



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CLÁUDIO SAID BARROS DE SOUZA

**BARREIRAS E ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM
A AGRICULTURA FAMILIAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
EM TERESINA-PI**

TERESINA

2023

CLÁUDIO SAID BARROS DE SOUZA

**BARREIRAS E ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM
A AGRICULTURA FAMILIAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
EM TERESINA-PI**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho.

TERESINA

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

CLÁUDIO SAID BARROS DE SOUZA

**BARREIRAS E ESTRATÉGIAS PARA A GESTÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM
A AGRICULTURA FAMILIAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
EM TERESINA-PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador:

Aprovado em ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento (UFPI)
Orientador

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)
Examinador Interno ao Programa e Externo à UFPI

Prof. Dr. Maurício Mendes Boavista de Castro (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi fruto de contribuições diversas. Gostaria de expressar o meu sincero agradecimento aos meus familiares (Maria da Conceição, Cláudio Alberto, Cláudia Cintia e Nayhd Barros) por todo apoio fornecido. Agradeço à minha namorada, Lara Luiza, por ter sido tão presente e pelo apoio dado incondicionalmente. Agradeço à Simone e à Talita, pela abertura na SEDUC-PI à pesquisa, e a toda equipe que atua na SAE, 4ª GRE, 19ª GRE, 20ª GRE, 21ª GRE e à direção da Escola Maria do Carmo Reverdosa (em nome principalmente do Professor Alúísio). Agradeço especialmente ao meu orientador, Denis Barros, por ter aceito integrar o trabalho e por ter sugerido o tema do PNAE. Agradeço também aos membros das bancas de qualificação e defesa pela oportunidade de apresentação do trabalho e as contribuições fornecidas.

RESUMO

SOUZA, C. S. **Barreiras e estratégias para a gestão das compras do PNAE com a agricultura familiar na rede pública estadual de educação em Teresina-PI**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.

Com a promulgação da Lei 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE adotou novas diretrizes que enfatizam o desenvolvimento sustentável, local e inclusivo. Para tanto, a lei estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE às Entidades Executoras (EEx) deveriam ser direcionados para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Nesse sentido, 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. 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 seis 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; e com os estudos acerca do PNAE no Piauí. Os resultados evidenciaram que a meta de compra de 30% ainda não tem sido alcançada plenamente pela SEDUC-PI e que há a presença de barreiras nas categorias abordadas por Draibe (2001). Pode-se apontar espaços de melhorias, por exemplo, em termos de composição das equipes que atuam no PNAE, no aperfeiçoamento das ações de publicização, na ampliação das ações de capacitação interna, no reforço à articulação com os agricultores e instituições parceiras e no aperfeiçoamento das formas de avaliação e monitoramento internos. Por outro lado, é preciso olhar para o problema como um todo, questionando também a participação do poder público e de órgãos de agricultura na prestação da devida assistência e subsídio para esses grupos.

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

ABSTRACT

SOUZA, C. S. **Barreiras e estratégias para a gestão das compras do PNAE com a agricultura familiar na rede pública estadual de educação em Teresina-PI.** 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.

With the promulgation of Law 11.947/2009, the National School Feeding Program (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) adopted new guidelines emphasizing sustainable, local, and inclusive development. Accordingly, the law stipulated that at least 30% of the funds allocated from the National Fund for Education Development (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) to the Implementing Entities (Entidades Executoras - EEx) should be directed towards the purchase of food from family farming. In this context, this dissertation analyzes the perception of local PNAE managers regarding the effectiveness of purchases from family farming in the state education network in Teresina. The study is descriptive and qualitative in nature, based on the methodology for evaluating the effectiveness of public policies, as proposed by Draibe in 2001. Data analysis employs content analysis assisted by Atlas TI, focusing on six categories: decision-making and managerial systems; disclosure and communication processes; selection processes; training processes; logistics systems; and internal monitoring and evaluation. The aim is 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 FNDE data, shows unsatisfactory performance in achieving the 30% target for purchasing from family farming. The results revealed that the 30% purchasing target has not been fully achieved by SEDUC-PI and that there are barriers in the categories addressed by Draibe (2001). Areas for improvement include team composition in PNAE, enhancing publicization actions, expanding internal training initiatives, strengthening collaboration with farmers and partner institutions, and refining internal evaluation and monitoring methods. On the other hand, it is essential to consider the issue comprehensively, questioning the involvement of the public authorities and agricultural agencies in providing adequate assistance and subsidies to these groups.

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

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Subprocessos das aquisições do PNAE com a AF	19
Figura 2 - Pressupostos alcançados (ou superados) nos estudos sobre implementação	30
Figura 3 - Organograma UGIE/SEDUC-PI.....	40
Figura 4 - Características dos grupos operacionais	41
Figura 5 - Reunião entre os servidores da SEDUC-PI que atuam no PNAE e representantes da Secretaria de Agricultura – 06/03/2023	43
Figura 6 - Sugestões de linhas de ação Sistema Gerencial e Decisório	86
Figura 7 - Sugestões de linhas de ação Processos de Divulgação e Informação.....	87
Figura 8 - Sugestões de linhas de ação Processos de Seleção de Agentes e Beneficiários.....	88
Figura 9 - Sugestões de linhas de ação Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários	89
Figura 10 - Sugestões de linhas de ação Sistemas Logísticos e Operacionais	90
Figura 11 - Sugestões de linhas de ação Processos Monitoramento e Avaliação Internos.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos gerais do vínculo entre AF e PNAE/Lei 11.947/2009	18
Quadro 2 - Participantes do PNAE, de acordo com a Lei 11.947/2009	22
Quadro 3 - Síntese dos estudos sobre PNAE no Piauí de 2015-2020.....	25
Quadro 4 - Pesquisas sobre PNAE e Agricultura Familiar no Piauí	26
Quadro 5 - Sistemas e subprocessos do Modelo de Anatomia do Processo Geral de Implementação.....	31
Quadro 6 - Indicadores de eficácia de avaliação de programas	32
Quadro 7 - Gerências Regionais de Ensino do Piauí (2018).....	33
Quadro 8 - Análise documental	36
Quadro 9 - Percurso analítico	37
Quadro 10 - N° de escolas e nutricionistas por GRE/SEDUC	46
Quadro 11 - Síntese da Avaliação do Sistema Gerencial e Decisório	49
Quadro 12 - Síntese dos Processos de Divulgação e Informação.....	54
Quadro 13 - Associações da AF fornecedoras para o PNAE.....	60
Quadro 14 - Síntese dos Processos de Seleção - Agentes e Beneficiários.....	64
Quadro 15 - Síntese dos Processos de Capacitação – Agentes e Beneficiários	68
Quadro 16 - Evolução do per capita entre 2017 e 2023.....	73
Quadro 17 - Síntese dos Sistemas Logísticos e Operacionais	77
Quadro 18 - Desempenho da SEDUC-PI na compra com a AF.....	78
Quadro 19 - Consolidado 2022 por GREs	82
Quadro 20 - Produtos fornecidos para cada GRE e o custo de aquisição total	82
Quadro 21 - Síntese dos Processos de Monitoramento e Avaliação Internos	85

LISTA E SIGLAS

AF – Agricultura Familiar
ASPROVERDE – Associação dos pequenos agricultores rurais do Povoado Ave Verde
BME – Burocratas de Médio Escalão
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CATNG – Coordenação de Apoio Técnico ao Núcleo Gestor
CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
CGU – Controladoria Geral da União
CME – Campanha de Merenda Escolar
CNA – Comissão Nacional de Alimentação
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
DOC – Documento de Ordem de Crédito
EEx – Entidade Executora
EMATER – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGE – Gerência de Gestão Escolar
GRE – Gerência Regional de Educação
GRU – Guia de Recolhimento da União
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPI – Instituto Federal do Piauí
InSan – Insegurança Alimentar e Nutricional
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAE – Setor de Supervisão da Alimentação Escolar
SAF – Secretaria de Estado da Agricultura Familiar
SEDUC-PI – Secretaria de Estado da Educação do Piauí
SEFAZ PI – Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Piauí
SigPC – Sistema de Gestão de Contas
TCU – Tribunal de Contas da União
TED – Transferência Eletrônica Disponível

UEx – Unidade Executora

UFPA – Unidade Familiar de Produção Agrária

UGIE – Unidade de Gestão e Inspeção Escolar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	12
2.1 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE	12
2.2 O PNAE E A SUA INTERFACE COM A AGRICULTURA FAMILIAR	16
2.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE NO BRASIL E NO PIAUÍ	22
2.3.1 MODALIDADES DE GESTÃO E PARTICIPANTES DO PNAE	22
2.3.2 TRABALHOS SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE NO BRASIL E PIAUÍ	23
2.4 ABORDAGENS DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.5 A REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ	32
3 MÉTODO	34
3.1 CLASSIFICAÇÃO	34
3.2 LOCAL DA PESQUISA	34
3.3 AMOSTRAGEM E SUJEITOS DA PESQUISA	35
3.4 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	35
3.5 FERRAMENTAS DE ANÁLISE	37
4 BARREIRAS E ESTRATÉGIAS À GESTÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM A AGRICULTURA FAMILIAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL EM TERESINA	39
4.1 SISTEMA GERENCIAL E DECISÓRIO	39
4.2 PROCESSOS DE DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO	49
4.3 PROCESSOS DE SELEÇÃO DE AGENTES IMPLEMENTADORES E OU DE BENEFICIÁRIOS	54
4.4 PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO DE AGENTES E BENEFICIÁRIOS	65
4.5 SISTEMAS LOGÍSTICOS E OPERACIONAIS	69
4.6 PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	95
APÊNDICE 1: ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – NUTRICIONISTAS SAE E GRES	100

APÊNDICE 2: ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – DIRETOR ESCOLAR	102
APÊNDICE 3: PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO	103
ANEXO 1: AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL – SEDUC	119
ANEXO 2: TCLE	121

1 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 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Vilela *et al.* (2022) destacaram que as compras de alimentos provenientes da agricultura familiar são uma questão recente e que envolve arranjos institucionais complexos. Da mesma forma, Troian e Caldas (2018), Oliveira, Fagundes e Siqueira (2021) e Machado *et al.* (2018) ressaltaram a baixa efetividade das compras com agricultores familiares em gestões descentralizadas do PNAE e enfatizaram a necessidade de compreender as dificuldades envolvidas.

Em outros estudos, também focados em compreender nuances da operacionalização do PNAE, destacam-se as seguintes conclusões: os desafios de execução do PNAE nos grandes municípios dependem de esforços integrados entre os entes federativos, visando, assim, atender demandas dos empreendimentos da AF (SANTOS; EVANGELISTA; OLIVEIRA, 2012); desigualdades socioeconômicas, culturais e ambientais vivenciadas em cada região influem no não alcance da meta exigida pelo Art. 14 da Lei 11.947/2009 (OLIVEIRA; FAGUNDES; SIQUEIRA, 2021; SILVA ET AL., 2020; SANTOS, 2016); há a necessidade de maior regulamentação, controle e assistência na modalidade descentralizada do PNAE (MACHADO ET AL., 2018).

Em relação à implementação do PNAE no Piauí, destacam-se quatro estudos ao nível de pós-graduação *stricto sensu* (2015 a 2020): Teixeira (2015), Meneses (2019), Caminha (2019) e Sobreira (2020). Destes, destaca-se Teixeira (2015) que, a partir de uma abordagem centrada no controle social, analisou a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) do município de Teresina e do Estado do Piauí em relação ao sucesso na operacionalização do PNAE. Seus achados abrem margem para novos estudos sobre o PNAE no Piauí, dada a constatação de claras diferenças na execução do Programa entre o Estado do Piauí e o Município de Teresina. No município, de acordo com a autora, adota-se uma gestão do tipo centralizada, facilitando a execução correta do PNAE; enquanto no Estado, adota-se uma gestão escolarizada, dificultando 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.

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 o intuito de contribuir com as pesquisas acerca da implementação descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e com os estudos sobre o PNAE no Piauí, é proposta a seguinte questão norteadora: **como os gestores locais avaliam a eficácia do processo de compra do PNAE com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina?**

Tem-se como objetivo geral **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**. No que tange 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.

Para consecução do objetivo, 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.

A partir do proposto, pretende-se 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. Ademais, espera-se que o trabalho forneça evidências em torno da melhor operacionalização do PNAE no Piauí, bem como possam gerar direcionamentos úteis para outras EEx.

O trabalho se justifica, teoricamente, como forma de discutir nuances sobre a implementação de políticas públicas que, segundo Lotta, Pires e Oliveira (2014), trata-se de uma etapa ainda pouco trabalhada na literatura. Ressalta-se também o fato de as pesquisas sobre o PNAE e agricultura familiar no Piauí enfatizarem, principalmente, casos de municípios e instituições federais que possuem gestões do tipo centralizada, deixando uma lacuna em relação à modalidade escolarizada.

Do ponto de vista prático, a pesquisa se justifica por discutir estratégias e obstáculos em torno das compras do PNAE com a agricultura familiar, buscando entender, dentro dessa dinâmica, os papéis e percepções dos gestores que atuam intermediando localmente o programa. Dessa forma, pretende-se sugerir direcionamentos que contribuam para melhor compreensão e operacionalização das compras entre as Entidades Executoras e os agricultores familiares e, conseqüentemente, para o cumprimento da meta e diretrizes estabelecidas na Lei 11.947/2009.

Este trabalho está estruturado em seis seções. Nesta, como já citado, são apresentados os aspectos introdutórios. Na sequência, abordam-se os tópicos referentes ao PNAE no Brasil e Piauí e sobre a literatura de implementação e avaliação de políticas públicas. Posteriormente, são abordados os procedimentos metodológicos. Por fim, são discutidos os resultados e tecidas as considerações finais.

2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

2.1 A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

A criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE foi motivada por uma série de eventos, destacando-se o papel essencial do nutrólogo Josué de Castro (BALEM, 2015; COSTA, 2004). Nas décadas de 1930 e 1940, Josué realizou pesquisas alimentares em vários estados do Brasil, revelando a precariedade da alimentação dos trabalhadores e da população em geral (PEIXINHO, 2013). Além disso, ele foi um dos membros da Comissão Nacional de Alimentação - CNA, que teve um papel fundamental na criação posterior da Campanha de Merenda Escolar - CME, em 1955.

A CME, considerada o “embrião” do atual PNAE (que teve seu nome alterado em 1956 para Campanha Nacional de Merenda Escolar - CNME) resultou também de acordos de cooperação internacionais assumidos pelo Brasil (VASCONCELOS, 2013). Esses acordos mantiveram-se até a década de 70, representando os principais meios de manutenção das campanhas de alimentação. Por essa razão, Silva (2019) denomina esse período de “institucionalização subordinada”. Segundo o autor, tais questões influenciaram aspectos culturais da alimentação dos brasileiros, numa espécie de “colonização” alimentar, demonstrando os claros interesses mercadológicos e de expansão para além da ajuda solidária (BALEM, 2015).

Na metade da década de 60, o programa alterou novamente sua nomenclatura, passando a se chamar “Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE”. Além disso, nesse mesmo período, a participação de entidades internacionais diminuiu gradativamente, o que trouxe grandes dificuldades para o atingimento das metas do governo federal, bem como exigiu a definição de novas estratégias de abastecimento (SILVA, 2019). Sobre esse período, mais propriamente dos anos de 1967 a 1972, destaca-se uma situação de limitação e distribuição desigual dos recursos (STEFANINI, 1998).

Na década de 70, a maior parte dos alimentos passou a ser adquirida de produtores nacionais, sendo os produtos formulados (como sopa e mingau), oriundos das indústrias alimentícias, preponderantes na cesta de produtos da alimentação escolar (PEIXINHO, 2013). Dentre as razões, destaca-se a manutenção, ainda nos anos 60, de uma estreita relação entre os governos militares e o setor empresarial agrícola, favorecendo a formação de um complexo agroindustrial no país e, por conseguinte, gerando um crescimento no número de empresas nacionais fornecedoras (PEIXINHO, 2013). Contudo, esse aumento esteve permeado pela

criação de cartéis, favorecidos pela adoção por parte da União de uma estrutura centralizada de compras; e não impediu que o fornecimento dos alimentos acontecesse sem o devido controle nutricional e sem a consideração das questões sociais do programa (SILVA, 2019).

É durante essa segunda fase do PNAE, mais propriamente em 1972, que há adoção da nomenclatura Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a qual permanece até os dias atuais. Em relação às distinções entre os dois primeiros momentos, destaca-se, especialmente, a passagem do fornecimento de merenda dos países estrangeiros aos grupos empresariais brasileiros. Silva (2019) denomina a segunda fase do PNAE como “centralização concentrada”, dado o fato de pequenos grupos dominarem o fornecimento de merenda escolar, numa espécie de oligopolização de indústrias brasileiras fornecedoras, procedente, principalmente, da centralização das compras pela União.

Em paralelo a esse momento, o país vivenciou debates acerca da descentralização de políticas sociais, os quais resvalaram no arcabouço institucional do PNAE. Durante os anos de 1994 a 2009, o programa passou por inúmeras mudanças importantes e decisivas, oriundas da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de outros normativos. Em resumo, essas mudanças estiveram relacionadas à descentralização do processo de compra e a uma maior abrangência do programa. Silva (2019), baseando-se nesses acontecimentos, entende esse período como a terceira fase do PNAE, denominando-a de “descentralização federativa”.

A Constituição de 1988, em seu inciso VII e artigo 208, alçou a alimentação escolar a um direito de todos os estudantes de ensino fundamental da rede pública e um dever dos governantes de nível federal, estadual e municipal. Apesar disso, foi somente em 1994 que, por meio da Lei nº 8.913/94, possibilitou-se a descentralização da operacionalização do programa (SILVA, 2019; PEIXINHO, 2013). Na concepção de Peixinho (2013), esse foi um dos avanços mais importantes do PNAE, uma vez que propiciou a racionalização da logística e dos custos de distribuição dos alimentos e viabilizou uma adequação da alimentação ofertada aos padrões e hábitos culturais locais.

No ano de 1997, já durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE é extinta e suas funções são incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Lei nº 9.649/1998) (SILVA, 2019; FNDE, 2022). Em 1994, com a Lei nº 8.913/94 que instituiu a descentralização do PNAE, a transferência de recursos aos municípios, secretarias estaduais de educação e Distrito Federal passou a se dar por meio da celebração de convênios. Mais tarde, em 1998, através da Medida Provisória nº 1.784, eliminou-se o convênio, tornando automático o repasse de verbas aos municípios e secretarias estaduais de educação.

Ao longo do governo Lula, o PNAE obteve progressos significativos, incluindo o estímulo à ampliação e fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar no controle social, bem como estratégias relacionadas à atuação dos nutricionistas como "responsáveis técnicos". Nesse último caso, a autora destaca a inserção de um nutricionista na coordenação geral do programa, em 2003; o aumento no número de nutricionistas nos municípios e estados brasileiros; e as estratégias do "Fome Zero", que contribuíram na aproximação da alimentação escolar à dimensão de prática pedagógica e de ação educativa (PEIXINHO, 2013).

A quarta fase do PNAE, denominada de "descentralização desconcentrada", nasce em 2009, e tem como momento mais representativo, a promulgação naquele ano, da lei 11.947, considerada uma "verdadeira virada institucional" para o programa. Essa lei nasceu de discussões que se efetivaram em diferentes âmbitos, passando pelo Congresso Nacional, FNDE, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Controladoria Geral da União – CGU, Ministério Público, dentre outros órgãos; além disso, reforçou o perfil intersetorial do PNAE (SILVA, 2019).

Segundo Peixinho (2013), houve uma intensa participação da sociedade civil na elaboração do dispositivo, especialmente, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea. Nessa nova fase do PNAE destacam-se diversos avanços institucionais, sendo exemplos: o fato de a lei 11.947/2009 abordar não só as particularidades do PNAE, mas de tratar do tema "alimentação escolar"; a universalização do PNAE para todos os níveis da educação básica (do ensino infantil ao ensino médio, e ensino de jovens e adultos - EJA); o fortalecimento da participação da comunidade no controle social das ações dos estados e municípios; a previsão ao desenvolvimento sustentável, a partir do incentivo à aquisição de alimentos de agricultores familiares locais (determinação de um percentual mínimo de 30% para compras com a AF); a prioridade dada aos assentamentos da reforma agrária, às comunidades tradicionais, indígenas e às comunidades quilombolas e; a priorização da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agro ecológicos.

Outra mudança trazida pela lei 11.947/2009 foi a dispensa de licitação e o uso da chamada pública, tema normatizado pelo FNDE por meio da Resolução nº 38/2009 (PEIXINHO, 2013). Segundo o art. 21 desta resolução, ficou estabelecido que as EEx devem publicar suas demandas de aquisição de gêneros alimentícios por meio de chamada pública em jornais de circulação local (regional, estadual ou nacional), quando houver, além de divulgar em seu site institucional (FNDE, 2009).

O uso da chamada pública visou reduzir possíveis barreiras para a inserção dos agricultores familiares no PNAE. Sobre o valor limite de compra para os agricultores, houve uma mudança em 2013: inicialmente, limitava-se a 9 mil reais por ano; depois foi elevado para 20 mil reais anuais (atualmente 40 mil reais, com a Resolução nº 21/2021). Essa mudança, segundo Silva (2019), atendeu aos interesses das diversas partes envolvidas no programa, como o FNDE, gestores municipais e cooperativas e organizações de agricultores familiares. No entanto, não trouxe apenas benefícios, pois dificultou a participação de agricultores com menor poder de barganha ou capacidade de organização. Segundo o FNDE (2021), com a mudança mais recente para 40 mil anuais, os agricultores familiares poderão planejar a produção de modo mais ajustado aos seus custos atuais e, além disso, terão maior interesse em participar do programa, beneficiando as EEx.

Conforme Amorim, Júnior e Bandoni (2020), verificou-se uma progressão em termos de recursos investidos (considerando o número de estudantes atendidos) no PNAE de 2009 até 2020, contudo, a última correção do valor da per capita diária foi em 2017, ficando entre R\$ 0,32 e R\$ 2,00. Devido ao valor limitado do repasse do PNAE, é prevista a complementação pelos governos estaduais e municipais. No entanto, de acordo com os autores, esse fator enfraquece a implementação do programa, pois as desigualdades econômicas, sociais e regionais afetam diretamente a capacidade das esferas estaduais e municipais de complementarem o valor transferido pelo PNAE, resultando em disparidades na execução.

Em meio a um contexto de desigualdades, a crise social e sanitária da COVID-19 apresentou desafios ainda maiores para a implementação do PNAE no Brasil. Com as escolas públicas fechadas devido à pandemia, a continuidade do programa foi afetada. De acordo com Amorim, Júnior e Bandoni (2020), até o momento da suspensão das aulas presenciais, o FNDE não havia estabelecido diretrizes para a operacionalização do PNAE em situações de ensino à distância.

Essa situação, de acordo com Gurgel *et al.* (2020), deixou um grande contingente de alunos sem acesso às refeições diárias fornecidas pelo PNAE, contribuindo para a Insegurança Alimentar e Nutricional - InSan de muitos dos escolares e seus familiares. A primeira medida do Governo Federal foi a publicação da Lei nº 13.987, em abril de 2020, cerca de um mês após a declaração de estado de pandemia pela Organização Mundial de Saúde – OMS. Resumidamente, o dispositivo alterou a Lei 11.947/2009, permitindo, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Dois dias após a

publicação da Lei, o FNDE, por meio da Resolução nº 2/2020, dispôs sobre a execução do PNAE durante a calamidade pública, fornecendo também uma cartilha para orientação dos gestores.

Ainda com base em Gurgel et al. (2020), 23 estados brasileiros desenvolveram ações ainda no primeiro semestre de 2020. A maior parte deles, 14, distribuíram kits alimentícios, e uma menor parte, oito, adotaram o pagamento de auxílios financeiros. Somente três capitais - Manaus, Porto Velho e Florianópolis – adotaram simultaneamente os dois tipos de ações. Segundo os autores, tanto no modelo de auxílio financeiro quanto na distribuição dos kits houve recortes para estudantes de famílias em situação de extrema pobreza, utilizando-se do Cadastro Único como fonte de informações.

Nesse sentido, o período de pandemia pôde ser visto como “preocupante” em relação à operacionalização do PNAE (Gurgel et al., 2020; AMORIM; JÚNIOR; BANDONI, 2020). O recorte dos beneficiários contrapôs um dos maiores avanços e uma das mais importantes diretrizes do programa, a universalidade no atendimento. Como destaca Amorim, Júnior e Bandoni (2020), a Resolução nº 2/2020 do FNDE deu total autonomia às EEx para definirem os critérios de elegibilidade na distribuição dos kits alimentícios – posicionamento necessário por conta das circunstâncias – mas que abdicou do caráter universal do programa.

2.2 O PNAE e a sua interface com a agricultura familiar

A agricultura familiar é, no Brasil, a maior produtora de alimentos consumidos pela população brasileira, sendo constituída, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2019), por “pequenos produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores”. Dentre os alimentos produzidos por esta categoria, destacam-se, principalmente, o milho, a mandioca, arroz, feijão, ovinos, caprinos, café, trigo, etc.

De acordo com a Lei nº 11.326/2006, em seu art. 3º, agricultor familiar e empreendedor familiar rural são aqueles que praticam atividades no meio rural e que, simultaneamente, atendem aos seguintes requisitos: não deter área maior que quatro módulos fiscais; utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família; ter percentual mínimo da renda familiar originada do estabelecimento rural; dirigir o estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Por outro lado, Ploeg (2014) destaca o papel de contraposição da agricultura familiar ao modelo burocrático, aos protocolos formalizados e à lógica industrial dominante. Segundo

o autor, a definição da agricultura familiar não está atrelada apenas ao tamanho do estabelecimento e à escala de produção, mas principalmente ao modo como as pessoas vivem e cultivam. Vale, portanto, destacar as dez qualidades da AF enumeradas por Ploeg (2014): controle sobre os principais recursos utilizados em seu estabelecimento, incluindo terras, animais, cultivos, casas, construções, maquinário, e o próprio *know how* para uso e combinação deles; o estabelecimento familiar é o local onde os membros da família investem a maior parte de sua força de trabalho, portanto, um lugar de autoemprego e progresso; há uma relação de nexo entre o estabelecimento e a família, o primeiro satisfaz múltiplas necessidades do segundo, e o segundo gerencia as limitações e potencialidades do primeiro; os estabelecimentos familiares fornecem à família agricultora uma fatia ou a totalidade dos alimentos consumidos e da renda; os estabelecimentos familiares são resultados de um fluxo que une passado, presente e futuro; os estabelecimentos são locais em que o conhecimento é compartilhado pelas gerações; os estabelecimentos são lugares no qual a cultura é vivenciada e preservada; a família e o estabelecimento integram a economia rural, isto é, há uma relação de vínculo à localidade em que estão inseridos; a relação entre o estabelecimento familiar e a natureza não é de contraposição, ou seja, as práticas desenvolvidas não trazem prejuízos à beleza e integridade das paisagens.

Segundo o Anuário Estatístico da Agricultura Familiar de 2023 (CONTAG, 2023), o Piauí conta com uma população em domicílio rural de 34% em relação ao total de domicílios. No que concerne ao número de estabelecimentos agropecuários (até 2017), no Piauí, 48.355 não eram classificados como agricultura familiar; e 197.246 classificavam-se como de agricultura familiar. Ainda sobre o estado do Piauí (dados 2017), somente 3% dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar possuíam acesso à orientação técnica (menor percentual em comparação com os outros estados brasileiros); e pelo menos 46% dos estabelecimentos não detinham conhecimento em leitura e escrita.

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.

Os aspectos básicos desse vínculo são resumidos no quadro 1:

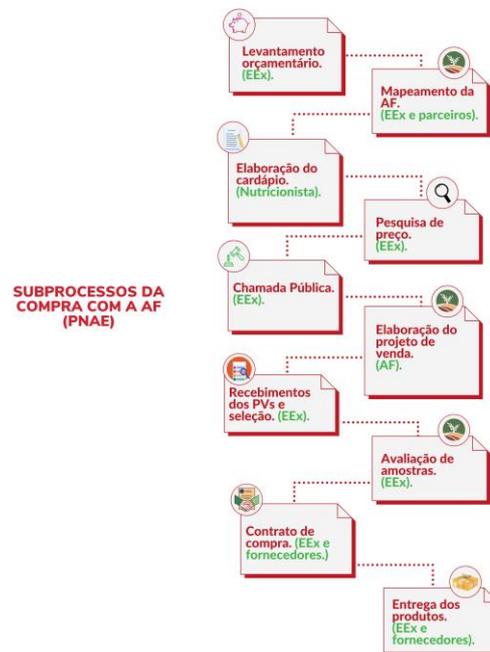
Quadro 1 - Aspectos gerais do vínculo entre AF e PNAE/Lei 11.947/2009

Marco Legal e dispositivos concernentes:	Lei 11.947/2009, Art. 14.; Resolução CD/FNDE nº 06, de 2020.
Percentual obrigatório de compra:	30% do total de recursos repassados pelo FNDE. Nesse caso, não são considerados os valores complementados pela esfera estadual e municipal. Apesar da lei abordar os 30%, até 100% dos recursos poderão ser utilizados.
Público e priorização:	Agricultor familiar, empreendedor familiar rural ou suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Os agricultores familiares podem participar de forma individual ou organizados em grupos informais – com a DAP física –, ou por meio de suas organizações formais (associações e cooperativas) – com a DAP jurídica.
Procedimentos para aquisição:	Poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal.
Objetivo:	Oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional.
Entidades que realizam as compras:	Entidades Executoras – EEx (Secretarias de estado da educação; Prefeituras; Escolas Federais).
Formatos da compra:	Centralizadas ou descentralizadas.
Dispensa da obrigatoriedade de compra:	I – Impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II – Inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e III – Condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 33 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.

Fonte: Autor, com base na Lei 11.947/2009 (2022).

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 (que podem ser executados separadamente ou concomitantemente), englobando tanto ações de cunho interno quanto externo. As etapas estão dispostas na figura 1:

Figura 1 - Subprocessos das aquisições do PNAE com a AF



Fonte: Autor (2022).

Segundo o exposto, o processo inicia com o levantamento orçamentário por parte das entidades executoras. Esse levantamento precisa anteceder o início do ano letivo e deve acompanhar a definição de um percentual de compras com a agricultura familiar. 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. O mapeamento a ser realizado deverá conter, ao menos, uma discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita. 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.

O quarto passo engloba a definição prévia dos preços de aquisição junto à AF. Uma vez definidos, esses valores precisam constar na Chamada Pública, procedimento administrativo que visa à seleção das propostas de aquisição dos gêneros alimentícios e que tem como base as estratégias de compras públicas sustentáveis. Vale ressaltar, também, que os preços definidos devem estar de acordo com aqueles que são praticados no mercado, e que

por serem definidos de modo prévio, requerem a utilização da ferramenta de pesquisa de preço.

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. A definição do método de pesquisa de preço poderá ser feita com apoio do CAE, de universidades, ou de outras instituições de cunho técnico. O preço final dos produtos será baseado no cálculo da média em no mínimo três mercados de âmbito local e acrescidos dos insumos detalhados na Chamada Pública. A ordem de prioridade geográfica utilizada para a pesquisa de preço deverá ser local, territorial, estadual e nacional.

A chamada pública é o quinto passo e se trata do procedimento adotado quando dispensado o processo licitatório. De acordo com o FNDE (2016), a chamada pública atende mais eficazmente as especificidades das compras com a agricultura familiar, contribuindo assim com o cumprimento das diretrizes enumeradas pela Lei 11.947/2009. Poderão ser realizadas mais de uma chamada pública por ano, bem como ela poderá ter mais de um ano civil de validade, fatores que dependerão do melhor atendimento do processo de aquisição com a AF.

As chamadas públicas para a aquisição de produtos da AF poderão contemplar os produtos orgânicos e/ou agroecológicos, que inclusive são categorias priorizadas, conforme Resolução nº 06/2020 do FNDE. De acordo com uma cartilha do FNDE que trata desses tipos de produtos, os sistemas de produção de base agroecológica são aqueles em que as tecnologias empregadas respeitam a natureza, e no qual há a manutenção dos princípios produtivos independente de interesses relacionados ao mercado consumidor. Os sistemas de produção orgânicos são aqueles em que não são empregados fertilizantes sintéticos de alta solubilidade, agrotóxicos, reguladores de crescimento e aditivos para a alimentação animal compostos sinteticamente. O objetivo da agricultura orgânica é produzir um alimento sadio, atendendo as expectativas do consumidor, ainda que haja a necessidade de abastecimento contínuo.

O sexto passo trata-se da elaboração do projeto de venda, sendo de responsabilidade dos agricultores familiares ou suas organizações. Esse documento serve para formalizar o interesse dos agricultores em fornecer os alimentos para o PNAE e, portanto, deve estar de acordo com as condições expostas na Chamada Pública. 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. No caso das secretarias estaduais, que possuem uma abrangência maior, os projetos poderão ser separados de acordo com os locais onde se localizam as escolas beneficiárias das chamadas. 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. Os critérios de avaliação serão: atendimento das especificações constantes na chamada pública; presença de certificação sanitária, quando houver exigência; atendimento ao teste de amostra. O penúltimo passo é a realização do contrato de compra, no qual será formalizado legalmente o compromisso entre as duas partes envolvidas. As regras que embasam esses contratos são oriundas da Lei de Licitações e Contratos (nº 8.666/1993). Por fim, há a entrega dos produtos, acompanhada pela assinatura do termo de recebimento e emissão dos documentos fiscais.

No ano de 2020, através da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 (alterada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020), foram feitas algumas alterações nos processos de aquisição de alimentos pelo PNAE. Com esse novo dispositivo, em seu artigo 29, estabeleceu-se que o percentual não adquirido da AF será avaliado quando da prestação de contas e deverá ser devolvido. Por exemplo, caso a EEx tenha aplicado apenas 20% do valor recebido, os 10% que não completaram a meta mínima deverão ser devolvidos ao FNDE por meio de pagamento de Guia de Recolhimento da União (GRU), Transferência Eletrônica Disponível (TED) ou Documento de Ordem de Crédito (DOC).

2.3 A operacionalização do PNAE no Brasil e no Piauí

2.3.1 Modalidades de gestão e participantes do PNAE

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, as quais estão sintetizadas no quadro 2:

Quadro 2 - Participantes do PNAE, de acordo com a Lei 11.947/2009

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Autarquia vinculada ao MEC, responsável pela coordenação do PNAE, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros.
EEx – Entidade Executora	Secretarias de Estado da Educação – Seduc, Prefeituras Municipais e escolas federais, como responsáveis pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, pela prestação de contas do Programa, pela oferta de alimentação nas escolas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os alunos matriculados.
UEx – Unidade Executora	Entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada.
CAE – Conselho de Alimentação Escolar	Órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Fonte: Brasil (2020).

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, também conhecido como modelo escolarizado, 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: em primeiro lugar, fornecer a estrutura necessária para a realização do processo licitatório; em segundo lugar, garantir a ordenação das despesas, bem como gerenciar e executar os contratos administrativos; em terceiro lugar, controlar o estoque e armazenamento dos alimentos adquiridos; e, por fim, prestar contas e realizar quaisquer outros atos relacionados à utilização correta dos recursos financeiros (BRASIL, 2020).

2.3.2 Trabalhos sobre a operacionalização do PNAE no Brasil e Piauí

Dentre os estudos recentes que avaliam a operacionalização das compras com a AF no Brasil, destacam-se Saraiva *et al.* (2013), Bonduki e Palotti (2021), Troian e Caldas (2018), Oliveira, Fagundes e Siqueira (2021), Machado *et al.* (2018), Baraldi, Bicalho e Slater (2021), Silva *et al.* (2020).

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.

Bonduki e Palotti (2021) analisaram o PNAE no que tange à distribuição vertical de autoridade e à capacidade de coordenação federal. De acordo com os autores, dentre os anos de 2011 a 2014, houve uma crescente adequação dos municípios à Lei 11.947/2009. No entanto, o atingimento dos objetivos exige uma reorganização do processo de descentralização, embasada na reformulação dos papéis e contrapartidas dos níveis federal, estadual e municipal. Além disso, é necessária uma atuação coordenada e cooperada desses entes, sem reproduzir uma uniformização incompatível com as diversidades locais brasileiras.

Troian e Caldas (2018) analisaram os investimentos na aquisição de produtos alimentares da agricultura familiar destinados à alimentação escolar no período entre 2011 e 2014. Os autores verificaram uma crescente participação dos municípios não acompanhada de um amplo atingimento da meta estabelecida na Lei 11.947/2009. Nesse cenário, os municípios

demonstraram maior eficiência na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar se comparados às Secretarias Estaduais de Educação. Os autores, portanto, sugeriram a realização de estudos locais e a avaliação das razões que levam as Secretarias Estaduais de Educação a apresentarem desempenho insuficiente nas operações com a agricultura familiar.

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.

Baraldi, Bicalho e Slater (2021) avaliaram o alcance e a trajetória brasileira (2010 a 2016), bem como os fatores de influência, da meta de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As autoras constataram que nas regiões onde houve maior financiamento governamental para a agricultura familiar, os resultados das compras do PNAE foram mais exitosos. Verificaram, também, que a Região Sul foi a única que conseguiu alcançar a meta imposta pela Lei 11.947/2009. Nesse sentido, as autoras sugeriram investigações individuais, permitindo maior profundidade de avaliação de determinantes sociais, econômicas e ambientais associadas à implementação do programa.

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). Sobreira (2020) buscou compreender o desenvolvimento do Assentamento Marrecas, em São João do Piauí, a partir da operacionalização do PNAE. Entre os achados, destacou que o PNAE é indispensável para o desenvolvimento do assentamento e, conseqüentemente, do município, no entanto, há alguns entraves em sua operacionalização, dentre os quais o não cumprimento da aquisição de no mínimo 30% dos recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as compras com a agricultura familiar.

Teixeira (2015), a partir de uma abordagem centrada no controle social, analisou a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Teresina e do Estado do Piauí em relação ao sucesso na operacionalização do PNAE. Seus achados abrem margem para novos estudos sobre o PNAE no Piauí, dada a constatação de claras diferenças na execução do Programa entre o Estado do Piauí e o Município de Teresina. No município, de acordo com a autora, adota-se uma gestão do tipo centralizada, facilitando a execução correta do PNAE; enquanto no Estado, adota-se uma gestão escolarizada, dificultando 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.

O quadro 3 apresenta uma síntese sobre esses estudos no Piauí:

Quadro 3 - Síntese dos estudos sobre PNAE no Piauí de 2015-2020

Ano	Autor	Objetivo	Instituição objeto de estudo	Natureza da pesquisa
2015	TEIXEIRA	Buscou saber se o CAE está atuando de forma eficiente para permitir o sucesso do PNAE.	CAE Município de Teresina e CAE do Estado do Piauí	Qualitativa
2019	MENESES	Analisou o PNAE na referida rede, considerando a cobertura as condições de atendimento, as formas de	Rede estadual de educação do Piauí – Ensino Médio	Quali-Quantitativa

Ano	Autor	Objetivo	Instituição objeto de estudo	Natureza da pesquisa
		gestão, o financiamento e avaliação da comunidade escolar.		
2019	CAMINHA	Descreveu a execução orçamentária do PNAE no Instituto Federal do Piauí durante os anos de 2016 e 2018.	Instituto Federal do Piauí	Quali-Quantitativa
2020	SOBREIRA	Compreender o desenvolvimento local do assentamento Marrecas, em São João do Piauí, a partir da operacionalização de programas governamentais de aquisição de alimentos.	Assentamento Marrecas no município São João do Piauí	Qualitativa

Fonte: Autor (2022).

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. Por fim, também foram encontradas pesquisas que tratam do PNAE e da agricultura familiar em um contexto mais geral, envolvendo todos os municípios brasileiros ou regiões. O quadro 4 apresenta de forma sucinta as pesquisas encontradas na base do Google Acadêmico com os termos "PNAE Agricultura Familiar e Piauí":

Quadro 4 - Pesquisas sobre PNAE e Agricultura Familiar no Piauí

Título	Autor (es)	Ano
Trajatória nacional da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	BARALDI, BICALHO e SLATER	2021
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal do Piauí: um estudo sobre os recursos destinados a agricultura familiar nos anos 2016-2018	CAMINHA	2020
Contribuição para as estratégias de desenvolvimento rural da agricultura familiar do município de Campo Maior-Piauí, através das compras do IFPI pelo PNAE	REIS ET AL.	2020
Pensando a segurança e a soberania alimentar: análise da participação da agricultura familiar no PNAE em diferentes regiões do Brasil	SILVA ET AL.	2020
A política de alimentação escolar no ensino médio da rede estadual de educação do Piauí – Teresina	MENESES	2020
Agricultores familiares do assentamento cansaço, município de cocal, Piauí: um estudo de caso do desenvolvimento rural	LIMA	2019

Título	Autor (es)	Ano
Atributos para adesão da agricultura familiar ao PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar	CONTADOR; CONTADOR; LILLI	2019
Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal como universo de municípios brasileiros	MACHADO ET AL.	2018
Entre Chicotes e Cenouras Orgânicas: Coerção e Cooperação na Implementação das Compras da Agricultura Familiar no Âmbito do PNAE	BONDUKI	2017
Agricultura familiar no PIAUÍ: uma leitura do censo agropecuário 2017	MORAIS ET AL.	2017

Fonte: elaborado pelo autor com base em pesquisa no google acadêmico (2021).

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.

Na mesma linha, Basso, Lopes e Amaral (2019), ao analisarem a operacionalização do PNAE nas escolas estaduais de Passo Fundo (RS), salientaram que a realização de Chamadas Públicas Unificadas para o processo de compras de gêneros alimentícios da AF para a alimentação escolar potencializa a inserção da agricultura familiar local/regional no PNAE.

Oliveira, Fagundes e Siqueira (2021), ao examinarem o cenário nacional, apontaram para as desigualdades socioeconômicas, culturais e ambientais vivenciadas em cada região como questões associadas ao não alcance da meta exigida pelo Art. 14 da Lei 11.947/2009.

Santos (2016), em sua tese intitulada “Quando o agricultor não chega à escola: Programa Nacional de Alimentação Escolar e agricultura familiar”, entra, 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, destaca um obstáculo análogo ao apontado por Santos (2016). A autora, salienta 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), observa 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.

2.4 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.

Dada a complexidade do fenômeno, Secchi (2013) concebe a política pública a partir de uma abordagem não estadocêntrica, destacando os seguintes pontos: as políticas públicas abrangem diretrizes estatais e não estatais; contemplam ações de nível estratégico, intermediário e operacional; e são elaboradas para enfrentar problemas públicos, isto é, questões tidas como relevantes para a coletividade. A literatura dispõe de diferentes modelos para analisar e compreender as políticas públicas, sendo um deles o ciclo de políticas públicas ou *policy cycle*.

A compreensão das políticas públicas como processos compostos por diferentes etapas inter-relacionadas é uma das formas de simplificar e contribuir para análise desses fenômenos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Uma das classificações enumera sete fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013).

Em primeiro momento, tem-se a formação da agenda, isto é, a definição dos temas priorizados pelos governantes. As análises que se voltam para essa etapa buscam compreender como e por que certas questões, ao longo do tempo, ganham prioridade ou não (LOTTA, 2019; CAPELLA, 2006). Uma vez que os temas entram para agenda, tem-se a formulação, que segundo Kingdon (1984), equipara-se a um processo biológico de seleção natural, na qual sobrevivem as ideias mais viáveis tecnicamente, com custos aceitáveis e que não se contrapõem aos valores compartilhados pelo público em geral e pelos formuladores.

Após a formulação e a tomada de decisões, tem-se a implementação, etapa que compreende os esforços, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as

intenções dos governantes em ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esse estágio envolve frequentemente os burocratas e uma série de atores que podem ser estatais ou não. Nesse sentido, devido aos inúmeros atores e instituições envolvidas, pode-se pensar na implementação como um resultado de um processo interativo entre o âmbito normativo da política pública e as características dos espaços de execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

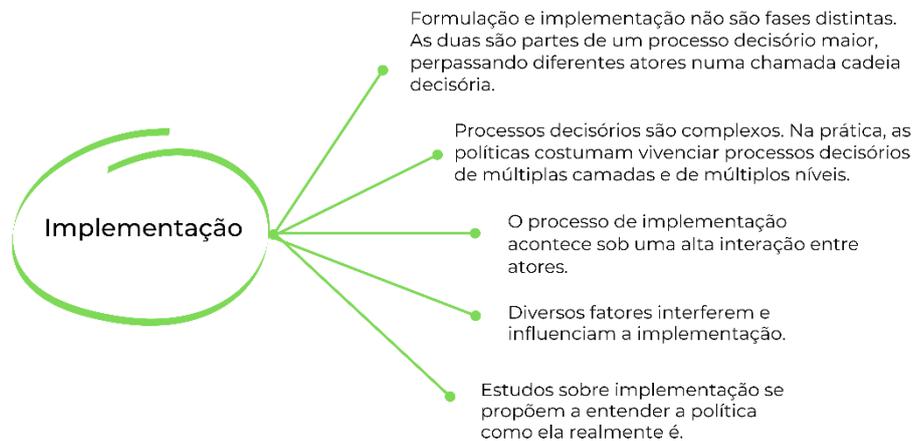
De acordo com Lotta (2019), os estudos acerca da etapa de implementação passaram por quatro gerações. Na primeira, a análise era essencialmente normativa e prescritiva, consideravam-se apenas os objetivos previamente definidos, ignorando as influências dos burocratas implementadores sobre o processo. Nesse caso, optava-se por olhar a política de cima para baixo, ou seja, de modo “*top down*”. Posteriormente, em contraposição à visão “*top down*”, surgem estudos do tipo “*bottom up*” – preocupados em analisar as decisões tomadas no momento da operacionalização da política. Os estudos dessa geração foram ainda mais impulsionados por conta de estudos organizacionais e sociológicos focados em analisar os papéis desempenhados pelos atores envolvidos na implementação – os *street-level bureaucrats* – burocratas de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua, também denominados, no Brasil, de burocratas de linha de frente, são aqueles atores que executam a política no contato com os cidadãos. No âmbito de sua atuação, esses atores possuem níveis de discricionariedade, lidam com diferentes imprevistos e emergências e enfrentam questões limitadoras, como falta de recursos, insuficiência de tempo e de informações, e presença de pressões ambíguas (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018; LIPSKY, 2010). Além dos agentes de linha de frente, há outra categoria de atores, os burocratas de médio escalão (BME). Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2014), esses sujeitos são aqueles que estão no meio da estrutura hierárquica, atuando em cargos de nível intermediário, como diretores, coordenadores, gerentes e supervisores. O BME, além do que foi citado, executa papéis relacionados à motivação, mobilização e articulação da política pública (PIRES, 2018).

De acordo com Lotta (2019), a terceira geração de estudos procura transcender o paradigma *top-down* e *bottom-up*. Essa categoria inclui, por exemplo, o modelo *Advocacy Coalition Framework* desenvolvido por Sabatier, que visa compreender os processos decisórios dentro e entre coalizões. Atualmente, segundo Lotta (2019), está em curso a quarta geração de estudos sobre implementação, caracterizada pelo uso de múltiplos modelos de análise, que incluem ideias como governança, relações entre atores estatais, novos arranjos institucionais, sistemas de coordenação, etc.

Lotta (2019) contribui sintetizando alguns dos pressupostos já alcançados nos estudos de implementação, os quais podem ser vistos na figura 2:

Figura 2 - Pressupostos alcançados (ou superados) nos estudos sobre implementação



Fonte: Autor (2022), com base em Lotta (2019).

Por fim, as políticas são avaliadas. Os resultados de sua operacionalização 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.

Além da classificação baseada no tempo de realização, classifica-se a avaliação quanto a sua natureza, podendo ser “de processo” ou “de resultados”. As avaliações de processo são aquelas que focalizam o desenho, as características organizacionais e o desenvolvimento dos programas, visando identificar aspectos que facilitam ou impedem o alcance de suas metas. A avaliação de resultados, por sua vez, para ser compreendida requer a distinção dos resultados em sentido estrito e sentido amplo. O primeiro refere-se ao desempenho do programa; o segundo engloba três componentes: desempenho, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001).

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. O quadro 5 apresenta esses subprocessos, enumerando seus principais elementos:

Quadro 5 - Sistemas e subprocessos do Modelo de Anatomia do Processo Geral de Implementação

Sistema gerencial e decisório	Quaisquer programas possuem o suporte de uma estrutura organizacional, contemplando distintos sistemas, que por sua vez, expressam níveis de centralização, descentralização, autoridade, autonomia, etc.
Processos de divulgação e informação	A implementação de um programa requer que informações sejam divulgadas e transmitidas entre seus diferentes atores, sejam internos ou externos. Nesse caso, faz-se relevante avaliar elementos como a clareza, abrangência, suficiência e etc.
Sistemas de seleção	Programas também envolvem critérios para a seleção de implementadores e beneficiários. Nesse caso, deve-se avaliar a dinâmica desses processos e sua adequação aos objetivos e diretrizes do programa.
Sistemas de capacitação	Programas contemplam processos de capacitação de implementadores e muitas vezes também de beneficiários. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar a adequação e a pertinência de questões como os prazos dessas capacitações, os conteúdos, os sistemas, etc.
Sistemas logísticos e operacionais	Os sistemas logísticos e operacionais englobam a avaliação do grau de suficiência dos recursos (variados tipos) empregados na implementação.
Processos de monitoramento e avaliação internos	Programas costumam ser monitorados e avaliados internamente. Nesse sentido, é necessário analisar aspectos como a regularidade dessas avaliações, os métodos empregados, a realização de correções propostas, a socialização dos resultados, etc.

Fonte: Autor (2022) com base em Draibe (2001).

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 6 - Indicadores de eficácia de avaliação de programas

		Indicadores de eficácia			
		Sistema gerencial e decisório		Competência dos gerentes; capacidade de implementar; graus de centralização/descentralização	
Subprocessos ou sistemas de implementação		Processos de divulgação e informação		Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % do público atingido; 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)		Competência dos monitores; duração e qualidade dos cursos; conteúdo; didáticas; avaliações	
		Sistemas logísticos e operacionais		Suficiência dos recursos; prazos e fluxos; qualidade da infraestrutura e material de apoio.	
		Processos de monitoramento e avaliação internos	Monitoramento	Regularidade; abrangência; agilidade na identificação de desvios e incorreções; capacidade e agilidade em recomendar correções (feedbacks)	
			Avaliação	Regularidade; abrangência; graus de participação e comprometimento dos atores e stakeholders; efetividade em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional.	

Fonte: Draibe (2001).

Como visto, os seis sistemas acima abarcam uma discussão sobre a organização de um programa e a forma como ele é implementado. Esses pontos foram, neste trabalho, utilizados como base para entender, a partir da visão dos implementadores (que atuam na gestão), as principais barreiras ainda existentes para a consecução da meta de compra com a AF, bem como as estratégias de melhorias que podem ser seguidas.

2.5 A rede estadual de educação do Piauí

Segundo dados do IBGE (2021), o Estado do Piauí possui uma população aproximada de 3.118.2360 pessoas, bem como uma área territorial de 251.755,481 km². A sua atual capital e município mais populoso é Teresina, com uma área territorial de 1.391,293 km² e uma população estimada em 871.126.

De acordo com o Censo Escolar de 2021, Teresina possui 470 escolas públicas, sendo 148 pertencentes à rede estadual de educação. Cabe à Secretaria de Educação do Piauí, órgão executivo do sistema estadual de ensino, em colaboração com a União e municípios, gerir o

sistema estadual de ensino e formular a política educacional do Estado. Sua estrutura básica conta com quatro superintendências, sete diretorias e 21 gerências regionais de ensino, conforme quadro 7:

Quadro 7 - Gerências Regionais de Ensino do Piauí (2018)

Ordem	Município sede	Municípios agregados	Nº de Escolas
1ª	Parnaíba	11	55
2ª	Barras	15	48
3ª	Piripiri	10	41
4ª	Teresina	1	53
5ª	Campo Maior	12	37
6ª	Regeneração	15	46
7ª	Valença do Piauí	13	33
8ª	Oeiras	11	22
9ª	Picos	22	65
10ª	Floriano	16	58
11ª	Uruçuí	7	19
12ª	São João do Piauí	16	41
13ª	São Raimundo Nonato	13	24
14ª	Bom Jesus	7	20
15ª	Corrente	14	32
16ª	Fronteiras	12	27
17ª	Paulistana	10	17
18ª	Grande Teresina	19	69
19ª	Teresina	1	55
20ª	Teresina	1	33
21ª	Teresina	1	33

Fonte: Meneses (2019).

Portanto, a SEDUC-PI organiza-se em 21 gerências regionais, sendo quatro delas pertencentes à capital, Teresina. São elas: 21ª GRE, 20ª GRE, 19ª GRE e 4ª GRE. Como o objetivo da pesquisa é discutir no contexto de Teresina, os entrevistados serão selecionados a partir dessas gerências e sede da secretaria.

3 MÉTODO

Este capítulo trata dos procedimentos metodológicos utilizados. Na primeira seção, apresentam-se as classificações referentes à natureza, enfoque e delineamento da pesquisa. Em seguida, são apresentadas as questões sobre o local de pesquisa; amostragem e sujeitos da pesquisa; técnicas de coleta de dados e; ferramentas de análise.

3.1 Classificação

De acordo com Gil (2017), as pesquisas podem ser classificadas segundo critérios como finalidade, objetivos e métodos empregados. Quanto à finalidade, o presente estudo é do tipo aplicado, pois volta-se a estudar questões locais sobre a implementação do PNAE. No que concerne aos objetivos, as pesquisas podem ser exploratórias, descritivas ou explicativas (GIL, 2017; PRODANOV; FREITAS, 2013). Nesse sentido, este trabalho enquadra-se como exploratório e descritivo, uma vez que busca compreender questões que exigem uma certa flexibilidade e abrangência de múltiplos aspectos, bem como procura analisar os fatores condicionantes das compras com a AF, a partir dos conceitos propostos por Draibe (2001).

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. Nesse sentido, é natural o surgimento de pressupostos não estabelecidos e significados que ainda não tenham sido articulados.

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). Esse tipo de pesquisa se justifica pela existência de uma relação dinâmica entre o mundo real e os sujeitos, e pela necessidade de um aprofundamento sobre a questão estudada.

3.2 Local da pesquisa

O presente 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. Cabe à Secretaria de Educação do Piauí, órgão executivo do sistema estadual de

ensino, em colaboração com a União e municípios, gerir o sistema estadual de ensino e formular a política educacional do Estado. Sua estrutura básica conta com quatro superintendências, sete diretorias e 21 gerências regionais de ensino.

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, 19ª, 20ª e 21ª.

3.3 Amostragem e sujeitos da pesquisa

De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), as amostras não probabilísticas ou por julgamento são de grande valor para as pesquisas de cunho qualitativo, dado que enfatizam pessoas, casos e situações de maior interesse para o pesquisador.

Nesse sentido, 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). No caso da capital, Teresina, as escolas estão distribuídas em quatro Gerências Regionais de Ensino (GREs): 4ª GRE, com 53 escolas; 19ª GRE, com 55 escolas; 20ª GRE, com 33 escolas e; 21ª GRE, com 33 escolas. Apesar de se tratar de uma gestão escolarizada do PNAE, as compras com a agricultura familiar são geridas por servidores que atuam na sede da Secretaria, em Teresina, e por nutricionistas lotados em cada uma das gerências regionais. Portanto, foram entrevistados os nutricionistas de cada gerência (quatro gerências) e os servidores que atuam na sede da Secretaria de Estado da Educação do Piauí (junto ao processo de compra com a agricultura familiar – AF). Além disso, foram entrevistados três gestores escolares que atuam em Teresina, de forma a entender como o diretor escolar participa do processo de chamada pública.

3.4 Técnicas de coleta de dados

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.

As entrevistas são consideradas um instrumento apropriado para compreender aspectos do mundo dos entrevistados, incluindo suas opiniões e crenças. Além disso, são

particularmente úteis para investigar questões complexas e sensíveis (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010).

A entrevista semiestruturada orienta-se por um guia de tópicos, por meio dos quais as perguntas são formuladas. Não há uma rigidez completa em relação aos tópicos pré-estabelecidos, porém é essencial que se cubram todos os pontos. À medida que as entrevistas são realizadas, o roteiro pode ser aperfeiçoado (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010).

As entrevistas com as nutricionistas (6) que atuam na SAE foram realizadas individualmente e gravadas pelo aplicativo de gravação de voz do celular, de forma que, posteriormente, os dados puderam ser transcritos para análise. Já as entrevistas nas GREs foram realizadas de modo grupal, sendo quatro entrevistas, cada uma com a equipe de atuação naquela regional. As entrevistas com os três diretores foram realizadas individualmente. O uso dos dados foi mantido estritamente no âmbito do desenvolvimento desta pesquisa e não houve identificação pessoal dos entrevistados. O roteiro de tópicos seguiu, inicialmente, o indicado no apêndice A.

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 analisados estão listados no quadro 8:

Quadro 8 - Análise documental

Documento	Detalhamento	Ano
Edital de Chamada Pública – Exercício 2023 – SEDUC-PI	Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar.	2022
Cadastro das Nutricionistas – SEDUC-PI	Planilha dispondo dos dados referentes às nutricionistas que atuam na SEDUC-PI.	2023
Calendário da Agricultura Familiar – Exercício 2023	Cronograma das etapas de planejamento, organização e execução da chamada pública – SEDUC-PI.	2022/2023
Consolidado Agricultura Familiar – 2022	Consolidado dos recursos utilizados para a compra com a AF nas GREs de Teresina – 2022.	2022
Mapeamento Agricultura Familiar – Exercício 2023	Mapeamento da agricultura familiar - edital 2022. Ano 2023/ 2ª GRE.	2022
Edital 04/2021 – SEDUC-PI.	Dispõe sobre a seleção de profissionais da área de administração, contábeis e direito para atuarem como técnicos substitutos de nível superior.	2021
Planilhas com os dados de compra com a agricultura familiar – FNDE (2011 a 2019)	Planilhas obtidas no site do FNDE com os dados anuais de aquisição das entidades executoras com a AF.	2011-2019

Fonte: autor (2023).

Foram analisados sete documentos divulgados pela SEDUC-PI ou disponibilizados pelos entrevistados. Os documentos permitiram uma complementação das informações obtidas nas entrevistas, bem como a corroboração de algumas das questões informadas pelos implementadores entrevistados.

3.5 Ferramentas de análise

Os dados foram analisados com base na literatura de políticas públicas, sendo o ponto de partida o proposto por Draibe (2001) em relação à avaliação da eficácia de um programa; os manuais do FNDE sobre o processo de compra e articulação entre PNAE e AF; o discutido por Pires (2018) sobre os burocratas implementadores; e as pesquisas anteriores sobre PNAE e AF. Adotou-se tal perspectiva por sua adequação ao objetivo deste trabalho, que é analisar os fatores condicionantes das compras com a AF, a partir da percepção dos gestores locais do programa. Segundo Draibe (2001), avaliações de processo focalizam o desenho da política, suas características organizacionais e seu desenvolvimento, visando assim identificar fatores facilitadores e obstáculos da fase de implementação.

A metodologia de análise empregada foi a Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977), dividida nas seguintes etapas: pré-análise (leitura flutuante, escolha dos documentos, preparação); exploração do material (codificação); tratamento, inferência e interpretação. Como suporte será utilizado o software Atlas TI, que tem o papel de garantir uma maior sistematicidade para a análise, através de uma melhor organização do material (BARBOSA, 2006). Com base no discutido no referencial teórico, seguiu-se as seguinte categorias e subcategorias de análise:

Quadro 9 - Percurso analítico

Categorias de análise	Subcategorias	Objetivos específicos	Suporte teórico	Coleta de dados
Barreiras e estratégias em relação às compras com a AF	Sistema gerencial e decisório; Processos de divulgação e informação; Processos de seleção; Processos de capacitação;	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;	DRAIBE (2001); FNDE (2022); PONCIANO (2017); BONDUKI E PALOTTI (2021); MENESES (2019); LIMA (2019).	Entrevistas semiestruturadas com gestores do programa e análise documental.

	Sistemas logísticos e operacionais; Processos de monitoramento e avaliação internos.	Propor ações que possam amenizar os desafios relatados, a partir das discussões e análises no âmbito do presente trabalho.		
--	---	--	--	--

Fonte: Autor (2022).

Foram, portanto, seis subcategorias de análise, baseando-se no proposto por Draibe (2001) como elementos que compõem a implementação de um programa/política pública. As questões utilizadas no roteiro foram desenvolvidas a partir dessas categorias e de pesquisas anteriores sobre o PNAE. Todo o trabalho e as questões propostas passaram por aprovação do Comitê de Ética, sob o número do parecer: 5.914.600.

4 BARREIRAS E ESTRATÉGIAS À GESTÃO DAS COMPRAS DO PNAE COM A AGRICULTURA FAMILIAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL EM TERESINA

A aquisição com a AF foi analisada a partir dos indicadores de eficácia propostos por Draibe (2001), os quais são categorizados pela autora a partir dos seis sistemas e subprocessos de implementação: sistema decisório e gerencial; processos de divulgação; processos de seleção; processos de capacitação; sistemas logísticos; processos de monitoramento e avaliação internos. Segundo Draibe (2001), a análise das características desses subsistemas permite a identificação de fatores de ordem material ou institucional que operam e operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho de um programa.

Nesse sentido, como já citado nos métodos, optou-se por realizar entrevistas com os servidores que atuam na gestão do programa à nível local, para compreender, a partir de suas percepções, quais as barreiras e as estratégias para efetivação das compras com a agricultura familiar. Procedeu-se, inicialmente, com a entrevista individual de seis servidores lotados no Setor de Supervisão da Alimentação Escolar – SAE, que fica na sede da SEDUC-PI, em Teresina. As entrevistas foram realizadas em dois dias, no mesmo local, na sala da SAE no prédio da SEDUC-PI, em Teresina. Posteriormente, foram entrevistadas as nutricionistas da 4^a, 19^a, 20^a e 21^a GRE. Neste caso, realizaram-se quatro entrevistas, cada uma com 4 membros de cada equipe de nutricionistas que atuam nessas regionais. Por fim, foram entrevistados três diretores, de forma a compreender como eles participam ao longo do processo de chamada pública. Totalizaram-se 16 nutricionistas (GREs), três diretores e seis nutricionistas (SAE).

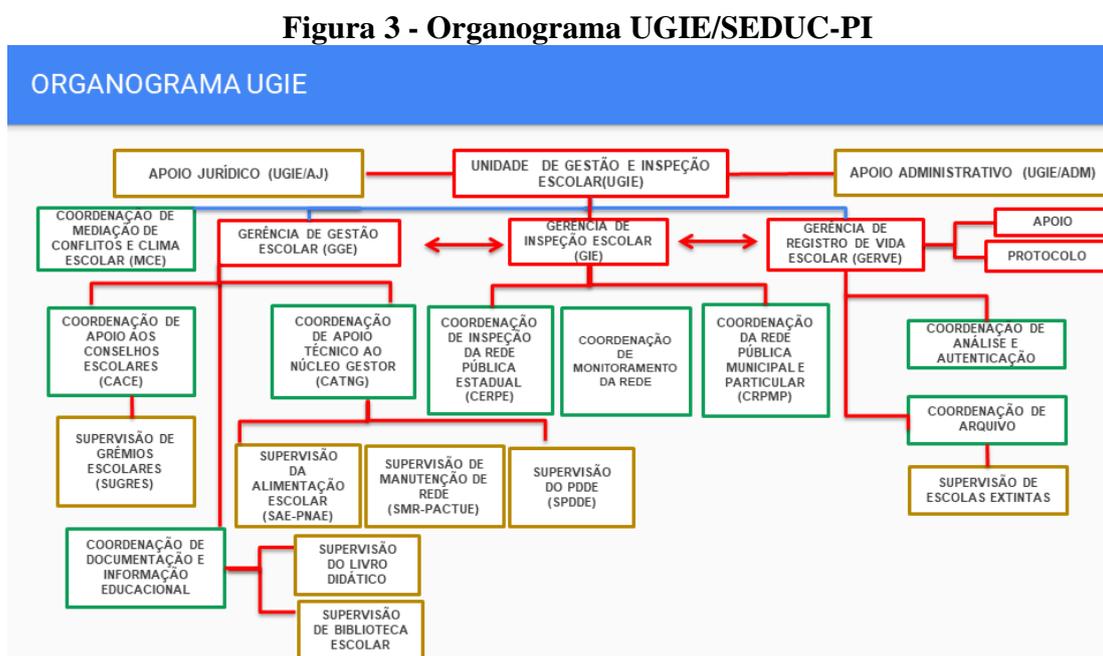
4.1 Sistema gerencial e decisório

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. Nesse sentido, procedeu-se com as entrevistas de seis desses profissionais, seguindo o roteiro estipulado no apêndice A, tendo a seleção dos participantes partido do próprio interesse e disponibilidade deles.

O setor de Supervisão de Alimentação Escolar – SAE, no que se refere à estrutura hierárquica, subordina-se à Coordenação de Apoio Técnico ao Núcleo Gestor – CATNG, à Gerência de Gestão Escolar – GGE e em maior grau à Unidade de Gestão e Inspeção Escolar – UGIE. A figura 3 apresenta o organograma da UGIE:



Fonte: SEDUC-PI (2023).

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.

Ainda no âmbito dessa portaria, ficou definida a criação de uma Comissão Central, composta por técnicos da SEDUC-PI e outros membros; e 21 Comissões Regionais de

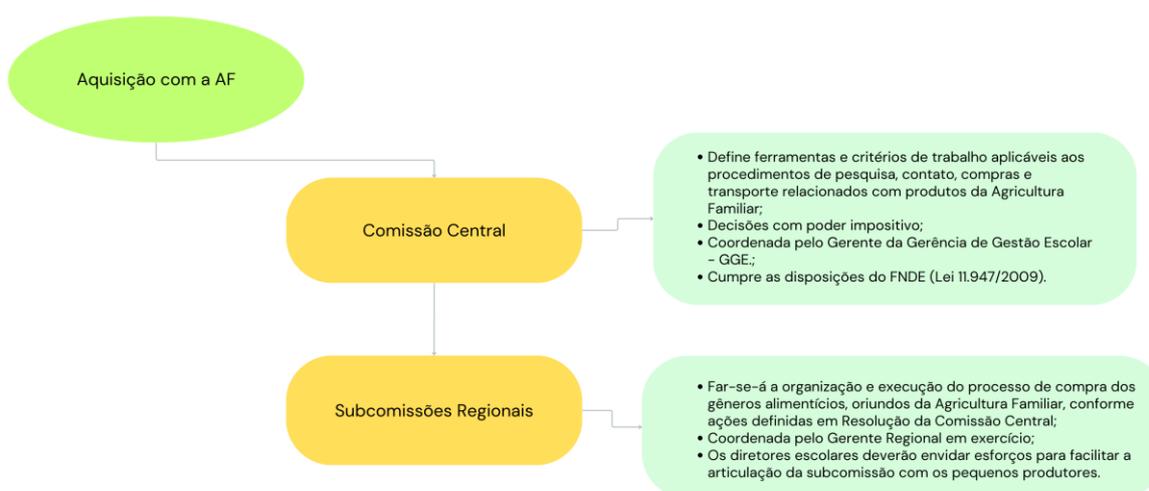
Aquisição de Gêneros da Agricultura Familiar, compostas pelos diretores das unidades escolares, nutricionistas e dois técnicos de cada GRE. No caso da Comissão Central, coube o planejamento, supervisão e coordenação do processo de compra e articulação com a AF, e definição de diretrizes complementares; e às Subcomissões, a organização e execução do processo de compra.

Sobre a composição das comissões e seu funcionamento, uma das nutricionistas da SAE explicou:

A gente dividiu o Estado em comissões com 21 comissões regionais, onde todo gestor, todo gerente regional, ele não é convidado, mas convocado a participar. A gente colocou os nutricionistas como parte dessa equipe; colocou pessoas da GRE, que em geral participam: técnicos financeiros, porque já vai ajudar na análise dos documentos. A gente já tinha nas portarias dois técnicos da GRE e sempre teve a pessoa da prestação de contas na GRE. (Nutricionista – SAE).

Em termos gerais, tomando por base a Portaria SEDUC-PI/GSE 1682/2021, compõem a Comissão Central, 20 membros, dentre titulares e suplentes. Oito deles estão lotados na SEDUC-SAE, os outros compõem respectivamente: EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), SEDUC-GGE, SEDUC-UFIN, SEDUC-SUPEG, SAF. A figura 4 sintetiza, com base na Portaria SEDUC-PI/GSE 1750/2022, as características e o funcionamento desses grupos operacionais:

Figura 4 - Características dos grupos operacionais



Fonte: Autor (2023).

Em 2019, revoga-se a Portaria GSE/ADM Nº 0171/2015 e entra em vigor a Portaria SEDUC-PI/GSE/ADM Nº13/2019, complementada recentemente pelas Portarias SEDUC-PI/GSE Nº 1750/2022 e SEDUC-PI/GSE Nº 1682/2021. Segundo esses normativos, cabe à Comissão Central acompanhar e controlar a inserção de produtos da AF na composição das refeições escolares. A Comissão Central passa a ser composta não somente por técnicos da SEDUC-PI, mas também por representantes do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER e Secretaria de Estado da Agricultura Familiar – SAF.

Nesse sentido, percebeu-se como estratégia para avanço dessas compras, a aproximação de parceiros que atuam diretamente com os agricultores familiares na prestação de assistência e operacionalização de políticas públicas. Esses parceiros, através de representantes, compõem a comissão central, e apoiam as atividades realizadas no PNAE, por exemplo, fornecendo informações para o mapeamento da SEDUC sobre os gêneros que são produzidos próximos a cada GRE. Tal estratégia é evidenciada pela fala de uma das nutricionistas da SAE:

A gente faz reunião com vários parceiros, porque você precisa que os alimentos estejam respeitando os critérios de higiene sanitária. Então a gente conversa com o pessoal da Secretaria de Agricultura, ADAP – Agência de Defesa Agropecuária do Estado (que faz a fiscalização dos alimentos de origem animal). A gente trabalha com os sindicatos, a gente convida os sindicatos, e outros grupos, até mesmo a Secretaria de Planejamento do Estado já trabalha conosco nesse sentido. (Nutricionista – SAE).

Como resultado dessas estratégias de colaboração, uma das ações implementadas foi a isenção da taxa cobrada ao agricultor familiar para emissão de nota fiscal. Buscou-se, por meio de cooperação com a SEFAZ-PI (Secretaria de Estado da Fazenda do Piauí), que aqueles agricultores que vendem para as escolas fossem isentos do pagamento da taxa de emissão de nota fiscal. Segundo a nutricionista entrevistada, a taxa cobrada para essa emissão era em torno de R\$ 24,00.

Esse exemplo ilustra a importância da integração entre os diversos setores de governo e entidades da agricultura familiar, dialogando em prol de melhorar a gestão e operacionalização da aquisição com os agricultores. Dentre as principais parceiras da SEDUC-PI, elencam-se: EMATER, Sindicatos, Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), demais Secretarias de Governo, etc. São realizadas reuniões entre esses atores, uma delas, por exemplo, foi realizada dia 06 de março de 2023, com o objetivo de conhecer alguns produtos e discutir possíveis parcerias entre a SEDUC-PI e a SAF.

Figura 5 - Reunião entre os servidores da SEDUC-PI que atuam no PNAE e representantes da Secretaria de Agricultura – 06/03/2023



Fonte: SEDUC-PI (2023).

Draibe (2001) pontua, dentre os elementos do subsistema gerencial, a capacidade de implementar decisões. Nesse sentido, os entrevistados foram questionados sobre a composição e a suficiência das equipes que atuam no processo de aquisição com a AF. Ficou evidente nas falas, a importância da presença do nutricionista no processo, bem como a percepção de importância atribuída por esses profissionais à sua função e ao impacto social do elo do PNAE com a agricultura familiar.

O trabalho do nutricionista no âmbito do PNAE é de uma importância social muito relevante. Considerando ainda mais o perfil nutricional da população brasileira, que a gente vive entre o ápice da desnutrição e da obesidade, o papel do nutricionista, dentro do programa, tem uma grande importância, tendo em vista que lá na escola, no processo educacional, a gente pode inferir a questão dos atos nutricionistas saudáveis, porque a gente vê aquela questão de que eu não gosto, eu não como, mas na verdade eu nem conheço. Aí o nutricionista vai trabalhar nessa formação também do conhecimento do aluno sobre a importância do alimento. E não só a importância do alimento na questão do encher a barriga, mas de quanto isso representa na saúde e na longevidade com saúde. (Nutricionista – SAE).

Essa importância atribuída à interface do PNAE com a AF é essencial, afinal os implementadores pensam e articulam a política à nível local, motivando e exercendo influência sobre outros atores, etc. (PIRES, 2018). Nesse sentido, para que os servidores entrevistados (que atuam na SAE) planejem e articulem o processo de aquisição com a AF, precisam constantemente interagir com os servidores que atuam na “ponta” (GRÉs e subcomissões) e também com parceiros institucionais ligados à agricultura familiar no Piauí.

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).

Como é o nutricionista que acaba lidando com toda essa operacionalização, depois que a Seduc lança o edital, então quem vai resolver todas essas questões vai ser o próprio nutricionista. (Nutricionista – GRE).

Porque essa operacionalização ela vai ficar sempre a cargo do nutricionista, não tem como mesmo havendo uma subcomissão, mesmo havendo outras pessoas dentro desse processo, mas na GRE, no final, somos nós nutricionistas que vamos ter que lidar e ter essas competências para poder orientar os agricultores durante a operacionalização das compras. (Nutricionista – GRE).

Ainda em relação ao trabalho das nutricionistas, principalmente, nas subcomissões, em duas das GREs entrevistadas, 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. Tais questões podem ser vistas nas citações seguintes:

Na verdade, quando você fala de quadro, na minha opinião, equipe de nutricionista nós já temos. Praticamente nós estamos cumprindo o que a resolução determina. Então se você me pergunta em termos legais, nós estamos cumprindo a legislação. Inclusive o Piauí é um dos poucos estados que está praticamente ok com os parâmetros nutricionais de profissionais. (Nutricionista – SAE).

O quadro (SEDUC-PNAE) hoje ele é insuficiente, né! Nós inclusive estávamos conversando sobre isso agora a pouco, em que se precisa mais de nutricionistas. O estado tem um projeto de aumentar, por exemplo, as escolas de tempo integral, quem são aquelas que recebem um montante bem maior, por conta mesmo da logística, e da quantidade de turnos funcionantes, e ainda assim não se aumentou o número de nutricionistas. Então, a gente sente essa falta na prática, né, e realmente precisa. 30 escolas para a vigésima primeira. (Nutricionista – GRE).

Como é o nutricionista que acaba lidando com toda essa operacionalização, depois que a Seduc lança o edital, então quem vai resolver todas essas questões vai ser o próprio nutricionista. Então a primeira coisa que ele precisa compreender é quais são as preparações do cardápio daquela escola, porque cada escola vai ter uma realidade em relação tanto a número de alunos quanto a frequência de alunos, a localização desses alunos, da onde a região que se encontra a escola, quais são os hábitos daquele grupo daquela escola, qual é a faixa etária para a gente compreender além dessas questões da configuração do cardápio, a gente vai ter que também operacionalizar levando em consideração o valor do repasse total em uso. (Nutricionista – GRE).

No caso da minha gerência regional, nós temos 32 escolas, essas 32 escolas estão divididas entre 4 nutricionistas. Então, há média de 8 a 9 escolas por nutricionista, só que dentro desse quadro, dessas 32 escolas, a gente tem escolas de tempo integral, escolas regulares, que funcionam em turnos diurnos e noturnos, escolas agrícolas e escolas de zona rural. E dentro dessas categorias, cada um ainda vai ter as suas realidades, em termos do aluno, em termos de faixa etária, em termos de hábito daquele grupo, em termos da localização que esses alunos vêm, em termos da região que se encontra a escola. De certa forma, eu acho uma quantidade insuficiente de nutricionista, considerando o volume de escolas que a gente tem, as inúmeras particularidades, as inúmeras burocracias, para poder ser realizado todo esse processo de compra da agricultura familiar. (Nutricionista – GRE).

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. Cabe aos diretores participarem das reuniões no início do processo de chamada pública, receberem os produtos entregues pelos agricultores, realizarem

a comunicação para as nutricionistas nos casos em que houver problemas, etc. 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).

Eu acho que é um processo em maior parte da GRE e da SEDUC (chamada pública). Porque assim tem a equipe de nutrição da própria SEDUC-PI e GREs. O diretor vai mais para assinar documentos, reuniões. (Diretor 2).

O quadro 10 trata da questão do número de nutricionistas atuando no PNAE em Teresina, apresentando a quantidade por GREs, e comparando-a com o número de escolas que são “cuidadas” por esses profissionais. Pode-se perceber que em uma das GREs há uma média de onze escolas por profissional e em outras há uma média variando entre cinco e oito escolas.

Quadro 10 - Nº de escolas e nutricionistas por GRE/SEDUC

GREs - SEDUC	Nº de Nutricionistas	Nº de Escolas	Nº de escolas por nutricionista
4ª GRE	10	53 escolas	5,3
19ª GRE	5	55 escolas	11
20ª GRE	5	33 escolas	6,6
21ª GRE	4	33 escolas	8,25
SEDE	8	-	

Fonte: autor (2023).

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, através, por exemplo, de ações voltadas a divulgar aspectos da legislação, ações com foco na melhoria da produção, e oferta de assistência social.

Seguem os trechos citados 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. E eu acho que inclusive na questão social também, porque tinha que se entender que é complicado tratar o pequeno como se trata um outro fornecedor. Então, nessas questões sociais, desses anseios, dessas necessidades, eu acho que até mesmo a assistência social deveria fazer um trabalho de apoio ao agricultor familiar. (Nutricionista – SAE).

Tem o conhecimento realmente das nutricionistas, nessa parte dos cálculos, quantitativos do que cada escola vai ter que comprar, mas também tem outras áreas que seriam necessárias, tem coisas que vão além do nosso conhecimento, tem uma parte assim que entra que eu acho “jurídica”, né? Uma parte dos contratos, que a gente ainda fica meio... (Nutricionista – GRE).

Sim, seria interessante um apoio jurídico e um apoio também dos contadores, do pessoal da prestação de contas. Porque a gente tem muita dificuldade em relação a isso, porque a Lei que regulamenta essa questão do processo de aquisição vem do FNDE, só que muitas vezes a gente se depara com o pessoal do financeiro e exige outras coisas, né, e às vezes embarga algumas coisas, dá alguns impedimentos. (Nutricionista – GRE).

Aí nós temos um novo fornecedor agora, que inclusive ele é de outro estado, do Ceará, da polpa de fruta, fornecimento mensal. Não teve fornecimento local. Nas chamadas públicas anteriores, nós tínhamos um fornecedor de polpa, que era de José de Freitas. Como ele não entregou o projeto de venda, e a gente tem essa demanda de polpa de fruta, e apareceu esse, então a prioridade é dele. Mas no caso, se todos os dois tivessem entregado o projeto, a prioridade seria do fornecedor de José de Freitas. Ele até já entrou em contato com a gente, porque ele está querendo entrar agora nas novas adesões. Eu estava até comentando com a Tatiana, que já como o outro já adquiriu o direito de fornecer, eu não sei como seria, por isso que eu citei a questão da jurídica que a gente tem que ter, esse assessoramento. (Nutricionista – GRE).

Cabe destacar que uma das estratégias da SEDUC visando a regularização do PNAE, foi a inserção, desde 2017, de profissionais para o cargo de técnico administrativo-financeiro, lotados nas unidades escolares para dar suporte aos gestores (diretores) no processo financeiro e administrativo. Tratou-se de uma estratégia entendida pelos entrevistados como benéfica para a aquisição com a AF, uma vez que esse técnico auxilia o gestor escolar em atividades

centrais como a prestação de contas, diminuindo sua sobrecarga, e facilitando a aceitação do agricultor familiar. Uma das nutricionistas da SAE destacou que essa inserção partiu da observação de experiências inovadoras em outros estados. Cabe destacar também uma fala de um dos diretores a respeito da experiência:

Na verdade, eu tive sorte com os técnicos financeiros, e é que já passaram alguns nos últimos anos. Tivemos alguns que se destacaram mais em termos de atuação. No começo foram pegos técnicos com duas formações, administração e contabilidade. Depois, pegaram o pessoal de contabilidade e colocaram nas escolas integrais. (Diretor 1).

Observou-se, ainda, nas falas das nutricionistas uma consciência em torno da importância do elo entre agricultura familiar e alimentação escolar. Uma delas (SAE) enfatizou que o papel do nutricionista no PNAE é fundamental para o êxito do processo de aquisição com os agricultores. Outra entrevistada (GRE) destacou que é o nutricionista quem encabeça uma gama de atribuições-chaves do PNAE, como realizar os levantamentos necessários, elaborar os cardápios da forma mais equilibrada possível diante as limitações de recursos financeiros e intermediar as relações entre diretor e agricultor.

Além dessa importância, foi possível realçar as principais competências requeridas na lida com o processo de compra com a agricultura familiar. Dentre as citadas nas entrevistas, destacaram-se: o conhecimento sobre a legislação que pauta o trabalho dos nutricionistas e do PNAE; a capacidade administrativa, de saber diferenciar uma gestão profissional de uma “visão mais particular”; capacidade de realização de cálculos relativos às compras, cardápios, pesquisas de preços; capacidade de identificar a qualidade dos alimentos; etc.

Um outro ponto destacado nas entrevistas foi a forma como as mudanças e definições mais gerais do programa chegam até as Entidades Executoras. Essa relação é nítida na seguinte fala (nutricionista – SAE): “a lei em si veio muito verticalmente, então você não teve como abranger. Quando você olha a lei, ela foi feita muito para quem já trabalha coletivamente em grupo, ela não satisfaz a necessidade daquele agricultor familiar de agricultura de subsistência.” Esse relato corrobora com o que afirmaram Bonduki e Palotti (2021), de que há um elemento centralizador quanto à forma de decisão na operacionalização do PNAE. Nesse sentido, as decisões gerais acerca do programa percorrem uma linha hierárquica, na qual o que é decidido pelo FNDE é apenas transmitido às Entidades Executoras.

Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre o sistema gerencial e decisório, conforme quadro 11:

Quadro 11 - Síntese da Avaliação do Sistema Gerencial e Decisório

SISTEMA GERENCIAL E DECISÓRIO	
Barreiras	Estratégias
<p>O processo de aquisição com a AF se trata de um processo político multiprofissional, exigindo dos agentes envolvidos competências não somente no campo da nutrição, mas também jurídica, administrativo, o que faz com que ao longo da chamada pública, emergjam algumas dúvidas sobre tomadas de decisão. Nesse sentido, é essencial a contratação/alocação de servidores com essas formações para atuarem dando suporte às nutricionistas no processo de aquisição com a AF.</p> <p>O processo de compra por mais que compreenda uma equipe que vai além dos nutricionistas, quase que a totalidade das atividades se concentra nas “mãos” desse profissional. No caso dos nutricionistas das GREs, que operacionalizam toda a chamada pública, que cuidam de diversas outras atribuições do programa, que lidam com escolas que possuem realidades distintas, como nos casos das integrais e regulares, pode se fazer necessária a ampliação no número desses profissionais.</p>	<p>Inserção em 2017 de técnicos financeiros nas escolas, buscando melhorar a adesão à compra com a agricultura e prestar apoio especializado aos gestores escolares.</p> <p>Cooperação com a SEFAZ-PI, no sentido de isentar o agricultor que fornece às escolas do pagamento da taxa de emissão da nota.</p> <p>Inclusão e aproximação de instituições parceiras no processo de aquisição do PNAE.</p>

Fonte: autor (2023).

4.2 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 caso do PNAE, como um programa universal e de grande abrangência, o fluxo de informações percorre desde o FNDE, Entidades Executoras, Unidades Executoras e mais especificamente GREs, alunos, agricultores e sociedade em geral. Todos guardam participação em torno da execução ou recebimento dos frutos produzidos por essa política.

Observa-se que todo o processo de chamada pública do PNAE, como nas etapas já descritas (orçamento, articulação entre atores sociais, cardápio e pauta de compras, pesquisa de preço, edital de chamada pública, elaboração do projeto de venda, recebimento e seleção dos projetos de venda, amostra para controle de qualidade, contrato de compra e recebimento e pagamento), requer uma ampla comunicação interna, entre os diversos agentes públicos que implementam e também com os beneficiários, em especial, os agricultores e associações.

Nesse sentido, os entrevistados foram questionados sobre a qualidade e a suficiência do processo de comunicação interno e externo. Algumas falas enfatizaram a comunicação que ocorre desde o início da chamada, indicando que há uma troca estratégica de informações entre parceiros, implementadores e beneficiários, no intuito de elaborar um mapeamento dos produtos da agricultura familiar. Esse mapeamento, conforme relatado, é uma atribuição de cada uma das subcomissões regionais.

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. Essas dificuldades corroboram com os dados disponibilizados pela CONTAG (2023), na qual apenas uma pequena parte dos agricultores piauienses possuem acesso à orientação técnica e que há ainda limitação em termos de leitura e escrita.

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. No que tange à comissão central, destacou-se a realização de reuniões prévias com parceiros para que eles também façam a divulgação da chamada pública.

Na verdade, essa comunicação prévia, seja com parceiros internos ou externos ao governo, é uma questão apontada pelo próprio FNDE em seus normativos e outras documentações. Segundo o Caderno de Compras com a AF (FNDE, 2022), o mapeamento da agricultura familiar local deverá ser executado a partir de um diálogo conjunto entre secretarias de educação e de agricultura, bem como com interlocutores ou representantes diretos da AF.

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).

Sendo o site da SEDUC-PI um dos principais meios para divulgar e publicizar as ações do PNAE, é primordial que ele contenha uma navegação intuitiva e que seja facilmente encontrado. Além disso, o site precisa estar completo com relação a todos os documentos e informações úteis para os agricultores e sociedade em geral. Deve-se, também, buscar uma linguagem que não dificulte o entendimento por parte dos agricultores, mesmo aqueles com menor escolaridade.

Um ponto positivo destacado sobre os agricultores que fornecem para as escolas de Teresina, é que eles são em sua maioria formalizados ou participam de associações ou cooperativas, o que proporciona um melhor assessoramento. Nesse sentido, de acordo com uma das nutricionistas da SAE, o foco da comunicação se concentra nos parceiros, internet e mídias sociais.

Outra questão apontada é que ainda há dificuldades na comunicação estabelecida entre SEDUC - GRE - Escola. Nas palavras de uma das nutricionistas (SAE), como as GREs possuem autonomia, os documentos e informações precisam passar por essas unidades até chegarem nas escolas. No entanto, percebe-se que algumas comunicações não são de fato efetivadas, gerando a dúvida se houve falha por parte da GRE ou na recepção da mensagem pela unidade escolar.

Tendo em vista esse problema, a entrevistada (SAE) destacou a seguinte estratégia: “a gente mantém um grupo de trabalho com as equipes de nutrição, tanto é que ao fazermos um ofício e ao mandarmos para GRE, mandamos também para a equipe de nutrição”.

Na minha opinião, com a comunicação de nutrição, a gente tem um bom contato, uma boa devolutiva. Mas ainda há uma falha entre SEDUC-GRE-ESCOLA, porque a gente tenta não ultrapassar, a GRE é autônoma, então o nosso contato não é direto com a escola, é com a GRE. Então, a gente percebe que por mais que a gente mande documentos, informações para GRE para que seja repassada, ainda tem uma falha. (Nutricionista – SAE).

Sobre a comunicação das nutricionistas das GREs com os agricultores, há uma avaliação positiva por parte de todas. Os meios de comunicação empregados são as reuniões

presenciais, o WhatsApp e telefone. O contato entre essas partes é classificado como frequente, abrangendo todos os meses de entrega dos produtos adquiridos em chamada pública, o que se deve também pelo fato de surgirem questões a serem resolvidas, ligadas à qualidade dos gêneros, os prazos de entrega, emissões de notas e pagamentos. Todo esse processo é intermediado pelas nutricionistas que atuam nas GREs.

Eu acho que a comunicação com os agricultores já esteve pior. Eu acho que hoje a gente vive um momento bom de divulgação, tanto que nessa chamada pública desse ano vieram seis. Seis associações nos procurar, entendeu? Então eu acho que eles já estão, os agricultores locais, comunicando-se entre si e a divulgação está acontecendo. A gente usa as redes sociais e o telefone, a gente avisa aqueles que já têm o costume de vir, avisamos que está acontecendo o processo. (Nutricionista – GRE).

Sobre a comunicação com os agricultores, a gente se dá da forma mais simples possível, que é por meio de WhatsApp, telefone, presencial. A gente não tem dificuldade de comunicação com eles, eles são extremamente acessíveis. Porém, no início do processo, enquanto a gente consegue essa acessibilidade, a gente tem alguns entravezinhas, que muitas vezes é a falta de instrução do próprio agricultor, que muitas vezes ele não entende como emitir uma nota fiscal, ou como observar, criteriosamente, um contrato, recibo. Então, às vezes, eles precisam de outra pessoa para poder auxiliá-los no processo. (Nutricionista – GRE).

A troca de informações internas é avaliada como positiva pelas nutricionistas das quatro GREs, mas 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. Algumas dessas questões, de acordo com uma das entrevistadas (GRE), envolvem aspectos jurídicos e evidenciam a necessidade de complementar a equipe que atua no PNAE localmente com profissionais dessa área. 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 direcionadas às escolas. 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:

A comunicação interna tem sido tranquila, tanto com a SEDUC e gestores escolares. É comunicação ok. Às vezes tem algumas questões que não tem resolutividade a tempo, pode acontecer. Mas em relação a comunicação mesmo, ok. (Nutricionista – GRE).

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. E aí, nesse trâmite dessa individualidade, eles não avaliam o final, que é o na escola, e se de fato isso vai funcionar ou não. E a gente está vendo isso agora com o programa que foi criado, que é uma recomposição de aulas para alunos do nono e do terceiro ano, e que foi lançado assim, de uma hora para a outra, sem prévia total de uma organização junto aos nutricionistas das escolas. E vamos ter que estar elaborando agora cardápios para esses momentos, sendo que as escolas têm falta de pessoal para trabalhar, as escolas vão ter que organizar, às vezes, novos horários. (Nutricionista – GRE).

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).

Um outro fator comentado por uma das nutricionistas das GREs vai na mesma direção, porém focando mais diretamente no processo de aquisição com a AF. Segundo a entrevistada, há uma necessidade de maior diálogo e de uma busca de pontos comuns nos âmbitos financeiro, jurídico e da nutrição, pois há questões durante o processo de compra que surgem e que embargam, por exemplo, nas exigências feitas pelo setor financeiro. Além disso, a nutricionista cita que em alguns momentos são tomadas decisões que ao passarem pelo financeiro, emperram em burocracias além do que está regulamentado pelo FNDE.

Quanto à comunicação dos diretores (gestores escolares) com as nutricionistas, observou-se que acontece de forma regular, dando-se por meio de WhatsApp, ligações e presencialmente.

É uma relação positiva, certo? Porque todos os gestores e escolas, com técnico financeiro, na prestação de serviço e na prestação de contas, dos repasses do PNAE, a gente está sempre em contato com os fornecedores, e também com a nutricionista, que em cada GRE tem uma equipe de nutricionista que dá apoio e acompanha o trabalho da prestação de serviço da merenda escolar nas escolas. Então é um trabalho muito integrado, direção, prestador de serviço, da agricultura familiar e nutricionista. (Diretor 1).

Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre os processos de divulgação e informação, conforme quadro 12:

Quadro 12 - Síntese dos Processos de Divulgação e Informação

PROCESSOS DE DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO	
Barreiras	Estratégias
<p>No que tange à comunicação interna, há barreiras quanto à resolatividade de questões principalmente envolvendo aspectos jurídicos (algumas vezes não dispostas nas resoluções do FNDE). Como na “ponta” do processo de aquisição surgem problemas e indagações sobre contratos e outros itens, tais questões precisam ser repassadas para a SEDUC e somente depois que se tomam as decisões finais. Isso acaba tornando mais gradual esse processo e algumas questões deixam de ser resolvidas em tempo hábil.</p> <p>O site do PNAE da SEDUC-PI falha em termos de acesso facilitado. Essas falhas são percebidas pelos próprios nutricionistas que atuam no processo de aquisição. Fazem-se necessárias mudanças nesses aspectos, dado que o site é um instrumento de grande importância para a publicização e divulgação de ações do PNAE para a sociedade em geral e agricultores.</p> <p>Outra barreira também da comunicação interna é a falta de uma participação mais ampla do setor de alimentação na hora em que são concebidos e planejados programas e estratégias pedagógicas. Uma vez que tais estratégias influenciam e demandam ações de alimentação escolar.</p> <p>Servidores da SAE apontam para algumas falhas também no processo de comunicação SEDUC-GRE-Escola, no sentido de que algumas informações não recebem a devolutiva.</p> <p>Algumas nutricionistas apontam para a necessidade de melhor articulação entre setores de nutrição e financeiro quanto às solicitações feitas aos agricultores em termos de documentações. Aponta-se para exigências do financeiro que vão além do que é solicitado pelas resoluções do FNDE.</p>	<p>São realizadas reuniões no Âmbito das subcomissões envolvendo agricultores e gestores escolares, no sentido de promover uma melhor articulação entre as partes e dar as orientações pertinentes.</p> <p>Gestores escolares e nutricionistas se comunicam de modo regular utilizando de instrumentos mais ágeis, como por exemplo, o <i>WhatsApp</i>.</p>

Fonte: autor (2023).

4.3 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.

O recurso utilizado para a seleção dos beneficiários, como disposto pela Lei 11.947/2009 e demais normativos do FNDE é a chamada pública. O emprego desse

instrumento tratou-se de uma estratégia para “simplificar” e facilitar a participação dos pequenos produtores, dado que a licitação possui uma maior complexidade. Quanto aos valores limites para comercialização, a Resolução 21/2021 do FNDE, define para os agricultores individuais, o valor máximo de R\$ 40.000 por DAP Familiar; já para os grupos formais, o montante máximo a ser contratado será o produto do número de agricultores unidos da DAP pelo limite individual de comercialização.

Com base no Edital de Chamada Pública para o período de 2023 da SEDUC-PI, podem ser beneficiados: fornecedor individual (detentor de DAP física), grupo formal (organização detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) e grupo informal (agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos). Tais modalidades seguem o disposto pelo FNDE, Resolução 06/2021, Art. 34 (modalidades de apresentação de projetos de venda pelos proponentes). A fonte de recursos para a compra dos gêneros alimentícios é a verba destinada pelo Fundo Nacional da Educação – FNDE. A seleção dos produtos contemplados faz-se com base nos seguintes critérios: 1. Qualidade; 2. Compatibilidade com o cardápio escolar aprovado por nutricionistas da SEDUC; 3. Cumprimento de formalidades legais, conforme Resoluções CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, e nº 21, de 16 de novembro de 2021.

A operacionalização das compras, como especificado em edital, é atribuição das subcomissões regionais, as quais são coordenadas pelo Gerente Regional de cada GRE. Os agricultores e grupos interessados devem, a partir das estimativas publicadas pelas subcomissões, preencher os seus projetos de venda e apresentá-los à Subcomissão Regional, no endereço posteriormente indicado no site da SEDUC-PI.

Conforme disposto na própria legislação do PNAE, o requisito base de seleção é a priorização daqueles que produzem no âmbito local. Nesse sentido, os proponentes que forem habilitados (a habilitação é feita pelo envio de documentos solicitados via edital) serão divididos em até cinco grupos: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do Estado, e grupo de projetos do País.

As regiões intermediárias são agrupamentos de regiões imediatas, as quais são articuladas através da influência de uma metrópole. O Piauí é dividido em seis regiões intermediárias: Teresina, Parnaíba, Picos, São Raimundo Nonato, Corrente-Bom Jesus, e Floriano. Cada uma dessas seis regiões intermediárias é composta por um grupo de regiões consideradas imediatas. Uma das regiões imediatas da região geográfica intermediária de Teresina é Teresina. Teresina, como região imediata, compõe-se dos municípios: Alto Longá;

Altos; Beneditinos; Coivaras; Curralinhos; Demerval Lobão; José de Freitas; Lagoa Alegre; Lagoa do Piauí; Miguel Alves; Monsenhor Gil; Nazária; Novo Santo Antônio; Pau d'Arco do Piauí; Teresina; União (IBGE, 2023).

Para efeito das compras com a agricultura familiar, a Resolução 06/2020 do FNDE considera como fornecedor local (DAP física) aquele fornecedor da própria cidade. No caso de DAP Jurídica, considera-se como local, o município que possuir maior quantidade de DAPs físicas no extrato da DAP jurídica. Observados os conceitos, a prioridade, conforme exposto no Art. 35 da Resolução FNDE 06/2021, é: I. grupo de fornecedores locais; II. Fornecedores de regiões imediatas têm prioridade sobre fornecedores de regiões intermediárias; III. Fornecedores de Regiões Intermediárias têm prioridade sobre fornecedores do Estado e País; IV. Fornecedores do Estado têm prioridade sobre fornecedores do país.

Portanto, a divisão segue a ordem da classificação acima. Uma vez organizados, cada um dos grupos deve respeitar critérios internos de priorização: I. Os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II. Os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA; III. os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar.

Ainda segundo a Resolução FNDE 06/2020, em caso de empate entre grupos formais, priorizam-se as organizações com maior quantidade de agricultores familiares rurais. Por fim, caso persista o empate, podem ser seguidos dois caminhos: sorteio; ou consenso entre os proponentes pela divisão do fornecimento. A priorização dos grupos formais pela própria legislação do FNDE corrobora a fala de uma das nutricionistas da SAE, de que a Lei que rege o programa veio de modo vertical, dificultando a competição pelos agricultores de subsistência e privilegiando aqueles que atuam de modo organizado.

Um ponto trazido durante a entrevista com uma das nutricionistas que atuam nas GREs é como na prática, o requisito de priorização dos fornecedores locais pode causar “limitações”. Segundo essa nutricionista, a chamada pública é um processo que com certeza dá oportunidades e estimula os agricultores locais, no entanto, há aspectos passíveis de melhorias. Um exemplo apresentado é o caso da sua GRE, que como está na cidade de Teresina, a priorização é dos fornecedores dessa cidade. Contudo, há fornecedores próximos, que participam da seleção, mas já entram em desvantagem, dado que estão localizados em Nazária (Piauí), cidade vizinha à Teresina. Portanto, ainda que esses fornecedores estejam próximos das unidades escolares e demonstrem interesse de participar do programa, o fato de

estarem em uma outra cidade, coloca-os com menor capacidade de competir. Ademais, para essa nutricionista, seriam necessárias brechas na Lei que abrissem leques para competição por regiões próximas, de modo equiparado.

Ainda sobre a questão acima, a mesma nutricionista complementa a questão, apontando que o programa poderia trabalhar com percentuais: 70% dos selecionados “locais” e 30% para fornecedores de regiões próximas. Além desse aspecto, a entrevistada aponta para a necessidade de melhoria no que tange à publicização da chamada pública, destacando que é necessária uma ampliação de ações nesse sentido. O trecho em questão é destacado abaixo:

Mas dentro do processo de compra, sobre os critérios, volto a destacar a questão de, a necessidade, na minha opinião, né, de os critérios, principalmente a nível de agricultor local, serem mais equivalentes, né, dar mais oportunidade, digamos, 70% de vagas para produtor local e deixar uma margem para aqueles da região, né, de cidades próximas que já perdem só por isso e outra forma também, outra sugestão sobre a forma de seleção desses projetos, é que deveria ser mais facilmente divulgado, né, desde sistemas de informação, desde sites que a gente coloca, mas acaba que poucas pessoas a nível de agricultura familiar têm acesso a esses meios tecnológicos e acaba que ainda o boca a boca é a informação que chega até eles. (Nutricionista – GRE).

De acordo com o cronograma disposto no edital de chamada pública da SEDUC-PI para 2023, os fornecedores 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.

O trecho seguinte destaca essas ações:

Nós fazemos um edital no ano e de tanto atendermos às solicitações dos agricultores, dado que no Piauí temos uma agricultura de subsistência e boa parte dos nossos fornecedores são individuais ou não formais, então nós temos um edital com a possibilidade de adesão de novos produtos, novas escolas que não conseguiram adquirir ou novos agricultores que não participaram do início. Bimestralmente a gente tem esse processo de novas adesões (adesões de novos produtos, escolas que não adquiriram ainda, escolas que não tinham atingido o mínimo, mesmo com agricultores com projetos para lá, podem receber novos projetos). (Nutricionista – SAE).

Como a chamada pública é um processo muito demorado, inclusive a gente inicia sempre no ano anterior, inclusive a desse ano o edital é de 2022 para aquisição de 2023. Porque se trata de um processo muito longo e demorado, tem todas essas fases. Então, tem as novas adesões, que é justamente para ver se a gente consegue atingir o mínimo de compras que é 30%, e também porque tem a questão da sazonalidade de alguns gêneros, que em determinada época do ano não é produzido, para ver se aquele fornecedor, aquele agricultor, consegue naquela época. Então, essas novas adesões acontecem a cada dois meses. Justamente para não fazer novamente todo esse processo, mais uma chamada pública. (Nutricionista – GRE).

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 disso, foram citados alguns dos problemas encontrados nos projetos e como essas falhas influenciam o processo:

Muitas vezes o projeto vem com uma falta de alguma informação, da unidade do produto, da documentação que muitas vezes já vem próximo de estar vencida ou já vem vencida. E a gente notifica o agricultor, informa o agricultor. (Nutricionista – GRE).

Outra dificuldade é a questão de organização dos agricultores, porque a gente faz toda parte de chamada pública, contrato, cronograma, mas as vezes pequenos erros que eles cometem atrapalham todo o processo. (Nutricionista – GRE).

Ainda sobre os problemas encontrados nas análises dos projetos, uma outra nutricionista (GRE) destacou que as reuniões não têm sido tão efetivas em sanar falhas de preenchimento de projetos de venda. Isto é, mesmo com a realização dessas reuniões prévias, orientando presencialmente o agricultor, os projetos chegam com falhas operacionais que tornam mais gradativas suas análises (pode ser explicado pelas dificuldades em leitura, escrita e orientação técnica apontados pelo Anuário Estatístico da Agricultura Familiar – CONTAG – 2023). Além disso, foi apontado o fato de que os agricultores, ao fim da análise dos projetos, apresentam condições de competição bastante similares, o que faz com que a decisão sobre quais serão beneficiados seja tomada por desempates ou divisão proporcional no fornecimento. O trecho abaixo evidencia tal questão:

Por mais que todo ano seja feita essa reunião para lançar o processo da chamada pública, nessa reunião a gente mostra quais são os documentos necessários que eles precisam entregar conforme o edital. A forma de preencher para eles não cometerem os mesmos erros. Eles continuam constantemente, eles esquecem de listar no projeto de venda quais são os produtos, esquecem de listar a quantidade lá que seria a produção deles ou semanal ou mensal ou anual. Eles esquecem de levar os documentos que vão comprovar a produção própria, atendimento de requisitos higiênicos sanitários. Então, as dificuldades na questão da análise do projeto de venda começam daí. Depois, na hora da gente analisar os projetos de venda, a gente verifica que todos que chegam até a gente, como eu já disse anteriormente, tem quase o mesmo número de associados, tem uma produção muito parecida que eles alegam ser produção deles. E aí fica sempre no critério de fazer o desempate entre eles e redistribuir as escolas quase que de forma proporcional porque todos estão no mesmo patamar. (Nutricionista – GRE).

Porque a gente já está recebendo um quantitativo maior de projetos de vendas, a gente já está dividindo assim, entrando em acordo entre eles. Porque como tem fornecedores que têm gêneros em comum, digamos que dois projetos de venda que tem melancia. Ai o local que tem prioridade, que é o daqui de Teresina. Mas aí a gente tem outro de Picos, mas a prioridade é do daqui de Teresina. Ai a gente o seleciona. Mas aí tem os outros gêneros. Aí a gente entrou em consenso, você pode deixar alguns gêneros para ele fornecer? Ai a gente fez esse acordo. A maioria dos fornecedores daqui já são da Capital. A gente chama de grupos formais, cooperativas, não são os individuais. Antes a gente só recebia um projeto de venda, avançou bastante. A gente já teve que fazer a seleção dessa forma, entrando em acordo com eles. Mas por ordem de seleção de prioridade é o local. (Nutricionista – GRE).

Outra nutricionista entrevistada (GRE) destacou que as falhas de preenchimento dos projetos têm diminuído ao longo dos anos. No entanto, acontecem falhas na comunicação entre setores que participam das chamadas, fazendo com que o agricultor entregue a documentação solicitada conforme edital, mas barre em demandas do financeiro. Segundo a

entrevistada, são solicitados documentos que vão além do que o FNDE exige, o que gera alguns embargos. Esses pontos podem ser visualizados na fala abaixo:

Os projetos estão vindo ok, poucos problemas. Mas de vez em quando, como falei, aparecem alguns problemas no sentido de que, eles trazem a documentação igual tem no edital da chamada pública, né, que é conforme a regulamentação do FNDE, mas quando chega, aí tem as certidões do financeiro, que pedem além do que consta no edital. Aí embarga bem aí. Isso que tem haver, essa comunicação, do financeiro com o pessoal da SEDUC de lá. Para, ao publicar um edital de chamada pública, colocar também esses outros documentos que é uma coisa da SEDUC, que não é de lá do FNDE, mas da SEDUC. (Nutricionista – GRE).

Outra questão referente aos critérios e apontadas por uma das nutricionistas das Subcomissões é a limitação trazida pela regra do número de cooperados. Segundo a entrevistada (GRE), ainda que seja algo claro que quanto maior o número de cooperados maior a vantagem, os agricultores veem como burocrático ter essa quantia de cooperados com DAP. Essa questão, de acordo com a nutricionista, encontra-se presente nos documentos enviados às comissões, mostrando que, essas cooperativas ainda contam com uma considerável parcela de seus membros sem DAP.

Ainda em termos de avaliação dos critérios de seleção dos beneficiários, uma das nutricionistas da SAE aponta que esses critérios conseguem atender ao que é de fato necessário ao programa. Além disso, aponta que a priorização dos fornecedores locais é um critério importante para a valorização desses produtores. Outro ponto tratado é sobre os critérios de seguridade dos alimentos, os quais, ainda que tornem mais burocrático o processo, são necessários para manter a integridade do estudante.

Com base no consolidado das compras da AF de 2023, disponibilizado pela SEDUC-PI, analisou-se a quantidade de fornecedores em cada categoria e nas GREs de Teresina, 4^o, 19^a, 20^a e 21^a. Salienta-se que esse consolidado não abrange ainda as futuras adesões que ocorrerão durante os próximos repasses do FNDE. Os dados podem ser vistos no quadro 13:

Quadro 13 - Associações da AF fornecedoras para o PNAE

GRE	Nº de escolas na chamada pública	Quantidade de fornecedores	Fornecimento
4 ^a	38	4 associações	Fornecimento dividido entre quatro associações de agricultores: Associação dos pequenos produtores rurais do povoado ave verde – ASPROVERDE; Associação dos agricultores de Teresina – AGRIFAM; Associação comunitária dos pequenos produtores rurais do povoado Eliza Romaro (ASSCOMPERO); Associação dos

			irrigantes do Campestre.
19 ^a	40	5 associações	Todos os fornecedores apresentam-se como formais, possuindo DAP Jurídica. O fornecimento é dividido para cinco associações: Associação comunitária dos pequenos produtores rurais do povoado Eliza Romaro (ASSCOMPERO); Associação dos horticultores da horta comunitária tabuleta (ASHCOMTAB); Associação dos irrigantes do campestre sul (AIC); Associação dos pequenos produtores rurais do povoado ave verde (ASPROVERDE); Associação regional dos produtores de hortifruti (FRUTARE).
20 ^a	33	5 associações	Todos os fornecedores são grupos formais, sendo o fornecimento dividido entre cinco organizações: Associação comunitária dos produtores da fazenda soares; Associação dos agricultores familiares de Teresina – AGRIFAM; Associação dos pequenos agricultores rurais do povoado ave verde – ASPROVERDE; Associação dos pequenos produtores rurais do povoado Eliza Romaro – ASSCOMPERO; Cooperativa agropecuária dos agricultores familiares da região norte do Ceará LTDA – COOPENORTE.
21 ^a	30	3 associações	Todos os fornecedores selecionados são grupos formais, sendo o fornecimento dividido entre três organizações: ARPROVERDE - Associação dos pequenos agricultores rurais do Povoado Ave Verde; FRUTARE - Associação regional dos produtores de hortifruti; COOPENORT - Cooperativa agropecuária dos agricultores f. Da região norte do Ceará Ltda.

Fonte: autor (2023).

Esses dados corroboram com o que foi destacado nas entrevistas com as nutricionistas, de que em Teresina, a maior parte dos agricultores que fornecem para as escolas têm atuado de forma organizada, seja como cooperativa ou associação. Essa organização, com base nas prioridades definidas pelo FNDE, coloca-os com maiores chances quanto à seleção de seus projetos de venda. Observa-se, ainda, que algumas das organizações de agricultores fornecem para diferentes regiões de Teresina, é o caso, por exemplo, da ASPROVERDE que fornece para todas as GREs. Uma das nutricionistas da SAE destacou que:

Mas aqui em Teresina, boa parte dos fornecedores são jurídicos, já são formalizados, ou já fazem parte de associações ou cooperativas mais organizadas, e mesmo os

individuais que atendem aqui já são mais organizados, tem um assessoramento melhor. (Nutricionista – SAE).

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.

Ainda que o fornecimento de orgânicos e agroecológicos seja prioritário na seleção dos fornecedores (Resolução 06/2020 - FNDE), nenhuma das nutricionistas das GREs e da SAE entrevistadas apontaram existir, no caso de Teresina, o fornecimento desses produtos. Nesse sentido, tais gêneros ainda não são fornecidos para o PNAE. As questões apresentadas como justificativas abrangem: dificuldades burocráticas para a certificação desses produtos pelos agricultores, a “desassistência” ao agricultor em termos de políticas públicas, o valor per capita do programa ínfimo e “defasado”.

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 “concurados”. 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.

Nós temos uma pequena colcha de retalho em relação aos critérios de seleção dos agentes que atuam aqui. Nós não tínhamos nutricionistas no quadro da SEDUC até 2015, nutricionista não fazia parte do cargo, então foi criada a lei e criado o cargo. Até aí era como? O que acontecia? Inicialmente, até um pouquinho antes de 2009, os nutricionistas que trabalhavam na rede eram professores com uma segunda formação. Em 2009, por conta da necessidade de a gente conseguir sensibilizar os gestores, foi feito seletivo, então a gente ficou trabalhando com seletivo de nutrição. Então foi a primeira vez que algumas gerências regionais tiveram nutricionista foi a partir de 2009. Em 2015, a gente teve o primeiro edital (final de 2014). De lá para cá, a gente teve esse concurso, os primeiros nomeados são desse período. (Nutricionista – SAE).

Com base em análise do documento (lista de nutricionistas que atuam no PNAE) disponibilizado pela SEDUC-PI, observou-se que dos 32 nutricionistas que atuam em Teresina, 26 são servidores com vínculo efetivo. O edital referente ao concurso foi o 0003/2014, organizado pela banca NUCEPE. De acordo com o edital, os nutricionistas fazem parte do cargo de Agente Superior de Serviços – Especialidade Nutricionista, sendo a principal justificativa de contratação o atendimento ao exigido pelo PNAE. O edital cita como principais atribuições desse profissional:

Realizar atividades de caráter técnico-administrativo, de nível superior, em conformidade com habilidades específicas, concernentes ao exercício das competências constitucionais e legais da Administração Pública e à execução de políticas públicas setoriais, conforme diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009 e Resoluções CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013 e CFN nº 465 de 25 de agosto de 2010. (SEDUC-PI, EDITAL 0003/2014).

Quanto aos requisitos para contratação desses agentes, destaca-se a formação em curso superior na área de nutrição (cursado em Instituição de Ensino Superior e reconhecida pelo Ministério da Educação) e o Registro no Conselho competente. Quanto às disciplinas cobradas no concurso, foram: Português; Informática; e Conteúdos específicos de Nutrição.

Em relação aos técnicos financeiros que atuam nas unidades escolares dando suporte aos gestores e em outras áreas da SEDUC-PI, a contratação tem sido realizada por meio de processos seletivos simplificados. O edital mais recente foi o 04/2021 – SEDUC/PI, o qual selecionou dois grupos de candidatos: técnicos de nível superior substituto nas áreas de Direito, Administração e Ciências Contábeis para assessoramento na sede da SEDUC-PI; e técnicos de nível superior substituto em Ciências Contábeis para atendimento das necessidades das GREs e Unidades Escolares. Os critérios de seleção basearam-se na titulação mínima exigida como requisito obrigatório e avaliação mediante prova de títulos. As principais atribuições trazidas pelo edital para o técnico superior na área de administração são: planejar, organizar e controlar as atividades de administração em processos licitatórios e processos administrativos executados pela SEDUC e assessorar as áreas nas previsões promovendo ajustes e remanejamentos quando solicitado; etc. Quanto ao técnico superior na área de Direito, são atribuições: prestar atendimento técnico-jurídico e administrativo à Unidade Administrativa da SEDUC-PI, apoiando na análise e acompanhamento de procedimentos administrativos de aquisição e execução contratual que lhe forem

determinados, realizando pesquisas de ordem jurídica, dando suporte técnico à Unidade na condução e finalização das demandas internas da SEDUC-PI.

Em relação ao técnico superior na área de contábeis, destacam-se dentre as atribuições: assessorar o(a) diretor(a) nas dimensões administrativa e financeira e contábil para garantir condições favoráveis para o alcance dos resultados educacionais, organizando: processos licitatórios e chamada Pública, para aquisição de bens e serviços necessários à escola; garantir o cumprimento à Lei nº11.947, de 16 de junho de 2009, que disciplina a compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar; Participar ativamente dos processos de elaboração da chamada pública, pesquisa de preço de referência, recebimento e seleção de projeto de venda, elaboração e assinatura dos contratos, bem como da divulgação de todo o processo da Agricultura Familiar; etc.

Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre o processo de seleção dos agentes e beneficiários, conforme quadro 14:

Quadro 14 - Síntese dos Processos de Seleção - Agentes e Beneficiários

PROCESSOS DE SELEÇÃO - AGENTES E BENEFICIÁRIOS	
Barreiras	Estratégias
<p>Questões socioeconômicas e assistenciais fazem com que os agricultores ainda tenham dificuldades em adaptar-se ao processo de chamada pública e suas exigências. Na análise dos projetos de venda ainda podem ser vistas falhas de preenchimento e documentações, o que possivelmente torna o processo de análise e de seleção mais gradual.</p> <p>O edital de chamada pública (e o cronograma da AF) não especifica se há (e como) a realização de ações de divulgação para as quatro novas adesões que se dão durante a chamada pública. As ações de publicização são elementos essenciais que compõem a eficácia do sistema de seleção dos agentes e beneficiários.</p> <p>Um dos pontos destacados por uma das nutricionistas, sobre a solicitação de documentos além dos expostos em edital, confere uma necessidade de maior comunicação entre as diferentes áreas que atuam no PNAE da SEDUC-PI, visando tornar o edital de chamada pública um documento ainda mais completo.</p> <p>A necessidade de um apoio multiprofissional pode ser um dos aspectos que melhorariam o andamento de questões contratuais do processo de aquisição com a AF, principalmente, no que se refere aos conhecimentos no âmbito jurídico.</p> <p>O último concurso para nutricionistas pela SEDUC-PI se deu há nove anos. Enquanto a seleção dos profissionais da área de direito, administração e contábeis tem sido</p>	<p>Verificou-se que a SEDUC-PI realiza a seleção de profissionais de nível superior substitutos das áreas de direito, administração e contabilidade, para atuarem nas GREs, sede e escolas (apenas contadores). Não necessariamente esses profissionais atuarão diretamente no PNAE, exceto aqueles contadores lotados nas escolas, os quais têm como uma de suas atribuições previstas em edital, a participação em todo o processo de chamada pública.</p> <p>A realização de reuniões com os agricultores é uma das estratégias para familiarizá-los com as demandas para fornecimento para o PNAE. As reuniões são realizadas na etapa de divulgação e lançamento da chamada pública.</p>

executada somente via processos seletivos de análise de títulos.	
--	--

Fonte: autor (2023).

4.4 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 não temos essa informação a nível de GRE. Mas com certeza, havendo essas capacitações, essas ações desenvolvidas para facilitar o conhecimento deles, ajuda bastante, ajudaria bastante. (Nutricionista – GRE).

A gente percebe que existe uma falta das entidades articuladoras que dão auxílio a eles para poder ajudar nesse ponto. E eles vão fazer a elaboração desse projeto com os quantitativos que já estão publicados segundo o edital. Aí vai estar no site e tem aquele período que vai ser aberto, de vinte dias, para receber esses projetos. Então eu acho que eles têm dificuldade de irem lá no site, pegar. (Nutricionista – GRE).

Capacitação mesmo, a SEDUC não tem realizado com os agricultores, a gente fala mesmo com os parceiros. O que a gente faz nessas reuniões, é esclarecer a legislação e como é que é realizada a compra e tirar dúvidas operacionais do processo. (Nutricionista – SAE).

Em termos de capacitações internas, é realizada pelo menos uma anualmente, envolvendo todo o grupo de nutricionistas que atuam nesse processo de chamada pública. A capacitação é planejada e executada presencialmente pela SEDUC-PI. Além dessa capacitação, a SAE tem realizado rodas de conversa (realizadas também de modo virtual) com as nutricionistas, abordando temas pontuais a respeito do processo de operacionalização das compras.

Como discutido no sistema gerencial, o processo de compra com a agricultura familiar é operacionalizado por subcomissões regionais. Integram essas subcomissões, os diretores escolares, os nutricionistas e outros membros das GREs. Algumas das nutricionistas entrevistadas teceram comentários sobre a relação que se dá entre esses agentes. Pode-se destacar, por exemplo, a ainda presente resistência de alguns diretores (gestores escolares) quanto à compra com a agricultura familiar. 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. Essa questão reforça a necessidade de desenvolver ações de conscientização

e capacitações com esses gestores, voltadas para a compreensão da importância dessas compras não somente para a escola, mas no que tange ao aspecto social. Todas essas questões de treinamento dos agentes é também reforçada por autores como Ponciano (2017) e Vieira (2014). Sobre esses pontos, destaca-se os seguintes trechos 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. A última reunião de chamada pública que a gente fez teve o comparecimento de dois gestores, de 30, apenas dois compareceram. (Nutricionista – GRE).

Então, os grupos que a gente tenta atingir nessas reuniões, que são os diretores e os próprios agricultores, às vezes eles deixam de participar, porque eles já sabem que vão ser abordados os mesmos temas, às vezes as modificações podem ser em função de alguma parte na legislação que sofreu modificação e os próprios diretores alegam que vão ser os mesmos produtos, a estrutura em termos de produção desses agricultores, de logística de entrega não vai modificar. (Nutricionista – GRE).

Ao tratar da questão da suficiência em termos de equipe no PNAE, destacaram-se pontos que necessitam de apoio, os quais estão relacionados ao conhecimento sobre direito, questões agrárias e licitação. Tais aspectos podem ser trabalhados ainda que de forma adaptada em capacitações para os agentes (não substituindo a necessidade de contratações). Ao mesmo tempo, é primordial o desenvolvimento de ações pelas parceiras institucionais da SEDUC-PI direcionadas ao apoio técnico aos agricultores. Nessa linha, uma das entrevistadas (GRE) pontuou que o suporte ao agricultor em termos técnicos e de legislação pode beneficiá-lo em diversos sentidos, inclusive na melhoria direta da produção. O trecho citado é destacado abaixo:

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).

As nutricionistas entrevistadas também foram questionadas a respeito das capacitações promovidas pelo FNDE. Segundo elas, ultimamente essas capacitações não têm sido realizadas e quando são acontecem de modo virtual. Outro ponto destacado é que tais capacitações realizadas *online* geralmente abordam as questões do PNAE de maneira

nacional, não abrangendo, portanto, as nuances regionais e locais. Nesse sentido, são capacitações que vêm de cima para baixo, objetivando reafirmar o cumprimento do estabelecido na lei e nos regulamentos. Outras pesquisas, abordando outros locais, também já citaram esse “distanciamento” do FNDE em relação às Entidades Executoras. Bonduki e Palotti (2021), por exemplo, salientam que há uma percepção dos agentes implementadores locais de distância e de ausência de ações mais diretas do FNDE. Sobre esses aspectos, destacam-se as seguintes falas:

Nós temos as capacitações do FNDE, mas elas são virtuais, mas acontecem à nível nacional. E quando eles informam que é à nível nacional não conseguem ver a realidade de cada estado, de cada região, e eles são muito assim “o que está na lei é para ser cumprido”. (Nutricionista – GRE).

O FNDE durante a pandemia ofereceu alguns cursos online. Mas nos últimos tempos não estamos recebendo. (Nutricionista – SAE).

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.

Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre o processo de capacitação agentes e beneficiários, conforme quadro 15:

Quadro 15 - Síntese dos Processos de Capacitação – Agentes e Beneficiários

PROCESSOS DE CAPACITAÇÃO – AGENTES E BENEFICIÁRIOS	
Barreiras	Estratégias
Os agricultores ainda demonstram dificuldades em questões técnicas relacionadas à participação na chamada pública. Nesse sentido, são necessários maiores esforços para apoiar esses grupos através de ações de capacitação e assessoria técnica, jurídica, tecnológica, etc. Essas ações diretamente com os agricultores são primárias e precisam acompanhar as ações realizadas com os agentes que atuam no PNAE. Portanto, o alcance da meta de compras determinada pelo PNAE, passa também por investimentos em políticas e ações concretas com os agricultores, levando as informações e suportes necessários.	As reuniões de orientação aos agricultores no início da chamada pública e o contato frequente entre eles e os nutricionistas que atuam nas subcomissões contribui para sanar dúvidas de ordem operacional.
Os treinamentos realizados pelo FNDE são majoritariamente virtuais, não abarcando os nuances regionais e locais de operacionalização do PNAE e das	Além da capacitação anual realizada pela SAE, são realizadas rodas de conversa ao longo do processo de chamada, visando sanar dúvidas e discutir questões pontuais. Essas rodas de conversa são estratégias de comunicação que ajudam na propagação de conhecimentos entre os profissionais de nutrição do PNAE.

<p>compras com a agricultura familiar. Além disso, os treinamentos são elaborados com o objetivo de repassar questões estritamente legais, as quais são definidas pelo FNDE e tornadas obrigatórias às Entidades Executoras.</p> <p>Ainda há algumas dificuldades na aceitação por parte dos gestores escolares das compras com a agricultura familiar. Essa resistência pode denotar a necessidade de maiores ações de conscientização e capacitações por parte da SEDUC-PI.</p> <p>Quanto aos treinamentos realizados pela SEDUC-PI com as nutricionistas das subcomissões, é realizado apenas um encontro anual. Não ficou claro se esse treinamento engloba outros membros das subcomissões.</p> <p>São realizadas oficinas pelo CECANE, no entanto, essas ações poderiam partir de uma parceria firmada juntamente com a SEDUC-PI, no sentido de capacitar os membros que atuam nas subcomissões regionais e comissão central, bem como outros agentes envolvidos no processo.</p>	
---	--

Fonte: autor (2023).

4.5 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.

Incluem-se nessa avaliação recursos relacionados ao transporte, equipamentos de comunicação, etc. Questiona-se, de acordo com Draibe (2001), a suficiência e a qualidade desses recursos. No contexto do PNAE, no que tange às diversas etapas do processo de aquisição com a AF e aos atores que nele participam, podem ser citados como recursos: per capita; prazos envolvidos; recursos que dispõem os beneficiários; infraestrutura das unidades escolares; recursos humanos; recursos tecnológicos; etc.

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. Apesar de algumas nutricionistas apontarem para uma suficiência do número de nutricionistas em suas regiões, outras apontam para uma necessidade de aumento do quadro. Acredita-se que os dados apresentados no quadro 10 vão

na mesma direção da necessidade de aumento desse quantitativo, dado o número elevado de escolas, as distinções entre cada uma e suas demandas específicas.

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, desde a quantidade até como é feito o transporte desse alimento, porque muitas vezes a gente está falando de alimentos perecíveis, que não dá para entregar de qualquer forma. (Nutricionista – GRE).

Os nutricionistas eles encontram-se com a demanda muito elevada em relação à elaboração de cardápios e também de execução das inúmeras atividades que são exigidas pelo PNAE, considerando o número de escolas que a gente tem que atender, além de estar participando de forma muito efetiva nesse processo de compra da agricultura familiar. (Nutricionista – GRE).

Sobre a necessidade de uma equipe multiprofissional de apoio ao PNAE, ressalta-se, como discutido, que ela precisa abranger competências referentes às áreas de licitação, contratos, jurídica, agrária, etc. Outro ponto é que a atuação dessas equipes precisa estar direcionada ao processo de chamada pública nos âmbitos de gestão, organização e execução, isto é, nas várias interseções entre os diferentes agentes e diferentes beneficiários. Nesse sentido, destaca-se o trecho seguinte:

Agora eu acho que o PNAE especificamente, a agricultura familiar, ela é uma ação política multiprofissional. Então a gente precisaria de uma influência maior de outros setores, como o pessoal que trabalha com licitação. Porque aqui dentro da secretaria mesmo, a compra do PNAE fica sempre centralizada na UGIE, especificamente com o nutricionista, sendo que este profissional tem “n” outras atividades de nutrição a cumprir. Então a gente precisaria de um apoio melhor da parte jurídica, porque existem muitas questões jurídicas a serem entendidas. Então você precisa que tivesse esse apoio, porque seria uma parte mais voltada às questões agrárias, então você precisaria de uma pessoa que tivesse um pouco mais de entendimento dessa área ou que tivesse tempo para se dedicar a estudar essa área do Direito. 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. (Nutricionista – SAE).

Como se trata de uma política que precisa da articulação com a AF para ter êxito, é fundamental discutir se as condições de atuação dos beneficiários é ideal para o cumprimento da meta e sua potencialização. Como discutido, tanto as subcomissões realizam o trabalho de busca e publicização para os agricultores, mas também é aberto um canal para que os agricultores interessados busquem as unidades escolares ou gerências. Essa aproximação para que se efetive exige certas condições. Um ponto interessante é que a estratégia de ter novas

adesões ao longo dos repasses traz a possibilidade de novos agricultores que não puderam participar anteriormente, organizem-se, tenham acesso a informações e participem das adesões futuras.

Nós fazemos um edital no ano e de tanto atendermos às solicitações dos agricultores, dado que no Piauí temos uma agricultura de subsistência e boa parte dos nossos fornecedores são individuais ou não formais, então nós temos um edital com a possibilidade de adesão de novos produtos, novas escolas que não conseguiram adquirir ou novos agricultores que não participaram do início. Bimestralmente a gente tem esse processo de novas adesões (adesões de novos produtos, escolas que não adquiriram ainda, escolas que não tinham atingido o mínimo, mesmo com agricultores com projetos para lá, podem receber novos projetos).

Ainda com base nas entrevistas, destacaram-se trechos sobre as condições pelas quais esses agricultores participam do processo de compra do PNAE. É uma participação que ainda possui algumas fragilidades, como é o caso das falhas de preenchimento e ausências de informações na entrega das documentações exigidas, mas que também atinge outros pontos. Uma das nutricionistas que atuam na Supervisão de Alimentação Escolar destacou que para a aproximação desses agricultores do PNAE não se faz necessária uma diminuição das questões burocráticas, mas um maior incentivo e assistência a esses atores por parte do poder público. Nesse sentido, havendo um maior suporte do poder público, dá-se condições para que os agricultores atendam aos critérios do PNAE e, por conseguinte, agreguem maior valor a seus produtos, possibilitando a atuação inclusive em outros mercados.

Na minha opinião, o que precisa era de mais incentivo do poder público e trabalho do poder público não para diminuir a burocracia, mas para fazer com que os agricultores, eles atendessem os critérios mínimos. Porque eu costumo dizer, atender os critérios mínimos não vai só valorizar os produtos deles para vender para o PNAE não, vai agregar valor aos produtos deles para eles venderem para qualquer mercado. (Nutricionista – SAE).

Segundo uma das entrevistadas (GRE), essa dificuldade técnica dos agricultores pode estar relacionada a uma falta de auxílio pelas entidades articuladoras. Ela exemplifica o fato de muitas vezes a própria nutricionista ter que enviar diretamente para os agricultores os quantitativos do PNAE e de que, mesmo com o modelo do FNDE do projeto de venda, é perceptível uma dificuldade de operacionalização por parte desses atores.

Ainda em relação a uma possível falta de articulação dessas entidades, uma das nutricionistas entrevistadas destacou a questão da variação dos gêneros produzidos pela agricultura familiar local. Segundo ela, o aumento dessa variedade tornaria possível ultrapassar a meta de 30% em todo o Estado do Piauí. Além disso, ela menciona um caso que

provavelmente ilustra a ausência de articulação e assistência a esses agricultores, que foi de um agricultor que tentou fornecer frango, mas que enfrentou dificuldades por conta das exigências de inspeção e certificações.

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.

Além disso, essas associações que vem trabalhando conosco, elas não têm estrutura praticamente nenhuma em termos de produção para poder aumentar a produção ou estender ela para outros tipos de produto, e a logística de entrega deles também não está facilitando para que as escolas possam executar os cardápios de forma plena, seguindo exatamente o que foi programado. Do novo, tudo por falta de condições.

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, conforme quadro 16. 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).

Quadro 16 - Evolução do per capita entre 2017 e 2023

Categoria	2017	2023
Creche	1,07	1,37
Pré-Escola	0,53	0,72
Escolas Indígenas e Quilombolas	0,64	0,86
Ensino Fundamental	0,36	0,50
Ensino Médio	0,36	0,50
Ensino de Jovens e Adultos (EJA)	0,32	0,41
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00	2,56

Fonte: FNDE

Em outro trecho, uma das nutricionistas (GRE) afirmou que um dos problemas dessa desatualização do per capita é a inflação, a qual vai aumentando os preços dos produtos e tornando totalmente defasado o valor atual da verba. Inclusive o aumento nos preços dos gêneros alimentícios ao longo dos últimos anos é um fator apontado por todos entrevistados como um desafio para o cumprimento da meta determinada pelo FNDE. Pontuou-se, também, que nas escolas de tempo integral a compra com a AF acontece de maneira mais efetiva, tendo em vista o valor do repasse e o fato dessas escolas terem o almoço, o que permite a inserção mais facilmente desses gêneros. Em comparação, a dificuldade é maior nas escolas de tempo parcial. Além disso, ela cita novamente a questão da necessidade de maior assistência aos agricultores no que tange à variação da produção e certificação de novos produtos.

Os repasses hoje estão insuficientes, porque assim, os preços dos produtos aumentaram bastante e o repasse praticamente é o mesmo, agora que teve o aumento do governo federal. Mas os repasses são poucos. As escolas integrais permitem uma compra maior, porque tem o almoço, e a gente né, utiliza esses produtos, mas a regular tem mais dificuldade para essa compra, mesmo porque, outra questão de impasse da gente, é a diversidade dos produtos. Agora que a gente está com fornecedor de bebida láctea, que ela veio e também a questão que esses produtos precisam de uma regulamentação sanitária, uma certificação, e muitos deles não têm. Então, é outro entrave. Por exemplo, a gente tem um dos fornecedores que está fabricando polpa de fruta, mas ele não pode vender porque ele tem que ter o certificado. A gente só tem uma escola da zona rural, mas tem fornecedor.

Ainda em relação ao per capita, uma das entrevistadas (GRE) destacou que o valor atual não consegue abarcar completamente o planejado no cardápio. Trabalha-se com 0,80 (somada contrapartida estadual) centavos por aluno, desse valor, ao retirar os 30% para a agricultura familiar, percebe-se que se limita o fornecimento aos produtos (frutas e legumes) como banana, mamão, melancia, feijão, alface, cenoura, etc. Nessa realidade, segundo ela, é bastante difícil o alcance da meta de 30% determinada pelo FNDE.

Outro fator que também pode ser um limitante é o próprio per capita do cardápio, porque a gente trabalha hoje com 80 centavos por aluno. Então, acaba que o nosso cardápio, ele não atende 100% do que a gente planeja, do que a gente gostaria. E aí, dentro desses 80 centavos, a gente tirar os 30% da agricultura e fica preso dentro dos itens que hoje a gente compra, que só são banana, mamão, melancia, no caso da escola integral, feijão, alface, couve-folha, cenoura, então, basicamente, frutas e legumes. Então, para atingir os 30% nesse contexto, nessa realidade, é bem difícil.

A questão dos recursos financeiros e da necessidade de maior suporte aos agricultores ainda é um limitante para a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. São produtos explicitamente priorizados dentro dos critérios de seleção definidos pelo FNDE, mas que na prática não são fornecidos incentivos e investimentos suficientes para sua aquisição. Nesse sentido, é fundamental a criação de uma estratégia articulada pela SEDUC-PI com outros setores de governo, visando criar caminhos para que esses produtos gradualmente sejam adquiridos nas chamadas públicas.

Outra nutricionista (GRE) reforçou que ainda que haja a contrapartida estadual, permitindo uma flexibilidade no uso da verba federal, o valor dos orgânicos ainda se sobrepõe ao per capita atual. Além disso, há outra importante limitação: a não apresentação de projetos de venda contendo orgânicos e/ou agroecológicos. Para que se forneça orgânicos é necessário a apresentação de certificação, o que faz com que o número de fornecedores habilitados seja reduzido. Outra questão apresentada por essa nutricionista é a associação entre a necessidade e a disponibilização. Deve-se questionar como integrar alguns desses produtos orgânicos ao cardápio, pois nem todos são necessários às escolas. Ela explicou essa questão trazendo um exemplo de uma lei piauiense que determinava o fornecimento de mel na merenda escolar, mas a comparação do preço desse produto com as reais necessidades nutricionais dos estudantes, indicou que outros produtos seriam bem mais adequados.

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.

Orgânicos não recebemos ainda projetos de venda. *In natura* recebemos. Orgânicos entendemos que são aqueles sem agrotóxicos. Porque sabemos que mesmo sendo da agricultura familiar, eles fazem a utilização disso. Tem a questão também da falta de assistência ao agricultor para que ele parta para essa produção de gêneros. Aí a gente

acaba sendo afetado, aí não aparecem projetos de vendas. Mas se aparecer, a gente poderia. Se aparecer e o dinheiro der para comprar, né. (Nutricionista – GRE).

Portanto, além da per capita, a inclusão de orgânicos nas compras barra em questões consideradas “na ponta” do processo, isto é, na capacidade de os beneficiários produzirem e buscarem a devida certificação. A necessidade de maior assistência não se aplica somente ao desafio de variar a produção e aumentá-la, mas também de crescer produtos orgânicos ou agroecológicos e obter as certificações e selos necessários. Essas dificuldades vivenciadas pelos agricultores é ilustrada pela fala de uma das nutricionistas (GRE), que cita um exemplo acontecido em sua GRE.

Por exemplo, até para conseguir uma máquina para debulhar feijão é toda uma burocracia, então eu preciso mais incentivos na agricultura familiar nesse sentido. Eu falo nessa questão da máquina de uma forma específica porque foi uma questão recente que me apareceu. O agricultor com dificuldade de entregar feijão verde na escola porque, segundo ele, estava tendo que debulhar feijão na mão. E aí, como é que entrega 100, 150 quilos de feijão dessa forma? Haja mãos para debulhar esse feijão. E agora tive que tirar do cardápio em virtude disso. O agricultor tinha o feijão, mas não tinha como entregar em tempo hábil. Então, acredito que essa dificuldade se estende também à questão dos alimentos orgânicos. Preciso mais incentivos por parte de toda a questão da política pública voltada para a agricultura familiar. (Nutricionista – GRE).

De acordo com uma das entrevistadas (GRE), além da questão da inserção de alimentos orgânicos, há uma urgente necessidade de revisão do valor per capita do PNAE. O baixo valor per capita prejudica a aquisição conforme as diretrizes estabelecidas pelo FNDE e torna desafiador o fornecimento pleno para todas as escolas e estudantes. A observação da nutricionista sugere que, antes de abordar soluções para a integração de alimentos orgânicos ou agroecológicos, é fundamental revisar várias questões mais fundamentais que impactam a execução do programa.

Eu creio que é muito interessante a gente pensar assim sempre na questão dos alimentos orgânicos. Mas antes de inserir alimento orgânico nessas preparações dos cardápios das escolas diante de toda essa problemática que a gente já tem com a agricultura que é limitada só a hortifrúti, tem que ser visto primeiro esse valor per capita para que a gente possa atingir esses 30 por cento mesmo ou até mais. Mas que seja uma composição de produtos que cheguem até a gente que vão ser suficientes para que a gente consiga colocar na configuração das preparações do cardápio e que não fique limitada a só hortifrúti. Além de que antes de pensarem nesses alimentos orgânicos tem que pensar nos alimentos minimamente processados que vão ser a base para as refeições dos alunos. (Nutricionista – GRE).

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. Essas questões precisam ser discutidas no sentido de proporcionar a execução plena do cardápio elaborado pelas nutricionistas.

Uma outra questão que tem influência do aspecto estrutura é o funcionamento exclusivo de algumas unidades escolares no período noturno. No caso dessas escolas, há uma maior dificuldade de recebimento de projetos de venda, dado que para o fornecedor a entrega é um obstáculo. Muitas vezes os prédios em que essas escolas funcionam pertencem à Prefeitura e nos turnos manhã e tarde estão ocupados com a oferta do ensino municipal, impossibilitando o recebimento pela gestão da escola nesses horários. Por fim, as nutricionistas também foram questionadas sobre possíveis atrasos nos repasses financeiros. Segundo uma delas (SAE), há atraso em repasses federais ou estaduais, mas que são contornados por ações da SEDUC-PI.

Outro ponto que limita e que precisa buscar estratégias são as estruturas das escolas. A gente precisa que essas escolas tenham um quadro de pessoal adequado, não uma conta que é feita pela Seduc atualmente, mas uma conta que de fato seja feita pensando na elaboração do cardápio. Eles precisam repensar esse espaço físico do setor de alimentação das escolas. Termos de equipamentos também adequados para o armazenamento. Toda essa estrutura que perpassa pelo processo de unidade alimentação e nutrição tem que ser vista outras estratégias e a gente não visualiza que elas estão sendo buscadas porque criam-se várias escolas e moldes maiores para atender mais alunos e moldes de tempo integral. Mas em nenhum momento a estrutura no que diz respeito que é o meu trabalho que é o setor de alimentação elas não são resolvidas. Então fica sendo jogado para a escola de qualquer forma. E se a gente tiver mudança nesse valor per capita, a gente se não houver a gente não vai conseguir manter as preparações em termos de quantidade que seriam de fato necessárias porque a gente precisa fechar o valor. (Nutricionista – GRE).

A escola, às vezes, só tem uma merendeira, e agora vão ter que ser incluídas outras preparações. Então, precisa ser analisado junto todos os setores. E eles fazem lá sempre, de forma individual, e lançam para o outro resolver. Mas na hora do ponto final, que é na escola, nem sempre aquele programa vai sair sendo realizado de forma plena. Que é o que está acontecendo agora. Não se tem estrutura, talvez, em algumas, não são todas, para a gente desenvolver isso que eles estão pensando. (Nutricionista – GRE).

Mas a dificuldade maior é a questão do recebimento na escola no turno da noite, porque geralmente uma das escolas faz divisão com a prefeitura. É mais por conta do turno mesmo. E tem algumas são distantes também. O da polpa apresentou interesse em fornecer, a gente está estudando, porque como ele começou agora e não tinha essa questão da entrega lá, a gente está estudando para já inserir em um possível repasse. Como o cronograma de entrega dele é mensal, porque das frutas seria mais inviável por ser semanal, aí toda semana aumentariam os custos para o agricultor. (Nutricionista – GRE).

Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre os sistemas logísticos e operacionais, conforme quadro 17:

Quadro 17 - Síntese dos Sistemas Logísticos e Operacionais

SISTEMAS LOGÍSTICOS E OPERACIONAIS	
Barreiras	Estratégias
<p>Em termos de recursos, há limitações do próprio programa e a meta de compra proposta (30%), e as condições nas quais os agricultores familiares produzem e se organizam localmente. A ausência de incentivos do poder público faz com que esses atores ainda enfrentem dificuldades na inserção no PNAE. A produção desses agricultores é influenciada pela ausência de recursos técnicos e financeiros, limitando-a em quantidade e variedade. Essa ausência de variedade, por sua vez, torna as entidades executoras “refém” da compra quase majoritária de hortifrutis.</p> <p>Essa mesma razão também dificulta a oferta de projetos de vendas para orgânicos ou agroecológicos. Além disso, o próprio valor defasado do per capita é uma outra limitante para compra dessas categorias.</p> <p>A estrutura das escolas precisa acompanhar a transformação da modalidade parcial para integral. Nas escolas integrais, há uma demanda maior por refeições e, portanto, necessita-se de um quadro de pessoal mais amplo e infraestrutura adequada. A questão dos recursos e falta de pessoal também implica no funcionamento apenas noturno de algumas escolas estaduais, o que gera falta de interesse de fornecimento por alguns agricultores.</p> <p>Em termos de recursos humanos, a SEDUC-PI necessita de uma ampliação do quadro de nutricionistas e de apoio multiprofissional, principalmente, no campo jurídico. Esse apoio deve atender às demandas que surgem ao longo do processo de chamada pública, uma vez que é um processo que envolve aspectos contratuais e legais.</p>	<p>A contrapartida estadual é uma estratégia que dá uma flexibilidade para o per capita destinado pelo FNDE. No entanto, o aumento dos preços dos alimentos ainda torna desafiadora a aquisição com a AF e o atendimento pleno das necessidades dos alunos.</p> <p>Busca-se através de acordos com fornecedores que realizam entregas mensais, que façam o fornecimento também para as escolas que funcionam apenas no turno noite. Para esses fornecedores, comparados com aqueles que entregam os gêneros semanalmente, há um maior espaço para essa inclusão.</p> <p>A articulação com os grupos da agricultura familiar e parceiros tem sido ainda um limitante, mas há ações para contornar, principalmente a realização de reuniões junto a esses atores.</p>

Fonte: autor (2023).

4.6 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. No site, estão dispostos os dados dos anos de 2011 a 2019. A partir da análise desses dados, observou-se que em nenhum dos anos a SEDUC-PI conseguiu alcançar a meta de 30% determinada pelo FNDE. Contudo, os três últimos anos disponíveis demonstram uma melhora no comportamento de compra com a AF pela Entidade Executora:

Quadro 18 - Desempenho da SEDUC-PI na compra com a AF

Ano	Entidade Executora	UF	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percentual
2011	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.294.600,00	R\$ 332.831,39	1,56%
2012	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 20.345.436,00	R\$ 597.697,53	2,94%
2013	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.106.059,20	R\$ 758.524,72	4%
2014	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 16.595.238,00	R\$ 248.770,06	1%
2015	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 37.123.330,40	R\$ 499.732,81	1%
2016	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 15.319.720,61	R\$ 1.174.106,61	7,66%
2017	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.439.518,40	R\$ 800.688,35	2,82%
2018	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.517.670,80	R\$ 3.848.188,27	13,49%
2019	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	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 foram

desencontradas: 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 Teresina, tem sido alcançada meta de compra mínima. É o que mostra o consolidado realizado internamente. (Nutricionista – SAE).

Eu acho que já houve um aumento significativo, principalmente pela questão do número de projetos de venda, que aumentou, então a gente já consegue inserir mais gêneros. Porque como do início a gente recebia poucos projetos de venda, só era frutas, conseqüentemente a gente comprava um percentual menor, porque para fruta o percapita e a quantidade colocada para aluno é menor, e agora não, a gente já tem a questão que são mais projetos de vendas, então a gente compra mais gêneros, a gente já inseriu, inclusive nas escolas regulares, aquelas em que o aluno permanece um turno na escola. (Nutricionista – GRE)

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).

As entrevistas apontaram para um aumento dos valores comprados com a AF nos últimos anos, o que pode, inclusive, ser visto nos dados dispostos pelo FNDE, quadro 18. Esse aumento, segundo as entrevistas, se deu em razão de uma maior participação dos agricultores, os quais têm apresentado mais projetos de venda. Buscou-se, além disso, a inserção de mais gêneros da AF nas escolas de tempo parcial, ainda que nelas, o tempo de permanência do aluno seja menor. Uma das nutricionistas (GRE) comentou que o objetivo é ampliar ainda mais o percentual de compra, mas que os gestores escolares ainda olham com um certo “distanciamento”.

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.

E nas regulares seria só um lanche e o lanche que a gente fala que bota as frutas ou o suco com pão e carne, aí para a gente inserir as verduras teria que colocar uma sopa, aí os alunos já ficam meio assim, ainda mais no nosso clima, por exemplo, pessoal

da tarde, coloca uma sopa no período, já tem que pensar tudo isso. Isso no primeiro semestre, porque no segundo é impossível. Ai a gente tem que ajustar esses gêneros e a viabilidade na escola para o turno. Em relação às mudanças, foi nesse ano que inserimos nas regulares, as verduras.

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. Nesse caso, são necessários esforços da SEDUC-PI no sentido de adotar algum espaço temporário para fornecimento ou até permitir o recebimento em alguma escola mais próxima.

No caso das escolas que não compram com recursos do FNDE os gêneros da AF, é exigida uma justificativa. Em termos legais, a Resolução 06/2020 do FNDE apresenta três possibilidades para dispensa do cumprimento da meta de 30%: a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; as condições higiênico-sanitárias inadequadas. Nas ocasiões que fogem ao estabelecido, o FNDE determina a devolução do valor correspondente ao não cumprimento.

Uma das nutricionistas (GRE), contudo, pontuou que essa devolução na prática nunca aconteceu. Isto é, trata-se apenas de uma determinação legal, mas que ainda não foi efetivada pelo programa. Questionada em relação à busca de uma estratégia para fornecimento para escolas rurais e noturnas de sua região, ela destacou que tem sido uma questão discutida, que apesar da complexidade, não seria impossível.

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.

A gente faz visitas frequentes às escolas, acompanha mesmo o recebimento, fiscaliza, observa a qualidade dos gêneros. O gestor também nos dá essa contrapartida, nos avisando. Mas como eu falei, o retorno com o agricultor é bom, e a gente conversa à medida que surge qualquer problema nesse sentido. Então o monitoramento ele é efetivo. (Nutricionista – GRE).

Ainda em relação ao monitoramento *in loco*, uma das entrevistadas (GRE) destacou que as visitas, pelo menos em sua região de atuação, ocorrem semanalmente. Além das visitas

para verificação da qualidade dos gêneros, há também o acompanhamento da parte financeira, do processo de emissão da nota fiscal, a confecção dos contratos referente aos repasses, etc.

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.

Algumas das nutricionistas teceram comentários sobre as formas de monitoramento interno, apontando espaços para melhorias. Uma delas (GRE) citou o fato de o consolidado ser uma forma de monitoramento, mas não abarcar uma avaliação mais completa. Outra (GRE) destacou que a implantação de um sistema de informações traria melhorias em diversos âmbitos do trabalho das nutricionistas e permitiria um monitoramento mais efetivo da compra com a AF.

Se tivesse assim já um sistema em que a própria escola já pudesse inserir, né, automático, seria mais efetivo o monitoramento. O estado já é muito grande, então se tivesse um sistema, um software inserir essas informações já, seria mais fácil. Inclusive para nós nutricionistas, já deveria ter um software para a elaboração dos cardápios, porque a gente passa um tempo enorme calculando. (Nutricionista – GRE).

Em relação à avaliação interna, poderia melhorar. Não há assim uma avaliação, o que a gente faz quando termina as compras de um período, é um consolidado, a gente vê o que foi comprado, né. Sempre no final do semestre fazemos esse consolidado, do que foi comprado, do volume de dinheiro, se atingiu o percentual ou não e mandamos para lá. (Nutricionista – GRE).

Em relação às novas adesões, ao tempo em que permitem que novos agricultores forneçam às escolas, trazem algumas questões a serem sanadas. Uma das nutricionistas (GRE) destacou, por exemplo, o fato de a polpa, hoje, ser fornecida por um agricultor do Estado do Ceará, e que há a possibilidade do antigo fornecedor de polpa, que é do estado do Piauí, buscar o fornecimento via nova adesão. É uma questão que ultrapassa o abordado nos normativos do FNDE e que gera algumas dificuldades de resolução. No entanto, todas as dúvidas sanadas geram conhecimento que é aplicado na chamada pública seguinte, visando que problemas não se repitam.

Os dados seguintes, 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 19 - 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)

Ainda com base nesse consolidado, é possível extrair os produtos comprados por cada GRE, identificando assim a questão da variedade dos gêneros fornecidos pela AF. Percebeu-se, nesse sentido, que as falas das entrevistadas confirmam a pouca variedade das compras, justificada pelo fato de os agricultores que atuam localmente ainda enfrentarem dificuldades para um fornecimento mais variado. Nesse contexto, é fundamental que se reforce a estratégia de novas adesões (em cada uma delas), desenvolvendo uma comunicação aproximada com parceiros e executando ações que tragam os agricultores para o PNAE.

Quadro 20 - Produtos fornecidos para cada GRE e o custo de aquisição total

GREs	Produtos	Total
4ª	Banana, batata doce, abóbora, pimentão, tomate, mamão, melancia, cheiro verde, macaxeira, pepino, alface, feijão verde, beterraba.	383.477,10
19ª	Cebola, tomate, banana, melancia, cheiro verde, pimentão, mamão, cenoura, batata doce, melão, alface, pepino, acelga, abóbora, macaxeira, bebida láctea.	360.118,02
20ª	Abóbora, alface, banana, batata doce, cheiro verde, feijão verde, macaxeira, mamão, maxixe, melancia, quiabo, tomate.	628.533,10
21ª	Abóbora, banana, batata doce, mamão, melancia, cebola, cenoura, melão, pimentão, tomate, polpa de fruta.	417.258,78

Fonte: autor (2023).

As falas das entrevistadas demonstraram que ao longo dos últimos anos houve uma melhora em termos de quantidade de projetos de venda recebidos e uma aproximação da meta do FNDE. Contudo, os produtos ainda quase em sua totalidade são hortifrutis, o que gera limitações, dada a menor per capita e quantidade colocada para o aluno. Nesse sentido, todas as nutricionistas entrevistadas e que atuam nas GREs pontuaram a falta de diversidade, mencionando que seria mais efetivo se chegassem projetos de venda dos agricultores contemplando outras categorias de produtos, como arroz, feijão, carnes, leite, etc. Vale destacar que, apesar da produção animal da agricultura familiar no Piauí, especificamente a de aves, compreender pelo menos 81% dos estabelecimentos agropecuários, trata-se de uma produção majoritariamente destinada ao abastecimento das famílias.

Nos últimos anos houve o acréscimo de outras categorias de produtos: a inserção da polpa de frutas (as bebidas à base de frutas não substituem a obrigatoriedade da oferta de frutas in natura – Resolução 06/2020 FNDE) e da bebida láctea. No entanto, foram inclusões que não contemplaram todas as regiões e enfrentam também uma dificuldade que é o fato de um dos fornecedores não ser local. Tudo isso denota a necessidade, para as entrevistadas, de uma melhora na assistência e nas políticas públicas destinadas aos agricultores, contribuindo para que eles consigam ampliar não só a produção, mas também a variedade de produtos vendidos. Nesse sentido, são necessários ainda mais esforços de aproximação entre gestores do PNAE e instituições que atuam diretamente com os agricultores, visando o planejamento de ações articuladas e integradas. Essa necessidade de fortalecimento da AF também é destacada por outros estudos. Sobreira (2020) pontua que os programas sociais são importantes para melhoria das condições dos agricultores, e que é questão primordial para a ampliação da participação dos agricultores no PNAE, que o poder público ofereça assistência técnica de modo regular. Silva *et al.* (2020) vai além ao afirmar que o PNAE precisa ser repensado a partir dos seus beneficiários, uma vez que a pouca efetividade das compras está ligada a um problema profundo, que é a não existência de estratégias de desenvolvimento rural para agricultores ou da presença de estratégias “perversas” que os excluem.

Eu acho que já houve um aumento significativo, principalmente pela questão do número de projetos de venda, que aumentou, então a gente já consegue inserir mais gêneros. Porque como do início a gente recebia poucos projetos de venda, só era frutas, conseqüentemente a gente comprava um percentual menor, porque para fruta o percapita e a quantidade colocada para aluno é menor, e agora não, a gente já tem a questão que são mais projetos de vendas. (Nutricionista – GRE).

Inclusive a gente acha assim, se tivessem outros gêneros que a gente utilize em maior quantidade, como carnes, ovos, arroz, a gente ultrapassaria os 30% acredito que em todo o estado, porque eles falam, os agricultores que essa questão ainda é

muito difícil para eles. Já teve um que tentou o frango, aí ele disse que já é mais difícil, por conta do selo de inspeção. Ainda falta por parte deles uma articulação, uma maior assistência ao agricultor lá na ponta, para termos o retorno aqui. (Nutricionista – GRE).

Para mim, eu acho que a maior limitação é essa questão da diversidade dos produtos, porque todos, a maioria, só fornecem esses produtos *in natura* mesmo, frutas e verduras. Esses produtos que são minimamente processados, que é o arroz, o feijão, a questão das carnes e tal, poderiam ter, mas não tem fornecedor para isso. Eu acredito que entra também na questão sanitária, das certificações. Então, eu acho que se eles se organizassem nesse sentido, eu acho que daria sim para eles fornecerem. (Nutricionista – GRE).

Com a inclusão dessa polpa de fruto esse ano, mas que não é daqui do Piauí, é de outro local, de outro estado, a gente consegue ter agora polpa e hortifruti, mas a base da alimentação dos alunos não tem que ficar só nisso. A gente cumpre isso, mas em detrimento de fazer preparações que não estão agradando e nem atendendo as necessidades dos alunos. (Nutricionista – GRE).

Segundo os trechos, o alcance efetivo da meta do FNDE passa pela melhoria da estrutura de produção dos agricultores locais. Na visão de uma das entrevistadas (GRE), não se trata de um trabalho que depende somente da SEDUC-PI, é necessária visão de toda a cadeia de fornecimento. O processo, atualmente, resume-se na compra de hortifrutis, o que gera dificuldades não só para ultrapassar os 30%, mas também no próprio atendimento das preferências dos estudantes. Somente dessa forma é que se permitiria um alcance pleno da meta de compra e da própria superação dela.

Nesse contexto, é fundamental que o poder público dedique maior atenção às condições de produção e ao aumento dos recursos disponíveis para os agricultores locais. Morais *et al.* (2020), por exemplo, ressaltam que o número de estabelecimentos agropecuários familiares piauienses que conseguiram obter financiamentos é bastante limitado, e muitas unidades familiares não tiveram acesso a nenhum tipo de programa de crédito. Além disso, Morais *et al.* (2020) salientam que, na maioria dos casos, os estabelecimentos de agricultura familiar no Piauí consideram a comercialização como uma questão secundária em relação à agropecuária e ao autoconsumo.

Então todo esse processo, toda essa cadeia, desde o momento em que eles produzem até chegar a gente, eu sei que não vai ser só a SEDUC que precisa rever. Outros órgãos também têm que participar nessa cadeia. Mas tudo se encontra ainda muito setorizado e amarrado numa legislação que, na realidade, a gente está colocando os 30, mas que não está conseguindo atender a um cardápio que agrada aos alunos por conta desse valor per capita e de uma mobilização de dinheiro que está praticamente indo para a Hortifrutis. (Nutricionista – GRE).

A mesma nutricionista (GRE) cita o fato de que quando há vitórias por partes de instituições externas, como CECANE e o CAE, há uma análise que não contempla toda a

cadeia dessa política, limitando-se a indicar correções em termos de organização do trabalho das nutricionistas e de outros agentes envolvidos. Nesse sentido, a nutricionista pontua que quando há modificações ou limitações no que tange às preparações, cardápios e compras, precisa-se olhar não somente para a operacionalização dos agentes da SEDUC-PI, mas rever questões prioritárias dos agricultores e suas organizações.

Então, com essa limitação total que eles têm nesses aspectos aí, a gente fica com vários imprevistos nas escolas para serem resolvidos. Então, as execuções das preparações dos cardápios, elas vão ter que sofrer constantes modificações e aí quando o CAE, quando o CECANE, ele pega uma situação dessa, ele não vai buscar na cadeia onde é que está o erro. Ele só coloca que é falta de organização, que precisaria rever isso junto com o nutricionista e a escola, mas a gente tem aí todo mundo por trás que precisa ser muito bem repensado e organizado. (Nutricionista – GRE).

Por fim, além da per capita, a pouca variedade de produtos fornecidos pela AF foram as limitações mais reforçadas nas entrevistas. Nesse ponto, enfatizou-se principalmente a dificuldade dos agricultores em obterem as certificações e selos necessários para fornecer de modo legal ao PNAE. São enumerados alguns tipos de produtos que poderiam contribuir para isso, como ovos, polpas de frutas, frango, arroz e feijão. Desta forma, destacam-se os seguintes aspectos sobre os processos de monitoramento e avaliação internos, conforme quadro 21:

Quadro 21 - Síntese dos Processos de Monitoramento e Avaliação Internos

PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS	
Barreiras	Estratégias
<p>As formas de avaliação interna ainda são limitadas, uma vez que é utilizada apenas o preenchimento de planilhas. É denotada uma necessidade de atualizar esse instrumento, utilizando, por exemplo, softwares e sistemas de informação. Além disso, o instrumento de avaliação necessita explicitar causas, condicionantes, ações e os <i>feedbacks</i> gerados no que tange ao desempenho de cada uma das unidades escolares e respectivas regionais.</p> <p>Avaliações realizadas por instituições externas, de acordo com a percepção das entrevistadas, trazem visões limitadas acerca dos problemas no processo de compra com a AF. É uma visão que foca apenas na organização do trabalho realizado à nível SEDUC-PI, mas que não enfatiza o papel de instituições articuladoras e da necessidade de outras políticas públicas.</p> <p>Escolas integrais conseguem atingir mais facilmente a meta de compra, enquanto que as regulares ainda</p>	<p>A planilha utilizada para monitoramento das compras é alimentada e repassada para SAE sempre que há abertura de novas adesões, o que permite uma visão atualizada sobre os dados das compras, mostrando em que patamar se encontra o alcance da meta de compras.</p> <p>Realização de visitas regulares às escolas, no sentido de monitorar o andamento das entregas e de outros aspectos fundamentais para a boa execução das compras com a AF.</p>

PROCESSOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS	
Barreiras	Estratégias
<p>enfrentam maiores dificuldades. A explicação é a quantidade de refeições e do montante de recursos aplicado. Isso gera uma desigualdade de aplicação dentro da própria rede pública estadual, tornando ainda mais desafiador o trabalho da equipe de nutrição.</p> <p>A compra concentrada somente em hortifrutis limita não somente o alcance da meta, mas o próprio atendimento das necessidades dos estudantes. Ainda que a SEDUC-PI tenha como atribuição a execução do PNAE, faz-se primária uma maior aproximação com instituições governamentais e não que atuam com agricultores.</p>	

Fonte: autor (2023).

Para mais, com base nas barreiras apresentadas, nas estratégias já desenvolvidas e nas análises de estudos anteriores, citam-se as seguintes ações (numa adaptação do modelo 5W2H) como possíveis caminhos de melhorias do processo de aquisição com a AF no contexto estudado:

Figura 6 - Sugestões de linhas de ação Sistema Gerencial e Decisório

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Sistema Gerencial e Decisório	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar seletivos para contratar agentes que atuem nas principais linhas de ação destacadas no trabalho, principalmente, no campo jurídico, especificamente contratos e licitações. - Novo concurso ou seletivo para contratação de nutricionistas. - Realocar servidores de outras áreas jurídicas da SEDUC-PI para atuarem dando suporte direto ao PNAE. - Promover treinamentos que trabalhem questões mais gerais do âmbito de contratos e administrativo com agentes que atuam no PNAE. - Repensar a execução da operacionalização das compras com a AF, reforçando as atribuições de cada agente que compõe as subcomissões regionais. Tornando menor concentrada as atribuições e responsabilidades do processo "nas mãos" das nutricionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de uma equipe multiprofissional atuando diretamente com o PNAE, tornando menos ágil a resolução de problemas que surgem ao longo do processo de chamada pública. - Equipe de nutrição com uma demanda elevada (precisa monitorar, avaliar, fiscalizar, articular, elaborar cardápios, desenvolver ações de educação alimentar e nutricional), dada as inúmeras atribuições do PNAE e a concentração da operacionalização da aquisição com a AF com esses profissionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar.

Fonte: autor (2023).

Figura 7 - Sugestões de linhas de ação Processos de Divulgação e Informação

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
<p>Processos de Divulgação e informação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contar com representantes da SAE para participar de planejamentos em torno de projetos educacionais e mudanças (relacionadas ao calendário, por exemplo) que de alguma forma afetem a questão da alimentação nas escolas públicas estaduais. - O site do PNAE da SEDUC-PI é um dos instrumentos mais essenciais no trabalho com a AF, no sentido de que é utilizado para publicizar e divulgar informações para diversos públicos. É necessária uma reformulação do site, tornando-o mais acessível e intuitivo. Além disso, é necessária a inclusão de mais informações destinadas a sociedade em geral e os agricultores. - Acredita-se que a estratégia de contato mais direto entre as nutricionistas da SAE e das GREs seja uma estratégia a ser mantida e ampliada. Essas profissionais tem o papel de intermediar a comunicação sobre alimentação escolar com as unidades escolares. - Uma aproximação entre SEDUC-PI e SEFAZ-PI é bastante proveitosa para a melhoria das ações do PNAE. Além disso, deve-se reforçar o diálogo entre nutricionistas e setores financeiros, de modo que se encontrem pontos convergentes sobre o que deve ser cobrado aos agricultores no ato de participação na chamada pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - A equipe de nutrição, a qual representa uma área primordial do funcionamento das escolas, precisa estar presente junto das formulações de estratégias educacionais e mudanças propostas pela SEDUC-PI. Às vezes chegam "demandas" para serem executadas, sem antes se consultar o que as nutricionistas propõem em termos de ação na sua área. - Site pouco intuitivo e de difícil acesso no portal da SEDUC-PI. Nem todos os documentos, como por exemplo, os monitoramentos, estão presentes para consulta por parte da sociedade em geral. - Servidores da SAE apontam para algumas falhas também no processo de comunicação SEDUC-GRE-Escola, no sentido de que algumas informações não recebem a devolutiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - A reformulação do site do PNAE da SEDUC-PI pode ser discutida entre membros da SAE e da área de TI da SEDUC-PI, buscando formas de torná-lo ainda mais acessível e intuitivo.

Fonte: Autor (2023).

Figura 8 - Sugestões de linhas de ação Processos de Seleção de Agentes e Beneficiários

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
<p>Processos de Seleção de Beneficiários e Agentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. Nesse sentido, é necessária uma articulação entre a SEDUC-PI e outras secretarias de estado, promovendo um calendário de ações (sejam formativas, entregas de folhetos informativos, assessoramentos, etc.) voltadas para esse público. - 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. - A realização de processos seletivos (agentes) mais completos, envolvendo provas objetivas. Além disso, verificar a possibilidade de realização de concurso pra ampliação do quadro de nutricionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - O edital de chamada pública (e o cronograma da AF) não especifica se há (e como) a realização de ações de divulgação para as quatro novas adesões que se dão durante a chamada pública. As ações de publicização são elementos essenciais que compõem a eficácia do sistema de seleção dos agentes e beneficiários. - O último concurso para nutricionistas pela SEDUC-PI se deu há nove anos. Enquanto a seleção dos profissionais da área de direito, administração e contábeis tem sido executada somente via processos seletivos de análise de títulos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Ações relacionadas a concursos e seletivos devem passar pela análise por parte do setor de Gestão de Pessoas da SEDUC-PI.

Fonte: autor (2023).

Figura 9 - Sugestões de linhas de ação Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
<p>Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - Manutenção da realização das rodas de conversa, uma vez que se tratam de espaços de discussões pontuais, aumentando a integração entre essas profissionais (nutricionistas) e auxiliando na resolução de alguns problemas que se dão ao longo do processo de aquisição. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os agricultores ainda demonstram dificuldades em questões técnicas relacionadas à participação na chamada pública. Nesse sentido, são necessários maiores esforços para apoiar esses grupos através de ações de capacitação e assessoria técnica, jurídica, tecnológica, etc. Essas ações diretamente com os agricultores são primárias e precisam acompanhar as ações realizadas com os agentes que atuam no PNAE. - Ainda há algumas dificuldades na aceitação por parte dos gestores escolares das compras com a agricultura familiar. Essa resistência pode denotar a necessidade de maiores ações de conscientização e capacitações por parte da SEDUC-PI. - Quanto aos treinamentos realizados pela SEDUC-PI com as nutricionistas das subcomissões, é realizado apenas um encontro anual. Não ficou claro se esse treinamento engloba outros membros das subcomissões. - São realizadas oficinas pelo CECANE, no entanto, essas ações poderiam partir de uma parceria firmada juntamente com a SEDUC-PI, no sentido de capacitar os membros que atuam nas subcomissões regionais e comissão central, bem como outros agentes envolvidos no processo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Também devem estar envolvidas outras secretarias de estado e instituições externas que atuam no âmbito da agricultura familiar e da alimentação escolar.

Fonte: autor (2023).

Figura 10 - Sugestões de linhas de ação Sistemas Logísticos e Operacionais

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Sistemas Logísticos e Operacionais	<ul style="list-style-type: none"> - 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. - Em termos de infraestrutura, a SEDUC-PI necessita observar a situação de cada escola em específico, sejam regulares ou integrais, entendendo como estão postos os refeitórios, os materiais e equipamentos utilizados, os locais de armazenamento dos alimentos, etc. Esse olhar também deve abranger as equipes que atuam na alimentação escolar em cada uma das unidades escolares. - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - A ausência de incentivos do poder público faz com que esses atores ainda enfrentem dificuldades na inserção no PNAE. A produção desses agricultores é influenciada pela ausência de recursos técnicos e financeiros, limitando-a em quantidade e variedade. Essa ausência de variedade, por sua vez, torna as entidades executoras "refém" da compra quase majoritária de hortifrutis. - Essa mesma razão também dificulta a oferta de projetos de vendas para orgânicos ou agroecológicos. Além disso, o próprio valor defasado do per capita é uma outra limitante para compra dessas categorias. - A estrutura das escolas precisa acompanhar a transformação da modalidade parcial para integral. Nas escolas integrais, há uma demanda maior por refeições e, portanto, necessita-se de um quadro de pessoal mais amplo e infraestrutura adequada. A questão dos recursos e falta de pessoal também implica no funcionamento apenas noturno de algumas escolas estaduais, o que gera falta de interesse de fornecimento por alguns agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Envolve a integração com outros setores do governo.

Fonte: autor (2023).

Figura 11 - Sugestões de linhas de ação Processos Monitoramento e Avaliação Internos

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
<p>Processos de Monitoramento e Avaliação Internos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É necessário atualizar esse 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. - Como já discutido em outros sistemas e processos, exige-se uma integração da SEDUC-PI com outros setores do governo e instituições externas, para que através de cooperação sejam realizadas ações regulares com os agricultores da capital. 	<ul style="list-style-type: none"> - As formas de avaliação interna ainda são limitadas, uma vez que é utilizada apenas o preenchimento de planilhas e o monitoramento in loco. - Escolas integrais conseguem atingir mais facilmente a meta de compra, enquanto que as regulares ainda enfrentam maiores dificuldades. A explicação é a quantidade de refeições e do montante de recursos aplicado. Isso gera uma desigualdade de aplicação dentro da própria rede pública estadual, tornando ainda mais desafiador o trabalho da equipe de nutrição. - A compra concentrada somente em hortifrutis limita não somente o alcance da meta, mas o próprio atendimento das necessidades dos estudantes. Ainda que a SEDUC-PI tenha como atribuição a execução do PNAE, faz-se primária uma maior aproximação com instituições governamentais e não que atuam com agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Envolve a integração com outros setores do governo.

Fonte: autor (2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE a partir de 2009, por meio da Lei 11.947, tornou obrigatória a compra de produtos oriundos da agricultura familiar em pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo FNDE. Tratou-se de uma estratégia orientada para o desenvolvimento sustentável, local e inclusivo. É inquestionável que se tratou de uma importante iniciativa, mas passada mais de uma década é preciso se questionar porque determinados municípios ou secretarias de educação ainda não conseguiram tornar eficaz o cumprimento deste normativo.

Muitas pesquisas têm sido realizadas nesse sentido, mas um menor número delas tem buscado compreender a realidade de gestões descentralizadas e escolarizadas. Esse tipo de gestão, de acordo com alguns estudos, enfrenta maiores desafios quando se trata do alcance ou superação da meta determinada pelo FNDE. Além disso, a realidade de cada local é um aspecto importante quando se quer entender o porquê do desempenho da política de compra da AF com o PNAE.

Nesse sentido, 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 se viu, 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.

As duas principais barreiras mencionadas pelos entrevistados foram a pouca diversidade de produtos apresentados nas chamadas públicas pelos agricultores e a insuficiência do per capita do FNDE. A ausência de diversidade dos gêneros é atribuída à

situação dos agricultores, que não recebem a assistência necessária do poder público (semelhantemente ao apontado no Anuário de Estatística da AF, CONTAG – 2023). Portanto, não se trata de um problema que se finda na melhoria da organização administrativa da SEDUC-PI, mas que passa por uma articulação com outros órgãos e por uma atuação mais ativa junto ao agricultor, focalizando, nesse sentido, questões contábeis, jurídicas, técnicas e tecnológicas. Nota-se, ainda, que a compra quase que em sua totalidade de frutas e vegetais é encarada pelos entrevistados como uma limitação quanto ao fornecimento de refeições que atendam de fato as necessidades dos estudantes.

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.

Verificou-se, também, que a articulação entre SEDUC-PI e os órgãos que atuam com a agricultura familiar deve ser ampliada, visando compreender as limitações dos agricultores e traçar ações em conjunto. Acredita-se, nesse sentido, que a SEDUC-PI pode auxiliar no repasse de informações estratégicas que permitam o desenvolvimento de ações de capacitação/comunicação direcionadas aos agricultores que desejam participar e aos que já participam das chamadas públicas.

A inserção dos orgânicos e agroecológicos ainda é algo impraticado, mesmo sendo uma prioridade nos normativos do PNAE. Trata-se de um problema, de acordo com as entrevistas, que tem raiz nas dificuldades dos agricultores com a obtenção de certificações e com o próprio valor do *per capita* que impossibilita a compra de produtos com valores tão superiores. Novamente, requer-se da SEDUC-PI ações integradas com outros setores de governo e externos, visando qualificar e gradualmente inserir esses alimentos nas chamadas públicas.

No âmbito dos processos de comunicação é essencial que a SEDUC-PI busque uma reorganização do site que utiliza para publicizar as questões referentes ao PNAE. É um site de difícil acesso no portal da SEDUC-PI e que não oferece uma organização apropriada dos dados disponibilizados. Além disso, é necessário explicitar as formas de publicização e as ações de divulgação de cada nova adesão. Ainda em termos de organização, o método de monitoramento das compras através de planilhas não contempla uma avaliação interna

robusta, não apresentando possíveis causas, situações, condicionantes, históricos para comparação com outros períodos, etc.

Cabe, além do citado, a realização de mais treinamentos ao longo do ano, sendo que é necessária uma participação mais ampla, considerando todos os atores que atuam nas subcomissões regionais, inclusive os diretores escolares (mais resistentes). Tudo isso passa por um investimento financeiro maior da SEDUC-PI e do Governo do Estado, visando a melhora da qualificação dos agentes que implementam a política de compra com a AF e uma aproximação maior com os agricultores locais, compreendendo suas principais insatisfações e dificuldades, e levando essas questões para discussão e proposição de ideias dentro da esfera de atuação da Entidade Executora.

Por fim, no caso de Teresina e da rede pública estadual, apesar dos avanços, são primordiais melhorias internas e externas no desempenho da política de compra com a AF. Nesse sentido, a consolidação dos benefícios citados por Rossetti, Winnie e Silva (2016), a vinculação do PNAE à sustentabilidade, e Padilha et al. (2018), o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações e promoção de um diálogo entre produção e consumo, dependem diretamente de ações voltadas aos agricultores e de um maior investimento na estruturação do processo localmente.

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.

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 (SAF e EMATER) que prestam assistência aos agricultores, no intuito de mapear as ações e analisá-las sob a ótica de contribuição ao PNAE.

Quanto às limitações desta pesquisa, 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.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A.L. B.; RIBEIRO, J.R.S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública** [online]. 2020, v. 54, n. 4, pp. 1134-1145.

BALEM, T. A. **O Programa de Alimentação Escolar Brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos**: convergências e desafios. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

BARALDI, Larissa; BICALHO, Daniela; SLATER, Betzabeth. Trajetória nacional da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento** • Belém • v.15, nº1 • p. 15-34 • jan-jun 2021.

BARBOSA, Rogério. **ATLAS TI 5.0**: Apostila de treinamento. 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSO, D.; LOPES, I.; AMARAL, V. Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas Escolas Estaduais de Passo Fundo (RS). **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 24, n. 1, p. 163 - 186, janeiro-abril, 2019. ISSN 1982-6745.

BONDUKY; PALOTTI. Entre Chicotes e Cenouras Orgânicas: Coerção e Cooperação na Implementação das Compras da Agricultura Familiar no Âmbito do PNAE. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.64 (4): e20190209, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9064 de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.

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 Programa Dinheiro Direto na Escola 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.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei. 1994.

BRASIL. **Lei nº 8666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

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.

CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. São Paulo, BIB, nº 61. 2006. p. 25-52.

CONTAG. **CONTAG lança Anuário Estatístico da Agricultura Familiar 2023**. 2023. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/contag-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2023-20230725>.

COSTA, Liliam. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na perspectiva dos usuários: um estudo de caso**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Ceará. 2004.

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. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. 2016.

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. **Histórico do PNAE**. Acesso em 01 de julho de 2021. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. 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.

FOGAGNOLI, Marcela. **Alimentar é também educar: a merenda escolar no Brasil (1940-1960)**. 2017. 201 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) - Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

GIL, Carlos, A. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, 6ª edição. São Paulo, Atlas, 2017.

GODOY, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo, Saraiva, 2010.

GURGEL, Aline et al. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **TEMAS LIVRES • Ciênc. Saúde Colet.** 25 (12) • Dez 2020 • <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins. (2003) [1984].

KRIPKA, R.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Atas CIAIQ2015**. Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa en Educación, v. 2, p. 243-247, 2015.

LAURENTINO, Thiago; ALLOUFA, Jomária. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): um estudo de caso no município de Picuí-PB. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.27, n.105, p. 796-816, out./dez. 2019.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas**: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013.

LIMA, Antônia. **Agricultores familiares do assentamento cansanção, 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.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 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.

MENEZES, Rísia; OSÓRIO, Mônica. Inquéritos alimentares e nutricionais no Brasil: perspectiva histórica. **Nutrire Rev. Soc. Bras. Aliment. Nutr.**; 34(2): 161-177, ago. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em:

https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 15 ago. 2022.

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.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**. Brasília: Secretaria de Política Agrícola/Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ano x, nº 1, p. 20-26, jan./mar./2001.

PLOEG, Van Der. Dez qualidades da agricultura familiar / Jan Douwe Van Der Ploeg. - Rio de Janeiro: AS-PTA, 2014. - (**Agriculturas: experiências em agroecologia; cadernos de debate**; n.1).

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, Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández.; COLLADO, Carlos Fernandes.; LUCIO, María Del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 5 ed. Dados eletrônicos - Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, A. **Quando o agricultor não chega à escola**: programa nacional de alimentação escolar e agricultura familiar. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação 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 – UNIMONTES**, Montes Claros, de 30 maio a 01 de junho de 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.

SILVA, S. **Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar**. Ipea, 2019.

SOBREIRA, João. **O desenvolvimento local a partir da operacionalização do PNAE e PAA: o caso do assentamento marrecas no município de São João do Piauí – Piauí**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Maranhão. 2020.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais das crianças**. Tese de doutoramento – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

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**, v. 14, n. 3, p. 219-242, 2018.

VASCONCELOS, Francisco. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável. **Cien Saude Colet** [periódico na internet] (2013/Fev).

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

VILELA, K. F. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 60(spe), e245586. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.245586>. 2022.

WFP. **Home grown school feeding**. Acesso em: 08 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.wfp.org/home-grown-school-feeding>. 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE 1: Roteiro para entrevista semiestruturada – Nutricionistas SAE e GREs

1. Perfil do entrevistado/papeis desempenhados

Área de formação:

Função:

Tempo de atuação no PNAE:

- Comente sobre as principais atividades desempenhadas no processo de compra e articulação com a agricultura familiar.
- Como você vê a importância social da aquisição do PNAE com os agricultores familiares?

2. Percepção de eficácia do processo de compras

a) Sistema decisório e gerencial

- Quais as competências você considera mais importantes aos implementadores em termos de efetivação das compras com a agricultura familiar?
- Como estão dispostos os cargos de gestão e operacionalização do PNAE na SEDUC-PI?
- Na sua visão, hoje a SEDUC-PI dispõe da quantidade de servidores suficiente para atuar neste processo de compra com a AF?
- Hoje, as chamadas públicas para compra dos alimentos com a AF funcionam de forma unificada ou individual para as escolas em Teresina? Como você avalia essa disposição?

b) Processos de divulgação

- Quais os canais e as estratégias de comunicação com os agricultores?
- Qual sua avaliação sobre a suficiência desses canais e sobre as barreiras de comunicação com esse público.
- Como você vê a efetividade da comunicação da SEDUC-PI com as GRE's e as unidades escolares?

c) Processos de seleção

- Quais as estratégias de publicização e atração dos agricultores para a participação nas chamadas públicas e como você as avalia?
- Dentre as atividades do processo de compra, tem-se a seleção dos agricultores. Qual sua visão sobre os critérios e as formas de seleção utilizados?
- Como você avalia os critérios e as formas de seleção dos responsáveis pela gestão do processo de compra com a AF?

d) Processos de capacitação

- Comente sobre as ações desenvolvidas para capacitar os agricultores familiares para participação no PNAE.
- Como você avalia essas ações em termos de qualidade e duração? Quais as formas de *feedback* dos agricultores em relação a essas ações?
- A partir da análise dos projetos de venda, quais as principais dificuldades que vocês observam por parte dos agricultores e dos empreendimentos?
- Comente sobre os treinamentos/capacitações recebidas pela equipe de gestão para atuar nesse processo de articulação com a AF.

e) Sistemas logísticos

- Comente sobre a suficiência ou não dos recursos financeiros, humanos e materiais destinados à operacionalização do programa (federal e contrapartida estadual).
- Como você avalia os prazos do programa para as atividades de prestações de conta, compras, etc.?
- Na sua visão, o que é necessário para que o programa potencialize a inserção de alimentos orgânicos nas refeições dos discentes?
- Na sua visão, no que tange ao alcance da meta de compra com a agricultura familiar, hoje se faz necessário maiores esforços dos governantes no suporte aos empreendimentos da AF? Por quê?
- Na sua visão, além desses elementos já citados, há outros fatores condicionantes quando se fala da aquisição com a agricultura familiar?

f) Monitoramento e avaliação internos

- Quais as estratégias em relação ao monitoramento e avaliação desse processo? Há a participação de quais atores nessa avaliação? (Verificar se há a participação da sociedade civil, beneficiários nesse processo).

APÊNDICE 2: Roteiro para entrevista semiestruturada – Diretor escolar

1. O gestor escolar atua como membro das subcomissões regionais, as quais operacionalizam o instrumento de compra com a Agricultura Familiar, a chamada pública. Nesse sentido, como tem sido sua atuação/contribuições ao longo desse processo?
2. Como você avalia a comunicação (em termos de suficiência, qualidade e agilidade) com os agricultores que fornecem para a escola?
3. Como você avalia a comunicação (em termos de suficiência, qualidade e agilidade) com a GRE e as nutricionistas que lá atuam?
4. Como você avalia as formações e capacitações sobre compras com a agricultura familiar e PNAE realizadas pela SEDUC-PI?
5. Na sua opinião, como a inserção de um técnico financeiro na escola influenciou o processo de aquisição com os agricultores familiares?

APÊNDICE 3: Produto Técnico Tecnológico

Relatório Técnico

SETEMBRO/2023

Cláudio Said Barros de Souza
Dr. Denis Barros de Carvalho

**BARREIRAS E ESTRATÉGIAS PARA EFETIVAÇÃO DAS
COMPRAS DO PNAE COM A AGRICULTURA FAMILIAR NA
REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO EM TERESINA-PI**

TERESINA - PIAUÍ



Responsáveis:

Discente: Cláudio Said Barros de Souza

Orientador: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho

Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Contato: saidbsouza@gmail.com

Instituição de destino: SEDUC-PI/SAE – Secretaria de Estado da Educação do Piauí – Supervisão de Alimentação Escolar

Público-alvo da iniciativa: Setor de Alimentação Escolar – Rede Pública Estadual de Educação – Teresina, Piauí

CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO ESTUDADA:

O presente estudo foi realizado nas dependências da Secretaria de Estado da Educação do Piauí – SEDUC e respectivas Gerências Regionais de Educação (GREs). Trata-se de um órgão público, localizado no estado do Piauí, na cidade de Teresina. Cabe à Secretaria de Educação do Piauí, órgão executivo do sistema estadual de ensino, em colaboração com a União e municípios, gerir o sistema estadual de ensino e formular a política educacional do Estado. Sua estrutura básica conta com quatro superintendências, sete diretorias e 21 gerências regionais de ensino. No que tange à capital, Teresina, há quatro gerências: 4ª GRE, 19ª GRE, 20ª GRE e 21ª GRE.

RESUMO

Com a promulgação da Lei 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE adotou novas diretrizes que enfatizam o desenvolvimento sustentável, local e inclusivo. Para tanto, a lei estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE às Entidades Executoras (EEx) deveriam ser direcionados para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Nesse sentido, 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. 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; e com os estudos acerca do PNAE no Piauí. Os resultados evidenciaram que a meta de compra de 30% ainda não tem sido alcançada plenamente pela SEDUC-PI e que há a presença de barreiras nas categorias abordadas por Draibe (2001). Pode-se apontar espaços de melhorias, por exemplo, em termos de composição das equipes que atuam no PNAE, no aperfeiçoamento das ações de publicização, na ampliação das ações de capacitação interna, no reforço à articulação com os agricultores e instituições parceiras e no aperfeiçoamento das formas de avaliação e monitoramento internos. Por outro lado, é preciso olhar para o problema como um todo, questionando também a participação do poder público e de órgãos de agricultura na prestação da devida assistência e subsídio para esses grupos.

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

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na literatura, encontram-se poucos estudos sobre a implementação do PNAE no Estado do Piauí. À nível de pós-graduação *stricto sensu* (2015 a 2020), destacam-se: Teixeira (2015), Meneses (2019), Caminha (2019) e Sobreira (2020). Teixeira (2015) a partir de uma abordagem centrada no controle social, analisou a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) do município de Teresina e do Estado do Piauí em relação ao sucesso na operacionalização do PNAE. Seus achados abrem margem para novos estudos sobre o PNAE no Piauí, dada a constatação de claras diferenças na execução do Programa entre o Estado do Piauí e o Município de Teresina. No município, de acordo com o autor, adota-se uma gestão do tipo centralizada, facilitando a execução correta do PNAE; enquanto no Estado, adota-se uma gestão escolarizada, dificultando o cumprimento da meta de 30% de compras com a agricultura familiar. Outros problemas também apontados são: recursos financeiros insuficientes, falta de estrutura nas escolas, etc.

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 o intuito de contribuir com as pesquisas acerca da implementação descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e com os estudos sobre o PNAE no Piauí, é proposta a seguinte questão norteadora: como os gestores locais avaliam a eficácia do processo de compra do PNAE com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina?

OBJETIVOS

Tem-se como objetivo geral 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. No que tange 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.

Para consecução do objetivo, 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.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Antes do diagnóstico, apontam-se os procedimentos metodológicos empregados no estudo. 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).

Nesse sentido, 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). No caso da capital, Teresina, as escolas estão distribuídas em quatro Gerências Regionais de Ensino (GREs): 4ª GRE, com 53 escolas; 19ª GRE, com 55 escolas; 20ª GRE, com 33 escolas e; 21ª GRE, com 33 escolas. Apesar de se tratar de uma gestão escolarizada do PNAE, as compras com a agricultura familiar são geridas por servidores que atuam na sede da Secretaria, em Teresina, e por nutricionistas lotados em cada uma das gerências regionais. Portanto, foram entrevistados os nutricionistas de cada gerência (quatro gerências) e os servidores que atuam na sede da Secretaria de Estado da Educação do Piauí (junto ao processo de compra com a agricultura familiar – AF). Além disso, foram entrevistados três gestores escolares que atuam em Teresina, de forma a entender como o diretor escolar participa do processo de chamada pública.

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. As entrevistas com as nutricionistas (6) que atuam na SAE foram realizadas individualmente e gravadas pelo aplicativo de gravação de voz do celular, de forma que, posteriormente, os dados puderam ser transcritos para análise. Já as entrevistas nas GREs foram realizadas de modo grupal, sendo quatro entrevistas, cada uma com a equipe de atuação naquela regional. As entrevistas com os três diretores foram realizadas individualmente. O uso dos dados será mantido estritamente no âmbito do desenvolvimento desta pesquisa, não havendo identificação pessoal dos entrevistados.

A análise documental foi incluída na pesquisa, dada a necessidade 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 analisados estão listados no quadro 1:

Quadro 1 – Análise documental

Documento	Detalhamento	Ano
Edital de Chamada Pública – Exercício 2023 – SEDUC-PI	Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar.	2022
Cadastro das Nutricionistas – SEDUC-PI	Planilha dispendo dos dados referentes às nutricionistas que atuam na SEDUC-PI.	2023
Calendário da Agricultura Familiar – Exercício 2023	Cronograma das etapas de planejamento, organização e execução da chamada pública – SEDUC-PI.	2022/2023
Consolidado Agricultura Familiar – 2022	Consolidado dos recursos utilizados para a compra com a AF nas GREs de Teresina – 2022.	2022
Mapeamento Agricultura Familiar – Exercício 2023	Mapeamento da agricultura familiar - edital 2022. Ano 2023/ 2ª GRE.	2022
Edital 04/2021 – SEDUC-PI.	Dispõe sobre a seleção de profissionais da área de administração, contábeis e direito para atuarem como técnicos substitutos de nível superior.	2021
Planilhas com os dados de compra com a agricultura familiar – FNDE (2011 a 2019)	Planilhas obtidas no site do FNDE com os dados anuais de aquisição das entidades executoras com a AF.	2011-2019

Fonte: autor (2023).

A seguir, apresenta-se a síntese da análise dos resultados da pesquisa:

a) Sistema gerencial e decisório

- 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 perpassando por todas as etapas da chamada pública. Em uma das entrevistas realizadas nas GREs, 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.
- Ainda em relação ao trabalho das nutricionistas, principalmente, nas subcomissões, em duas das GREs entrevistadas, 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”, dos 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.

- O quadro 2 trata da questão do número de nutricionistas atuando no PNAE em Teresina, apresentando a quantidade por GREs, e comparando-a com o número de escolas que são “cuidadas” por esses profissionais. Pode-se perceber que em uma das GREs há uma média de onze escolas por profissional e em outras há uma média variando entre cinco e oito escolas.

Quadro 2 – Nº de escolas e nutricionistas por GRE/SEDUC

GREs - SEDUC	Nº de Nutricionistas	Nº de Escolas	Nº de escolas por nutricionista
4ª GRE	10	53 escolas	5,3
19ª GRE	5	55 escolas	11
20ª GRE	5	33 escolas	6,6
21ª GRE	4	33 escolas	8,25
SEDE	8	-	

Fonte: autor (2023).

- Ainda sobre o quadro de servidores das unidades, questionou-se aos nutricionistas da SAE e das GREs 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 estas profissionais possuem diversas outras atribuições do cargo a cumprir. Nesse caso, evidencia-se a necessidade de contratação de outros profissionais para darem suporte jurídico e administrativo, por exemplo.

b) Processos de Divulgação e Informação

- 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. No que tange à comissão central, destacou-se a realização de reuniões prévias com parceiros para que eles também façam a divulgação da chamada pública.

- 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>.
- Outra questão apontada é que ainda há dificuldades na comunicação estabelecida entre SEDUC - GRE - Escola. Nas palavras de uma das nutricionistas (SAE), como as GREs possuem autonomia, os documentos e informações precisam passar por essas unidades até chegarem nas escolas. No entanto, percebe-se que algumas comunicações não são de fato efetivadas, gerando a dúvida se houve falha por parte da GRE ou na recepção da mensagem pela unidade escolar. Tendo em vista esse problema, a entrevistada (SAE) destacou a seguinte estratégia: “a gente mantém um grupo de trabalho com as equipes de nutrição, tanto é que ao fazermos um ofício e ao mandarmos para GRE, mandamos também para a equipe de nutrição”.
- 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 resolutividade de algumas questões, as quais são enviadas à SEDUC, mas não são sanadas com agilidade. Algumas dessas questões, de acordo com uma das entrevistadas (GRE), envolvem aspectos jurídicos e evidenciam a necessidade de complementar a equipe que atua no PNAE localmente com profissionais dessa área. 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. 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.

c) Processos de Seleção de Agentes Implementadores e ou de Beneficiários

- De acordo com o cronograma disposto no edital de chamada pública da SEDUC-PI para 2023, os fornecedores 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.
- 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.
- 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.

d) Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários

- 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.
- Essa questão da ausência de formações direcionadas aos agricultores é preocupante. Ainda que a SEDUC-PI não as realize, é primordial que conheça todas 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) afirmar 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.

- Em termos de capacitações internas, é realizada pelo menos uma anualmente, envolvendo todo o grupo de nutricionistas que atuam nesse processo de chamada pública. A capacitação é planejada e executada presencialmente pela SEDUC-PI. Além dessa capacitação, a SAE tem realizado rodas de conversa (realizadas também de modo virtual) com as nutricionistas, abordando temas pontuais a respeito do processo de operacionalização das compras.
- 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 tem uma divulgação ampla e que as informações sobre os encontros é recebida por meio dos grupos de colegas que também participam.

e) Sistemas Logísticos e Operacionais

- 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 localmente do programa. Apesar de algumas nutricionistas apontarem para uma suficiência do número de nutricionistas em suas regiões, outras apontam para uma necessidade de aumento do quadro. Acredita-se que os dados apresentados no quadro 2 vão na mesma direção da necessidade de aumento desse quantitativo, dado o número elevado de escolas, as distinções entre cada uma e suas demandas específicas.
- Segundo uma das entrevistadas (GRE), essa dificuldade técnica dos agricultores pode estar relacionada a uma falta de auxílio pelas entidades articuladoras. Ela exemplifica o fato de muitas vezes a própria nutricionista ter que enviar diretamente para os agricultores os quantitativos do PNAE e de que, mesmo com o modelo do FNDE do projeto de venda, é perceptível uma dificuldade de operacionalização por parte desses atores.

- Ainda em relação a uma possível falta de articulação dessas entidades, uma das nutricionistas entrevistadas destacou a questão da variação dos gêneros produzidos pela agricultura familiar local. Segundo ela, o aumento dessa variedade tornaria possível ultrapassar a meta de 30% em todo o Estado do Piauí. Além disso, ela menciona um caso que provavelmente ilustra a ausência de articulação e assistência a esses agricultores, que foi de um agricultor que tentou fornecer frango, mas que enfrentou dificuldades por conta das exigências de inspeção e certificações.
- 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.
- 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).
- A questão dos recursos financeiros e da necessidade de maior suporte aos agricultores ainda é um limitante para a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. São produtos explicitamente priorizados dentro dos critérios de seleção definidos pelo FNDE, mas que na prática não são fornecidos incentivos e investimentos suficientes para sua aquisição. Como visto, tendo por base as entrevistas, esses produtos não fazem parte das refeições nas escolas públicas estaduais de Teresina. Sobre essa questão, uma das nutricionistas (SAE) apontou para o preço superior frente ao valor da per capita do PNAE.
- 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 acompanham 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. 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. Essas questões precisam ser discutidas no sentido de proporcionar a execução plena do cardápio elaborado pelas nutricionistas.

- Uma outra questão que tem influência do aspecto estrutura é o funcionamento exclusivo de algumas unidades escolares no período noturno. No caso dessas escolas, há uma maior dificuldade de recebimento de projetos de venda, dado que para o fornecedor a entrega é um obstáculo. Muitas vezes os prédios em que essas escolas funcionam pertencem à Prefeitura e nos turnos manhã e tarde estão ocupados com a oferta do ensino municipal, impossibilitando o recebimento pela gestão da escola nesses horários. Por fim, as nutricionistas também foram questionadas sobre possíveis atrasos nos repasses financeiros. Segundo uma delas (SAE), há atraso em repasses federais ou estaduais, mas que são contornados por ações da SEDUC-PI.

e) Processos de Monitoramento e Avaliação Internos

- 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. No site, estão dispostos os dados dos anos de 2011 a 2019. A partir da análise desses dados, observou-se que em nenhum dos anos a SEDUC-PI conseguiu alcançar a meta de 30% determinada pelo FNDE. Contudo, os três últimos anos disponíveis demonstram uma melhora no comportamento de compra com a AF pela Entidade Executora:

Quadro 3 – Desempenho da SEDUC-PI na compra com a AF

Ano	Entidade Executora	UF	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percentual
2011	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.294.600,00	R\$ 332.831,39	1,56%
2012	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 20.345.436,00	R\$ 597.697,53	2,94%

Ano	Entidade Executora	UF	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percentual
2013	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.106.059,20	R\$ 758.524,72	4%
2014	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 16.595.238,00	R\$ 248.770,06	1%
2015	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 37.123.330,40	R\$ 499.732,81	1%
2016	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 15.319.720,61	R\$ 1.174.106,61	7,66%
2017	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.439.518,40	R\$ 800.688,35	2,82%
2018	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.517.670,80	R\$ 3.848.188,27	13,49%
2019	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 29.886.908,40	R\$ 5.438.570,76	18,2%

Fonte: autor (2023)

- 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.

SUGESTÕES DE AÇÕES

Diante do exposto, são indicadas algumas linhas de ação, baseando-se nas dimensões propostas por Draibe (2001) e na análise de pesquisas anteriores sobre o PNAE.

As sugestões são apresentadas nas figuras 6 a 11 dos resultados.

ANEXOS

ANEXO 1: Autorização Institucional – SEDUC



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PIAUÍ - SEDUC-PI
UNIDADE DE GESTÃO E INSPEÇÃO ESCOLAR - SEDUC-PI

Av. Pedro Freitas, S/N Centro Administrativo, Bloco D/F - Bairro São Pedro,
 Teresina/PI, CEP 64018-900
 Telefone: - (86) 3216-3204 / 3392 - <http://www.seduc.pi.gov.br>

DESPACHO Nº: 151/2023/SEDUC-PI/GSE/SUEB/UGIE TERESINA/PI, 30 DE
 JANEIRO DE 2023.

PROCESSO Nº: 00011.004553/2023-15

DESPACHO Nº 151/2023/SEDUC-PI/GSE/SUEB/UGIE-SEDUC-PI

PARA: SEDUC-PI/SUEB/UTECE-SEDUC-PI

Trata-se de requerimento pessoal do professor Cláudio Said Barros de Sousa com o intuito de obter autorização para realização de pesquisa científica do curso Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí, cujo objetivo é analisar a percepção dos gestores locais do PNAE em relação a eficácia das compras através da rede estadual através da Agricultura Familiar nas escolas do município de Teresina, conforme documento 6444456.

Considerando que a temática da pesquisa em destaque guarda pertinência temática com as atribuições administrativas desta UGIE, em particular com a Supervisão da Alimentação Escolar - SAE/PNAE;

Considerando a documentação apresentada pelo requerente, com destaque para o Projeto de Pesquisa e o formulário de entrevista a ser utilizado;

Ante ao exposto, esta UGIE autoriza a realização da pesquisa ora pleiteada, inclusive com a coleta de dados nas escolas estaduais situadas na capital piauiense através da aplicação de formulário de entrevista junto a gestores e/ou outros funcionários envolvidos no processo da aquisição de gêneros advindos da agricultura familiar.



Documento assinado eletronicamente por **ANA REJANE DA COSTA BARROS - Matr.0084010-6, Diretora**, em 31/01/2023, às 08:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6495536** e o código CRC **CA9C866C**.

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 00011.004553/2023-15

SEI nº 6495536

ANEXO 2: TCLE



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA HUMANA
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor (a)

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) de uma pesquisa denominada Estratégias e Obstáculos às Compras do PNAE com a Agricultura Familiar nas Escolas Públicas Estaduais de Teresina – Piauí. Esta pesquisa está sob a responsabilidade do pesquisador Cláudio Said Barros de Souza e tem como objetivo **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**. Esta pesquisa tem por finalidade incrementar 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 os nuances locais do PNAE, uma vez que ainda são poucos os estudos sobre a realidade piauiense. Neste sentido, solicitamos sua colaboração mediante a assinatura desse termo. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Após seu consentimento, assine todas as páginas e ao final desse documento que está em duas vias. O mesmo, também será assinado pelo pesquisador em todas as páginas, ficando uma via com você participante da pesquisa e outra com o pesquisador. Por favor, leia com atenção e calma, aproveite para esclarecer todas as suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador responsável pela pesquisa através do seguinte telefone: Cláudio Said Barros de Souza - (86) 98815-6596. Se mesmo assim, as dúvidas ainda persistirem você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI, que acompanha e analisa as pesquisas científicas que envolvem seres humanos, no Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, Teresina –PI, telefone (86) 3237-2332, e-mail: cep.ufpi@ufpi.edu.br; no horário de atendimento ao público, segunda a sexta, manhã: 08h00 às 12h00 e a tarde: 14h00 às 18h00. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Esclarecemos mais uma vez que sua participação é voluntária, caso decida não participar ou retirar seu consentimento a qualquer momento da pesquisa, não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo e o (os) pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento.

A pesquisa tem como justificativa a necessidade de discutir potencialidades e obstáculos em torno das compras do PNAE com a agricultura familiar, buscando entender, dentro dessa dinâmica, os papéis e percepções dos gestores que atuam intermediando localmente o programa. Para sua realização serão utilizados os seguintes procedimentos para a coleta de dados: entrevistas semiestruturadas.

Esclareço que esta pesquisa acarreta os seguintes riscos: os riscos relacionados a esta pesquisa podem ser de natureza intelectual e psicológica, por exemplo, o desconforto, a vergonha, e o medo - uma vez que os respondentes são servidores públicos e há uma



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA HUMANA
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.



certa sensibilidade em torno da exposição de questões que envolvem sua atuação. Os benefícios da pesquisa centram-se em possíveis direcionamentos de melhorias no processo de compra e articulação com a agricultura familiar. Além disso, haverá contribuição para a literatura dentro do tema abordado tendo em vista sua relevância social. Os riscos serão contornados da seguinte forma: será esclarecido aos entrevistados que a pesquisa terá aplicação somente no âmbito acadêmico, não sendo revelados os nomes dos respondentes, e sendo os temas das entrevistas totalmente centrados no processo de compra com a agricultura familiar, não envolvendo questões de ordem pessoal

Os resultados obtidos nesta pesquisa serão utilizados para fins acadêmico-científicos (divulgação em revistas e em eventos científicos) e os pesquisadores se comprometem a manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012 e 510/2016 e a Norma Operacional 01 de 2013 do Conselho Nacional de Saúde, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos. E você terá livre acesso as todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo, bem como lhe é garantido acesso a seus resultados.

Esclareço ainda que você não terá nenhum custo com a pesquisa, e caso haja por qualquer motivo, asseguramos que você será devidamente ressarcido. Não haverá nenhum tipo de pagamento por sua participação, ela é voluntária. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente de sua participação neste estudo você poderá ser indenizado conforme determina a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, bem como lhe será garantido a assistência integral.

Após os devidos esclarecimentos e estando ciente de acordo com os que me foi exposto, Eu _____ declaro que aceito participar desta pesquisa, dando pleno consentimento para uso das informações por mim prestadas. Para tanto, assino este consentimento em duas vias, rubrico todas as páginas e fico com a posse de uma delas.

Preencher quando necessário

- Autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação, filmagem e/ou fotos;
 Não autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e/ou filmagem.
 Autorizo apenas a captação de voz por meio da gravação;

Local e data: _____

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador Responsável