

ESTRATÉGIAS E OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM A AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA-PI

Cláudio Said Barros de Souza¹

Denis Barros de Carvalho²

Resumo

Esta dissertação analisa a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na Rede Estadual de Educação em Teresina - PI. O estudo em questão é de natureza descritiva e qualitativa e se baseia na metodologia de trabalho para avaliação da eficácia das políticas públicas, conforme Draibe, 2001. Para tratamento dos dados, utiliza-se a análise de conteúdo auxiliada pelo Atlas TI, partindo de quatro categorias: sistemas decisórios e gerenciais; processos de divulgação e comunicação; processos de seleção; processos de capacitação; sistemas logísticos; e monitoramento e avaliação internos. Busca-se assim contribuir com os poucos estudos sobre a implementação do PNAE em casos de gestão escolarizada, modalidade que, segundo algumas pesquisas e dados do FNDE, apresenta desempenho insatisfatório no cumprimento da meta de compra de 30% com a agricultura familiar. Os resultados evidenciaram que a meta de compra ainda não tem sido alcançada plenamente pela SEDUC-PI e que há a presença de barreiras nas categorias abordadas por Draibe (2001).

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Piauí; Agricultura Familiar.

STRATEGIES AND OBSTACLES TO COMPLETING PNAE PURCHASES WITH FAMILY FARMING: A STUDY IN THE STATE PUBLIC EDUCATION NETWORK OF TERESINA-PI

Abstract

This dissertation analyzes the perception of local managers of the National School Feeding Program (PNAE) regarding the effectiveness of purchases from family agriculture within the State Education Network in Teresina - PI, Brazil. The study is of a descriptive and qualitative nature and is based on the methodology for evaluating the effectiveness of public policies, as proposed by Draibe (2001). For data analysis, content analysis supported by Atlas.ti software is employed, focusing on four categories: decision-making and managerial systems; dissemination and communication processes; selection processes; capacity-building processes; logistic systems; and internal monitoring and evaluation processes. This research aims to contribute to the limited studies on the implementation of the PNAE in cases of school-based management, a modality that, according to some research and data from the National Fund for Educational Development (FNDE), has shown unsatisfactory performance in achieving the 30% purchase target from family agriculture. The results indicate that the purchase target has not been fully achieved by the State Department of Education (SEDUC-PI), and there are barriers present in the categories addressed by Draibe (2001).

Keywords: National School Feeding Program; Piauí; Family Farming.

¹ Mestre em Administração Pública. E-mail: saidbsouza@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-6932-7293>

² Doutor em Psicologia Social. E-mail: denispsi@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-3871-7288>

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das políticas públicas mais duradouras e abrangentes do Brasil e do mundo. Sua trajetória é marcada por diversas mudanças, avanços e desafios. Um dos principais avanços se deu com a promulgação em 2009 da Lei 11.947, estabelecendo um elo entre a agricultura familiar (AF) e a alimentação escolar (PEIXINHO, 2013). Determinou-se, neste normativo, um percentual mínimo de compra com a AF de 30% do valor transferido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras (EEx).

Esse elo possibilitou potenciais benefícios, como alimentação saudável - disposto pelos art. 5 e art. 17 (Resolução FNDE 06/2020); e desenvolvimento local - disposto nos artigos 1 e 13 da Lei 11.947/2009 e no art. 23 da Resolução do FNDE nº 06/2020. Alguns autores corroboram essa visão: Rossetti, Winnie e Silva (2016) destacaram a aquisição de alimentos regionais como o elemento que vincula o PNAE à sustentabilidade; e Padilha et al. (2018) destacaram que o PNAE, além de fornecer alimentos saudáveis e variados, fortalece a agricultura familiar e suas organizações à nível municipal e regional, promovendo um diálogo entre produção e consumo.

Estudos recentes têm apontado para a necessidade de mais pesquisas sobre a implementação do PNAE. É o caso de Troian e Caldas (2018), Oliveira, Fagundes e Siqueira (2021) e Machado *et al.* (2018), os quais ressaltaram a baixa efetividade das compras com agricultores familiares em gestões descentralizadas do PNAE e enfatizaram a necessidade de compreender as dificuldades envolvidas.

Em relação à implementação do PNAE no Piauí, foram identificados apenas quatro estudos ao nível de pós-graduação *stricto sensu* (2015 a 2020). Destes, apenas Teixeira (2015) e Meneses (2019) focalizaram questões específicas ao município de Teresina. Segundo Teixeira (2015), há claras diferenças de desempenho entre a gestão estadual e municipal do PNAE. Enquanto no município, adota-se uma gestão do tipo centralizada, facilitando a execução correta do PNAE; no Estado, adota-se uma gestão escolarizada, dificultando o cumprimento da meta de 30% de compras com a agricultura familiar. Tais constatações também são observadas nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas – SigPC, que mostram que no ano de 2017 a Secretaria de Estado da Educação do Piauí – SEDUC-PI cumpriu apenas 2,82% da meta de compras de alimentos da AF, resultado inferior às 23 outras secretarias estaduais do Brasil.

Com base no apresentado, propõe-se a seguinte questão: como os gestores locais avaliam a eficácia do processo de compra do PNAE com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina? Em termos de objetivo geral, buscou-se analisar a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina. Quanto aos objetivos específicos, destacam-se: descrever os principais aspectos em torno da operacionalização das compras com AF na instituição estudada; identificar, a partir da percepção dos gestores locais, as barreiras e estratégias em relação à efetivação da aquisição com a AF; e propor ações que possam amenizar os desafios relatados, a partir das discussões e análises no âmbito do presente trabalho.

Nesse sentido, os dados foram analisados com base nas questões propostas por Draibe (2021) acerca da avaliação da eficácia de políticas públicas. A autora propõe alguns indicadores para cada processo relativo à implementação, os quais, neste estudo, serão analisados qualitativamente, visando obter uma visão aprofundada dos temas em questão e captar a percepção e atuação dos burocratas que atuam na implementação do PNAE localmente. Pretendeu-se, portanto, contribuir incrementando o debate acerca dos desafios da articulação do PNAE e agricultura familiar, principalmente, em gestões descentralizadas, como é o caso da adotada pela Secretaria de Estado da Educação do Piauí. Além disso, propiciar maior conhecimento sobre as nuances locais do PNAE, uma vez que ainda são poucos os estudos sobre a realidade piauiense.

O PNAE e a sua interface com a agricultura familiar

O vínculo institucional entre a agricultura familiar e o PNAE veio a partir da promulgação da Lei 11.947/2009. Considerado um marco, o dispositivo, em seu artigo 4º, tornou obrigatória a aplicação mínima de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE na compra de produtos alimentícios da agricultura familiar. Segundo Silva Sa *et al.* (2017), a inserção dos alimentos da AF na alimentação escolar é uma estratégia fundamental para a segurança alimentar e nutricional dos alunos, bem como responde a um anseio histórico dos agricultores familiares – o acesso ao mercado institucional.

De acordo com o Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE (FNDE, 2022), o processo em torno dessas compras pode ser sintetizado em dez passos, englobando tanto ações internas quanto externas: levantamento orçamentário (EEx); Mapeamento da AF

(EEx e parceiros); Elaboração do cardápio (nutricionista); Pesquisa de preço (EEx); Chamada Pública (EEx); Elaboração do projeto de venda (AF); Recebimento dos Projetos e seleção (EEx); Avaliação das amostras (EEx); Contrato de compra (EEx e fornecedores); e Entrega dos produtos (EEx e fornecedores).

Como descrito, inicia-se com o levantamento orçamentário por parte das entidades executoras. Uma vez determinadas as questões orçamentárias, caberá à Entidade Executora juntamente com outros parceiros mapear a agricultura familiar de sua localidade. Para essa etapa, é necessário um diálogo conjunto entre secretarias de educação e de agricultura, bem como com interlocutores ou representantes diretos da AF. Posteriormente, tem-se a etapa de elaboração do cardápio, que é incumbência de um nutricionista. Neste momento, de posse do mapeamento, é planejado o cardápio respeitando os hábitos alimentares locais, considerando as sazonalidades e as quantidades produzidas na região (FNDE, 2022).

O quarto passo engloba a definição prévia dos preços de aquisição junto à AF. Uma vez definidos, esses valores precisam constar na Chamada Pública (quinto passo), procedimento administrativo que visa à seleção das propostas de aquisição dos gêneros alimentícios e que tem como base as estratégias de compras públicas sustentáveis. Para a composição dos preços, deve-se levar em conta todos os insumos requeridos para fornecimento do produto, inclusive o frete. É essencial que na Chamada Pública estejam descritos detalhadamente os critérios e condições de fornecimento, evitando assim, problemas nas etapas posteriores, e respeitando, os princípios da transparência e eficiência na administração pública.

O sexto passo trata-se da elaboração do projeto de venda, sendo de responsabilidade dos agricultores familiares ou suas organizações. O sétimo passo, de incumbência da EEx, refere-se ao recebimento e seleção dos projetos de venda. A seleção deve iniciar com a separação dos projetos a partir do critério de localização. Uma vez separados os projetos, eles são avaliados dentro de cada fatia geográfica, com base na seguinte ordem de prioridade: assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; Grupos formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf – DAP jurídica) sobre os grupos informais

(agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP física, organizados em grupos) e estes sobre os fornecedores individuais; demais grupos.

O oitavo passo refere-se ao controle de qualidade a ser realizado pela EEx com base em amostras dos produtos. O penúltimo passo é a realização do contrato de compra, no qual será formalizado legalmente o compromisso entre as duas partes envolvidas. Por fim, há a entrega dos produtos, acompanhada pela assinatura do termo de recebimento e emissão dos documentos fiscais.

A operacionalização do PNAE no Brasil e no Piauí

A Resolução nº 6 de maio de 2020 do FNDE, em seu art. 7º, resume as atribuições dos principais participantes envolvidos na execução do PNAE. Ao FNDE, cabe a coordenação do PNAE, o estabelecimento das normas gerais, a transferência de recursos financeiros, etc. Às EEx (Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais), cabe a execução do PNAE à nível local, bem como a complementação dos recursos e a prestação de contas. Às UEx, cabe o recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx e a devida prestação de contas, nos casos de gestão escolarizada. Por fim, ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), cabe fiscalizar e assessorar a operacionalização do PNAE localmente.

Em relação às formas de gestão do PNAE, destacam-se três: centralizada, descentralizada e semidescentralizada. No modelo de gestão centralizada, a responsabilidade pela aquisição dos alimentos é da Entidade Executora (EEx), que então os distribui para as Unidades Executoras (UEx) - podendo a fornecedora distribuí-los após compra. No modelo descentralizado, a EEx repassa os recursos financeiros para a UEx, que então adquire diretamente os alimentos dos fornecedores e faz a distribuição. Já no modelo semidescentralizado, as duas modalidades anteriores são combinadas (BRASIL, 2020).

No caso da gestão descentralizada, que é o objeto deste estudo, a Entidade Executora (EEx) tem a responsabilidade de garantir quatro aspectos fundamentais: fornecer a estrutura necessária para a realização do processo licitatório; garantir a ordenação das despesas, bem como gerenciar e executar os contratos administrativos; controlar o estoque e armazenamento dos alimentos adquiridos; e prestar contas e realizar quaisquer outros atos relacionados à utilização correta dos recursos financeiros (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, destacam-se alguns trabalhos sobre a temática. Saraiva *et al.* (2013) analisaram o panorama de aquisições do PNAE com a AF no ano de 2010. Os autores constataram que, naquele ano, cerca da metade dos municípios brasileiros compraram alimentos oriundos deste setor. Contudo, o percentual médio não alcançou os 30%, totalizando 22,7%. Dentre as principais justificativas para a não aquisição, destacou-se a inviabilidade de fornecimento regular e constante. A Região Sul foi aquela que obteve melhor resultado nacionalmente, o que os autores atribuíram à possibilidade de uma melhor organização dos produtores rurais. Por outro lado, a Região Centro Oeste obteve o menor resultado, questão atribuída ao predomínio do agronegócio e à pouca produção da agricultura familiar neste local.

Oliveira, Fagundes e Siqueira (2021) traçaram, a partir de uma revisão de literatura compreendendo o período de 2009 a 2019, um panorama em relação à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. As autoras constataram que os municípios e estados brasileiros adquiriram alimentos da AF, sendo as regiões Sul e Sudeste as mais exitosas. Além disso, verificaram resultados desiguais entre os municípios, o que as autoras relacionaram às desigualdades socioeconômicas, culturais e ambientais. Como sugestão, destacaram a necessidade de estudos nas diferentes regiões brasileiras e que contemplem a modalidade de gestão como variável de análise.

Machado *et al.* (2018) realizaram um estudo transversal juntamente aos 5.565 municípios brasileiros, de modo a analisar as compras de alimentos da AF. Os autores verificaram que nos casos dos municípios com gestão descentralizada, terceirizada ou mista, houve um desempenho menor do que aqueles municípios com gestão centralizada. Nesse sentido, os autores destacaram a possível necessidade de um maior controle, regulamentação e assistência para tais modalidades.

Silva *et al.* (2020) propôs uma análise crítica da interface entre a agricultura familiar e o PNAE e seus resultados. Dessa forma, os autores concluíram que o programa ainda é pouco efetivo quando se trata do cumprimento das compras com a AF, reafirmando a necessidade de repensar a política pública a partir dos seus beneficiários. Para os autores, essa pouca efetividade das compras com a AF é uma consequência da não existência de estratégia de desenvolvimento rural que inclua os agricultores familiares ou da presença de uma estratégia perversa que os exclui.

Em relação aos trabalhos que tratam da implementação do PNAE no Piauí, no período entre 2015 e 2020, à nível de pós-graduação *stricto sensu*, destacam-se Teixeira (2015), Meneses (2019), Caminha (2019) e Sobreira (2020). Segundo Teixeira (2015), que enfatizou a operacionalização do PNAE em Teresina, a gestão municipal, que adota o tipo centralizado, tem executado de maneira mais assertiva o programa; já o Estado, que adota uma gestão escolarizada, tem enfrentado dificuldades para o cumprimento da meta de 30% de compras com a agricultura familiar. Outros problemas também apontados foram: recursos financeiros insuficientes, falta de estrutura nas escolas, etc.

Meneses (2019), ao analisar a operacionalização do PNAE na rede estadual de educação do Piauí, destacou a existência de fragilidades no tocante aos recursos financeiros, à qualidade da alimentação, à estrutura dos refeitórios e à equipe de merendeiras. Por fim, Caminha (2019) analisou a execução orçamentária do PNAE no Instituto Federal do Piauí de 2016 a 2018, mostrando que a instituição tem direcionado recursos nas compras com a agricultura familiar bem acima do exigido pela Lei 11.947/2009, sobressaindo-se em comparação aos municípios e estados.

Foi observado que, no estado do Piauí, as pesquisas que abordam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em relação à agricultura familiar, concentram-se principalmente em estudos de casos específicos de municípios ou instituições federais com gestão centralizada. Isso sugere que há espaço para pesquisas que visem identificar as dificuldades enfrentadas em nível estadual e na modalidade de gestão descentralizada. Além disso, muitas pesquisas enfatizam os agricultores familiares sem, contudo, focar nas particularidades do PNAE.

Destacam-se também outros trabalhos sobre o PNAE que, apesar de enfatizarem outras realidades locais no Brasil, tratam de casos de gestão descentralizada. Santos, Evangelista e Oliveira (2012), ao analisarem as oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais, observaram que sua execução na rede estadual, nos casos em que é descentralizada, apresenta como limitação: quantidade pequena de produtos nas chamadas públicas, o que é pouco atrativo para os empreendimentos da AF dado aos custos operacionais de distribuição dos produtos.

Santos (2016), em sua tese intitulada “Quando o agricultor não chega à escola: Programa Nacional de Alimentação Escolar e agricultura familiar”, entrou, também, na

análise de questões sociais como fatores limitadores da aproximação da AF. A autora, por meio de um estudo de caso, verificou a ausência de formações/educação do PNAE voltadas para os agricultores familiares, destacando a necessidade de maiores ações de inclusão desse público.

Vieira (2014), ao analisar o caso de Santa Maria – RS, destacou um obstáculo análogo ao apontado por Santos (2016). A autora, salientou a necessidade de envolver os agricultores familiares em políticas públicas e, ao mesmo tempo, garantir que eles tenham acesso às informações e voz através de diferentes organizações e órgãos de decisão. Na mesma linha, Ponciano (2017), observou como questão fundamental da inserção da AF no PNAE, a capacitação dos atores envolvidos no processo de compras públicas e a formação dos agricultores familiares para que consigam participar e atender mais eficiente e eficazmente as demandas das entidades/unidades executoras.

Abordagens do processo de implementação e avaliação de políticas públicas

De acordo com Draibe (2001, p. 26), as políticas e programas públicos seguem um "ciclo de vida" dinâmico e que abrange diferentes estágios, como nascimento, crescimento, estagnação e morte. Além disso, essas políticas são moldadas a partir de decisões humanas, já que são pessoas que as elaboram, dirigem, gerenciam, implementam e avaliam. Dessa forma, as políticas públicas são fenômenos complexos que estão estreitamente ligados aos interesses e conflitos que ocorrem no âmbito social, econômico e político.

Os resultados da operacionalização de uma política pública são mensurados segundo diferentes critérios, como eficiência, eficácia, efetividade, equidade e produtividade. Secchi (2013), distingue três tipos de avaliações, a *ex ante* (anterior à implementação), a *ex post* (posterior à implementação) e a *in itinere* (monitoramento durante o processo de implementação). Uma vez que as políticas são avaliadas e são fornecidos feedbacks, elas podem sofrer reestruturações marginais em seus aspectos práticos, podem ser extintas, ou continuadas sem maiores alterações.

Nesse sentido, destaca-se a metodologia proposta por Draibe (2001), denominada de Anatomia do Processo Geral de Implementação, a qual divide o processo de implementação em seis sistemas ou subprocessos, objetivando a identificação de fatores facilitadores e obstáculos que operam ao longo desta etapa. Segundo Draibe, é possível utilizar conceitos

que relacionam avaliações de processo e de resultados de programas. Um desses conceitos é a eficácia, definida pela autora como a relação entre características e qualidades dos processos e sistemas de implementação e os resultados obtidos. Um dado programa, nesse sentido, é mais eficaz quando se apoia em processos e sistemas de implementação adequados, predominando fatores facilitadores. O questionamento, segundo Draibe (2001), que pauta essa avaliação é: quais os fatores dos tipos materiais e institucionais que operam como condicionantes positivos e negativos do desempenho do programa? Nesse sentido, a autora apresenta alguns indicadores que podem ajudar nessa análise:

Quadro 1 – Dimensões Eficácia de um Programa – Draibe 2001

Sistema gerencial e decisório	Competência dos gerentes; capacidade de implementar; graus de centralização/descentralização.
Processos de divulgação e informação	Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; adequação de prazos; agilidade do fluxo.
Processos de seleção de agentes implementadores e ou de beneficiários	Publicização; competitividade do processo; qualidades dos sistemas de aferição de mérito; adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa.
Processos de capacitação (de agentes e ou beneficiários)	Duração e qualidade dos cursos; conteúdo; didáticas.
Sistemas logísticos e operacionais	Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infraestrutura e material de apoio.
Processos de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento/avaliação/ Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções; capacidade e agilidade em recomendar correções (feedbacks).

Fonte: Draibe (2001).

Método

A presente pesquisa centra-se em um enfoque indutivo na coleta e na análise dos dados. De acordo com Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2010), nesta modalidade a obtenção das informações pertinentes à pesquisa é oriunda da percepção dos atores locais, o que implica na aplicação de uma análise de dados intuitiva e criativa ao invés de testes de hipóteses ou uso de modelos pré-concebidos. Em relação à abordagem, este trabalho classifica-se como qualitativo, sendo o foco prioritário a análise e discussão dos significados presentes nos dados coletados (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Este estudo foi realizado nas dependências da Secretaria de Estado da Educação do Piauí – SEDUC-PI. Trata-se de um órgão público, localizado no estado do Piauí, na cidade de Teresina. Como a pesquisa parte da perspectiva daqueles que atuam gerindo o programa em nível local, realizou-se as entrevistas na sede da SEDUC-PI, em Teresina e nos prédios das quatro gerências regionais que abrangem as escolas públicas de Teresina: 4ª, 19º, 20º e 21º.

Foram entrevistados atores que ocupam cargos de nível gerencial e que estão envolvidos diretamente no processo de compra e articulação com agricultores familiares (além disso, que optaram pela participação na pesquisa). Nesse sentido, foram entrevistados: seis agentes lotados na Supervisão de Alimentação Escolar - SAE (entrevistas individuais); quatro grupos de nutricionistas, sendo quatro servidores por cada GRE (entrevistas separadas por grupo); três diretores escolares que atuam em Teresina (individualmente). As entrevistas foram gravadas pelo aplicativo de gravação de voz do celular, de forma que, posteriormente, os dados puderam ser transcritos para análise. O uso dos dados foi mantido estritamente no âmbito do desenvolvimento desta pesquisa e não houve identificação pessoal dos entrevistados.

Os dados utilizados neste trabalho partiram de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica seguiu o indicado por Martins e Theóphilo (2007), tratando-se, dessa forma, de um levantamento de referências presentes em materiais escritos ou outros meios. A análise documental foi incluída na pesquisa, dada a necessidade de observar questões citadas durante as entrevistas e complementar o entendimento sobre o assunto proposto. Seguiu-se, neste caso, o indicado por Prodanov e Freitas (2013). Os documentos foram: Edital de Chamada Pública – Exercício 2023 – SEDUC-PI; Cadastro das Nutricionistas – SEDUC-PI; Calendário da Agricultura Familiar – Exercício 2023; Consolidado Agricultura Familiar – 2022; Mapeamento Agricultura Familiar – Exercício 2023; Edital 04/2021 – SEDUC-PI; Planilhas com os dados de compra com a agricultura familiar – FNDE (2011 a 2019).

Estratégias e obstáculos à efetivação das compras do PNAE com a agricultura familiar: um estudo na rede pública estadual de educação de Teresina-PI

Sistema gerencial e decisório

O sistema gerencial e decisório, como abordado por Draibe (2001), envolve a estrutura organizacional responsável pela operacionalização de determinado programa. Portanto, há a abrangência de elementos como os graus de centralização e descentralização, a natureza dos atributos daqueles que atuam gerenciando os processos de implementação, as formas de vinculação desses profissionais ao programa, dentre outros aspectos.

No caso da Secretaria de Estado da Educação do Piauí, o setor que assume o papel de gestão no processo de compra com os agricultores é a Supervisão de Alimentação Escolar – SAE. Verificou-se que este setor, majoritariamente, é composto por nutricionistas (oito nutricionistas e uma contadora), responsáveis pela organização do principal instrumento utilizado nas compras com os agricultores, que é a chamada pública.

O processo de aquisição com a AF no âmbito local é estruturado a partir de “grupos operacionais” (uma comissão central e 21 subcomissões regionais), aos quais cabem o planejamento e a execução das chamadas públicas. Em relação a essas comissões, destaca-se a Portaria GSE/ADM N° 0171/2015 (já revogada), que tratou de regular o processo de aquisição local com os agricultores. Para tanto, repetiu as condições já dispostas pelo FNDE para dispensa da obrigatoriedade de compra e destacou como atribuições do setor de nutrição da SEDUC-PI, a seleção dos produtos suscetíveis a aproveitamento na composição da alimentação escolar e o envio dessa lista para a Comissão de Licitação e 21 gerências regionais de educação.

No caso das GREs e subcomissões de aquisição, as quais são compostas por nutricionistas, gestores escolares e outros servidores de cada gerência, cabe a operacionalização da chamada pública. A partir do relatado nas entrevistas, observou-se uma concentração de atribuições com os nutricionistas por todas as etapas da chamada pública. Em uma das entrevistas realizadas à nível de GRE, uma das nutricionistas ressaltou que a subcomissão é composta por diretores, quadros técnicos da GRE, mas que a maior parte do processo se concentra nas “mãos” das nutricionistas:

A subcomissão tem a função importante de estar a par de tudo, mas acaba se resumindo na mão das nutricionistas. Nós somos as responsáveis pelos cálculos, pela elaboração dos cardápios, pela articulação com os agricultores, contratos, tudo. E a central é mais a parte mesmo do planejamento, dessas coisas, elaborar as recomendações, para a gente executar aqui (que a gente chama “na ponta”). Eles fazem todo o planejamento para a gente executar, questão de chamada pública, tudo isso, todo cronograma, como é que vai ser executado, enviam para a gente, e aí a gente vai dar andamento. (NUTRICIONISTA – GRE).

Ainda em relação ao trabalho das nutricionistas, principalmente, nas subcomissões, ressaltou-se que devido ao fato de o processo de chamada pública concentrar-se majoritariamente com essas profissionais, de haverem escolas do tipo “regular” e “tempo integral”, das nuances em que cada escola está inserida, do número amplo de escolas para um grupo pequeno de nutricionistas em cada gerência, etc., há a carência pela contratação de mais nutricionistas para atuarem nessas unidades. Essa carência, contudo, não indica que não há o cumprimento do quantitativo legal. Uma das nutricionistas lotadas na SAE ressaltou que há o cumprimento do que é estabelecido em termos legais, inclusive salientou que o Piauí é um dos poucos estados brasileiros que está “praticamente ok” com os parâmetros nutricionais de profissionais.

Essa questão do número de nutricionistas atuando na SEDUC-PI foi discutida por Meneses (2019), que ponderou dois aspectos, a ampla carga de atribuições desses profissionais no PNAE e o número grande de escolas para cada nutricionista. Além disso, a autora apontou para alguns dados do Tribunal de Contas da União (TCU), os quais indicavam a necessidade de um aumento do número de nutricionistas atuando pela SEDUC-PI no Estado. Esse aumento poderia possibilitar uma atuação ainda mais ampla pelas nutricionistas, que assim como dispõem de várias atribuições no processo de compra com a AF, também atuam em outras ações de cunho educacional com a comunidade escolar.

Sobre o papel dos diretores, considerando o processo de aquisição com a AF, há atribuições mais operacionais e limitadas que as das nutricionistas das GREs. Por essa razão, optou-se por entrevistar apenas três diretores, abrindo espaço para que eles relatassem a sua participação no processo de compra. Nesse sentido, destacam-se as seguintes falas dos gestores:

Na verdade, nós não conhecemos tão bem esse pessoal (agricultores). Eu sei que a agricultura familiar vem da chamada pública, é feita uma reunião,

há a degustação. Mas é uma seleção feita pela GRE e pela SEDUC-PI. Por exemplo, o rapaz que fornece as frutas, a gente recebe as frutas uma vez na semana, mas às vezes o produto vem ruim e tiro a foto e mando para ele, o agricultor, para que ele reponha. Sempre que é feito esse questionamento, os agricultores repõem. (DIRETOR 1).

Ainda sobre o quadro de servidores das unidades, questionou-se sobre a suficiência em relação a outras funções, como financeira e jurídica. De acordo com uma das nutricionistas (SAE), o processo de compra com a agricultura familiar trata-se de uma ação política multiprofissional. Nas palavras da entrevistada, há a necessidade uma influência maior de outros setores, como por exemplo, licitação. A nutricionista destacou também que o processo de compra do PNAE concentra-se na UGIE, especificamente com as nutricionistas, ao tempo em que essas profissionais possuem diversas outras atribuições do cargo a cumprir. Nesse caso, é uma fala que enfatiza a necessidade de contratação de outros profissionais para darem suporte jurídico e administrativo, por exemplo.

As falas da entrevistada destacam a importância de um apoio jurídico mais substancial, particularmente nas questões relacionadas à agricultura, a fim de fornecer suporte para as decisões tomadas no contexto da aquisição de produtos da AF. Além disso, indicam uma necessidade de maior colaboração com setores externos à SEDUC-PI, com um foco na assistência aos agricultores familiares. Segue o trecho citado da entrevista:

A gente precisaria mais, como já falei, do pessoal da licitação, com toda essa parte de legislação para facilitar a aquisição. E a gente precisaria muito mais de apoio técnico especializado de fora da SEDUC, como eu digo, de apoio técnico ao agricultor necessariamente. A gente precisa que o agricultor possa entender a legislação, como pode beneficiá-lo, e como ele pode fazer para se adequar a isso, inclusive melhorar a sua própria produção. (Nutricionista – SAE).

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: realização de seletivos para contratação de agentes que atuem no campo jurídico, administrativo e financeiro junto à Comissão Central e Subcomissões; novo concurso ou seletivo para contratação de nutricionistas; realocação de servidores da área jurídica da SEDUC-PI para atuação direta no PNAE; promoção de treinamentos com as equipes que atuam nas comissões; repensar a execução da operacionalização, reforçando as atribuições de cada agente que atua nos grupos operacionais.

Processos de Divulgação e Informação

Draibe (2001) destaca que a eficácia de uma implementação depende em parte de processos de informação e divulgação bem estabelecidos entre os diversos agentes implementadores e beneficiários, isto é, o público interno e externo de um programa. É necessário, segundo a autora, que as informações cumpram requisitos de abrangência, clareza e suficiência. Nesse sentido, deve-se questionar se as informações básicas sobre o programa chegam de fato aos diversos stakeholders e como elas chegam até eles.

No âmbito da SAE, os entrevistados destacaram que há algumas dificuldades no processo de comunicação. No entanto, deve-se levar em conta que a visão da SAE é mais ampla, pois engloba todo o Estado. Questionados sobre essa dificuldade, as opiniões convergiram no sentido de que as barreiras de comunicação se dão pelo fato de o agricultor muitas vezes não dispor de acesso a alguns meios de comunicação. Em termos de estratégia, os entrevistados destacaram a realização de reuniões a nível de subcomissões regionais. Além disso, citaram que há o convite a representantes de sindicatos para que eles auxiliem na socialização com os agricultores.

Ainda com relação aos nutricionistas lotados na SAE, destacou-se a internet como um meio de comunicação e divulgação das ações relativas ao PNAE. O site utilizado para divulgação é umas das páginas do portal da SEDUC. Lá, segundo uma das nutricionistas (SAE), é possível encontrar o mapeamento, todos os documentos recebidos, cronogramas, projetos de venda, pesquisas de preços, datas e locais de reuniões. Destaca-se, no entanto, que os próprios nutricionistas apontaram falhas existentes nessa página. O site citado foi encaminhado por e-mail, estando no seguinte endereço: <https://www.seduc.pi.gov.br/projetos/58/Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20PNAE>. O trecho seguinte corrobora esse ponto:

A internet também é utilizada por meio dos sites das GREs, redes sociais, site da SEDUC. Lá no site da SEDUC, lá tem uma parte lá (não é tão fácil de olhar não) ... Tem uma parte lá alimentação escolar. Dentro de alimentação escolar, tem uma parte agricultura familiar 2023, que tem o mapeamento, todos os documentos que recebemos, cronogramas, projetos de venda, pesquisas de preços, datas e locais de reuniões. A gente tem tentado melhorar, porque realmente é falho. (Nutricionista – SAE).

A troca de informações internas é avaliada como positiva pelas nutricionistas das quatro GREs, mas também foram indicados pontos passíveis de melhorias. Um deles é a demora para resolução de algumas questões, as quais são enviadas à SEDUC, mas não são sanadas com agilidade. Outro aspecto, apontado por uma das nutricionistas entrevistadas (GRE), é a ausência de uma comunicação entre os diferentes setores da SEDUC quando da formulação de programas e estratégias educacionais.

Já sobre a comunicação interna entre Seduc e escola, eu posso dizer que também é uma comunicação fácil e boa. Os gestores não têm queixas nesse sentido, eles têm um acesso bem fácil e tranquilo para o pessoal de atendimento interno, né, a nível de Seduc. Então, não vejo queixas. A única queixa que a gente vê é do andamento mesmo, da resolução do andamento e da resolução dessas queixas, né, que é toda uma burocracia, muitas vezes fica no papel, mas o acesso em si, a notificação, a informação chega facilmente a Seduc. (Nutricionista – GRE).

Setores que vão lidar com pedagógico, tem que estar relacionado com setores de financeiro, que tem que estar relacionado com setores da alimentação, porque eles criam inúmeros programas, mas é muito individual de cada setor e sempre que algo novo surge, isso às vezes implica também na alimentação, nos programas que chegam nas escolas que têm que envolver a alimentação. (Nutricionista – GRE).

Um último aspecto citado, em duas das GREs, é a comum ausência de gestores escolares nas reuniões do processo de chamada pública. Sobre os motivos, uma das nutricionistas (GRE) aponta para o teor repetitivo dessas reuniões; outra (GRE) destaca a questão da pouca aceitação e valorização dada pelos gestores para o processo da chamada pública. Seguem os trechos destacados:

Lá na fase do início, tem o momento que a gente tem essas reuniões, tanto do agricultor com o gestor, que é para gente estar discutindo, mostrando a importância para ele, e eles nem participam. A última reunião de chamada pública que a gente fez teve o comparecimento de dois gestores, de 30. (Nutricionista – GRE).

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: incluir representações da equipe de nutrição na definição das estratégias e projetos de cunho educacional da SEDUC-PI; tornar o site do PNAE da SEDUC-PI mais intuitivo e acessível, além de incluir mais informações sobre as ações realizadas; aproximar ainda mais as equipes

de nutrição e financeiro, no sentido de buscar maior convergência em torno das solicitações aos agricultores.

Processos de Seleção de Agentes Implementadores e ou de Beneficiários

Em termos de processos de seleção ou sistemas de seleção, Draibe (2001) destaca que a questão central é a identificação dos critérios empregados para a seleção tanto dos beneficiários quanto dos próprios agentes implementadores. Além disso, a autora inclui como parte desses sistemas, a publicização do processo seletivo em termos de amplitude, as competências que foram examinadas durante a seleção, a adequação dos processos seletivos realizados aos objetivos do programa e a competitividade desses processos de seleção.

De acordo com o cronograma disposto no edital de chamada pública da SEDUC-PI para 2023, os produtores selecionados fornecerão os gêneros alimentícios para os meses de fevereiro, março, abril, maio, junho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro, totalizando dez repasses. Esse fornecimento é realizado diretamente para as unidades escolares e é de inteira responsabilidade do fornecedor. Os custos do fornecedor com o transporte e entrega são integrados antecipadamente na definição dos preços pela Entidade Executora. Essa questão paira em outras limitações, como a per capita insuficiente do PNAE e a inflação sobre os alimentos. Geram-se, dessa forma, questionamentos sobre como executar de maneira plena um recurso financeiro limitado que deve cobrir além do preço do bem adquirido, custos operacionais e logísticos. Tal questionamento também é citado por Santos, Evangelista e Oliveira (2012), ao afirmarem que há situações que para o agricultor os custos invalidam o fornecimento e tornam pouca atrativa a participação no PNAE.

Como estratégia para abranger mais agricultores e possibilitar a participação dos pequenos produtores, a SEDUC-PI realiza uma chamada pública anual, mas abre editais para novas adesões, os quais são publicados a cada dois meses. Uma das nutricionistas (GRE) também apontou as adesões a cada bimestre como estratégias para ajudar no alcance da meta de 30% e, conseqüentemente, incluir mais produtos e fornecedores.

Ainda sobre o cronograma do Edital de Chamada Pública da SEDUC-PI de 2023, esse processo ocorre em oito etapas: mapeamento, divulgação dos quantitativos, reuniões de divulgação da chamada pública, recebimento dos projetos de vendas, divulgação dos projetos de venda selecionados, assinatura dos contratos, e entrega dos produtos contratados.

As quatro seguintes adesões possuem cada uma, seis etapas: organização, recebimento dos projetos de venda, seleção dos projetos de venda, divulgação dos projetos selecionados, assinatura de contratos e entrega dos produtos contratados. Não é explicitado no edital se a etapa de organização em cada uma das quatro novas adesões compreende novamente reuniões e outras estratégias de divulgação.

Sobre os projetos de venda e sua análise, uma das nutricionistas da SAE destacou em entrevista que no ato de análise pelas subcomissões ainda há projetos que vêm com algumas falhas, sendo estas: ausência de algum documento, telefones sem contato, documentos ilegíveis, dificuldade de localização, não repasse de todas as informações. Para análise desses projetos, destacou-se que há auxílio por parte de servidores da área financeira da GRE, que analisam documentações e aptidões. Contudo, apesar dessa parceria, destacou-se que a maior parte do trabalho de seleção cabe às nutricionistas.

Além do documento contendo os proponentes selecionados na chamada pública de 2023, analisou-se também o mapeamento da AF realizado pelas subcomissões regionais. O mapeamento representa, como já destacado, a segunda etapa da chamada pública, sendo realizada pelas subcomissões em parceria com instituições de apoio aos agricultores e tendo o objetivo de alimentar as definições realizadas nas etapas posteriores. O documento analisado mostrou as seguintes categorias de dados a serem preenchidos no mapeamento: município, agricultor/grupo, DAP/CAF, produtos, período de produção/sazonalidade, contato, observação. Em relação aos agricultores de Teresina, verificou-se que dados como sazonalidade e DAP, em alguns dos fornecedores, sequer foram preenchidos.

Sobre os critérios de seleção para as nutricionistas que atuam no processo, uma das nutricionistas da SAE os caracteriza como uma “pequena colcha de retalho”. Segundo a entrevistada, até 2015 (primeiro concurso realizado em 2014), a SEDUC-PI não possuía nutricionistas em seu quadro de servidores “concursados”. Antes desse período, esses profissionais eram contratados integralmente via seletivos. Sobre a suficiência desses agentes, a nutricionista diz considerar que há uma quantidade satisfatória, mas que, no entanto, falta uma melhor rede de apoio para um melhor desenvolvimento do trabalho preconizado pelas resoluções do PNAE.

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: as reuniões realizadas com os agricultores favorecem a melhoria no andamento do processo de chamada pública. No entanto, a minimização de falhas de preenchimentos e em outras documentações

passa pela oferta de capacitações regulares; as novas adesões são estratégias importantes na ampliação dos produtos utilizados e no melhor alcance da meta do FNDE de 30%. Contudo, com base no calendário não são explicitadas ações de divulgação nesses períodos.

Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários

Draibe (2001), ao citar os processos de capacitação, salienta que eles abrangem tanto os agentes implementadores quanto os beneficiários. É necessário, nesse sentido, questionar sobre a qualidade e a quantidade dessas ações, bem como seus prazos, sendo tais fatores refletidos na capacidade dos agentes ou dos beneficiários participarem/executarem suas atribuições.

Sobre as capacitações com os beneficiários, todos os entrevistados enfatizaram o fato de que tais ações não são realizadas pela SEDUC-PI. Essas ações têm ficado a cargo dos parceiros institucionais que atuam diretamente com os agricultores. Uma das nutricionistas das GREs destacou que, apesar de não serem realizadas ações (pela SEDUC-PI) nesse sentido, o contato entre nutricionistas e os produtores é frequente, auxiliando-os em imprevistos, como por exemplo, em questões de entrega dos produtos. Além disso, destacou o fato de que antes de pensar em ações de qualificação “dentro da escola”, é preciso sanar a falta de incentivo para a maior produção e uma produção mais variada pelos agricultores.

A ausência de formações direcionadas aos agricultores pode ser vista como um importante limitante. Ainda que a SEDUC-PI não as realize, é primordial que conheça as ações de formação aos agricultores (desenvolvidas por parceiros) que tenham o intuito de prepará-los para a participação no PNAE. Sobre essa questão e a importância das formações sobre o PNAE, Santos (2016) afirmou se tratarem de condições primordiais para a construção de ações que gerem maiores benefícios aos agricultores.

Outra nutricionista que também atua a nível de GRE apontou para a necessidade de os agricultores receberem maior apoio e assessoria em termos contábeis, jurídicos, técnicos e tecnológicos. A necessidade, pelo menos em termos técnicos, ficou explícita nas falhas ainda existentes no preenchimento e no repasse de informações dos projetos de venda. Essa questão permite a reflexão a respeito do uso da chamada pública, que, como visto, foi adotada para simplificar a participação dos agricultores, mas que na prática, ainda há agricultores que enfrentam dificuldades devido à ausência de assistência. Na mesma linha,

Vieira (2014) afirma que é substancial incluir os agricultores nas políticas públicas e garantir que eles tenham voz e informação suficiente. Ponciano (2017) também corrobora essa questão ao afirmar que a inserção da AF no PNAE passa obrigatoriamente pela capacitação dos atores envolvidos e formação dos agricultores. Sobre esse assunto, destacaram-se os seguintes trechos das entrevistas:

Olha, devem haver ações desenvolvidas para capacitar esses agricultores, mas a gente não tem conhecimento a nível de GRE não. Acredito que eles têm que ter uma assessoria de contabilidade, jurídica e até mesmo, como já falei em outras respostas, de toda a parte técnica, tecnológica em si. Mas com certeza, havendo essas capacitações, essas ações desenvolvidas para facilitar o conhecimento deles, ajuda bastante, ajudaria bastante. (Nutricionista – GRE).

Numa das falas de uma das nutricionistas que atuam nessas subcomissões, destacou-se que uma das dificuldades desse processo é a resistência que há nas escolas para a inserção desses gêneros, principalmente, o não entendimento de alguns gestores quanto à obrigação da compra de pelo menos 30% dos recursos vindos do FNDE. Essa não compreensão e resistência, segundo a nutricionista (GRE), manifesta-se inclusive na não participação desses agentes em algumas das reuniões da chamada pública. A lacuna em termos de treinamento dos agentes é também reforçada por autores como Ponciano (2017) e Vieira (2014). Sobre esses pontos, destaca-se o seguinte trecho das entrevistas:

A gente ainda essa resistência dos gestores para a agricultura familiar. Tem gestor escolar que não entende muito bem o papel da agricultura familiar no PNAE, principalmente a questão de atingir os 30%. Se a gente atingir, fica difícil para comprar os demais itens, que é o que eles, no caso, priorizam. Lá na fase do início, tem o momento que a gente tem essas reuniões, tanto do agricultor com o gestor, que é para gente estar discutindo, mostrando a importância para ele, e eles nem participam. (Nutricionista – GRE).

Sobre as capacitações aos agentes, foram citadas durante uma das entrevistas com nutricionistas da SAE, a realização de oficinas pela CECANE (Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar) da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Essas oficinas regionais objetivam qualificar os agentes que atuam no processo de operacionalização do

PNAE. Contudo, segundo uma das entrevistadas (SAE), essas ações não têm uma divulgação ampla e que as informações sobre os encontros é recebida por meio dos grupos de colegas que também participam.

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: - Fortalecer a integração do PNAE com as diversas outras áreas de governo que podem contribuir para o processo de aquisição com a AF. Articular uma formação ou um calendário de ações voltadas para capacitar agricultores. Ainda que as ações não sejam executadas pela SEDUC-PI, faz-se necessária uma integração (com outras secretarias ou instituições), dado que são as nutricionistas atuantes no PNAE que dominam as questões operacionais de acesso ao programa, bem como conhecem sobre as barreiras existentes; - Buscar parcerias entre SEDUC-PI e instituições externas que oferecem capacitações sobre o PNAE e agricultura familiar. Tais capacitações podem ser integradas a já realizada anualmente pela SEDUC-PI. Ofertá-las também a outros agentes da SEDUC-PI que atuam ao longo do processo; - Realizar ações de conscientização e formações também direcionadas aos diretores, uma vez que há ainda um certo grau de distanciamento e resistência quanto às compras com a AF.

Sistemas Logísticos e Operacionais

Draibe (2001) considera os parâmetros de recursos e de tempo como aspectos fundamentais no que tange a eficácia de um programa. Nesse sentido, consideram-se vários tipos de recursos, sejam financeiros ou materiais. Os financeiros, para a autora, precisam ser avaliados em relação a como estão colocados frente aos objetivos de um programa e se podem ser maximizados visando benefícios no alcance das metas.

Em termos de recursos humanos, volta-se à discussão à suficiência das equipes de nutrição nas subcomissões e principalmente ao apoio de uma equipe multiprofissional no que tange aos diferentes âmbitos de trabalho do PNAE. As falas já apresentadas nos tópicos anteriores reforçam que esses recursos precisam ser melhorados, visando uma maior estruturação local do programa.

Por se tratar de um processo de amplo impacto, com certeza mais pessoas, mais nutricionistas em especial, facilitaria a pesquisa de campo, desde a identificação do local de produção, se é realmente um potencial fornecedor no quesito também dos critérios, a nível de cooperativa, o que produz, se é dentro do que nós precisamos mesmo, se é dentro da safra, se é dentro dos

itens que a gente utiliza no cardápio, e mais uma vez, se são produtos de qualidade e a viabilidade de entrega. (Nutricionista – GRE).

Segundo uma das nutricionistas entrevistadas (GRE), é possível observar, no que tange aos agricultores que fornecem na região em que ela atua, uma necessidade de melhora em diversos aspectos da sua produção. Contudo, tal melhoria passa pela entrega de maiores incentivos pelo poder público. São grupos que necessitam de suporte dos governantes para que suas atuações em termos de comercialização sejam melhor desenvolvidas. Essa visão encontra respaldo no que afirma Lima (2019), de que é primária a implantação de políticas públicas voltadas aos agricultores, abrangendo questões como crédito de custeio e investimento e uma assistência técnica continuada.

De acordo com outra nutricionista (GRE), os agricultores, no intuito de obterem uma margem maior de lucro, fornecem para diversas escolas, acumulando um número alto de entregas, que bate de frente com a falta de estrutura para tanto. Resultam disso problemas de entrega, como atrasos, falta da quantidade correta de gêneros, falta de produtos ao longo dos repasses do ano, afetando diretamente nas preparações já programadas para as unidades escolares, gerando imprevistos e dificuldades para a plena execução dos cardápios. Além disso, a nutricionista menciona que a superação dessas limitações também passam pela revisão de alguns procedimentos que tornam mais burocrática a aquisição e demandam maior tempo dos agricultores.

Ressalta-se que uma das principais barreiras apontadas nas entrevistas é a insuficiência do recurso financeiro destinado pelo FNDE. Em 2023, completaram-se seis anos sem reajuste dos valores, que até o momento da realização das entrevistas, ainda estavam desatualizados. Em 10/03/2023 (Resolução nº 2/2023), contudo, esses valores tiveram um leve ajuste. Esse aspecto demonstra que mesmo em 2023, a questão da insuficiência de recursos destinados ao PNAE ainda é um problema primário, assim como constatado por outros autores, como Teixeira (2015).

Em outra fala, uma das entrevistadas (GRE) citou que os gêneros recebidos, no âmbito da sua GRE, se encaixam como *in natura*, mas não como produtos orgânicos. Ela cita o fato de que se sabe que mesmo na agricultura familiar são utilizados agrotóxicos. No intuito de explicar essa ausência, uma das nutricionistas (GRE) menciona a falta de assistência aos agricultores, reafirmando a necessidade de dar suporte e de incentivar a

produção desses gêneros. A partir daí, segundo ela, é que poderiam aparecer esses projetos na chamada pública, e que mesmo se aparecerem, seria preciso pesar a questão financeira.

Outro limitante, de acordo com uma das nutricionistas (GRE), é a necessidade de melhora da estrutura das escolas. Segundo o relatado, algumas unidades escolares possuem apenas uma merendeira ou enfrentam falta de pessoal. Em sua fala, ela apontou para o fato de chegarem projetos nas escolas e esses projetos não acompanharem a quantidade de pessoal que atua nesses locais e a própria infraestrutura oferecida. Tudo isso, portanto, afeta a execução plena do que é planejado no PNAE.

Essa questão foi levantada por Meneses (2019), na qual, a partir de visitas e entrevistas, afirmou que há escolas onde a estrutura de refeitórios ainda é improvisada. A autora também apontou para um relatório do TCU, indicando uma precariedade em termos de materiais, como utensílios e equipamentos utilizados para a merenda na rede estadual e uma não adequada condição de higiene e conservação. Ainda em relação à estrutura, uma das nutricionistas (GRE) criticou a conversão de algumas escolas regulares em integrais sem a devida estruturação do ambiente. Nesses casos, a escola, que conta com um número alto de alunos, precisará de um grande número de refeições, de um espaço físico condizente e um quadro de pessoal adequado.

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: - A ausência de incentivos aos agricultores é uma questão crucial no desempenho das Entidades Executoras. Não se pode olhar para o processo, sem questionar as condições básicas pelas quais produzem e comercializam os agricultores. Nesse sentido, a SEDUC-PI deve buscar a integração e dialogar com outros setores de governo, buscando ações mais efetivas, uma vez que o êxito do PNAE também depende disso. Esse diálogo passa pela integração de outras unidades que compõem a SEDUC-PI e o Governo no âmbito das comissões de compra com a AF; - Incluir as escolas noturnas e rurais que ainda não compram da AF. Para tanto, buscar meios como: uso de algum espaço do governo ou cedido (temporariamente) para que os alimentos sejam entregues; entrega em alguma unidade escolar mais próxima; inclusão de uma equipe administrativa ou operacional para auxiliar nessa estratégia.

Processos de Monitoramento e Avaliação Internos

Segundo Draibe (2001), os processos de monitoramento e avaliação internos classificam-se em dois âmbitos: ações de monitoramento e ações de avaliação. No que tange ao monitoramento, avalia-se sua abrangência, agilidade para identificação de desvios no programa e capacidade de recomendação de correções. No âmbito da avaliação, discute-se a sua abrangência, os graus de participação, a efetividade em extrair lições, etc. Questões que envolvem esses processos estão pautadas na identificação da regularidade das ações de monitoramento e avaliação, os conteúdos e métodos empregados, e na socialização desses resultados.

A avaliação em maior grau é realizada pelo FNDE, que disponibiliza alguns dados da aquisição com a AF em seu site. O próprio FNDE, no entanto, ao trazer esses dados, informa que as prestações de conta ainda estão sob análise, sendo os dados passíveis de alteração. Segundo esses dados, a SEDUC-PI apresenta os seguintes resultados:

Quadro 2 – Desempenho da SEDUC-PI na compra com a AF

Ano	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percentual
2011	R\$ 21.294.600,00	R\$ 332.831,39	1,56%
2012	R\$ 20.345.436,00	R\$ 597.697,53	2,94%
2013	R\$ 21.106.059,20	R\$ 758.524,72	4%
2014	R\$ 16.595.238,00	R\$ 248.770,06	1%
2015	R\$ 37.123.330,40	R\$ 499.732,81	1%
2016	R\$ 15.319.720,61	R\$ 1.174.106,61	7,66%
2017	R\$ 28.439.518,40	R\$ 800.688,35	2,82%
2018	R\$ 28.517.670,80	R\$ 3.848.188,27	13,49%
2019	R\$ 29.886.908,40	R\$ 5.438.570,76	18,2%

Fonte: autor (2023).

As nutricionistas entrevistadas também foram questionadas sobre o alcance ou não da meta determinada pelo FNDE para a compra com a AF. Algumas respostas não convergiram: enquanto os servidores que atuam na SAE apontaram para um alcance da meta

mínima, as servidoras que atuam “na ponta” salientaram que houve uma melhoria considerável, mas que a meta ainda não foi plenamente alcançada.

Em relação ao alcance dos 30%, a gente consegue chegar perto, inclusive teve um ano que a nossa GRE foi a GRE de Teresina que teve maior percentual de compra da agricultura, porque tentamos realmente colocar os 30%. Agora é claro, as vezes não dá, porque como já falei, a questão da limitação dos produtos, que a gente não tem muita opção, mas a gente tenta chegar o mais próximo possível. (Nutricionista – GRE).

Sobre as modalidades de funcionamento das escolas, há uma discrepância em termos de execução da política de compra. Aquelas que são integrais são descritas como mais fáceis de alcançar a meta, tendo em vista o número de refeições e o montante de recursos. Nessas escolas, segundo uma das nutricionistas (GRE), há dois lanches e um almoço para utilizar com a compra da agricultura familiar. Já nas escolas regulares, há apenas um único lanche, o que dificulta a inserção de alguns produtos da AF. A nutricionista ilustra com a questão da sopa, que permite o uso de vegetais comprados na AF, mas que ao mesmo tempo, não é uma refeição com muita aceitabilidade pelos alunos, principalmente, devido ao clima de Teresina.

Quanto às escolas que funcionam somente no turno noite ou que estão localizadas na zona rural, a dificuldade de compra, segundo essa nutricionista (GRE), vem do próprio agricultor. Já foram pensadas formas de entrega durante o dia, no entanto, nesses espaços não há pessoal para receber diurnamente e os funcionários que atuam na prefeitura e utilizam do mesmo prédio não se responsabilizam pelo recebimento.

Identificou-se duas formas de monitoramento e avaliação internos: o acompanhamento in loco e a elaboração de consolidados do que as escolas receberam. O acompanhamento in loco é realizado pelas nutricionistas que atuam nas subcomissões regionais. Trata-se de um trabalho de visitas constantes às escolas e de acompanhamento do recebimento dos produtos, fiscalização e observação da qualidade.

No que tange aos consolidados, cada uma das subcomissões, a partir de suas nutricionistas, preenchem uma planilha com tudo aquilo que foi adquirido pelas escolas no período de dois meses. Com os dados reunidos, é feito o seu repasse para as nutricionistas que atuam na SAE, que reúnem toda a gama de informações e verificam como tem sido o percentual de compras com a AF. Portanto, antes de acontecerem as novas adesões (a cada

dois meses) há o repasse sobre os dados das aquisições e a SAE os analisa e verifica a questão do andamento do processo. Os seguintes dados, oriundos de uma das planilhas utilizadas pelas nutricionistas para acompanhamento e avaliação do processo de compra, mostram o desempenho de cada uma das GREs de Teresina em 2022:

Quadro 3 – Consolidado 2022 por GREs

GREs	Recurso recebido	Valor comprado da AF	% de compra com a AF
4º	1.720.334,00	383.477,10	22,29
19ª	1.447.138,00	360.118,02	24,88
20ª	2.438.834,00	628.533,10	25,77
21	2.135.834,00	417.258,78	19,54
Geral	7.742.140,00	1.789.387,00	23,11

Fonte: autor (2023).

Nesse sentido, a partir da análise, enumeram-se possíveis linhas de ações: É necessário atualizar o instrumento de monitoramento/avaliação, utilizando, por exemplo, softwares e recursos de Tecnologia da Informação (TI). Além disso, o instrumento de avaliação necessita explicitar causas, condicionantes, ações e os feedbacks gerados no que tange ao desempenho de cada uma das unidades escolares e respectivas regionais. Nesse sentido, o uso de instrumentos da Gestão Estratégica seria interessante, como matriz *swot*, diagrama de pareto, diagrama de causa e efeito, análise PESTEL, Benchmarking, etc.

Considerações finais

Essa dissertação buscou analisar a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina. Para tanto, empregou-se como base de análise as pesquisas anteriores sobre o PNAE e o modelo apresentado por Draibe (2001) sobre a avaliação da eficácia de políticas públicas.

Conforme visto, ainda que tenham havido melhorias, a meta de compra com a AF ainda não é alcançada em termos quantitativos pelas escolas da rede pública estadual de Teresina. Esse resultado é demonstrado pelos dados fornecidos pelo FNDE de 2011 a 2019

e pela própria planilha de monitoramento disponibilizada pela SEDUC-PI em relação ao ano de 2022.

A partir do relatado, percebeu-se que a rede pública estadual em Teresina possui algumas limitações no que tange aos sistemas e processos de implementação abordados por Draibe (2001). Cada uma dessas limitações e estratégias tomadas pela Entidade Executora foram sintetizadas na discussão dos resultados, bem como comparadas, dentro das possibilidades, com estudos anteriores sobre o PNAE. Deve-se ressaltar, contudo, que este trabalho não esgota a análise, apenas apresenta alguns dos pontos discutidos a partir das lentes daqueles que atuam na operacionalização do processo de chamada pública.

No que tange aos aspectos passíveis de ação pela SEDUC-PI, identificou-se uma necessidade de ampliação no número de nutricionistas que atuam nas GREs, uma vez que as atribuições são diversas, além da realidade das escolas diferir. Ainda em termos de sistema decisório, há uma lacuna de atuação de uma equipe multiprofissional juntamente ao PNAE, fornecendo competências relacionadas ao campo do direito, administração, conhecimentos agrários, etc. A contratação de uma equipe multiprofissional possibilitaria uma resolução mais rápida dos impasses que acontecem “na ponta” da operacionalização.

A pesquisa contribui em termos gerenciais, a partir da identificação de barreiras e estratégias, e apontando questões que possam ser introduzidas e discutidas na rotina de trabalho dos agentes que atuam na operacionalização do PNAE. Contribui em termos de discussão da realidade de Teresina, dado que não existem pesquisas focalizando a questão do PNAE e agricultura familiar no caso da cidade. Espera-se, portanto, fomentar a discussão sobre o assunto, abrindo espaço para ainda mais pesquisas. Quanto às limitações, destacam-se: dificuldade de acesso a alguns agentes que poderiam ser entrevistados; poucos estudos anteriores sobre a realidade de Teresina no PNAE, o que possibilitaria uma discussão ainda mais aprofundada; o receio de alguns entrevistados em apontar questões problemáticas acerca da operacionalização do PNAE.

Sugerem-se, portanto, trabalhos futuros que aprofundem a análise a partir da visão dos agricultores, entendendo suas principais demandas e insatisfações em relação ao processo de articulação e compra com o PNAE. Além disso, são necessárias pesquisas que analisem a atuação das instituições públicas que prestam assistência aos agricultores, no intuito de mapear as ações e analisá-las sob a ótica de contribuição ao PNAE.

Referências bibliográficas

BRASIL. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Lei 11.947, de 16 junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica. 2009.

BRASIL. **Lei nº 10.831 de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006.

CAMINHA, Denílson. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal do Piauí**: um estudo sobre os recursos destinados a agricultura familiar nos anos 2016-2018. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Piauí. 2019.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C.B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

FNDE. **Dados da Agricultura Familiar**. Acesso em 08 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. 2022.

FNDE. **Resolução 26/2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

FNDE. **Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública. 2020.

FNDE. **Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2020.

LIMA, Antônia. **Agricultores familiares do assentamento cansaçon, município de Cocal, Piauí**: um estudo de caso do desenvolvimento rural. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal do Piauí. 2019.

MACHADO et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciênc. saúde colet.** 23 (12) • dez 2018.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MENESES, M. **A Política de alimentação escolar no ensino médio da rede estadual do Piauí**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Piauí. 2019.

OLIVEIRA; FAGUNDES; TEIXEIRA. Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar segundo regiões brasileiras: uma revisão. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, e31610313346, 2021.

PEIXINHO, A. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva** 18(4), 2011.

PONCIANO, Edinalva. **Compras públicas sustentáveis da agricultura familiar**: um estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, da Universidade Federal de Uberlândia. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico, 2ª Ed., Novo Hamburgo – RS. 2013.

SANTOS, A. **Quando o agricultor não chega à escola**: programa nacional de alimentação escolar e agricultura familiar. Tese apresentada ao Programa de PósGraduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará – UFC. 2016.

SANTOS, F.; EVANGELISTA, A.; OLIVEIRA, A. Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais. **III Congresso em Desenvolvimento Social (Des)igualdades sociais e Desenvolvimento da Universidade Estadual de Montes Claros**. 2012.

SARAIVA, E.B et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.18, p.927-935, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA et al. Pensando a segurança e a soberania alimentar: análise da participação da agricultura familiar no PNAE em diferentes regiões do Brasil. **Revista De Estudos Sociais**, 22(44), 168-200 - 2020.

SILVA SA, Sara et al. A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais (Brasil). **Revista Espacios**. 2017.

TEIXEIRA, Rita. **O trabalho do Conselho de Alimentação Escolar no Piauí**: controle social, desenvolvimento e meio ambiente. Dissertação (mestrado). UFPI. 2015.

TROIAN, A.; CALDAS, N. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise de desempenho na execução dos recursos com a agricultura familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. 2018.

VIEIRA. **PNAE e agricultura familiar em Santa Maria/RS**: muitos os chamados, poucos os escolhidos. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Maria. 2014.