Rev. Nutr.* 2009; 22(5):595-607.
21. Schell SF, Luke DA, Schooley MW, Elliott MB, Herbers SH, Mueller NB, Bunger AC. Public Health Program Capacity for Sustainability: A New Framework. *Implementation Science* 2013; 8(15):8-15.
22. Pluye P, Potvin L, Denis J-L, Pelletier J, Mannion C. Program sustainability begins with the first events. *Eval Program Plann* 2005; (28):123-137.
23. Aharoni E, Rabinovich L, Mallett J, Morral AR. RAND Corporation research report serie. Bureau of Justice Assistance. Safety and Justice Program. *An Assessment of Program Sustainability in Three Bureau of Justice Assistance Criminal Justice Domains*. Santa Monica: RAND Justice, Infrastructure, and Environment; 2014.
24. Akerman M, Franco de Sá R, Moyses S, Rezende R, Rocha D. Intersetorialidade? Intersetorialidade! *Cien Saude Colet* 2014; 19(11):4294-4300.
25. Brasil. Ministério da Saúde (MS). *Caderno do gestor do PSE*. Brasília: MS; 2015.
26. Brasil. Ministério da Educação (MEC). *Programa Mais Educação: passo a passo*. Brasília: Secretaria de Educação Básica; 2013.
27. Mihalic SF, Irwin K. Blueprints for Violence Prevention: From Research to Real-World Settings – Factors Influencing the Successful Replication of Model Programs. *Youth Violence and Juvenile Justice* 2003; 1(1):307-329.
28. Savaya R, Spiro S, Elran-Barak R. Sustainability of Social Programs: A Comparative Case Study Analysis. *American Journal of Evaluation* 2008; 29(4):478-493.
29. Blasinsky M, Goldman HH, Unützer J. Project IMPACT: A Report on Barriers and Facilitators to Sustainability. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 2006; 33(6):718-729.
30. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2014*. [acessado 2015 maio 20]. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>.
31. Santos BS. Para além do pensamento abissal - Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Rev Crítica de Ciências Sociais* 2007; (78):3-46.

Artigo apresentado em 11/01/2016

Aprovado em 31/03/2016

Versão final apresentada em 02/04/2016