

MANOEL RICARDO VILHENA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO AMAPÁ:
FATORES CONDICIONANTES E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2021**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade Federal de
Viçosa - Campus Viçosa

T

Vilhena, Manoel Ricardo, 1969-
V711p O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no
2021 Amapá: fatores condicionantes e desafios para a implementação /
Manoel Ricardo Vilhena. - Viçosa, MG, 2021.
1 tese eletrônica (245 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento
de Economia Rural, 2021.

Referências bibliográficas: f. 222-240.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.145>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil).
2. Agricultura familiar. 3. Política pública. 4. Política alimentar - Brasil.
I. Freitas, Alair Ferreira de, 1986-. II. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação em
Extensão Rural. III. Título.

CDD 22. ed. 363.8560981

Bibliotecário(a) responsável: Alice Regina Pinto CRB6 2523

MANOEL RICARDO VILHENA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO AMAPÁ:
FATORES CONDICIONANTES E DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

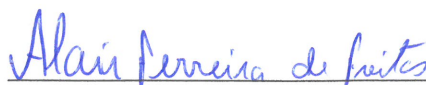
APROVADA: 04 de novembro de 2021.

Assentimento:



Manoel Ricardo Vilhena

Autor



Alair Ferreira de Freitas

Orientador

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Viçosa (UFV), pela oportunidade de realizar o curso e desenvolver a pesquisa abordando a problemática sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) executado por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEED) do governo do Estado do Amapá.

Agradeço o apoio dos professores do Colegiado do Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), na aprovação da liberação para cursar o doutorado, em particular ao Prof. Dr. Manoel Pinto e Prof. M.e Raimundo Brito.

Ao Prof. Dr. Marcelo Romarco que encaminhou as soluções administrativas e institucionais em momentos de dificuldades quanto à continuidade do curso, muito obrigado.

Ao Romildo Rezende, da Secretaria de Pós-Graduação em Extensão Rural, pela gentileza e atenção nas resoluções dos processos administrativos do curso, muito obrigado.

Ao Prof. Dr. Alair Ferreira de Freitas, pela confiança, dedicada orientação e apoio, minha eterna gratidão.

Agradecimento ao amigo Almiro Alves, que me ajudou sempre com atitudes nobres de gentileza e atenção para resolver questões do curso em momentos difíceis.

A minha esposa Profa. Dra. Edna Oliveira pelo amor e apoio incondicional, leitura, revisão e esclarecimentos de caminhos a serem seguidos para finalização da pesquisa. Ao meu filho Tiago Vilhena, que suportou as ausências (mesmo estando presente) durante vários períodos de elaboração deste trabalho.

Aos diretores das escolas públicas estaduais, de associações e cooperativas da agricultura familiar, do conselho de alimentação escolar do Amapá, dos gestores do PNAE na SEED, que se dispuseram a responder ao roteiro de entrevistas, mesmo durante a pandemia de Coronavírus (Covid-19), tornando possível a execução e finalização da pesquisa de campo.

À minha mãe Maria Sebastiana Vilhena pelas orações dedicadas e mensagens de otimismo. À irmã Márcia Dayane Vilhena e José Luiz Vilhena com o incentivo sempre entusiasmado durante todo o percurso de elaboração desta pesquisa, muito obrigado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

O Sonho

*Pelo Sonho é que vamos,
comovidos e mudos.
Chegamos? Não chegamos?
Haja ou não haja frutos,
pelo sonho é que vamos.*

*Basta a fé no que temos,
Basta a esperança naquilo
que talvez não teremos.
Basta que a alma demos,
com a mesma alegria,
ao que desconhecemos
e do que é do dia-a-dia.*

*Chegamos? Não chegamos?
– Partimos. Vamos. Somos.*

*Sebastião da Gama (1924-1952)
Poeta Português*

Implementação

*“O que pode ser chamado de ‘política pública’ e, portanto, deve ser implementado,
é o produto do que aconteceu nas fases anteriores do processo político”.*

(HILL e HUPE, 2002, p.6)

RESUMO

VILHENA, Manoel Ricardo, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, novembro de 2021. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: fatores condicionantes e desafios para a implementação.** Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Esta pesquisa é dedicada a compreender o processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Amapá, por meio dos fatores condicionantes que afetam a execução das compras de produtos da agricultura familiar. Para isso, o trabalho apresenta uma análise das particularidades da implementação, investigando como os condicionantes interferem no desempenho dessa política pública de alimentação escolar. Nessa perspectiva, a metodologia adotada é de natureza qualitativa, classificada como exploratório-descritiva, aplicando-se o estudo de caso como método de investigação. O público participante da pesquisa são aqueles com relação institucional com o PNAE Amapá nos municípios de Macapá e Santana, totalizando, assim, 44 entrevistados distribuídos entre: 34 diretores de escolas localizadas na área urbana e rural (77,27%); 4 Gestores do PNAE na Secretaria Estadual de Educação (9,09%); 3 Fornecedores da Agricultura Familiar (6,82%); 2 Instituições de Fiscalização e Monitoramento (4,55%); 1 Representação Coletiva da Agricultura Familiar (2,27%). O referencial teórico está baseado na teoria institucional, nas contribuições do neoinstitucionalismo, em particular na abordagem *top-down* de implementação de políticas públicas, e de maneira complementar nos modelos *bottom-up* e integrado. Como resultado da análise quantitativa, demonstrou-se que a quantidade e variedade da produção agrícola familiar das regiões de Macapá e Santana possuem condições de atender as demandas dos editais de chamadas públicas da secretaria estadual de educação e dos caixas escolares, visando à composição do cardápio nutricional escolar, inclusive do cardápio regionalizado. No âmbito da análise qualitativa, foi elaborado um fluxo de atividades de implementação do PNAE Amapá, descrevendo como ocorrem as etapas e particularidades do programa por meio da gestão centralizada (chamada pública). Tomando como base as entrevistas, foi possível apontar os cinco fatores condicionantes que configuram os principais problemas que interferem na implementação do PNAE Amapá: a) calendário agrícola e cardápio nutricional; b) edital de chamada pública; c) prestação de contas; d) gestão dos recursos no modelo descentralizado; e) controle social. Dessa forma, a análise qualitativa dos fatores condicionantes possibilitou definir e explicar os problemas da implementação. Ao mesmo tempo, os atores indicaram os desafios para a solução dos problemas, de maneira que

possam ser feitos ajustes organizacionais e institucionais para uma efetiva implementação do PNAE Amapá. O trabalho aponta para a continuidade das pesquisas sobre a implementação do PNAE referente às condições de manutenção da adimplência da entidade executora e das unidades executoras caixas escolares, onde se sobressai identificar e analisar como ocorrem as relações interinstitucionais estabelecidas entre o CAE/AP e a SEED, no âmbito do processo de prestação de contas das escolas da rede estadual com a secretaria e desta junto ao FNDE, visando à manutenção da regularidade das transferências de recursos do FNDE/PNAE para custeio da alimentação escolar no Estado do Amapá.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. Políticas Públicas. Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

VILHENA, Manoel Ricardo, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, November, 2021. **The National School Feeding Program (PNAE) in Amapá: conditioning factors and challenges for implementation.** Advisor: Alair Ferreira de Freitas.

This research is dedicated to understanding the implementation process of the National School Feeding Program (PNAE) in the State of Amapá, through the conditioning factors that affect the execution of purchases of products from family agriculture. For this, the work presents an analysis of the particularities of the implementation, investigating how the conditions interfere in the performance of this public policy of school feeding. From this perspective, the methodology adopted is qualitative in nature, classified as exploratory-descriptive, applying the case study as a research method. The public participating in the research are those with an institutional relationship with the PNAE Amapá in the municipalities of Macapá and Santana, thus totaling 44 respondents distributed among: 34 directors of schools located in urban and rural areas (77.27%); 4 PNAE managers at the State Department of Education (9.09%); 3 Family Farming Suppliers (6.82%); 2 Inspection and Monitoring Institutions (4.55%); 1 Collective Representation of Family Farming (2.27%). The theoretical framework is based on institutional theory, on the contributions of neo-institutionalism, in particular on the top-down approach to public policy implementation, and in a complementary way on the bottom-up and integrated models. Because of the quantitative analysis, it was demonstrated that the quantity and variety of family agricultural production in the regions of Macapá and Santana are able to meet the demands of the public call notices from the state education department and school cashiers, aiming at the composition of the menu. School nutrition, including the regionalized menu. Within the scope of the qualitative analysis, a flow of activities for the implementation of the PNAE Amapá was prepared, describing how the stages and particularities of the program occur through centralized management (public call). Based on the interviews, it was possible to point out the five conditioning factors that configure the main problems that interfere in the implementation of PNAE Amapá: a) agricultural calendar and nutritional menu; b) public call notice; c) accountability; d) resource management in the decentralized model; e) social control. Thus, the qualitative analysis of the conditioning factors made it possible to define and explain the implementation problems. At the same time, the actors indicated the challenges for solving the problems, so that organizational and institutional adjustments can be made for an effective

implementation of the PNAE Amapá. The work points to the continuity of research on the implementation of the PNAE regarding the conditions of maintenance of the performance of the executing entity and of the executing units school boxes, where it stands out to identify and analyze how the inter-institutional relations established between the CAE/AP and the SEED occur. , within the scope of the accountability process of state schools with the secretariat and the latter with the FNDE, aiming at maintaining the regularity of transfers of resources from the FNDE/PNAE to fund school meals in the State of Amapá.

Keywords: National School Feeding Program. Family farming. Public policy. Implementation of Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relatório de monitoramento do PNAE (2017).....	28
Quadro 2 – Principais elementos na abordagem da teoria institucional.....	44
Quadro 3 – As orientações das abordagens do neoinstitucionalismo.....	50
Quadro 4 – Estágios do ciclo de políticas públicas.....	54
Quadro 5 – Três gerações de estudos sobre implementação.....	59
Quadro 6 – Principais autores da abordagem integrada.....	70
Quadro 7 – Objetivos da abordagem qualitativa na pesquisa.....	80
Quadro 8 – Relatórios técnicos de referência.....	84
Quadro 9 – Público participante da pesquisa.....	86
Quadro 10 – Entrevistas com diretores de escolas da rede pública estadual urbana.....	89
Quadro 11 – Entrevistas com diretores de escolas da rede pública estadual rural.....	91
Quadro 12 – Procedimentos das entrevistas em escolas (área urbana e rural).....	93
Quadro 13 – Procedimentos das entrevistas com os gestores do PNAE.....	95
Quadro 14 – Procedimentos de entrevista com fornecedores.....	96
Quadro 15 – Procedimentos da entrevista com instituições fiscalização e monitoramento.....	97
Quadro 16 – Procedimentos da entrevista em organização coletiva.....	98
Quadro 17 – Estrutura teórica da pesquisa.....	101
Quadro 18 – Características da análise documental e análise de conteúdo.....	102
Quadro 19 – Comercialização de produtos agrícolas (Macapá e Santana).....	129
Quadro 20 - Planejamento de Gastos.....	156
Quadro 21 - Elaboração do Cardápio Nutricional.....	158
Quadro 22 - A Pesquisa de Preços.....	160
Quadro 23 - Edital de Chamada pública.....	162
Quadro 24 – Elaboração do Projeto de Venda.....	165

Quadro 25 – Recebimento do Projeto de Venda.....	165
Quadro 26 – Amostra para controle de qualidade	166
Quadro 27 – Seleção dos projetos de venda.....	167
Quadro 28 – Assinatura do Contrato	168
Quadro 29 – Entrega dos produtos	169
Quadro 30 – Dificuldades na Elaboração de Chamadas Públicas do PNAE.....	172
Quadro 31 – Componentes da plataforma do cadastro agrícola	181
Quadro 32 – Os Componentes do Plano de Ação (CAE/AP)	205
Quadro 33 – Desafios e oportunidades na implementação do PNAE.....	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Área dos estabelecimentos com produção agrícola.....	110
Tabela 2 – Valor da produção nos estabelecimentos agrícolas (Mil Reais).....	111
Tabela 3 – Crédito de fomento para políticas agrícolas no Amapá.....	115
Tabela 4 – Entidades com DAP jurídica da agricultura familiar.....	117
Tabela 5 – Execução descentralizada de compra direta	121
Tabela 6 – Execução centralizada de chamadas públicas por fornecedor.....	122
Tabela 7 – Itens de compras nos editais de chamadas públicas	128
Tabela 8 – Comunidades de produção agrícola em Macapá	131
Tabela 9 – Comunidades de produção agrícola em Santana	132
Tabela 10 – Total da produção por comunidade e produção agrícola.....	133
Tabela 11 – Produção agrícola familiar em Macapá e Santana.....	134
Tabela 12 – Valores da Agricultura Familiar no PNAE.....	139
Tabela 13 – Contexto da regularidade da SEED no FNDE	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas do modelo do ciclo das políticas públicas	53
Figura 2 – Principais contribuições: abordagens <i>top-down</i> , <i>bottom-up</i> e híbrida	58
Figura 3 – Relação entre quantidade de mudanças/consenso	61
Figura 4 – O modelo integrado de implementação	72
Figura 5 – Caracterização dos problemas na implementação	75
Figura 6 – Estado do Amapá, com área urbana e rural de Macapá e Santana.....	82
Figura 7 – Rede de escolas de Macapá e Santana (área urbana e rural).....	92
Figura 8 – Etapas e tempo da pesquisa	104
Figura 9 – A relação dos atores com o PNAE.....	144
Figura 10 – O fluxo de atividades de implementação do PNAE (FNDE).....	151
Figura 11 – O fluxo de atividades de implementação do PNAE Amapá	155
Figura 12 – Apresentação dos componentes da plataforma do cadastro agrícola.....	183

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADINS	Assessoria de Desenvolvimento Institucional
AMACREP	Associação de Moradores e Agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira
AQUIPOLO	Associação dos Agricultores Familiares e Aquicultores do Polo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha
ASSOPRO	Associação dos Produtores do Minipolo do Distrito de Fazendinha
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BRUMASA	Bruynzeel Madeira S.A.
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CGU	Controladoria Geral da União
CGPAE	Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CPL	Comissão Permanente de Licitação
COMAGRO	Cooperativa Mista Agropecuária Amapaense
CONSEA	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
COOPANA	Cooperativa Agroextrativista do Vale do Anauerapucu
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ECT	Economia dos Custos de Transação
EEx	Entidade Executora
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FETTAGRAP	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Amapá
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FRAP	Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

	Valorização dos Profissionais da Educação
HGSF	Home Grown School Feeding
HLPE	High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios S.A.
IEF	Instituto Estadual de Florestas do Amapá
IFDEC	Institut de Formation em Développement Communautaire
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPF	Ministério Público Federal
MTFC	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
NAE	Núcleo de Alimentação Escolar
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PAM	Produção Agrícola Municipal
PEVS	Produção da Extrativa Vegetal e Silvicultura
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMA	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
POF	Pesquisa do Orçamento Familiar
PPI	Programa de Produção Integrada
PPM	Produção da Pecuária Municipal
PROEXTRATIVISMO	Programa de Desenvolvimento da Produção Extrativista do Amapá
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROPESCA	Programa de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura do Estado do Amapá
PROTAF	Programa Territorial de Agricultura Familiar
RURAP	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
SAPE	Secretaria Adjunta de Política de Educação
SAGE	Secretaria Adjunta de Apoio à Gestão
SDR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural
SEED-AP	Secretaria de Estado da Educação do Amapá
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAP	Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronaf
TCU	Tribunal de Contas da União
TIs	Terras Indígenas
UEx	Unidade Executora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Problema de Pesquisa	25
Objetivos.....	30
Contextualização.....	31
Estrutura da Pesquisa.....	39
CAPÍTULO 1 - A TEORIA INSTITUCIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
1.1 A Teoria Institucionalista no Contexto das Políticas Públicas	41
1.2 Abordagem do Neoinstitucionalismo	48
1.2.1 O ciclo de políticas públicas	52
1.3 A Abordagem das Implementações Top-Down; Bottom-Up e Integrada (Híbrida)	56
1.3.1 Abordagem <i>Top-Down</i> de Políticas Públicas	61
1.3.2 Abordagem <i>Bottom-up</i> de Políticas Públicas.....	64
1.3.3 Abordagem Integrada de Políticas Públicas	67
CAPÍTULO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	79
2.1 A Natureza da Pesquisa	79
2.2. O Estudo de Caso do PNAE Amapá.....	81
2.3 A Rede Estadual de Ensino.....	81
2.4 A Coleta de Dados	83
2.4.1 A coleta de dados secundários	83
2.4.2 A coleta dos dados primários e a amostra.....	84

2.4.3 O roteiro de entrevistas	87
2.5 A Seleção das Escolas para as Entrevistas.....	88
2.6 A Seleção dos Gestores do PNAE	94
2.6.1 Entrevistas com os gestores do PNAE/SEED e FNDE.....	94
2.6.2 Entrevistas com os fornecedores da agricultura familiar	96
2.6.3 Entrevistas com instituições fiscalização e monitoramento.....	96
2.6.4 Entrevistas com Representação Coletiva	98
2.7 Análise das Estatísticas Descritivas	99
2.8 Processamento dos Dados Qualitativos	100
2.8.1 Quadro da Estrutura Teórica	100
2.8.2 Análise de conteúdo dos dados qualitativos.....	102
2.8.3 Etapas da Pesquisa do PNAE Amapá	103
CAPÍTULO 3 - RESULTADOS DA PESQUISA	106
3.1 O Espaço da Agricultura Familiar nos Municípios de Macapá e Santana.....	108
3.1.1 Perfil da Agricultura Familiar em Macapá e Santana	108
3.1.2 Análise das Chamadas Públicas do PNAE.....	120
3.2 A Implementação do PNAE no Amapá.....	136
3.2.1 A execução dos valores do PNAE Amapá.....	137
3.2.2 O papel dos atores no PNAE.....	143
3.2.3 Fluxo de atividades na implementação do PNAE.....	149
3.3 Condicionantes do Desempenho do PNAE Amapá.....	174

3.3.1 Fator Condicionante: calendário agrícola e cardápio nutricional	176
3.3.2 Fator Condicionante: edital de chamada pública	184
3.3.3 Fator Condicionante – prestação de contas	188
3.3.4 Fator Condicionante – gestão dos recursos no modelo descentralizado	196
3.3.5 Fator Condicionante – Controle social.....	202
3.3.6 Os indicativos de superação e os desafios de implementação do PNAE.....	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
REFERÊNCIAS	222
APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	241

INTRODUÇÃO

No Brasil, como em outros lugares do mundo, é de conhecimento público que a fome e a insegurança alimentar estão entre os mais severos problemas enfrentados pela humanidade em decorrência das desigualdades econômica e social. A situação de gravidade impõe observar a importância substantiva e urgente de uma agenda de políticas públicas voltadas para superação desses problemas.

Ainda nesse contexto, encontra-se relatório intitulado “O estado da insegurança alimentar e nutricional no mundo”, publicado em 2020¹, que indica um crescimento de dez milhões de pessoas que não tiveram acesso à alimentação em 2019, quando comparado a 2018, o que representa cerca de 690 milhões de pessoas vítimas da fome no mundo.

De acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil², de um total de 211,7 milhões de pessoas, 116,8 milhões estavam com “algum grau de Insegurança Alimentar (IA leve, moderada ou grave) e, destes, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender as suas necessidades (IA moderada ou grave), e 19 milhões conviviam e enfrentavam a fome” (VIGISAN, 2021, p. 10).

Assim, no Brasil, onde a fome se manifesta como um problema histórico e estrutural houve um enfrentamento sistemático por meio do Programa Fome Zero, que consistia em políticas públicas voltadas ao combate a situações de pobreza e miséria, cujos resultados mais expressivos foram notados entre 2004 e 2013. Em 2020, com a expansão da pandemia da Covid-19, o país voltou a apresentar índices expressivos, alcançando um pico epidêmico da fome com 19 milhões de pessoas afetadas diariamente (VigiSAN, 2021).

O relatório do VigiSAN (2021) revela ainda que a situação estabelecida entre a evolução da gravidade da insegurança alimentar e a pandemia de Covid-19 reside na ampliação da desigualdade e da pobreza no Brasil, pois, entre 2014 e 2019, a pobreza

¹ O relatório é produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentos da ONU (PMA) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) (FAO, 2020).

² O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (2020) foi coordenado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), como parte do projeto VigiSAN, com apoio do Instituto Ibirapitanga e parceria de ActionAid Brasil, FES-Brasil e Oxfam Brasil. A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas em 2.180 domicílios nas cinco regiões do Brasil, nas áreas urbanas e rurais, entre 5 e 24 de dezembro de 2020. O objetivo da pesquisa foi monitorar a segurança alimentar e a situação da insegurança alimentar nos domicílios do País, em um ambiente de crise econômica agravada pela crise sanitária da Covid-19. O público entrevistado foi formado pela população das cinco regiões do País com idade 18 anos ou mais residentes em 2.180 domicílios das zonas urbana e rural (VigiSAN, 2021).

aumentou de 8,4% para 24,7%; a extrema pobreza aumentou de 2,3% para 6,5%; e, em 2020, a situação da extrema pobreza cresceu em 12,8%, atingindo, assim, 27,1 milhões de pessoas.

A pesquisa constatou, ainda, que havia situação de fome de 12% para a população de diversas áreas rurais, tais como comunidades quilombolas, indígenas ou ribeirinhas e de agricultores familiares. Ademais, a região Nordeste apresenta o maior número de pessoas em insegurança alimentar grave, indicando 7,7 milhões e, na região Norte, 14,9% dos residentes eram afetados pela fome. Esse problema de insegurança alimentar se manifestou de maneira mais grave em famílias com baixa renda per capita e com dificuldades de acesso à água potável, característica essa que se revelou ainda mais grave na região Nordeste, em que a falta de água afeta, em consequência, a produção agrícola.

O relatório revelou também que pessoas com menor escolaridade de cor da pele preta/parda que chefiavam domicílios estavam entre os mais afetados pela insegurança alimentar, em particular as famílias com crianças em idade escolar. De maneira mais específica, a fome afetava pessoas sem escolaridade ou com ensino fundamental incompleto, atingindo 14,7% dos domicílios; em domicílios de pessoas com ensino fundamental completo ou incompleto alcançava 10,7%, e com ensino médio completo eram de 4,7% (VIGISAN, 2021). Esses dados evidenciam que as políticas públicas tem sido insuficientes para mitigar o problema da insegurança alimentar no país.

Importante ressaltar ainda que, desde 1951, o acesso a uma alimentação adequada é reconhecido como um direito humano fundamental pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), surgindo à concepção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A partir do PIDESC e do DHAA surgiram orientações para a formulação de políticas concebidas como prioridade de governo na garantia do acesso à alimentação digna e no combate à fome e à desnutrição³. Como objetivo específico, os governos deveriam buscar sempre garantir investimentos para a eliminação da fome e da insegurança alimentar e nutricional (BURITY *et al.*, 2010).

Diante disso, o direito humano à alimentação, no Brasil, está previsto nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no rol dos direitos e garantias fundamentais. No entanto, conforme já demonstrado, parte expressiva da população ainda passa por dificuldades para concretizar esse direito.

³ Iniciativas importantes no Brasil para assegurar o DHAA: recriação, em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN); Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (BURITY *et al.*, 2010).

É nítido que a falta de acesso a esse direito pode implicar graves problemas de saúde, associados à desnutrição, o sobrepeso e a obesidade, tais como diabetes, hipertensão arterial, alergias diversas, depressão, entre outros. Essas consequências podem estar associadas também a uma tendência herdada direta e indiretamente dos hábitos alimentares, por meio do consumo de produtos processados e industrializados, caracterizados por Triches (2015, p. 182), como advindos da “agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, crescente processamento dos alimentos, cadeias longas de abastecimento, padronização de hábitos alimentares [...]”.

A partir disso, visando reduzir os problemas decorrentes da fome e da alimentação inadequada, as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SAN) no Brasil são formadas por meio de dois componentes básicos: “a) componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento; e b) componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, e, portanto, ao estado de nutrição da população” (TRICHES, 2015, p. 183). Com base nesses componentes, é possível articular um arranjo agroalimentar baseado em relações de sustentabilidade com a agricultura familiar, exercendo maior influência na alimentação, reconectando campo e cidade (MALUF, 2007; TRICHES; SHCNEIDER, 2010; TRICHES, 2015).

Nesse cenário, a escola se apresenta como um campo fértil para melhoria da alimentação de crianças e adolescentes. Na visão de Souza (2013), a escola é o espaço responsável por capacitar o aluno a não apenas mover-se na sociedade, mas, sobretudo, a ter condições de modificar seu ambiente social. Portanto, a educação nutricional e o acesso à alimentação adequada nesse ambiente se fazem fundamentais.

Saraiva *et al.* (2012) argumentam, ainda, que a alimentação escolar é um direito dos estudantes e deve ser considerada uma das estratégias de SAN. No mesmo sentido, Chaves *et al.* (2013, p. 918)⁴ apontam que o objetivo de um Programa de Alimentação Escolar (PAE)⁵ é contribuir para a “aprendizagem, o rendimento escolar, formação de hábitos alimentares saudáveis nos alunos, com ações de educação alimentar e nutricional e oferta de refeições com qualidade nutricional durante o período letivo”.

No Brasil, o PNAE se destaca como o maior programa de alimentação escolar, definido na Lei n. 11.947/2009, com vistas a promover alimentação adequada nas escolas. Em

⁴ Atualmente em vigor os princípios e diretrizes dispostas na Lei n. 11.947/2009, normatizada pela Resolução n. 38/2009/FNDE (CHAVES *et al.*, 2013).

⁵ No Brasil, referem-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

seu artigo 14, § 1º, é estabelecido que o mínimo de 30% das despesas da merenda escolar deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios adquiridos diretamente da agricultura familiar, ou do empreendedor familiar rural, por meio de chamada pública⁶. Esse percentual também pode ser verificado na Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) n. 26/2013, artigos 20 a 32.

Silva et al. (2021), após agrupar diversos artigos com temáticas de pesquisas sobre a operacionalização do PNAE, constatou que a integração da agricultura familiar e da alimentação escolar promove hábitos alimentares saudáveis, ao oferecer cardápios de melhor qualidade nutricional no cotidiano escolar de crianças e adolescentes do Brasil. Ademais, a inclusão de alimentos regionais nos cardápios escolares viabiliza e estimula a participação e o desenvolvimento dos produtores locais (SILVA et al., 2021).

Ainda nessa perspectiva, o trabalho referencial de Silva et al. (2021) caracteriza de maneira detalhada a produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil, apresentando estudos que evidenciam o estado da arte das pesquisas⁷ sobre o PNAE. Em Libermann e Bertolini (2015), foram identificadas as principais tendências de pesquisa nas áreas da: a) segurança alimentar e nutricional (análise da composição e a aceitação dos alimentos); b) produção agrícola; c) das condições de vida dos produtores rurais.

A partir da análise de artigos, abrangendo o período de 2010 a 2015, Pedraza *et al.* (2018), por sua vez, estudaram diversos aspectos da operacionalização do PNAE no Brasil, a saber: a) a aquisição de alimentos da agricultura familiar; b) a implantação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs); c) a execução dos cardápios; d) a inserção do nutricionista; e) os recursos financeiros.

Ademais, as evidências apontadas pelos resultados de outros trabalhos quanto à categoria do uso de alimentos provenientes da agricultura familiar sugerem que, apesar da adesão de expressivo número de prefeituras ao PNAE, a agricultura familiar encontra grandes dificuldades para a sua inclusão permanente (e eficiente) nas aquisições por parte dessas prefeituras, como destacado nos trabalhos de Saraiva *et al.* (2013), Machado *et al.* (2018), Ribeiro, Ceratti e Broch (2013), Sá *et al.* (2017), Triches e Kilian (2016) e Triches e Silvestri (2018).

⁶ De acordo com o FNDE (2015, p. 16), a chamada pública consiste no “procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica (com a formalização de dispensa de licitação) para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações”.

⁷ O autor analisou, no período de 2008 a 2013, dez artigos publicados em periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Outros autores abordaram, também, a temática dos recursos financeiros destinados ao PNAE e o tipo de gestão, destacando que a melhor situação encontrada ocorre na gestão centralizada adotada por várias prefeituras em âmbito nacional. O modelo de gestão centralizado do programa⁸, apoiado no aporte próprio de recursos como contrapartida ao recurso federal, conduziu alguns municípios a alcançar um percentual de compras acima de 30%. De maneira diferenciada, e considerando-se as particularidades municipais, essa situação é relatada nos trabalhos de Gabriel *et al.* (2014, 2015), Machado *et al.* (2013), Bezerra *et al.* (2013), Peixinho (2013) e Araújo, Brito e Rodrigues (2019).

Esses estudos são importantes para demonstrar a relevância do PNAE como política pública de compra de alimentos provenientes da agricultura familiar e seus múltiplos efeitos e benefícios em diferentes contextos. No entanto, permanecem algumas lacunas nesses estudos, tais como: a) pesquisas sobre ações educativas vinculadas com a saúde dos escolares; b) dificuldades da gestão municipal em operar o programa; c) a atuação das merendeiras na interação com os alunos nas redes de escolas municipais e estaduais; d) e a implementação das compras da agricultura familiar por governos estaduais.

Dessa forma, os diferentes estudos trazem à tona, por meio de diferentes abordagens, a complexidade de implementação do PNAE em contextos específicos, revelando as discrepâncias e particularidades em sua forma de execução. As particularidades envolvem o contexto social onde se executa o PNAE – municipal, estadual, federal –, por meio da aplicação de recursos, da legislação normativa e do acionamento dos instrumentos operacionais e da participação de atores.

Os estudos e pesquisas sobre o PNAE indicam, ainda, que os resultados variam de acordo com o contexto territorial, com os atores locais e suas relações, ou seja, vão além dos normativos definidos. Isso complexifica a compreensão da política e não possibilita uniformizar conclusões sobre as dinâmicas locais de implementação. Além disso, existe a carência de estudos que demonstrem a implementação do PNAE nas escolas estaduais e na região norte do País, essa realidade é ainda mais intensa, como é o caso do estado do Amapá.

⁸ As categorias “execução dos cardápios” e “implantação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)” descrevem os desafios em implantar os alimentos típicos regionais (frutas e hortaliças) com regularidade e frequência semanal ou mensal, para composição de aceitabilidade dos pratos elaborados, ausência de informações nutricionais dos cardápios e dos hábitos alimentares dos escolares, evidenciados nos trabalhos de Gabriel *et al.* (2014, 2015) e Bandeira *et al.* (2013). Com relação à atuação do CAE, predominavam as dificuldades no acompanhamento das compras de alimentos, apesar de o órgão ainda exercer um papel decisivo na análise e prestação de contas como principal atividade exercida. Na atuação intersetorial e pedagógica, foi destacada a baixa articulação do CAE com programas da área da saúde, enquanto rotina de ação educativa, aliada à ausência de projetos educativos de reeducação alimentar, como destacado por Gabriel *et al.* (2014, 2015).

Considerando isso, a tese se direciona para analisar os fatores condicionantes e os desafios para implementação do PNAE nas escolas da rede pública estadual do Amapá, em particular nos municípios de Macapá e Santana.

Os locais selecionados de pesquisa são os dois maiores municípios do Estado do Amapá: a capital, Macapá, e Santana, com foco no conjunto de atores responsáveis pela implementação do PNAE. Nesses municípios, está concentrado o maior número de escolas públicas e matrículas, demandando maior estrutura de atendimento nas modalidades de execução da referida política pública, e, por conseguinte, as maiores dificuldades de execução do programa.

Essas motivações correspondem à necessidade de ampliar pesquisas sobre o PNAE no Amapá (e na Amazônia) como uma política pública que cumpre um importante papel no atendimento das demandas da sociedade, especificamente das demandas nutricionais do público escolar de Macapá e Santana. E, no contexto da regionalidade brasileira, a ampliação dos trabalhos e pesquisas acadêmicas sobre as compras governamentais no PNAE⁹ ainda é uma necessidade. Nos Estados da Amazônia, existem lacunas quanto aos estudos que identificam a inserção de produtos da agricultura familiar, inclusive de produtos da sociobiodiversidade na alimentação escolar. Nessa região, diversos produtos com essa origem estão presentes nos hábitos alimentares de comunidades urbanas e rurais, como cupuaçu, açaí, castanha-da-Amazônia, buriti, cacau nativo, bacuri, pupunha e pescados, que podem compor um cardápio nutricional regionalizado.

Diante disso, as argumentações teóricas sobre as dificuldades na implementação são importantes no contexto das instituições e da estrutura organizacional da gestão governamental no Brasil, onde prevalecem fragilidades no planejamento, na articulação e na coordenação das políticas públicas, em particular sobre a implementação do PNAE em âmbito estadual.

⁹ E mesmo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em que diversos produtos agrícolas são adquiridos e distribuídos para creches que, em algumas situações, ofertam o ensino básico infantil e pré-escola.

Problema de Pesquisa

A compra de produtos da agricultura familiar pelo PNAE pode contribuir para a formação de um mercado institucional com impacto no desenvolvimento rural local, considerando o estreitamento da relação entre produção agrícola e demanda das escolas, além da possibilidade de fortalecer as relações sociais ao valorizar a diversidade de alimentos no cardápio escolar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; BACCARIN *et al.*, 2017; BEZERRA *et al.*, 2013; LOTTA, 2019; TRICHES; SCHABARUM; GIOMBELLI, 2016; MACHADO *et al.*, 2018).

Outrossim, os benefícios envolvem, principalmente, a possibilidade de um consumo alimentar sem agrotóxicos, promovendo uma alimentação mais saudável aos estudantes. Essa situação é corroborada pelo FNDE (BRASIL, 2016, p. 27), quando publica que “os produtos agrícolas, isentos de agrotóxicos, são mais adequados para atender às necessidades de estudantes nas escolas e da população beneficiária por proporcionar melhor qualidade alimentar e nutricional”.

Sob essa visão, diversos estudos sobre o PNAE abordam os aspectos multifacetados e complexos das dificuldades encontradas na implementação dessa política pública. Entre esses estudos, pode-se citar autores como Signé (2017), que elaborou uma síntese a respeito da implementação do programa a partir de pesquisas sobre as causas das falhas nas políticas públicas. Lima e D’Ascenzi (2014), por sua vez, investigaram a implementação de políticas públicas no contexto normativo. E, Lipsky (2010) descreveu os dilemas individuais no serviço público dos burocratas de nível de rua.

Como argumentado por Rua (2006), as políticas públicas em suas vertentes diferenciadas partem de investigações teóricas e conceituais para compreensão da implementação e aplicação de modelos adequados em casos específicos. Isso significa que existe um amplo espectro de complexidades inerentes aos estudos sobre implementação de políticas públicas, que se revela como problemática de pesquisa na ausência de um entendimento empírico e científico de maior unicidade conceitual, o que pode ser observado na reestruturação dos modelos de análise teórica e na articulação de recursos e variáveis das abordagens *top-down* e *bottom-up*, bem como nas teorias híbridas (SABATIER, 1986; MATLAND, 1995; BARRETT, 2004; WINTER, 2006; HONIG, 2006a; SOUZA *et al.*, 2017).

No Brasil, os estudos abrangem componentes e nuances que afetam a etapa da implementação em suas múltiplas particularidades, como é o caso das abordagens sobre a

relação entre burocracia e políticas públicas (LOTTA; OLIVEIRA; PIRES, 2018). Wu *et al.* (2014) destacam que os estudos sobre implementação de políticas públicas abrangem elementos do gerenciamento de processos, por meio de um guia de políticas públicas, voltado à compreensão da implementação em seus princípios básicos, em seus desafios e nas estratégias adotadas por gestores. Nesse mesmo sentido, Fischer *et al.* (2007) consideram que a implementação abrange a teoria do ciclo de políticas públicas, o método qualitativo-interpretativo de análise de políticas e a pesquisa qualitativa em política pública.

Ao verificar a literatura publicada sobre a implementação do PNAE, foi possível identificar que os estudos seguem diferentes caminhos. Machado *et al.* (2013) realizaram um estudo transversal exploratório-descritivo, que caracterizou a compra de alimentos da agricultura familiar em 5.564 municípios, correlacionando pesquisas sobre a implementação de políticas públicas, a abrangência de temas no âmbito do PNAE, os desafios institucionais e a estrutura organizacional. Ainda é válido citar Schneider (2014), que investigou a participação da agricultura familiar como defesa do direito à alimentação escolar saudável no município de Missal (PR), buscando desvelar as inúmeras particularidades da importância do PNAE como política pública, contribuindo para os estudos da relevância nutricional da alimentação escolar. Numa perspectiva mais recente, Castro (2019) destaca o papel dos alimentos de origem orgânica no PNAE como condição fundamental do direito humano à alimentação adequada.

Além desses estudos, outros componentes inerentes à implementação do PNAE como política pública estão presentes em Silva (2014), em sua pesquisa sobre a viabilidade da aplicação da Lei Federal n. 11.947/2009, a partir dos atores sociais. Ainda sobre a implementação do programa, Santos (2020), partindo de um quadro teórico-analítico, buscou compreender a dinâmica do PNAE na agricultura familiar em territórios rurais. No que se refere aos impactos e efeitos das políticas públicas para a agricultura familiar no PNAE, tem-se o estudo de Reis (2016), que analisou esses impactos na região do Alto Tietê (SP).

Quase todos os estudos citados detiveram-se no universo territorial e municipal que tem a prefeitura como entidade executora (EEx) do PNAE e revelam diversos problemas que afetam o programa, os quais podem ser sumarizados da seguinte maneira: a) a falta de conhecimento prévio da legislação; b) a falta de aplicação das normativas e resoluções em vigência por parte dos gestores; c) a ausência de informações sobre as diferentes realidades da produção agrícola local; d) a baixa articulação com os agricultores familiares; e) a desarticulação e/ou ausência dos atores do PNAE; f) a fragilidade no monitoramento e

fiscalização. É possível que os problemas estudados, que afetam a implementação no contexto municipal, impactem também a esfera estadual.

De um período mais recente, entre os estudos sobre a implementação do PNAE gerenciado por secretarias estaduais de educação (governo estadual), observam-se: a experiência do estado do Rio Grande do Norte referente à inserção da agricultura familiar nos mercados agroalimentares; e a vigência da Lei n. 11.947/2009, balizando as compras de produtos da agricultura familiar no estado de São Paulo (AMARAL *et al.*, 2018; BACCARIN *et al.*, 2017). Outras vertentes de pesquisa estudaram as problemáticas relacionadas à operacionalização do PNAE nas escolas da rede estadual do Rio Grande do Sul (sediadas em Passo Fundo), além do contexto da execução e seus impactos socioeconômicos na agricultura familiar do estado de Santa Catarina (BASSO; LOPES; AMARAL, 2019; ELIAS, 2019).

Considerando-se a execução por governos estaduais, percebe-se que há escassez de pesquisas que busquem investigar a implementação do PNAE e as particularidades que afetam sua execução, demandando a realização de pesquisas aplicadas nesse campo. Nos Estados do Brasil, tal qual indicam os estudos com as prefeituras municipais, é presumível que a entidade executora (secretarias estaduais de educação) pode ser afetada por dificuldades no que se refere à burocracia e às condições de trabalho, assim como no conhecimento técnico das etapas de execução, no cumprimento das etapas de um fluxo de processos para a execução da chamada pública, para cumprimento das normativas da Lei n. 11.947/2009, entre outras especificidades.

Para Melo e Silva (2000), a implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental, dado que as mudanças ou transformações e particularidades locais na implementação de programas governamentais como o PNAE se apresentam como variáveis centrais para explicar a efetividade dos governos em cumprir as metas previstas em políticas públicas.

De acordo com o contexto traçado, as pesquisas indicam a complexidade da implementação e que os desafios são particulares a cada caso, reforçando a importância de analisar a implementação de políticas públicas para ampliar os diferentes enfoques das argumentações teóricas sobre contextos locais, como é o caso do PNAE nas operações de aquisição de produtos agrícolas destinados à alimentação escolar.

Dessa forma, para que fosse possível analisar os fatores condicionantes e desafios na implementação do PNAE no Estado do Amapá, esta pesquisa descreve e analisa um indicador do volume de recursos empregados nas compras de produtos da alimentação escolar, demonstrando, por exemplo, que houve redução do repasse de recursos de 2016 para 2017, de

R\$ 5.704.754,15 para R\$ 1.071.794,80 (FNDE, 2019). Desses valores, foram executados, em 2016, R\$ 148.187,83 (2,60%), e, em 2017, R\$ 14.368,22 (1,30%) em aquisições de produtos da agricultura familiar. Esse nível de percentual executado pode ser reflexo de problemas na prestação anual de contas com base nas operações realizadas, entre outros problemas.

A escolha do Amapá como lócus de pesquisa se deve ao fato de levantamentos preliminares indicarem que esse Estado apresenta várias dificuldades na execução do mínimo de 30% em compras da agricultura familiar pelo PNAE, mínimo esse não constatado nos dados analisados do período de 2011 a 2019 (FNDE, 2019; SEED, 2020). A operacionalização prática do PNAE, na rotina administrativa, aponta a ausência da realização de etapas preliminares, de atividades complementares e de um fluxo de atividades técnicas e administrativas, que demandam compreensão e execução dos instrumentos do programa por parte dos gestores públicos e demais atores envolvidos. O relatório de monitoramento do PNAE, em auditoria realizada pelo TCU (2017), destacou um total de dezessete subitens com graves problemas nos procedimentos de execução. Entre as situações encontradas, destaca-se uma síntese dos oito subitens mais importantes que afetam a implementação do programa no Amapá, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Relatório de monitoramento do PNAE (2017)

Subitem de análise	Situação do componente PNAE	Estados auditados
Subitem 9.1.1	- Número de nutricionistas incompatível com a quantidade de alunos existentes nas escolas estaduais.	Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Rondônia.
Subitem 9.1.2	- Refeições preparadas não condizentes com o cardápio, no dia da visita às escolas.	Amapá, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco e Rondônia.
Subitem 9.1.3	- Cardápios elaborados em desacordo com o disposto no art. 12 da Lei n. 11.947/2009	Amapá, Bahia, Mato Grosso e Piauí.
Subitem 9.1.4	- Ausência de justificativas para a não utilização do percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios mediante Chamada Pública.	Amapá, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia, não cumprindo o art. 14 da Lei 11.947/2009.
Subitem 9.1.8	- Falta da infraestrutura necessária à plena execução das atividades de competência do Conselho de Alimentação Escolar – CAE	Amazonas, Amapá, Piauí e Rondônia.
Subitem 9.1.13	- Irregularidade na licitação, através do fracionamento das compras de produtos alimentícios, diante do previsto na Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002.	Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí.
Subitem 9.1.16	- Falta de publicidade para as atividades realizadas pelo CAE, o que contraria o art. 36, inciso IV, da Resolução CD/FNDE 26/2013.	Amapá, Amazonas, Bahia.
Subitem 9.1.17	- Insuficiência ou precariedade na atuação do CAE	Amapá, Minas Gerais, Pernambuco e Piauí.

Fonte: TCU, 2017.

Elaboração do autor, 2020.

Entre esses subitens dos componentes avaliados no levantamento do TCU, é possível perceber as dificuldades na execução do PNAE no Amapá, quando é indicada a inexistência, ou mesmo as falhas quanto aos elementos básicos necessários às aquisições da agricultura familiar, principalmente na participação dos agricultores familiares nas chamadas públicas. A pesquisa gerou uma constatação importante quando identificou que o Amapá se faz presente em todos os quesitos relativos aos problemas apontados pelo TCU na implementação do PNAE, especificamente nas dificuldades de compras dos 30% obrigatórios de aquisição de produtos agrícolas. Os resultados apresentados no relatório de auditoria revelam, ainda, que os problemas nas compras agrícolas do PNAE não se restringem a um Estado, mas afetam a execução do programa em diversos estados do país, de forma distinta.

Ademais, os procedimentos adotados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) quanto à transferência direta de recursos para a gestão local (municipal ou estadual) objetivou garantir maior agilidade na execução do PNAE. Os critérios de transferência foram previstos na Medida Provisória n. 1.784/98, que estabeleceu o repasse direto e automático aos municípios e secretarias estaduais de educação, dispensando a celebração de convênios ou outros instrumentos formalizados (BRASIL, 2019)¹⁰.

Por envolver diversas instâncias governamentais e não governamentais; governo Federal, Estadual, Municipal; escolas de diversos portes e modalidades de ensino; conselhos consultivos e deliberativos; fornecedores; entidades de fiscalização; incentivos locais de acesso a mercados; gerenciamento de recursos, e demais instrumentos, o PNAE se torna complexo. Cabe a cada Estado, ou Município, decidir sobre a melhor forma de gestão dos recursos da alimentação escolar: centralizada, descentralizada, semidescentralizada, terceirizada. Desse modo, a adoção de cada modelo de gestão apresenta vantagens e desvantagens, podendo se adequar às particularidades locais.

Nesse contexto, o modelo de gestão descentralizado adotado pela SEED/AP compromete a implementação efetiva do PNAE, em que as falhas estruturais na execução local provocam uma série de dificuldades, resultando na limitação das operações de compras da agricultura familiar. Como entidade executora, a SEED/AP adota o modelo descentralizado de gestão dos recursos do PNAE, isto é, os recursos são transferidos para 396 escolas com

¹⁰ A partir da vigência da MP n. 1.784/98, duas importantes mudanças ocorreram: a obrigatoriedade de 70% dos recursos transferidos para aquisição exclusiva de produtos básicos de acordo com os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município, e a implantação em cada município de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como instância deliberativa, de fiscalização e assessoramento para a execução do PNAE (BRASIL, 2019).

caixa escolar (com CPNJ próprio), como unidades executoras (UEX) do programa¹¹. A partir dessa condição, cada escola passa a ser responsável por todos os procedimentos de compras de produtos para a alimentação escolar: de cotação de preços, organização de documentação, contratos de fornecimento, fiscalização de entrega, até a prestação de contas.

Diante do exposto, levantam-se as seguintes questões-problema: 1) Como se caracteriza o processo de implementação do PNAE pelo Governo do Amapá? 2) Que atores integram esse processo e quais papéis eles assumem? 3) Quais os fatores condicionantes das compras de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE pelo Governo do Amapá?

Objetivos

Geral

O objetivo geral desta pesquisa é compreender e analisar os fatores condicionantes e desafios da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas da rede estadual situadas nos municípios de Macapá e Santana, Estado do Amapá.

Específicos

- 1) Investigar a demanda dos editais de chamada pública do PNAE Amapá para aquisições de produtos da agricultura familiar diante da capacidade de oferta da produção agrícola;
- 2) Compreender o processo de implementação do PNAE Amapá, evidenciando o papel dos atores envolvidos e as dificuldades de aquisição de alimentos da agricultura familiar;

¹¹ Na gestão centralizada, a prefeitura ou a secretaria estadual de educação realiza todos os procedimentos de implementação do programa: planejamento orçamentário, aquisição de produtos alimentícios, armazenamento e distribuição. As vantagens podem ser destacadas: a) escolas não efetuam compras de alimentos; b) ausência de formação de estoques; c) preço de aquisição menor, em razão do volume comprado. Na gestão semidescentralizada, a aquisição de produtos não perecíveis é realizada pela secretaria de educação para distribuição nas escolas. As escolas assumem as compras de produtos perecíveis, exigindo, então, maior planejamento. Entre as vantagens, estão: a) alimentos da agricultura local podem ser adquiridos; b) cardápio com produtos saudáveis. Na terceirização, a responsabilidade é da empresa contratada para fornecimento de alimentação pronta às escolas. A prefeitura, ou secretaria estadual de educação, fica responsável pela aquisição de produtos, elaboração do cardápio, e fiscalização das entregas (FROEHLICH, 2010; SARAIVA *et al.*, 2013; SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016).

- 3) Analisar os fatores condicionantes e desafios do governo do Amapá nas compras de produtos da agricultura familiar, a partir da percepção dos operadores da implementação do PNAE.

Contextualização

As políticas públicas são uma resposta institucional baseada em problemas definidos na agenda de governo, formuladas com métodos e processos que visam compreender os problemas e desenhar instrumentos operacionais para implementação efetiva da política. Dessa forma, a premissa básica da política pública, segundo Muller e Surel (2002), é resolver problemas.

O Estado, por sua vez, é o responsável pela gestão das políticas públicas, admitido como legítimo e habilitado para administrar todas as questões (ou a maioria delas) que afetam a sociedade. O comando administrativo do Estado é exercido por um governo, geralmente ocupado por um conjunto de indivíduos posicionados na cúpula do Estado, em postos de decisão administrativa e política e que orientam os rumos da sociedade (RODRIGUES, 2010; SILVA *et al.*, 2017).

Ao se juntar ao governo, os indivíduos participam do ciclo das políticas públicas, que inclui: definição da agenda política, elaboração, implementação e avaliação. Considerando-se as necessidades, os interesses e as preferências referentes aos diferentes atores que integram o aparato estatal, as políticas públicas podem ser compreendidas segundo a forma como o Estado atua na redução de conflitos e desigualdades sociais.

Nesse processo, os atores políticos agem na destinação dos recursos públicos com foco em determinado problema, de maneira a gerenciar os relacionamentos e interesses conflitivos na sociedade (SILVA *et al.*, 2017). O estudo de políticas públicas pode não se restringir apenas ao papel institucional das instâncias governamentais, ele também propicia maior e melhor compreensão científica sobre quais são os fatores que afetam a implementação de uma política pública, como as ações da burocracia, o emprego de recursos financeiros disponíveis, a cooperação, os agentes implementadores, entre outros.

No Brasil, o PNAE¹² está presente como política pública que promove a intersetorialidade para concretização da soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

¹² A alimentação escolar passa a ser identificado como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1979, como recursos de suplementação alimentar dirigidos a trabalhadores, ao grupo materno-infantil e a escolares, privilegiando as regiões mais pobres. A partir de então, assume um caráter destinado ao ambiente do

em iniciativas como: a) Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; b) Programa de Convivência com o Semiárido; c) Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; d) Plano Safra da Agricultura Familiar; e) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); f) e o Guia Alimentar da População Brasileira, reconhecido pela OMS como referência em orientação da cultura alimentar e produção local de alimentos em diversos países, inclusive é usado como base de orientação para nutricionistas que elaboram cardápios para escolas públicas (BRASIL, 2019; CASTRO, 2019).

Coadunando-se com o PNAE, as diversas políticas no âmbito do SAN¹³ traçam estratégias de combate à insegurança alimentar, reconhecendo a natureza complexa do problema e suas diferentes origens, desde a estrutura socioeconômica, degradação ambiental e infraestrutura educacional (BRASIL, 2019; CASTRO, 2019; SCHMITZ *et al.*, 2008; RIGON; SCHMIDT; BÓGUS, 2016; VASCONCELLOS; MOURA, 2017; VASCONCELOS, 2005). Em 2014, um emblemático efeito gerado pelo conjunto de políticas relacionadas a SAN e ao PNAE foi o seu reconhecimento pela Organização das Nações Unidas (ONU), que retirou o Brasil do “mapa da fome” no mundo.

Dessa forma, percebe-se que a construção de alternativas ao tradicional mercado de massificação do alto consumo de produtos industrializados parece ser condição essencial na promoção de mudanças. As políticas públicas no âmbito do combate à insegurança alimentar, em particular as de alimentação escolar, podem partir de um reordenamento do poder do Estado na redefinição das instituições que promovem um mercado de compras. Essas questões são levantadas por Triches, Schabarum e Giombelli (2016), apoiadas na formulação de Polanyi (1944), que associou o termo redistribuição aos valores e objetivos da troca em um mercado.

Os argumentos de Polanyi (1944) contribuem para uma ressignificação sobre o mercado tradicional, baseado em uma nova visão da redistribuição e dos mecanismos de intercâmbio, ajudando a compreender o contexto de uma cadeia de abastecimento alimentar a partir da agricultura de pequeno porte (de base familiar) integrada à aquisição dos produtos agrícolas por instituições públicas. Esse tipo de aquisição é definido na literatura internacional como *Home Grown School Feeding* (HGSF), ou seja, a aquisição de produtos do local, da

processo ensino-aprendizagem, como instrumento pedagógico, para ação educativa de promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015).

¹³ A formação do arranjo institucional está no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). A estrutura de governança do sistema é assentada na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Em nível estadual, o Conselho tem o papel de cumprir as diretrizes para formular, executar e monitorar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (CASTRO, 2019; BRASIL, 2019).

região, do estado ou do país para a alimentação escolar (TRICHES; SCHABARUM; GIOMBELLI, 2016).

A estratégia HGSF é abordada na literatura internacional por Morgan e Sonnino (2008), com a publicação de *A revolução da alimentação escolar: alimentação pública e o desafio do desenvolvimento sustentável*, em que se aprofunda a temática da compra local de produtos agrícolas para a alimentação escolar, executada em regiões de área urbana e rural da Europa (Londres, Roma), América do Norte (Nova York) e África, onde a vinculação de pequenos agricultores a instituições e mercados foi testada com mais rigor no Quênia, Etiópia, Uganda e Tanzânia (BORELLI *et al.* 2017). Nesse estudo, os resultados indicam os múltiplos benefícios do poder de compra inovadores para o desenvolvimento econômico, considerando as demandas dos serviços de alimentação escolar.

O Painel de Especialistas de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE)¹⁴ indica avanços nas operações de políticas de compras da agricultura familiar para incremento da alimentação e nutrição em 83 países de média e alta renda, e cresce também a implantação das mesmas experiências em países de baixa renda na Ásia, África, Caribe e América Latina (FAO 2017; GONZALEZ; FISCHER; GARNETT, 2016).

No Brasil, a política pública mais representativa da relação integrada entre alimentação, agricultura e nutrição está prevista na Lei n. 11.947/2009, que alterou as diretrizes do PNAE. A partir de então, a composição dos cardápios escolares passou a ser formulada com produtos da agricultura familiar (art. 13). No mínimo 30% desses produtos devem ser adquiridos diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (art. 14). O objetivo se pauta em evitar (e desestimular) o consumo de alimentos processados e ultraprocessados com altos níveis de açúcar, gordura saturada, sódio etc., de maneira que compense parcialmente a carência nutricional diária de alunos em diversas modalidades de ensino (VASCONCELOS, 2005; TURPIN, 2009; SARAIVA *et al.*, 2012; TRICHES, 2010; CHAVES *et al.*, 2013; FNDE, 2017; BRASIL, 2009; SILVA, 2019).

¹⁴ *High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (HLPE) (FAO, 2017). Essa instância representa uma interface da ciência e política do Comitê de Segurança Alimentar Mundial em nível global, representando uma plataforma internacional inclusiva e intergovernamental baseada em pesquisas para a segurança alimentar e nutricional. As políticas de alimentação, agricultura e nutrição podem atuar como alavancas de políticas para influenciar a produção agrícola, assim como as políticas de distribuição de alimentos em programas de compras públicas, como programas de alimentação escolar e assistência alimentar (FAO 2017; MOZAFFARIAN; LUDWIG, 2015).

Sendo assim, percebe-se que a importância da abrangência e dos benefícios do PNAE na alimentação escolar o destaca como uma política pública de Estado. No entanto, esse fato não significa a inexistência de problemas estruturais mais amplos que afetam sua consolidação na forma de implementação e adequação às particularidades locais, de maneira específica no estado do Amapá.

Sob essa perspectiva, estudos realizados sobre a relação da agricultura com a alimentação escolar perpassam por essas questões. Entre as teses de doutorado, destacam-se as pesquisas de Souza et al. (2017), que investigou os determinantes de sucesso e insucesso que afetaram o PNAE em Pernambuco, Schwartzman (2015), que caracteriza as mudanças que as vendas diretas provocaram em agricultores familiares por meio do PNAE no estado do São Paulo, e Becker (2014), que fez um estudo comparativo dos mercados institucionais para consumo social de alimentos a partir das experiências do estado do Rio Grande do Sul e de Andaluzia (Espanha).

Entre as dissertações de mestrado, destacam-se os trabalhos de Elias (2016), que estudou os impactos socioeconômicos do PNAE na agricultura familiar de Santa Catarina, de Vieira Pinto (2017), sobre o desempenho dos resultados na implementação do Programa, de Tugoz (2015), que estudou tanto a sua efetividade quanto ao cumprimento das ações para fortalecer a agricultura familiar, e de Silva (2014), que analisou a viabilidade de aplicação de Lei n. 11.947/2009, sob o ponto de vista de diferentes atores sociais, considerando alimentação escolar e agricultura familiar.

Com exceção do estudo feito por Becker (2014), que compara os mercados institucionais para consumo social de alimentos no Rio Grande do Sul e em Andaluzia (Espanha), as demais investigações concentram-se suas análises nas oportunidades da produção agrícola local para o PNAE (além dos mercados tradicionais). Entretanto, a concepção e implementação de um programa de alimentação escolar como política pública não é exclusividade do estado brasileiro. Políticas públicas direcionadas a programas de alimentação escolar estão presentes em diversos países do mundo, com a particularidade das compras da agricultura familiar e seus múltiplos efeitos na economia local.

Essa realidade é apresentada no relatório da *Global Child Nutrition Foundation* (GCNF), intitulado *Programas de Alimentação Escolar no Mundo (2019)*¹⁵, que analisou

¹⁵ O relatório é baseado no Questionário Global de Programas de Alimentação Escolar (PAE), conduzido em 2019 pela GCNF, a qual foi apoiada no Brasil pelo Centro de Excelência contra a Fome do PAE para execução da coleta de dados no Brasil e em outros países de língua portuguesa. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/novo-relatorio-da-gcnf-identifica-que-programas-de-alimentacao-escolar-impulsionam-crescimento-socioeconomico/>. Acesso em: 13 jul. 2021.

diversos programas em países da África, Ásia, América Latina e Caribe, América do Norte e Europa. O Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA) – *World Food Programme* (WFP/ONU) – é representado no Brasil pelo Centro de Excelência contra a Fome, caracterizado como um fórum global para diálogo de políticas Sul-Sul, e troca de conhecimentos em programas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional (WFP, 2021)¹⁶.

Uma importante conclusão do relatório GCNF/PMA (2019)¹⁷ constata que os programas de alimentação escolar vão além da garantia de segurança alimentar e nutricional ou (re) educação alimentar: ajudam a promover crescimento econômico local através das aquisições de alimentos e asseguram estabilidade social para comunidades envolvidas. Entre os programas analisados no relatório, ganhou destaque o PNAE, no componente da agricultura familiar para compra de produtores locais, como o segundo maior em número de crianças beneficiadas, em razão da escala de alcance do programa, descrito como caso de sucesso (WFP, 2021)¹⁸. As diretrizes desses programas estão presentes no PNAE.

Em observação ao contexto de produção científica orientada por autores que pesquisaram trabalhos relacionando políticas públicas e segurança alimentar, o quadro teórico dessa pesquisa está direcionado para a compreensão das particularidades da implementação de políticas públicas, e no subsídio da análise dos resultados da implementação do PNAE pela Secretaria de Estado da Educação do Amapá (SEED) nas compras de produtos da agricultura familiar. Autores de referência são evidenciados como: Hill e Hupe (2002; 2009), Lotta (2017; 2018; 2019), Bardin (2011; 2016), Winter (2006, 2011), Lipsky et al. (1980), Cline (2000), Lima e D’ascenzi (2013), Dimaggio e Powell (2005; 1991; 1983) e Raeder (2014).

¹⁶ O WFP – Centro de Excelência contra a Fome Brasil - é um eixo global de diálogo para formação de políticas públicas, aprendizagem, desenvolvimento de capacidades e assistência técnica Sul-Sul para promoção de ações. O Centro de Excelência é o resultado de uma parceria que existe desde 2011 entre o WFP e o governo do Brasil. Tem por objetivo aproximar países que enfrentam desafios comuns nas áreas de segurança alimentar e nutricional, com foco especial em programas de compra local para alimentação escolar ligados à agricultura familiar e à nutrição (WFP, 2021).

¹⁷ No relatório, a apresentação de um painel geral de programas de refeições escolares aponta a relação entre agricultura, emprego e participação da comunidade, por meio de programas de alimentação escolar como instrumentos que reforçam a economia rural por meio da compra local de alimentos. Dos programas identificados, 43% relataram envolver os agricultores diretamente nas operações da alimentação escolar; 71% dos programas priorizaram o cumprimento de metas de aquisição de produtos agrícolas com maior envolvimento dos agricultores; e em apenas 28% dos programas não havia um objetivo explícito de compras de produtos agrícolas. A participação dos agricultores estava mais presente em países da América Latina e Caribe (64% dos programas) e menos presente no meio Leste e Norte da África, onde não houve registro de programa envolvendo os agricultores (GCNF, 2019).

¹⁸ Algumas revelações destacadas pelo relatório demonstram que: a) 85 dos 103 países têm um ou mais programas de alimentação escolar de grande escala, que servem um total estimado de 297,3 milhões de crianças no mundo todo; b) quase 3/4 dos países afirmaram que seus programas de alimentação escolar funcionam como redes de segurança social, fornecendo alimento a crianças pobres ou vulneráveis (na prática ocorre transferência de renda para as famílias beneficiadas, que podem investir em outras refeições em suas casas) (GCNF, 2019).

A estrutura da análise dos condicionantes advém do referencial teórico centrado na abordagem da teoria institucional, neoinstitucionalismo e modelos de implementação *top-down*, *bottom-up* e híbrido (integrado), de maneira que as categorias de análise representem os principais elementos encontrados no quadro conceitual e nas entrevistas de campo (dados empíricos) sobre o PNAE Amapá.

Nessa pesquisa, são utilizados autores com foco na abordagem *top-down*, e de maneira acessória ou complementar com orientação *bottom-up* ou integrada, por meio dos trabalhos de: Lotta (2010), Elmore (1985), Winter (2006), Arretche (2001), Sabatier (1993), Secchi (2014), Pressman e Wildavsky (1984), Hill e Hupe (2002). Nessa perspectiva, Wu *et al.* (2014, p. 98) descrevem que “a tarefa de implementação pode – e muitas vezes vai – envolver elementos de todas as ‘fases’ anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar”.

Na abordagem integrada, como um segmento de pesquisa ainda pouco explorado, e por apresentar categorias conceituais importantes para abordagem do PNAE, foram utilizadas as contribuições de Cline (2000), Winter (2012a; 2012b), Mota (2020), Matland (1995), O’Toole Jr. (2004), Cavalcanti, Lotta e Pires (2018).

Consideram-se, ainda, autores como Lima e D’ascenzi (2013), Souza (2002; 2006), Denhardt (2012), Muzzi (2014), Ham e Hill (1993) e Secchi (2014), que abordam a política pública como um problema da administração pública, com um caráter intrínseco de apresentar, ou melhor, de “ser solução”, resolver por meio de instrumentos e estratégias adequadas os problemas de implementação de políticas públicas com eficiência. A implementação de política pública é considerada, ainda, em razão da ausência de consenso sobre uma definição apropriada, e as “acomodações” conceituais a cada política pública pesquisada e seu ambiente de ocorrência, como apresentado por Pressman e Wildavsky (1973, 1984), Mazmanian e Sabatier (1983), Fischer *et al.* (2007), Silva e Melo (2000) e Bichir (2020).

Ao analisar a implementação e resultados do PNAE no Amapá, esta pesquisa se associa a estudos em âmbito estadual realizados no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. Nesses estados, Triches *et al.* (2017) analisaram a eficiência das chamadas políticas públicas em alcançar o público pretendido, a eficácia do volume de compras dos agricultores familiares e o maior consumo de produtos *in natura* e menos processados, bem como seus efeitos na renda e organização dos agricultores. Schwartzman (2015) também analisou as compras da agricultura familiar feitas pelo PNAE em São Paulo e sua relação com os agricultores familiares.

Ao longo de uma trajetória de maior efetivação do PNAE, contanto com a garantia de recebimento de recursos para fortalecer o poder de compra local, muitos municípios, desde a vigência da Lei n. 11.947/2009, ainda não realizaram aquisições de produtos da agricultura familiar para compor os cardápios nutricionais do PNAE (SCHNEIDER *et al.*, 2016). A quantificação mais exata dessa assertiva ainda demanda uma pesquisa mais detalhada. Apesar de existir um conjunto de resoluções e instituições que compartilham ações e benefícios da alimentação escolar, permanecem dificuldades de maior protagonismo social (TRICHES *et al.*, 2019; SCHNEIDER *et al.*, 2016).

No Amapá, a seleção das cidades de Macapá e Santana como objeto de pesquisa do PNAE se justifica pelo tamanho do alunado na rede de escolas públicas e a presença de escolas rurais próximas a áreas de produção agrícola. Alguns indicadores educacionais destacam a participação da população em vários níveis de escolaridade, indo além do ensino básico e contemplando o ensino fundamental e o médio. Os indicadores apresentados no Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) e agrupados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLAS BRASIL, 2019), que formam o IDHM Educação, indicam que no município de Macapá a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental era de 82,46%, a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo era de 58,53%, e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 40,85%.

No município de Santana, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola era de 82,66%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental era de 82,75%, a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo era de 61,21%, e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 38,20%.

Dessa forma, uma comparação entre os percentuais de frequência da população no ensino fundamental, médio e superior revela que o percentual da população de 18 anos ou mais ocupada (trabalhando) que possuía apenas o ensino fundamental completo era de 72,65% em Macapá; e em Santana, era de 65,67%. Ao observar a mesma faixa etária de pessoas ocupadas com ensino superior, o percentual cai para 15,91% em Macapá e para 9,6% em Santana (ATLAS BRASIL, 2019). Os dados demonstram que a maioria da população desses municípios possui formação escolar restrita ao ensino fundamental e médio e, dessa maneira, formam o público beneficiário da alimentação escolar do PNAE nessas cidades.

A diversidade de público por modalidades de ensino que demandam alimentação escolar são representativos nos diferentes estratos de matrícula de Macapá e Santana. Essa

classificação busca estabelecer o atendimento particularizado e a composição de um cardápio nutricional adequado às modalidades do público escolar definidos pelo FNDE, na transferência de recursos como: PNAE Ensino Fundamental; PNAE Ensino Integral; PNAE Indígena; PNAE Quilombola; PNAE Educação de Jovens e Adultos; PNAE Educação Especial, entre outros. Essa tipologia de classificação é adotada pelo FNDE em todo o país, para fazer a transferência de recursos às entidades executoras de acordo com os valores *per capita* baseados no número anual de matrículas.

A transferência de recursos por modalidade de público a ser atendido sinaliza para a ampliação de produtos agrícolas, considerando-se os hábitos de consumo local para a composição de um cardápio nutricional regionalizado. Esses aspectos são importantes para uma investigação empírica mais particularizada. No entanto, essa pesquisa se detém em analisar o valor total das compras do PNAE, ou seja, de todas as modalidades. Como destaca Simoni (2009), o aspecto multidimensional da inserção de produtos locais se reflete em impactos positivos nas políticas públicas, no mercado, no território e fortalecem a sustentabilidade.

Outras situações retratando as problemáticas da implementação do PNAE no Amapá são relatadas no *Relatório de Monitoramento do PNAE* (FNDE, 2018). Tal diagnóstico indica que nas compras por chamada pública, com dispensa de licitação, a SEED¹⁹ “não consegue cumprir a obrigatoriedade na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar”. Os fatores alegados para essa situação foram: a) não conseguir reunir mais participantes interessados (associações ou cooperativas fornecedoras); b) os agricultores não conseguem garantir a entrega dos produtos em decorrência da incapacidade da produção e custos de deslocamento, provocando a descontinuidade; c) a fiscalização das entregas dos produtos e de execução do cardápio em todas as escolas pelas nutricionistas gera um custo muito elevado. E, dessa maneira, o Amapá tem sido destaque nessa emblemática e recorrente baixa execução das aquisições do mínimo obrigatório de 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Ainda nesse aspecto, estudar a implementação do PNAE Amapá é interessante para lançar luz sobre o instrumento da chamada pública e seu papel estratégico na execução das operações de compra de produtos agrícolas por governos estaduais. Além desses, outros elementos importantes destacam-se na pesquisa, tais como: os componentes das diferentes etapas; as instituições presentes na implementação do programa; o envolvimento de um

¹⁹ FNDE – Relatório de Monitoramento – PNAE N. 50/2018/Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), Coordenação de Monitoramento e Avaliação (Comav).

conjunto de atores; suas relações e articulações; a posição dos agricultores na execução da chamada pública; o papel dos condicionantes e como isso influencia os problemas da implementação²⁰.

Esta pesquisa amplia os estudos acadêmicos sobre implementação de políticas públicas em uma importante temática da alimentação escolar, contribuindo para o avanço de uma linha de estudos que desvele os condicionantes do desempenho do PNAE Amapá, identificando os elementos que particularizam a trajetória dessa política.

Estrutura da Pesquisa

Para melhor compreensão do estudo realizado, esta tese está estruturada em três capítulos. O Capítulo 1, intitulado A Teoria Institucional e a implementação de políticas públicas, apresenta a revisão sistemática do referencial teórico, no qual está ancorada a pesquisa: orientada pela lente teórica institucional e pelas contribuições do neoinstitucionalismo. O modelo de análise de implementação *top-down* de políticas públicas é utilizado para a fundamentação da discussão, e em razão da importância, complementado pelo modelo *bottom-up* e integrado.

O Capítulo 2, Procedimentos Metodológicos da Pesquisa, além-se a apresentar a metodologia e os procedimentos aplicados. A pesquisa se classifica como de natureza qualitativa, exploratório-descritiva, de maneira que seus resultados possam contribuir para a ampliação do conhecimento científico sobre a temática das compras institucionais da agricultura familiar implementadas no PNAE Amapá.

O Capítulo 3, intitulado Resultados da Pesquisa, está organizado em três seções. A primeira traz a identificação da demanda dos editais de chamada pública do PNAE Amapá diante da capacidade de oferta da produção agrícola para aquisições de produtos da agricultura familiar, o que permitiu caracterizar os municípios em estudo.

A segunda seção descreve o processo de implementação do PNAE Amapá, evidenciando o papel dos atores envolvidos e as dificuldades de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Para realizar a descrição e análise, essa seção é dividida em três tópicos:

²⁰ Antecedendo à chamada pública, o mapeamento da vocação agrícola, o levantamento da capacidade de produção e a logística de entrega, o cronograma dos prazos de entrega e dos pagamentos, são condições para a execução efetiva das compras. As lacunas descritas demonstram que a implementação do PNAE nos governos estaduais ainda demanda pesquisas que apresentem os condicionantes e a natureza dessas etapas.

a) execução dos valores do PNAE (SEED); b) o papel dos atores no PNAE; c) o fluxo de atividades na implementação do PNAE.

Por último, na terceira seção é realizada a análise dos cinco fatores condicionantes identificados: a) calendário agrícola e cardápio nutricional; b) edital de chamada pública; c) prestação de contas; d) gestão dos recursos no modelo descentralizado; e) controle social. Esses fatores condicionantes são analisados de maneira a explicar os problemas de implementação do PNAE Amapá, sobretudo no que tange às compras de produtos da agricultura familiar.

Referenciado nas análises dos fatores condicionantes, postula-se que, no processo de operacionalização do PNAE Amapá, a gestão governamental, ao não seguir as normas, etapas e resoluções estabelecidas pelo FNDE, acaba conduzindo a execução dos componentes do programa nos fatores condicionantes que dificultam a implementação do PNAE no Estado do Amapá.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, sintetizando os resultados alcançados e os possíveis desdobramentos para os quais a pesquisa aponta, bem como a bibliografia das obras consultadas e citadas ao longo deste trabalho. Consta, ainda, como apêndice, o roteiro de entrevistas aplicado na pesquisa.

CAPÍTULO 1 – A TEORIA INSTITUCIONAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A revisão sistemática da literatura está ancorada pela lente teórica institucional e nas contribuições do neoinstitucionalismo. Sendo assim, a fundamentação da discussão deste estudo baseia-se na abordagem de análise *top-down* na implementação de políticas públicas. Já as abordagens *bottom-up* e integrada são destacadas em razão da evolução dos estudos voltados à compreensão da relação entre problemas de política pública e implementação.

1.1 A Teoria Institucionalista no Contexto das Políticas Públicas

A administração pública encontra-se em constante transformação, sendo impactada não apenas por outras áreas de estudo, mas também pelas mudanças que ocorrem na sociedade. Nessa perspectiva, segundo Matias-Pereira (2008), cada País, Estado, Município, apresenta características históricas peculiares, cultura e valores distintos, bem como uma condução política e administrativa bastante específica. Em virtude disso, as administrações públicas apresentam disparidades em seus regimes, funções, características e encargos. No momento atual, o modelo de gestão burocrático weberiano tem gradualmente se enfraquecido, enquanto novos modelos vêm ganhando relevância, em decorrência, sobretudo, das grandes transformações presentes na sociedade e na forma desta se relacionar com o Estado (SECCHI, 2009).

Analisando as últimas três décadas, verifica-se que as práticas administrativas no setor público transitaram, inicialmente, de um modelo tradicional hierárquico baseado no governo, para um modelo gerencial orientado por práticas de mercado preconizadas pela Nova Gestão Pública. E, por fim, a administração pública tem buscado se relacionar com as características de uma sociedade civil fortemente atrelada à ideia de governança pública (HOWLETT et al., 2017).

Nesse sentido, de acordo com Rua (2014), a análise do processo de políticas públicas requer primeiramente uma compreensão de que seu “ciclo” decorre de uma série de etapas. Porém, na prática as diversas fases se misturam entre si e nem sempre seguem a sequência proposta na formulação. Os fatores que influenciam a consecução deste ciclo são muitos, entre eles a formação da agenda e o momento de aproximação das decisões com os problemas locais.

A partir do momento em que uma decisão sobre implementação de política pública é tomada é necessário, pelo menos, o reconhecimento de um tema ou problema, uma avaliação preliminar do ambiente, dos custos e benefícios das alternativas disponíveis, das chances de implantação da política e dos papéis dos atores relevantes envolvidos. Nesse aspecto, a teoria institucional apresenta importantes linhas de pesquisa e análise.

Sob a análise do impacto das instituições no processo político e no desenvolvimento de distintas formas de abordagem institucional para análise da implementação (HILL; HUPE, 2000), é possível verificar que a teoria institucional avançou nas últimas décadas do século XX. De acordo com Carvalho e Vieira (2003), essa teoria é útil para analisar organizações, identificando e explicando os principais valores e atores sociais que participam do campo organizacional, compartilhando, ou disputando, recursos e poder para o alcance de seus objetivos.

Segundo Scott (2001), as instituições podem ser detalhadas através de uma série de concepções, como: a) estruturas sociais que alcançaram um alto grau de recomposição; b) combinações de elementos cognitivo-culturais, normativos e regulativos; c) condução por vários tipos de operadores, incluindo sistema simbólico e sistema relacional; d) operação em vários níveis de jurisdição, do sistema de relações interpessoais; e) relação com estabilidade, mas sujeitas a mudanças, sejam incrementais ou por descontinuidade.

Selznick (1957) argumenta que para a sociologia organizacional existe uma distinção entre 'organizações' e 'instituições', pois o termo organização sugere sistemas conectados de atividades coordenadas, ou seja, refere-se a um instrumento racional projetado para fazer um trabalho; e a instituição seria um produto natural advindo das necessidades e pressões sociais. Para o autor, a abordagem sobre implementação de políticas se ocupa com perguntas sobre como as organizações funcionam, voltadas a entender o que acontece dentro das organizações com os responsáveis pela implementação de políticas públicas, e não como as políticas se desenvolvem. Nessa interpretação, as organizações são expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo, estão sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos, passando por um processo de institucionalização através do qual os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas (CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 2001).

Para Chaerki, Ribeiro e Ferreira (2019), é possível definir instituição como um sistema social perene, dinâmico e evolutivo que é produto da interação social e composto por elementos simbólicos, padrões, referências, modelos de expectativas e recursos materiais que são aceitos como legítimos em um ambiente que, de maneira contraditória, constrange e

habilita as ações dos atores organizacionais na construção de um ambiente específico. Para alcançar esse sistema, tais atores buscam seguir regras, normas e premissas que evidenciam um segmento ou campo organizacional para garantir legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER, 1991; SCOTT, 2001).

Silva *et al.* (2010, p. 2) descrevem que “os teóricos institucionais definem instituição como sendo os próprios protocolos, procedimentos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes às organizações da comunidade política ou da economia política”. As instituições são responsáveis pela implementação de políticas públicas representando, assim, o próprio conjunto de regramentos formais e informais.

Na literatura da teoria institucional destacam-se avanços e compartimentações na forma de análise das instituições e organizações, agrupadas por meio das seguintes abordagens: a) institucionalismo histórico (velho institucionalismo econômico); b) neoinstitucionalismo (novo institucionalismo sociológico); c) novo institucionalismo econômico (HALL; TAYLOR, 1996; BURNS; SCAPENS, 2000). Dessas vertentes de análise institucional, o neoinstitucionalismo compreende que as organizações, ao lutarem por legitimidade, sobrevivência e recursos, aceitam as pressões coercitivas, normativas e miméticas, ou seja, na busca de conformidade com o ambiente institucional (isomorfismo) desejam alcançar legitimidade, e não necessariamente eficiência. Nesse sentido, o isomorfismo seria o resultado das formas de pressão coercitiva, mimética e normativa (DIMAGGIO; POWELL, 1988, 1991; MEYER; ROWAN, 1991; WILLIAMS *et al.* 2009).

Outros matizes de estrutura teórica são desenvolvidos no campo dos estudos organizacionais, como os de Pereira (2012) ao destacar que Clegg e Hardy (2006, p. 30) argumentam que abordagens teóricas diferentes, como ecologia populacional, teoria institucional, teoria da contingência estrutural, entre outras, “têm evoluído sob o arcabouço dual do funcionalismo e da ciência normal, que permanecem ambos impulsionando os estudos organizacionais hoje”.

A institucionalização organizacional é descrita por Selznick (1975) ao demonstrar que ao longo do tempo as organizações, por conta das pressões do ambiente social, transformam-se em sistemas orgânicos, em que novos valores substituem os fatores técnicos no cumprimento de tarefas organizativas. Nesse sentido, Tolbert e Zucker (1999) identificam a institucionalização como uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores que assumem comportamentos dispostos a resolver conflitos. Já para Scott (2001), a institucionalização simboliza a repetição de ações que adquirem significado similar para outros. Isso indica que no decorrer do tempo, ao serem assumidos como fatos irrefutáveis e

habituais, tornam-se normativos. E obter a legitimidade é o objetivo central da institucionalização.

Na abordagem da organização como instituição, duas perspectivas teóricas distintas se destacam: a) o ambiente institucional, onde se assume que o processo básico é a reprodução por imitação de todo o sistema (ou todo o setor), com os fatos sociais em nível organizacional; b) organização como instituição, a qual assume que o processo central é a geração, ou seja, a criação de novos elementos culturais no nível organizacional (ZUCKER, 1987, p. 444).

Como descrito por Quinello (2007, p. 61), na teoria institucional a definição de instituição é dada como sendo constituída pelos “próprios protocolos, procedimentos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes às organizações da comunidade política ou da economia política”. A seguir, uma síntese dos elementos e objetivos analisados por autores da teoria institucional é sistematizada no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais elementos na abordagem da teoria institucional

Autor	Década	Elementos	Objetivo
Berger e Luckmann	1960 – 1970	Sociais.	Realidade socialmente construída.
Meyer, Meyer e Rowan, Scott e Zucker	1970 – 1980	Padrões e práticas como valores. Sentimentos e Significados.	Como a interação de padrões e estruturas é legitimada.
DiMaggio e Powell	1980 – 1990	Forças coercitivas, miméticas (adaptação) e normativas.	Homogeneidade e similaridade entre organizações.

Fonte: Nascimento *et al.* (2010, p. 3), baseado em Quinello (2007).

A legitimidade organizacional está ancorada no acesso a recursos e na estrutura cultural de uma organização, reunidos num conjunto de regras, e em um suporte normativo associado a estruturas cognitivas-culturais (MEYER; SCOTT, 1983; SCOTT, 2001). Para Suchman (1995, p. 574) as “ações organizacionais são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”. Sobre a legitimidade apoiada no campo organizacional, Pereira (2012) indica que as questões do isomorfismo dependem do nível de maturidade do campo, destacando que campo organizacional é o conceito central para o institucionalismo organizacional, ou seja, o estudo das relações no campo organizacional busca compreender como as instituições se fortalecem.

É nesse campo organizacional que ocorre a atuação da organização. E nesse sentido, a organização pode ser definida como identidade socialmente construída por meio de ações. Na realidade é uma estrutura social que apresenta modelos institucionais (SCOTT, 1992),

conduzido por regras e crenças em um campo de relações específico, proporcionando significado às suas rotinas e aos seus arranjos estruturais (MEYER; ROWAN, 1983).

Na definição da estrutura de um campo organizacional, Dimaggio e Powell (2005, p. 75-76)²¹ destacam que o mesmo “não pode ser determinado *a priori*, mas precisa ser definido com base em investigações empíricas. Os campos existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente”. Para Ribeiro (2012, p. 4), a definição apresentada por Scott (1991) é um “conjunto de organizações operando num mesmo domínio, identificadas pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções, junto àquelas organizações que influenciam criticamente o desempenho das organizações locais”.

Assim sendo, para o institucionalismo organizacional, o termo organização deve ser conceituado como identidade socialmente construída através de ações, a fim de tentar enquadrar eventos, rituais e símbolos na defesa de um legado e de uma história organizacional (WU, 2014). É uma unidade complexa, um todo que não se reduz à soma de suas partes constitutivas, pois na interação social se modifica e, conseqüentemente, modifica o todo (MORIN, 2000). Para Weick (1987), as atividades estão sujeitas às constantes definições e redefinições. Por conseguinte, a organização não significa uma entidade, mas um sistema social integrado e construído em interação com outros setores sociais.

Além disso, na sociedade existem múltiplas identidades que legitimam as organizações e representam um setor dominante, para o qual há uma classificação recorrente na literatura, como: policentrismo institucional; pluralismo institucional; lógicas múltiplas; lógicas competitivas; lógicas híbridas. Dimaggio (1997) admite que existem diversas identidades institucionalmente estabelecidas por meio das quais as organizações são legitimadas.

Para Zucker (1987), na teoria institucional as organizações também são influenciadas por pressões normativas de origem externa, como o Estado, ou de dentro da própria organização. A adoção dos elementos de pressão conduz ao isomorfismo com o ambiente institucional.

A teoria institucional apresenta o isomorfismo no sentido de união de semelhanças em busca de objetivos comuns. Dimaggio e Powell (2005, p. 76) indicam que o conceito que melhor capta o processo de homogeneização de organizações é o de ‘isomorfismo’, e a “descrição de Hawley (1968), sustenta que o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o

²¹ No clássico trabalho A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

mesmo conjunto de condições ambientais”. Segundo Meyer (1979) e Fennell (1980), existem dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. Os autores destacam que, na compreensão de Hannan e Freeman (1977), o isomorfismo competitivo supõe uma racionalidade sistêmica orientada pela competição no mercado, mudança de nichos e medidas de adequação. Essa compreensão parece mais adequada para os campos onde existe competição.

Por outro lado, o isomorfismo institucional supõe que as organizações competem, além de recursos e clientes, por poder político, legitimação institucional e adequação social e econômica. Os autores salientam também que os três mecanismos de mudança isomórfica institucional derivam de influências políticas e do problema da legitimidade. Nas organizações outros tipos de isomorfismo podem ocorrer como: o isomorfismo coercitivo, o poder institucional, força e pressão gerencial de órgãos do setor público e privado na expansão da abrangência de atividades, ou seja, seu domínio de ação; o isomorfismo mimético, advindo do resultado de respostas padronizadas às incertezas; o isomorfismo normativo, da associação à profissionalização ligada à educação formal (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Souza (2010), por sua vez, aponta que no isomorfismo institucional as organizações, inclusive as estatais, vão se assemelhando, pois assumem elementos e práticas legitimadas socialmente que se configuram e se definem num ambiente institucional ampliado. Para Ribeiro (2012, p. 9), a relação entre legitimação social e isomorfismo, apontada nos estudos de Meyer e Rowan (1977), leva as organizações a incorporarem práticas e procedimentos amparados em “conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalecente e institucionalizados na sociedade”.

Em instituições do Estado, o isomorfismo coercitivo pode estar presente nas diversas estruturas organizacionais vinculadas, sobre as quais exerce seu poder institucional, força e pressão gerencial, por meio de secretarias, autarquias, empresas públicas etc., expandindo, assim, expandem sua abrangência de atividades, ou seja, seu domínio de ação. A tendência é que essas organizações assimilem e reflitam as normativas institucionalizadas e legitimadas pelo Estado, gerando assim, em um contexto mais específico, organizações mais homogêneas (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977).

A mudança organizacional isomórfica normativa é, na maior parte, resultante da profissionalização dos trabalhadores, que são os responsáveis pela condução pelo destino das organizações. Nesse aspecto, estão sujeitos às mesmas pressões coercitivas e miméticas a que estão sujeitas as organizações. Além disso, enquanto diversos tipos de profissionais dentro de

uma organização podem diferir uns dos outros, podem também apresentar semelhanças com profissionais do mesmo nível de outras organizações. Em muitos casos, inclusive, o poder profissional é algo tanto regulado pelo Estado quanto criado pelas entidades que representam categorias profissionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Sobre isso, em Berger e Luckmann (1966), a institucionalização ocorre quando existe uma tipificação das ações habitualizadas (internalizadas, tornadas rotinas) por diferentes tipos de atores nas instituições e entre instituições (os servidores da linha de frente da implementação da política pública). Pelo fato do caráter controlador ser inerente à institucionalização ao estabelecer regras normativas de controle da conduta humana por meio de padrões predefinidos de conduta, as instituições implicam historicidade e controle; elas sempre têm uma história, da qual são produtos. Para esses autores, a realidade é um produto socialmente construído, baseada no conhecimento que uma sociedade produz e desenvolve, independentemente da validade ou invalidade final do conhecimento²².

Nesse aspecto, é importante destacar que as instituições são concebidas ou criadas a partir das pressões políticas de demandas sociais (coletivas) ou individuais (particulares), seguindo padrões normativos legais que passam a ser impostos ou aceitos por atores sociais, os quais se submetem ao jogo da implementação burocrática das soluções nas políticas públicas.

Assim sendo, as instituições são responsáveis pela implementação de políticas públicas, simbolizando elas mesmas o próprio conjunto de regramentos formais e informais em um ambiente social permeado por conflitos e construção de consensos, no qual a condução da política será resultante da correlação de forças entre indivíduos, atores governamentais e não governamentais e grupos de interesse capazes de influenciar a execução dessas políticas, sua configuração, as condições de operacionalização e os resultados gerados.

No contexto da abordagem institucional, Carvalho *et al.* (2012) afirmam que os atributos de velho ou de novo institucionalismo, tem sido explorados em diferentes vertentes — a política, a econômica e a sociológica —, que têm cada uma, oferecido subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos âmbitos do conhecimento. Essas vertentes de análise apresentam focos específicos para entendimento da realidade institucional e social.

²² “A sociologia do conhecimento ocupa-se de compreender em que medida todo o ‘conhecimento’ humano é desenvolvido, transmitido e mantido em situações sociais, buscando compreender os processos pelos quais isso é feito de tal forma que uma ‘realidade’ tida como certa [...] preocupa-se com a relação entre os seres humanos e o contexto social em que surge” (BERGER; LUCKMANN, 1966, p. 33-34).

Diante do quadro do institucionalismo tradicional, se formaram novas discussões ou revisões teóricas acerca de um novo modelo institucional, denominado de neoinstitucionalismo. No campo de implementação das políticas públicas, as contribuições da abordagem do neoinstitucionalismo são importantes para destacar que sempre haverá disputa pela condução ou execução do poder de decisão, de controle ou aplicação de recursos, estabelecida entre grupos sociais que se fazem presentes no processo de formulação e implementação dessas políticas.

1.2 Abordagem do Neoinstitucionalismo

O antigo institucionalismo centrou sua ênfase no ambiente institucional, ou seja, no contexto não local, fora das organizações, distinguindo o ambiente institucional do ambiente técnico, baseando-se na suposição de que as normativas institucionais eram incompatíveis com as exigências de eficiência vinculadas à conduta técnica (MEYER; ROWAN, 1977). De acordo com Cruz (2012), o neoinstitucionalismo é uma abordagem preocupada com o isomorfismo no campo organizacional, nos setores e na sociedade de forma geral, contribuindo para explicar os motivos pelos quais as organizações apresentam semelhanças.

Dessa maneira, diferencia-se do velho institucionalismo, que focava em questões de conflito de interesses, valores, poder e influência em nível da comunidade local, demonstrando como as organizações se tornavam distintas no ambiente. Carvalho, Vieira e Lopes (2001, p. 7) destacam uma diferenciação do ambiente técnico para o ambiente institucional, situando-se da seguinte maneira: no ambiente técnico prevalecem “um produto ou serviço trocados no mercado e as organizações são premiadas pelo controle eficiente do trabalho; no institucional, predominam normas e exigências para as organizações de maneira a obter apoio e legitimidade do ambiente”.

O papel das instituições no processo político é o núcleo dos estudos do neoinstitucionalismo, estruturando o comportamento dos atores, sejam estes legisladores, políticos, fazedores de políticas, eleitores, entre outros. A teoria pressupõe que as regras institucionais estruturam o comportamento, orientam os atores, mas que estes também não são meros receptores passivos, alterando por sua vez, as instituições (BUENO CONTRERA, 2021).

DiMaggio e Powell (1991) apontam o novo institucionalismo nos estudos organizacionais em contraste com o antigo institucionalismo organizacional, com outros

novos institucionalismos (por exemplo, na economia) e com vários outros modelos. Esse novo institucionalismo consiste em três aspectos: 1) distância da ação racional e do utilitarismo; 2) emergência dos fatores sociais; 3) explicação cognitiva e/ou cultural.

Cruz (2012, p. 10-11) descreve que para “DiMaggio e Powell (1991) as diferenças relevantes entre o novo e o velho institucionalismo estão relacionadas: a) foco da institucionalização; b) ênfase estrutural; c) quadro de referência”. Enquanto que no velho institucionalismo é estabelecida a chamada infusão de valores por uma organização, e sua definição de ambiente é imersa e centrada na organização, no novo institucionalismo o lugar da institucionalização reside em setores, campos e sociedade e na similaridade aparente entre as organizações que deles fazem parte.

Para Peci (2006, p. 3), as correntes tradicionais do velho institucionalismo tomavam como objeto de estudo as “organizações individuais e consideravam o ambiente como pano de fundo; a nova abordagem institucional entende as organizações individuais como consequência desse ambiente”. A partir dessa compreensão, o contexto do ambiente organizacional amplia os elementos simbólicos. Para Carvalho, Vieira e Lopes (2001, p.7), passa-se a incluir um “sistema de crenças e de normas institucionalizadas à visão do ambiente formado por fluxos e intercâmbios técnicos”.

Os neoinstitucionalistas aprofundam as pesquisas e estudos sobre o papel dos múltiplos aspectos da cultura no campo organizacional e institucional, em que a condição de eficiência operacional retratava apenas a racionalidade. Hall e Taylor (2003, p. 207), argumentando sobre a noção de uma “racionalidade transcendente”, observam que essas “formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades”.

A identidade com o institucionalismo sociológico no âmbito da cultura organizacional é evidenciada por meio da transformação (revisão) sobre as práticas. Para Hall e Taylor (2003, p. 207), “essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumenta-se sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral”. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada em termos culturalistas.

Chaerki, Ribeiro e Ferreira (2019, p. 3) argumentam que o “conceito de instituição é central no institucionalismo organizacional. Embora, muitas vezes, o conceito esteja intrínseco ao processo de institucionalização”. Para compreender a institucionalização, dentro de cada abordagem econômica, política e sociológica, estão presentes três métodos

diferenciados do institucionalismo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (Quadro 3).

Quadro 3 – As orientações das abordagens do neoinstitucionalismo

Tipos de abordagens	Características dos fundamentos
Abordagem econômica (definição racional)	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos sem lugar central na teoria econômica dominante: instituições econômicas: empresas, mercados, relações contratuais. - O processo econômico no marco de uma construção social manipulada pelas forças históricas e culturais. - As transações são a principal unidade de análise: definição dos mercados, das hierarquias e das formas híbridas das organizações. - Se interessa por sistemas normativos e de governo, criados para regular e gerir os intercâmbios na economia (SCOTT, 1995). <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - A Economia dos Custos de Transação (ECT) adverte para a importância dos direitos de propriedade e dos custos de transação para o desenvolvimento econômico; indivíduos se comportam de modo objetivo na maximização de suas preferências (BREITENBACH <i>et al.</i>, 2009). - As instituições servem para redução das incertezas, estabelecendo uma estrutura estável para a interação dos agentes que, conseqüentemente, reduz os custos de transação, influenciando o desempenho econômico (BREITENBACH <i>et al.</i>, 2009).
Abordagem política / (Histórica)	<ul style="list-style-type: none"> - O mundo é disforme e afetado por turbulências social e política: símbolos, rituais, cerimônias, relatos e dramatizações na vida política trazem coerência interpretativa à vida política da sociedade contemporânea (MEYER; ROWAN, 1992; MARCH; OLSEN, 1991, p. 42). - Foco de análise: processos de tomada de decisões políticas; resultados políticos nas instituições políticas domésticas; relações internacionais, em particular por formas de cooperação internacional e as instituições que as promovem. - Importância da dimensão cultural: mediante a valorização do campo simbólico na cena política e do desenvolvimento de certa autonomia das instituições políticas.
Abordagem sociológica	<ul style="list-style-type: none"> - Importância das normas culturais e simbólicas do contexto institucional, como as normas, símbolos, esquemas cognitivos e os organismos do Estado no processo de institucionalização (MEYER, 1977; MEYER; ROWAN, 1992; ZUCKER, 1977; BERGER; LUCKMANN, 1991).

Fonte: Elaboração do autor (2020). Adaptado de Carvalho e Vieira (2003, p. 23-24) e Breitenbach *et al.* (2009, p. 12).

Segundo Théret (2003, p. 228), Hall e Taylor (2003) respondem a uma questão distinguindo duas formas sobre como a relação entre instituições e comportamento é entendida, por meio do enfoque de cálculo e do enfoque cultural, ou seja, como os atores se comportam, o que fazem as instituições e porquê as instituições se mantêm. No enfoque de cálculo, as instituições têm, sobre o comportamento do indivíduo, o efeito de reduzir a incerteza sobre a ação dos outros. Esse método é adotado pelo institucionalismo racional.

Abordado pela teoria das organizações na vertente do institucionalismo sociológico, o método do enfoque cultural destaca a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações complexas. Segundo

Théret (2003, p. 228), as instituições corresponderiam aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais é baseada a interpretação da ação”.

Para Hall e Taylor (2003, p. 197-198), no enfoque cultural, apesar do comportamento humano ser racional e orientado, “os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos, o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela própria visão de mundo do indivíduo”. Isso significa que na definição de uma linha de ação existe uma tendência para as pessoas buscarem mais satisfação do que otimização (máximo de utilidade), de maneira que as tomadas de decisão (o que fazer) dependem da interpretação de uma situação (filtros), mais que do cálculo utilitário. Dessa forma, não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação (HALL; TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo sociológico sinaliza sua análise para outros aspectos dos problemas em políticas públicas, ao destacar que o papel da coordenação por meio de dispositivos cognitivos é central às organizações, ao passo que os conflitos de interesse e a luta política são vistos como “periféricos” (THÉRET, 2003, p. 229). Essa posição contrapõe-se à teoria da escolha racional, que, por sua vez, afirma que indivíduos iguais têm preferências dadas, cujos problemas referem-se simplesmente à coordenação de ação, até porque a otimização racional do comportamento exige que se encontre uma solução para ela.

As premissas teóricas com os elementos do neoinstitucionalismo sociológico lançam luz sobre como a implementação é conduzida e como os diversos atores interagem entre si, como as ações produzidas impactam a implementação da política pública, ao evidenciar os referenciais de conflitos, consensos e mediação presentes na construção das ações, o papel da burocracia na discricionariedade das ações e condicionantes nas particularidades da implementação.

O institucionalismo histórico busca integrar as perspectivas estabelecidas no enfoque de cálculo e no enfoque cultural, que segundo Théret (2003, p. 228-229) se combinariam para formar “atores coletivos, que agiriam no plano de macroinstituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas, essas instituições são os procedimentos, os protocolos, as normas e convenções oficiais e oficiosas de uma estrutura organizacional”.

1.2.1 O ciclo de políticas públicas

A ideia de que a implementação se refere à operacionalização de uma política transmite um entendimento comum às abordagens restringindo assim, o seu entendimento, ao processo de formulação. No entanto, outras abordagens demonstram que essa prática passa por um procedimento menos contínuo para uma análise abrangente da implementação da política educacional.

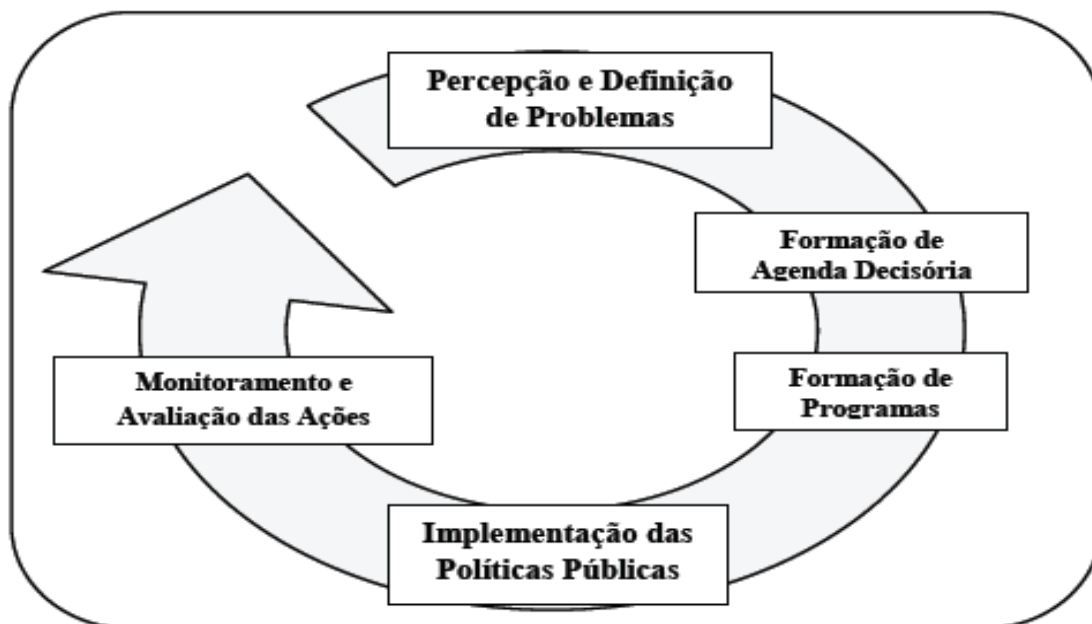
Nesse contexto, um questionamento importante na implementação de políticas públicas passa pela pergunta: onde começa essa ação e que papel desempenha em determinado estágio de efetivação da política pública? Ao destacar os laços estreitos entre uma política e sua implementação, Pressman e Wildavsky (1984, p. 22) assinalam que “não podemos trabalhar nem com uma definição de política que exclua qualquer implementação, nem com uma que inclua toda a implementação”. Logo, o importante dessa análise é como distinguir o objeto (a política pública) de seu processo de implementação.

Como destacado anteriormente, o modelo do ciclo de políticas ainda permanece como objeto de pesquisa, apesar de existirem outras formas de análise, descrito por Araújo e Rodrigues (2017, p. 18), que contribuem para a compreensão da origem dos problemas e do processamento das políticas públicas: “1) o modelo sequencial ou do ciclo político; 2) o modelo dos fluxos múltiplos; 3) o modelo do equilíbrio interrompido; 4) o quadro analítico das coligações de causa ou de interesse”.

Apesar do modelo do ciclo ser o mais utilizado, nos estudos de Jenkins-Smith e Sabatier (1993, p. 44) críticas são feitas como: “a) os estágios não são ligados por um componente causal; b) não oferece uma base clara para testes empíricos; c) a sucessão de estágios pouco informa do processo; d) o foco legalista e top-down”. De maneira geral, as críticas buscam evidenciar fragilidades relacionadas a fatores considerados importantes e que não estão claros no modelo.

Em sua análise precursora sobre ciclo de políticas públicas, Harold Lasswell (1971) apresentou a divisão em sete estágios: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término; e 7) avaliação. Segundo Raeder (2014, p. 127-129), apesar das fragilidades da abordagem, o ciclo de políticas públicas se apresenta, por meio de cinco fases: “1) percepção e definição de problemas; 2) formação da agenda decisória; 3) formulação de programas e projetos; 4) implementação das políticas delineadas; 5) monitoramento e avaliação das ações planejadas”. Essa evolução está representada na Figura 1.

Figura 1 – Etapas do modelo do ciclo das políticas públicas



Fonte: Raeder (2014, p. 129)

A Figura 1 apresenta uma simplificação do processo do ciclo de política, agrupando e sistematizando etapas por meio de uma abordagem integradora do modelo de análise de política pública, onde “dos diferentes estágios do ciclo [...] cinco fases podem ser observadas como um recurso analítico para reconhecer os atores e os processos que permeiam as políticas públicas, devendo-se evitar qualquer abordagem rígida acerca destas etapas” (RAEDER, 2014, p. 129).

O modelo do ciclo de políticas ajuda a compreender o processo de implementação, segundo Araújo e Rodrigues (2017, p. 18): “o objetivo é compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas”. Dessa forma, é possível entender melhor as particularidades de processos complexos (com análises das etapas/fases), identificar o papel dos atores e entidades envolvidas e alterações em suas relações, entender que a implementação possui etapas inacabadas e falhas podem ser refeitas/corrigidas, e também identificar as mudanças no ambiente onde é executada.

Outro aspecto importante da aplicação do ciclo de políticas públicas é não ser inflexível ao seguir etapas, como evidenciado por Raeder (2014, p. 133): “as etapas do ciclo devem ser tomadas mais como referência para a compreensão de aspectos específicos das políticas públicas, do que como uma simples sequência de etapas que sempre se sucedem da mesma forma e em qualquer política analisada”.

Dessa forma, trata-se de uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre um tema público. As fases da implementação, como parte do ciclo de políticas públicas, parecem não levar em consideração as etapas sequencias [...], pois é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Dessa maneira, parece ser significativo o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas, como, por exemplo, esse tipo de implementação (RAEDER, 2014).

Para Howlett, Ramesh e Pearl (2013), a sequência resultante de estágios é usualmente denominada de “ciclo político-administrativo”. Tendo em vista a variedade de abordagens existentes para descrever esse ciclo, esse referencial se utiliza do modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, pois o objeto das políticas públicas são “problemas ou demandas públicas”. O referido modelo é ilustrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução aplicada a problemas	Estágios do ciclo da política pública
1. Reconhecimento do problema	1. Formação da agenda
2. Propostas de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoramento dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Pearl (2013). Adaptado de Brasil/TCU (2014).

A forma de apresentação do Quadro 4 relaciona os elementos mais importantes do ciclo de políticas públicas que estão associados à interface resolução de problemas *versus* fase da política pública. Na realidade, as etapas ou fases nas quais se divide um processo de políticas públicas representam uma simplificação realizada de maneira esquematizada, pois as etapas podem estar associadas (integradas) ou não a seguirem uma lógica sequencial e ordenada de implementação (EASTON, 1965; SOUZA, 2006; HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013; SANTOS, 2017).

A compreensão desse processo perpassa sobremaneira pela apreensão de definições de definições sobre o que é “implementação” de políticas públicas. Neste âmbito, Santos (2017, p. 5) recupera uma concepção pioneira na definição do verbo implementar como “levar algo a cabo, realizar, cumprir, executar. Ao considerar o processo de implementação recorreremos ao seu entendimento não como um processo, mas como uma etapa, como sequencial”.

Dessa forma, a política pública é abordada como uma fase do ciclo de políticas de modo que um problema coletivo quando é incorporado na gestão pública como parte da

agenda governamental passa à condição de ser executado, ‘implementado’, ou seja, acontece por meio de uma política pública.

E ademais, no cumprimento da agenda governamental destaca-se o papel dos servidores públicos na condução efetiva das políticas públicas, como destacado por Muzzi (2014, p. 26), pois, “são os servidores públicos que oferecem seu conhecimento especializado para a construção das políticas, somando competência técnica à imparcialidade política; também interpretam e aplicam as políticas, exercendo a sua discricionariedade”.

Sendo assim, as políticas públicas são, por vezes, confrontadas com diversas teorias explicativas sobre o papel realizado pelo Estado²³ na resolução das mais diversas necessidades, seja nas áreas da segurança pública, finanças e planejamento, seja nas áreas da educação, saúde, habitação, indo do reconhecimento de um problema até sua conclusão ou reformulação. No entanto, essa simples constatação não é suficiente para entender a natureza da concepção, formulação e implementação de políticas, considerando-se que a política pública é resultado da estrutura normativa adotada, de um percurso histórico, dos conflitos e consensos socialmente construídos e dos arranjos econômicos do local em que está inserida.

Segundo Boneti (2012), deve-se sempre atentar para o fato de que políticas públicas não se restringem ao efetivo papel institucional e gerencial de governos como executor e avaliador de suas próprias ações, ou seja, analisar os resultados de sua própria gestão e dos recursos públicos executados. Para isso, segundo o autor, é necessário reconstituir alguns caminhos trilhados por pesquisas que trataram das implicações metodológicas, teóricas e políticas dos procedimentos de elaboração e implementação de políticas públicas em razão do que está na base do Estado, dado pela relação entre Estado, classe social e sociedade civil. Ham e Hill (1993) demarcam que o importante é situar a política como a administração da gestão da complexidade da sociedade, por meio de tomada de decisão e execução de ações para o progresso social.

É o caso da definição de política pública e do seu papel, tipificado por Dias e Matos (2012, p. 13), para quem “a política pública é feita em nome do público, é feita ou iniciada

²³ As conceituações sobre políticas públicas se desenvolvem em um percurso histórico construído nas pesquisas empíricas, nos trabalhos científicos e nas interpretações que ganham força e visibilidade científica com a obra pioneira de Harold D. Lasswell (1936), *Política: quem ganha o quê, quando e como*, cujo título pressupõe uma definição. Dias e Matos (2012) observam que na Europa as análises de políticas públicas se concentravam na explicação do papel do Estado e de suas organizações mais importantes, enquanto nos Estados Unidos e no Brasil, concentravam-se as análises nas ações dos governos. No decorrer dos anos, houve avanço da política pública como área multidisciplinar de estudos e pesquisas. Em 1951, duas obras fundamentaram os estudos de políticas públicas como área disciplinar específica: *O processo governamental*, de David B. Truma, e *As ciências políticas*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. No Brasil, foi somente a partir do final dos anos 1970 e começo dos anos 1980 que o estudo de políticas públicas começou a existir como disciplina específica, a partir de publicações sobre a formação histórica das ações de governo (DIAS; MATOS, 2012).

pelo governo, é interpretada e implementada por atores públicos e privados, é o que o governo pretende fazer, é o que o governo escolhe não fazer”. Essas características comuns sugerem que as definições de políticas públicas envolvem temas e problemas de governo (que se expandem para outros governos) e de Estado, como a interdependência de operacionalização entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

De maneira transversal às diferentes abordagens conceituais, emerge uma sinalização de que a implementação de políticas públicas advém da necessidade obrigatória de resolver problemas públicos, de conceber soluções técnicas e tecnológicas viáveis, planejadas e desenhadas para serem executadas por meio da aplicação de recursos orçamentários. Essas questões estão na origem das ideias sobre “problemas” que afetam a implementação de políticas públicas como objeto analítico de pesquisa.

A “passagem” de um problema existente para sua admissão como agenda governamental e sua constituição como política pública por meio da formulação e implementação segue as condições das abordagens apresentadas ao identificar dois tipos de agendas: a sistêmica e a governamental. Sendo que a sistêmica trata de assuntos que despertam a atenção da opinião pública, enquanto a governamental trata de assuntos que chamam a atenção do governo e, portanto, são priorizados (CAPELLA, 2015).

Nos trabalhos de Souza (2006, p. 24), entre os precursores dos estudos no campo das políticas públicas está H. Laswell (1936), “que introduz a expressão *policy analysis* [...] como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos”. Desse autor, o livro *Política: quem ganha o quê, quando e como* (LASWELL, 1936) é considerado a obra precursora da definição para política pública. Nele, as análises teóricas se concentram na chamada centralidade e comportamento dos indivíduos. A partir de então, ganha crescente interesse em estudos e pesquisas de base empírica a verificação sobre como ocorre o processo de implementação.

1.3 A Abordagem das Implementações Top-Down; Bottom-Up e Integrada (Híbrida)

O processo de implementação é o momento em que a política pública formulada é colocada em prática. Nesse sentido, os estudos apresentam diferentes concepções sobre como esse processo ocorre. Segundo Lotta (2010, p. 27), é sobre “quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (abordagem *top-down*) ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (abordagem *bottom-up*)”.

De acordo com essa autora, é necessário desvendar o que está em jogo, isto é: quais atores influenciam no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados da política pública e qual o papel da burocracia nesse processo (LOTTA, 2010).

Segundo Bichir (2020, p. 29), “as teorias híbridas ganham destaque e relevância a partir da síntese de abordagens que associam mapeamento entre os modelos *top-down* e *bottom-up* (*forward and backward mapping*)”. As análises mais integradas das estruturas de implementação combinam instrumentos de execução com o posicionamento dos atores e relações locais, seus valores e objetivos. Sobre isso alguns questionamentos relevantes são direcionados aos problemas de implementação de políticas públicas, sendo eles: por que se conhece pouco sobre esses problemas, e como identificar suas principais falhas. Como resposta, Van Meter e Van Horn (1975) indicam que uma vez que a política é adotada, automaticamente será implementada e os resultados serão alcançados.

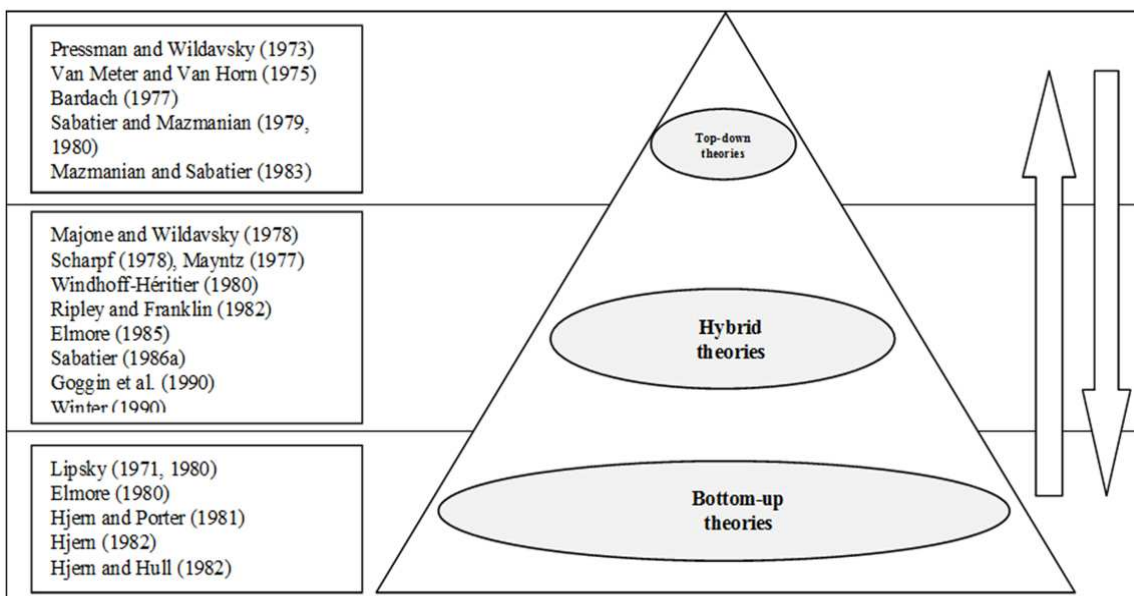
Uma caracterização dos principais autores e contribuições, por meio de modelos explicativos de implementação, é representada pelo modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), desenvolvido por Sabatier (1988; 2007), com ênfase na interação (alianças para alcance de um objetivo comum), chamadas coalizões de defesa compostas por atores que compartilham crenças sobre políticas públicas dentro de um subsistema de políticas.

Já Matland (1995) propõe um modelo teórico de reconciliação entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* que organiza as dimensões de ambiguidade e conflito nos processos de implementação em quatro diferentes paradigmas de produção de políticas. Avançando na proposta de Matland, Winter (2006) apresenta um modelo integrado de implementação (*integrated implementation model*), a partir da articulação de elementos *top-down* e *bottom-up*, considerando os resultados das políticas como variáveis dependentes avaliadas a partir dos objetivos oficiais das políticas.

Os diversos estudos, pesquisas e elaboração de modelos explicativos das principais abordagens sobre implementação de políticas públicas foram intensificados a partir dos anos 1970 (com diferentes aplicações no período), sempre buscando retratar o modo como opera o Estado e de que maneira isso se traduz no ato de “fazer” políticas públicas. A Figura 2 demonstra, de maneira sintética, os três momentos mais expressivos da evolução dos estudos sobre implementação, destacando a importância dos modelos mais adotados baseados nas análises *top-down*, *bottom-up* e teorias híbridas (integradas). As relações estabelecidas entre

as contribuições teóricas e os principais autores que desenvolveram cada abordagem estão identificadas nessa Figura.

Figura 2 – Principais contribuições: abordagens *top-down*, *bottom-up* e híbrida



Fonte: Adaptado de Pülzl e Treib (2007, p. 52).

Pülzl e Treib (2007, p. 92), Lipsky (1971; 1980), Elmore (1980) e Hjern (1982) destacaram que para compreender a implementação é necessário estudar o que acontece na entrega da política aos destinatários, o que influencia a ação na base de execução, a rede de atores envolvidos para a entrega dos resultados, os elementos discricionários benéficos que afetam os resultados apresentados e de que maneira a burocracia local conduziu a implementação da política pública. Sendo assim, é necessário verificar a forma como ocorre e se caracterizam as implementações *top-down* e *bottom-up*.

Na imprevisibilidade do processo de implementação, marcado por um ambiente de incertezas e tendências, a não convergência dos interesses e concepções ideológicas dos agentes envolvidos, essas condições se refletem nas ações dos implementadores e da perfeita adequação entre a formulação original e a implementação efetiva. Outro fator que impede o ajuste perfeito do desenho de programas é a falta de informações completas e perfeitas acerca da realidade sobre a qual se pretende interferir (ARRETCHE, 2001, p. 48) (Quadro 5).

Quadro 5 – Três gerações de estudos sobre implementação

Geração	Características
1ª geração	Abordagens de casos sobre o tema, e o avanço das análises provocaram maior conscientização sobre a implementação de políticas na comunidade acadêmica e no público em geral.
2ª geração	Apresentação de uma série de quadros teóricos e hipóteses. Período marcado por debates, que mais tarde foi chamado de <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> , abordagens de pesquisa de implementação. A escala de cima para baixo (<i>top-down</i>) compreende a implementação como uma execução hierárquica definida por um órgão central. O campo de baixo para cima (<i>bottom-up</i>) consiste na implementação de estratégias em uma perspectiva que parte das demandas locais para os burocratas (PULZL; TREIB, 2007; NAJAM, 1995; ZANI; COSTA, 2014).
3ª geração	Realização de estudos que buscam preencher a lacuna entre as abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> , incorporando as ideias de ambos os campos em seus modelos teóricos, denominados de abordagem híbrida. Estudiosos da terceira geração deram muita ênfase na especificação de hipóteses claras e formas adequadas de produzir observações empíricas suficientes para testar essas hipóteses.

Fonte: Elaboração do autor (2019), adaptado de Pulzl e Treib (2007).

Na caracterização sobre o modelo *bottom-up*, haveria maior liberdade dos atores que atuam na implementação de se auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Esse modelo reconhece as limitações da etapa de formulação de políticas, e com isso, os implementadores possuem uma maior participação na identificação dos problemas e na escolha de soluções, sendo essas práticas já experimentadas e legitimadas mais tarde pelos tomadores de decisão (SECCHI, 2010).

Para Sabatier (1993), com a abordagem do tipo *bottom-up*, desenvolvida no início dos anos 1980, passa a ser considerada uma vasta gama de atores que interagem no nível local em torno de um problema específico. Nessa perspectiva, o foco de estudo é sobre os processos locais de implementação, na base das cadeias hierárquicas, nos contextos de entrega das políticas, serviços e benefícios para cidadãos ou organizações, com grande destaque para a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) (SABATIER, 1993; WINTER, 2006).

Outras características da abordagem do tipo *bottom-up* podem ser resumidas da seguinte maneira: a eliminação da concepção das etapas nos estudos, dado que no processo de implementação de políticas públicas podem ocorrer mudanças; ponto central no mapeamento das redes de relações; atenção às estruturas formais e informais em torno dos problemas – tomados como ponto de partida no desenho oficial da política; ignorar as decisões superiores na execução e nas mudanças que afetam as políticas na rotina cotidiana (WINTER, 2006).

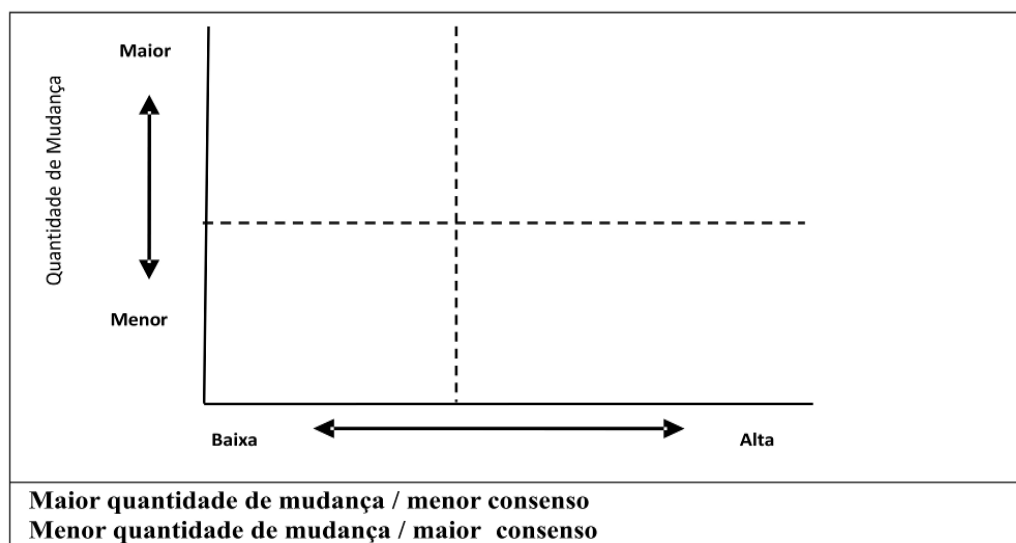
A abordagem *bottom-up*, como política de implementação em órgãos executores, é retratada por Winter (2006, p. 153), ao descrever que “Michael Lipsky (1980) desenvolveu uma teoria sobre a ‘burocracia de nível de rua’, destacando que cabe a esse trabalhador de linha de frente a centralização das decisões discricionárias, inclusive as entregas dos

resultados das políticas para os cidadãos”. O papel discricionário na prestação de serviços ou no cumprimento dos regulamentos torna os burocratas de nível de rua atores essenciais na implementação de políticas públicas. Na verdade, Lipsky (1980) considera ainda que os burocratas de nível de rua são os verdadeiros formuladores de políticas (WINTER, 2006, p. 153).

Dado que cada abordagem, *top-down* ou *bottom-up*, busca com seus elementos de análise a efetiva implementação de política pública, é importante observar que pressões internas e externas afetam os órgãos executores com problemas de diversas ordens, comprometendo o não alcance dos objetivos previstos na execução da política. Dessa maneira, possivelmente podem ocorrer falhas na implementação causadas na concepção da política, no processo de construção ou execução da política pública, considerando-se que a implementação é um processo de uma política original sujeita a constantes reformulações.

Nesse sentido, as mudanças promovidas em torno de políticas públicas e as resistências em maior ou menor grau sobre alterações na forma de implementação são retratadas por Viana (1996) ao destacar que existe dificuldade ou resistência dos agentes em assimilar a implementação de políticas, diante de um processo de mudança. Para Van Meter e Van Horn (1975), deve-se atentar às características mais gerais que envolvem o processo de decisão: a) a quantidade de mudança envolvida; b) a extensão do consenso sobre os objetivos e as metas da política. No processo de implementação, a quantidade de mudanças envolvidas influencia, entre os participantes, os graus de consenso ou conflito em torno das metas e dos objetivos: quanto menor a quantidade de mudança, maior é o consenso obtido e vice-versa. Em outras palavras, ocorreria uma relação inversamente proporcional entre as duas variáveis – mudança e consenso – conforme a Figura 3.

Figura 3 – Relação entre quantidade de mudanças/consenso



Fonte: Viana (1996, p. 17).

É importante verificar as relações existentes na resistência às mudanças no processo de implementação de políticas públicas. Para Marteleto (2001, p. 72) “é necessário observar as redes de gestores integrados em rede locais de implementação. Assim sendo, destaca que nas redes sociais há valorização dos elos informais e das relações em detrimento das estruturas hierárquicas”. Isso porque o trabalho informal em rede é uma forma de organização humana presente na vida cotidiana e nos mais diferentes níveis de estrutura das instituições modernas. O estudo das redes coloca, assim, em evidência um dado da realidade social ainda pouco explorado (MARTELETO, 2001).

1.3.1 Abordagem Top-Down de Políticas Públicas

Para Secchi (2010, p. 46), “o modelo *top-down* é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão sobre a política e sua implementação, sendo esta última considerada como o esforço administrativo de executar o que está formulado”. Sendo assim, o que se deduz é que nessa perspectiva de dificuldades na implementação de políticas públicas não haveria falhas na etapa de formulação, mas sim nas ações por parte dos gestores que a executaram. Ao considerar os diversos aspectos da gestão de governos, a implementação de políticas públicas estaria estreitamente vinculada a seguir o roteiro programático estabelecido na formulação. As demais ações seriam concebidas e executadas seguindo a estrutura hierárquica de intervenção, ou seja, a implementação na escala *top-down*.

Para Passone (2013, p. 599), os “déficits de implementação” foram considerados lacunas do processo de efetivação da *policy*, dado que sua característica central seria a previsibilidade, ou seja, os déficits seriam previsíveis e poderiam ser superados desde que conhecidos previamente. Para Lipsky (1980), as políticas públicas são efetivamente implementadas pelas decisões adotadas por burocratas que estabelecem as rotinas e mecanismos de resolução de incertezas e discricionariedade. Segundo Lima e D’Ascenzi (2013, p. 102), o “papel de *policy making* dos burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional”.

As críticas à abordagem *top-down* são apresentadas por Mota (2000), ao resgatar as argumentações de Matland (1995) descrevendo três razões principais: 1) a admissão da linguagem normativa (legislação) como ponto de partida e como algo racional; 2) a implementação é apenas para cumprir objetivos claros e livres de disputa política; (3) o enfoque exagerado nos formuladores da política como atores-chave, desconsidera que os implementadores locais são aqueles que conhecem e providenciam respostas aos problemas (ação normativa) e que o poder discricionário dos burocratas é inevitável (ação positiva).

O PNAE Amapá sugere um programa de política pública cujo processo de implementação se identifica com a abordagem do modelo *top-down*, em razão da centralização da execução programática ser conduzida mediante o financiamento público, monitoramento e fiscalização do programa seguir um rígido sistema de controle do governo federal, no qual a configuração normativa e operacional é estabelecida de cima para baixo, ou seja, as normas e resoluções são padronizadas e conduzidas para se adequarem as diferentes realidades das redes de escolas dos municípios e estados, independente das realidades locais.

O PNAE em seu processo de implementação como política pública de orientação *top-down* pode seguir uma série de recomendações para alcançar eficiência em sua implementação. Dessa forma, as principais recomendações devem ser garantidas ainda na formulação da política, de maneira que na sua execução: a) exista um tempo adequado e recursos suficientes disponíveis para o programa; b) não haja problemas com restrição de recursos; c) uma perfeita comunicação e coordenação entre os vários atores envolvidos no programa; d) as autoridades podem exigir o cumprimento na execução das recomendações; e) seja possível especificar, em detalhes as tarefas a serem realizadas por cada participante; f) exista um entendimento completo e acordo sobre o objetivos a serem alcançados, e essas condições permanecem durante todo o processo de implementação (HOGWOOD e GUNN, 1984).

Essas condições estabelecidas no modelo *top-down* sugerem que existiria condições para uma ‘administração perfeita’, que pode ser definida segundo os argumentos de Hood (1976, p. 6) como aquela em que os “elementos externos possuem recursos disponíveis e credibilidade política associada à gestão eficiente, produzindo uma perfeita implementação de políticas públicas”. No entanto, em razão de variáveis externas afetarem o processo de implementação, os argumentos da ‘implementação perfeita’ dificilmente seriam atingidos em razão de conflitos, falta de consensos, entre outras questões.

Para Van Meter e Van Horn (1975, p. 461) deve ser considerada a quantidade de mudança necessária para alcançar um nível de consenso, pois “a implementação terá mais sucesso onde apenas a mudança marginal é necessária e o consenso da meta é alto”. Essa situação foi retratada na figura 3, que identificou a relação entre quantidade de mudanças/consenso. Sobre isso, os autores argumentam que importa observar que as variáveis estão ligadas de maneira dinâmica à produção de um desempenho de resultado, pois a “implementação da política abrange as ações públicas e privadas de indivíduos (ou grupos) que são direcionados para a realização de objetivos estabelecidos em decisões de políticas anteriores”.

No contexto da implementação *top-down* da política pública, alguns elementos devem estar presentes: a) a qualidade das relações interorganizacionais; b) as características das instituições de implementação, onde se observam o controle organizacional, questões interorganizacionais das ligações formais e informais com os órgãos de formulação de políticas ou aplicação de políticas; c) a disposição ou resposta dos implementadores, envolvendo três elementos: 1) a cognição (compreensão) da política; 2) a direção da resposta (aceitação, neutralidade, rejeição); 3) a intensidade dessa resposta (VAN METER e VAN HORN, 1975, p. 447-471).

Para Bardach (1977) a compreensão é que a implementação é um processo ‘político’, e que a implementação bem-sucedida de uma perspectiva *top-down* deve envolver um acompanhamento bem organizado e completo. O autor critica o excesso de racionalismo dirigido a tornar eficiente o processo de implementação, por meio do desatrelamento das formalidades dos dispositivos normativos, onde devem ser incentivos à colaboração e o compartilhamento de ações para a resolução de problemas.

1.3.2 Abordagem *Bottom-up* de Políticas Públicas

Surgiu ao final da década de 1970 e início dos anos 1980 outra forma de abordagem metodológica para análise das políticas públicas, a implementação *bottom-up*, como resposta crítica às análises que sugeriam ser possível um controle pleno dos estágios de implementação *top-down* com controle apenas das variáveis técnicas. Para Barrett e Fudge, (1981, p. 4) na abordagem *bottom-up* a implementação é um “processo de interação e negociação, ocorrendo ao longo do tempo, entre aqueles que buscam colocar a política em prática e aqueles de quem a ação depende”.

Uma das contribuições da abordagem *bottom-up* para a implementação de políticas públicas é a flexibilidade da posição normativa: o que importa não é como os formuladores de políticas no topo realizam a execução da formulação, mas as reações daqueles da base organizacional, cujas reações moldam o processo de implementação e a própria política. De maneira mais clara, Lipsky (1980, p. 12) argumenta que "as decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem, e os dispositivos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões de trabalho, tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam".

Para Lipsky, a verdadeira questão na implementação de políticas é como apoiar servidores que utilizam recursos diversos para enfrentar as pressões rotineiras, sem diminuir a qualidade dos serviços aos usuários finais da política. Autores como Barret e Fudge (1981, p. 72) insistem nas negociações contínuas que ocorrem em todo o processo de política, em razão dos estudos *bottom-up* trazerem novos conhecimentos sobre as relações de poder no processo de formulação de políticas, sem, no entanto, fornecerem respostas claras sobre como enfrentar os desafios identificados.

Desse modo, a abordagem *bottom-up* contribui para identificar determinadas características da problemática investigada, em particular dos objetivos específicos que elucidam os desafios da implementação do PNAE no estado do Amapá, evidenciando as “redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas preexistentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.)” (GAPI, 2002, p. 31).

Outro aspecto importante do modelo *bottom-up* é que o centro das análises são os atores dos níveis organizacionais que conduzem a implementação, pois a política vai mudando em cada passo de sua execução e a implementação seria um processo iterativo de formulação, implementação e avaliação.

A esse respeito, Lipsky (1980) define burocracias de nível de rua (*street-level bureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho. Assim, as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 104)²⁴.

De forma mais clara, os burocratas de nível de rua atuam com os desafios e problemas diários na implementação de políticas públicas e elaboram práticas próprias para lidar com essas rotinas. Cardoso (2017), ao destacar o papel do burocrata de nível de rua, descreve que Lipsky (1980) explorou, pioneiramente, de que forma os burocratas de nível de rua são forçados a tomarem decisões em situações em que a normativa das políticas públicas são vagas, conflituosas, sem diretrizes claras ou guias práticos. Nesse sentido, à medida que as decisões são vagas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir o caso concreto, pois são pressionados pela população a responderem às demandas.

Dessa forma, considerando que toda implementação de política pública deve gerar um resultado baseado nas metas e objetivos previstos na formulação, esse depende de uma cadeia de decisões inter-relacionadas praticadas por atores governamentais e não governamentais no decorrer do processo. Para Cardoso (2017, p. 5), “uma decisão em sentido diferente do planejado na estrutura normativa, compromete o resultado alterando o conteúdo da própria política em si”. Como resultado prático, a implementação poderá ser executada desvinculada (descaracterizada) da formulação original da política pública.

Nos argumentos de Hill e Hupe (2002, p. 52-53), o trabalho de Lipsky, de um lado, é usado como justificativa para as estratégias focadas nos burocratas de nível de rua, e de outro, demonstra que a abordagem *top-down* considera apenas a existência de uma cadeia hierárquica de comando, ademais, objetivos políticos bem definidos não são suficientes para garantir uma implementação bem-sucedida. Outra forma de realizar análises em implementação de políticas públicas é considerar a relação direta e indireta entre a estrutura normativa da política e sua implementação. Essa proposição sugere relações de interdependência, que para Lima e D'Ascenzi (2014) passam por três abordagens que se configuram como sendo de:

a) controle, em que a formulação está na lógica política, na implementação no âmbito da prática administrativa, com distinção entre decisão (formulação) e operacionalização

²⁴ Baseado em Mazmanian e Sabatier (1983).

(implementação), as quais ocorrem com atores e em arenas diferentes (por isso é necessário limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores);

b) interação, em que a implementação pode ser resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução;

c) cognição, em que o papel dos aspectos simbólicos para a compreensão da ação do Estado tem um valor significativo. Nesse caso, a compreensão de mundo dos atores orienta seu comportamento, e como a implementação é um produto de sua ação, isso afeta os resultados e a configuração da política.

As abrangências e restrições da abordagem *bottom-up*, diante da complexidade de implementação de uma política pública, revelam que existem particularidades na forma de análise. Segundo Gomes (2019, p. 44), na perspectiva *bottom-up* a política de fato se realiza em “nível local e a implementação é compreendida como um processo dinâmico e interativo entre servidores públicos e os usuários de serviços públicos”. O foco está nos grupos alvos e nos prestadores de serviços (MATLAND, 1995; TUMMERS; STEIJN; BEKKERS, 2012).

A segunda geração de estudos sobre a implementação forma-se em meados da década de 1980, com estudos sobre as modalidades *top-down* e *bottom-up*, principalmente sobre supostas vantagens e desvantagens na adesão a um ou outro, e passam por severas críticas. No final dessa mesma década e início dos anos 1990, diversos autores²⁵ dedicaram-se à elaboração de propostas contingenciais e sintetizadoras, chamada de terceira geração de estudos de implementação ou teorias híbridas (MOTA, 2020, p. 139). Posteriormente, acumulando diversas pesquisas, os autores dessa perspectiva concluem que as políticas falham sistematicamente porque a implementação não segue a formulação, seja porque os objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação.

De um período mais recente, havia uma quarta geração estudando implementação por meio de modelos múltiplos e diferenciadas formas de análise, em vários lugares do mundo, com maior influência da Sociologia. Esses estudos têm como foco de análise as novas

²⁵ De acordo com alguns autores – Fox (1987) e Yanow (1987), entre outros –, os estudos de implementação realizados até meados da década de 1980 padeciam de alguns problemas decorrentes de um forte enviesamento a favor da utilização da abordagem *top-down*, do modelo racional-compreensivo e de uma orientação ontológica. Um conjunto de outros autores defendia, por outro lado, que o principal problema da dita segunda geração de estudos de implementação seria a falta de acumulação de conhecimento e a inexistência de proposição e teste de hipóteses e consequente formulação de teorias (LESTER *et al.*, 1987). No sentido de ultrapassar estes problemas, Goggin e os seus colaboradores (GOGGIN, 1986; LESTER *et al.*, 1987) elaboraram ainda um conjunto de sugestões para os estudos de implementação vindouros que se relacionavam com a clarificação das “variáveis cruciais”, a formulação e teste de hipóteses teoricamente fundamentadas, um maior recurso a dados quantitativos e a técnicas de análise estatística, ou ainda o desenvolvimento de estudos comparativos (entre contextos e entre políticas) e longitudinais (MOTA, 2020, p.139-140).

estruturas advindas da reforma do Estado, as concepções de governança, relação entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, capacidade estatal para implementação, entre outros, constituindo-se como temáticas de abordagem nessa nova agenda de pesquisa (SÆTREN, 2014; HILL; HUPE, 2003; HOWLETT, 1991; LOTTA, 2019).

1.3.3 Abordagem Integrada de Políticas Públicas

Nesse ponto do referencial teórico da pesquisa, apresentam-se as contribuições da abordagem integradora (híbrida) que busca identificar e ressaltar elementos convergentes que podem contribuir para uma melhor compreensão sobre a implementação de políticas públicas, em particular do PNAE, observando pontos de consenso teórico das principais abordagens.

O modelo integrado (*integrated implementation model*), a partir da articulação de elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, considera os resultados das políticas como variáveis dependentes avaliadas a partir dos objetivos oficiais das políticas. Nesse modelo, considera-se que a implementação necessariamente afeta os resultados, sendo fundamental analisar os comportamentos organizacionais e interorganizacionais, os dilemas de cooperação e coordenação, o compartilhamento de sentidos, os recursos e objetivos, bem como o comportamento dos burocratas de nível de rua – uma vez que as interações desses burocratas com o público das políticas também afetam os seus resultados (WINTER, 2006; BICHR, 2020).

A saber, a primeira geração dos estudos de implementação se constituiu como estudos de caso de caráter exploratório, descritivos e indutivos. Uma importante contribuição dos estudos dessa geração chamou atenção para a complexidade da implementação despertando também o interesse como área de estudo e pesquisa (GOGGIN, 1986; DELEON E DELEON, 2002; GOGGIN E O'TOOLE, 1987; PRESSMAN E WILDAVSKY, 1973). A chamada segunda geração apresentou uma melhor formulação teórica e se ocupou com a produção de estruturas (*frameworks*) de análise que identificaram os elementos centrais da implementação. Nesse contexto, ocorreram debates entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, as quais diferem em diversos aspectos de concepção e forma de análise (LESTER *et al.*, 1987; SÆTREN, 2014)

Como política de terceira geração, a abordagem da implementação híbrida surge no final da década de 1980, se baseando na premissa de que era necessário um maior desenvolvimento teórico e um projeto de pesquisa científico mais rigoroso, associando os

modelos *top-down* e *bottom-up*. Assim, autores como, Goggin (1986) e Lester *et al.* (1987), Goggin *et al.* (1990) descreveram características importantes da terceira geração, tais como: a) variáveis-chave claramente definidas; b) a análise empírica orientada pelas derivadas de constructos teóricos; c) maior uso de análise estatística com uso de dados quantitativos, para complementar a análise qualitativa. Na prática são reforçados o uso de múltiplas medidas e métodos e de mais comparação entre diferentes unidades de análise dentro e entre os setores de política pública (MUGAMBWA *et. al.*, 2018).

Em sequência a estudos e pesquisas em temáticas específicas em implementação, reunindo elementos *top-down* e *bottom-up*, destaca-se Elmore (1980) por meio da abordagem ‘*backward mapping*’. Isso significa um reconhecimento de que, em muitas áreas de políticas públicas, os atores de implementação são forçados a fazer escolhas entre programas que conflitam ou interagem uns com os outros. Fritz Scharpf (1978, p. 346) desenvolve o conceito de redes na teoria *bottom-up* e análise dos problemas decorrentes da divergência de duas perspectivas teóricas: a ‘prescritiva’, a qual trata da elaboração de políticas como uma atividade proposital que exige uma avaliação de seus resultados à luz de seus objetivos; e a ‘positiva’, para a qual a elaboração de políticas é um processo empírico que exige uma explicação em termos de suas causas e condições.

Ademais, a abordagem de ‘coalizão de defesa’ (atores de todos os níveis, coalização como conceito de rede) é desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) ao realizarem uma integração de várias abordagens, particularmente no que diz respeito a questões metodológicas. Eles argumentam que a abordagem *bottom-up* enfatiza demais a capacidade da base administrativa em frustrar as decisões do centro de comando da política pública. Os autores questionam o uso da linguagem no processo de implementação que vai das intenções até os resultados e suas consequências, criticando em particular as análises que tendem a eliminar a distinção entre formulação e implementação de políticas.

A contribuição de Lane (1987, p. 542-543) enfatiza dois elementos fundamentais em um processo de implementação de políticas públicas: responsabilidade e confiança. Para esse autor, a responsabilidade refere-se à relação entre objetivos e resultados; já a confiança é uma questão de responsabilidade. De maneira sintética, fica evidenciado que a abordagem *top-down* dedica-se a enfatizar o aspecto da responsabilidade, enquanto que a abordagem *bottom-up* destaca os aspectos em torno da confiança. Em seu aspecto mais operacional a implementação busca algum padrão ou forma de estruturação de sua operacionalização da política, colocando de um lado aqueles que seguem regras de hierarquia, controle,

planejamento e de outro, aqueles que acreditam em espontaneidade, aprendizagem e adaptação como técnicas de resolução de problemas (LANE, 1987).

Em alegação à elaboração de uma abordagem mais científica para o estudo da implementação, Goggin, Bowman e Lester (1990) organizam um ‘modelo de comunicação’ destacando a aceitação ou rejeição das mensagens entre as camadas do governo, ou seja, das relações entre o nível de decisão federal, estadual e local. Esses autores observaram que as ações de políticas públicas nos Estados Unidos dependiam muito da implementação em nível estadual, e criticaram vários estudos que desconsideravam esse fator como relevante, inclusive em revelar as dificuldades de comando em nível federal.

É válido evidenciar uma importante contribuição para a abordagem integrada (híbrida) realizada por Matland (1995), na separação de diferentes tipos de estudos de implementação, em que destaca haver uma tendência para que os teóricos *top-down* selecionem políticas de maior objetividade (clareza) para pesquisar, enquanto que os estudiosos *bottom-up* podem se dedicar a políticas com maior grau de incerteza. O autor sugere que essa diferença ocorre em razão de duas características, a ambiguidade e o conflito, presentes nas políticas públicas.

Esse estudo busca explicar com maior clareza as características inerentes de uma política pública, como: a) o nível de ambiguidade dos objetivos e recursos que influencia a capacidade de monitoramento da política por atores da alta gestão, a probabilidade de compreensão uniforme da política em diferentes contextos de implementação, a probabilidade de maior impacto dos fatores contextuais locais, ou ainda a diversidade de partes interessadas envolvidas em diferentes contextos; e b) o nível de conflito refere-se a entendimentos e interesses das diferentes partes interessadas, o qual produz efeito sobre a facilidade de acesso ao processo de implementação e sobre os tipos de ações de resolução de conflitos (negociação e coerção) (MOTA, 2020).

Com base nas análises apresentadas evidencia-se que as teorias sobre implementação de políticas públicas estão direcionadas a buscar algum padrão ou forma de estruturar o processo de implementação para viabilizar a realização de uma política pública. Nesse caminho, as abordagens revelam as diversas controvérsias entre aqueles que acreditam no controle, planejamento e hierarquia por um lado; e de outro, aqueles que acreditam na espontaneidade, na aprendizagem e na adaptação como técnica ou recurso de resolução de problemas.

Desse modo, recursos analíticos recorrem à abordagem da teoria contingencial e híbrida para explicar a complexidade inerente às particularidades de execução das políticas públicas. Para a abordagem contingencial as características organizacionais devem ser

moldadas para atender às circunstâncias situacionais. O nível de desempenho organizacional é possível de ser alcançado por meio de um ‘ajuste perfeito’ entre as circunstâncias e as características estruturais: tamanho da organização, tecnologia, ambiente, entre outros (GREENWOOD; RANSON, 1975; MOTA, 2020).

Na abordagem contingencial, segundo Mota (2020, p. 140), não há uma concepção ideal de “implementação única, pois autores como deLeon e deLeon (2002), Ripley e Franklin (1982) e Matland (1995) defendem que diferentes condições de contexto requerem diferentes estratégias de implementação e de análise”. Para a abordagem híbrida integrada, prevalecem estudos desenvolvidos em três áreas: 1º) o modelo de comunicação de implementação intergovernamental de políticas, desenvolvido por M. Goggin, A. Bowman, J. Lester e L. O’Toole Jr.; 2º) a estrutura de regimes de implementação, de R. Stoker; 3º) o modelo integrado de implementação, de S. Winter (MOTA, 2020). A seguir, estão identificados, no Quadro 6, os principais autores que conceberam modelos (ou estruturas) de análise sobre problemas de implementação de políticas públicas por meio da abordagem integrada, de acordo com as condições, contexto e aplicação de estratégias diferenciadas de execução para cada realidade analisada.

Quadro 6 – Principais autores da abordagem integrada

Autor(es)	Modelo de análise	Análise da implementação
Stoker (1991)	Modelo instrumental e modelo de acomodação (em nível federal)	Cooperação entre atores e níveis com destaque: a) diminuição do custo/risco de cooperação ao longo do processo; b) aumento do custo/risco de abandono por parte dos atores intervenientes ao longo do processo. - Analisar a dinâmica dos efeitos da cooperação e adaptação em um contexto complexo de implementação.
Goggin <i>et al.</i> (1990)	Modelo de comunicação de implementação intergovernamental de políticas. (em nível federal)	Atenção ao nível federal e estadual, local. Consideram que a implementação deverá ser avaliada com base na conformidade (<i>compliance</i>) dos resultados com os objetivos estabelecidos na lei, utilizando, para tal, um <i>continuum</i> com quatro gradações: “desobediência imediata” (<i>outright defiance</i>); “atraso” (<i>delay</i>); “atraso estratégico” (<i>strategic delay</i>) e “cumprimento” (<i>compliance</i>). - Analisar como ocorre a comunicação entre os diferentes níveis de atores intervenientes na implementação.
Matland (1995)	Modelo de abordagem contingencial: a) o nível de <i>ambiguidade</i> dos objetivos e recursos (diferentes contextos de implementação) b) o nível de conflito: negociação × coerção (visões e interesses de diferentes atores, facilitando a implementação)	- Analisar a implementação: matriz de políticas públicas: a) claras e com pouco conflito (implementação <i>top-down</i>) b) com objetivos muito ambíguos, mas com pouco conflito de objetivos e interesses envolvidos (implementação <i>bottom-up</i>) c) com elevados níveis de conflito, mas reduzidos níveis de ambiguidade (implementação de natureza política, <i>top-down</i>) d) com elevados níveis de ambiguidade e de conflito, que tendem a ter processos de implementação de caráter simbólico (implementação <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i>). Os atores locais desempenham papel relevante, porém existe elevada carga política.
Winter (2011)	Modelo integrado de implementação Variáveis dependentes	- Analisar de maneira integrada a implementação. Foco não se detém no “cumprimento dos objetivos” ou impacto das políticas. O centro da análise são os produtos diretos do desempenho dos implementadores (<i>outputs</i>).

	Variáveis independentes ²⁶	- Influência positiva ou negativa na implementação.
Cline (2000)	Abordagem de Identificação de Problemas	Análise do problema da implementação a) administrativo-organizacional: resolução ocorre com o detalhamento dos objetivos e do controle dos subordinados. b) conflito de interesses: obtenção de cooperação dos participantes do processo. - Objetivo: construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Fonte: Elaboração do autor. Baseado em Cline (2000), Winter (2011; 2012a), Mota (2020, p. 143).

Cline (2000), corroborando Winter (2012a), descreve que ao examinar os efeitos do uso de diferentes concepções do problema de implementação, é importante selecionar o modelo apropriado para análise. O primeiro critério é escolher um modelo que usa cada uma das diferentes concepções de problema de implementação. Em seguida, é importante selecionar modelos da "terceira geração" da literatura de implementação (CLINE, 2000).

Esse processo é importante porque esses modelos se propõem a contribuir para identificar "onde a atenção deve ser focada de maneira mais precisa: no desenho da implementação ou nas consequências gerais das ações de implementação que influenciam seu sucesso" (MATLAND 1995, p. 154). Isso permite lançar luz em outras importantes questões de implementação, para contribuir na identificação e seleção de modelos que ofereçam uma abordagem mais desenvolvida ou única para a análise do processo de implementação. Dessa maneira, o estudo do problema na implementação de políticas públicas por meio de modelos analíticos passa a oferecer uma contribuição real para o estudo da implementação (CLINE, 2000).

Ao buscar avanço nos estudos centrados nas modalidades *top-down* e *bottom-up*, baseados na integração de suas abrangências analíticas, Winter (2012b, p. 242) descreve que "na terceira geração de estudos de implementação, a abordagem de 'estrutura' (*framework*) objetiva integrar um conjunto de elementos teóricos mais frutíferos a partir de várias peças de investigação da implementação". Para Mota (2020, p. 142) "a abordagem de Winter (2012a; 2012b) é considerada como uma das mais completas e integradoras no campo de estudo da implementação".

No modelo integrado de implementação, Winter (2012a) destaca a base analítica de sustentação de *framework* assentada em duas estruturas:

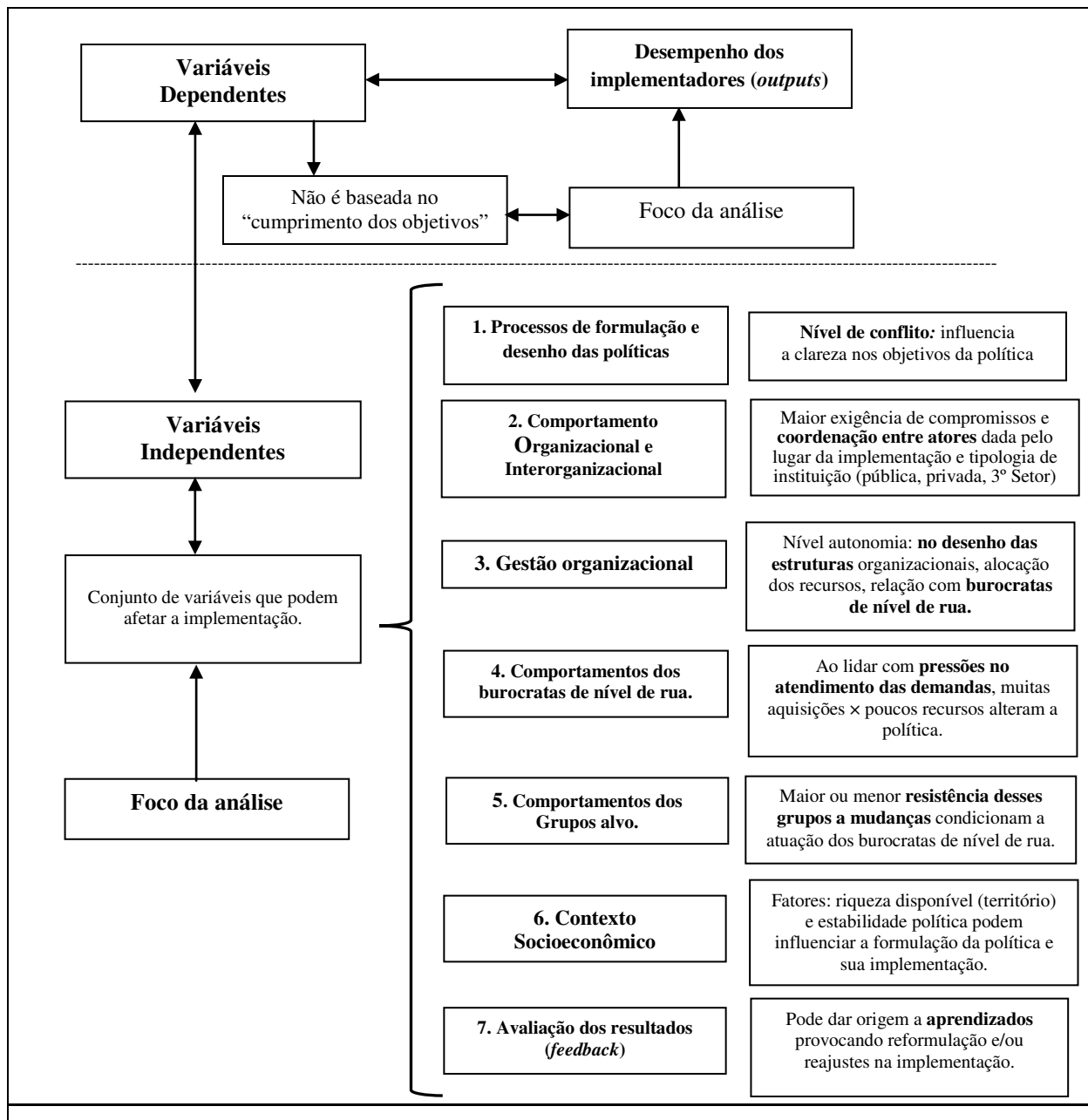
²⁶ Variáveis independentes: a) processos de formulação e desenho das políticas; b) comportamento organizacional e interorganizacional; c) a gestão organizacional; d) os comportamentos dos burocratas de nível de rua; e) comportamento dos grupos-alvo; f) contexto socioeconômico; g) *feedback* (resultados e impactos) (WINTER, 2011, 2012a; MOTA, 2020, p. 143-144).

a) variáveis dependentes – não se orientam pelo estrito ‘cumprimento dos objetivos’ ou no impacto das políticas; detêm-se nos produtos diretos do desempenho dos implementadores (*outputs*);

b) variáveis independentes – um conjunto de variáveis que passam a influenciar de maneira positiva ou negativa os processos de implementação.

Para melhor visualizar as principais características das variáveis independentes e sua influência no estudo de implementação, apresenta-se o desenho do *framework* (estrutura) na Figura 4.

Figura 4 – O modelo integrado de implementação



Fonte: O autor (2020) baseado em Winter (2012a, p. 155-162); Mota (2020, p. 142-143).

Como apresentado na estrutura da Figura 4, um modelo integrado de implementação reflete diversas variáveis e barreiras que partem do processo de formulação de políticas, pois dessa etapa podem permanecer os conflitos ou consensos capazes de provocar falhas na implementação a partir das exigências normativas às quais a relação entre os atores é submetida.

O modelo integrado de implementação de Winter (2012a) apresenta peças analíticas de implementação que oferecem elementos teóricos para estudo de políticas públicas que podem ser associados à caracterização do problema da implementação concebida por Cline (2000). Em Winter (2012a), no campo da variável independente ‘gestão organizacional’ e entre os diversos fatores que podem afetar a implementação, está o nível de autonomia no desenho das estruturas organizacionais, a alocação dos recursos e a relação com burocratas de nível de rua. Em um desdobramento analítico realizado por Cline (2000), os fatores ‘gestão organizacional’ e ‘conflito de interesses’ são admitidos como problemas centrais a serem identificados na implementação.

Ao analisar as abordagens *top-down* e *bottom-up*, o principal ponto de discórdia é sobre como avaliar o resultado da implementação uma vez que a perspectiva *top-down* concentra-se em fatores que podem ser manipulados por formuladores da política no nível central já as medidas de sucesso estão diretamente ligadas às normas. De outra forma, os teóricos *bottom-up* enfatizam a importância dos grupos alvo e prestadores de serviços na formulação e implementação, posição reforçada em Matland (1995, p. 146) ao “buscarem uma avaliação de resultado muito mais ampla com base no que pode ser visto como resultados positivos”.

Sobre isso, Stoker (1989, p. 29) sugere que “ambas as perspectivas concorrentes são importantes para a implementação em um sistema federal de política pública. A falha em reconciliar as duas perspectivas apenas dificulta o desenvolvimento de pesquisas sobre implementação”. Essa questão levou aos esforços da terceira geração (abordagem integrada) para sintetizar essas perspectivas ou oferecer direções totalmente diferentes para realização de futuras pesquisas (CLINE, 2000).

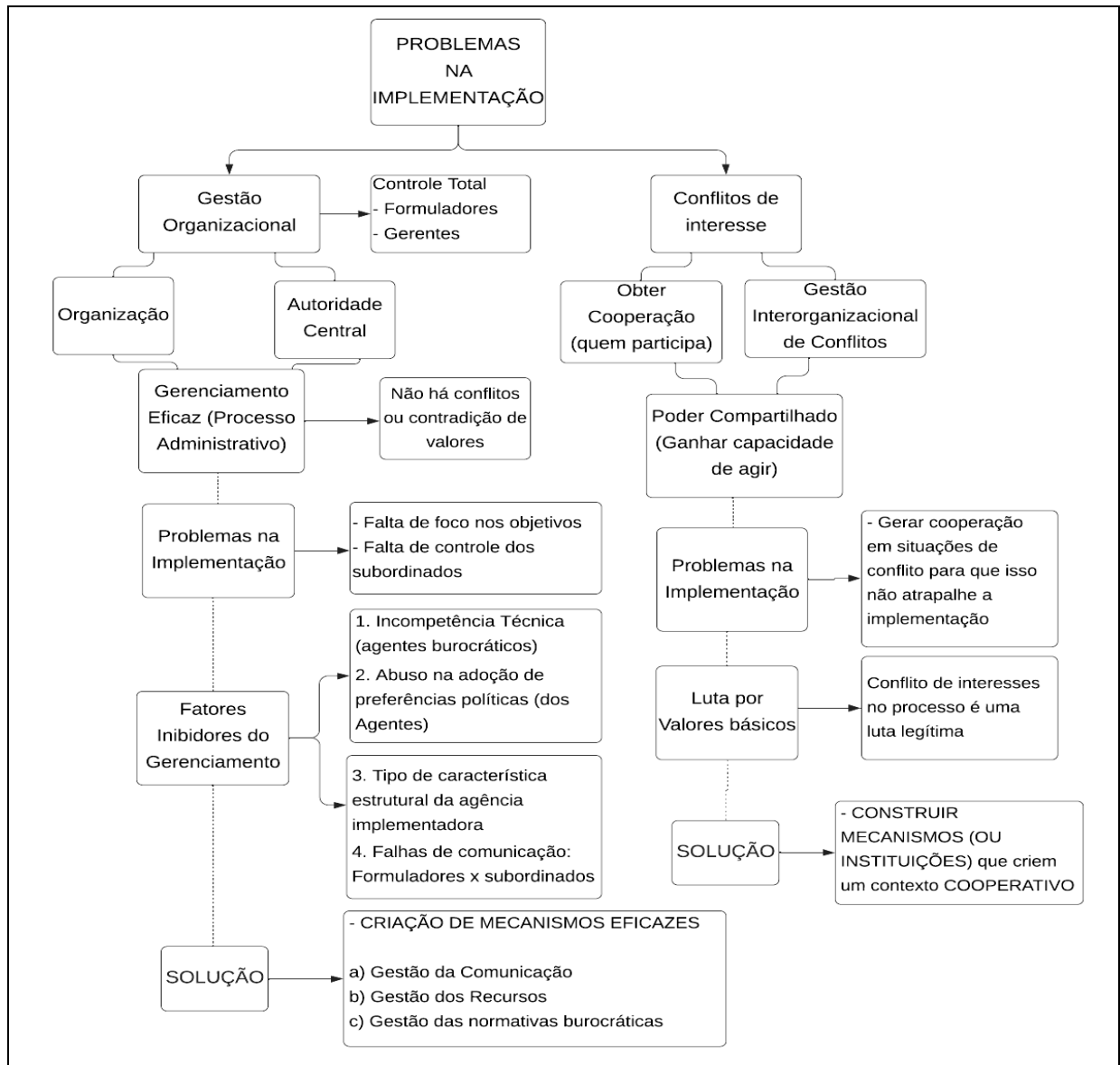
A seguir, uma compreensão mais integradora sobre problemas que afetam a implementação de políticas públicas, em Winter (2012a) e Cline (2000), pode ser visualizada na Figura 5, onde a análise detalhada é esquematizada para melhor visualização e compreensão do problema. Considerando-se a variável independente gestão organizacional pela compreensão *top-down* (superioridade hierárquica), o acionamento da gestão por controle total é realizado quando ocorrem problemas de implementação. Nessa situação, basta que uma

autoridade central adote um gerenciamento eficaz, ou seja, processos administrativos adequados, sob o controle de formuladores e gerentes, na ausência completa de conflitos e valores.

Na gestão organizacional *top-down* por controle total, o problema da implementação estaria: a) na falta de foco nos objetivos; e b) na falta de controle dos subordinados. Dessa forma, a solução a ser executada passa pela adoção de mecanismos eficazes que significam: gestão da comunicação, gestão dos recursos, gestão de normativas burocráticas.

Na compreensão da análise *bottom-up*, os problemas de implementação podem estar na gestão do conflito de interesses, quando ocorre um direcionamento para haver cooperação, gestão de conflitos e compartilhamento de poder. Logo, a solução está em construir mecanismos (ou instituições) para criar um ambiente de cooperação. A seguir, na figura 5, encontra-se de forma detalhada o quadro esquematizado para compreensão de problemas que afetam a implementação.

Figura 5 – Caracterização dos problemas na implementação



Fonte: Baseado em Cline (2000, p. 552). Adaptação do autor (2020).

A partir da admissão de um problema na agenda governamental ocorre a formulação de uma política pública e de seus componentes para operacionalizar sua implementação. Para Raeder (2014, p. 125), “a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada, ou seja, políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 229), ao analisarem os modelos de implementação, identificam duas situações: “1) a mudança do modo de analisar a burocracia (antes restrita com questões de hierarquia e controle); 2) a visão menos estereotipada e negativa sobre a burocracia, ao contextualizar as difíceis condições de trabalho, a limitação de recursos dos

burocratas”. Esses burocratas são chamados também de agentes de implementação ou de burocratas da linha de frente por Pires (2009) e Oliveira (2012) (LOTTA, 2014; LOTTA; PIRES, 2018).

No desafio de associar teoria e prática nas pesquisas para analisar os problemas da implementação, O’Toole Jr. (2004, p. 309) relata que “aplicar a teoria da implementação à prática tem sido raro, pois há a dificuldade do desafio teórico, as necessidades variadas dos profissionais e as complicadas questões normativas em jogo, as implicações práticas, as linhas teóricas” (O’TOOLE Jr., 2004).

Assim, como já destacado, a condução da política está sujeita a uma orientação sob a perspectiva vista de cima (*top down*), questionando se há controle de um processo e até que ponto na perspectiva de baixo (*bottom up*), onde outros atores devem ser considerados (HJERN; PORTER, 1981). Uma maneira melhor de discutir a governança de um setor específico é delinear toda a estrutura do ator e, em seguida, discutir que tipos de papéis os diferentes atores têm, como o poder está disperso na estrutura e que tipo de dinâmica está em jogo quando, por exemplo, as reformas organizacionais são realizadas (KETTUNEN, 2012). Na medida em que delineamos o processo de política como governança de múltiplos atores, a questão do que é implementado e quem são os implementadores torna-se complicada (HIIL; HUPE, 2002).

Nesse sentido, a teoria institucional, como campo de estudo sobre as organizações coloca-se como importante recurso teórico para a compreensão das estruturas organizacionais, buscando ir além da racionalidade das metas a serem atingidas, dos planejamentos e prazos a cumprir e dos instrumentos de gestão a executar. As organizações estão inseridas em um contexto social formado pelas interações de indivíduos que impactam e são impactados por valores, atitudes, crenças e comportamentos que afetam o destino dessas entidades.

No contexto onde estão inseridas as organizações, a integração de aspectos entre o institucionalismo com a implementação de política pública, se destaca uma assertiva descrita por Secchi (2014, p. 46), na qual os “percalços de implementação de uma política pública não devem ser vistos apenas por intermédio da ótica de problemas técnicos e/ou administrativos, mas, sobretudo, como um grande ‘emaranhado de elementos políticos’ que fracassam os planejamentos definidos”. Apesar de parecer uma posição pessimista, o estudo da implementação apresenta como objetivo principal, segundo Frey (2000, p. 228), “a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos”.

Nessa perspectiva, o papel da política pública parece estar implicado na solução de problemas. No entanto, o foco dessa compreensão parece superestimar aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentando que elas ignoram sua essência, isto é, o *embate em torno de ideias e interesses* (grifo nosso). Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Ademais, deixam de fora possibilidades de *cooperação* que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais (SOUZA, 2006).

O primeiro conjunto de fatores que afetam os resultados da implementação é o que compreende a formulação de políticas processuais e o desenho da política. Contudo, muitas pesquisas atribuem de maneira errada o não atingimento de metas à implementação. De acordo com Peter May (2003), políticas bem projetadas são necessárias, mas não são suficientes para melhorar a implementação. Já outros estudiosos ignoraram, ou falharam, em conceituar as conexões entre a formulação de políticas, a concepção e a implementação de políticas públicas (WINTER, 2006).

A saber, o conceito de políticas não é único. Como Souza (2006) chama atenção, há variações importantes nos conceitos propostos, mas pode-se dizer que os estudos sobre políticas públicas buscam “ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26).

Groenewegen e Van der Steen (2007) abordam as políticas públicas através do olhar evolucionário, deixando claro que o governo está tão sujeito à racionalidade limitada e exposto à assimetria de informações e a um alto grau de incerteza quanto qualquer outro ator, isto é, não há nenhum estado de equilíbrio a ser alcançado através de suas ações. Desta forma, os autores afirmam que o governo “deve desempenhar um papel que facilita, orienta e às vezes direciona o processo [econômico] em direções socialmente desejáveis”, em oposição à ideia de que o seu papel seria o de simplesmente corrigir falhas de mercado (GROENEWEGEN; VAN DER STEEN, 2007, p. 3).

Diante dessas constatações, modifica-se também a forma como as experiências bem-sucedidas são interpretadas e como são encaradas as formas de atuação dos estados e municípios e seu papel na relação entre a política pública e instituições, que se reflete na consolidação. Propõe-se, a partir da atuação do PNAE Amapá, a análise da implementação por meio do modelo *top-down* e de maneira complementar os modelos, *bottom-up* e integrado. Esses modelos permitem entender os diferentes processos de implementação, de

acordo com a relação entre políticas públicas e instituições e, ainda, como as políticas públicas podem fortalecer ou fomentar alterações nessa relação.

É importante ressaltar que a dinâmica de execução do PNAE requer a compreensão de que a política pública, localmente, assume formatos singulares que não são apenas um retrato das indicações e do formato proposto pela Lei n.º 1.947/2009. No contexto local, a política pública é modificada e adaptada conforme a ação discricionária dos atores implementadores e de acordos e normas criados a partir da interação de diferentes atores (BONDUKI, 2017; FREITAS, 2017). Há estudos, como os de Moura (2014); Bonduki (2017); Freitas (2017); Freitas e Freitas (2020) e Santos (2020), que se atentam à formação de dispositivos institucionais que regulam a implementação do PNAE. Contudo, é necessário compreender também as regras informais e os aspectos normativos, reguladores e legitimadores, determinados em diferentes contextos de implementação do PNAE.

Apesar de ter avançado na execução do PNAE como política de alimentação escolar, a Secretaria estadual de educação e as escolas da rede pública ainda enfrentam dificuldades em tornar eficiente a implementação das compras de agricultura familiar. Portanto, é preciso entender como se dá a relação entre Estado (SEED/AP), instituições e agricultores para se chegar aos condicionamentos das dificuldades existentes. A pesquisa revela que mesmo havendo restrições, cada condicionante apresenta desafios em forma de oportunidades, que incorporadas ao PNAE, podem contribuir para o alcance dos objetivos da implementação.

A execução do PNAE Amapá por meio da abordagem *top down*, revela que mesmo com avanços na construção programa, a implantação de uma política de alimentação escolar ainda se constitui em um desafio. Desse modo, é preciso entender como se dá a relação entre estado e instituições para identificar a natureza dos fatores que condicionam essas dificuldades. Ademais, é necessário compreender como a secretaria estadual de educação tem executado o programa, em particular, como o governo tem gerenciado o PNAE Amapá e qual modelo de gestão é adotado, buscando a implementação do programa.

CAPÍTULO 2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

2.1 A Natureza da Pesquisa

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e exploratório-descritiva, de maneira a produzir resultados que possam contribuir para ampliar o conhecimento científico sobre a temática das compras institucionais da agricultura familiar implementadas no PNAE Amapá. Sendo assim, o caráter exploratório deve-se à adoção do uso de métodos de levantamento de dados em diversas fontes como relatórios institucionais, documentos de execução administrativa dos setores diretamente envolvidos: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Tribunal de Contas da União (TCU) da esfera federal; Comissão Permanente de Licitação (CPL), Núcleo de Precatórios (NUPREC) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) da Secretaria de Educação do Estado do Amapá (SEED) do âmbito estadual, além de Relatórios de Escolas Públicas Estaduais, de fiscalização e monitoramento como o Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE/AP) e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/AP).

Ademais, outra estratégia adotada foi buscar por relatos de experiências dos atores envolvidos na dinâmica de implementação do PNAE Amapá, tais como: agentes públicos (gestores e de fiscalização); fornecedores da agricultura familiar e entidades de representação política dos agricultores; técnicos da SEED; do Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP) e dirigentes de associações e cooperativas, buscando envolver representantes dos diferentes níveis de execução, para revelar os atores, suas funções, bem como aspectos organizacionais, instrumentais e normativos no âmbito da referida política pública, em uma abordagem qualitativa.

Dessa forma, considerando que a concentração da maior parte da rede de escolas estaduais está concentrada nos municípios de Macapá e Santana, nessa pesquisa serão utilizados os termos PNAE Amapá como equivalente a PNAE Macapá e Santana.

A princípio, é válido ressaltar que a abordagem qualitativa da pesquisa sobre a implementação das compras da agricultura familiar no PNAE se adequa aos critérios de investigação empírica em políticas públicas, como corroborado por Godoy (1995), ao registrar que:

[...] um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno (GODOY, 1995, p. 21).

Logo, para compreensão da problemática e dos desafios da implementação do mercado institucional do PNAE no Amapá, a adequação da abordagem qualitativa se coaduna com as categorias de análise, podendo ser relacionadas de maneira sequencial com os objetivos operacionais do processo de pesquisa, como descrito no Quadro 7.

Quadro 7 – Objetivos da abordagem qualitativa na pesquisa

Abordagem qualitativa	Objetivo(s)
	1. Selecionar as fontes de dados de bases secundária e primária.
	2. Identificar, sistematizar e descrever os dados.
	3. Realizar entrevistas com questionários ou roteiros estruturados e semiestruturados (questões abertas e fechadas) para captar a percepção dos entrevistados.
	4. Utilizar o enfoque indutivo na análise dos dados.
	5. Compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo.
	6. Construir indicadores de resultados representativos da realidade encontrada.
	7. Realizar a medição objetiva e a quantificação dos resultados.

Fonte: Godoy (1995, p. 30).

Em uma pesquisa de base qualitativa, para levantamento de dados de campo, é valorizado o ambiente natural onde o fenômeno ocorre, segundo Godoy (1995, p. 62), embora a recomendação seja pelo contato direto e uma imersão do pesquisador no ambiente onde o fenômeno analisado se realiza. Contudo, para esta pesquisa, é importante mencionar que em razão da pandemia do novo Coronavírus (2020), o contato direto, presencial e prolongado com os atores do PNAE foi parcial. Desse modo, ao longo do ano 2020, houve restrição e, em alguns meses a vedação absoluta de circulação e contatos presenciais em escolas dos municípios de Macapá e Santana. Sendo assim, a situação imposta pelas autoridades públicas estaduais e municipais dificultou a realização da coleta de parte dos dados, sobretudo por meio de entrevistas presenciais e a busca por documentos nos órgãos públicos e nas organizações sociais envolvidas diretamente na implementação do PNAE Amapá. Certamente, esse foi um aspecto que dificultou a coleta de dados.

2.2 O Estudo de Caso do PNAE Amapá

A aplicação do estudo de caso, utilizado como método da pesquisa sobre a implementação do PNAE Amapá, demonstra melhor adequação com os objetivos a serem alcançados, tendo em vista que favorece a sistematização de novos conhecimentos sobre a realidade do PNAE no Amapá (GIL, 2007; YIN, 2005; GODOY, 1995).

O estudo de caso é oportuno também por prever a utilização de entrevistas como instrumento de pesquisa que se aplica com base em um roteiro previamente elaborado e testado, a fim de produzir as condições para respostas sobre como ocorreu e ocorre a implementação do PNAE Amapá, seja no modelo descentralizado seja no modelo centralizado, ambos adotados pelo governo do estado através da SEED, identificando as possíveis explicações para mudanças (ou adequações) ocorridas na gestão do programa.

Além disso, o processo de implementação do PNAE pode ocorrer por formas e estratégias diferenciadas de gestão que podem ser definidas por cada estado/município, atendendo às peculiaridades locais. Essa possibilidade de execução diferenciada é prevista e aceita pelo FNDE, seguindo a Resolução CD/FNDE n. 38/2009 e Resolução CD/FNDE n. 26/2013.

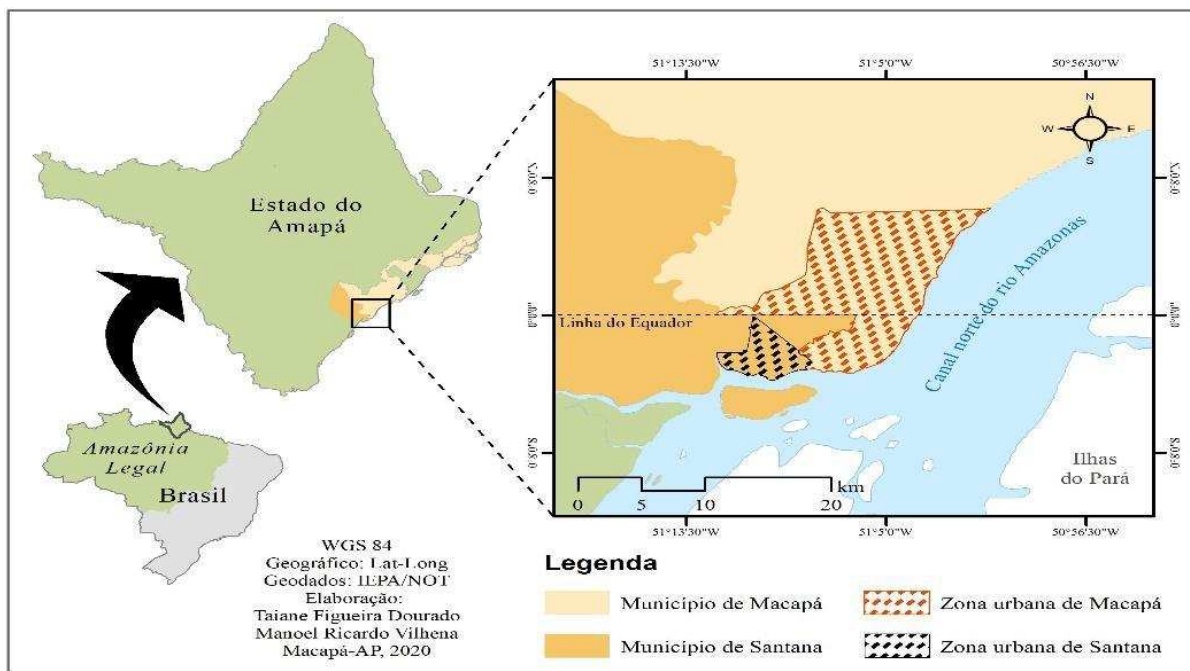
Dadas às complexas relações, estratégias e modelos de execução adotados para implementação do PNAE, dentre elas a peculiaridade da forma como tem sido implementado o programa no Amapá, através da SEED, foi escolhido como metodologia da pesquisa o estudo de caso, que segundo Gil (2007, p. 137) é um “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento”. O estudo de caso é uma abordagem empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, pois as circunstâncias são complexas e podem mudar, como quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, onde as situações são altamente politizadas e existem muitos interessados (YIN, 2005).

2.3 A Rede Estadual de Ensino

O Amapá tornou-se Território Federal em 1943, quando se desvinculou do Estado do Pará e foi elevado ao *status* de estado autônomo da Federação com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Com uma área total de 142.814,585 km², correspondente a 1,68% do território nacional e a 3,71% da Região Norte, o Amapá é composto por dezesseis municípios. Os limites territoriais são constituídos ao norte e noroeste, respectivamente, pela

fronteira com a Guiana Francesa e o Suriname, a oeste, sul e sudeste com o estado do Pará, e a leste com o Oceano Atlântico. A maior parte de sua área total está localizada no Hemisfério Norte, definido com base na Linha do Equador (RAUBER, 2019) (Figura 6).

Figura 6 – Estado do Amapá, com área urbana e rural de Macapá e Santana



Fonte: Vilhena e Dourado (2020), elaborado com dados vetoriais e estatísticos do censo do IBGE (2010) e IEPA (2020).

Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2010), o estado do Amapá alcançou 669.526 mil habitantes, e duas cidades concentram a maior parte da população: a capital Macapá, a maior delas, com 398.204 mil habitantes (59,48%), e Santana, com 101.262 habitantes (15,12%). Os registros do banco de dados Inepdata (2019) revelam que o maior percentual de escolas da rede estadual está concentrado nessas duas cidades, onde reside o maior contingente populacional.

Ademais, o número de escolas da rede estadual das cidades de Macapá e Santana indica que um total de 210 escolas da rede pública estadual estava em funcionamento em 2018. Nessas cidades, havia 114 escolas da rede estadual na área urbana, com 89 escolas (78,0%) localizadas em Macapá e 25 escolas (22,0%) em Santana. Na área rural, estavam instaladas e em funcionamento um total de 96 escolas, das quais 82 (85%) localizadas em Macapá e 14 (15%) em Santana. Portanto, a maioria das escolas da rede estadual estava concentrada nessas duas cidades, onde também se concentra o maior contingente populacional (INEPDATA, 2019).

Com relação ao número de matrículas, o Censo Escolar (INEPDATA, 2018) registrou no estado do Amapá um total de 118.791 mil matrículas nas escolas da rede pública estadual nesse ano. As escolas localizadas em Macapá contavam com 70.563 mil matrículas (59,40%), e as de Santana alcançavam 17.450 mil matrículas (14,69%), totalizando 88.013 mil matrículas nas duas cidades, ou seja, 74,09% dos alunos estavam matriculadas nas escolas desses dois municípios. Os demais municípios alcançavam 30.778 mil matrículas na rede estadual, ou seja, 25,91% da população estadual (INEPDATA, 2018)²⁷.

2.4 A Coleta de Dados

2.4.1 A coleta de dados secundários

Os dados secundários foram coletados ao longo do ano 2019, sendo complementado em 2020, em paralelo com a realização da pesquisa de campo. Nesse sentido, o objetivo foi organizar e formar a base documental da pesquisa a partir da seleção de fontes qualificadas que registram estudos e pesquisas sobre a implementação do PNAE, incluindo aqueles relacionados ao PNAE Amapá. Nesse levantamento, foi possível identificar e analisar relatórios gerenciais e dados documentais produzidos por instituições como: TCU; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC); FNDE; Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCTI); Ministério Público do Amapá (MP/AP); e Secretaria de Educação do Amapá (SEED), conforme detalhado no Quadro 8.

²⁷ Quantitativo de escolas baseado no Censo Escolar 2018. Número oficial de escolas da rede estadual em funcionamento, sem restrições de atendimento. Área urbana (escolas paralisadas): Macapá = 2 (sem registros em Santana). Área rural (escolas paralisadas): Macapá = 4 (sem registros em Santana).

Quadro 8 – Relatórios técnicos de referência

Título do relatório	Instituição	Ano
Resolução n. 26, de 17/06/2013 (Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE)	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	2013
Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União.	Tribunal de Contas da União (TCU)	2014
Relatório do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC)	2016
Relatório de Avaliação da Execução de Programas de governo n. 63 – apoio à alimentação escolar na educação básica		2016
Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. (2ª edição – Versão atualizada com a Resolução CD/FNDE n. 04/2015).	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	2016
Relatório de Monitoramento – PNAE n° 46/2017– Exercício financeiro verificado: 2016/2017 (Impresso).	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE/CGPAE/COMAV	2017
Relatório do Tribunal de Contas da União.	TCU	2018
Relatórios do Projeto MPEduc	MPF e MP/AP	2014-2018
Relatório de Gestão do Exercício de 2017 ²⁸ .	Secretaria de Educação do Amapá (SEED)	2018
Relatório de Gestão do Exercício de 2018		2018
Edital de Chamada Pública n. 002/016 (Macapá)	Secretaria de Educação do Amapá (SEED)	2016
Edital de Chamada Pública n. 008/16 (Macapá)		2016
Edital de Chamada Pública n. 018/16 (Macapá)		2016
Edital de Chamada Pública n. 001/18 (Santana)		2018
Edital de Chamada Pública n. 003/19 (Macapá)		2019
Edital de Chamada Pública n. 004/19 (Macapá)		2019
Edital de Chamada Pública n. 005/19 (Macapá)		2019
Edital de Chamada Pública n. 006/19 (Macapá)		2019

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

Os relatórios técnicos apresentando dados secundários contribuem com informações qualificada acerca das operações de fiscalização e monitoramento, realizada por órgãos públicos de controle orçamentário e financeiro, assim como, por organizações da sociedade civil que fiscalizam a execução de recursos federais, caso do PNAE.

2.4.2 A coleta dos dados primários e a amostra

A coleta de dados primários priorizou o público com vínculo de atuação diretamente relacionado à implementação do PNAE Amapá. O público entrevistado por roteiro de entrevistas foi formado por agentes públicos (gestores e de fiscalização), fornecedores da agricultura familiar e entidades de representação política dos agricultores.

Nessa perspectiva, considerando a necessidade de organização geral da pesquisa de campo, a amostragem é constituída a partir das entrevistas que foram organizadas em grupos por categoria de participantes da pesquisa, de maneira a facilitar o agrupamento de escolas por localização geográfica, de gestores da administração, dos agricultores fornecedores, das

²⁸ Relatório de Gestão – SEED. Cf. art. 112 da Constituição Estadual, elaborado de acordo com as disposições da IN TCE/AP n. 001/2017, da DN TCE n. 001/2018 e das orientações de Assessoria de Controle Interno.

entidades de fiscalização e de representação política, enfim dos atores envolvidos nas diferentes etapas do processo de implementação do PNAE Amapá.

Para realização da pesquisa foram entrevistados os gestores (diretores) escolares dos municípios de Macapá e Santana. A quantidade total de escolas consistiu num universo de 210 unidades da rede estadual (INEPDATA, 2019).

A saber, o processo de amostragem foi influenciado pelo local de coleta das informações, portanto, para não correr o risco de se formar amostras com grandes concentrações de determinadas características, a população foi dividida em grupos homogêneos de acordo com o município e a área urbana ou rural. Foram formados assim quatro grupos (estratos) de locais de coleta: Macapá/urbana com 89 escolas (42%), Macapá/rural com 82 escolas (39%); Santana/urbana com 25 escolas (12%), Santana/rural com 14 escolas (7%).

Para o cálculo da amostra foi adotado o processo de amostragem aleatória estratificada proporcional (Gil, 2008). Assim, utilizando-se um percentual de significância de 0,15, foi calculado inicialmente o tamanho da amostra tolerável: $1/0,15^2 = 44$. Com base nesse valor, foi calculado então o tamanho amostral corrigido, baseado no total de 210 escolas: N (tamanho amostral corrigido) = $(210 \times 44) / (210 + 44) = 34$.

Além disso, é importante destacar a fórmula $1/0,15^2$ representa o tamanho amostral inicial. Dessa forma, foi adotado um nível de significância de 0,15, ou seja, 15% de erro amostral encontrando o número 44 como amostra infinita (significa que independente do número de entrevistas, o resultado alcançaria sempre o valor 44). Em seguida houve correção para 210 escolas (total de escolas de Macapá e Santana) alcançando então o tamanho da amostra em 34 escolas.

De acordo com Oliveira (2011) e Malhotra (2001), a probabilidade de selecionar cada amostra possível de uma população pode ser pré-especificada. Embora toda amostra possível não precise ter a mesma probabilidade de seleção, é possível especificar a probabilidade de selecionar uma amostra particular de certo tamanho. Na validação dos resultados quantitativos das escolas, a partir da projeção estatística da amostra da população, será possível fazer inferências sobre a população alvo extraída da amostra.

Dessa forma, o estudo de caso realizado nesta pesquisa teve como amostra 34 escolas da rede estadual das áreas urbana e rural dos municípios de Macapá e Santana, onde foram realizadas entrevistas com diretores, sobre a implementação das compras de produtos

agrícolas para o PNAE. Portanto, 34 diretores de escolas da rede pública estadual formaram o Grupo G-I, foram selecionados para realização das entrevistas (77,27%)²⁹.

As demais instituições e entidades participantes foram selecionadas considerando seu vínculo institucional direto ou indireto com o PNAE Amapá. Dessa maneira, a categoria de entrevistados foi complementada por: Gestores do PNAE na SEED (Grupo G-II) com 4 entrevistas (9,09%); Fornecedor da Agricultura Familiar (Grupo G-III) com 3 entrevistas (6,82%); Instituições de Fiscalização e Monitoramento (Grupo G-IV) com 2 entrevistas (4,55%); Representação Coletiva da Agricultura Familiar (Grupo G-V) com 1 entrevista (2,27%) (cf. Quadro 9).

Quadro 9 – Público participante da pesquisa

Grupos	Categoria de entrevistados	Quant. realizada	%
G-I	DIRETORES DE ESCOLAS ESTADUAIS		
	Diretores de Esc. da Rede Urbana de Macapá	14	31,82
	Diretores de Esc. da Rede Rural de Macapá	13	29,55
	Diretores de Esc. da Rede Urbana de Santana	4	9,09
	Diretores de Esc. da Rede Rural de Santana	3	6,82
	TOTAL	34	77,27
G-II	GESTORES DO PNAE NA SEED³⁰		
	Secretaria Adjunta de Política de Educação (Sape); Secretaria Adjunta de Apoio à Gestão (Sage); Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins).	1	2,27
	Chefe de Gabinete da Secretaria da SEED (GAB); Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins).	1	2,27
	Comissão Permanente de Licitação (CPL); Núcleo de Alimentação Escolar (NAE – Responsável Técnica – RT).	1	2,27
	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ³¹	1	2,27
	TOTAL	4	9,09
G-III	FORNECEDOR DA AGRICULTURA FAMILIAR		
	Associação e Cooperativa.	3	6,82
	TOTAL	3	6,82
G-IV	INSTITUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO		
	Conselho de Estadual de Alimentação Escolar (CAE/AP).	1	2,27
	Conselho de Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/AP).	1	2,27
	TOTAL	2	4,55
G-V	REPRESENTAÇÃO COLETIVA (AGRIC. FAMILIAR)		
	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Amapá (Fettagrap).	1	2,27
	TOTAL	1	2,27
	TOTAL GERAL	44	100,00

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

²⁹ Em razão do universo de 210 escolas localizadas nesses municípios, apenas os diretores de escolas da rede estadual foram definidos por amostra.

³⁰ Gestores do PNAE/SEED: Lei de Acesso à Informação (LAI). PRODOC: 280101.0068.1369.6561/2020 (Protocolo Geral da Secretaria de Estado da Educação).

³¹ Lei de Acesso à Informação (LAI). Protocolo: 23.546.048778/2020-90 (MEC/FNDE). Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar CGPAE/FNDE.

Como demonstrado no Quadro 9, o total de entrevistas realizadas na pesquisa de campo foi de 44, transcritas e codificadas para subsidiar as categorias e os fatores condicionantes por meio da análise de conteúdo. Os detalhamentos sobre a operacionalização da pesquisa estão relatados nas próximas seções deste trabalho.

2.4.3 O roteiro de entrevistas

A princípio, para coletar os dados primários, utilizou-se a técnica de entrevistas, e para a realização das entrevistas, elaborou-se um roteiro a fim de direcionar o fluxo das informações conforme a previsão de amostra e do quantitativo de dados. O roteiro constou de sete perguntas semiestruturadas cuja aplicação ocorreu em pesquisa de campo com os dirigentes das instituições e atores que formam o público participante. O material obtido na pesquisa de dados secundários foi integrado aos dados apurados na pesquisa de campo, e utilizados na análise e discussão dos resultados.

Entre as vantagens de utilizar um roteiro de entrevista semiestruturada na pesquisa de campo, está a de que se pode chegar a acrescentar perguntas para detalhar uma resposta ou obtê-la de maneira mais profunda: Por quê? Como? Você pode dar um exemplo? E outras tantas subperguntas que trarão frequentemente uma porção de informações significativas (LAVILLE; DIONNE, 1999). Nesse aspecto, as categorias operacionais para análise podem refletir com maior profundidade as problemáticas investigadas. Segundo Laville e Dionne,

[...] podem ser classificadas de três formas: a) entrevista parcialmente estruturada; b) entrevista não estruturada; e c) entrevista semiestruturada. Esta última consiste em uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento. As entrevistas semiestruturadas seguem um roteiro elaborado com perguntas abertas seguindo uma sequência prévia, orientadas pelo referencial teórico, nas hipóteses e objetivos da pesquisa (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 188-190).

A utilização prática das entrevistas semiestruturadas como técnica de pesquisa é usualmente aplicada em questionamentos-base apoiados em teorias e hipóteses que segundo Triviños (1987, p. 146) se “relacionam ao tema da pesquisa e favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações”. Outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas da entrevista podem surgir, de maneira que “[...] desse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas” (MANZINI,

1990/1991, p. 154). Os roteiros de entrevistas elaborados para cada grupo de categoria de entrevistados constam do Apêndice deste estudo.

2.5 A Seleção das Escolas para as Entrevistas

Com a definição do tamanho da amostra por município e área de localização, definiram-se as escolas da rede estadual da área urbana e rural dos municípios de Macapá e Santana, a partir dos seguintes critérios: a) quantitativo de alunos apurados no Censo Escolar 2018; b) se a escola já foi atendida com recursos do PNAE (por chamada pública ou com recursos do Caixa Escolar). O levantamento das escolas foi feito em ambiente virtual *on-line*, na base de dados do Inepdata.

A busca no ambiente virtual se deu da seguinte forma: no painel de informações “Catálogo de Escolas”³² foram aplicados filtros selecionando as áreas de busca sobre escolas da rede estadual de Macapá e Santana, que ao final geraram uma planilha em Excel, agrupando todas as escolas desses municípios. As 34 escolas foram selecionadas pelo critério “Porte da Escola”, classificando e registrando em intervalo quantitativo o número de alunos efetivamente matriculados com base no Censo Escolar 2018 (INEPDATA, 2018)³³. Vale ressaltar que é a partir dos registros desses dados que se tem a orientação para as transferências anuais dos recursos do PNAE pelo FNDE.

Em seguida, a partir de uma planilha gerada pelo sistema Inepdata (2018)³⁴, as informações relevantes para a pesquisa foram registradas da seguinte maneira: a) região (Norte); b) UF (Amapá); c) município (Macapá, Santana); d) situação de funcionamento (ativa); e) localização (rural e urbana); f) categoria administrativa (pública); g) dependência administrativa (estadual); h) etapas e modalidades de ensino oferecidas (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, EJA); h) porte da escola (até 50 matrículas de escolarização, entre 51 e 200 matrículas de escolarização, entre 201 e 500 matrículas de escolarização, entre 501 e 1.000 matrículas de escolarização, mais de 1.000 matrículas de escolarização, escolas sem matrículas de escolarização).

³² Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>. Acesso em: 30 ago. 2021.

³³ O Inepdata é um conjunto de painéis de BI (Business Intelligence) do Inep, que facilita o acesso da sociedade às informações produzidas pelo instituto. Seu objetivo é auxiliar os gestores educacionais, educadores, pesquisadores e estudantes na pesquisa pelos dados produzidos pelo Instituto. Atualmente o Inep tem sete painéis de BI (INEP, 2019).

³⁴ Informações adicionais na planilha: Outras Ofertas Educacionais (Atendimento Educacional Especializado, Atividade Complementar); Endereço completo; Regulamentação pelo Conselho de Educação (em trâmite, sim, não); Localização Diferenciada (área quilombola, indígena, assentamento etc.); Latitude, Longitude.

Na execução das entrevistas dos gestores de escolas, para melhor organização da pesquisa de campo, dividiu-se a pesquisa das escolas de Macapá e Santana em dois blocos: área urbana e área rural. A partir da identificação e definição das escolas, houve uma pesquisa sobre o número de alunos regularmente matriculados (Censo Escolar 2018) e com resultados registrados na base de dados do QEDu³⁵. A opção em utilizar a plataforma QEDu ocorreu em razão de agrupar vários anos de séries estatísticas do censo escolar, de maneira mais simples e prática em sua base de dados. A organização dos dados ocorreu com o agrupamento do número de alunos por porte escolar, como base para seleção das escolas (Quadro 10).

Quadro 10 – Entrevistas com diretores de escolas da rede pública estadual urbana

MACAPÁ URBANA		N. Matrículas ³⁶	Localização diferenciada	Etapas e modalidade de ensino
1	Esc. Est. Prof. Gabriel de Almeida Café	2.160	Área urbana	Médio, Profissional, EJA Educação
2	Escola Estadual Colégio Amapaense	444	Área urbana	Ensino Médio
3	Escola Estadual Antônio Cordeiro Pontes	1.061	Área urbana	Ensino Fundamental, Ensino Médio
4	Escola Estadual Barão do Rio Branco	577	Área urbana	Ensino Fundamental
5	Escola Estadual Tiradentes	748	Área urbana	Ensino Médio
6	Escola Estadual Prof. Zolito de Jesus Nunes	994	Área urbana	Ensino Fundamental, EJA
7	Esc. Est. Alexandre Vaz Tavares	1.469	Área urbana	Ensino Médio
8	Esc. Est. Deusolina Sales Farias	1.053	Área urbana	Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA
9	Esc. Est. Prof. Antônio Messias G. da Silva	977	Área urbana	Ensino Fundamental, Ensino Médio
10	Esc. Est. Prof. Antônio Castro Monteiro	1.114	Área urbana	Ensino Fundamental, EJA
11	Esc. Est. Antônio João	624	Área urbana	Ensino Fundamental
12	Esc. Est. Prof. José Firmo do Nascimento	518	Área urbana	Ensino Médio
13	Esc. Est. Prof. Lauro de Carvalho Chaves	528	Área urbana	Ensino Fundamental, EJA
14	Esc. Est. Mario Quirino da Silva	1.413	Área urbana	Ensino Fundamental, Médio, EJA
SUBTOTAL		13.680		
SANTANA URBANA				
1	Esc. Est. Augusto Antunes	600	Área urbana	Ensino Médio
2	Esc. Est. Prof. Francisco Walcy L. Lima	999	Área urbana	Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA
3	Esc. Est. Waldecy Corrêa Ferreira.	329	Área urbana	Ensino Fundamental
4	Esc. Est. Antônio Januário Pereira.	227	Área urbana	Ensino Fundamental
SUBTOTAL		2.155		Não se Aplica
18	TOTAL	15.835		

Fonte: Pesquisa de campo, 2020. Censo Escolar/Inep, 2018. Sistematização do autor, 2020.

³⁵ QEDu: é um *site* de serviços educacionais que foi idealizado pela Meritt (Ricardo Fritsche e Alexandre Oliveira) e Fundação Lemann em 2012. As informações disponíveis para o país, estado, cidade e escola possibilitam a busca por dados educacionais de fontes oficiais governamentais, como: perfil dos alunos, aprendizado dos alunos, matrículas por cada etapa escolar, taxas de aprovação, distorção idade série, infraestrutura escolar, nível socioeconômico de diretores. O *site* também armazena e disponibiliza os resultados do Censo Escolar, Prova Brasil, Enem, Ideb (QEDU, 2020).

³⁶ Censo Escolar/Inep, 2018. O quantitativo é o oficialmente apurado no Censo Escolar e serve de orientação para as transferências dos recursos pelo FNDE/PNAE.

A partir de um cadastro no QEDu³⁷, para selecionar o número de alunos matriculados por etapa e modalidade de ensino, foi realizada uma extensa pesquisa na base de dados do QEDu, com busca por sistema de filtros a partir dos seguintes painéis: Brasil (seleção do estado do Amapá); Amapá (seleção dos municípios de Macapá e Santana); Macapá, Santana: busca por escola (seleção: todas as escolas do Censo Escolar 2018 – escolas estaduais); Todas as Etapas (pré-escola; anos iniciais – ensino fundamental; anos finais – ensino fundamental; ensino médio; EJA).

Após a seleção realizada nos painéis do QEDu, segue-se uma página com informações consolidadas e individualizadas por escola estadual da área urbana ou rural com resultados do Censo Escolar 2018, classificadas como: Matrículas e Infraestrutura³⁸, onde são descritos: dados gerais; acessibilidade; infraestrutura (dependências); outras informações; alimentação; matrículas; equipamentos; matrículas por série; saneamento básico; computadores e internet. Assim, obteve-se a matrícula por série seguindo a etapa ou modalidade de ensino por cada escola no ano 2018.

Dessa maneira, obtiveram-se os resultados das matrículas por escolas da rede pública estadual da área urbana dos municípios de Macapá, com 14 escolas (13.680 matrículas) e Santana, com 4 escolas (2.155 matrículas), totalizando 18 escolas (15.835 matrículas). A opção por identificar matrículas de cada escola em base de dados abertos do QEDu, ao invés de relatórios de matrícula das escolas ou da própria SEED/AP, se deu em razão da confiabilidade nos dados e da maior facilidade de acesso de consulta e registro.

A saber, os critérios de seleção das escolas da área rural foram baseados em duas situações: a) porte das escolas por número de matrículas; b) localização diferenciada de cada escola, que registra a existência de comunidades tradicionais quilombolas que comercializam excedente agrícola, polos de produção de hortifrúti (como o Distrito de Fazendinha e a região do Km-09 etc.) onde atuam agricultores autônomos e associações de produtores.

Na base de dados do QEDu foi possível identificar, ao aplicar o sistema de filtros, o número de alunos matriculados por etapa e modalidade de ensino na área rural. Como resultado, em Macapá, o número de escolas da área rural foi de 13 (com 3.788 matrículas) e em Santana, foram 3 (com 1.261 matrículas), totalizando 16 escolas com 5.049 matrículas nesses municípios.

As escolas selecionadas nesta pesquisa são parte integrante de comunidades rurais, e estão localizadas em distritos do município de Macapá (Pacuí, Fazendinha, Bailique), com

³⁷ Plataforma *on-line* QEDu. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/entrar/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

³⁸ No QEDu, além da opção Matrícula e Infraestrutura, existem as alternativas de consultar a situação de cada escola por Taxas de Rendimento e Distorção Idade-Série.

produção de hortifrúti; das localidades do Km-09 (Linha B) e do município de Santana (distrito de Igarapé da Fortaleza e comunidade de São José do Matapi de Porto do Céu – remanescente de quilombo), que possuem áreas com produção agrícola, o que pode sinalizar uma vantagem quanto à facilidade da comercialização de produtos para atender as demandas do PNAE dessas escolas. Ademais, outro critério para localização diferenciada das escolas rurais é a maior possibilidade da comunidade escolar conhecer os agricultores, na região de influência das escolas (cf. Quadro 11)

Quadro 11 – Entrevistas com diretores de escolas da rede pública estadual rural

MACAPÁ RURAL = 13		Nº Matriculas ³⁹	Localização diferenciada	Etapas e modalidade de ensino
1	Esc. Est. São Francisco do Piririm Rodovia São Francisco, 21	41	Distrito do Pacuí	Ensino Fundamental
2	Esc. Est. José Bonifácio Rua Santo Antônio, 219 – Distrito de Curiaú	292	Área remanescente de quilombo	Ensino Fundamental
3	Esc. Est. Nestor Barbosa Vila Ressaca da Pedreira	35		Ensino Fundamental, Educação Especial
4	Esc. Est. Gal Carrombert Pereira da Costa Rodovia BR-156, s/n Km 12 – Ilha Redonda.	64		Ensino Fundamental, Educação Especial.
5	Esc. Est. Helenise Walmira Dias Santos Rodovia AP 20 Linha B, 775 – Km 09.	593	Rodovia AP 20 Linha B, 775	Ensino Fundamental, EJA, Educação Especial
6	Esc. Est. José do Patrocínio Rua Vila Operaria 0203, Fazendinha.	827	Polo e minipolo de hortifrúti da Fazendinha. Área rural	Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA
7	Esc. Est. Maria Angélica Pereira Góes Avenida Vicente Brandao, 489 Fazendinha.	491		Ensino Fundamental
8	Esc. Est. Profa. Jacinta Maria R. de Carvalho Rua da Marinha, s/n Muruci, Fazendinha.	1.070		Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA, EE
9	Esc. Est. Manoel dos Reis Vila Palestina Rio Gurijuba.	56	Distrito do Bailique	Ensino Fundamental
10	Esc. Est. Prof. Glicério de Souza Figueiredo Ponta do Curuá, 013 – Macapá.	43		Ensino Fundamental
11	Esc. Est. Benevenuto Soares Rodrigues. Freguesia do Bailique, s/n.	116		Ensino Fundamental, EE
12	Esc. Est. Carapanatuba Comunidade de Carapanatuba, s/n.	113		Ensino Fundamental, Ensino Médio
13	Esc. Família Agríc. do Macacoari (EFAM)	47	Educação do Campo	Ensino Fundamental
SUBTOTAL		3.788		
SANTANA RURAL = 3			Polo e minipolo de hortifrúti da Fazendinha	
1	Esc. Est. Igarapé da Fortaleza. Av. Rio Matapi Igarapé da Fortaleza	1.042		Ensino Fundamental, Ensino Médio, EJA, EE
2	Esc. Est. Conceição do Maruanum I Rodovia Macapá-Jari	15	Área remanescente de quilombo	Ensino Fundamental, EE
3	Esc. Est. Prof. David Miranda dos Santos. São José do Matapi, Porto do Céu.	204		Ensino Fundamental, EE
SUBTOTAL		1.261		
16	TOTAL	5.049		

Fonte: Disponível em: <https://www.qedu.org.br/busca/103-amapa/3452-macapa>. Acesso em: 30 ago. 2021.

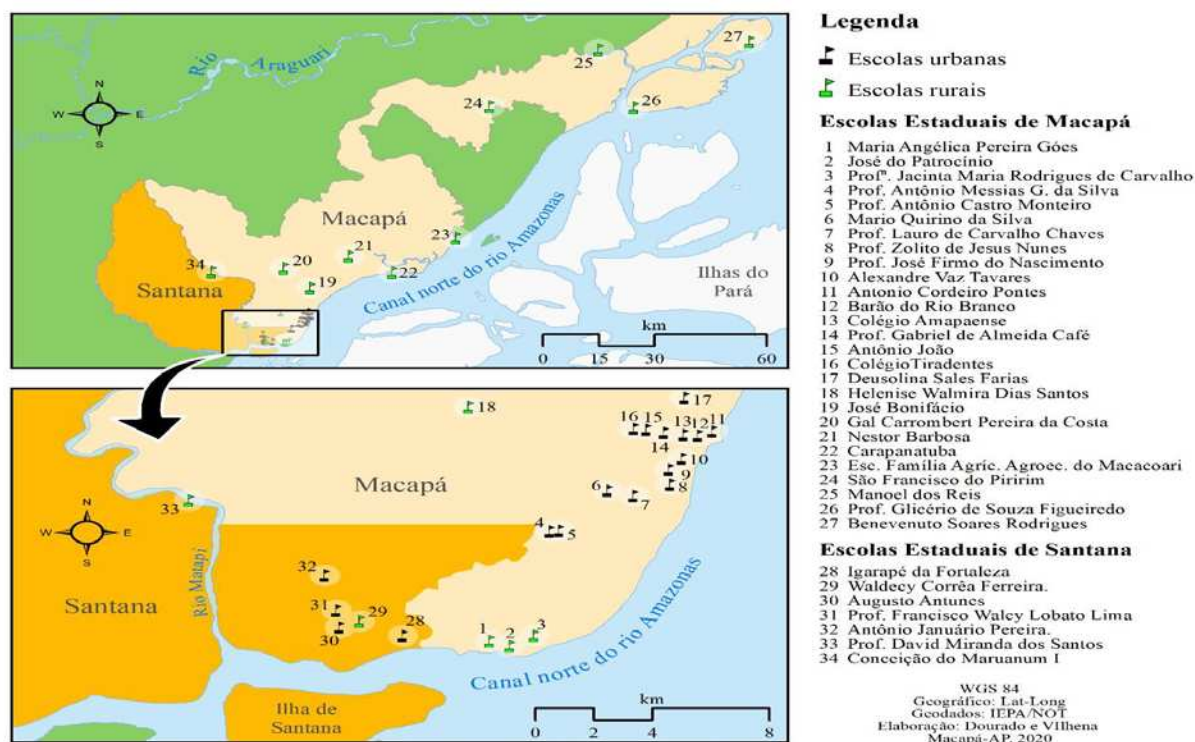
[1] Censo Escolar/Inep, 2018. O quantitativo é o oficialmente apurado no Censo Escolar (INEP/FNDE/MEC), e serve de orientação para as transferências dos recursos pelo FNDE/PNAE. EE = Educação Especial.

[2] A EFAM substituiu a Esc. Família Agrícola do Pacuí (EFAP), em razão de não ter sido localizado um gestor para responder ao roteiro de entrevista. O critério de manutenção da EFAM é por estar localizada em uma das cidades que compõem a região metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão.

³⁹ Censo Escolar/Inep, 2018. O quantitativo é o oficialmente apurado no Censo Escolar e serve de orientação para as transferências dos recursos pelo FNDE/PNAE.

A figura 7 demonstra o total de escolas da rede estadual urbana e rural representadas em um mapa que demonstra o posicionamento georeferenciado de cada escola, onde ocorreu a pesquisa de campo nos municípios de Macapá e Santana (cf. figura 7).

Figura 7 – Rede de escolas de Macapá e Santana (área urbana e rural)



Fonte: Vilhena e Dourado (2020), elaborado com dados vetoriais e estatísticos do censo do IBGE (2010) e IEPA (2020).

As informações institucionais para identificação do diretor/a escolar foram obtidas em uma planilha disponibilizada pela Coordenadoria de Educação Básica e Educação Profissional da SEED/AP (2018/2019), onde constava o registro dos gestores das escolas de Macapá e Santana da área urbana e rural com: identificação da escola, telefone e *e-mail*, separados por função administrativa. A partir dessas informações foi possível fazer a seleção do Diretor/a, Diretor/a Adjunto/a, Secretário/a do caixa escolar de cada escola.

Tais entrevistas tiveram por objetivo captar a percepção e compreensão de cada entrevistado sobre a implementação do PNAE, identificando às dificuldades encontradas, os desafios, as propostas de superação. Dessa maneira, foi possível iniciar, executar e finalizar as entrevistas com os 34 diretores das escolas dos municípios de Macapá e Santana (área urbana e rural). As estratégias e procedimentos adotados para a realização dessas entrevistas estão sistematizados no Quadro 12.

Quadro 12 – Procedimentos das entrevistas em escolas (área urbana e rural)

Instituição	Forma de coleta dados	Função exercida	Entrevistado(s)	Período de entrevistas
Escolas da rede estadual – Macapá e Santana.	Entrevistas presenciais. Ligações telefônicas; roteiro de entrevistas, no Google Forms. WhatsApp e e-mail.	Gestão administrativa escolar. Gestão das etapas de implementação do PNAE.	Diretor/a, com o vice-diretor/a adjunto/a ou secretário/a.	Jan – Fev / 2020 ----- Jun. – Nov/2020
Objetivo	Captar a compreensão dos diretores escolares que atuam na execução das etapas de implementação do PNAE na rede de escolas estaduais.			
Resultados obtidos	34 roteiros de entrevistas respondidos.			

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

As entrevistas presenciais foram iniciadas nos meses de janeiro e fevereiro de 2020, com agenda de continuidade e previsão de finalização nos meses seguintes. No entanto, a execução presencial foi interrompida em março de 2020, em razão das dificuldades enfrentadas com a pandemia de Coronavírus no Amapá, quando houve fechamento de escolas e outras instituições públicas, restrição de contato com servidores (mudança para o regime de teletrabalho) e a decretação de *lockdown* em Macapá, Santana e demais municípios.

No fim do primeiro e início do segundo semestre de 2020 (junho), a pesquisa de campo foi retomada para execução por meio de ambiente virtual *on-line* e finalizada ainda no segundo semestre, seguindo as orientações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP/MS (24/02/2021-Brasília), para pesquisadores e Comitês de Ética quanto aos procedimentos de execução de pesquisa e contato com participantes e/ou coleta de dados em qualquer etapa da pesquisa em ambiente virtual⁴⁰ e da situação epidemiológica do País.

Além da situação epidemiológica do Coronavírus, o tempo dedicado ao processamento dos dados foi afetado por outro problema circunstancial: o “apagão” (blecaute total) no sistema de energia elétrica no Estado do Amapá que perdurou por todo o mês de novembro de 2020. Apesar disso, as entrevistas de campo nas escolas da área urbana e rural foram finalizadas, e mesmo com todos os problemas e adversidades, as entrevistas foram processadas e o projeto de pesquisa foi apresentado em Seminário de Tese em 19/12/2020, assim como os demais encaminhamentos para finalização da elaboração e defesa da tese.

⁴⁰ As Resoluções do Conselho Nacional de Saúde (CNS – n. 466 de 2012 e n. 510/2016) definem: a) meio ou ambiente virtual: utilização da internet (*e-mails*, *sites* eletrônicos, formulários disponibilizados por programas etc.), do telefone (ligação de áudio, de vídeo, uso de aplicativos de chamadas etc.), assim como outros programas e aplicativos que utilizam esses meios; b) forma não presencial: contato realizado por meio ou ambiente virtual, inclusive telefônico, não envolvendo a presença física do pesquisador e do participante de pesquisa; c) dados pessoais: informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; d) dados pessoais sensíveis: dados sobre origem racial ou étnica, religião, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dados referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (artigo 5º da LGPD n. 13.709, de 14 de agosto de 2018) (BRASIL, 2021, p. 1).

2.6 A Seleção dos Gestores do PNAE

Em seguida, na identificação e seleção de gestores do PNAE para entrevistados foi utilizada a técnica de amostragem não probabilística, por meio da amostragem autogerada ou “bola de neve”. O processo partiu de pequeno grupo inicial de entrevistados (ainda da qualificação do projeto de pesquisa) de maneira aleatória, de forma que, após as entrevistas, os participantes identificassem outras pessoas ou setores administrativos em instituições, pertencentes ao grupo alvo desta pesquisa. Dessa forma, o processo desenvolveu-se continuamente, resultando em um efeito “bola de neve”, considerando que uma referência foi obtida da indicação de outra. Essas referências produziram um quadro de amostragem da qual os entrevistados foram selecionados (MALHOTRA, 2001).

2.6.1 Entrevistas com os gestores do PNAE/SEED e FNDE

A seleção dos gestores da SEED/AP foi definida em função da posição administrativa na execução do PNAE. Essas funções estão detalhadas nos registros sobre a estrutura organizacional da SEED, orientadas pela Lei n. 2.257, de 5 de dezembro de 2017 (Diário Oficial do Estado n. 6.575, de 05 dez. 2017), ainda em vigência nos anos de 2018, 2019 e 2020. Com base na distribuição normativa dessa estrutura e em visita presencial aos diversos setores dessa secretaria (último trimestre de 2019, janeiro/fevereiro de 2020), os gestores do PNAE foram identificados de acordo com a função desempenhada no programa.

A saber, na realização das entrevistas por função burocrática do programa nas unidades administrativas selecionadas, foram obtidos os depoimentos dos gestores do PNAE nas seguintes funções: Secretaria Adjunta de Política de Educação (Sape); Secretaria Adjunta de Apoio à Gestão (Sage); Chefe de Gabinete da Secretaria (SEED); Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins); Nutricionista (Gerente do Núcleo de Alimentação Escolar – RT); Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Na SEED, o objetivo das entrevistas foi captar a percepção e registrar a compreensão dos atores que trabalham na rotina da gestão organizacional e operacional do PNAE, nos diversos níveis hierárquicos do trabalho burocrático nessa secretaria. Vale salientar que a prática administrativa desses atores foi importante para a compreensão dos valores da cultura organizacional, das crenças e práticas prevalentes na implementação do PNAE. A seguir, encontram-se os procedimentos realizados na pesquisa, detalhados no Quadro 13.

Quadro 13 – Procedimentos das entrevistas com os gestores do PNAE

Instituição	Forma de coleta de dados	Função exercida	Entrevistado(s)	Período de entrevista
Gestores do PNAE (SEED)	Roteiro de entrevistas usando a Lei de Acesso à Informação (LAI).	Atuação direta na implementação do PNAE (SEED)	Secretaria Adjunta de Política de Educação (Sape); Secretaria Adjunta de Apoio à Gestão (Sage).	Jan. a fev./2020
	Entrevista presencial. Roteiro de entrevistas, no Google Forms. WhatsApp e e-mail. Depoimentos em Relatórios de Monitoramento (FNDE).		Chefe de Gabinete da Secretaria da SEED; Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins).	Jul. a out./2020
FNDE/MEC	Roteiro de entrevistas usando a Lei de Acesso à Informação (LAI).	Implementação Nacional e Estadual/PNAE	Comissão Permanente de Licitação (CPL); Núcleo de Alimentação Escolar (NAE – Responsável Técnica - RT). Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar CGPAE/FNDE.	Out. a dez./2020
Objetivo	Captar a percepção e registrar a compreensão dos atores que trabalham na rotina da gestão organizacional e operacional do PNAE, nos diversos níveis hierárquicos da SEED-AP.			
Resultados obtidos	4 roteiros de entrevistas finalizados.			

Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

*Depoimentos de relatórios FNDE: Chefe de Gabinete da Secretaria (SEED-AP) e Assessoria de Desenvolvimento Institucional (Adins).

Para captar o posicionamento e a percepção da direção da SEED, o roteiro de entrevistas com questões semiestruturadas foi enviado para a direção superior dessa secretaria de maneira formalizada, protocolado por meio de Ofício, que foi respondido pela Secretaria Adjunta de Política de Educação SAPE/SEED por meio do Prodoc n. 280101.0068.1369.6561/2020. Da mesma maneira, foi protocolado um roteiro de entrevista junto ao FNDE, dirigido a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAES) da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (DIDAF). A solicitação foi atendida via Protocolo n. 23546.048778/2020-90.

Nos documentos solicitando informações tanto da SEED quanto do FDNE, foi citada a necessidade de atendimento ao pedido destacando sua legitimidade prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527, de 18/11/2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, Art. 3º. Inciso I ao V, que assegura o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública.

2.6.2 Entrevistas com os fornecedores da agricultura familiar

A identificação e seleção das entidades de produtores da agricultura familiar foram realizadas a partir dos registros em edital de chamada pública. As chamadas públicas que serviram como base de informação foram: chamada pública n. 002/2016; chamada pública n. 018/2016; chamada pública n. 003/2019; n. 004/2019; n. 005/2019; n. 006/2019. Na chamada pública 2019, a Associação AMACREP e a Cooperativa COMAGRO, foram vencedoras e tiveram o resultado homologado no Diário Oficial do Estado do Amapá (DOE). A Associação ASSOPRO foi entrevistada por reunir produtores de hortifrúti do Polo Hortifrutigranjeiro do Distrito da Fazendinha (Macapá) onde estão localizadas escolas participantes da pesquisa. Os procedimentos realizados na pesquisa estão detalhados no Quadro 14.

Quadro 14 – Procedimentos de entrevista com fornecedores

Instituição	Forma de coleta dados	Função exercida	Entrevistado (s)	Período de entrevista
AMACREP	WhatsApp; E-mail; Telefone	Representação nas Chamadas Públicas	Secretário Geral	Out – Dez/2019
COMAGRO			Gerente Comercial	Jan – Fev/2020
ASSOPRO	Telefone; WhatsApp	Liderança dos Produtores de hortifrúti	Presidente	
Objetivo	Identificar o papel das entidades na orientação dos associados para comercialização. Quais os principais resultados alcançados por cada entidade na Chamada Pública? Quais as propostas para ampliar as vendas no PNAE?			
Resultados obtidos	- 3 roteiros de entrevistas finalizados.			

Fonte: Pesquisa de campo, 2019 e 2020.

Ao entrevistar os agricultores na categoria de fornecedores da agricultura familiar, o intuito foi captar os entendimentos objetivos e subjetivos dos dirigentes das entidades associativas e cooperativistas sobre a implementação do PNAE: a participação em edital de chamada pública, as dificuldades encontradas, os condicionamentos das dificuldades, as oportunidades e os desafios apresentados.

2.6.3 Entrevistas com instituições fiscalização e monitoramento

A entrevista com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) ocorreu em razão da sua função institucional de fiscalização e monitoramento do PNAE Amapá, destacando o alcance

das ações, as dificuldades encontradas no cumprimento de suas atribuições. Mesmo fiscalizando de maneira mais incisiva o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/AP) foi entrevistado por fazer parte do Conselho Municipal de Alimentação de Macapá (CMA) como representante da sociedade civil, onde o CAE também tem assento.

A saber, as instituições que atuam no controle e fiscalização dos recursos financeiros do PNAE não foram entrevistadas: Ministério Público Federal (MPF) do Ministério Público Estadual (MP), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), porém, houve acesso e utilização de diversos relatórios técnicos, utilizados com fonte de dados secundários. As entrevistas realizadas estão detalhadas nos procedimentos da pesquisa, descritos no Quadro 15.

Quadro 15 – Procedimentos da entrevista com instituições fiscalização e monitoramento

Instituição	Forma de coleta de dados	Função exercida	Entrevistado	Período de entrevista
CAE	Roteiro de entrevista por WhatsApp e e-mail	Agente institucional de fiscalização de recursos do PNAE.	Presidente	Out. – Dez./2020
Consea/AP			Presidente	
Objetivo	O objetivo foi verificar as principais ações de monitoramento e fiscalização dos recursos executados no PNAE, as dificuldades presentes na aplicação dos recursos e as orientações para a correta execução do PNAE Amapá.			
Resultados obtidos	2 entrevistas realizadas (1 com o CAE/AP e 1 com o Consea/AP).			

Fonte: Pesquisa de campo, 2020/2021.

Os critérios de seleção do MPF, MP, TCU, basearam-se nos resultados de relatórios de fiscalização e das recomendações dessas instituições, onde foi possível identificar: 1) a presença de escolas estaduais dessa pesquisa (área urbana e rural de Macapá e Santana) nos relatórios de fiscalização; 2) os registros qualitativos e quantitativos de dificuldades na implementação do PNAE Amapá nas aquisições de produtos da agricultura familiar.

Em seguida, dos conteúdos dos relatórios, documentos complementares foram consultados para utilização como fontes de pesquisa em razão de retratar componentes importantes do PNAE Amapá nos procedimentos de fiscalização: a) Relatórios do Projeto MPEduc (MPF⁴¹ e MP⁴², 2014-2018) e Relatórios de Inquérito Civil; b) Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018); e c) Relatório do Ministério da Transparência, Fiscalização

⁴¹ O MPF é responsável pela fiscalização de atos administrativos na área da saúde, educação, moradia e conflitos fundiários, operando via Câmara de Coordenação e Revisão.

⁴² O MP/AP atua na fiscalização de políticas educacionais por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PJDE).

e Controle (MTFC, 2016). A razão para selecionar esses relatórios se fundamenta no fato de apresentarem resultados de operações que indicam no conjunto das ações a percepção institucional na prática da fiscalização do MPF, do MP (e do próprio MTFC) sobre a implementação do PNAE no Amapá, por vezes consolidados em acórdãos e resoluções do TCU.

2.6.4 Entrevistas com Representação Coletiva

A Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Amapá (Fettagrap) é a entidade aglutinadora e de representação política e sindical dos agricultores do Amapá, cujo vínculo ocorre por meio dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTRs). No município de Macapá, a Fettagrap alcança até 1.553 agricultores, e no município de Santana 545, num total de 2.098 agricultores. A federação foi identificada durante pesquisa na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR/AP) no último trimestre de 2019.

A entidade é associada à Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag). Entre os serviços prestados pela Fettagrap aos sindicatos rurais, estão: direitos dos trabalhadores rurais, documentação de aposentadoria, orientação ao crédito rural, estímulos para adesão a programas de educação do campo, cursos de capacitação em produção agrícola e orientação para comercialização em mercados institucionais. A entrevista realizada com a Fettagrap e os detalhes dos procedimentos da pesquisa está descrita no Quadro 16.

Quadro 16 – Procedimentos da entrevista em organização coletiva

Instituição	Forma de coleta de dados	Função exercida	Entrevistado	Período de entrevista
Fettagrap	WhatsApp e <i>e-mail</i>	Representação política e sindical dos STTRs	Vice-presidente	Out. – Dez./2020
Objetivo	Descrever qual é o papel da federação na assessoria sindical e se existe orientação para comercialização. Identificar qual a perspectiva dessa entidade quanto à participação dos agricultores em vendas para o PNAE.			
Resultados obtidos	1 roteiro de entrevista finalizado.			

Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Na Fettagrap, o roteiro de entrevista foi respondido pelo vice-presidente da entidade quando foi possível verificar que além das atividades sindicais realizadas pela direção da federação para os STTR's associados, os agricultores são estimulados a comercializarem seus

produtos em feiras, assim como, palestras de orientação para vendas ao PAA e PNAE. No entanto, não ficaram evidenciados casos ou exemplos práticos de palestras ou cursos realizados, das fontes de recursos para uma programação anual, parcerias em serviços de Ater, ou mesmo um quadro quantitativo com agricultores que participam de vendas de produtos agrícolas em editais de chamada pública do PNAE (SEED ou Prefeituras). Ademias, a entidade demonstrou não possuir registros de informações sobre quais variedades agrícolas são mais produzidas por seus associados, quais são os territórios de produção, quais são os períodos de produção e colheita, ou os principais mercados de comercialização da produção.

2.7 Análise das Estatísticas Descritivas

O *software* Excel e seus recursos de tratamento, tabulação de dados foi o instrumento utilizado para gerar os indicadores estatísticos utilizados na análise dos dados primários. A síntese de informações está apresentada em forma de quadros, tabelas e figuras de acordo com a destinação para a qual o programa foi utilizado. Por meio desse recurso foi possível organizar uma série histórica com valores de mesma origem para: a) sistematização de uma série histórica da agricultura familiar no período de 2011 a 2017; b) realização de uma análise qualitativa sobre a variação dos valores da série.

Os recursos do *software* Excel foram importantes na sistematização dos resultados quantitativos do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC/FNDE)⁴³, dos estados da região Norte do Brasil, com destaque para os resultados do PNAE Amapá; no agrupamento dos resultados filtrados das planilhas “Dados da Agricultura Familiar” na base de dados do FNDE; dos resultados do Censo Escolar filtrados da base de dados do sistema QEdu e do INEPDATA. O Excel também foi utilizado para organizar informações dos relatórios com resultados quantitativos do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) e do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 63 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (BRASIL, 2016).

⁴³ Desde o ano de 2011, o Sistema de Gestão de Contas (Contas Online/FNDE – SigPC) dispõe de resultados definitivos de execução das aquisições da agricultura familiar apurados para todos os estados do país por entidade executora (EEx.), segundo as prefeituras e as Secretarias Estaduais de Educação.

2.8 Processamento dos Dados Qualitativos

A descrição de um método de análise aparece como uma ferramenta para a compreensão da construção de significado que os atores sociais exteriorizam no discurso, que passam a ser compreendidos no presente estudo sob o enfoque da implementação e da teoria institucional. Segundo Silva *et al.* (2005, p. 74) “isso permite ao pesquisador o entendimento das representações que o indivíduo apresenta em relação à sua realidade e à interpretação que faz dos significados à sua volta”.

As fontes de informações que compõem o *corpus* desta pesquisa são formadas por roteiros de entrevistas, a saber: diretores de escolas estaduais (34 entrevistas); gestão do PNAE na SEED/AP (3 entrevistas) e FNDE (1 entrevista); fornecedores da agricultura familiar (3 entrevistas); instituições de fiscalização e monitoramento (2 entrevistas); Representação Coletiva da agricultura familiar (1 entrevista), totalizando 44 entrevistas. As entrevistas foram realizadas considerando as fontes de informação previamente definidas, executadas em pesquisa de campo, seguindo sua execução por categoria de entrevistados.

2.8.1 Quadro da Estrutura Teórica

O quadro da estrutura teórica da tese está organizado seguindo o objetivo geral, evidenciando os principais autores que tratam dos problemas e da implementação de política públicas, onde os conceitos e categorias apresentados, servem de instrumental para análise das etapas de implementação, e subsidiam a compreensão dos fatores condicionantes do PNAE Amapá. O objetivo é empregar o referencial teórico para análise dos dados empíricos, identificando como a teoria se relaciona com esses dados, de maneira a possibilitar a explicação sobre como os fatores condicionantes afetam e dificultam a implementação do PNAE Amapá. Os principais autores consultados ou citados na pesquisa estão descritos no Quadro 17.

Quadro 17 – Estrutura teórica da pesquisa

Objetivo geral / Autores	Estrutura teórica	Autor (es)
Compreender e analisar os fatores condicionantes e desafios da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas da rede estadual situadas nos municípios de Macapá e Santana, Estado do Amapá.	- A teoria institucionalista no contexto das políticas públicas	DiMaggio; Powell (2005; 1983); Meyer e Rowan (1977); Berger e Luckmann (1966); Scott (1998; 2001); Frey (2000); Hall e Taylor (2003); Théret (2003); Fligstein (2007); Frey (2000).
	- Abordagem do neoinstitucionalismo	Carvalho, Vieira e Lopes, (2001); DiMaggio e Powell, (1991).
	- O ciclo de políticas públicas	Lima e D'Ascenzi (2013); Frey (2000); Howlett, Ramesh e Pearl (2013); Lasswell (1971); Raeder (2014).
	- A abordagem das implementações top-down; bottom-up e integrada (híbrida)	Lotta (2010); Elmore (1985); Winter (2006); Arretche, (2001); Sabatier (1993); SECCHI (2014); Pressman e Wildavsky (1984); Hill e Hupe (2002); Cline (2000);
Hill e Hupe (2002, 2009); Lotta (2017, 2018, 2019); Bardin (2011, 2016); Winter (2006, 2011); Lipsky (1980); Cline (2000); Lima e D'Ascenzi (2013); DiMaggio e Powell (2005, 1991, 1983); Raeder (2014).	- Abordagem da implementação top-down	Winter (2012 ^a , 2012b); Mota (2020);
	- Abordagem da implementação bottom-up	Matland (1995); O'Toole (2004); Hill e Hupe (2002); Cavalcanti; Lotta; Pires
	- Abordagem da implementação integrada	(2018).

Fonte: Elaboração do autor, 2021.

A partir da realização das entrevistas foi possível perceber que havia questões que remetiam a pontos/situações sensíveis, recorrentes nas declarações entre diferentes atores do programa. Dessa forma, selecionaram-se esses pontos, que foram considerados como fatores condicionantes, porque foram identificados como fatores particularizados ao Amapá, que podem condicionar a implementação do PNAE. Esses condicionantes refletem, portanto, a percepção dos atores do programa no Amapá.

Assim sendo, nas entrevistas com os diferentes atores: diretores de escolas, gestores da SEED, agricultores, instituições de fiscalização e organizações coletivas, percebeu-se a recorrência de componentes inerentes ao PNAE Amapá, que emergiram das entrevistas como fator condicionante que afetam a implementação do programa. Assim, chegou-se à delimitação dos seguintes fatores condicionantes: a) calendário agrícola e cardápio nutricional; b) edital de chamada pública; c) prestação de contas; d) gestão dos recursos no modelo descentralizado; e) controle social, os quais serão mais bem discutidos no Capítulo 3.

Na análise qualitativa dos dados, a regra que orientou a seleção das categorias foi baseada na pertinência, onde os documentos estão adaptados aos objetivos da pesquisa, ou seja, segundo Bardin (2011, p. 150), as “categorias estão adaptadas ao material de análise escolhido e pertencem a um quadro teórico definido. E o sistema de categorias deve refletir as

intenções da pesquisa, as questões do analista e/ou correspondem às características das mensagens ou entrevistas”.

De acordo com Bardin (2011, p. 222-223), os critérios de categorização mais comuns presentes em análise de conteúdo são os seguintes: “a) semântico: categorias temáticas; b) léxico: classificação das palavras segundo o seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos; c) expressivo: classificação de alterações da linguagem”. Por um aspecto prático, a categorização dos elementos de análise é realizada por um conjunto de palavras ou frases por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento por meio de analogia, orientando-se por critérios definidos anteriormente (organizar dados brutos em dados refinados), introduzindo-se uma ordem para análise.

2.8.2 Análise de conteúdo dos dados qualitativos

Os dados qualitativos foram explorados mediante análise de conteúdo como parte importante da pesquisa por constituir um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos) extremamente diversificados, uma vez que a análise do conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás do significado das palavras (BARDIN, 2016).

Sobre a análise documental, Bardin (2016, p. 26) define sua importância como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Além disso, a importância desse método de análise para a pesquisa qualitativa se configura no fato de oportunizar algumas técnicas e procedimentos da análise documental como forma de condensação das informações, para consulta e armazenamento (SANTOS, 2012, p. 2). O Quadro 18 apresenta semelhanças e diferenças entre as duas formas de análise.

Quadro 18 – Características da análise documental e análise de conteúdo

Análise documental	Análise de conteúdo
Foco em documentos;	Foco em mensagens (comunicações);
Classificação – indexação;	Categorial-temática (é apenas uma das possibilidades de análise);
Objetivo: representação condensada da informação para consulta e armazenagem.	Objetivo: manipulação de mensagens para confirmar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem.

Fonte: Santos (2012, p. 2). Adaptado de Bardin (2011).

Nessa pesquisa sobre a implementação do PNAE Amapá, a análise de conteúdo é compreendida como elemento do campo dos pesquisadores qualitativos (que não partem de hipóteses) não buscando evidências que confirmem ou não as suposições em que as abstrações são construídas a partir dos dados, em um processo de baixo para cima. De acordo com Câmara (2013, p. 190) “quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina”.

Nessa perspectiva, a posição de Silva (2005, p. 80) é que em ciências sociais, a utilização da técnica de análise de conteúdo exerce um papel de ferramenta necessária para “interpretação das percepções dos atores sociais. O papel de interpretação da realidade social confere ao método de análise de conteúdo um importante papel como ferramenta de análise na pesquisa qualitativa nas ciências sociais aplicadas”.

Na origem, a análise de conteúdo tem privilegiado as formas de comunicação oral e escrita, o que não deve excluir outros meios de comunicação. Qualquer comunicação que vincule um conjunto de significações de um emissor para um receptor pode, em princípio, ser traduzida pela técnica de análise de conteúdo, pois esta técnica pressupõe um discurso aparente, em que subjazem outros sentidos a serem descobertos (GODOY, 1995).

2.8.3 Etapas da Pesquisa do PNAE Amapá

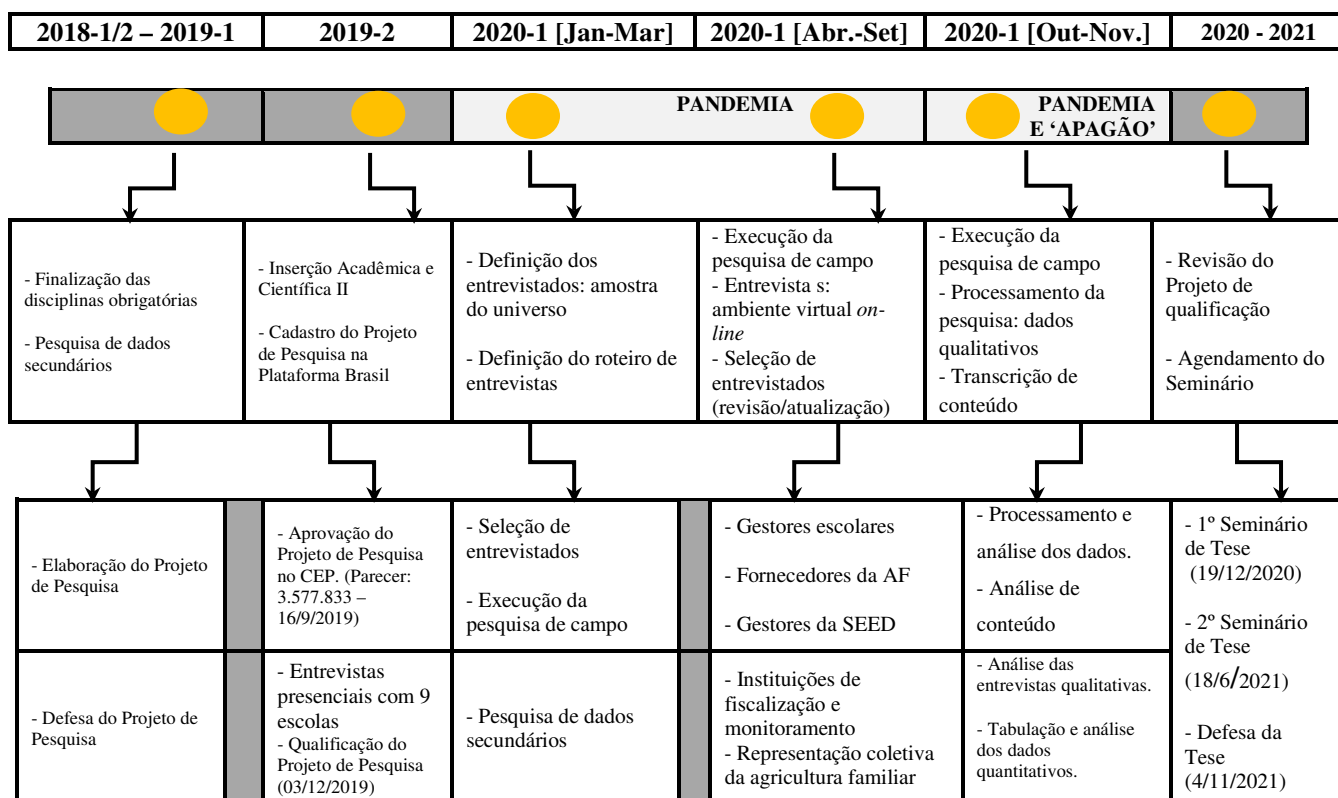
A partir do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, em março de 2017, os semestres desse ano foram dedicados à realização das disciplinas obrigatórias, avançando em 2018 e 2019 para a finalização das disciplinas. No primeiro semestre de 2019, houve a elaboração e defesa do projeto de pesquisa. Com a definição da temática de pesquisa, foi iniciado um amplo levantamento de dados secundários sobre o PNAE nacional e o PNAE Amapá. No segundo semestre de 2019, houve o cadastro na Plataforma Brasil e aprovação do projeto de pesquisa no CEP, por meio do Parecer: 3.577.833 – 16/9/2019. Com a base de dados secundárias qualitativas e quantitativas, foi ampliado o projeto para a qualificação da pesquisa, ocorrida em 3 de dezembro de 2019. Nos primeiros meses de 2020, houve delimitação da amostra da pesquisa, a partir do universo de escolas públicas e definição dos atores de implementação do PNAE, com avanço das entrevistas em pesquisa de campo.

No entanto, o primeiro e o segundo semestre de 2020, dedicados à realização da pesquisa de campo, foram afetados por dificuldades como o fechamento das instituições públicas e as restrições de contato presencial, provocados pela pandemia de Coronavírus,

seguida de *lockdown* em todas as cidades do Amapá. Apesar das restrições, a pesquisa foi reorganizada para ser executada por meio de ambiente virtual *on-line*, sendo finalizada.

As etapas percorridas pela pesquisa estão descritas por uma linha do tempo que representa os diferentes momentos, os alcances da pesquisa (o que foi feito), como a pesquisa foi realizada e os instrumentos utilizados (Figura 8).

Figura 8 – Etapas e tempo da pesquisa



Fonte: Elaboração do autor, 2021.

Na finalização das entrevistas, os principais recursos de mídia: e-mail; WhatsApp; roteiro de entrevistas em formulário no Google Forms; e telefone. As entrevistas da pesquisa de campo foram finalizadas na primeira quinzena de outubro de 2020. Os dados qualitativos passaram por análise de conteúdo e revisão do projeto de pesquisa para apresentação no 1º Seminário de Tese (19/12/2020) e no 2º Seminário de Tese (18/6/2021). A defesa da Tese foi realizada em 04/11/2021.

Importa ressaltar que esta pesquisa é um estudo de análise da implementação de política pública (o PNAE Amapá), se distinguindo da avaliação de política pública (análise da política) baseada no entendimento de Hill e Hupe (2000). Sobre essa diferença, Fischer (1995) emprega as contribuições de Dunn (1981), afirmando serem úteis para definir o campo de

estudo da avaliação como o “que usa vários métodos de pesquisa e argumentações para produzir e transformar informações relevantes para a política, podendo ser utilizados em ambientes políticos para resolver problemas de política” (FISCHER, 1995, p. 2). Wildavsky e Browne (1984) complementam afirmando que, na análise da implementação, as informações, coletadas e analisadas pelo avaliador, são utilizadas para verificar decisões passadas e para orientar decisões futuras.

No Brasil, o governo federal utiliza duas modalidades básicas para fazer avaliação de políticas públicas: a) análise *ex ante*⁴⁴, baseada na racionalidade da efetividade, eficácia e eficiência, no início da implantação da política, buscando respostas pertinentes a um problema, propondo um desenho a ser efetivamente alcançado; b) análise *ex post*⁴⁵, que verifica o uso eficiente dos recursos públicos, identifica aperfeiçoamentos de políticas, melhoria de processos, resultados e gestão (IPEA, 2018; BRASIL, 2018).

A contribuição de Parsons (1995) situa melhor a distinção dos campos implementação/avaliação, concebendo que na avaliação se examina como a política pública e suas entregas (resultados) podem ser avaliadas, auditadas e controladas, enquanto a análise (estudo) da implementação refere-se a como a política é posta em ação na prática. Para DeLeon (1999), a relação implementação/avaliação situa-se no que acontece entre as expectativas da política e os resultados percebidos. Na análise da implementação, sobressaem-se questões sobre o porquê determinados resultados aconteceram, e sobre a extensão das respostas para essa pergunta, que podem ir além das questões sobre as características da política.

⁴⁴ Etapas da análise *ex ante*: a) diagnóstico do problema; b) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; c) desenho da política; d) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; e) estratégia de implementação; f) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; g) análise de custo-benefício; e h) impacto orçamentário e financeiro (IPEA, 2018).

⁴⁵ A avaliação dos processos tem por objetivo verificar: a) a implementação ou o aperfeiçoamento da política (avaliação formativa – aquisição de mais conhecimento, apoio e melhoria da gestão); b) a tomada de decisão sobre sua adoção ou expansão (avaliação somativa – estudar a eficácia na alocação de recursos, responsabilidades etc.) (BRASIL, 2018).

CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentados os resultados encontrados a partir da pesquisa realizada nas escolas da rede pública dos municípios de Macapá e Santana, com associações e cooperativas, gestores do PNAE e órgãos de fiscalização, discutindo-os com base na fundamentação teórica desenvolvida sobre o assunto. Inicia-se considerando os argumentos presentes nas narrativas de agentes públicos sobre o fato da agricultura familiar local não conseguir atender a demanda do PNAE. Essa argumentação encontra ressonância nos depoimentos de gestores institucionais e diretores de escolas, revelando traços de desconfiança (ou descrédito) quanto à capacidade da agricultura familiar local de atender à demanda dos editais de compra.

Em um ambiente de dificuldades enfrentadas por prefeituras, secretaria de educação e escolas da rede pública na execução do PNAE, as justificativas sobre a insuficiência e irregularidade da produção agrícola para atender às demandas dos editais do programa e o desinteresse dos agricultores fortaleceram um “estigma” em relação à agricultura familiar, o qual se amplia com a não implementação das compras de pequenos produtores pelo PNAE.

Com isso, buscou-se melhor compreender sobre o assunto, considerando a realidade agrícola de Macapá e Santana e seus reflexos na implementação do PNAE, o que pode contribuir para traçar respostas mais pertinentes à problemática da pesquisa e ao alcance dos seus objetivos específicos. Dessa maneira, este capítulo de resultados se divide em três seções.

Na primeira seção, apresenta-se o espaço da agricultura familiar no Amapá e nos municípios de Macapá e Santana, por meio de um retrato da realidade da produção agrícola. O primeiro tópico descreve um perfil da agricultura familiar dos municípios pesquisados, e o segundo analisa o processo de compras por meio de chamadas públicas. O objetivo foi investigar a demanda dos editais de chamada pública do PNAE Amapá para aquisições de produtos da agricultura familiar diante da capacidade de oferta da produção agrícola. Para alcançar respostas a esse objetivo foram utilizados dados primários coletados dos relatórios gerados pelo Software Integrado do Agronegócio (SIAGRO) (SDR, 2020) e dados secundários do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017), por meio dos quais foi possível identificar se a produção agrícola das regiões e comunidades rurais de Macapá e Santana atenderia em volume de produção à demanda total dos editais de chamada pública do PNAE.

Em seguida, na segunda seção é abordado o processo de implementação do PNAE no Amapá, por meio dos tópicos que descrevem a execução dos valores do programa no período de 2011 a 2017, do papel dos atores envolvidos e do fluxo de atividades da implementação pela SEED-AP. O processo se realiza também através da síntese sobre o fluxo de execução do PNAE orientado pelo FNDE e da replicação no fluxo de atividades do PNAE executado pela SEED, considerando os fatores condicionantes e desafios. Dessa forma, com os elementos de análise reunidos nesta seção, foi possível atender ao objetivo de verificar o processo de implementação do PNAE Amapá, evidenciando o papel dos atores envolvidos e as dificuldades de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Por fim, na terceira seção, foi realizada a categorização e análise dos fatores condicionantes e desafios da implementação do PNAE pelo governo do Amapá nas compras de produtos da agricultura familiar, considerando os municípios de Macapá e Santana. A partir dos resultados dessa seção foi possível alcançar os objetivos de averiguar a percepção dos operadores na implementação do PNAE Amapá e analisar os fatores condicionantes e desafios do governo nas compras de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE.

Ademais, mesmo reconhecendo-se que os fatores condicionantes selecionados são componentes normativos integrados ao PNAE como política pública. Nessa pesquisa optou-se por sua utilização por serem recorrentes como motivação dos problemas e das dificuldades, e, em alguma medida, configuram-se como entraves para a implementação do programa; e por essa situação, contribuem para compreender as especificidades do programa e constituem fatores determinantes para influenciar/afetar o desempenho da implementação do PNAE no Amapá.

Ratifica-se que a análise de conteúdo foi utilizada como metodologia de tratamento dos dados, permitindo investigar de maneira mais profunda o conteúdo qualitativo, voltado para o âmbito de uma interpretação e compreensão dos fatores condicionantes da implementação do PNAE Amapá, ou seja, a análise de conteúdo temático que, segundo Bardin (2011, p. 135), “está centrada em evidenciar ‘núcleos de sentido’ presentes em uma comunicação, cuja presença ou frequência tenham significados para o objeto analisado”.

Nessa pesquisa foi adotado duas maneiras de descrever o objeto de análise. Por vezes referindo-se como PNAE Macapá e Santana, em outras, como PNAE Amapá. Essa forma de descrição, ocorre em razão da SEED ser a entidade executora (EEx.) que recebe as transferências do FNDE para atender a rede de escolas públicas estaduais, nos dois municípios pesquisados, e também, nos demais municípios.

3.1 O Espaço da Agricultura Familiar nos Municípios de Macapá e Santana

Os tópicos seguintes apresentam uma contextualização empírica de descrição da realidade investigada. Com a utilização de indicadores quantitativos que traçam um perfil da agricultura familiar nos municípios de Macapá e Santana, destacam-se a área ocupada, o valor da produção da atividade agrícola familiar e a variedade de produtos desses municípios, com vistas a investigar se as condições da oferta agrícola atendem às demandas por aquisições dos editais de chamadas públicas.

3.1.1 Perfil da Agricultura Familiar em Macapá e Santana

O Estado do Amapá, segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2017) registrou 8.507 agricultores⁴⁶. Desse total, 6.984 são agricultores familiares (82,10%), ou seja, atendem aos requisitos da Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.123/2003) e seus beneficiários. No município de Macapá são 1.828 agricultores, dos quais 1.553 são agricultores familiares (84,96%) e em Santana são 705, dos quais 545 se enquadram nessa categoria.

Ainda com base nos dados do IBGE (2017) afirma-se que a maioria dos produtores do Amapá reside e produz no mesmo estabelecimento, com 5.515 residindo na propriedade e 1.469 em outro local. Em Macapá, 1.364 agricultores residiam na propriedade e 189 fora do local e em Santana eram 443 com domicílio na propriedade e 102 fora dela. Essas características do agricultor familiar definem sua condição legal, como dirigente e residente do estabelecimento, o objetivo da produção e a origem da renda obtida com as atividades produtivas (IBGE, 2017).

Nesta pesquisa, para melhor compreensão e análise do desempenho do agricultor familiar, foram organizados os resultados da produção por seis grupos e classes de atividade econômica: produção de lavouras temporárias; horticultura e floricultura; produção de lavouras permanentes; pecuária e criação de outros animais; pesca; e aquicultura (IBGE, 2017).

Para contextualizar e traçar um perfil da agricultura familiar são utilizadas duas variáveis: a área ocupada (tamanho da agricultura familiar) e o valor da produção (primeira comercialização) para o Estado do Amapá e dos municípios que sediam as escolas estaduais dirigidas por gestores participantes da pesquisa do PNAE em Macapá e Santana. O critério

⁴⁶ O agricultor familiar no Amapá é aquele que se enquadra nas exigências da Lei n. 11.326/2006 (alterada pela Lei n. 12.512, de 11/10/2011, Portaria MAPA n. 121, de 12 de maio de 2021) (BRASIL, 2016).

básico para escolher os grupos de atividade considerou os dados anuais de pesquisas sobre variedades agrícolas no setor agropecuário: a Produção Agrícola Municipal (PAM); a Produção da Pecuária Municipal (PPM); e a Produção Extrativa Vegetal e Silvicultura (PEVS) realizada pelo IBGE, que registra um total de dez (10) produtos na lavoura temporária e treze (13) na lavoura permanente, totalizando 23 produtos nesses grupos de atividade econômica⁴⁷.

O Censo Agropecuário (IBGE, 2017) indica que os estabelecimentos com produção agrícola do Amapá apresentavam uma área ocupada⁴⁸ estimada em 1.217.290 hectares (ha). Desse total, 216.264ha (17,77%) estavam ocupados com a agricultura familiar e 1.001.026ha com a agricultura não familiar. Dos grupos e classes de atividade que caracterizam essa agricultura a área de produção das lavouras temporárias ocupava 194.594ha, sendo 112.246ha (57,68%) com a agricultura familiar.

Das lavouras permanentes, eram 65.257ha, sendo 37.730ha (57,82%) com produção agrícola familiar. Na horticultura, de 11.353 ha, a área ocupada era de 6.769ha (59,62%); e na Pecuária e criação de animais, de 941.934ha apenas 56.276ha (5,97%) eram ocupados com a produção agrícola familiar. Na Pesca, de um total de 3.639ha, 2.730ha (75,02%) eram ocupados; e na Aquicultura, 53ha (100,0%) estavam ocupados com a produção de porte familiar (IBGE, 2017).

No mesmo levantamento censitário, o município de Macapá ocupava uma área com produção agrícola total de 96.152ha, sendo 28.154ha (29,28%) dedicados à agricultura familiar. Os grupos de atividade mais expressivos nessa área foram as lavouras temporárias, com 13.833ha (35,34%); horticultura e floricultura com 2.307ha (47,46%); produção de lavouras permanentes com 4.427ha (48,09%); e pecuária e criação de outros animais ocupando 50.279ha (22,07%) (IBGE, 2017). Na pesca e aquicultura havia área ocupada na produção, porém, com menos de três informantes, o resultado é apresentado por um X (Tabela 1).

No município de Santana, a ocupação total era de 28.674ha, dos quais 10.415ha (36,32%) eram ocupados pela agricultura familiar. Na produção vegetal, a produção das lavouras temporárias ocupava 4.951 hectares (60,44%); na horticultura e floricultura, 422ha

⁴⁷ Produtos da lavoura temporária: abacaxi (mil frutos); abóbora (moranga, jerimum – ton.); arroz em casca (ton.); cana-de-açúcar (ton.); feijão fradinho em grão (ton.); feijão verde (ton.); mandioca (aipim, macaxeira – ton.); melancia (ton.); milho em grão (ton.); soja em grão (ton.). Produtos da lavoura permanente: banana (ton.); laranja (ton.); mamão (ton.); maracujá (ton.); abacate (ton.); açaí (fruto/ton.); limão (ton.); coco-da-baía (mil frutos); goiaba (ton.); graviola (mil frutos); palmito (ton.); pupunha (cacho frutos/ton.); cupuaçu (ton.) (IBGE, 2017).

⁴⁸ Refere-se à tabulação e cálculo dos dados da Tabela 6769 - Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, condição do produtor em relação às terras e grupos e classes de atividade, resultados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

(72,76%); na produção da lavoura permanente, 993ha (46,60%); e na pecuária e criação de outros animais ocupava uma área de 4.049ha (22,78%). Para a pesca e aquicultura, mesmo com área ocupada na produção, havia menos de três informantes e, da mesma forma, que apontado para Macapá, o resultado é representado por um X (Tabela 1).

Tabela 1 - Área dos estabelecimentos com produção agrícola⁴⁹

Grupos de Atividade	Agricultura familiar – não (ha)	Agricultura familiar – sim (ha)	Total (ha)	% Agricultura Familiar
MACAPÁ				
Produção de lavouras temporárias	25.306	13.833	39.139	35,34
Horticultura e floricultura	1.212	1.095	2.307	47,46
Produção de lavouras permanentes	2.298	2.129	4.427	48,09
Pecuária e criação de outros animais	39.182	11.097	50.279	22,07
Pesca	X	X	0	-
Aquicultura	X	X	0	-
TOTAL	67.998	28.154	96.152	29,28
SANTANA				
Produção de lavouras temporárias	3.241	4.951	8.192	60,44
Horticultura e floricultura	158	422	580	72,76
Produção de lavouras permanentes	1.138	993	2.131	46,60
Pecuária e criação de outros animais	13.722	4.049	17.771	22,78
Pesca	-	X	0	-
Aquicultura	X	X	0	-
TOTAL	18.259	10.415	28.674	36,32

Fonte: Elaboração do autor (2020) a partir de dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

Nota: X – Atividade com menos de três informantes.

Ao seguir com a caracterização da agricultura familiar nos municípios em estudo foi considerado o indicador valor da produção na primeira comercialização (IBGE, 2017). O critério de seleção desse indicador é representar os resultados monetários alcançados a partir da comercialização agrícola obtida das áreas de produção. Em 2017, o Estado do Amapá alcançou um valor da produção⁵⁰ de R\$ 260,179 milhões. Desse total, R\$ 113,961 milhões foram originados da agricultura comercial; e R\$ 146,218 milhões (56,20%) da agricultura familiar. A produção de lavouras temporárias correspondeu a R\$ 67,716 milhões (60,83%); a horticultura e floricultura, R\$ 23,859 milhões (73,36%); a produção de lavouras permanentes, R\$ 25,011 milhões (89,66%); e a pecuária e criação de outros animais atingiram R\$ 27,025 milhões (33,77%). A pesca alcançou R\$ 1,201 milhão correspondendo a 95,62%; e a aquicultura com R\$ 1,406 milhão (19,66%).

⁴⁹ Na caracterização da área ocupada com a produção agrícola familiar, foram excluídos do cálculo os grupos de Cultivo de outros produtos de lavoura permanente; de Produção de sementes e mudas certificadas; Produção florestal - florestas nativas.

⁵⁰ Refere-se à tabulação e cálculo dos dados da Tabela 6897 - Número de estabelecimentos agropecuários com produção e Valor da produção dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, tipo de produção, condição do produtor em relação às terras e grupos de atividade econômica, resultados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

Em 2017, o valor da produção agrícola de Macapá e Santana alcançou um total de R\$ 84.919 milhões, sendo R\$ 46.825 milhões gerados na agricultura familiar (55,14%) e R\$ 38.095 milhões na agricultura não familiar (Tabela 2).

No município de Macapá, em termos absolutos, os valores mais expressivos estão na horticultura e floricultura com R\$ 14.736 correspondendo a 69,57%, seguidos pela produção de lavouras temporárias com R\$ 10.254 (37,51%). Em termos relativos, destacou-se a produção de lavouras permanentes com R\$ 3.153 (90,19%) da produção agrícola familiar. A pesca e a aquicultura registraram R\$ 619 e R\$ 3.015, respectivamente, correspondentes a 100,0% da produção dessas atividades (Tabela 2).

Tabela 2 – Valor da produção nos estabelecimentos agrícolas (Mil Reais)

Grupos de Atividade	Agricultura familiar – não (R\$)	Agricultura familiar – sim (R\$)	Total (R\$)	% Agricultura Familiar
MACAPÁ				
Produção de lavouras temporárias	17.083,00	10.254,00	27.337,00	37,51
Horticultura e floricultura	6.445,00	14.736,00	21.181,00	69,57
Produção de lavouras permanentes	343	3.153,00	3.496,00	90,19
Pecuária e criação de outros animais	10.673,00	5.070,00	15.742,00	32,21
Pesca	X	619	619	100,00
Aquicultura	X	3.015,00	3.015,00	100,00
TOTAL	34.544,00	36.847,00	71.390,00	51,61
SANTANA				
Produção de lavouras temporárias	655	3.803,00	4.458,00	85,31
Horticultura e floricultura	65	1.583,00	1.648,00	96,06
Produção de lavouras permanentes	488	2.011,00	2.498,00	80,50
Pecuária e criação de outros animais	2.343,00	2.218,00	4.562,00	48,62
Pesca	X	-	X	-
Aquicultura	X	363	363	0,00
TOTAL	3.551,00	9.978,00	13.529,00	73,75
TOTAL GERAL	38.095,00	46.825,00	84.919,000,0	55,14

Fonte: Elaboração do autor (2020) a partir de dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

Nota: X – Atividade com menos de três informantes.

Ainda com base na Tabela 2, verifica-se que em Santana, o total do valor da produção agrícola alcançou R\$ 13.529. Desse montante, R\$ 9.978 (73,75%) se originaram da agricultura familiar e apenas R\$ 3.551 da agricultura não familiar. Em termos de valor absoluto, os produtos da lavoura temporária alcançaram R\$ 4.458 (85,31%) e os da pecuária e da criação de outros animais atingiram R\$ 4.562 (48,62%). Em termos relativos, a horticultura se destacou com R\$ 1.648 e a produção de lavouras permanentes com R\$ 2.498 (80,50%).

Na caracterização do perfil do agricultor familiar, os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017) revelam que existem seis grupos de atividade econômica com área e valor de produção, que não se restringem à horticultura, por exemplo. Os expressivos valores de produção (primeira comercialização) sugerem que os produtos agrícolas de origem vegetal apresentam potencial de oferta quanto a possíveis demandas em mercados de proximidades, caso das demandas dos editais de compras de produtos por escolas da rede estadual.

O perfil da agricultura familiar em Macapá e Santana, observado por meio da área ocupada nos estabelecimentos e pelo valor da produção, vai de encontro às alegações sobre a insuficiência de produção agrícola, ao revelar que:

- a) O autoconsumo não é o único destino da produção da agricultura familiar, sendo comercializado o excedente da produção de maneira efetiva;
- b) A variedade da produção se apresenta como passível de inclusão no cardápio escolar, como os casos da: pecuária e criação de outros animais (ovos de galinha caipira, carne de galinha caipira, leite *in natura*, etc.), produtos da sociobiodiversidade como castanha-do-Brasil, farinha de castanha, óleo de castanha, cupuaçu, açaí, produtos da pesca e aquicultura: pescado regional eviscerado e filetado, entre outros. Esses produtos estão ausentes da lista de compras nos editais de chamada pública da Secretaria Estadual de Educação. No caso do pescado existe a Nota Técnica n. 004/2013⁵¹, na qual a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE/DIRAE/FNDE) faculta ao nutricionista, Responsável Técnico (RT), a responsabilidade pela definição dos grupos de alimentos, por meio da avaliação nutricional, hábitos e culturas alimentares locais, seguindo a real necessidade e pertinência da escolha de qualquer alimento a ser acrescido no cardápio da alimentação escolar. Para atender a esse objetivo a NT n. 004/2013 conclui o seguinte: “o pescado pode ser inserido na alimentação escolar de diversas formas: assado, grelhado, ao molho, etc.; ou como principal ingrediente: filé de peixe, hambúrguer de peixe, almôndega de peixe, etc.” (FNDE, 2013);
- c) Os seis grupos de atividade econômica demonstram não haver um aproveitamento da expressiva produção agrícola vegetal, da pecuária, da pesca e da aquicultura no contexto produtivo da agricultura familiar no estado do Amapá e, especificamente, nos

⁵¹ A NT n. 004 /2013 foi baseada em pesquisa sobre a inclusão do pescado na alimentação escolar, realizada em 2012 pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em parceria com o FNDE. Entre os fatores motivadores estava a média do consumo do pescado na alimentação escolar, por meio do consumo *per capita* de 41,4g/aluno/refeição, valor considerado insuficiente quando comparado à recomendação de 12kg/habitante/ano da Organização Mundial de Saúde – OMS (FNDE, 2013).

municípios pesquisados. Os dados sistematizados e analisados da Tabela 1 e Tabela 2 podem ser utilizados pelo NAE/SEED como orientação para atividades de planejamento de um processo de compras de produtos agrícolas no PNAE Amapá.

Como demonstrado anteriormente, os resultados apresentados nos indicadores das áreas ocupadas e do valor da produção por grupo de atividade agrícola contribuem para responder a respeito das recorrentes alegações sobre a insuficiência da produção local. No entanto, ainda ficam em aberto questões sobre quanto e quais são os produtos agrícolas adquiridos *in natura*, semi-beneficiados ou semi-processados para abastecimento da demanda por alimentos nos editais de compras do PNAE.

Os indicadores apresentados são importantes para demonstrar certa produtividade agrícola, no entanto, existem dificuldades de políticas públicas para um maior dinamismo da produção agrícola amapaense. Algumas razões explicativas podem ser buscadas na forma de ocupação da terra baseada na agricultura itinerante. Segundo o IBGE (2004, p. 37), esse sistema se assenta no “uso de mão de obra familiar, baixo padrão tecnológico, pouca participação nos mecanismos de mercado e pouca disponibilidade de capital para exploração, e sua produção apresenta-se insuficiente para atender à demanda do estado”.

Dessa maneira, o tipo do sistema de produção agrícola itinerante resulta em baixa produtividade e rentabilidade nos estabelecimentos da agricultura familiar e desenha um cenário que sugere grandes dificuldades da produção agrícola amapaense em atender com maior amplitude e diversidade à demanda por alimentos para todo o estado do Amapá. Para Rauber (2019), no Amapá, as dificuldades da agricultura são o resultado de um processo histórico que marginalizou os agricultores e as pequenas propriedades, por meio de políticas e incentivos públicos governamentais quase sempre voltados para as *commodities* da silvicultura (monocultura do eucalipto) e da extração mineral em grandes extensões de floresta.

A agricultura do Amapá, portanto, passou a exercer um papel secundário e não resolvido quanto à regularidade fundiária. Para a agricultura familiar, essa condição favorece o predomínio da ocupação itinerante da terra, desenvolvendo-se sob o regime de “roças”, especialmente em áreas florestais, com área média plantada variando de 1,0 a 2,0 ha. Esse sistema realiza o plantio em áreas por cerca de três anos consecutivos (depois mantêm pousio de três a dez anos) e segue ocupando novas áreas por meio de desmatamento e queimadas (IBGE, 2004; RAUBER, 2019).

Conseqüentemente, esse tipo de agricultura provoca um processo contínuo de desmatamento em razão do avanço para ocupação de novos espaços, o qual, combinado aos fatores apontados, configuram as principais restrições para a ampliação das áreas de produção da agricultura amapaense ou o aumento da produtividade de cultivos da lavoura temporária ou permanente. Os cultivos passam a depender, segundo o IBGE (2004, p. 36), “da importação de calcário, e fertilizantes comercializados a preços proibitivos aos agricultores, a generalizada falta de infraestrutura, que contribuem no baixo desempenho da agropecuária”.

Ressalta-se que essa forma de ocupação predominante nessas comunidades é um desafio, tendo em vista as incertezas sobre a viabilidade dos assentamentos rurais agrícolas, em particular. A tipificação dos ocupantes desses assentamentos por meio de atributos é assim feita: assentados com pouca, nenhuma tradição ou vocação em agricultura, o que resulta em maior abandono dos lotes (MARINI, 2014); ou ainda, assentados de agricultura “tradicional” originários de famílias residentes há várias décadas na região do assentamento, o que resulta em menor abandono (FILOCREÃO; SILVA, 2016).

É possível dizer, assim, que são de origens diversas as dificuldades enfrentadas nos assentamentos e em outras regiões de produção da agricultura de base familiar. No entanto, trata-se de investigar e revelar, segundo Rauber (2019, p. 103-104), que “o que está em questão não é a complexa formação agrária do Amapá, mas, sobretudo, o desenvolvimento das políticas públicas implementadas para a promoção dos assentamentos rurais”.

Acrescenta-se a essa questão a permanente ausência de uma política de desenvolvimento da base agrícola para todos os setores rurais do Amapá, com garantia de segurança jurídica fundiária e com um marco regulatório bem definido de orientação para investimentos na produção agrícola, articulados com a promoção da expansão planejada da produção para abastecimento do mercado interno.

Entre as evidências reveladas na pesquisa, verificaram-se indícios das dificuldades enfrentadas para fazer investimentos constantes no segmento agrícola. Uma das causas seria a fragilidade das fontes de financiamento para políticas agrícolas voltadas ao aumento de área plantada, aquisição de insumos e maquinário, capital de giro, comercialização da produção etc. A saber, restrita ao âmbito estadual, a fonte de crédito mais expressiva de fomento ocorre por meio do Fundo de Desenvolvimento Rural do Amapá (FRAP)⁵².

⁵² O Frap foi criado pela Lei n. 0039/1992 e alterações posteriores, tendo como fonte financeira os recursos próprios do orçamento do estado do Amapá. No ano de 2021, o Decreto n. 2.262/2021, estabeleceu no art. 1º uma reforma do regulamento geral do Frap. Na estrutura geral de seu regulamento apresenta como objetivo promover o fomento as atividades agropecuárias, extrativa vegetal, agroindustrialização, pesca artesanal e aqüicultura. As modalidades de financiamento ocorrem em dois formatos: 1) não reembolsável: a) infraestrutura

A seguir, um breve painel identificando as políticas agrícolas implantadas no Amapá e conduzidas pela SDR apresenta os valores executados para fomento da produção agrícola de Macapá e Santana. O Programa Territorial de Agricultura Familiar (PROTAF) contratou 26 (vinte e seis) projetos no valor de R\$ 4.237.464,00 (safra 2013-2014), e o Programa de Produção Integrada (PPI) contratou 4 (quatro) projetos no valor de R\$ 345.580,00 (safra 2016-2017). Em Santana, foram contratados três projetos no valor total de R\$ 556.965,00 no PROTAF, um projeto de R\$ 49.474,00 no Programa de Desenvolvimento da Produção Extrativista do Amapá (PROEXTRATIVISMO) e dois projetos no Programa de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura do Estado do Amapá (PROPESCA) no valor de R\$ 469.750,00. Os resultados estão detalhados na Tabela 3.

Tabela 3 – Crédito de fomento para políticas agrícolas no Amapá

MUNICÍPIOS	PERÍODO DE EXECUÇÃO							
	SAFRA 2013/2014						SAFRA 2016/2017	
	PROTAF		PROEXTRATIVISMO		PROPESCA		PPI	
	N	Valor (R\$)	N (t)	Valor (R\$)	N (t)	Valor (R\$)	N (D)	Valor (R\$)
Amapá	2	357.373	---	---	---	---	---	---
Calçoene	1	102.800	2	58.583,80	2	232.990	---	---
Cutias	5	571.550	---	---	---	---	2	163.450
Itaubal	1	150.000	1	65.901	1	63.500	---	---
Laranjal do Jari	2	541.600	2	230.266	1	254.000	1	93.400
Macapá	26	4.237.464	---	---	1	190.500	4	345.580
Mazagão	5	425.762	4	347.773	1	222.250	1	93.400
Oiapoque	1	291.000	---	---	1	86.000	---	---
Pedra Branca	---	---	1	174.472	---	---	---	---
Pracuúba	--	---	---	---	1	196.988	---	---
Santana	3	556.965	1	49.474	2	469.750	2	186.800
Serra do Navio	1	55.500	---	---	---	---	---	---
Tartarugalzinho	---	---	1	170.070	---	---	3	359.59
Vitória do Jari	---	---	2	121.858	---	---	---	---
Total	47	7.290.014	14	1.218.397,80	10	1.715.978	13	1.242.220

Fonte: SDR (2020). Pesquisa de Campo, 2020.

Na Safra 2013/2014, o PROTAF investiu R\$ 7.290.014, e para a safra 2021/2022, o previsto para investimento no PPI alcançou um montante de R\$ 8.500.000, representando um aumento de R\$ 1.209.986 em valores absolutos (16,60%) (GEA/SDR, 2021). Deve-se considerar que o valor total representa uma previsão de investimento o qual poderá ser acessado (ou não) por associações ou cooperativas da agricultura familiar.

Como destacado na Tabela 3, apesar da importância da disponibilidade e execução financeira do FRAP, não foi possível identificar o total de agricultores beneficiados, se houve expansão da área plantada, aumento de produtividade e de locais de comercialização da produção agrícola dos municípios de Macapá e Santana. Um indicador que atesta a insuficiência do nível de investimentos é representado pelo número de projetos contratados: 47 no PROTAF, 14 no PROEXTRATIVISMO e 10 no PROPESCA (Safrá 2013/2014); e 13 no PPI (Safrá 2016/2017). Logo, os dados revelam a escassez de recursos e o baixo alcance dos projetos.

Para a Safrá 2021/2022, o número de projetos previsto é de 1.120, por meio de um investimento total de R\$ 8.500.000 milhões, segundo o Edital de Chamamento Público n. 001/2021. A distribuição do atendimento aos grupos de atividades definiu como prioritários para esse atendimento: a) 720 produtores de mandioca; b) 80 fruticultores; c) 60 horticultores; d) 220 extrativistas de açáí; e) 20 piscicultores; e f) 20 camaroeiros (GEA/SDR, 2021). O atendimento a essa meta ainda é um quantitativo incerto de ser alcançado, pois depende da verificação da inadimplência de associações e cooperativas com prestação de contas de safras anteriores, o que envolve a burocracia de documentação, entre outros fatores.

A síntese de financiamentos de políticas agrícolas no Amapá aponta pouco investimento em número de projetos executados (Tabela 3). Para os anos 2015, 2018, 2019 e 2020 não foram identificados financiamentos da safrá agrícola com recursos do FRAP. É possível inferir que ao longo de anos persiste uma fragilidade institucional da política agrícola no estado do Amapá, sendo relegada a exercer um papel secundário na atividade econômica estadual.

No aspecto normativo, a pesquisa identificou que a única legislação a tratar de maneira mais abrangente a política agrária, fundiária, agrícola e extrativista vegetal para o estado do Amapá é a lei n. 0051 (de 28 de dezembro de 1992), de autoria do poder executivo e ainda em vigência, com praticamente poucos dispositivos em execução.

Ademais, uma condição fundamental para participação do produtor na comercialização do PNAE é possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física ativa de produtor individual, caso esteja organizado em grupos informais; ou a DAP jurídica ativa, quando vinculado a organizações formais como associações ou cooperativas (BRASIL, 2016). A DAP física identifica o produtor individual e sua família, e a DAP jurídica é o instrumento que identifica as formas associativas dos agricultores, e nesse caso, contém a relação completa

de cada associado ou cooperado vinculado, com seus respectivos números de DAP física ativa (BRASIL, 2016, 2021)⁵³.

Em pesquisa na base de dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronaf (SMAP/MAPA, 2020),⁵⁴ realizada no mês de agosto de 2020, foi possível identificar a habilitação por DAP jurídica de 34 entidades cadastradas nos municípios estudados. Em Macapá, de 21 entidades cadastradas, treze (13) estavam ativas; em Santana, de 11 entidades cadastradas, apenas três (3) assim estavam⁵⁵. Portanto, as DAP jurídicas ativas totalizavam 16 organizações coletivas atendendo a esse requisito com possibilidades de comercializar produtos agrícolas em editais de compras do PNAE. Em Macapá, estão localizadas 10 (dez) associações e 3 (três) cooperativas; em Santana, estão 2 (duas) associações e 1 (uma) cooperativa (Tabela 4).

Tabela 4 – Entidades com DAP jurídica da agricultura familiar

N	Entidades da Agricultura Familiar	N.º da DAP	Validade	Associados com DAP	Associados sem DAP	Total dos Associados
1	Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas do Bailique	SDW277250750 0011806191232	18/06/2021	50	21	71
2	Associação dos agricultores Familiares e Aquicultores do Polo Hortifrutigranjeiro	SDW179584270 0012706181021	27/06/2021	12	8	20
3	Associação de Moradores e Agricultores Familiares da Com. Rio Bacaba.	SDW189849770 0011607200404	16/07/2022	72	4	76
4	Associação de Moradores e Agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira	SDW039634420 0011112190909	11/12/2021	35	7	42
5	Associação Agroextrativista da Comunidade da Nossa S. S. da Conceição	SDW086854730 0012008190345	20/08/2021	65	17	82
6	Cooperativa de Alimentos da Biodiversidade do Amapá	SDW107259240 0012905191032	29/05/2021	88	22	110
7	Associação das Famílias	SDW230885940	06/06/2021	11	9	20

⁵³ Portaria SAF/MAPA n. 121/2021, prorroga a vigência da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (DAP), devido ao estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, do Congresso Nacional, decorrente da pandemia da Covid-19 causada pelo Coronavírus (BRASIL, 2021).

⁵⁴ Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>.

⁵⁵ Os documentos foram emitidos por entidades credenciadas: Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (Rurap), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Instituto Estadual de Florestas do Amapá (IEF), Ministério da Pesca e Aquicultura. As principais razões de suspensão da DAP são: a) a última DAP cadastrada do CNPJ encontra-se expirada; b) DAP bloqueada por não apresentar em sua composição societária mais da metade de agricultores familiares com DAP Ativa (50% + 1).

N	Entidades da Agricultura Familiar	N.º da DAP	Validade	Associados com DAP	Associados sem DAP	Total dos Associados
	da Escola Família Agrícola da Região do Pacuí.	0010603191026				
8	Assoc. de Mor. e Prod. Rurais Remanescente do Quilombo C. do Maruanum.	SDW186690210 0011705180435	17/05/2021	16	7	23
9	Cooperativa Mista Agropecuária Amapaense	SDW149854450 0011906200418	19/06/2022	66	16	82
10	Associação dos moradores da comunidade do Anauerapucu	SDW031872800 0010502201007	05/02/2022	65	48	113
11	Associação dos Produtores Agroextrativistas da Ilha do Franco	SDW131323810 0011102200756	11/02/2022	127	39	166
12	Associação dos Produtores do Ipixuna Miranda	SDW011854680 0012711190255	27/11/2021	91	0	91
13	Associação dos Agricultores da Vila do Valdemar	SDW105976160 0010310190505	03/10/2021	22	4	26
TOTAL DE DAP MACAPÁ				720	202	922
1	Associação Quilombola dos Remanescentes do Alto Pirativa.	SDW176613960 0010106181144	01/06/2021	20	14	34
2	Associação dos Produtores Rurais do Maçaranduba II	SDW050776240 0010907200408	09/07/2022	41	5	46
3	Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas da Ilha de Santana.	SDW295148180 0011807190230	18/07/2021	18	8	26
TOTAL DE DAP's SANTANA				79	27	106
TOTAL MACAPÁ e SANTANA				799	229	1.028

Fonte: SMAP/MAPA, 2020. Elaboração do autor, 2020.

Como detalhado na Tabela 4, nos municípios de Macapá e Santana, o total de associados com DAP ativas reconhecidas pelo MAPA é de 799 associados, sendo que em Macapá são 720, correspondendo a 90,11%; e em Santana, são 79, correspondendo a 9,89%. Os associados sem DAP totalizaram 229, distribuídos no município de Macapá, com 202 associados, correspondendo a 88,21%, e de Santana, com 27 associados, correspondendo a 11,79%. O total de associados alcança 1.028, sendo 922 (89,69%) em Macapá e 106 (10,31%) em Santana. Portanto, diversas entidades associativas coletivas possuíam DAP ativa e poderiam comercializar com escolas da rede estadual por meio do PNAE.

No mais, os estudos e pesquisas sobre a realidade produtiva ou de comercialização da produção agrícola do Amapá ainda são poucos e até insuficientes quando se trata de investigações mais profundas sobre o volume produzido para abastecimento do mercado de consumo interno; em particular, o quantitativo produzido para comercialização com os mercados institucionais, como o PNAE.

Sobre o assunto, destacam-se as análises de Marini (2015), que elabora uma contextualização das principais produções agrícolas nas unidades de produção familiar no Estado do Amapá, bem como de Segovia (2011), que estuda a relação entre a agricultura familiar periurbana diante da urbanização do estado do Amapá e de Pedraza (2018), que analisa a possibilidade de concessão de certificação orgânica para hortaliças comercializadas nas feiras de agricultura familiar, investigando se o consumidor estaria disposto a pagar a mais pelo produto.

De acordo com a SDR (2017), a produção de hortaliças e verduras estaria concentrada nas regiões periurbanas de Macapá e Santana onde estão as unidades de produção familiar de 725 agricultores, formando as seguintes regiões: Polo e o Minipólo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha; Comunidade do Km-09 da Rodovia AP-020; Comunidade Hortifrutigranjeira de Vila do Trem e Comunidade do Coração (distrito de Macapá). Nessas regiões, os lotes possuem tamanho igual ou inferior a 1ha, onde são cultivadas diversas hortaliças para atender ao consumo das famílias e o excedente é comercializado nas feiras do município. Apesar do atendimento em serviços de Ater (realizado pelo RURAP/SDR), os sistemas de produção são de baixo nível tecnológico (PEDRAZA, 2018).

Em outras regiões do Amapá prevalecem às culturas da lavoura temporária e da lavoura permanente. Sobre isso, em estudo dos principais cultivos agrícolas, Marini (2015, p. 10) destaca que “prevalecem às culturas anuais centradas em produtos como o arroz, feijão-caupi, milho, e em particular, a mandiocultura. O objetivo prioritário é garantir o consumo da família, sendo que o excedente é direcionado à comercialização”⁵⁶.

Portanto, os indicadores demonstram duas situações: a) existem associações e cooperativas ativas que podem fornecer produtos agrícolas para o PNAE; b) o número de agricultores nessas organizações é representativo para garantia de contratos que possam ser firmados entre a secretaria de educação e as organizações coletivas.

⁵⁶ Geralmente, estas culturas são implantadas em sistema de derrubada e queima, aproveitando a fertilidade natural do solo durante um período de dois a três anos. A carência de mão de obra, a comercialização e o armazenamento deficientes são os fatores que mais contribuem para a elevação dos custos de produção e a obtenção de produtividades reduzidas (MARINI, 2015).

3.1.2 Análise das Chamadas Públicas do PNAE

Nesta etapa os dados são considerados para análise das chamadas públicas do PNAE Amapá nas aquisições de produtos diante da capacidade de oferta dos agricultores familiares. Essas chamadas públicas passam por diferentes dificuldades na execução dos recursos de compras do mínimo obrigatório de produtos da agricultura familiar. Ao seguir o modelo de execução descentralizada dos recursos para 396 caixas escolares (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ), conforme dados do ano de 2018 (SEED, 2018), a pesquisa verificou indícios de diversas problemáticas na realização das compras. Após receber as transferências do FNDE, os recursos para execução financeira do PNAE são transferidos à SEED para realizar as operações das compras via caixas escolares (Unidades Executoras – UEx.) em conta específica de cada escola, que passam a assumir o processo das operações de aquisição dos produtos agrícolas. A execução operacional plena de chamadas públicas também precisa atender às seguintes condições:

- a) Recursos Disponíveis: a execução do plano de compras de produtos deve ser compatível com os valores transferidos pela secretaria de educação para o caixa escolar;
- b) Cardápio Escolar Nutricional: orientado por uma lista de produtos elaborada no Núcleo de Alimentação Escolar - NAE/SEED e aprovada no Conselho de Alimentação Escolar do Amapá (CAE/AP);
- c) Prestação de Contas: exigência de nota fiscal e documentos dos fornecedores comprovando a aquisição de produtos para serem anexados no relatório anual da prestação de contas.

De 2011 a 2015, a pesquisa identificou que houve maior ocorrência das operações de compras da alimentação escolar pelo PNAE Amapá por meio da gestão descentralizada. No entanto, os registros sobre valores de prestação de contas e o percentual anual de execução alcançado pela SEED na implementação do PNAE demonstram valores abaixo do percentual mínimo de 30% das aquisições, conforme é possível verificar na Tabela 5.

Tabela 5 – Execução descentralizada de compra direta

Ano	Forma de Execução	Fornecedor (es)	Valor de Aquisição (R\$)	% Execução
DESCENTRALIZADA		A gestão financeira da merenda escolar é descentralizada, as unidades escolares recebem os repasses e são responsáveis pelas aquisições dos gêneros alimentícios de acordo com os cardápios elaborados pelo Núcleo de Alimentação Escolar da Secretaria de Estado da Educação (SEED, 2018). A pulverização das compras por caixa escolar dificulta a identificação de fornecedores.		
2011	Caixas escolares		0,00	0,00%
2012	Caixas escolares		0,00	0,00%
2013	Caixas escolares		166.564,32	1,2%
2014	Caixas escolares		251.369,20	2,3
2015	Caixas escolares		30.575,30	0,27%

Fonte: Elaboração do autor (2019), com base em pesquisa de campo e FNDE/PNAE/MEC (SEED, 2019).

Como demonstrado na Tabela 5, as compras na gestão descentralizada dos recursos por caixas escolares não alcançaram em nenhum ano do período de 2011 a 2015 o percentual mínimo de 30%, mesmo com a previsão normativa de dispensa de licitação para contemplar fornecedores do mercado local (Resolução FNDE n. 26/2013, §1º do art. 24, orientação da CF/88, artigo 37).

Dessa maneira, a partir do ano 2016, a realização das chamadas públicas do PNAE segue um modelo centralizado, dado o aumento e a persistência de inadimplência na prestação de contas dos recursos repassados aos caixas escolares, indicando uma das dificuldades da gestão descentralizada. A título de conhecimento, não foram encontrados documentos, dados técnicos, ou informações de outra natureza, como depoimentos, tratando dos motivos ou critérios oficiais para adoção do modelo centralizado ou descentralizado.

A pesquisa obteve informações em documentação apresentada em relatório de prestação de contas pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) da SEED (2019), ao divulgar operações de compras via editais de chamada pública n. 002/2016 e chamada pública n. 018/2016, prevendo um total de R\$ 756.961,74 para aquisição de produtos agrícolas. No entanto, não foram encontrados registros de pagamento dos fornecedores, confirmando a execução parcial ou o valor total previsto.

A saber, as organizações coletivas homologadas nesses editais como fornecedores foram a Associação de Moradores e Agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira (AMACREP), com R\$ 275.255,96; a Cooperativa Mista Agropecuária Amapaense (COMAGRO), com previsão de atendimento de 35 escolas e um valor de R\$ 225.380,50 homologado. No edital de chamada pública n. 002/2016, o prazo de entrega foi de cinco meses, estimando um atendimento de 16.025 alunos da rede pública, com venda mensal de R\$ 37.026,48, totalizando R\$ 185.132,49 ao ano, conforme se demonstra na Tabela 6.

Tabela 6 – Execução centralizada de chamadas públicas por fornecedor

Ano	Forma Execução	Fornecedor (es)	Valor (R\$) ⁵⁷	% Executado
CENTRALIZADA				
2016	Chamada pública n. 002/16/SEED-AP	- Cooperativa Mista Agropecuária Amapaense – COMAGRO [R\$ 225.380,50]	185.132,49	2,60%
		- Agricultores Individuais (CPF): participaram 06 (seis) [R\$ 256.325,28]	S/I	
	Chamada pública n. 018/16-SEED-AP	Associação de Moradores e Agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira (AMECRAP) [R\$ 275.255,96]	S/I	
	TOTAL	R\$ 756.961,74		
	Chamada pública n. 08/16-SEED-AP	Associação dos Agricultores Familiares e Aquicultores do Polo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha (AQUIPOLO) [R\$ 14.405,00]	S/I	
Cooperativa Agroextrativista do Vale do Anauerapucu (COOPANA) [R\$ 66.242,50]		S/I	S/I	
	TOTAL	R\$ 80.647,50		
2017	Caixas escolares	Unidades escolares recebem os repasses e são responsáveis pelas aquisições dos gêneros alimentícios de acordo com os cardápios elaboração pelo NAE/SEED-AP (SEED, 2018, p. 54)	14.368,22	1,3%
	Caixas escolares		S/I	S/I
	TOTAL	R\$ 14.368,22		
2018	Chamada pública n. 01/18 (Santana)	- Sem identificação de fornecedor. Mesmo assim foram adquiridos 13 itens - hortifrúti e hortaliças (a confirmar).	134.187,72	S/I
	TOTAL	R\$ 134.187,72		
2019	Chamada pública PNAE N. 004/2019-SEED-AP	Associação de Moradores e Agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira (AMACREP)	435.651,48	S/I
	Chamada pública PNAE N. 006/2019-SEED-AP		194.745,36	S/I
	TOTAL	R\$ 630.396,84		
	Chamada pública PNAE N. 003/2019-SEED-AP	Cooperativa Mista Agropecuária Amapaense (COMAGRO)	505.929,00	S/I
	Chamada pública PNAE N. 005/2019-SEED-AP		445.751,04	S/I
	Chamada pública PNAE N. 006/2019-SEED-AP		211.104,12	S/I
	TOTAL	R\$ 1.162.784,16		

Fonte: SEED (2019). Pesquisa de campo. S/I: sem identificação. Elaboração do autor, 2020.

* Nas chamadas públicas n. 002/16 e 018/16 participaram 06 produtores individuais (CPF) que venderam R\$ 256.325,28. As chamadas públicas de 2019 foram publicadas no Diário Oficial do Estado n. 7087, Seção 02, 20/01/2020; DOE, n. 7.075 Seção 02. A Chamada pública n. 06/2019 totalizou R\$ 405.849,48 mil, dividida entre a AMACREP com R\$ 194.745,36 mil e a COMAGRO com R\$ 211.104,12 mil.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.fnpe.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>.

Em 2016, os dados consolidados do FNDE (prestação de contas – Dados da Agricultura Familiar) atestam que apenas R\$ 148.187,83 (2,60%) foram efetivamente utilizados em aquisições de produtos agrícolas, de um total de R\$ 5.704.754,15 em transferências, para o custeio total da alimentação escolar do PNAE Amapá. Os dados consolidados pelo FNDE são discordantes daqueles apresentados pela SEED, quando informa que a COMAGRO comercializou R\$ 185.132,49 naquele ano.

Ainda em 2016, o Relatório de Monitoramento (PNAE n° 46/2017) realizado pelo FNDE indicava que a previsão da chamada pública n. 08/2016, totalizou R\$ 80.647,50 e destinou-se a atender a 25 escolas. As organizações de fornecedores homologadas foram a COOPANA, com o valor de R\$ 66.242,50 e a AQUIPOLO, com R\$ 14.405,00.⁵⁸ Nessa ação, o FNDE (2017, p. 11) não encontrou “registros de comprovação de pagamento para a cooperativa COOPANA e associação AQUIPOLO. Além disso, a SEED/AP não soube informar o percentual de aquisições na agricultura familiar em 2016 e 2017”.

Para o ano 2017 não foram encontrados registros de elaboração centralizada de chamadas públicas, apenas evidências de transferências para os caixas escolares, com operações no valor de R\$ 14.368,22, correspondendo a 1,3% de aquisições de produtos da agricultura familiar.

Em 2018, a chamada pública n. 01/2018, para atender a rede escolar do município de Santana, previa um total de R\$ 134.187,72. Entretanto, não foram encontrados registros de aquisição de itens alimentícios como hortifrúti e hortaliças. Também, não foram identificados comprovantes de realização de pagamento.

Em 2019, a SEED publicou quatro chamadas públicas (n. 003, 004, 005 e 006), para aquisição de produtos da agricultura familiar destinadas a atender a 26 escolas da área urbana do município de Macapá por meio dos Núcleos de Alimentação Escolar (NAE's) 01, 02, 03 e 04. Os produtos seriam destinados a atender as escolas por um período de 12 meses, contemplando 19.767 alunos. As entidades coletivas de agricultores familiares homologadas⁵⁹ foram: AMACREP, com um valor total de R\$ 630.396,84 (42 agricultores associados) e a COMAGRO, com um valor total de R\$ 1.162.784,16 (125 associados). O volume de recursos previstos nos quatro editais para aquisição de produtos da agricultura familiar foi de R\$ 1.793.181,00.

⁵⁸ Chamada pública n. 02/2016 (NAE's 04, 05, 06). Anexo do Processo 164.129796/2016 (590 fls.), Gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (análise por amostra da Chamada pública n. 08, referente ao NAE n. 16, 17, 18,19) realizada na Escola Estadual Ester da Silva Virgolino, para 19 Escolas Estaduais, em 02 set. 2016.

⁵⁹ Publicação no Diário Oficial do Estado do Amapá (DOE n. 7087/2019 – Seção 02; DOE n. 7075/2019 – Seção 02 de 20 jan. 2020).

Em uma concepção *top-down*, onde as decisões de um poder central são orientadas para execução de maneira verticalizada, o processo de compras de produtos por meio de chamadas públicas para o PNAE Amapá indica que a SEED como unidade executora possui atribuições como:

- a) regulamentar: reconhecer o poder coercitivo da política pública, de maneira a promover o cumprimento das leis e das resoluções do programa;
- b) normatizar: assumir o cumprimento das obrigações legais das compras;
- c) conhecer (cognição): vincular-se às condições culturais, ou seja, promover adequações do processo de aquisição a realidade local.

Os elementos acima relacionados marcam a teoria institucional corroborando as argumentações de Scott (1995) em que o autor evidencia que esses elementos não se relacionam a maneira como a política pública se desenvolve, mas sobre como a instituição trabalha, e o que acontece dentro dela com relação à implementação da política pública.

A teoria institucional contribui para demonstrar que na condução das compras por edital de chamada pública no PNAE Amapá, assim como a instituição SEED pode ser receptiva aos esforços para mudança de suas práticas (execução descentralizada para centralizada), ela pode ao mesmo tempo, não contribuir para uma efetiva implementação da política.

Para Scott (2007), a perspectiva institucional dedica sua atenção a diferentes temáticas, onde as estruturas e rotinas organizacionais são reflexos ou decorrências de normas institucionalizadas localmente, o que remete a questões ligadas à legitimidade e à própria concepção do ambiente organizacional, ampliando o conceito de ambiente ao envolver elementos técnicos e institucionais; se contrapondo à visão funcional e instrumental de noção de racionalidade nas abordagens tradicionais; e passando a prevalecer uma concepção relacional onde os atores compartilham estruturas sociais comuns.

A concepção relacional ainda não está enraizada na concepção ou adequação de políticas públicas. Ainda no ano 2020, para assegurar a continuidade no objetivo da segurança nutricional previsto no PNAE, o FNDE editou a cartilha “Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do Coronavírus (Covid-19)” (FNDE, 2020).

Por meio do Kit Merenda em Casa, o governo do Estado do Amapá seguiu a recomendação nacional apresentada pelo FNDE para a manutenção das atividades do PNAE. Na aquisição de produtos da agricultura familiar, a orientação foi pela realização de chamadas públicas de maneira remota (não presencial). Mesmo havendo a habilitação da associação

AMACREP e da COMAGRO nas chamadas públicas de 2019, não foram encontrados registros de contratação de fornecimento de produtos agrícolas na composição da cesta do Kit Merenda em Casa.

Durante o primeiro e segundo semestres do ano de 2020, não foram identificadas assinaturas dos contratos de fornecimento com a AMACREP e COMAGRO, e sem justificativa oficial por parte da SEED. A partir de março de 2020, a pandemia de Coronavírus (Covid-19) afetou o Brasil e o Amapá. Assim, os governos estaduais e municipais adotaram medidas de calamidade pública quanto à restrição de circulação de pessoas⁶⁰ e posteriormente o fechamento de escolas e demais instituições públicas e privadas (*lockdown*).

As evidências de descontinuidade na implementação do PNAE Amapá, se adequam à análise de Secchi (2010, p. 46), em que “o modelo *top-down* é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão sobre a política e sua implementação, sendo esta última considerada como o esforço administrativo de executar o que está formulado”. O autor aponta que, nessa perspectiva, a baixa implementação é culpa dos agentes que a executaram, e não de falhas na formulação.

Para Silva e Melo (2000, p. 5) uma política pública se realiza como consequência natural “estabelecida na formulação, para que a implementação seja direcionada à execução das atividades previstas, onde atividades governamentais são expressas em programas ou projetos de intervenção e a implementação ocorre de maneira *top-down*)”.

Como objetivo de manter o atendimento da alimentação escolar no período de pandemia, a partir de abril de 2020, o governo do Amapá organizou uma ação de atendimento aos alunos de escolas da rede estadual, chamada “Kit Merenda em Casa”, elaborado pelo NAE da SEED, contendo onze produtos alimentícios: arroz (2 kg); feijão (1 kg); óleo de soja (900 ml); açúcar (1 kg); macarrão (500 g); leite em pó (400 g); bolacha salgada (400 g); biscoito doce (400 g); flocos de milho (500 g); sardinha (4 latas de 125 g cada) e farinha de tapioca (500 g). Os produtos foram organizados em forma de “cestas” e até abril de 2021 totalizaram 920 toneladas para o atendimento de 115 mil famílias de estudantes da rede

⁶⁰ Resolução das instâncias federais: Mensagem nº. 93, de 18 de março de 2020, ao Congresso Nacional, reconhecendo a emergência do surto da Covid-19 (Novo Coronavírus) como calamidade pública nacional. A Câmara dos Deputados, em 18 de março de 2020, e o Senado Federal, em 20 de março de 2020, reconheceram a existência de calamidade pública para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2020.

- Resoluções do governo estadual: Governo do Estado do Amapá, através do Decreto n. 1377 DE 17/03/2020 (D.O.E/AP, 17/03/2020) dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amapá. Decreto Estadual n. 1.413, de 19 de março de 2020, declara estado de calamidade pública, para os fins do art.65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 (novo Coronavírus), e suas repercussões nas finanças públicas do Estado do Amapá, e dá outras providências.

- Resolução do governo municipal: Em razão do Decreto Municipal n. 1.711, de 23 de março de 2020, que declara Estado de Calamidade Pública no âmbito do Município de Macapá, reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, através do Decreto Legislativo n. 0968, de 27 de março de 2020.

estadual (AMAPÁ/GEA, 2021). Salienta-se que existem situações que precisam ser consideradas em relação ao Kit Merenda em Casa:

- a) a maior parte dos itens da cesta Kit Merenda é industrializada, sendo que o que mais se aproxima de derivado de produto agrícola é a farinha de tapioca;
- b) a afirmação, por meio do NAE/SEED, de que os onze produtos garantem uma alimentação balanceada;
- c) o volume de R\$ 7,2 milhões em recursos para aquisição dos onze produtos do Kit Merenda⁶¹ em abril de 2021.

Importante mencionar, ainda, a Lei n. 13.987/2020 (Resolução n. 2, de 9 de abril de 2020) que alterou a Lei n. 11.947/2009 e definiu as regras para a execução do PNAE no período de calamidade pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19). Nessa situação, o FNDE (2020) recomendou a estados e municípios a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos recebidos na conta do PNAE. Os responsáveis pelo recebimento foram os pais ou responsáveis dos alunos⁶² e as entregas deveriam ser acompanhadas pelo Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Amapá (CAE/AP).

Os recursos utilizados para aquisição de produtos da cesta Kit Merenda, durante a situação de calamidade pública sanitária provocada pelo Coronavírus (Covid-19), contradizem os argumentos governamentais sobre a baixa (ou nenhuma) capacidade de contrapartida financeira governamental para custeio do PNAE Amapá. O próprio governo evidencia que o investimento realizado entre abril de 2020 e abril de 2021 com o Kit Merenda em Casa alcançou R\$ 61,4 milhões, advindos do tesouro estadual⁶³. Portanto, evidencia-se a disponibilidade de recursos próprios para:

- a) garantia da contrapartida financeira aos recursos transferidos pelo governo federal no custeio do PNAE Amapá. Ou seja, com recursos complementares, seria possível ampliar a cobertura da alimentação escolar para todas as escolas da rede estadual de Macapá, Santana e demais municípios;

⁶¹ A criação do Kit Merenda em Casa foi analisada juridicamente pela Procuradoria de Assessoramento (PAS/SEED-AP-AP/PGE), por meio do parecer jurídico n. 030/2020, como orientação legal para elaboração de Decreto pelo governo estadual.

⁶² Os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD Covid-19) publicados pelo IBGE (2021) revelaram que em maio de 2020 no estado do Amapá, de 286 mil trabalhadores, cerca de 117 mil estavam afastados do trabalho, e desses, 64 mil estavam sem remuneração (22,5% da população), maior proporção entre todos os estados brasileiros. Ainda no mês de realização da pesquisa, 41,5% da população ocupada (70 mil pessoas) trabalharam menos do que a sua jornada habitual, enquanto cerca de 8 mil pessoas trabalharam acima da média habitual. A média semanal de horas efetivamente trabalhadas (17,9h) no Amapá ficou abaixo da média habitual (37,5h). Foi observado também a redução no rendimento efetivo, que ficou em R\$ 1.342 (20,4%), abaixo do rendimento habitual de R\$ 1.685 (IBGE, 2021).

⁶³ Portal do governo do Amapá: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1604/governo-do-amapa-retoma-distribuicao-do-kit-merenda-em-casa>. Acesso em: 10 jun. 2021.

- b) e assinatura e cumprimento dos contratos de fornecimento de produtos da agricultura familiar seguindo os editais de chamada pública do PNAE 2019.

O aporte de recursos próprios das entidades executoras estaduais ou municipais é uma condição prevista na Lei n. 11.947/2009, art. 22, que estabelece as transferências de valores do FNDE como “suplementares” e não como valor principal no custeio do PNAE. Na pesquisa de campo foi identificado que em paralelo ao processo de compra de kits com recurso do tesouro estadual, segundo as declarações do gestor, “havia disponível um montante de R\$ 1.899.326,01, transferidos pelo FNDE para as contas de custeio do PNAE, em 2020” (Gestor 3 PNAE/SEED). Esses recursos poderiam ser totalmente aplicados na compra de produtos da agricultura familiar.

Dessa forma, o volume de recursos do Kit Merenda indica que as dificuldades na execução do PNAE podem ser de outra natureza, não se restringindo à insuficiência financeira para custeio complementar com recursos próprios de investimentos no programa. Aliás, os recursos aplicados na aquisição de produtos do Kit Merenda superam várias vezes qualquer valor anual de transferências do FNDE para o PNAE. Portanto, há indícios de disponibilidade de recursos no orçamento público do governo do Amapá, passível de servir como contrapartida financeira para custeio de produtos agrícolas da alimentação escolar. Entretanto, permanecem em aberto maiores esclarecimentos da SEED sobre o porquê da falta de aporte regular ao PNAE e dos recorrentes problemas de inadimplência das escolas.

Um maior aporte de recursos permitiria ampliar a variedade de produtos agrícolas para a alimentação escolar custeada pelo PNAE. Por meio dos editais de chamadas públicas analisados nesta pesquisa foi possível verificar as restrições na lista de produtos agrícolas demandados no PNAE. Para melhor apresentação, os gêneros alimentícios foram organizados por grupo de atividades em horticultura, lavoura permanente, lavoura temporária e agroindústria rural. Essa forma de apresentação justifica-se por melhor classificar os produtos e permitir visualizar os produtos no âmbito do grupo e de cada edital. Os seguintes critérios foram tomados como base para análise dos editais de chamada pública n. 02/2016, n. 018/2016 e n. 04/2019: a variedade total de produtos (dez itens); a lista de produtos de cada edital com pouca variedade; e quantidade prevista a ser adquirida.

Salienta-se que a quantidade total de produtos para os três editais analisados é de treze itens, distribuindo-se entre dez itens nas chamadas públicas n. 02/2016 e n. 018/2016 e onze na chamada pública n. 04/2019; e neste último edital demonstram evolução na quantidade total demandada entre 2016 e 2019 (Tabela 7).

Tabela 7 – Itens de compras nos editais de chamadas públicas

Grupos de Atividade	Gêneros alimentícios	Edital de chamada pública		
		Quant. Total N. 02/2016	Quant. Total N. 018/2016	Quant. Total N. 04/2019
Horticultura	Alface (kg.)	0,00	0,00	3.669,60
	Cebolinha/Coentro (cheiro-verde) (kg.)	127,52	1.255,40	480,36
	Chicória (kg.)	88,02	141,71	0,00
	Couve (kg.)	384,05	1.927,92	2.110,75
	Feijão-verde (kg.)	45,78	16,48	0,00
	Total em Kg	645,36	3.341,51	6.260,71
Lavoura Permanente	Limão (Kg)	490	540	2.220
	Banana-prata (Kg)	613	785	14.448
	Mamão (Kg)	0	0	11328
	Total em Kg	1.103	1.325	27.996
Lavoura Temporária	Jerimum (Kg)	1.634	1.795	7.344
	Melancia (Kg)	2.448	2.685	14.472
	Macaxeira (Kg)	0	0	8436
	Total em Kg	4.082	4.480	30.252
Agroindústria Rural	Farinha de mandioca (Kg)	490	540	12.768
	Farinha de tapioca (goma ou tapioca) (Kg)	1.308	1.435	33.828
	Total em Kg	1.798	1.975	46.596
	TOTAL GERAL	7.628	11.122	111.105

Fonte: SEED (2019). Pesquisa de campo, 2020. Elaboração do autor (2020).

Conforme é possível verificar na Tabela 7, o valor total geral dos grupos de atividades de cada chamada pública representa o somatório dos produtos, medidos em quilos (Total em kg), da horticultura, lavoura permanente, lavoura temporária e agroindústria rural. No caso dos produtos da horticultura, houve a conversão⁶⁴ de maçãs para quilograma (kg) de forma a uniformizar com os produtos dos demais grupos de atividade, apurados em quilos.

A lista de aquisição dos editais apresentadas na Tabela 7 indica uma expansão na previsão de aquisição, em que o grupo horticultura passou de 645,36 kg no edital n. 02/2016 para 6,260 toneladas no edital n. 04/2019. No grupo de produtos da lavoura permanente, houve avanço de 1,10 toneladas para 27,9 toneladas no edital n. 04/2019. No grupo lavoura temporária, houve um avanço de 4,0 toneladas para 30,2 toneladas, e no grupo de produtos da agroindústria rural, o crescimento passou de 1,7 toneladas para 46,5 toneladas. No resultado geral, a quantidade de produtos previstos para aquisição no edital n. 02/2016, de 7,6 toneladas, avançou para 111,10 toneladas.

A partir do desmembramento dos produtos que compõem os grupos de atividades agrícolas, a sistematização dos dados do SIAGRO (SDR, 2020) indica que a produção

⁶⁴ Tabela de conversão disponível em <https://www.menucontrol.com.br/tabela-com-peso-medio-de-porcoes-hortifrutif/>. Acesso em 10 de agosto de 2020. No 'menu control' foi possível obter o peso aproximado de vegetais e frutas geralmente utilizadas na produção de alimentos.

agrícola de Macapá e Santana apresenta uma variedade de 84 produtos cultivados. O edital de chamada pública n. 02/2016 e n. 018/2016 registram um máximo de 10 (dez) produtos demandados (11,9%) e o edital de chamada pública n. 04/2019 apresenta um total de 11 (onze) itens listados para aquisição (13,09%) (Tabela 7).

A restrita lista de produtos dos editais de chamada pública contrasta com a diversidade de produtos comercializados em locais tradicionais como as feiras de bairros nos municípios de Macapá e Santana, onde são comercializados até 84 (oitenta e quatro) produtos. Esses produtos estão distribuídos entre: cereais, leguminosas e oleaginosas, com 41 (quarenta e uma) variedades; pequenos animais com 6 (seis) espécies; frutas com 20 (vinte) variedades; e produtos semi-processados com 17 (dezesete) variedades, conforme demonstrado no Quadro 19.

Quadro 19 – Comercialização de produtos agrícolas (Macapá e Santana)

Local	N.	Feiras por bairro	Tipologia (classificação)	Tipos de produto	Quant. itens
Feiras em Macapá	1	Feira do Produtor Rural no Buritizal	Cereais, leguminosas e oleaginosas.	Agrião, alface, alface americano, alface roxo, almeirão, berinjela, beterraba, brócolis, cariru, cebolinha, cheiro-verde, chicória, coentro, couve, escarola, espinafre, fava, feijão verde (descascado), feijão-verde (salada), feijão verde (vagem), itaia, jambu, jiló, maxixe, pepino, pimenta tempero (verde), pimentão, quiabo, rabanete, repolho, rúcula e salsa.	41
	2	Feira do Produtor Rural no Jardim Felicidade	(Verduras, hortaliças, legumes)	Abóbora ou Jerimum, arroz em casca, batata doce, feijão caupi, macaxeira (raiz), mandioca, milho verde, tomate, tomate cereja.	
	3	Feira Livre do Pacoval	Pequenos animais	Galinha caipira, galinha caipira (pelada), ovos, ovos (codorna), ovos (marrom), pato.	6
	4	Mercado do Pescado do Igarapé das Mulheres	Frutas	Abacaxi, banana, melancia, abacate, ameixa, caju, coco seco, coco verde, cupuaçu, goiaba, graviola, jaca da bahia, jambo, laranja, limão, mamão comum, manga comum, maracujá, pupunha in natura, tangerina.	20
Feiras em Santana	Feiras por Bairro		Produtos Semi-processados	Farinha de mandioca, farinha de tapioca, goma de tapioca (amido), macaxeira (descascada), maniva pré-cozida, polpa de abacaxi, polpa de acerola, polpa de bacuri, polpa de caju, polpa de cupuaçu, polpa de goiaba, polpa de graviola, polpa de manga, polpa de maracujá, polpa de muruci, polpa de taperebá, tucupi.	17
	1	Feira do Mercado Municipal (2ª a 6ª feira)			
	2	Feira do Produtor			
	3	Feira Livre da Avenida Santana (apenas 2ª feira)			
	4	Feira do Remédio II (apenas 6ª feira)			
TOTAL					84

Fonte: SDR, Coordenadoria de Agronegócio, 2021. Elaboração do autor, 2021.

Os resultados revelados nos dados da pesquisa comprovam que a agricultura familiar de Macapá e Santana possui uma diversidade expressiva de produção, chegando a 84 produtos. Portanto, o conjunto diversificado de produtos apresenta potencial de atendimento às demandas previstas na lista dos editais de aquisições da alimentação escolar do PNAE na rede de escolas públicas. Os mercados tradicionais das feiras livres são os principais destinos da produção agrícola e, também, em menor volume, os produtores comercializam com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esse é um aspecto fundamental observado quanto à variada disponibilidade de produtos da agricultura familiar.

Pelo lado da oferta (produção), os dados do SIAGRO (SDR, 2020) são uma importante fonte de informações sobre a capacidade produtiva comercializada por comunidades e regiões rurais de Macapá e Santana. Para identificação de dados quantitativos de produção os mais próximos possíveis da real capacidade de oferta de produtos agrícolas para o PNAE, foram organizadas estatísticas das áreas rurais de produção agrícola desses municípios.

Por meio da tabulação dos dados primários do SIAGRO em planilha Excel, foi possível sistematizar e identificar as áreas e comunidades rurais de produção localizadas em Macapá e Santana. Com essa desagregação, organizou-se um agrupamento quantitativo das informações por meio de: a) indicador anual de produção (2016 e 2019); e b) quadros com o somatório por região e comunidade. O objetivo de elaborar um quadro das regiões e comunidades agrícolas dos municípios de Macapá e Santana foi identificar se o potencial de produção presente pode atender à demanda dos editais de chamada pública do PNAE.

No município de Macapá foram identificadas 78 regiões de produção agrícola e quatro feiras livres como pontos tradicionais de comercialização. Essas regiões agrícolas estão distribuídas ao longo da rodovia estadual AP-70, da seguinte maneira: 38 regiões agrícolas entre Macapá e Pacuí; 12 entre Macapá e Pedreira; 25 entre Macapá e Jari; e 3 no entorno da BR-156 (Tabela 8).

Na demonstração da produção de cada comunidade, foram agrupadas as regiões agrícolas com o total individual e o total acumulado. No caso da Macapá-Pacuí (38) a produção total foi de 103,01 toneladas em 2016, passando para 96,93 toneladas em 2019. Na região de Macapá-Pacuí a produção acumulada foi de 1.637,85 toneladas em 2016, passando para 1.098,16 toneladas em 2019. Na região de Macapá-BR156 a produção total foi de 1,88 toneladas em 2016, e de 0,347Kg em 2019. Na região de Macapá-Pedreira a produção 124,491 toneladas em 2016 e de 78,649 toneladas em 2019 (Tabela 8)

Tabela 8 – Comunidades de produção agrícola em Macapá

Nº	Regiões Agrícolas	2016	2019	Nº.	Regiões agrícolas	2016	2019
		Produção /ton.	Produção /ton.			Produção /ton.	Produção /ton.
	Macapá-Jari				Macapá – Pacuí		
1	Ramal do Limão	X	0,2	1	Tracajatuba	87,887	55,772
2	São Raimundo	1,868	11	2	Ramal São Raimundo	5,111	0,828
3	Ramal São Sebastião	1,014	1,447	3	Ramal São Sebastião	1,491	1,447
4	Ramal São Thiago	X	X	4	Ramal Deus Proverá	X	X
5	Ramal Santo Antônio	X	X	5	Caraobal	38,554	15,818
6	Ramal São Benedito	6,372	6,197	6	Retiro Rosa de Maio	1,223	4,159
7	Carmo do Maruanum	13,596	2,307	7	Dois Irmãos	12,103	11,097
8	Santa Luzia	7,675	1,712	8	Ramal Bom Jesus	40,76	27,338
9	Fátima	0,538	X	9	São Tomé	70,276	25,568
10	Santo Antônio	0,147	2,087	10	Santa Luzia	24,675	X
11	São João	3,922	5,249	11	Liberdade	40,398	14,178
12	Santa Maria	0,517	2,319	12	Ramal do Jacundá	0,51	0,754
13	São Pedro	1,174	5,471	13	São Joaquim	37,368	6,48
14	Monte das Oliveiras	5,283	3,487	14	São Sebastião da Boa Vista	26,045	16,721
15	São Sebastião	45,709	28,429	15	Boa Vista	6,393	3,701
16	Pirativa	0,99	0,7	16	Garimpo do São Tomé	70,276	25,568
17	São José	1,334	5,915	17	Damáσιο	14,116	4,295
18	Torrão	1,402	0,196	18	Ramal do Armentino	10,822	19,66
19	Conceição	2,448	4,359	19	Ramal do Canuto	12,293	21,917
20	Simião	8,873	13,763	20	Salamito	15,287	10,452
22	Lago do Banha	X	X	21	Matias	0,25	1,389
	TOTAL	103,01	96,93	22	Jeremias	2,654	0,1
Nº.	Macapá-BR-156			23	Joãozinho	19,956	6,136
				24	Campina do São Benedito	88,063	74,074
1	São Pedro do Caranã	0,32	0	25	Ananazal	6,983	4,776
2	São Francisco do Ariri	1,565	0,347	26	Ramal do Darci	11,002	3,835
3	Tessalônica	X	X	27	São Francisco do Alto	32,628	29,541
	TOTAL	1,885	0,347	28	Lago do Papagaio	29,315	11,298
Nº.	Macapá – Pedreira			29	São Francisco	16,783	6,513
1	Abacate	5,13	X	30	São Benedito	81,224	43,365
2	São Benedito	0,293	6,197	31	Ramal Santo Antônio	6,937	6,043
3	Alegre	1,352	3,588	32	Catanzal	52,358	61,263
4	Lontra	99,141	29,86	33	Corre-Água	X	X
5	Projeto de Assentamento Santo Antônio	X	X	34	Vai-Quem-Quer	5,464	3,517
6	Santo Antônio	11,332	10,406	35	Ramal do Assentamento	X	X
7	São Raimundo do Paraíso	X	X	36	Ponta Grossa	732,383	574,044
8	Bonito	6,822	14,833	37	Ramal São Francisco	36,269	6,513
9	Curiaú	0,421	13,765	38	Ramal São Luiz	X	X
10	São Francisco da Casa Grande	X	X		TOTAL	1.637,85	1.098,16
11	P.A. Padre Josino	X	X				
12	Ressaca da Pedreira	X	X				
	TOTAL	124,491	78,649				

Fonte: Siagro (SDR, 2021). Elaboração do autor, 2021.

Nota: X – significa que não foi possível identificar a produção dessa comunidade.

Como constatado na Tabela 8, houve redução no acumulado da produção em todas as regiões agrícolas de Macapá. Apesar disso, os dados confirmam a capacidade produtiva das regiões agrícolas em um período de 3 (anos) onde a quantidade produzida em cada região agrícola não foi destinada para o autoconsumo, e possivelmente o excedente dos produtos agrícolas foi destinado à comercialização nas feiras de Macapá ou para outros mercados.

No município de Santana, no período entre 2016 e 2019, de 13 (treze) comunidades com agricultura familiar, 5 (cinco) registraram aumento, com taxa de crescimento positiva, e influenciaram um expressivo aumento no volume da produção total desse período, atingindo 51,25% de expansão (Tabela 9).

Tabela 9 – Comunidades de produção agrícola em Santana

Nº	Regiões agrícolas	2016	2019	% Cresc. 2019/2016
	Santana	Produção/ton.	Produção/ton.	
1	Santa Maria	0,868	2,319	167,17
2	Joaquim Nabuco	X	X	X
3	Curuçá	X	X	X
4	Furo do Maracá	X	X	X
5	Porto do Céu	X	X	X
6	São José	27,251	41,067	50,70
7	São João	2,52	0,506	-79,92
8	Foz do Pirativa	2,081	1,903	-8,55
9	Alto Pirativa	2,878	24,742	759,69
10	Cinco Chagas	3,313	19,672	493,78
11	Ilha de Santana	207,779	328,787	58,24
12	Coração	76,052	69,138	-9,09
13	Balsa do Rio Matapi	X	X	X
	TOTAL	322,742	488,134	51,25

Fonte: Siagro (SDR, 2021). Elaboração do autor, 2021.

Nota: X – significa que não foi possível identificar a produção.

Na chamada pública n. 02/2016 o total de aquisição previsto foi de 7,62 toneladas de produtos e na chamada pública n. 018/2016 foram 11,12 toneladas, quantidade que poderia ser atendida por regiões e comunidades rurais de Macapá e Santana que registraram um total de 2.189 toneladas de produção. Da mesma maneira, na chamada pública n. 04/2019, previu-se um total de 111,10 toneladas e, nesse mesmo ano, a produção agrícola atingiu um total de 1.762 toneladas (Tabela 10).

Tabela 10 – Total da produção por comunidade e produção agrícola

Município	Comunidades rurais	Anos	
		Produção/ton. 2016	Produção/ton. 2019
Macapá	Macapá-Jari	103,01	96,93
	Macapá-BR-156	1,89	0,35
	Macapá-Pedreira	124,49	78,65
	Macapá-Pacuí	1.637,85	1.098,16
	SUBTOTAL	1.867,24	1.274,09
Santana	Regiões agrícolas	322,74	488,13
	SUBTOTAL	322,74	488,13
	TOTAL	2.189,98	1.762,22

Fonte: Siagro (SDR, 2021). Elaboração do autor.

Os dados da produção por região e comunidade rural, elaborados e analisados sobre o potencial das condições de oferta agrícola de Macapá e Santana, demonstram uma capacidade de atendimento das demandas previstas nos editais de chamada pública do PNAE. Portanto, a demanda dos editais de chamadas públicas por produtos agrícolas representou 0,35% da produção agrícola de 2016, e 6,30% da produção de 2019 dos municípios de Macapá e Santana. Isso significa que seria possível atender a totalidade das compras de produtos agrícolas para a rede de escolas localizadas nesses municípios.

A pesquisa destaca a importância dos gestores da SEED e diretores de escolas em ampliar o conhecimento sobre as condições reais de oferta, associado ao estreitamento dos laços de comercialização com as comunidades agrícolas, de maneira que os editais de chamada pública possam refletir a oferta de produtos agrícolas dessas regiões, ajustados à elaboração de um planejamento de compras, observando as condições de sazonalidade e de logística para atendimento e entrega dos produtos.

Ademais, os indicadores de quantidade produzida por grupo de atividades registrados no Censo Agropecuário (IBGE, 2017) também confirmam o potencial da produção agrícola nos municípios de Macapá e Santana, em volume suficiente para atender às aquisições do PNAE, como detalhado na Tabela 11.

Tabela 11 – Produção agrícola familiar em Macapá e Santana

Grupos de Atividade	Gêneros alimentícios	Macapá			Santana		
		N. Estab.	Quant (ton.)	Venda (R\$ mil)	Nº. Estab.	Quant (ton.)	Venda (R\$ mil)
Horticultura	Alface (Kg)	168	100,60	2.053	26	8,40	231
	Cebolinha/Coentro (Cheiro-verde) (Kg)	422	28,39	6.219	65	1,08	511
	Chicória (Kg)	60	6,48	373	16	X	X
	Couve (Kg)	181	46,96	1.173	32	2,52	142
	Feijão-verde (Kg)	11	0,70	17	7	0,14	1
	SUBTOTAL	842	183,13	9.835	146	12,14	885
Lavoura Permanente	Limão (Kg)	13	43	64	11	4	11
	Banana Prata (Kg)	169	405	498	87	143	92
	Mamão (Kg)	9	9	21	4	1	1
	SUBTOTAL	191	457	583	102	148	104
Lavoura Temporária	Jerimum (Kg)	43	76	68	98	122	58
	Melancia (Kg)	97	386	380	47	89	57
	Macaxeira (Kg)	696	6301	241	259	1.686	275
	SUBTOTAL	836	6.763	689	404	1.897	390
Agroindústria Rural	Farinha de mandioca	593	2.094	7.287	198	571	1.331
	Farinha de tapioca (goma ou tapioca)	130	38	109	88	77	202
	SUBTOTAL	723	2.132	7.396	286	648	1.533
	TOTAL	2.592	9.535	18.503	938	2.705	2.912

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

Como apresentado, os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017) indicam a capacidade de oferta de produtos agrícolas para atendimento das demandas das chamadas públicas do PNAE. Em 2017, o município de Macapá alcançou a produção 9.535 toneladas e o de Santana, 2.705 toneladas, totalizando 12.240 toneladas. Essa produção seria suficiente para atender à demanda do edital n. 02/2016, que previu 7,62 toneladas, do edital n. 018/2016, 11,12 toneladas e do edital n. 04/2019, 111,10 toneladas. Portanto, a partir da sistematização e análise dos dados empíricos das comunidades rurais de Macapá e Santana foi possível confirmar a capacidade de oferta da produção agrícola em quantidade suficiente para atendimento dos editais de chamada pública do PNAE.

Além disso, outras evidências reveladas pela pesquisa demonstram que as políticas agrícolas com recursos do orçamento estadual, ao longo dos anos, destinaram pouco fomento em volume de crédito para a ampliação da produtividade agrícola. De maneira geral, ações de políticas públicas relacionadas ao PNAE sugerem: a) desconhecimento da produção agrícola por parte dos gestores da SEED e diretores de escolas da rede estadual; b) ausência de articulação dos gestores do PNAE/SEED com os diretores de escolas (próximas às regiões agrícolas de Macapá e Santana); c) falta de diálogo com a Fettagrap, de maneira que essa entidade passe a assumir um papel de protagonismo permanente na mediação da participação

dos agricultores no PNAE; d) deficiência dos serviços de Ater (RURAP); e) ausência de ações integradas com as secretarias municipais de agricultura de Macapá e Santana; f) fragilidade na articulação com os agricultores e suas organizações coletivas; e g) baixa presença das ações de monitoramento e fiscalização do CAE.

Os dados quantitativos apresentados e analisados por meio do perfil da agricultura familiar em Macapá e Santana e da análise das chamadas públicas do PNAE coadunam-se com os argumentos de Pressman e Wildavsky (1984). Para esses autores, a abordagem *top-down* permite demonstrar que ocorreria um efeito chamado “déficit de implementação”, do momento da formulação e tomada de decisão pela autoridade legislativa central até a execução da política pública. Esse efeito de “pequenos déficits” ocorreria quando uma política começa a ser transmitida no interior do sistema, partindo do topo, de um sistema federal como é o caso do PNAE/FNDE, e se transferindo para outros níveis governamentais, como é o caso da entidade executora SEED.

Para Sabatier e Mazmanian (1980, p. 544), no modelo *top-down*, os fatores que impactam o “processo de implementação podem ser enquadrados em três categorias: a) fatores que causam as dificuldades; b) variáveis não normativas que afetam a implementação; c) capacidade da legislação em estruturar a implementação”. A saber, essas categorias Essas categorias de fatores impactantes que afetam a implementação do PNAE Amapá serão analisados nessa pesquisa nas próximas seções e tópicos.

A análise da implementação pelo modelo *top-down* destaca-se relevante como método de abordagem de problemas públicos para avançar na aplicação de instrumentos analíticos, como indicado por Cline (2000, p. 553), como sendo “importante selecionar modelos que ofereçam uma abordagem mais desenvolvida ou única para a análise do processo de implementação. Ao fazer isso, esses modelos de implementações oferecem uma contribuição real para o estudo da implementação”.

Além disso, os fatores de análise apresentados por Scott (2007), Secchi (2010), Silva e Melo (2000), Sabatier e Mazmanian (1980), Pressman e Wildavsky (1984), Cline (2000), contribuem para melhor compreensão sobre situações não previsíveis na implementação de uma política pública. As análises quantitativas do perfil da agricultura familiar em Macapá e Santana e das chamadas públicas do PNAE indicam a ocorrência de discontinuidades, ações incompletas, desconhecimento das variedades agrícolas e da produção passíveis de atender as demandas dos editais de compras da SEED.

No entanto, apesar disso, as ocorrências são passíveis de controle, pois problemas de variáveis intervenientes a afetar uma política pública sempre ocorrem, e os esforços para

‘estruturar a implementação’ podem ser cruciais na resolução. De maneira geral, em políticas públicas que seguem o modelo *top-down*, seria possível reconhecer os fatores causadores das dificuldades e fatores que podem ser controlados baseados nas recomendações vindas de cima orientando as etapas a serem cumpridas para tentar controlar o processo de implementação.

3.2 A Implementação do PNAE no Amapá

O objetivo nesta seção é verificar o processo de implementação do PNAE Amapá, evidenciando o papel dos atores envolvidos e as dificuldades de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Em políticas públicas é importante evidenciar que alguns conceitos tendem a enfatizar o papel dos governos, supervalorizando os componentes normativos, técnicos, operacionais e os processos de execução (métodos), não contemplando outros elementos importantes como o jogo de interesses, as ideias, os conflitos e as correlações de forças que ocorrem durante a etapa da implementação (LOTTA, 2019).

Para Souza (2006, p. 6), “[...] essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”. O estudo da implementação do PNAE Amapá contribui para demonstrar que existem frágeis laços de interações entre os gestores públicos e outros atores políticos, com destaque para as atividades dos técnicos da (e para além da) burocracia administrativa do Estado.

Nesse estudo, desenvolvem-se três tópicos que descrevem e examinam os processos, as particularidades e os resultados do PNAE no Amapá. O primeiro tópico aborda a execução dos valores do PNAE (2011 a 2017) comparando os resultados alcançados pela Secretaria de Educação do Amapá com as Secretarias de Educação dos estados de Roraima e Acre. O segundo evidencia quem são e qual o papel exercido pelos atores atuantes no PNAE, registrando suas principais atividades. O terceiro tópico apresenta o fluxo de atividades com etapas e processos de implementação do PNAE, descrevendo a estrutura estabelecida pelo FNDE e a configuração executada pela SEED nas escolas públicas dos municípios de Macapá e Santana.

3.2.1 A execução dos valores do PNAE Amapá

Esse tópico apresenta uma contextualização do PNAE no Amapá, considerando o período de 2011 a 2017, para uma breve comparação do resultado final da execução das compras de produtos da agricultura familiar (Lei n. 11.947/2009, art. 14) do referido Estado com outros Estados da região amazônica. Na região Norte, os Estados mais populosos são Pará, Amazonas, Rondônia, Tocantins (como Amazônia Legal), com mais de um milhão de habitantes. Enquanto Amapá, Acre e Roraima se apresentam como aqueles com menos de um milhão de habitantes de acordo com o Censo Demográfico (IBGE, 2010) e as estimativas populacionais (IBGE, 2017, 2018, 2019)⁶⁵.

A saber, os dilemas da implementação de políticas públicas como o PNAE são abordados por Mazmanian e Sabatier (1983, p. 20-21), os quais argumentam que a implementação é a execução de uma decisão política básica, geralmente incorporada em um estatuto (Lei n. 11.947-2009, art. 14), mas que também pode tomar a forma de cumprimento de ordens ou decisões judiciais. As transferências do FNDE para custeio da alimentação escolar e a baixa execução do mínimo obrigatório das aquisições de produtos da agricultura são elementos que caracterizam a execução do PNAE no estado do Amapá.

As transferências de recursos do FNDE/PNAE se orientam pelo número de matrículas apurado nos resultados finais do Censo Escolar (rede estadual urbana e rural, incluindo educação especial), medido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP)⁶⁶ anualmente. Uma consulta à base de dados abertos Dataset e aos Dados da Agricultura Familiar (BRASIL, 2017) possibilitou a elaboração de um quadro de indicadores para relacionar transferências de valores anuais, valor executado na agricultura familiar e percentual de execução, número de alunos atendidos, escolas atendidas para o Acre, Roraima e Amapá, no período de 2011 a 2017.

A importante demonstração desses resultados de execução das compras de produtos agrícolas no PNAE do Amapá, Acre e Roraima visibiliza a execução do programa em um

⁶⁵ População Estimada (IBGE, 2017): População Brasil 207.660.929 milhões. Região Norte com 17.936.201 milhões (8,64%); Pará 8.366.628 milhões (4,03%); Amazonas 4.063.614 milhões (1,96%); Rondônia 1.805.788 milhão (0,87%); Tocantins 1.550.194 milhão (0,75%); Acre 829.619 mil (0,40%); Amapá 797.722 mil (0,38%); Roraima 522.636 mil (0,25%). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁶⁶ Segundo o Inep (2017), os resultados referem-se à matrícula inicial na Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio (incluindo o médio integrado e normal magistério), no Ensino Regular e na Educação de Jovens e Adultos presencial, Fundamental e Médio (incluindo a EJA integrada à educação profissional) das redes estaduais e municipais, urbanas e rurais em tempo parcial e integral e o total de matrículas nessas redes de ensino. São apresentados os resultados das matrículas da Educação Especial. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>. Acesso em: 10 fev. 2021.

contexto regional e compara os resultados desses Estados, descrevendo os quantitativos absolutos e percentuais de compras do mínimo de 30% de produtos da agricultura familiar, sistematizados a partir da base de “Dados da Agricultura Familiar”, no período 2011 a 2017 (FNDE, 2019)⁶⁷. Na Tabela 12 são apresentados o número de alunos e escolas atendidas, demonstrando que, independentemente do tamanho do alunado, os governos estaduais seguem o cumprimento das aquisições de 30% da agricultura familiar.

No período de 2011 a 2017, o Acre recebeu um total de R\$ 81.297.804,01 de transferências do FNDE/PNAE dos quais R\$ 21.837.017,96 foram aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar, com média no período de 26,86%, para atender 1.119.766 milhão de alunos. Nesse mesmo período, o governo de Roraima executou um total de R\$ 46.475.502,06, dos quais R\$ 9.262.983,01 destinaram-se a compras da agricultura. Em 2016, Roraima executou 31,85% e em 2017 as aquisições alcançaram 72,92%, com média no período de 19,93%. No Amapá, no período de referência, as transferências do FNDE/PNAE alcançaram R\$ 67.068.044,55, dos quais apenas R\$ 611.064,87 dos recursos foram destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar, com uma média no período de 0,91% (Tabela 12).

⁶⁷ Desde 2011, os “Dados da Agricultura Familiar” dispõem de resultados de execução das aquisições da agricultura familiar apurados por entidade executora (EEx.) incluindo todos os estados do país, segundo as Prefeituras Municipais e Secretarias Estaduais de Educação (Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>). Esses dados divergem do sistema “Liberação de Recursos”. Esse sistema não agrupa dados para informar sobre a quantidade de alunos atendidos pelo PNAE (Alunado por Ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Sistema PNAEWeb), mas já dispõe de dados dos anos 2019, 2020, 2021 (Clientela atendida pelo PNAE – Censo Escolar). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>. Acesso em: 10 fev. 2021.

Tabela 12 – Valores da Agricultura Familiar no PNAE

Secretaria de Educação do Acre					
Anos	Transferência FNDE (R\$)	Agricultura Familiar (R\$)	30%	Alunos Atendidos	Escolas Atendidas
2011	10.069.680,00	0,0	0,0	155.978	671
2012	10.818.504,00	0,0	0,0	156.452	660
2013	11.672.124,00	4.386.591,05	38%	163.816	651
2014	9.827.649,60	4.462.018,45	45%	159.613	640
2015	12.324.225,60	3.371.181,47	27%	161.218	643
2016	13.519.916,81	5.145.487,28	38,06%	160.980	635
2017	13.065.704,00	4.471.739,71	34,23%	161.709	614
	81.297.804,01	21.837.017,96	26,86	1.119.766	4.514

Secretaria de Educação de Roraima				Alunos Atendidos	Escolas Atendidas
Anos	Transferência FNDE (R\$)	Agricultura Familiar (R\$)	30%		
2011	7.771.380,00	369.294,00	4,75%	86.148	366
2012	6.959.490,00	370.674,00	5,33%	84.633	361
2013	7.084.643,60	373.575,86	5%	82.000	381
2014	5.537.192,00	1.787.732,43	32%	77.084	377
2015	5.955.082,00	873.573,47	15%	75.262	382
2016	10.016.567,46	3.190.452,31	31,85%	73.528	383
2017	3.151.147,00	2.297.680,94	72,92%	73.714	381
	46.475.502,06	9.262.983,01	19,93	552.369	2.631

Secretaria de Educação do Amapá				Alunos Atendidos	Escolas Atendidas
Anos	Transferência FNDE (R\$)	Agricultura Familiar (R\$)	30%		
2011	11.155.740,00	0,0	0,0	147.713	414
2012	13.667.226,00	0,0	0,0	148.805	407
2013	13.427.312,00	166.564,32	1%	148.071	413
2014	10.826.870,80	251.369,20	2%	137.388	398
2015	11.214.346,80	30.575,30	0%	133.719	397
2016	5.704.754,15	148.187,83	2,60%	133.187	395
2017	1.071.794,80	235.340,24	21,96%	131.246	395
	67.068.044,55	832.036,89	1,24	980.129	2.819

Fonte: FNDE/PNAE – Dados da Agricultura Familiar, 2019. Elaboração do autor, 2021.

No período de 2011 a 2017, os dados da Tabela 12 revelam que, no Acre, o número de alunos atendidos foi de 1.119.766, com taxa de crescimento de 3,67% e, mesmo com a redução no número de escolas atendidas em -8,49%, o valor de transferência do FNDE cresceu e as compras da agricultura familiar aumentaram em 1,94% no período analisado, enquanto em 2011 não foi registrada nenhuma transferência para a Agricultura Familiar, em 2019 o valor foi de R\$ 4.471.739,71, o que evidencia um crescimento significativo, provavelmente pela maior valorização de uma alimentação saudável no decorrer dos anos.

Em Roraima, a quantidade de alunos atendidos foi de 552.369, com redução de -14,43% e um crescimento de escolas atendidas em 4,10%. Esse Estado experimentou o maior aumento no crescimento nas aquisições da agricultura familiar no período analisado (+522,18%), saindo de R\$ 369.294,00 (2011) para R\$ 2.297.680,94 (2017).

No Amapá, o número de alunos atendidos teve redução de -11,15% e no quantitativo de escolas atendidas a redução foi de -4,59%, sendo o único a apresentar taxas negativas nesses dois indicadores. A média geral ficou em 1,24% no período analisado,⁶⁸ revelando que o mínimo de 30% em compras da agricultura familiar não foi alcançado em nenhum ano, mesmo recebendo transferências regulares de recursos (FNDE, 2020)⁶⁹. De 2011 a 2017, o Amapá registrou queda nas aquisições da agricultura familiar em 90,37%, resultado esse que vai na contramão do que foi verificado nos outros Estados.

Dessa forma, o caso da implementação do PNAE no estado do Amapá demonstra ao longo dos anos dificuldades em não atingir o percentual de 30% de aquisições da agricultura familiar, o que pode estar relacionado a diversas questões, que vão da prestação de contas, das dificuldades de elaboração e execução do edital de chamada pública, até mesmo à reduzida participação dos agricultores. Com isso, os entraves presentes na execução do programa podem ser diversos e podem estar vinculados às especificidades locais, necessitando, portanto, de uma investigação mais profunda sobre os procedimentos político-administrativos e gerenciais adotados pela SEED.

A saber, aspectos diversificados sobre a execução do PNAE no estado do Amapá estão registrados em documentos de entidades de fiscalização e monitoramento de recursos públicos, como é o caso da auditoria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC)⁷⁰, que divulgou os resultados de avaliação do PNAE⁷¹ no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 63 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica⁷² (BRASIL, 2016).

Assim, a auditoria do MTFC dedicou-se a fiscalizar 371 municípios do País, selecionando 179 entidades executoras (EEx's) para identificar se houve o cumprimento do índice mínimo de 30% na aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar. Os resultados indicam que em 94 municípios houve aquisição da agricultura familiar, porém, em

⁶⁸ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁶⁹ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>. Acesso em: 10 de fev. de 2021. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁷⁰ Controladoria Geral da União (CGU): a Medida Provisória 726/2016 transformou em 12/05/2016 a CGU em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). A mudança, no entanto, preservou todas as funções e competência legais do órgão. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/05/ministerio-da-transparencia-fiscalizacao-e-controle-mantem-funcoes-da-antiga-cgu>.

⁷¹ Realizado no período 2011 a 2015, a fiscalização consolidou ações, durante as 34^a, 35^a, 36^a, 37^a, 38^a, 39^a e 40^a edições do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que envolveram 371 municípios, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e 1.797 escolas, nos 26 estados do País. Os auditores do FNDE analisaram um montante de R\$ 161 milhões e, desse universo amostral, identificaram prejuízo potencial de R\$ 4,3 milhões.

⁷² O objetivo do relatório consistiu em apurar se os procedimentos eram regulares para a compra de produtos da alimentação escolar em Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Prefeituras com relação: às compras de produtos da agricultura; às representações de controle social do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); ao armazenamento e distribuição de alimentos nas escolas públicas; ao trabalho de nutricionistas; e aos gestores do programa local (BRASIL, 2016).

percentual abaixo do recomendado. Em razão da inadimplência recorrente na prestação de contas de várias escolas estaduais, optou-se por um modelo centralizado no qual as compras passaram a ser feitas por meio de edital de chamada pública, agrupando várias escolas estaduais em torno de Núcleos de Alimentação Escolar (NAE's) (GIZ, 2021, p. 5).

Salienta-se que o NAE é uma estratégia utilizada por técnicos do PNAE/SEED, na qual é criada a figura da 'escola mãe' (adimplente) para atender 'escola/s filha/s' (inadimplentes), de maneira que as escolas inadimplentes possam receber produtos da alimentação escolar até a regularização da prestação de contas junto à SEED. A consolidação da prestação de contas de todos os recursos do PNAE transferidos aos caixas escolares ou executados por chamada pública é responsabilidade da SEED (cf. Tabela 13).

Tabela 13 – Contexto da regularidade da SEED no FNDE

Anos	Transferência FNDE (R\$)	Situação	Aquisições da Agricultura Familiar (R\$)	30%
2011	11.155.740,00	Adimplente	0,0	0,0
2012	13.667.226,00	Adimplente	0,0	0,0
2013	13.427.312,00	Adimplente	166.564,32	1,0%
2014	10.826.870,80	Inadimplente	251.369,20	2,0%
2015	11.214.346,80	Inadimplente	30.575,30	0,0%
2016	5.704.754,15	Adimplente	148.187,83	2,60%
2017	1.071.794,80	Inadimplente	235.340,24	21,96%
2018	1.041.210,00	Adimplente	154.359,65	14,82%
2019	1.054.904,60	Não informado	Não informado	N.I.
2020	3.784.461,21*	Não informado	Não informado	N.I.

Fonte: GIZ, 2021. Baseado em FNDE/MEC, Dados da Agricultura Familiar e SIMAD/FNDE, 2020. N.I.: não informado. * Dados preliminares.

A partir da Tabela 13, é possível verificar, em um período de dez anos de implementação do PNAE no Amapá, a persistência da inadimplência na prestação de contas, mesmo sendo possível realizar em anos posteriores a correção, ou ajustes de prestação de contas passadas. Apesar de não ser possível afirmar que existe uma relação direta de causa e efeito provocada pela não prestação de contas, ou atraso recorrentes, verifica-se ao longo dos anos uma redução anual na transferência de recursos. A redução desses recursos também pode ser um fator que influencia as baixas aquisições de produtos da agricultura familiar.

Além disso, os dados de inadimplência e redução das transferências ao PNAE Amapá sugerem ser necessário promover maior interação institucional entre o FNDE, gestor federal do PNAE e as entidades executoras, de maneira a proporcionar melhor monitoramento e orientação para uma correta prestação de contas dentro da regularidade normativa. Para o ano 2020, o valor de R\$ 3.784.461,21 é uma informação preliminar, pois deverá passar por

revisão, considerando se houve planejamento de compras de produtos para a alimentação escolar por parte da SEED e se houve correções de inadimplência de anos anteriores.

A complexidade para compreender as dificuldades que afetam o PNAE como política pública mantém-se como um desafio de pesquisa. A concepção da política pública pode ser assumida como uma hipótese contendo condições e consequências mais previsíveis. Para Pressman e Wildavsky (1984, p. 22-24), se X for feito no tempo t1, então Y resultará no tempo t2. Para os autores, a implementação é um processo, ou melhor, subprocesso e muitos fatores podem falhar em sua execução. Quanto mais longa a cadeia de causalidade, quanto mais numerosas as relações recíprocas entre as ligações e a implementação, mais complexa ela se torna. No entanto, é inevitável que esta cadeia seja geralmente longa (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

A implementação do PNAE se desenvolve no campo das particularidades dos ambientes institucionais. Na administração pública, os procedimentos administrativos anteriormente compreendidos como processos de governo passaram a ser classificados como governança. Nesse caso, busca-se compreender como ocorre a participação de uma variedade mais ampla de atores, dado que os modelos hierárquicos simplistas estão sendo desconsiderados (HILL e HUPE, 2002).

De acordo com GIZ (2021, p. 18)⁷³, para evolução das aquisições de produtos agrícolas “entende-se que é mais estratégico firmar parcerias/compromissos formais orientados ao estímulo para que ocorra uma evolução gradual dos percentuais de aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar local”. No entendimento dessa agência de cooperação técnica, para além dos resultados anuais de implementação do PNAE é importante identificar quais foram os produtos agrícolas comercializados e quem vendeu, mesmo que o percentual de 30% não tenha sido alcançado.

Na busca de identificar os produtos comercializados no PNAE, em pesquisa no sistema de registros do SIGPC/FNDE, não foi possível obter uma lista dos produtos alimentícios adquiridos da agricultura familiar nas compras da SEED, com identificação do fornecedor. Em pesquisa de campo no NAE/SEED também não foi possível acessar uma relação dos gêneros alimentícios. Dessa maneira, no sistema SIGPC/FNDE⁷⁴, os dados

⁷³ Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão para o desenvolvimento sustentável, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

⁷⁴ Uma solicitação formal dirigida à Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE/FNDE) via Protocolo n. 23.546.048778/2020-90-FNDE/MEC, requerendo informações. No entanto, a instituição informou que os gêneros alimentícios adquiridos da agricultura familiar no PNAE Amapá estavam disponíveis no sistema SIGPC/FNDE. Apesar da realização de insistentes buscas, a indicação não se confirmou.

disponíveis são de produtos alimentícios não perecíveis (industrializados) adquiridos em licitação por pregão eletrônico ou presencial.

Portanto, uma limitação de dados secundários quantitativos dessa pesquisa refere-se a dificuldades (impossibilidade) de acessar uma lista de produtos da agricultura familiar adquiridos entre os anos de 2011 a 2017, que seriam importantes para identificar as variedades de produtos, as quantidades adquiridas de cada produto e relacioná-los aos percentuais descritos na coluna “Aquisições da Agricultura Familiar (R\$)” da Tabela 13.

A implementação do PNAE como política pública requer a promoção de ambientes que favoreçam a articulação institucional em âmbito municipal, estadual e federal, buscando a solução de problemas que afetam a administração pública, por meio da complementariedade de ações, qualificação da oferta (agricultores individuais e organizações coletivas) e demanda (entidades executoras) por produtos da agricultura familiar, para os quais é necessário adquirir estrutura de governança e indicadores de resultados, e não apenas de processos (tomada de decisão) em um contexto de transparência (GIZ, 2020).

Para melhor compreender as particularidades da estrutura administrativa de governança do PNAE Amapá, destaca-se a necessidade de identificar os atores e analisar qual seu papel na execução do PNAE, assunto descrito e analisado no tópico a seguir.

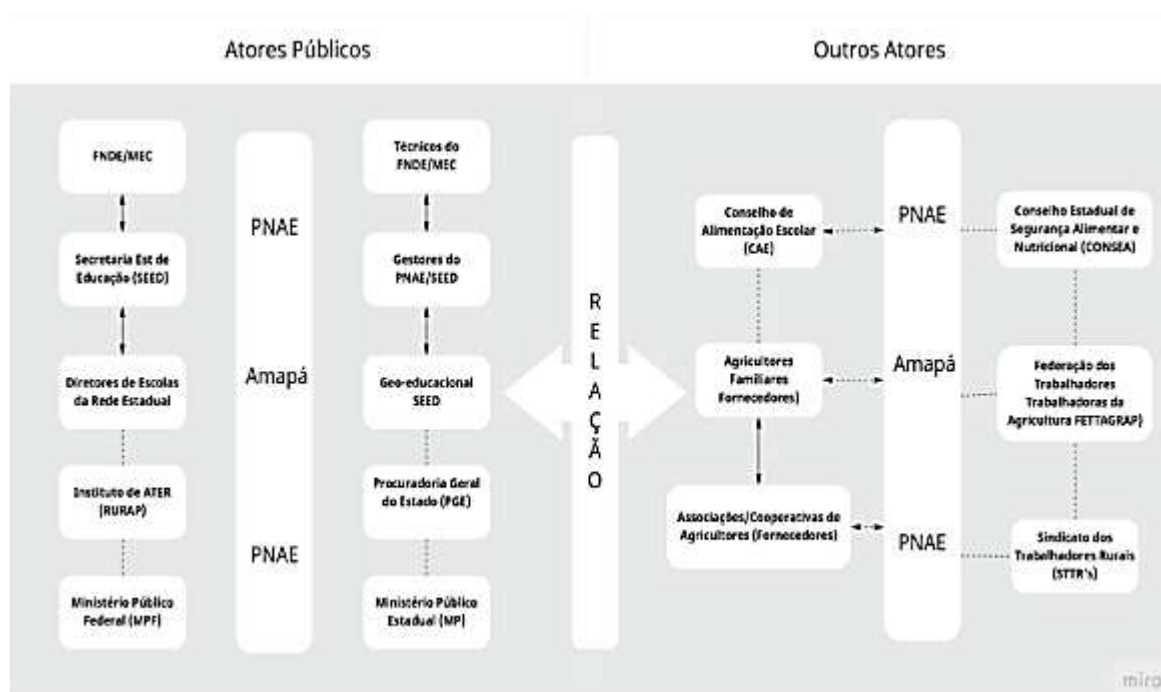
3.2.2 O papel dos atores no PNAE

Na realização do estudo da política pública em seus diferentes estágios – definição da agenda, tomada de decisão, legitimação, implementação, Winter (2002, p. 6) argumenta que cada estágio “tem seu próprio conjunto de atores, e raramente os formuladores de decisão estão envolvidos na implementação da política. O estágio da implementação é modelado por decisões e ações de etapas anteriores”. Segundo o autor, a literatura de implementação indica que políticas semelhantes podem ser implementadas de diferentes maneiras, gerando diferentes resultados em diferentes ambientes institucionais.

Nesse caso, se não estiverem integradas em um único ator é necessário identificar a variedade de atores envolvidos. A implementação de caráter normativo pergunta se o formulador ou o tomador de decisão tem mais poder, ou seu papel é mais legitimado do que o implementador. Para tanto, na identificação dos atores envolvidos com o PNAE no Amapá se faz importante identificar os atores atuantes em sua implementação considerando-se que essa etapa foi precedida do ato anterior da formulação.

No tópico dessa sessão, descreve-se por meio da identificação do papel dos atores o caminho percorrido na implementação do PNAE. O objetivo é revelar, através de um maior detalhamento, os vínculos entre as instituições e atores públicos, fornecedores e outros que participam da execução do programa. Ao identificar o papel de cada ator participante do PNAE, identifica-se a função exercida por meio de ligações diretas ou indiretas com a implementação do programa, dado que a diversidade de papéis exercidos pode estar na gestão da política, da assistência e apoio técnico, do monitoramento e fiscalização. Uma configuração geral da relação dos atores atuantes no PNAE é apresentada na Figura 9.

Figura 9 – A relação dos atores com o PNAE



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração própria, 2020.

Nessa análise o propósito é identificar quem são os atores e qual o seu papel desempenhado na implementação do PNAE. A Figura 9 apresenta do lado esquerdo os atores públicos que operacionalizam o programa, onde as setas de ponta dupla indicam que existe uma relação direta entre os atores, e a linha pontilhada alguma relação frágil ou eventual. Do lado direito da figura 9 estão outros atores, e da mesma maneira as setas de pontas duplas demonstram que existe relação com o PNAE e a linha pontilhada mostra que ocorrem relações eventuais.

A identificação do papel exercido por cada ator em um programa de política pública como o PNAE é tarefa intrincada, como destacado por Hill e Hupe (2002, p. 13), ao

descreverem que “especifica os elementos do processo de política como 'um processo extremamente complexo’”. Para Sabatier (1999), essa complexidade se configura em uma multiplicidade de atores individuais e corporativos, cada um com diferentes interesses, valores, percepções e preferências políticas.

Na coordenação federal do programa o ator FNDE exerce um papel de responsável pela transferência de recursos do programa para entidades executoras (EEx's). O FNDE também tem como função monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos do programa. Assim, o vínculo relacional é com a Secretaria de Educação do Amapá (SEED).

A SEED exerce o papel de gestora do PNAE, como instituição responsável pela transferência dos recursos recebidos do FNDE para os caixas escolares (UEX's) na gestão descentralizada, ou aplicados na elaboração e execução de chamadas públicas na gestão centralizada. Dessa forma, a relação institucional é com a rede estadual de escolas públicas.

A gestão do PNAE nas escolas é realizada por diretores de escolas da rede estadual da área urbana e rural que administram os recursos recebidos da SEED por meio do caixa escolar (CNPJ próprio). Portanto, as relações, quando ocorrem, são com os agricultores individuais fornecedores, dirigentes de associações ou cooperativas.

A assessoria técnica às escolas é papel exercido por um técnico chamado geoeseducacional, que atua em unidades da cidade e do interior coordenando, orientando, monitorando e avaliando a execução de planos, programas e projetos, inclusive dando o suporte técnico para execução do PNAE⁷⁵, de maneira que atendam às necessidades de cada escola (SEED, 2019, p. 16-17). Assim, a relação institucional é com as escolas atendidas e com os gestores da secretaria de educação.

A assessoria jurídica se dedica a analisar os procedimentos normativos de licitações e chamadas públicas do PNAE. Essa função é exercida pela Procuradoria de Assessoramento da Procuradoria Geral do Estado na Secretaria de Educação (PAS/PGE/SEED) onde são analisados os processos jurídicos e administrativos (assessoramento jurídico) no cumprimento da legislação. Portanto, o vínculo de relações é com as unidades administrativas da SEED, como o NAE, CPL, ADINS e Gabinete, entre outros.

Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), figura na relação de atores do PNAE Amapá, com a instituição RURAP exercendo um papel secundário relacionado ao programa. Nesse caso, ela se restringe a informar à SEED uma lista de

⁷⁵ A existência da função geo-educacional exercendo atividades relacionadas ao PNAE foram identificadas nas entrevistas com diretores de escolas de Macapá e Santana, porém, sem papel definido na execução do programa.

produtos agrícolas e seus respectivos preços⁷⁶. Então, a relação institucional é com o Núcleo de Alimentação Escolar (NAE) da SEED.

Os serviços de fiscalização e controle dos recursos transferidos pelo FNDE para a SEED fazem parte das atribuições institucionais do Ministério Público Federal (MPF) por meio da emissão de recomendações sobre problemas na prestação de contas, entre outras. Sobre a relação institucional MPF e SEED, mesmo sendo a fonte de recursos do PNAE de caráter federal, poucos registros foram encontrados a respeito de fiscalização na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Os serviços de monitoramento são realizados pelo Ministério Público Estadual (MP), que exerce o papel de fiscalizar o PNAE nas licitações por meio de pregão presencial ou eletrônico, instrumento destinado à aquisição de produtos não perecíveis (70% do valor total dos recursos da alimentação escolar). Para os outros atores, o papel institucional relacionado ao PNAE foi identificado por meio de suas respectivas funções, em que:

- a) A realização do monitoramento e fiscalização das ações de implementação do PNAE é atribuição do Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE/AP). Esse conselho é formado por quatorze (14) membros, sendo 7 titulares e 7 suplentes para um mandato de 4 anos. A representação se distribui da seguinte maneira: quatro (4) representantes da sociedade civil (sendo que 1 exerce o papel de presidente); 4 representantes da Educação (Professores); 4 pais de alunos; 2 membros do poder executivo estadual. Todos os membros são nomeados por decreto estadual governamental. As relações do exercício de suas funções estão ligadas aos gestores da SEED e diretores de escolas da rede estadual.
- b) Os fornecedores de produtos agrícolas são os agricultores que atuam individualmente, com participação prevista em edital de chamada pública para habilitação como fornecedor individual⁷⁷ (não organizado em grupo).
- c) As organizações coletivas fornecedoras são as associações e cooperativas cuja participação, caso ocorra a homologação em edital de chamada pública, exige a assinatura de contrato de fornecimento para execução do projeto de venda (tipo de

⁷⁶ Em dados secundários ou em pesquisa de campo, não foram encontradas evidências sobre outras funções do RURAP relacionadas ao PNAE: a) levantamento do potencial de produção por meio do mapeamento de vocação agrícola; b) identificação dos preços dos produtos para os períodos de entrega através da elaboração dos projetos de venda com os agricultores; c) comunicação sobre a abertura do Edital de Chamada Pública (ampla divulgação); d) contribuição na mobilização dos agricultores para o período de entrega de documentos e projeto de venda, adequado às exigências da Chamada Pública.

⁷⁷ Exigências de documentos: 1) Inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); 2) Extrato da DAP Física do agricultor familiar participante (últimos 60 dias); 3) Projeto de Venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar com assinatura do agricultor participante; 4) Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; 5) Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda (SEED, 2019).

- produto, quantidade, preços, escolas atendidas, período de entrega, responsável pela entrega), a DAP Jurídica ativa⁷⁸, entre outros documentos, dentro do prazo de validade.
- d) O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como instância consultiva não governamental, pode ser acionado pelo CAE/AP para acompanhar as ações de aquisições ou de entrega de produtos da agricultura familiar nas escolas da rede pública estadual.
 - e) A representação política e sindical dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTR's) é realizada pela Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura no Estado do Amapá (FETTAGRAP). A participação efetiva dos agricultores vinculados aos sindicatos associados restringe-se a frequentar reuniões em escolas ou na sede dos escritórios do Rurap nos municípios, quando a pauta se refere a repasse de informações sobre chamada pública do PNAE. Porém, a federação pouco exerce papel de mediação concreta no auxílio aos agricultores na comercialização com o PNAE.

Um dos instrumentos para ativar as relações entre os atores destacados anteriormente, no desenvolvimento de suas atribuições na implementação do PNAE, é a chamada pública (§1º do art.14 da Lei n. 11.947/2009 e Resolução FNDE n. 23/2013 e 04/2015), que prevê a dispensa de licitação e estabelece as regras de aquisição de produtos da agricultura familiar, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (SEED, 2019).

Como já destacado neste estudo, a pesquisa de campo não identificou de maneira mais concreta um fluxo de atividades permanentes e institucionalizadas firmadas entre os atores que atuam na execução do PNAE Amapá. Na realidade foram encontradas evidências de completa ausência de práticas relacionais em rede, fragilidade ou precariedade de ações mais integradas ao programa por parte das instituições a partir da formação de uma rede de atores, com ações compartilhadas ou de cooperação interorganizacional.

As funções exercidas pelos atores do PNAE em Macapá e Santana indicam baixa articulação em forma de rede, pois no exercício de suas funções prevalecem frágeis vínculos relacionais. Essa condicionante é caracterizada na argumentação de Schmitt (2011, p. 86) ao apontar que, na prática de atividades relacionais, em seus diversos matizes “os atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem, efetivamente, como parte de uma

⁷⁸ A habilitação como grupo formal exige a entrega obrigatória da seguinte documentação: 1) Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); 2) Extrato da DAP Jurídica de Associação ou Cooperativa (últimos 60 dias); 3) Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); 4) Estatuto e Ata de Posse da atual diretoria da entidade registrada em órgão competente (SEED, 2019).

teia de interdependências, impossível de ser apartada de seus contextos temporais e espaciais de existência”. Essa interdependência que caracteriza uma rede de atores com frágeis ligações no PNAE do Amapá, ou seja, a condução dos caixas escolares ou de uma chamada pública segue sendo executada de maneira particularizada, apartada de interação com o CAE, por exemplo, ou com os agricultores organizados por meio de suas entidades coletivas ou da Fetagrap.

Em uma rede de políticas públicas, Schmitt (2011) chama atenção para a compreensão normativa e positiva de atuação das redes como mecanismo de governança, que serviria para integrar interesses diversos das partes interessadas. O autor destaca ainda que para uma atuação em rede devem ser percebidos diversos atributos como flexibilidade, horizontalidade, cultura democrática, entre outros voltados a projetos e políticas de intervenção para o desenvolvimento.

Apesar da fragilidade nos vínculos da rede de relações entre as instituições no PNAE do Amapá, destacam-se os argumentos de Hall e Taylor (2003, p. 210), pelos quais “as instituições surgem muito mais em função da legitimidade social que conferem às suas organizações e adeptos, do que para sua eficiência, como argumenta a escolha racional”. Isso significa que o importante é que as instituições atuantes no PNAE possuam uma base ou lastro de reconhecimento social de atuação, sem necessariamente atenderem a metas programáticas ou planos de ação.

As possibilidades e oportunidades de execução de diversas ações por meio das redes se pautam nas redes organizacionais da gestão pública, as chamadas *policy networks* (redes de política), quando múltiplos atores estão empenhados em fazer política de maneira mais horizontal tornando mais eficiente a gestão dos recursos por meio de ação coletiva (KENIS; SCHNEIDER, 1991); ou favorecem a alocação de recursos diferentes da hierarquia e do mercado, articulando cooperação, aprendizagem e divulgando informações, além de buscar alternativas aos esquemas burocráticos e ao mercado (POWELL, 1990).

A concepção de redes na perspectiva organizacional apresenta ainda a possibilidade de execução da governança referente à "aplicação do poder e da autoridade de uma forma que comprometa os atores políticos relevantes com as decisões gerenciais" (MCGREGOR, 1993, p. 182) ou ainda como mostra Stoker (1991), que a representa como um paradigma de autoridade, intercâmbio e governança. A relação dos atores que atuam ou deveriam atuar como uma rede organizacional no PNAE do Amapá apresenta evidências de baixo nível relacional, distante das possibilidades relatadas em matéria de governança.

Mesmo os atores não atuando em um sistema organizacional de rede, vários dispositivos normativos são executados para operacionalização do PNAE no Amapá. Assim sendo, foram elaborados dois quadros sínteses objetivando demonstrar: a) o fluxo de atividades de implementação do PNAE segundo o FNDE – cumprimento das etapas obrigatórias; b) o fluxo de atividades de implementação do PNAE Amapá – demonstrando o que é seguido da orientação normativa e quais as etapas não cumpridas.

Dessa maneira, uma sequência esquemática das etapas de implementação do PNAE foi reorganizada a partir da elaboração de Saraiva *et al.* (2012, p. 931), que utilizaram a Resolução/CD/FNDE n. 38/2009 e o guia ‘Passo a Passo – Como funciona a compra e venda de produtos da agricultura familiar?’, publicado pelo MDA em 2011. Nos esquemas dos fluxos operacionais traçados (FNDE e SEED), o objetivo está em apresentar os procedimentos obrigatórios da legislação do PNAE e as etapas aplicáveis (FNDE) para verificar quais dessas etapas obrigatórias exigidas na execução do programa são cumpridas pela SEED.

3.2.3 Fluxo de atividades na implementação do PNAE

A implementação como etapa do ciclo de políticas públicas se justifica nos argumentos de Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101), quando “o campo de estudos da implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Nesse contexto, se observa o fluxo geral de implementação do PNAE orientado pelo FNDE como resultado da legislação e de resoluções que estabelecem as diretrizes do programa.

Viana (1996) argumenta que até um processo chegar ao momento do “fazer” da política dentro de um ciclo, existe um modelo explicativo para as diferentes fases ou etapas das políticas públicas, isto é, para o processo de decisão inerente à formação e ao desenvolvimento de políticas, com ênfase especial nas fases de formulação e implementação, procurando apreender a dinâmica que articula as várias fases do ciclo de vida de uma política.

A apresentação da Figura 10, que traça uma sequência esquemática do fluxo de implementação do PNAE, não objetiva trazer elementos para uma análise das etapas e atividades previstas. O propósito é fazer uma relação de cada etapa com as respectivas recomendações dos principais procedimentos normativos, de processos administrativos e operacionais que devem ser adotados e implementados por entidades executoras do PNAE,

em uma orientação característica do modelo *top-down*. Na Figura 10, estão representadas, de um lado, as etapas de execução e, de outro, um detalhamento das atividades normativas previstas com a orientação de execução do programa.

A sugestão do FNDE destina-se à ampla utilização de um didático passo-a-passo como um roteiro prático e operacional de implementação, onde cada entidade executora pode adotar e utilizar as orientações como um guia metodológico destinado a organizar da melhor forma possível as etapas do processo de compras da agricultura familiar, centrado no alcance da eficiência e eficácia de sua execução, adequando o fluxo normativo do PNAE às condições e particularidades locais (Figura 10).

Figura 10 – O fluxo de atividades de implementação do PNAE (FNDE)



Fonte: FNDE (2014). Baseado em Saraiva *et al.* (2012, p. 931). Elaboração do autor, 2020.

O fluxo de implementação do PNAE apresentado pelo FNDE, como orientação nacional de implementação do PNAE, coaduna-se com os entendimentos de Kissler e Heidemann (2006, p. 480), onde os modelos sobre ciclo de políticas públicas e problemas de implementação estão “centrados na busca de eficiência na aplicação de recursos, da geração de resultados para o público beneficiário, no fortalecimento de espaços participativos de atores não governamentais”. Desses autores, depreende-se que no ambiente da gestão pública é necessário perceber a implementação como uma etapa (estágio ou processo) inserida em relações de intercâmbio entre o Estado, a sociedade civil organizada e o mercado.

Importante notar que o fluxo de atividades de implementação do PNAE, orientado pelo FNDE, recomendando 10 (dez) etapas conforme a Figura 10 refere-se ao modelo de gestão centralizado, adotado por diversas Prefeituras Municipais e Secretarias Estaduais de Educação em todo o País, ressalvadas as particularidades locais. Antes da vigência da Lei nº. 11.947/2009, conforme se observa nos estudos de Belik e Chaim (2009); Saraiva *et al.* (2012); Machado *et al.*, (2013); Gabriel *et.al.* (2014), predominava de forma majoritária a gestão centralizada na implementação dos recursos do PNAE.

Estudos de Belik e Chaim (2009, p. 600) identificaram, após análise da inscrição de municípios de todo o Brasil no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar (Organização não Governamental Ação Fome Zero)⁷⁹ nos anos 2004 e 2005, que a forma de gestão prevalecente nesse período era a centralizada, alcançando índice de 87,7%, em 2004 e 83,2%, em 2005.

Por outro lado, conforme dados dos mesmos autores, a gestão descentralizada havia sido adotada por apenas 7,6% em 2004 e 9,8% em 2005 dos municípios, enquanto a forma mista (semidescentralizada) era adotada por 4,7%, em 2004 e 7,0%, em 2005 no conjunto das gestões municipais. Um aspecto importante revelado pelos autores indica que houve complementação do repasse de recursos do Governo Federal pela grande maioria dos municípios inscritos em 2004, atingindo um percentual de 90,1% em 2004 e 84,0% em 2005. Ressalte-se que o valor ou percentual dessa complementação não é estipulado em Lei, o que significa dizer que cada município/estado determina quanto vai destinar ao programa. Em relação à compra de produtos alimentícios, 26,1% das prefeituras inscritas em 2004 e 30,4% das inscritas em 2005 declararam comprar diretamente de produtores rurais (BELIK; CHAIM, 2009).

Na pesquisa de Saraiva *et al.* (2012) encontra-se um panorama das compras de alimentos da agricultura familiar no Brasil no ano 2010 identificando que 47,4% dos

⁷⁹ A adesão dos municípios ocorreu de forma voluntária, fornecendo informações em relação à situação financeira, formas de administração do Programa, compras de produtores rurais, atuação do Conselho de Alimentação Escolar e outras ações relacionadas à execução do PNAE (BELIK; CHAIM, 2009, p. 600).

municípios fizeram aquisições da agricultura para o PNAE, e que o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7% por meio da gestão centralizada. O maior volume de compras foi da região Sul com 71,3% e o Centro-Oeste teve o menor volume com 35,3%. É válido destacar que 2010 foi o primeiro ano de obrigatoriedade da compra da agricultura familiar (Lei n. 11.947/2009 Art. 14), quando diversas prefeituras começaram a aderir às aquisições de produtos agrícolas para a alimentação escolar no PNAE.

Ao pesquisarem o desempenho de três capitais da região sul do País, que adotam a gestão centralizada, Gabriel *et al.* (2015) identificaram que Florianópolis e Porto Alegre tiveram o melhor desempenho na contrapartida municipal aos investimentos federais. Em Curitiba foi identificado que a gestão dos recursos do PNAE é terceirizada para uma empresa privada. Esses autores, em outra pesquisa, analisaram a gestão municipal do PNAE nos grandes municípios de Santa Catarina identificando que cinco municípios efetuaram compras de mais de 50% de produtos agrícolas, superando, portanto, a previsão de 30% de compras com recurso federal. Cerca de 40% dos demais municípios optaram por aplicar os recursos para montagem de refeitórios para alimentação escolar (GABRIEL *et al.*, 2015).

Como revelado nos dados da pesquisa, o âmbito de análise dos autores apresentados é de alcance municipal e percebe-se a carência de estudos com foco na implementação dos recursos para o PNAE no âmbito da gestão descentralizada em nível estadual, ou seja, pelas organizações públicas estaduais. A estrutura normativa apresentada no fluxo de atividades de implementação do PNAE pode se situar no âmbito dos pressupostos da abordagem *top-down*, uma vez que prevê que as ações desenvolvidas por indivíduos e grupos estão voltadas para atingir objetivos e cumprir decisões políticas de maneira verticalizada com o envolvimento dos atores da hierarquia organizacional, inclusive com os operadores da linha de frente da política (VAN METER; VAN HORN, 1975; FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

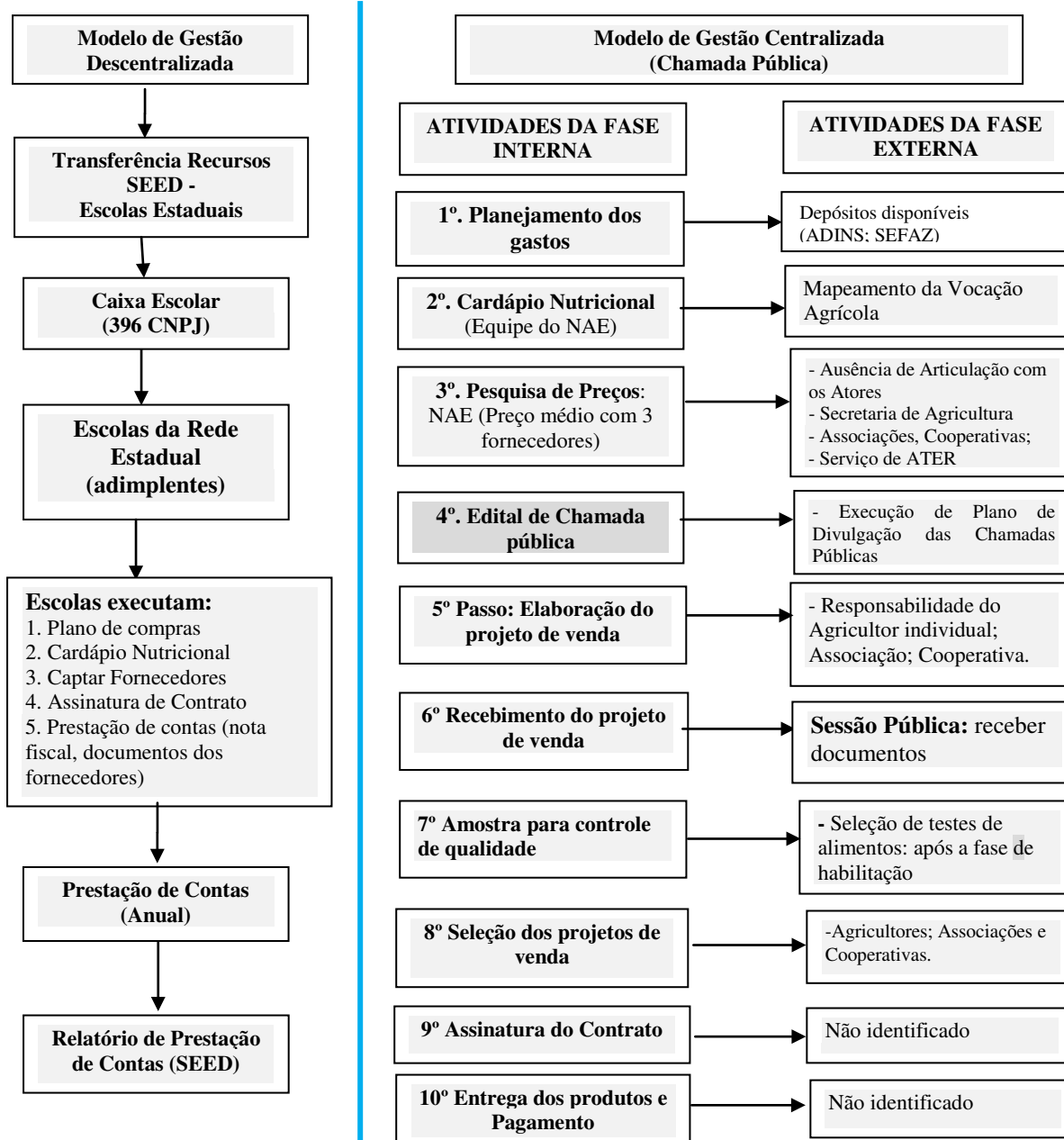
A implementação do PNAE depende das ações operacionais de uma instituição. Para Chaerki, Ribeiro e Ferreira (2019), a instituição atua como um sistema social perene, dinâmico e evolutivo que é produto da interação social e composto por elementos simbólicos, padrões, referências, modelos de expectativas e recursos materiais, aceitos como legítimos em um ambiente que, de maneira contraditória constrange e habilita as ações dos atores organizacionais na construção de um ambiente específico. Isso significa que um ambiente institucional está sujeito à ocorrência de controvérsias, dilemas, conflitos que podem surgir durante um processo de adequação e ajustes à realidade local na implementação de uma política pública.

As dificuldades de operacionalização do PNAE, segundo a perspectiva *top-down*, sugerem a ocorrência de uma desproporção (assimetria) de informações entre o agente de coordenação FNDE e os agentes locais, as entidades executoras do PNAE nos Estados e Municípios, dado o volume de resoluções, decretos, instruções normativas, entre outros. Para alcançar e operacionalizar uma política pública superando problemas com assimetria de informações os operadores devem seguir regras, normas e premissas que evidenciam um segmento ou campo organizacional de garantia da legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER, 1991; SCOTT, 2001).

Para melhor analisar a execução do PNAE no Amapá, observando as etapas de como começa (onde começa), como acontece, quais as dificuldades de execução, entre outros aspectos, foi elaborado um desenho esquemático representando o fluxo de atividades no âmbito local de execução do programa.

Esse contexto é traçado na Figura 11, onde do lado esquerdo apresentam-se as etapas do modelo descentralizado, que começa com a transferência de recursos para os caixas escolares em situação de adimplência na SEED, indo até o relatório de prestação de contas. Nesse modelo, cada caixa escolar operacionaliza um plano de compras, o cardápio nutricional, elabora chamada pública, articula com fornecedores, associações ou cooperativas, assina contratos, realiza a prestação de contas; do lado direito apresenta-se o fluxo de atividades do modelo centralizado executado na SEED, demonstrando as particularidades de cada etapa, indo do planejamento dos gastos (previsão de recursos) até a entrega dos produtos, com o pagamento dos fornecedores.

Figura 11 – O fluxo de atividades de implementação do PNAE Amapá



Fonte: Pesquisa de campo, 2020.

  v lido destacar que o fluxo de implementa o   um formato (estrutura) concebido na etapa de formula o do PNAE e pode ser interpretado, reinterpretado e adequado para execu o, ou seja, a gest o dos recursos, aplicando a legisla o e resolu es do programa, estando sujeita  s condi es espec ficas de cada realidade, conduzida por uma entidade (EEx.) ou unidade executora (UEx.).

Observando-se os fluxos de execu o do PNAE, do Brasil e do Amap  identifica-se que enquanto o fluxo do PNAE/FNDE orienta-se pelo modelo centralizado, o fluxo do PNAE Amap  orienta-se concomitantemente pelos modelos centralizado e descentralizado. Na

realidade, classifica-se a combinação de modelos adotados pela SEED como modelo semidescentralizado, segundo a Resolução n. 6/2020, Seção III – Art. 8.º Inciso III e Art. 9º, (FNDE, 2020).

Dada à ocorrência do modelo centralizado de execução do PNAE Amapá, realizado por chamada pública de aquisição de produtos agrícolas, apresenta-se uma análise baseada em cada etapa do fluxo com os seguintes objetivos: 1) identificar como começa (quem inicia) e como acontece a implementação nos processos operacionais do programa; 2) visibilizar os depoimentos dos atores entrevistados, ou seja, como os implementadores narram as etapas e procedimentos de execução do programa. Na etapa inicial da análise descreve-se o fluxo de transferências dos recursos.

3.2.3.1 Etapa 1: Transferências de Recursos – PNAE/Amapá

Nesta etapa, ocorre o planejamento dos gastos. Os técnicos da Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS)/SEED verificam se o volume de recursos transferidos em caráter suplementar pelo FNDE é compatível com o custeio dos cardápios nutricionais, cuja lista de produtos deve compor as aquisições da chamada pública do PNAE. Os valores das transferências do FNDE ao PNAE ocorrem mensalmente (durante 10 meses do ano escolar), e o cálculo do valor mensal *per capita* é feito pelo número de alunos efetivamente matriculados, conforme o quantitativo informado no Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP, apurado no ano anterior em cada escola da rede pública estadual da área urbana e rural de Macapá e Santana (Quadro 20)

Quadro 20 - Planejamento de Gastos

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Gestores da SEED – depósitos disponíveis do FNDE junto a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) ⁸⁰ .	Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS) realiza consulta junto à Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ) sobre a disponibilidade de recursos do PNAE que vão custear as chamadas públicas. O montante orçamentário e financeiro disponível é informado ao Núcleo de Alimentação Escolar (NAE) para iniciar o processo de elaboração do cardápio nutricional. A ADINS é uma unidade administrativa de acompanhamento e controle de recursos da SEED.

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

⁸⁰ A base normativa que orienta as transferências de recursos é formada pela Lei n. 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE n. 26 de 17/06/2013.

Nas operações de transferências, os recursos previstos são distribuídos de acordo com as modalidades de ensino identificadas nas escolas de Macapá e Santana, e seguem uma tipologia de distribuição *per capita* dos recursos do PNAE para atendimento de um público diferenciado: PNAE Pré-Escolar, PNAE Ensino Fundamental; PNAE Ensino Médio; PNAE Quilombola; PNAE Educação de Jovens e Adultos (EJA); PNAE Atendimento Educacional Especializado (AEE); PNAE Ensino Médio Integral.

Para atendimento desse público na composição do cardápio nutricional devem constar produtos alimentícios diversificados e adequados com as culturas e hábitos alimentares locais. Supõe-se que não se trata de um cardápio único e, sim de vários cardápios ajustados às particularidades do público escolar local por modalidade. As informações dos técnicos da ADINS/SEED sobre a disponibilidade de recursos dão conta da insuficiência dos recursos/ano de acordo com a demanda de todos os públicos e níveis de ensino. Assim, a situação é relatada da seguinte maneira:

Os recursos transferidos do PNAE são insuficientes para o ano escolar. Por exemplo, [...] tendo em vista que os recursos financeiros não foram suficientes para suprir todo o exercício de 2017, seria necessário aumentar os recursos pra continuidade de atendimento da merenda escolar. O estado utiliza a forma de descentralização para a aquisição dos gêneros alimentícios da rede estadual do Amapá (Gestor 2, ADINS/GAB/SEED).

Com a disponibilidade dos recursos transferidos, outro aspecto observado na narrativa dos técnicos da ADINS/SEED faz menção à falta de cumprimento dos contratos em razão da descontinuidade na entrega dos produtos por agricultores fornecedores, conforme afirma o referido gestor:

Para a execução da chamada pública, os problemas enfrentados para atingir o percentual dos 30% na aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar são devido às dificuldades dos agricultores em atenderem às demandas das escolas da rede estadual. Apesar dos caixas escolares firmarem contratos com os agricultores da região, os mesmos não conseguem garantir a entrega dos produtos em decorrência da incapacidade da produção, ocasionando a descontinuidade do contrato (Gestor 2, ADINS/GAB/SEED).

No caso do PNAE Amapá as perspectivas de implementação também estão vinculadas ao tipo de dependência de recursos entre organizações participantes: o FNDE deve assegurar a transferência em volume suficiente de recursos; os caixas escolares devem estar aptos para a execução e prestação de contas; os agricultores, na condição de fornecedores devem atentar

ao cumprimento dos contratos. A pesquisa de campo não encontrou evidências de aporte de recursos de complementação do governo do Amapá para aumentar o valor total do PNAE.

Nessa perspectiva, a transferência de recursos é o ponto de partida para a execução do PNAE, que passa a depender da condução de diversos atores que interagem entre si. Segundo Théret (2003, p. 229), os efeitos dessas relações “produzem impactos na implementação da política pública, ao evidenciar os referenciais de conflitos, consensos e mediação presentes na construção das ações, o papel da burocracia na discricionariedade das ações e os condicionantes nas particularidades da implementação”. A argumentação do autor se baseia nas premissas do neoinstitucionalismo sociológico, no qual se observa que as relações sintonizadas (articuladas) entre atores e organização estatal (instituições) formam uma engrenagem para que a implementação possa funcionar.

Para a transferência de recursos desencadear o processo de implementação e avançar no cumprimento de atribuições institucionais, Winter (2011; 2012a) destaca que é possível descrever a implementação por meio da análise dos produtos diretos do desempenho dos implementadores (*outputs*). Apresenta isso como uma complexidade de ação conjunta, que se aplica a uma cadeia de relações, nas quais uma organização depende dos resultados da outra como entrada (*input*) para sua própria contribuição na implementação. O que deve ser observado são as condições de incentivo à cooperação interorganizacional e interinstitucional para atuação integrada e resolução compartilhada de dificuldades operacionais.

3.2.3.2 Etapa 2: Elaboração do Cardápio Nutricional

A utilização de um mapa da vocação de agrícola destina-se a orientar os nutricionistas na identificação e seleção dos produtos da região ou comunidades produtoras seguindo os hábitos de consumo locais na confecção do cardápio nutricional (Quadro 21).

Quadro 21 - Elaboração do Cardápio Nutricional

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Nutricionistas – Núcleo de Alimentação Escolar (NAE)	- Mapeamento da Vocação Agrícola (calendário agrícola) - Cardápio Nutricional

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Para a equipe de nutricionistas do NAE/SEED, as informações do mapeamento da produção agrícola são um instrumento necessário, como destacado na fala de um dos gestores:

A equipe enfatiza a importância da aquisição dos produtos da agricultura familiar para o consumo na alimentação escolar, e a importância das compras na comunidade local. A necessidade de fazer mapeamentos da produção agrícola e realizar a divulgação da chamada pública usando meios de comunicação (rádio, mural da Prefeitura e anúncio por alto-falante), a fim de atingir o maior número de produtores (Gestor 1, CPL/NAE/SEED).

Em que pese o reconhecimento pela equipe de nutricionistas da importância do mapeamento dos produtos agrícolas (que resulta no calendário agrícola) para orientar a confecção do cardápio nutricional, aumentando o conhecimento da variedade de produtos e dos produtores locais, aproximando assim o NAE/SEED dos caixas escolares. No entanto, não foi identificado no conjunto das entrevistas realizadas esse tipo de levantamento anual atualizado por município, seja por iniciativa própria ou solicitada a uma instituição de Assistência Técnica e Extensão Rural, como o Rurap. Nesse sentido, a informação obtida sobre o mapa de vocação agrícola é que houve sua elaboração (sem definição de qual ano) e que ele segue sendo utilizado em razão dos agricultores não alterarem a cada ano seus cultivos, seja de variedades da lavoura temporária ou permanente.

Apesar da falta de referências sobre a utilização do mapa de vocação agrícola atualizado, a narrativa da nutricionista, Responsável Técnica (RT) pela elaboração do cardápio, destaca a organização da chamada pública por meio de ‘lotes’ de produtos:

É. A minha equipe faz o cardápio. Uma faz o cardápio e a outra já está trabalhando em cima das chamadas para uma melhor locomoção (transporte para divulgação), vamos executar por lote para que a CPL, ela possa ir e fazer um município em cada dia. Então, a gente tem alguns lotes estratégicos para começar. Que já começa agora em junho (2019) (Gestor 1, CPL/NAE/SEED).

Ainda sobre a compra de produtos da agricultura familiar, a nutricionista Responsável Técnica pela elaboração do cardápio atribui a dificuldade de compra desses produtos ao desinteresse dos agricultores em ofertá-los ao PNAE:

O estado não consegue reunir mais participantes interessados para vendas de gêneros da agricultura familiar, apesar de sempre se fazer o possível para alcançar o percentual de 30% em cada ano (Gestor 1, CPL/NAE/SEED).

A entrevista do Gestor 1 (CPL/NAE/SEED) revela a dificuldade em conseguir reunir produtores para a comercialização de produtos agrícolas na chamada pública sugerindo que dificilmente os diferentes tipos de cardápios seriam produzidos. Nesse contexto, a situação mais provável é de elaboração de um cardápio com produtos não perecíveis e uma composição mais padronizada, de maneira a atender a todos os públicos. Essa seria uma

dificuldade estrutural do PNAE Amapá quanto ao cumprimento de um atendimento nutricional seguindo as modalidades de transferências *per capita* do FNDE nos municípios de Macapá e Santana.

A pesquisa de campo apurou que para contornar a dificuldade (desinteresse) de participação dos agricultores, um cardápio ‘padronizado’ é confeccionado para servir de referência e passa a ser disseminado (recomendado) para todas as escolas da rede estadual, em todos os municípios do estado do Amapá.

O cardápio nutricional é elaborado e seus produtos passam por uma pesquisa de preço para aquisição. Essas informações formam um Termo de Referência, encaminhado pelo NAE ao Gabinete e à Comissão Permanente de Licitação (CPL). O Gabinete da Secretaria e a CPL analisam o documento e recomendam ajustes, se for o caso. Havendo aprovação, o documento é encaminhado de volta ao NAE. Assim, são duas dificuldades identificadas na elaboração do cardápio nutricional: a) variados cardápios por modalidades de ensino: indígena, quilombola, educação de jovens e adultos, educação básica, EJA, ensino integral; b) cardápio nutricional regionalizado, adequado ao hábito alimentar local.

3.2.3.3. Etapa 3: A Pesquisa de Preços

Essa etapa relata e analisa como ocorre a pesquisa de preços de produtos agrícolas que orienta a elaboração da chamada pública ou o repasse ao caixa escolar para aquisição direta de produtos agrícolas no PNAE (Quadro 22).

Quadro 22 - A Pesquisa de Preços

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Equipe de Nutricionistas – NAE-SEED	- Preço médio com 3 fornecedores: mercado local - Ausência de articulação entre a SEED; a Secretaria Estadual de Agricultura (SDR); Associações e Cooperativas; Uso parcial dos serviços de ATER; Conselho Alimentação Escolar (CAE).

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

A Etapa 3 refere-se à pesquisa de preço da lista de produtos do cardápio nutricional. De acordo com o gestor do PNAE, o apoio do Rurap (órgão de ATER) para a pesquisa de preços traz importante contribuição. Entretanto, não elimina as dificuldades das nutricionistas na definição de preços dos produtos, para orientar a distribuição de recursos destinados à chamada pública ou às escolas por meio dos caixas escolares, conforme declara um técnico da CPL/SEED:

Eles [o Rurap] já mandam a média de preço, eles já fizeram a pesquisa (de preços), porque nessa pesquisa eu ainda vou dar uma filtrada com eles, mas a equipe já está dando andamento, já separou por escola, todo aquele processo dos lotes e tudo e depois a gente filtra na regionalização, porque a questão da agricultura familiar tem alguns itens que: alface, cheiro verde, a fruta, elas são bem que básica para todo (todas as escolas) e a gente filtra o regional. Quem é produtor de abacaxi já vai aparecer um quantitativo naquele período, se for o período do abacaxi, ele vai aparecer (Gestor 1, CPL/NAE/SEED).

A orientação do FNDE recomenda a adoção do preço médio de referência estabelecido pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) estadual ou pelo PAA Conab. De acordo com nutricionistas do NAE/SEED, por vezes a pesquisa de preços do PAA está abaixo do preço de mercado sendo necessário fazer pesquisa de preços para cotação em supermercados, feirantes, atacadistas, distribuidoras de produtos alimentícios, associações ou cooperativas.

Com base nas informações dos gestores, pode-se postular que a elaboração do cardápio nutricional, com o preço médio dos produtos agrícolas para orientar a chamada pública ou o repasse *per capita* para as escolas, é uma complexidade que afeta a operacionalização do PNAE pela SEED. Como destacado por Hill e Hupe (2009), a implementação representa um processo decisivo na política pública, pois, nessa etapa, a sua execução enfrenta uma realidade adversa e busca construir os resultados e arranjos para reduzir, prevenir ou resolver as questões ou problemas estabelecidos a partir de sua agenda e formulação.

Para Lotta (2019, p. 16), “as políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomadas de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões”. O que a autora revela é que além do prescrito, orientado e planejado eventualmente não se executam políticas públicas com base nas previsões, nos instrumentos de controle ou na automática aplicação de normas conforme o previsto, o que implica mudança de estratégia e tomada de decisão fora do planejado. A definição do preço médio de referência para os produtos da chamada pública se subordina a redimensionamentos, por vezes, gerando incertezas e imperfeições que podem impactar a condução de processos do PNAE.

É válido destacar que a elaboração do edital de chamada pública para execução de compras de produtos agrícolas pela SEED faz parte de um momento fundamental e complexo da implementação do PNAE.

3.2.3.4 Etapa 4: Edital de Chamada Pública

Nessa etapa ocorre a elaboração, publicação e divulgação do edital de chamada pública, elaborado pela CPL utilizando informações do NAE. A CPL se responsabiliza por organizar toda a documentação e enviar à Procuradoria Especial de Assessoramento (PEAS/SEED)⁸¹ para, com a análise jurídica, receber parecer definitivo se está adequado à legislação e à documentação exigida anexada. Caso exista algum problema, o edital é devolvido para correções. Com a finalização dessa etapa interna, o edital é encaminhado para publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) e divulgado no *site* da secretaria. Essas ações assinalam a conclusão da fase interna do edital (Quadro 23).

Quadro 23 - Edital de Chamada pública

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Técnicos da CPL e NAE – Edital de Chamada pública	- Elaboração e divulgação das chamadas públicas

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Na execução do PNAE, após o cumprimento da fase interna começa a fase externa, na qual são realizados três ou quatro dias de recepção dos Projetos de Venda, em que as equipes do NAE e CPL recebem as propostas de agricultores individuais ou de representantes das associações ou cooperativas, procedimento necessário à fase de habilitação prevista no edital de chamada pública.

Embora seja um instrumento de compras que garante ampla concorrência, a chamada pública do PNAE se confronta com vários dispositivos destoantes da realidade das escolas estaduais dos municípios de Macapá e Santana. A seguir, o relato do diretor de escola revela um posicionamento desfavorável:

Olha, ao meu ver, a chamada pública não é tão adequada, porque a gente enfrenta muitas dificuldades para fazer todo esse processo. Houve uma capacitação na Secretaria uma vez, mas não foi o suficiente para a gente entender todo esse processo de licitação. Como funciona. Uma capacitação muito superficial, porque trabalhar com licitação não é algo simples, precisa entender realmente é que como funciona, tem a questão de divulgação para comunidade (agricultores). Então é algo ainda que precisa ser melhorado (Diretor, 3 – Macapá Urbana).

⁸¹ O PEAS/PGE na SEED: é um setor administrativo que tem por objetivo dirimir os conflitos legais das matérias onde existem dúvidas jurídicas, por intermédio do assessoramento jurídico para os setoriais, porém, não tem competência em acompanhar e fiscalizar contratos assegurando encaminhamentos dentro da legalidade.

Por outro lado, observou-se apenas um posicionamento favorável à chamada pública por um diretor de escola, que, no entanto, parece ter dificuldades em entender sobre o que é o PNAE nas compras de produtos agrícolas:

Com certeza, a chamada pública é adequada às operações. Nós sabemos que a merenda federal, o PNAE, responde por 30% do total da merenda do Estado, sendo os 70% fornecidos pelo Estado e 30% pelo Governo Federal, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Desses 30%, outros 30% são utilizados para a agricultura familiar e ultimamente ela está sendo feita pelas cooperativas. Firma-se um convênio entre o responsável pela caixa escolar e as cooperativas, e através dessas cooperativas que eles fornecem a parte merenda escolar para a escola (Diretor, 2 – Santana Urbana).

A saber, ocorreu uma experiência de condução integrada das compras de produtos não perecíveis (70% por pregão presencial) com produtos perecíveis *in natura* (30% por edital de chamada pública). Por meio de uma parceria institucional entre a SEED e o SEBRAE, houve a padronização dos editais de licitação nas aquisições do PNAE em Macapá, Santana e demais municípios. Apesar de receber avaliação positiva dos beneficiários, apenas uma edição foi executada como relatado por um gestor:

No início de 2017 nós efetivamos o contrato com todos os agricultores que foi juntamente o resultado da chamada do Projeto Merenda em Foco junto ao SEBRAE. Fomos em todos os municípios. A SEED foi com a equipe em cada município, realizamos as chamadas públicas para os agricultores. Chamamos os agricultores para assinar o contrato junto com os diretores. Foi efetivado por um período, era de seis meses por conta do cardápio, do calendário escolar. Depois dessa chamada ainda não aconteceu, ficou a cargo dos diretores realizarem essa compra da agricultura familiar. Agora com 2018 a SEED vai pegar de volta, assumir essa responsabilidade porque não deu certo ficando por conta dos diretores (Gestor 1, CPL/NAE/SEED).

Como mencionado pelo relato do gestor, o Programa Merenda em Foco, primeiramente implantado como projeto, foi instituído pelo Decreto nº. 2623/2016, destinando-se a garantir a participação das micro e pequenas empresas na comercialização de produtos não perecíveis (70% por pregão presencial ou eletrônico) e dos agricultores familiares nos editais de chamada pública.

No Programa Merenda em Foco, a metodologia proposta sistematizou os processos de compras da alimentação escolar, nos quais a SEED realizou licitações por meio de editais padronizados de chamadas públicas e pregões presenciais, com apoio direto do SEBRAE e indireto das instituições RURAP, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Secretaria Estadual de Inclusão e Mobilização Social (SIMS), que

passaram a atuar no programa por meio de um Termo de Cooperação Técnica. Nessa cooperação interinstitucional, o RURAP se responsabilizou por fazer um mapeamento dos produtos agrícolas, orientar os agricultores no apoio aos projetos de venda às escolas e utilizar os escritórios locais para apoiar na mobilização dos agricultores.

O papel do SEBRAE foi auxiliar durante o processo, inclusive na capacitação dos agricultores, das associações, das cooperativas, dos pequenos empresários, e das merendeiras das escolas estaduais. Assim, instituições, instituições como a SDR, a FUNAI, a UNDIME, a SIMS ficaram responsáveis por garantir apoio logístico (transporte, hospedagem, etc.) para a execução do programa.

Apesar de avançar no processo de implementação do PNAE, o Programa Merenda em Foco foi suspenso e as homologações canceladas. Por meio do despacho n. 208/2017, emitido pela subprocuradora geral do estado do Amapá (Protocolo n. 164.47295/2017), esta recomendou a revogação das licitações realizadas em razão dos motivos: sobrepreços fora da realidade local, datas divergentes de realização da publicidade, ausência de competitividade (um licitante), propostas vencidas – licitantes solicitando reajustes nas propostas (SEED, 2020). A suspensão das licitações para compras de produtos por meio de pregão presencial redundou no cancelamento das chamadas públicas nos municípios.

Em 2017, as nutricionistas do Núcleo de Alimentação Escolar estimaram um expressivo volume de transferência de recursos do FNDE para a SEED em torno de R\$ 10.701.584,00, sendo que R\$ 3.210.475,20 seriam obrigatoriamente utilizados com aquisições de produtos agrícolas para cumprir os 30% do mínimo obrigatório. No entanto, com a desarticulação do programa merenda em foco, não houve execução dos recursos.

Dessa forma, com a suspensão e cancelamento do Programa Merenda em Foco, um conjunto possibilidades tiveram como consequência negativa: os alunos matriculados na rede pública estadual não acessaram uma alimentação adequada; os diretores de escolas perderam a oportunidade de simplificar os procedimentos de compras e prestação de contas; os agricultores ficaram sem comercializar sua produção. De maneira indireta, houve desestruturação da programação de monitoramento do cardápio escolar por parte do NAE, o Núcleo de Prestação de Contas (NUPREC) passou a contar com mais caixas escolares em inadimplência e o RURAP desarticulou a programação de atendimento aos agricultores em sua rede de escritórios nos municípios do estado.

3.2.3.5. Etapa 5: Elaboração do Projeto de Venda

O projeto de venda é um documento apresentado pelo agricultor que participa de uma sessão pública para se habilitar como fornecedor de produtos agrícolas nas chamadas públicas do PNAE (Quadro 24).

Quadro 24 – Elaboração do Projeto de Venda

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Estimativa da produção para comercialização (agricultores)	- Responsabilidade de elaboração do projeto de venda é dos agricultores: individual, grupo informal, grupo formal.

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

O Projeto de Venda representa um plano programado de entrega da produção. No documento devem constar o nome, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o número da DAP Física (fornecedor individual ou grupo informal), ou o CNPJ e a DAP jurídica da organização coletiva quando se tratar de grupo formal. Em um quadro detalhado o projeto de comercialização deve ser identificado com informações sobre: a) tipo de produto; b) quantidade; c) Unidade; d) Valor unitário; e) Valor total (SEED, 2019).

Assim sendo, identificou-se que esse documento é de responsabilidade dos agricultores e constitui uma exigência para uma possível habilitação de venda.

3.2.3.6 Etapa 6: Recebimento do Projeto de Venda

Nessa etapa ocorre a Sessão Pública destinada ao recebimento dos projetos de venda e da documentação do agricultor individual, grupo informal, grupo formal, sendo organizada e coordenada pelo NAE e CPL/SEED (Quadro 25).

Quadro 25 – Recebimento do Projeto de Venda

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
NAE e CPL organizam o evento	- Sessão Pública: para recebimento do projeto de venda e de documentos dos agricultores por técnicos da SEED.

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Após o recebimento, conferência, e posterior avaliação dos projetos, ocorre a publicação no Diário Oficial do Estado do Amapá (DOE) dos resultados com a informação do

agricultor habilitado ou da entidade associativa ou cooperativa. Essa formalização é chamada de homologação, que evidencia o reconhecimento da Secretaria do cumprimento integral pelo produtor das exigências previstas no edital de compras, habilitando-o ao certame. Assim, ocorre a institucionalização da proposta, tal qual argumenta Scott (2001) com o objetivo de obter a legitimidade. Nesses termos, homologar a participação do produtor no processo significa admitir que sua proposta é legítima, de acordo com os preceitos normativos do poder público e houve aprovação para contratação de fornecimento de produtos agrícolas.

3.2.3.7 Etapa 7: Amostra para controle de qualidade

Durante a entrega dos produtos da alimentação escolar, a realização da amostra para controle de qualidade é uma exigência legal do PNAE e um procedimento a ser realizado como garantia das exigências definidas no edital da chamada pública. Durante a realização da pesquisa não foram encontrados registros de realização dessa etapa nas escolas estaduais de Macapá e Santana. Assim, postula-se que a execução de programação para controle de qualidade relacionada à amostra de produtos da agricultura, por parte do NAE/SEED, é uma etapa que não vem sendo cumprida na implementação do Programa (Quadro 26).

Quadro 26 – Amostra para controle de qualidade

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
NAE/SEED Programação de testes nas escolas	- Seleção de testes de alimentos nas escolas: após a fase de habilitação

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Apesar de declarações de diretores de escolas sobre visitas de monitoramento do cardápio, não foram apresentados registros reais de coleta de amostra ou qualquer outro procedimento que configure controle de qualidade dos produtos entregues. O teste de produtos é fundamentado em um Termo de Compromisso que estabelece o controle de qualidade como previsto na Resolução/CD/FNDE n. 26 de 17/06/2013, § 1º e 2º do art. 33 (FNDE, 2019).

Vale salientar que é recomendável que o Termo de Compromisso de controle de qualidade seja renovado a cada início de mandato dos diretores de escolas, devendo ser encaminhado em versão original ao FNDE, com cópia para o CAE, e as ações nele previstas

deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pela entidade executora, em âmbito local (FNDE, 2020).

3.2.3.8 Etapa 8: Seleção dos projetos de venda

Nessa etapa ocorre a seleção dos projetos de venda, organizada para receber os documentos previstos no edital de chamada pública (Quadro 27).

Quadro 27 – Seleção dos projetos de venda

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
NAE e CPL Após o recebimento do Projeto de Venda e Documentação	- 8º Seleção dos projetos de venda (não identificado)

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Na seleção dos projetos de venda, as exigências para o caso de habilitação se estendem do grupo formal e acrescenta-se a obrigatoriedade de apresentação de documentação: a) CNPJ; b) extrato da DAP Jurídica (últimos 60 dias); c) Certidão de regularidade com a Fazenda Federal; d) Certidão de regularidade com a Seguridade Social; e) Certidão de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); f) Cópias do Estatuto e Ata de posse atualizada da diretoria (registro em Cartório e Junta Comercial do Amapá); g) Projeto de Venda; h) Declaração de origem dos produtos (associados – cooperados); i) Declaração de atendimento de contrato de venda; j) Declaração de Comprovação de condições de atendimento (previstos em lei, se for o caso).

Nessa etapa, ocorre a seleção das propostas que mais se adequam às exigências do edital de chamada pública e que, portanto, são consideradas vencedoras da licitação (caso da chamada pública n. 08/2016), como descrito no relato da entrevista:

Todas as escolas interessadas apresentaram documentos de habilitação e os projetos de vendas para compras de gêneros da agricultura familiar. Conforme ata de recebimento e abertura dos envelopes e julgamentos dos projetos de venda da Chamada Pública n. 08/2016 – NAE's 16, 17, 18 e 19, para 25 escolas, em 14 de setembro de 2016, as cooperativas participantes foram habilitadas, a Cooperativa Agroextrativista do Vale do Anauerapucu (COOPANA), no valor de R\$ 166.580,00, e Associação dos Agricultores Familiares e Agricultores do Polo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha (AQUIPOLO), no valor de R\$ 14.405,00 (Gestor 2, ADINS/GAB/SEED).

Destaca-se o Relatório de Monitoramento – PNAE N° 46/2017, que analisou a execução do exercício financeiro 2016/2017 sobre a execução do PNAE pela SEED, e, por meio de verificação, não ficou comprovado nenhum pagamento para as associações ou cooperativas vencedoras dos certames licitatórios. A SEED não soube precisar o percentual gasto na agricultura familiar em 2017, até o momento do monitoramento (FNDE, 2017).

3.2.3.9 Etapa 9: Assinatura do Contrato

Essa etapa consiste na convocação dos habilitados para assinatura de contrato. A convocação ocorre após os projetos de venda estarem registrados em Ata com término do prazo de apresentação. O prazo estabelecido em Edital é de dois dias para publicação de uma relação de proponentes habilitados e até dez dias para seleção e convocação desses habilitados para assinatura do contrato (Quadro 28).

Quadro 28 – Assinatura do Contrato

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
Setor financeiro – SEED	- Sem registros

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Nessa pesquisa, não foi possível identificar os contratos referentes às chamadas públicas realizadas no âmbito do PNAE implementado pela SEED. O único registro físico de contrato de fornecimento assinado e validado pelo conselho fiscal do caixa escolar, refere-se à prestação de contas de recursos financeiros do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar para atender ao cardápio de alunos da escola estadual Tiradentes, no ano 2018.

3.2.3.10 Etapa 10: Entrega dos produtos

A última etapa é destinada à entrega dos produtos, ao recebimento e ao pagamento. Nessa etapa, o CAE/AP monitora a entrega dos produtos verificando se cumprem as indicações do edital no que tange à composição dos cardápios nutricionais de cada escola (Quadro 29).

Quadro 29 – Entrega dos produtos

Processo de Execução	
Como começa	Como acontece
NAE; Diretores de Escolas; CAE	- Sem registros

Fonte: SEED (2020). Pesquisa de campo, 2020.

Durante essa etapa, caso ocorram irregularidades e sejam identificadas como recorrentes, as denúncias podem ser formalizadas junto ao MPE e MPF, se necessário, pela equipe do CAE e dirigentes da escola (em documento com fotos anexadas). O pagamento dos fornecedores dos produtos deve seguir a programação mensal das entregas, de maneira que seja cumprido o montante de no mínimo 30% das aquisições de produtos da agricultura familiar. A disponibilidade dos recursos para efetivação dos pagamentos segue o cronograma das transferências bancárias realizadas pelo FNDE/PNAE.

Sobre isso, o relato de um dirigente de associação contextualiza a experiência de um fornecedor para cumprimento de um contrato de entrega de produtos da seguinte maneira:

[...] quando eles colocam lá no contrato que a gente tem que entregar os produtos em 30 dias e no final do mês tem 5 dias para a gente receber o dinheiro, após os 30 dias como manda lá no contrato, mas na verdade a gente tem muito medo, hoje em dia a gente tá pensando como é que a gente faz para entregar porque a gente tem medo de entregar; antigamente entregava (produtos), praticamente a gente entregou a proposta toda esperando para receber e foi entregando, entregando, terminou entregando a proposta todinha do ano todo para escola e sem receber nada (Fornecedor, 2).

O fornecedor relata que já houve maior confiança no PNAE em razão de ser um programa federal, e assim, existia maior segurança no pagamento mediante a entrega de produtos agrícolas para as escolas:

A gente foi muito ansioso pensando que como era um recurso federal a gente achava que recebia e foi aí que a gente perdeu, aí hoje os agricultores quando falam no PNAE, pô é muito bom o PNAE, mas, porém, tem esse negócio aí. Todo mundo tem vontade de entregar (produtos), mas tem medo, a verdade é isso que acontece, mas mesmo assim a gente vai participar só que com mais cautela, muita cautela, entregar um mês, se não receber, a gente não entrega mais, parou tudo, é assim que vai ser daqui para frente (Fornecedor, 2).

No contexto organizacional apresentado, foi possível verificar que tanto na gestão descentralizada quanto na centralizada de implementação do PNAE Macapá e Santana, várias atividades normativas estão desarticuladas ou invisibilizadas como etapa obrigatória de execução, e caso sejam realizadas, faltam evidências concretas de sua realização.

Desse modo, as etapas de implementação do PNAE Macapá e Santana demonstram o caminho percorrido e as dificuldades enfrentadas trazidas nas evidências e narrativas sobre os problemas enfrentados na execução do programa nesses municípios. Ao buscar explicações mais factíveis sobre a natureza das dificuldades, uma percepção com justificativa para essa situação seria associar os problemas à falta de conhecimento dos atores institucionais sobre o programa. Talvez se configure em uma assertiva parcial, porém, não seria passível de vinculação a todo o processo de implementação do programa nos municípios pesquisados.

Ademais, a argumentação sobre aprendizado em políticas públicas é abordada por Sabatier (1993) por meio do modelo *Advocacy Coalition Framework* (Modelo de Coalizões de Defesa – MCD). Na prática, o MCD é representado por pessoas de uma variedade de posições que vão de representantes eleitos a funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, com características de ação comuns, quando: a) compartilham determinado sistema de crenças (valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais), b) demonstram um grau de maturidade das ações coordenadas ao longo do tempo.

Para utilizar o modelo MCD na análise das particularidades da implementação do PNAE Amapá, verificando o nível de conhecimento ou aprendizado organizacional dos atores sobre essa política pública necessitaria de pesquisas com maior aprofundamento, sendo ainda um campo aberto para futuras pesquisas sobre a temática. Sobre isso, uma concepção importante sobre a aprendizagem organizacional está presente em Heclo (1974) que introduz a incerteza no processo da política pública associando perguntas coletivas sobre ‘o que fazer’ e não exatamente ‘como é para fazer’. Para o autor, o aprendizado de políticas pode ser uma resposta determinística ao meio organizacional; a aprendizagem é necessária como ‘aprendizagem política’ dentro dos governos e como uma resposta ao ambiente de política exterior.

Deve-se lembrar, ainda, que este estudo se dedica a analisar as condicionantes do processo de implementação do PNAE em Macapá e Santana e não a fazer uma avaliação de seus resultados. Tal perspectiva é reforçada por Schofield (2004) em estudos sobre os dilemas dos modelos de implementação de política quando se buscam respostas (explicações) sobre os procedimentos na implementação dentro das organizações, em vez de se concentrar no sucesso ou na falha da política em si.

Nessa perspectiva, a implementação como uma ação política contínua indica que as pesquisas devem estar voltadas não apenas para a natureza da política, mas para aqueles de quem a ação depende, ou seja, os agentes de ação de implementação. Sabe-se que o PNAE,

como política pública de alimentação escolar passa por constantes mudanças e adequações em temáticas específicas que são instituídas por Instrução Normativa (IN) ou Resoluções, ou seja, essas adequações representam a busca por uma política que se renova e se reconfigura ao longo do tempo e, portanto, exige atualização constante por parte de seus agentes de implementação.

Logo, ter a disponibilidade de recursos financeiros e lançar editais de aquisição de produtos agrícolas para a alimentação escolar não é condição suficiente para a implementação. Mesmo ficando evidente que a elaboração e a condução das chamadas públicas do PNAE requerem conhecimento técnico de forma e conteúdo, de dedicação ao processo por parte da equipe técnica de gestores, de articulação com fornecedores e serviços de ATER, restam outras questões que afetam o processo de implementação, como é o caso da ausência de valores e procedimentos, segundo Sabatier (1993).

A saber, as dificuldades de implementação do PNAE por meio dos editais de compras da SEED, assemelham-se em equívocos recorrentes observados na implementação de Prefeituras Municipais, Caixas Escolares e Secretarias Estaduais de Educação do País.

Para superação dessa dificuldade, são editados guias de orientação para execução do PNAE pelo FNDE e outras instituições, organizados em cartilhas, manuais e outros documentos com informações técnicas, direcionadas aos gestores e outros atores participantes. Porém, apenas ter o material em mãos e buscar aplicar as normativas parece não ser suficiente para dirimir as dúvidas de ordem prática e dificuldades específicas que surgem durante o processo de aquisição de produtos agrícolas.

Entre os diversos modelos de cartilhas para orientação e aprendizado podem ser encontrados os seguintes: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – Programa Nacional de Formação Continuada à Distância nas Ações do FNDE (2018), direcionada a gestores do PNAE; Programa Nacional de Alimentação Escolar Agricultura Familiar – Chamada Pública (FNDE, 2016); Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (FNDE, 2016), dirigida a fornecedores (associações/cooperativas); Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (TCU, 2010, 2017), dirigida ao CAE.

Em 2020, adotando o pressuposto da falta de domínio no aprendizado da política pública para implementação do PNAE e, a partir da sistematização de debates em oficinas presenciais do Programa CapGestores realizadas em quatro (4) estados da Amazônia, a

Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MAPA, 2020)⁸² identificou, agrupou e sistematizou os erros mais comuns cometidos na elaboração de editais de chamada pública. Os resultados dessa síntese refletem as dificuldades enfrentadas por entidades executoras em vários municípios e estados brasileiros, portanto, é um trabalho com legitimidade e validade nacional.

A seguir, o Quadro 30 sistematiza os erros mais comuns cometidos durante o processo de elaboração de editais de chamada pública, assim como indica os procedimentos corretos a serem adotados. As principais falhas são destacadas da seguinte maneira: a) Reaproveitamento de editais anteriores; b) Disputa pelo menor preço; c) Lista de preços; d) Falta de informação do limite individual por família agricultora; e) Falta de clareza sobre a documentação de habilitação; f) A não inclusão dos agricultores e agricultoras individuais (Quadro 30).

Quadro 30 – Dificuldades na Elaboração de Chamadas Públicas do PNAE

Item	Erros Comuns	Procedimento Adequado
1	Reaproveitamento de editais anteriores	O elaborador da Chamada Pública deve seguir o modelo de Edital de Chamada Pública proposto pelo FNDE. As Chamadas devem ser sempre atualizadas.
2	Disputa pelo menor preço	A disputa pelo menor preço, como critério de seleção de propostas, ignora o marco legal do PNAE e perpetua o vício de procedimento adquirido na execução de processos licitatórios, no âmbito da Lei n. 8.666/1993. Na Chamada Pública, os preços unitários para aquisição dos produtos devem estar claros no próprio corpo do texto do Edital.
3	Lista de preços	Fazer e apresentá-los no Anexo do Edital. Os preços de aquisição devem ser incluídos no item objetivo, desconsiderando o modelo proposto na Resolução CD/FNDE n. 26/2013, atualizada pela Resolução CD/FNDE n. 04/2015.
4	Falta de informação do limite individual por família agricultora	É necessário informar o limite individual do agricultor familiar, por ano, por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física, por órgão comprador. Geralmente nos dados informados os limites estão defasados, não acompanhando as novas regulamentações.
5	Falta de clareza sobre a documentação de habilitação	Não solicitar muitos documentos. A documentação de habilitação necessária a cada fornecedor (grupo formal, informal ou agricultores individuais) é diferente. Desta forma, algumas entidades executoras solicitam certidões que só podem ser atendidas por grupos formais (associação, cooperativas ou microempresas). Alguns municípios operam no sentido de tornar obrigatória a exigência de certidões municipais, apesar dos recursos repassados via PNAE e da regulamentação do Programa serem de responsabilidade única e exclusiva do Poder Público Federal (FNDE/MEC).

⁸² O Programa CapGestores foi um programa de capacitação que atendeu a profissionais da rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) do Acre, Amapá, Amazonas e Pará, treinando extensionistas para lidar com as temáticas de gestão e comercialização por meio de ferramentas técnicas para assessorar associações e cooperativas desses estados a melhorarem sua oferta de produtos a mercados públicos (PNAE) e privados. Os erros e problemas mais presentes foram extraídos das Oficinas Práticas de Elaboração de Editais. A capacitação foi um componente do Projeto Mercados Verdes e Consumo Sustentável, promovido pelo governo federal alemão através da Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, com o apoio do consórcio *ECO Consult Sepp & Busacker Partnerschaft* e Ipam Amazônia, em parceria com a SAF/MAPA, realizado entre os anos 2018 a 2020 (SAF/MAPA, 2020, p. 8-9).

Item	Erros Comuns	Procedimento Adequado
6	Falta de clareza nas informações apresentadas	A chamada pública deve ser a mais clara possível, para permitir ao público (famílias de agricultores e suas organizações produtivas) que a compreendam facilmente. As informações detalhadas acerca do contrato devem constar nos anexos, e não na parte principal do Edital de chamada pública. Assim, a chamada se torna mais leve e sucinta, permitindo que as regras do processo de seleção do fornecedor de gêneros alimentícios sejam lidas e interpretadas com maior facilidade por parte dos agricultores familiares e seus empreendimentos (associações e cooperativas).
7	A não inclusão dos agricultores e agricultoras individuais	O artigo 30 da Resolução CD/FNDE n. 26/2013 prevê que os Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais que receberem repasse superior a R\$ 700.000,00 por ano poderão optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP jurídica, desde que previsto na chamada pública. No entanto, foram encontrados muitos Editais de chamada pública em que a Entidade Executora recebe um repasse inferior ao valor estabelecido, e mesmo assim excluem a participação dos agricultores e agricultoras individuais. O fato pode estar relacionado ao grau de dificuldade para os órgãos gestores realizarem a fiscalização dos contratos de fornecedores individuais.

Fonte: SAF/MAPA, 2020, p. 28-30. Elaboração do autor, 2020.

Como observado, o Quadro 30 apresenta uma síntese das falhas mais comuns dos editais de chamada pública. Assim, é válido dizer que as cartilhas e manuais de orientação técnica de auxílio ao trabalho dos gestores do PNAE são importantes, porém não evitam a incidência de erros recorrentes na execução das chamadas públicas. Considerando isso, o guia prático “Agricultura familiar: boas práticas replicáveis de comercialização de produtos da sociobiodiversidade e agroecologia” (SAF/MAPA, 2020), e outros documentos com informações técnicas, contribuem para lançar luz sobre esses erros e na adoção de medidas para corrigi-los com os procedimentos adequados.

Na disseminação de conhecimentos sobre o PNAE, as cartilhas e manuais com esquemas do processo passo a passo, orientado pelo FNDE ou por entidades executoras, podem ser atualizados passando a incorporar não apenas as recomendações normativas sobre “o que fazer” e “como fazer”, mas incluir orientações sobre “o que não se deve fazer”. Dessa maneira, estrutura-se a possibilidade de ampliar e qualificar o ambiente institucional interno referente à condução burocrática dos procedimentos administrativos; e externo, referente a ações de articulação interinstitucional, da vinculação efetiva dos atores do programa na implementação efetiva do PNAE.

O instrumento da chamada pública possibilita a realização das compras da agricultura familiar por meio de ações de intersetorialidade e da necessária integração entre vários atores para a implementação dos objetivos desse instrumento, se coadunando com as orientações do FNDE (2016, p. 6): “é por meio de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social, entre outros, que o PNAE consegue ser executado”.

Dessa forma, o conhecimento sobre legislação do PNAE e suas constantes resoluções normativas, aliado a condições organizacionais de execução, é uma condição básica para sua efetiva execução. No entanto, por motivos diversos os agentes de implementação encontram dificuldades. Logo, se a falta de conhecimento se torna um dos motivadores dessas dificuldades, o MCD chama atenção para “o aprendizado orientado à política pública como espinha dorsal da dinâmica interna de um subsistema, sendo ele diretamente influenciado pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel do debate técnico sobre seus aspectos críticos” (VICENTE; CALMON, 2011; SABATIER, 1993).

Ademais, uma estreita e integrada relação institucional do papel exercido por cada ator na implementação do PNAE, por meio do instrumento da chamada pública, pode passar a influenciar de maneira positiva as condições e particularidades de implementação do programa, na busca da superação das dificuldades. Nesse contexto, considera-se os elementos condicionantes que influenciam o desempenho do PNAE no Amapá, bem como o posicionamento dos atores do PNAE diante das dificuldades enfrentadas na implementação do programa.

3.3 Condicionantes do Desempenho do PNAE Amapá

As diferentes perspectivas consideradas neste estudo para analisar os fatores condicionantes e desafios do governo do Amapá nas compras de produtos da agricultura familiar por meio do PNAE estão integradas à análise qualitativa desta pesquisa e se apresentam com a abordagem *top-down*, utilizando a teoria institucional. De maneira complementar a abordagem *bottom-up* e integrada, contribuem para interpretar a dinâmica e instâncias de implementação do programa de alimentação escolar no Amapá. A análise detém-se nas condicionantes do desempenho, inserindo nesse universo a percepção dos participantes que são atores da política pública por estarem, de alguma maneira, associados às diferentes etapas da implementação defrontando-se, portanto, com oportunidades, dificuldades e limitações.

Dessa maneira, as categorias definidas neste estudo para análise da implementação do PNAE emergiram do referencial teórico formando o embasamento para a pesquisa empírica e análise dos dados, seguindo alguns critérios e orientações para sua validação. Os critérios de seleção são baseados na: a) possibilidade de ser replicável em outras pesquisas sobre o tema;

b) objetividade e confiabilidade da abordagem; c) abrangência adequada na temática para aprofundamento da análise de conteúdo (BARDIN, 2011)

A saber, os condicionantes postulados para esta pesquisa têm origem nas questões definidas nos roteiros de entrevista aplicados na pesquisa de campo, sendo que as entrevistas foram selecionadas de acordo com os seguintes critérios: a) recorrência no conteúdo respondido por público entrevistado; b) consistência explicativa nos depoimentos; c) pertinência das respostas. Entre as trinta e quatro entrevistas com os diretores de escolas da rede estadual de Macapá e Santana foram utilizadas aquelas que atendiam aos critérios estabelecidos⁸³.

Dessa maneira, as entrevistas, a partir de sua identificação e classificação, foram utilizadas para análise de aspectos particulares do processo de implementação do PNAE Amapá, e por isso subsidiam a análise de cada fator condicionante. E seguindo os critérios estabelecidos, esses fatores condicionantes refletem a percepção dos diretores de escolas, gestores da SEED, agricultores, instituições de fiscalização, organizações coletivas sobre as dificuldades e desafios que afetam a implementação do PNAE.

A designação de cada condicionante reflete a problemática do tema de pesquisa e sua classificação segue as questões apresentadas no roteiro de entrevistas. Assim, os fatores condicionantes selecionados são os seguintes: a) calendário agrícola e cardápio nutricional; b) edital de chamada pública; c) prestação de contas; d) gestão dos recursos no modelo descentralizado; e) controle social.

Mesmo reconhecendo que os condicionantes selecionados são componentes normativos integrados ao PNAE como política pública, nesta pesquisa optou-se por sua utilização enquanto fatores por serem recorrentes como motivação de problemas e dificuldades, possivelmente tornando-se entraves para a implementação do programa e, assim, contribuindo para compreender como as especificidades no desenvolvimento de sua execução podem ser determinantes para influenciar o desempenho da implementação do PNAE no Amapá.

As análises são realizadas por meio do método de análise de conteúdo que permite investigar de maneira mais profunda o conteúdo qualitativo no âmbito de uma interpretação e compreensão dos fatores condicionantes da implementação do PNAE Amapá, ou seja, a análise de conteúdo temático, segundo Bardin (2011, p. 135) está centrada em evidenciar

⁸³ Como apresentado na metodologia de pesquisa, em razão das dificuldades de realização da pesquisa de campo, durante a Pandemia de Coronavírus, alguns roteiros de entrevistas de diretores de escolas apresentaram conteúdo bem restrito quanto a respostas mais consistentes, de maior abrangência e densidade explicativa.

‘núcleos de sentido’ presentes em uma comunicação, cuja presença ou frequência tenham significado (s) para o objeto analisado.

3.3.1 Fator Condicionante: calendário agrícola e cardápio nutricional

O calendário agrícola consiste da sistematização de informações relativas a produtos que podem entrar na confecção do cardápio nutricional, baseado nos hábitos e na cultura alimentar local, considerando as necessidades de promoção da segurança alimentar e nutricional escolar. Nesse sentido, a Resolução n. 26/2013 Capítulo V, Art. 12, Inciso II recomenda que o cardápio nutricional deve ser planejado, elaborado e avaliado com base na vocação agrícola da região. A Resolução n. 6/2020 (FNDE), Seção II, indica que os cardápios devem observar a sazonalidade e diversificação agrícola da região (FNDE, 2020). Como se observa, calendário agrícola e cardápio nutricional têm estreita relação no âmbito da política pública de alimentação escolar, intrínseca, portanto, aos objetivos de implementação do PNAE.

Tendo em vista que a inclusão dos produtos da agricultura familiar cumpre a determinação da necessidade de regionalização da alimentação escolar, faz-se necessário um processo que viabilize a compra desses produtos de forma a cumprir a previsão legal de 30% da alimentação escolar, constituída por produtos agrícolas locais.

O desafio para aquisição desses produtos está no âmbito do cumprimento das exigências legais de compras públicas, levando em conta os aspectos burocráticos, em interface com o envolvimento dos pequenos produtores no processo de fornecimento para a merenda escolar. Observa-se, então, que a questão é da ordem de processos que relacionam instituições de interesse e caráter diversos. Assim sendo, definiu-se a chamada pública como o instrumento de aquisição desses componentes agrícolas preferencialmente produzidos por comunidades das proximidades das instituições escolares.

Seguindo a lógica de ações do modelo *top-down*, os componentes previstos no cardápio nutricional passam a fazer parte do edital de chamada pública, onde estão identificados os produtos agrícolas discriminados por: tipo de produto, valor unitário, quantidade mensal e total, preço de aquisição, além do valor mensal e valor anual (SEED, 2020).

A seguir, o posicionamento dos diretores de escolas sobre o calendário agrícola do município ou da comunidade em que a escola está localizada aponta para uma avaliação positiva:

Com certeza. Nós conhecemos, conhecemos o calendário, quando a secretaria de educação coloca para a gente, o setor de alimentação escolar, e quando eles repassam os cardápios. E a gente tem esse conhecimento. Conhecemos os agricultores, os vendedores, de todo e qualquer produto agrícola (Diretor, 7 – Macapá Urbana).

Logo, a declaração do diretor escolar revela, de maneira positiva, o conhecimento não apenas do calendário agrícola, mas dos agricultores que podem passar a ofertar produtos para a alimentação escolar no PNAE. Na declaração dos diretores de duas escolas da área rural são apresentados outros aspectos como:

Sim, conhecemos o calendário agrícola. Nossa escola está nas proximidades de uma comunidade de pequenos produtores rurais, alguns deles alunos do EJA (Educação de Jovens e Adultos), e muitos pais e responsáveis de alunos do ensino fundamental produzem verduras, frutas e legumes (Diretor, 5 – Macapá Rural)

Sim, nós conhecemos, nós compramos no Polo hortifrutigranjeiro. Existe uma boa relação com os produtores, pois são pais de alunos daqui também. Então, nesse sentido, nessa segunda questão, a escola tem conhecimento sobre os agricultores, tem um bom relacionamento com eles, sobre a produção, sobre essa aquisição (Diretor, 1 – Macapá Rural)

Assim, a declaração do diretor de escola indica que o público de agricultores é formado por pais ou responsáveis de alunos da própria escola. Portanto, a construção de uma relação de aquisição de produtos agrícolas localmente pode se tornar mais simples e vantajosa quando existe um ambiente relacional de proximidade e integração. Esse contexto é identificado por Stoker (1989, p. 34) argumentando que a cooperação entre os atores deve considerar a dinâmica dos seus efeitos e da sua adaptação em contextos complexos de implementação.

No entanto, o ambiente *top-down* conforme proposto por Sabatier e Mazmanian (1980), nem sempre encontra ressonância na realidade, ou não se adequaria a todas as realidades, pois, como se observa nos depoimentos, o conhecimento e a utilização do calendário agrícola não ocorrem de maneira uniforme. Portanto, uma política de modelo *top-down* encontraria resistência ou se conformaria ineficaz em situações como essas descritas nos comentários recortados, vide a narrativa do diretor escolar:

Não. A escola ela não conhece todos os agricultores e variedade de produção, o calendário agrícola nada disso a escola conhece. Apesar da gente marcar reuniões para todos se conhecerem, mas nem todos comparecem, é um ou dois, no máximo, que aparece (Diretor, 6 – Macapá Urbana).

Outro diretor, ao se referir ao calendário agrícola, declara que:

Não conhecemos os agricultores, calendário agrícola [...] uma vez que a chamada pública não pode ser excludente ou direcionada a um determinado vendedor, todos os agricultores devem participar em igualdade de condições. A variedade da produção está nos documentos (Diretor, 9 – Macapá Urbana).

O conhecimento sobre o calendário agrícola pode ser parcial, como relatado a seguir.

Não conhece. A gente conhece os agricultores, mas o calendário agrícola, a lista não. A secretaria ela faz, ela já entrega. Quando é disponibilizado o cardápio para a gente duas vezes no ano, é semestral. Então, é a secretaria que já disponibiliza a lista de materiais com as suas respectivas quantidades, valores, mas da comunidade mesmo a gente tem essa carência (Diretor, 2 – Macapá Rural).

A narrativa do diretor, destacada na entrevista acima pode ser assumida como uma crítica que vai de encontro às orientações de decisão verticalizada previstas no modelo *top-down*, questionando-se uma premissa básica do modelo.

A saber, a utilização do calendário agrícola não se restringe à confecção dos cardápios nutricionais pelo NAE/SEED, mas também atende aos diretores das escolas na orientação das compras realizadas diretamente por caixas escolares. Para os agricultores torna-se um guia na elaboração dos projetos de venda da produção, em caso de habilitação em edital de chamada pública. Dessa maneira, pode se tornar um recurso estratégico que auxilia desde o início do planejamento das aquisições até o momento da comercialização de produtos agrícolas.

Ademais, a utilização do calendário agrícola como fonte de informações na elaboração do cardápio nutricional parece cumprir apenas uma exigência normativa, sem maiores dificuldades. No entanto, no caso do PNAE Amapá, uma particularidade pode ser destacada, como relatado por um ator do processo:

Os preços ofertados na chamada pública GEA/2019 estavam bons. A quantidade de itens e diversidade de produtos foram muito poucos. Apenas 10 itens. Nossos agricultores produzem muito mais, em média 45 itens, todos aptos para o consumo na alimentação escolar. Conduzir todo um processo para apenas 10 itens é desestimulante (Fornecedor 3, PNAE).

O relato do fornecedor 3 (dirigente de Cooperativa) demonstra uma incongruência entre a variedade de produtos agrícolas demandados no edital de compras da alimentação escolar e o potencial da produção agrícola. Como demonstrado na Seção 1 deste capítulo: em Macapá e Santana são 84 produtos cultivados (SIAGRO/SDR, 2020); no Censo Agropecuário são 23 produtos da lavoura temporária e permanente (IBGE, 2017), logo a produção é muito mais ampla que a demanda no que tange a diversidade de produtos.

Com base no calendário agrícola, o NAE e a CPL/SEED estabeleceram no edital de chamada pública n. 04/2019 um total de 11 produtos. De maneira contraditória foram encontrados na ‘Pauta de Compras da Agricultura Familiar’ um total de 18 produtos agrícolas integrantes do ‘Relatório – Cardápio 2019’. Esse documento detalha o planejamento diário, semanal e mensal da alimentação escolar, elaborado pelo NAE, assinado pelo nutricionista Responsável Técnico (RT) e encaminhado ao CAE/AP (SEED, 2020). Entre os 18 produtos da pauta, constam uma variedade de produtos com baixa ou insuficiente regularidade de oferta local, tais como: ovos; tomate; coco fresco; banana prata; banana comprida; entre outros.

Na primeira situação observada, verifica-se que as compras da agricultura familiar são realizadas via chamada pública e vários produtos indicados no calendário não constam na lista da chamada pública 04/2019. E a segunda incongruência está em que o calendário agrícola deveria orientar a elaboração do cardápio nutricional regionalizado, porém, o ‘Relatório – Cardápio 2019’ se restringe a um ‘Espelho de dietas especiais sem glúten’ (SEED, 2019).

Ressalte-se que durante a pesquisa não foi encontrado registro físico do cardápio nutricional regionalizado (ou narrativas de sua ocorrência nas entrevistas) para atendimento das escolas de Macapá e Santana. Caso fosse elaborado e executado, esse tipo de cardápio seria direcionado ao atendimento da alimentação escolar por modalidade de ensino: ensino fundamental, ensino médio, EJA, escolas sem energia elétrica da zona rural, quilombola, indígena, mais educação e tempo integral.

Segundo a assessoria técnica do CAE/AP:

A elaboração do cardápio regionalizado ocorre de maneira irregular e quando foi apresentado ao Conselho, observaram-se várias dificuldades em garantir seu cumprimento (Fiscalização 1, PNAE).

Pela abordagem integrada, Goggin *et al.* (1990) descrevem que a implementação (variável dependente) é função dos estímulos concedidos e dos obstáculos impostos pelo governo, tanto em âmbito nacional como no nível local. Essas características apresentadas pelos autores podem ser aplicadas à análise, uma vez que a adoção do calendário agrícola para elaboração do cardápio nutricional no PNAE e suas exigências de execução é resultado das escolhas governamentais, e não o resultado racional decidido por um único ator, mas sim da barganha entre vários atores sociais envolvidos na formulação e na implementação de uma política pública.

Como destacado por Schottz (2017, p. 159) a aquisição pública de alimentos da agricultura familiar “caracteriza-se pela multiplicidade de instrumentos que estão ligados a diversas políticas públicas (saúde, desenvolvimento rural, política agrícola, etc.), o que demanda que o programa dialogue para além do setor da educação, em todos os níveis da ação pública”. O planejamento do cardápio nutricional de forma regionalizada está entre as principais condições necessárias para avançar no atendimento à obrigatoriedade de 30% das compras do mínimo obrigatório do PNAE e seus desdobramentos positivos quanto ao desenvolvimento da agricultura local e regional.

Dessa maneira, uma alternativa para estruturar um calendário agrícola como instrumento de apoio e orientação na elaboração do cardápio nutricional do PNAE está presente na “Plataforma Quintais Agrofloretais” que se trata de um Sistema de Planejamento e Gestão da Produção Agrossilvipastoril do Estado do Amapá, desenvolvido por pesquisadores da Universidade do Estado do Amapá (UEAP), em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (SETEC) e o Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (RURAP).

A plataforma representa a primeira fase de atividades do Observatório do Setor Produtivo do estado do Amapá e está direcionada a aumentar a comercialização de produtos agrícolas em ambiente virtual e mercados como o PNAE. Na Ueap, o projeto da plataforma está vinculado à Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PROPESP), Colegiado de Engenharia Florestal, Grupo de Pesquisa: Ecologia de Ecossistemas Amazônicos, (UEAP, 2020). A pesquisa está sendo desenvolvida no estado do Amapá, desde agosto de 2020 com duração até agosto de 2023, envolvendo diferentes atores: gestores escolares, agricultores, extensionistas e órgãos do poder executivo estadual.

Assim, o objetivo principal da plataforma é cadastrar a produção agrícola de produtores do estado do Amapá para aumentar a oferta de produtos aos consumidores, em particular às escolas da rede pública estadual e municipal, por meio das compras de produtos agrícolas do PNAE. Segundo a Ueap (2020, p. 2) “a implementação de um sistema web *AppdoQuintal* será capaz de alavancar a participação do agricultor no processo de fornecimento de alimentos ao público privado e seguir as diretrizes do PNAE”. Ainda em fase de testes, a plataforma disponibiliza um *site* para realização do cadastro por meio do *link*: <https://plataformaquintais.com.br/>.

A proposta, então, é facilitar a conexão entre consumidores (instituições, compradoras) que demandam a compra de alimentos agrícolas e agricultores (fornecedores, vendedores) ampliando a comercialização da produção. A pretensão da plataforma é

disponibilizar recursos para a efetivação das transações por meio de um *link* com os órgãos de controle, ofertando em tempo real todas as informações das operações ocorridas até a prestação de contas. A seguir, uma síntese dos recursos da plataforma para cadastro dos agricultores, da variedade dos produtos agrícolas, da previsão da quantidade, entre outros componentes, está detalhada no Quadro 31.

Quadro 31 – Componentes da plataforma do cadastro agrícola

Plataforma de Gestão da Produção	Objetivos e Abrangências
Cadastro de produtores e da produção agrícola	O projeto é executado em módulos: a) Implementação e manutenção do Sistema; b) Cadastro dos gestores e cardápios escolares; c) Treinamento dos extensionistas quanto à execução do sistema; d) Cadastro dos produtores rurais e da produção.
Gestores escolares e o cardápio nutricional	- Cadastro das informações dos valores destinados ao PNAE. - Inclusão de usuários para elaboração do cardápio (vinculado a cada escola) - Na falta de nutricionista na escola, próprio gestor poderá elaborar o cardápio (conforme Art. 12 do PNAE Lei 11.947/2009), considerando a sazonalidade da produção, e atendendo as demandas dos alunos com problemas de saúde que necessitem de alimento diferenciado.
Seleção e cadastro de produtos	Para atender aos requisitos de qualidade, quantidade, demanda e preço, conforme Art. 13 e Art. 14 do PNAE Lei 11.947/2009. Na oportunidade de recebimento dos produtos, o gestor assina o termo de entrega e aceitabilidade dos produtos, para realização do pagamento.
Componentes do cadastro do produtor	- Produtores que possuem o Documento de Aptidão ao Pronaf (DAP) - Cadastro de dados pessoais, dos produtos, dos preços, da quantidade média disponível da produção. - O sistema deverá gerar nota fiscal que subsidiará a prestação de contas - O sistema deverá emitir um Relatório de prestação de contas (a ser encaminhado a SEED, cumprindo o Art. 17 do PNAE e a Lei 11.947/2009), garantindo transparência para os órgãos de controle.
Difusão e implementação	- Capacitação dos multiplicadores para garantir suporte ao produtor e aos gestores escolares. - Capacitação dos extensionistas: oficinas de treinamento de uso do sistema, subsidiando o órgão estadual a realizar o planejamento de ação de forma mais sistemática e objetiva. - Capacitação dos atores de instituições de ensino médio e técnico: popularizar o sistema apresentando aos filhos dos produtores, alunos das escolas que serão visitadas, proporcionando a capacitação da família no processo de informatização da produção.
Avaliação da Informatização da Produção Agrícola	- Realizar ao final de cada ano um workshop com apresentação dos resultados alcançados, destacando o perfil socioeconômico do produtor, transparência da gestão do recurso pela escola e alcance do número de municípios e pessoas direta e indiretamente beneficiárias. Também serão discutidos pontos negativos para constantes adequações do sistema de produção “quintais agroflorestais”.

Fonte: UEAP, 2020 (p. 9-11)

Em setembro de 2021, o governo do Amapá lançou o edital de chamada pública n. 001/2021, com o propósito de oportunizar um cadastro voluntário na plataforma quintais agroflorestais. Esse edital orienta o produtor a realizar o cadastro individual, seguindo as instruções do manual de instruções descritas no anexo I do referido edital (AMAPÁ, 2021).

No procedimento do cadastro, caso o agricultor tenha dificuldades de acesso à internet, deverá buscar apoio no escritório do RURAP mais próximo para realizar o cadastro. Como ficou evidenciado, a realização do cadastro possibilita um mapeamento da produção, de acordo com a variedade cultivada, contendo o mês ou período de cultivo e colheita, a identificação do produtor (ou produtores) vinculado, a forma de apresentação do produto para venda (*in natura*, semi-processados, etc.), o cadastro como produtor individual ou com vínculo a uma associação.

O mapeamento da produção significa a geração de informação para o calendário agrícola, que será fundamental para orientar a elaboração do cardápio nutricional e de suas versões diferenciadas na alimentação escolar, como o cardápio nutricional regionalizado, simplificando as ações de compras das escolas da rede estadual de Macapá e Santana e da própria secretaria estadual de educação quando elabora um edital de chamada pública de compras do PNAE.

Como orientação do cardápio nutricional, o calendário agrícola: a) indica quais os produtos disponíveis que podem estar integrados à chamada pública das escolas da rede estadual e da própria SEED; b) contribui para identificar que o quantitativo de produtos pode atender a lista de produtos previstos nos editais da chamada pública em variedade e quantidade; e, c) influencia na construção de um cardápio nutricional regionalizado que respeite os hábitos alimentares locais do público escolar por modalidade de ensino, ao refletir as especificidades dos produtos locais. Os principais elementos desse cadastro são apresentados na Figura 12.

Figura 12 – Apresentação dos componentes da plataforma do cadastro agrícola

Manual do usuário

Obrigada por escolher a nossa plataforma, esperamos que aproveite a experiência!

Sumário

ORGANIZAÇÃO	
INTRODUÇÃO.....	6
CADASTRO.....	7
LOGIN.....	8
CADASTRO DOS PRODUTORES.....	9
LISTA DE PRODUTORES.....	10
MAPEAMENTO DE PRODUÇÃO.....	11

ORGANIZAÇÃO

- 1 CADASTRO
- 2 LOGIN
- 3 CADASTRO DOS PRODUTORES NA ORGANIZAÇÃO
- 4 LISTA DE PRODUTORES
- 5 MAPEAMENTO DE PRODUÇÃO

ORGANIZAÇÃO

1 Visibilidade

2 Controle de produção

3 Informatização de produção

ORGANIZAÇÃO - CADASTRO DOS PRODUTORES NA ORGANIZAÇÃO

1. Clique em "Adicionar" para cadastrar o produtor na organização.

2. Informe seu produto, preenchendo o nome com valores numéricos alfanuméricos para ele pois à frutas e pouças por exemplo.

3. Em seguida clique em "Salvar".

4. Caso queira adicionar mais produtores na organização clique em "Mais novos vinculos" e volte à etapa do cadastro de produtores.

ORGANIZAÇÃO - MAPEAMENTO DE PRODUÇÃO

1. Clique em "Mapeamento de produção".

2. Informe seu produto, preenchendo o nome com valores numéricos alfanuméricos para ele pois à frutas e pouças por exemplo.

3. Em seguida clique em "Salvar".

4. Caso queira adicionar mais produtores na organização clique em "Mais novos vinculos" e volte à etapa do cadastro de produtores.

PRODUTOR INDIVIDUAL - MAPEAMENTO DE PRODUÇÃO

1. Clique em "Mapeamento de produção".

2. Informe seu produto, preenchendo o nome com valores numéricos alfanuméricos para ele pois à frutas e pouças por exemplo.

3. Em seguida clique em "Salvar".

4. Caso queira adicionar mais produtores na organização clique em "Mais novos vinculos" e volte à etapa do cadastro de produtores.

PRODUTOR INDIVIDUAL - EDIÇÃO DE MAPEAMENTO

1. Clique em "Mapeamento de produção".

2. Informe seu produto, preenchendo o nome com valores numéricos alfanuméricos para ele pois à frutas e pouças por exemplo.

3. Em seguida clique em "Salvar".

4. Caso queira adicionar mais produtores na organização clique em "Mais novos vinculos" e volte à etapa do cadastro de produtores.

PRODUTOR INDIVIDUAL - VÍNCULOS DO PRODUTOR

1. Clique em "Mapeamento de produção".

2. Informe seu produto, preenchendo o nome com valores numéricos alfanuméricos para ele pois à frutas e pouças por exemplo.

3. Em seguida clique em "Salvar".

4. Caso queira adicionar mais produtores na organização clique em "Mais novos vinculos" e volte à etapa do cadastro de produtores.

Fonte: UEAP, 2021 (p. 1-19)

Assim, pode-se destacar que o calendário agrícola, como instrumento de apoio à elaboração do cardápio nutricional, torna-se um fator que afeta e condiciona o desempenho do PNAE em Macapá e Santana.

3.3.2 Fator Condicionante: edital de chamada pública

O edital de chamada pública é o instrumento utilizado no PNAE para aquisição de produtos da agricultura familiar, com dispensa de licitação, observando os preços adequados ao mercado local (Constituição Federal - CF/1988 artigo 37; Lei n. 11.947/2009, art. 14, §1º; Resolução FNDE n. 26/2013, §1º do art.24). Em um edital público, são estabelecidas as regras e condições de participação para habilitação de agricultores (individuais, de grupo informal, grupo formal). A percepção dos entrevistados participantes do PNAE a respeito da chamada pública é apresentada nos relatos foco da análise que segue.

Nesse condicionante, os relatos verificados nas entrevistas apresentam quase sempre a descrição de “chamada pública”, no entanto, fica subentendido que se trata do “edital de chamada pública”. A utilização do edital de chamada pública, como instrumento de compras de produtos da agricultura familiar no PNAE, é destacada por um diretor de escola, ao afirmar que:

O instrumento ele foi adequado sim, da chamada pública, a gente fez tudo, lançou o edital, a gente colocou no mural e tudo, mas, no entanto, não aparece, só apareceu uma associação, que foi a associação ali do Polo (hortifrúti da Fazendinha), Associação dos Agricultores, Sival o nome dele, senão me engano, e foi só (Diretor 2 – Macapá Rural).

Os depoimentos de gestores sobre essa utilização do edital também são positivos, conforme é possível verificar nos seguintes trechos:

Sim, é necessário. Ela (chamada pública) é fundamental para a escola porque a gente compra direto na fonte, do produtor (Diretor 1 – Macapá Rural).

Apesar de indicar restrições sobre chamadas públicas, outro gestor indica que:

O instrumento de chamada pública é adequado, mesmo funcionando em parte (Diretor 3 – Macapá Rural).

A partir disso, é possível verificar que as escolas públicas estaduais participantes da pesquisa, por meio das entrevistas de seus diretores (Diretor 1, 2 e 3 – Macapá Rural), relataram posição favorável à chamada pública. Salienta-se, ainda, que estão localizadas na região do Polo e Minipolo Hortifrugranjeiro do município de Macapá. Os gestores escolares trazem registros de maior facilidade na execução da chamada pública, confirmando uma posição mais favorável ao instrumento.

Por outro lado, alguns diretores de escolas revelam um posicionamento diferenciado dos anteriores sobre a adequação da chamada pública, apontando para uma visão crítica do procedimento:

Na teoria sim, mas na prática não agiliza, só torna burocrático (Diretor 13 – Macapá Urbana).

Em mais uma opinião, questionando sobre a chamada pública, o sentido é que:

Não é adequada. A escola é de difícil acesso, com deslocamento feito em parte de carro e parte de barco. Toda a alimentação escolar é comprada (levada) de Macapá (Diretor 14 – Macapá Rural).

Nesse mesmo aspecto, um dos diretores de escola localizada na área rural do município de Santana explica:

Sim, ela é inadequada, devido à dificuldade de execução [...] pelo fato de nós termos poucos fornecedores (agricultores). Ele gera um certo transtorno, por que as pessoas que participam nem sempre têm condições de ofertar em tempo hábil os alimentos que estão propostos, e às vezes acaba atrasando (Diretor 1 – Santana Rural).

Como relatado nos depoimentos das entrevistas, os diretores de escolas da rede estadual apresentam diversas justificativas para assumir um posicionamento sobre a ineficiência da chamada pública. Dessa maneira, observando a lista de endereços de cada escola no roteiro de entrevistas, percebeu-se que: a) a escola se localiza em regiões ou comunidades com baixa ou nenhuma atividade agrícola, b) onde existe produção agrícola, é frágil, ou inexistente, o laço de interação da escola com os agricultores.

Aliás, a posição de diretores de escolas sobre a adoção da chamada pública demonstra até certa contradição, dada as vantagens apresentadas desse instrumento na realização de compras diretas do agricultor e sua ampla adoção por Prefeituras e Secretarias de educação em todo o País. A percepção oficial dos setores administrativos e da direção superior da SEED⁸⁴ sobre a utilização do instrumento da chamada pública foi:

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) da SEED responde que é o Planejamento da produção insuficiente para atender o cardápio; Dificuldades na apresentação do Projeto de Venda; Divulgação. E a Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS/SEED) também informa que uma das maiores dificuldades para a execução da chamada pública está relacionada à inadimplência das unidades escolares junto a Secretaria de Estado da Educação (Gestor 3, SAPE/SAGE/ADINS/SEED).

⁸⁴ Ofício n. 280101.0008.1292.0091/2021 – SAPE/SEED (24/02/2012), de resposta ao roteiro de entrevista.

Segundo declarado na posição oficial da gestão da SEED, a adequação da chamada pública para compras de produtos agrícolas seria dificultada por outros agentes, tais como: planejamento da produção insuficiente (RURAP); Projeto de Venda (agricultores); divulgação da chamada pública (escolas); inadimplência na prestação de contas (caixas escolares). Isso significa que o cumprimento de várias etapas e processos da chamada pública está em sua maioria 'fora' de suas atribuições. Essa atitude pode ser, no entanto, indicativa do posicionamento pouco colaborativo dos gestores que conduzem parte significativa do processo de compras da agricultura familiar.

Logo, mesmo representando importante inovação por meio da Lei n. 11.957/2009 e demais resoluções do PNAE, estabelecendo compra direta da agricultura familiar, o instrumento edital de chamada pública, analisado sob a ótica de uma abordagem *top-down*, concebida desde a formulação até a execução estritamente verticalizada e normativa, no PNAE em Macapá e Santana, encontra várias dificuldades em se adequar à realidade local, seja municipal, estadual, ou territorial. Segundo Hill e Hupe (2002), a abordagem *top-down* considera apenas uma cadeia hierárquica de comando, ou seja, o PNAE passa a refletir no campo de sua implementação as sucessivas transferências dos processos de decisão do governo federal, para o estadual ou municipal.

Nessa perspectiva, o posicionamento da gestão superior da SEED, de atitudes verticalizadas, representa um traço característico da abordagem *top-down*, sendo criticado por Winter (2006), em razão de centrar sua análise nos aspectos estritamente normativos da legislação vigente⁸⁵, seguindo decisões hierárquicas com perspectiva de controle da implementação direcionado a atingir os objetivos normativos e minimizar os problemas enfrentados, sem observar, contudo, os aspectos das relações e envolvimento dos atores participantes desse processo, que, nesse modelo, em alguma medida, ficam excluídos, ou tem participação incipiente no processo, o que fortalece esse fator como condicionante, que afeta e dificulta a implementação do PNAE Amapá.

O papel exercido pelo edital de chamada pública, como instrumento de compras e seus componentes operacionais, assemelha-se a fatores *top-down*, onde se busca encontrar um ambiente favorável à implementação do PNAE, como: a) uma estrutura legal para promover o cumprimento da execução; b) implementadores empenhados e 'competentes'; c) apoio dos

⁸⁵ Aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE, conforme o artigo 37 da CF/88, e conforme dispõe o §1º do art. 24 da Resolução FNDE n.º 26/2013, §1º: A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2019).

grupos de interesse e dos decisores centrais ao longo de todo o processo (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Contudo, o edital de chamada pública, mesmo sendo um instrumento normativo amplamente utilizado por entidades executoras de todo o País, no caso do PNAE Amapá, tem sua aceitação mais expressiva em escolas localizadas nas áreas rurais com produção agrícola, e onde a rede de relacionamento entre escola e agricultores é mais bem estabelecida. Essa particularidade foi comprovada nas entrevistas com os diretores (Diretor, 1, 2 e 3 – Macapá Rural) e nos dados quantitativos constantes do ‘Execução Centralizada de Chamadas Públicas por Fornecedor’, na primeira seção deste estudo. Esse é o caso do Polo Hortifruti em Fazendinha, onde, no ano 2016, a Associação dos Agricultores Familiares e Agricultores do Polo Hortifrutigranjeiro da Fazendinha (Aquipolo) foi habilitada na chamada pública n. 08/2016-SEED e comercializou produtos agrícolas no PNAE.

Por outro lado, o mesmo instrumento – chamada pública – não é bem avaliado quando o cenário das relações entre atores não é próximo, isto é, quando esses atores não se enxergam no processo e não se conhecem, o que indica uma relação mais distante, não constitutiva de redes de relacionamentos.

Assim, o diferencial acima revelado parece uma obviedade, pois pode ocorrer com maior naturalidade em outras áreas agrícolas do Amapá e do País, porém, como analisado na primeira seção desta pesquisa, dado as características da agricultura de base familiar estadual, em várias regiões e comunidades rurais de Macapá e Santana, a oferta agrícola possui quantidade e variedade suficientes para atender às demandas da alimentação escolar das escolas da rede estadual, podendo tornar-se um diferencial quando essas compras são realizadas localmente.

Sabe-se, então, que a adequação da chamada pública na aquisição de produtos agrícolas é condição fundamental para a implementação do PNAE Amapá, no entanto, a operacionalização de seus objetivos, diretrizes normativas e possibilidades de efetivar as compras de produtos agrícolas se defronta com particularidades das escolas da rede pública urbana e rural de Macapá e Santana, o que tem se tornado, em alguma medida, um condicionante desfavorável à implementação do PNAE Amapá.

3.3.3 Fator Condicionante – prestação de contas

A Lei n. 11.947/2009 em seu art. 8º estabelece a obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas anual ao FNDE, do total dos recursos financeiros recebidos por todas as entidades executoras do PNAE. No mesmo artigo, o §3º prevê a fiscalização por meio de auditoria a cada ano, com solicitação de documentação, ou delegação dessa atribuição a instituições de fiscalização. Em relação às dificuldades envolvidas na execução da prestação de contas dos recursos do PNAE, por parte das escolas, a SEED posicionou-se:

A Secretaria Adjunta de Apoio a Gestão (SAGE/SEED) informa que pertinentes às prestações de contas dos recursos do PNAE 30%, uma das maiores dificuldades encontradas pela SEED está relacionada à gestão de alguns gestores escolares que às vezes demoram a apresentarem as prestações de contas, e em alguns casos é necessário às representações no Ministério Público Federal para apresentação das mesmas (Gestor 3, SAPE/SAGE/ADINS/SEED).

A entrevista revela, assim, que algumas escolas levam mais tempo para cumprir com regularidade a prestação de contas. Em alguns casos, é necessário, inclusive, que a SEED entre com ações de representação no órgão de fiscalização federal, o Ministério Público Federal (MPF), para receber o relatório anual de prestação de contas.

A prestação anual de contas dos caixas escolares (unidades executoras) com a SEED (entidade executora) e, por sua vez, da referida entidade com o FNDE (coordenador nacional) é uma etapa da implementação do PNAE Amapá. Ao longo do ano escolar, essa obrigatoriedade se apresenta sob forte relação de interdependência com os agricultores (reunir documentação de entrega de produtos, contratos, pagamentos), articulação com o CAE, lançamento de dados parciais em sistemas eletrônicos do FNDE, entre outros. Na percepção da chefia administrativa da CPL e da responsável técnica do NAE/SEED, é destacada a relevância dessa etapa:

A questão da prestação de contas, sabe. Que no FNDE se eu não presto conta do que eu gastei, eu não recebo de novo. Então, esse foi o único problema, prestação de contas da escola com aquela Chamada Pública que foi realizado, somente isso (Gestor 2, CPL/NAE/SEED).

Na narrativa dos gestores da secretaria, a expressão “eu não recebo de novo” significa a não transferência do mesmo valor daquele ano, pois, a inadimplência na prestação de contas implica a redução do valor repassado no ano seguinte. Essa situação é atestada nesta pesquisa, apresentada na primeira seção deste trabalho (Valores do PNAE na Agricultura Familiar por

Estado), cujos dados confirmam a redução anual dos repasses para a alimentação escolar no PNAE Amapá no período 2011 a 2017.

A redução gradual demonstrada na primeira seção ilustra os procedimentos adotados extensivos até 2019 pelo FNDE que, diante da não execução do percentual destinado à agricultura familiar e de problemas na prestação de contas, permitia às entidades executoras fazerem uma reprogramação de valores para o ano seguinte. Isso significa que os valores financeiros sofriam pequenas reduções com baixo impacto no valor total anual.

Essa situação foi alterada com a publicação da Resolução n. 6-FNDE (8/05/2020)⁸⁶, ao acrescentar um dispositivo na Seção II, Art. 29, por meio do § 1º definindo que o percentual não executado, de acordo com o previsto nas compras da agricultura familiar (30%), passa a ser avaliado quando da prestação de contas, e o valor correspondente à não execução passa, em caráter punitivo, à obrigatoriedade de devolução, conforme procedimento previsto no art. 55 (FNDE, 2020)⁸⁷.

O posicionamento de diretores da rede pública estadual de Macapá e Santana revela as dificuldades envolvidas na prestação de contas dos recursos, atribuindo a problemas com a nota fiscal, como é possível verificar no relato:

A prestação de contas é a questão deles (agricultores) se regularizarem junto à Prefeitura ou aos órgãos competentes para eles poderem expedir as notas (Diretor 3 – Macapá Urbana).

Nesse mesmo sentido, outro diretor explica que:

Muitas famílias agricultoras não possuem registro (cadastro), o que inviabiliza a nota fiscal, assim sobrando poucas opções com preços acessíveis (Diretor 4 – Macapá Urbana).

Um entendimento do diretor de escola destaca o problema da (não) formalização (CNPJ) para facilitar a emissão da nota fiscal:

[...] e a outra questão, é que a maioria dos agricultores, esses vendedores, não tem firma, então eles não podem dar nota fiscal. A dificuldade é assim (Diretor 7 – Macapá Urbana)

⁸⁶ Seguindo a redação do art. 14 da Lei n. 11.947/2009 (FNDE, 2020, p. 11).

⁸⁷ Art. 55 – as devoluções de recursos financeiros referentes ao PNAE, independente do fato gerador que lhes deram origem, deverão ser efetuadas em agência do Banco do Brasil S/A, mediante utilização da Guia de Recolhimento da União - GRU, disponível em www.fn.de.gov.br (no menu "Serviços"), na qual deverão ser indicados a razão social e o CNPJ da EEx. (FNDE, 2020, p. 22).

As declarações dos diretores de escolas ressaltam um aspecto que afeta a implementação do PNAE Amapá como condicionante: a prestação de contas, em razão da necessidade de apresentação da nota fiscal, que está associado ao cadastro/registro dos agricultores na Prefeitura. Essa dificuldade de apresentação da nota fiscal reforça uma percepção subjacente à narrativa dos diretores em que, mesmo havendo a oportunidade de comercialização, os agricultores permanecem em situação de informalidade. Essa condição estaria associada à formalização, onde os agricultores passariam a integrar ou a constituir uma associação ou cooperativa, com registro de CNPJ, ou mesmo fariam a abertura de firma.

As percepções de diretores de escolas indicam a prestação de contas como um dos maiores entraves, pois:

O recurso destinado para a compra é muito pouco e no momento da prestação é muita burocracia e nem todos os agricultores possuem todos os requisitos (Diretor 8 – Macapá Rural).

Ainda sobre a prestação de contas configurar uma condicionante, observa-se a menção clara no relato de um diretor:

O que torna difícil, porque não é feito com os diretores um curso para fazer, para mostrar como é que é feita a prestação de contas então isso tudo dificulta porque nem todos os gestores estão preparados (Diretor 6 – Macapá Urbano).

Assim, enquanto fator condicionante, a prestação de contas pode estar desfavorecendo uma realização mais efetiva da implementação do PNAE.

Enquanto uma exigência normativa da legislação do PNAE, a prestação de contas é uma condição fundamental para permanência e estabilidade do recebimento de recursos para execução tanto pela SEED quanto por caixas escolares, diretamente. No modelo descentralizado, a prestação de contas é um processo complexo, pois várias exigências devem ser cumpridas, já que qualquer deslize ou ‘falha’ pode acarretar em redução da transferência de recursos do FNDE, o que pode, por consequência, implicar sanção mais grave, como a suspensão do repasse dos recursos financeiros.

Autores como Triches e Silvestri (2018) investigaram a adequação das chamadas públicas aos produtores da agricultura familiar, analisando aspectos referentes às exigências burocráticas, à execução de recursos e à prestação de contas. Nessa perspectiva, Saraiva et. al. (2012) verificaram como o FNDE utiliza instrumentos de prestação de contas como o Demonstrativo Sintético Anual (DSA), em que as entidades executoras declaram quanto foi gasto do recurso do PNAE na compra de produtos agrícolas; e o Parecer Conclusivo dos Conselheiros de Alimentação Escolar (CAE). Em ambos os relatórios estão presentes a

execução detalhada sobre a situação das compras realizadas anualmente. Nessa pesquisa, não foi possível acessar essas fontes de informações do PNAE no Amapá.

Ademais, é importante salientar, como bem destacado por Bandeira (2013, p. 350), que o Demonstrativo Sintético Anual (DAS) e o parecer conclusivo do CAE são importantes “instrumentos de controle social, na medida em que possibilitam uma ampla visão de diferentes setores do programa: da área financeira, da alimentação e nutrição, do monitoramento e avaliação do PNAE”.

O PNAE Amapá na condição de política pública, ao apresentar elementos de eventuais falhas, dentre elas dificuldades na prestação de contas, para cumprir as exigências normativas (da legislação) até a aplicação (implementação) da política, incorreria no chamado ‘déficit de implementação’. Nesse caso, trata-se de uma situação previsível: o efeito de ‘pequenos déficits’, a partir de erros cometidos da autoridade central (topo) para os demais níveis de governo (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984). Corroborando a afirmação dos referidos autores, Passone (2013) argumenta que os déficits seriam previsíveis e poderiam ser superados desde que conhecidos previamente.

Assim, pode-se afirmar que a prestação de contas no âmbito da implementação do PNAE está integrada àquilo que os autores sugerem como “falhas previsíveis”, por fazerem parte de um processo de assimilação institucional da política orientada a partir do governo Federal. Além disso, a discricionariedade e autonomia podem corrigir erros eventualmente cometidos. Isso significa que atitudes de diretores de escolas, em estabelecer compras de fornecedores vinculados a associações ou cooperativas (CNPJ), para adquirir apenas produtos certificados, entre outras atitudes, são exemplos da discricionariedade.

Logo, para uma política pública com as características do PNAE Amapá em seus diversos níveis de implementação – estadual ou municipal – seria pouco provável evitar a ocorrência de ‘déficits’, pois fatores intervenientes podem afetar o processo. Aliás, o próprio roteiro de exigências definido para cumprimento da prestação de contas pelo FNDE – estabelecendo sete atividades e ações para cumprimento – sugere algumas condições que podem contribuir para esses déficits.

O roteiro da prestação de contas da SEED com o FNDE indica o cumprimento de processos, entrega de documentação e realização das seguintes ações: a) consolidação da prestação de contas; b) lançamento das informações no SiGPC Contas Online; c) envio da prestação de contas via SiGPC ao CAE (anexar Relatório de Gestão da SEED); d) análise do CAE sobre as informações lançadas no SiGPC (inclusive o Relatório de Gestão); e) avaliação

da prestação de contas pelo CAE; f) emissão do parecer conclusivo do CAE e envio ao FNDE via SIGECON; g) avaliação da prestação de contas pelo FNDE (BRASIL, 2014).

Segundo o FNDE (2020), desde 2012 o processo de prestação de contas é realizado de maneira *on-line*, com a previsão de que as entidades executoras devem enviar a documentação ao SigPC e o CAE, com a emissão posterior de um parecer conclusivo por meio do Sigecon (Sistema de Gestão de Conselhos).

A questão da vinculação associativa dos agricultores, como diferencial para favorecer a emissão de nota fiscal, facilitando a prestação de contas, configura-se em dificuldade. Além disso, outra dificuldade refere-se à falta de capacitação e treinamento em prestação de contas para os gestores e atores envolvidos. Como argumentado por O'Toole Jr. (1997b), a superação dessas dificuldades depende do nível de relacionamento entre os atores de uma rede de política pública. Segundo esse autor, a implementação em redes é uma oportunidade para cooperação, onde estão presentes questões como a incerteza e a falta de institucionalização nas etapas formativas (iniciais) da implementação de uma política pública.

No PNAE, atuam uma multiplicidade de atores com motivações e interesses específicos e, assim, estabelecer critérios de cooperação para atuação em rede torna-se um desafio institucional e também entre os atores. Para Hill e Hupe (2002), na configuração de uma política em rede devem ser observadas as seguintes situações: a) atores relativamente autônomos, isto é, cada um tem seus próprios objetivos, sem um coordenador como ator central e os objetivos podem mudar durante a interação; b) a cooperação como foco da atuação, isto é, caso existam conflitos, esses devem ser resolvidos no âmbito da rede; c) atores que atuam estrategicamente, isto é, as regras são desenvolvidas e passam a regular o comportamento e distribuição de recursos, sendo adequadas gradualmente.

Dado que existem especificidades institucionais para além da relação causa e efeito, a funcionalidade para uma atuação em rede do PNAE no Amapá pode se configurar em alternativa capaz de articular e viabilizar a execução do processo de implementação. De outra maneira, a prestação de contas de uma unidade executora (caixa escolar) para a entidade executora (SEED) deve ser realizada cumprindo várias exigências normativas.

Na operacionalização do PNAE em uma escola do município de Macapá, a pesquisa identificou por meio do Ofício n. 006/2018 (31/12/2018), que a unidade executora do caixa escolar Tiradentes (CNPJ n.: 00.997.967/0001-90) enviou o Relatório de Prestação de Contas PNAE/FNDE 2018 à SEED, atestando a execução total de R\$ 57.760,08 (70%), dos quais R\$ 24.754,32 (30%) foram utilizados em aquisições da agricultura familiar, para atendimento de

1.327 alunos de setembro a dezembro de 2018. O relatório final desse caixa escolar possui 171 páginas com cópias de diversas documentações.

Na parte final do referido Relatório de Prestação de Contas PNAE/FNDE (2018), são apresentados os documentos exigidos para participação do agricultor familiar: 1) Chamada Pública n. 01/2018, para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, conforme § 1º do art.14 da Lei n.º 11.947 /2009; 2) DAP Física: fornecedor individual; 3) CPF – RG; 4) Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar; 5) Termo de Recebimento da Agricultura Familiar; 6) Declaração de Origem dos Produtos; 7) Modelo Proposto de Contrato de Venda – Contrato n. 01/2018 (Contrato de Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar/PNAE); 8) Ficha do Parecer Conclusivo do Conselho Fiscal sobre a Execução do Programa PNAE/MEC/FNDE/2018 (Caixa Escolar Tiradentes) (SEED, 2020).

Para operacionalizar o preenchimento dessa extensa lista de exigências, não se observa existência de um sistema eletrônico de organização de processos, armazenamento de informações ou lançamento de relatórios *on-line*. A entrega da documentação de prestação de contas deve ser em versão impressa e protocolada na SEED, juntamente a um arquivo digital entregue em *pen drive*. Nesta pesquisa, a partir dos relatos constantes das entrevistas e das etapas apresentadas acima, depreende-se uma considerável complexidade burocrática, envolvendo a prestação de contas de recursos do PNAE por diretores escolares, que podem ser resumidas em duas dificuldades estruturais:

- a) Durante o processo de prestação de contas, em que é exigida a apresentação obrigatória por parte do agricultor individual e de grupo informal (até 5 documentos), e de associações ou cooperativas (até 10 documentos) apenas para a fase de habilitação de venda;
- b) A reunião mensal de nota fiscal e todo e qualquer documento da compra de produtos agrícolas por parte dos diretores de escolas, obrigatórios na elaboração do Relatório de Prestação de Contas Anual para apresentação à SEED. A SEED por sua vez elabora o Relatório Anual de Gestão do PNAE, submetendo-o ao CAE, para a devida prestação de contas dos recursos financeiros recebidos na conta do PNAE (Lei n. 11.947/2009 Art. 17, Incisos IX e X).

No entanto, existem dificuldades operacionais que precisam ser consideradas nesse processo de prestação de contas das escolas, como a situação de habilitar um professor em gestão escolar (quando assume o cargo de diretor). Nesse caso, quem assume o cargo de

diretor deverá dominar habilidades diferentes de sua qualificação acadêmica, como: conhecimentos sobre gestão pública e administrativa; legislação de compras públicas; técnicas de contabilidade; organização documental; articulação com fornecedores da agricultura do município, entre outros. Afinal, são esses implementadores do PNAE que tomam as decisões de rotina na execução do programa nas escolas da rede estadual.

Ao papel exercido pelos diretores que assumem a execução do PNAE nas escolas dos municípios de Macapá e Santana, pode ser aplicada a caracterização definida por Lipsky et al. (1980), de burocratas de nível de rua, também conhecido como *policy makers*. São esses agentes do Estado que atuam na rotina do PNAE realizando serviços diretamente ao público usuário ou atuam no acompanhamento e supervisão desses serviços prestados por terceiros, que se diferenciam dos burocratas de médio escalão (LIPSKY et al., 1980; HAM e HILL, 1993; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), que atuam, por exemplo, nos órgãos públicos compondo a hierarquia superior. Assim, os diretores cumprem as funções que, no âmbito da gestão centralizada, são realizadas por diferentes técnicos, e são acumuladas por ele, que lida diretamente com os seus fornecedores e demais colaboradores.

Ao gerenciar recursos do PNAE para atender ao público das escolas de Macapá e Santana, organizar documentação e gerenciar as dificuldades da prestação de contas, Lotta (2019) destaca que são os burocratas de nível de rua “em seu trabalho cotidiano, que [...] encontram situações imprevistas que exigem soluções para além daquelas apontadas nas normas. Eles são forçados, portanto, a tomar decisões”. A caracterização das atividades executadas pelo burocrata de nível de rua coaduna-se às múltiplas tarefas cumpridas pelo diretor, o que permitiu a classificação desse gestor do PNAE enquanto burocrata de nível de rua, pois são eles que exercem a discricionariedade na base administrativa institucional das políticas e na prática fazem a política pública do PNAE nas escolas.

Dessa maneira, esses burocratas de nível de rua são os responsáveis pela institucionalização de práticas e ações normativas que podem ser incorporadas às particularidades do PNAE Amapá, pois estão na base organizacional dessa política pública. Esses são os atores responsáveis por atuar com certa margem de liberdade para tomada de decisão e relativa autonomia como autoridade organizacional, assumindo, portanto, a condução (e a condição) de implementador de políticas públicas.

Entretanto, verifica-se a ausência de orientação gerencial por meio de instrumentos colaborativos interinstitucionais de capacitação e apoio ao diretor escolar para o exercício de suas funções: a) capacitação em finanças públicas, b) gestão de política pública, c) prestação de contas, ministrado por técnicos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Amapá, por

exemplo. Como destacado por Oliveira (2012, p. 32), os burocratas de nível de rua precisam de tempo “de informação e de outros recursos necessários a uma apropriada tomada de decisão, em situações imprevistas e/ou marcadas pela ambiguidade, no calor do momento, sob a pressão direta e imediata do público; e eles têm de decidir o que fazer por si mesmos”.

A rigidez das documentações e da prestação de contas, etapa em que não se identifica ‘flexibilidade’ ou aplicação de instrumentos alternativos que superem as dificuldades locais, para tornar efetivas as aquisições agrícolas do PNAE, tem ressonância nos argumentos de May (1995) ao destacar que é importante adotar mudanças nas imposições normativas e coercitivas para estratégias mais cooperativas, de maneira a considerar os esforços e estilos de implementação das instituições governamentais, as percepções dos servidores públicos sobre a cooperação intergovernamental.

Constata-se, assim, que o modelo de gestão descentralizada da SEED para gestão dos recursos do PNAE Amapá coloca o desafio de manter em adimplência um sistema de prestação de contas de 396 caixas escolares da rede estadual, são 210 em Macapá e Santana. Essa é uma situação que particulariza e torna mais complexa a ação de gestão da secretaria de educação nas escolas de Macapá e Santana, pois entre os fatores já apresentados anteriormente, outros podem contribuir para a inadimplência, tais como: a) ausência da nota fiscal na aquisição de produtos; b) inexistência de treinamentos de orientação ao agricultor, c) problemas na emissão de documentos para venda no PNAE; d) ausência de treinamento das equipes dos caixas escolares (chamada pública e prestação de contas), entre outros.

Posteriormente, a prestação de contas dos recursos financeiros do PNAE Amapá passa pela emissão de parecer conclusivo do Relatório Anual de Gestão do PNAE aprovando ou reprovando a execução do programa (art. 19 da Lei n. 11.947/2009) e, também, do Demonstrativo Sintético Anual (DSA) elaborado pela SEED.

Dessa forma, como política pública com um nível de complexidade e dificuldades que afetam sua execução, o processo de implementação do PNAE pode ser enquadrado em 2 (dois) dos 4 (quatro) tipos de implementação de políticas públicas descritas na abordagem integrada por Matland (1995): a implementação administrativa e a implementação política.

Nessas tipologias de classificação de implementação estão presentes características inerentes ao PNAE como política pública educacional de alimentação escolar. Na ‘implementação administrativa’, predominam as questões técnicas de execução e monitoramento de ações, um baixo grau de conflito e ambiguidade, com grau aceitável de consenso, e são conhecidos os recursos para alcançar os objetivos da política.

Na ‘implementação política’, apesar dos atores terem clareza dos objetivos definidos, existe conflito em razão dos objetivos serem incompatíveis com os interesses envolvidos. Existem momentos em que prevalece o poder impositivo (central), em outros ocorrem consensos, predominando os mecanismos coercitivos e remunerativos (SEGATTO, 2016, p. 6). Portanto, na implementação do PNAE estão presentes elementos das duas faces complementares de classificação da política: o administrativo e o político, que podem atuar de maneira articulada ou desarticulada por agentes implementadores.

No contexto dos problemas que afetam o PNAE, a percepção burocrática tradicional reconhece os problemas de políticas públicas como questões eminentemente ‘técnicas’, ou seja, de fluxos e intercâmbios técnicos. No entanto, a teoria institucionalista sugere acrescentar um sistema de crenças e de normas institucionalizadas, ou seja, o ambiente institucional representa um enriquecimento do que se compreende como ambiente técnico ampliado ao domínio do simbólico (VIEIRA; CARVALHO, 2003). Essas crenças e normas institucionalizadas podem ser um conjunto de regramentos e instrumentos capazes de garantir um ambiente organizacional favorável à implementação local do PNAE Amapá.

Como exposto ao longo desta análise, o fator condicionante prestação de contas influencia o desempenho do PNAE, pois o montante de recursos transferidos anualmente pelo FNDE para a SEED é afetado se houver situação de inadimplência. Dado que as exigências de prestação de contas se aplicam aos caixas escolares de Macapá e Santana, cada escola deve manter uma situação de adimplência (ou de superação da inadimplência), de maneira que a SEED assegure a transferência de recursos do FNDE compatível com o número de matrículas, mesmo com problemas na prestação de contas.

3.3.4 Fator Condicionante – gestão dos recursos no modelo descentralizado

Na gestão de recursos do PNAE, a Resolução n. 6/2020-FNDE prevê as seguintes formas de gerenciamento: a) gestão centralizada, onde a entidade executora recebe os recursos, realiza os procedimentos licitatórios e assume a distribuição dos produtos em cada escola, inclusive a prestação de contas; b) gestão descentralizada (ou escolarizada), quando a entidade executora recebe os recursos do FNDE e, no prazo de cinco dias realiza as transferências para as escolas da rede estadual; c) gestão semidescentralizada (parcialmente

escolarizada), onde a entidade executora combina as formas de gestão centralizada e descentralizada.

Ao adotar a descentralização a entidade executora transfere os recursos financeiros aos caixas escolares, os quais passam a gerenciar os procedimentos de compras, contratações, recebimentos, pagamentos e a prestação de contas, entre outras atribuições (FNDE, 2013; 2020). Ao abordar a questão do modelo de gestão de recursos do PNAE, a administração superior da SEED revela o seguinte posicionamento sobre a gestão descentralizada:

A ADINS/SEED informa que as vantagens são: a autonomia das escolas em gerenciar os recursos; participação da comunidade escolar; aquisição de gêneros alimentícios mais saudáveis; incentivo para aquisição de gêneros diversificados, produzidos no âmbito da agricultura familiar. As desvantagens: inadimplência das unidades escolares; falta de transparência das escolas na execução dos recursos. Melhoria: acompanhamento e monitoramento sistemático por parte da Secretaria de Educação (Gestor 3, SAPE/SAGE/ADINS/SEED).

Nessa entrevista, a SEED destaca o que favorece e o que dificulta a gestão descentralizada. Assim, a pesquisa identificou ser o modelo descentralizado aquele assumido oficialmente pela secretaria⁸⁸, porém, ficou evidente nos dados quantitativos apresentados e discutidos na primeira seção deste capítulo (Análise do Processo de Compras) que a execução também ocorre pelo modelo centralizado. Nesse contexto, verifica-se que a SEED executa de maneira diferenciada a gestão de recursos do PNAE. Ao mesmo tempo em que transfere recursos para o caixa escolar às atividades gerenciais, descentralizando as compras de produtos básicos não perecíveis e perecíveis *in natura* da agricultura (por chamada pública), a secretaria assume esses mesmos procedimentos de maneira centralizada.

Na prática, essa combinação de modelos de gestão evidencia que a SEED se orienta pela gestão semidescentralizada de recursos do PNAE combinando as formas de gestão centralizada e descentralizada (conforme Resolução n. 6/2020, Seção III – Art. 8.º, Inciso III e Art. 9º) (FNDE, 2020). Entre os benefícios do modelo estão a compra de produtos agrícolas da região com possibilidade de abastecimento diário, semanal, mensal mais regular; elaboração de cardápio de acordo com os hábitos alimentares, entre outros. Dentre os problemas pode-se apontar: falta de organização da entidade executora para planejamento da compra dos produtos; deficiência no monitoramento e controle mais efetivo das operações; ausência de equipe qualificada que garanta a qualidade na execução do programa; dificuldades em alcançar os objetivos de forma efetiva (SANTOS, 2016).

⁸⁸ Conforme resposta à pergunta do roteiro de entrevistas, constante no Ofício n. 280101.0008.1292.0091/2021 – SAPE/SEED (respondido em 24/02/2021).

Na gestão centralizada ocorre o ganho de escala de contratação, os preços licitados podem ser menores que os preços de referência, porém, o valor da logística para entregar produtos nas escolas pode se tornar mais alto. Na gestão descentralizada, cada diretor realiza a compra dos produtos e os custos da logística podem ser reduzidos. No entanto, falta padronização de produtos, existe desarticulação com os agricultores, por exemplo. Outra dificuldade para o diretor da escola refere-se a manter as informações atualizadas e fazer aplicação, por exemplo, das legislações do PNAE: compras públicas (Lei n. 8.666/1993; Lei n. 11.947/2009; LC n. 123/2006), os Decretos, as Instruções Normativas, as Resoluções, entre outras.

No relato de diretores de escolas da rede estadual identificam-se posicionamentos sobre a gestão descentralizada indicando vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens um diretor de escola relata:

[...] Facilita, uma vez que a escola terá autonomia em escolher os produtos de acordo com suas necessidades (Diretor 4 – Macapá Urbana).

Na opinião de outro diretor:

A descentralização é a melhor coisa que existe. Tem mais vantagens, porque ao invés de procurar a mantenedora para ir atrás dos produtos, o dinheiro vem direto para escola e dá mais autonomia para a escola (Diretor 2 – Santana Urbana).

Por outro lado, diferentemente das opiniões até então apresentadas, um diretor de escola afirmou que esse formato de gestão apresenta desvantagem:

Devido à escola não ter os recursos adequados para estar fazendo essa chamada pública né, a descentralização seria boa se tivesse toda a logística para fazer essa compra dos produtos agrícolas, (Diretor 6 – Macapá Urbano)

Também se posicionando em relação às desvantagens, um entrevistado afirma que:

Eu acho que existem mais desvantagens, porque eles não plantam (os agricultores), e dificilmente você vê uma comunidade que tem uma horta, que tem planta. E aí a comunidade não tem como oferecer por ter dificuldade para fazer essa plantação dessa agricultura familiar (Diretor 4 – Macapá Rural)

Assim, os depoimentos apresentados nos relatos revelam posições diferenciadas a respeito da gestão descentralizada. Por um lado, os argumentos em defesa das vantagens ressaltam a autonomia na escolha dos produtos por cada escola, por outro, as desvantagens

estariam em que as escolas não têm infraestrutura para fazer aquisição e existe escassez de produção agrícola nas comunidades.

Nas declarações dos diretores de escolas, as vantagens da descentralização como escolha dos produtos de acordo com as necessidades, autonomia para gestão do recurso depositado na conta da escola, nessa modalidade de gestão, vão ao encontro do que postula Muzzi (2014), a descentralização da gestão permite graus diferenciados de discricionariedade ao implementador, dado que cada escola possui características particulares a interferirem na execução do PNAE no referido modelo de gestão.

No entanto, as vantagens do modelo descentralizado adotado pela SEED parecem se sobressair frente às dificuldades de sua execução. Na transferência de recursos para a gestão descentralizada, o caixa escolar assume integralmente a condução do processo de aquisição de produtos alimentícios até a prestação de contas, ou seja, assume todo o processo da implementação em cada escola. O diretor questiona o modelo e ressalta que o preço dos produtos fica mais caro para a escola:

Essa questão é complicada, porque como é descentralizada, a escola que é responsável em adquirir esses alimentos, às vezes sai mais caro, entendeu? Porque no município é diferente, o município é a Secretaria de Educação que faz a compra de tudo, né, para a educação, para gerenciar a educação, tudo, merenda, recursos de manutenção, tudo é o município. E no Estado não, tudo fica a cargo da escola, a escola já tem essa autonomia. E às vezes dificulta, porque o valor para nós sai bem mais caro, o monetário, entendeu? O fornecedor acaba cobrando mais. Então, tudo isso às vezes já se torna uma dificuldade dessa descentralização. Mas em relação a outras coisas de autonomia, de adquirir de forma rápida, é bom. Mas tem essa questão que o custo fica mais elevado, assim, sem comparação, da escola adquirindo, da escola (Diretor, 2 – Macapá Rural)

Como ressaltado pelo diretor na entrevista acima, os caixas escolares da rede estadual de Macapá e Santana enfrentam diversos problemas e dificuldades como: preço mais alto das compras, fornecedor de outro município, logística encarece, atraso na entrega dos produtos. Seguir rigidamente o cumprimento do processo gerencial e operacional via normas definidas nas instruções normativas, nas resoluções, na legislação pertinente ao PNAE identifica-se com o que Scott (1998) argumenta sobre os componentes normativos afetarem uma estrutura organizacional, ao estabelecerem diretrizes de como a organização *deveria ser*. Essa situação ocorreria em razão do comportamento assumido pelos participantes ao se orientarem por um conjunto de valores, crenças e normas, ou seja, por uma estrutura comportamental que influencia o desempenho da política.

Logo, a execução do PNAE a partir do modelo descentralizado e implementado por caixas escolares sob uma perspectiva *bottom-up* pode ser representado por uma estrutura

definida como “modelo de acomodação” postulada por Matland (1995). Para esse autor, algumas características do modelo ocorrem quando: 1) as dificuldades encontradas nos contextos locais são os principais problemas; 2) na implementação a política evolui para ser executada; 3) há formação de um ambiente de disputas políticas e de trocas, não apenas de cumprimento de objetivos.

Na gestão dos recursos do PNAE por caixas escolares, essas características se coadunam com as dificuldades das operações de compras da agricultura, da problemática prestação de contas dos recursos executados; num ambiente escolar conflituoso por disputas da direção da escola, por exemplo, ou pressões por favorecimento a determinado fornecedor durante a execução das compras, em detrimento de outros.

De acordo com Stoker (1989) na abordagem *bottom-up*, mesmo com a escassez de estudos sobre padrões de avaliação de variáveis da implementação (teorias explicativas) identificam-se fatores que afetam o comportamento dos atores participantes da implementação. Algumas questões pertinentes passam a ser estabelecidas para verificação como: os diretores de escola, no nível dos burocratas de nível de rua, atuariam sempre como agentes facilitadores (de soluções) e não como agentes de bloqueio a mudanças? Por que alguns diretores são mais propensos a cooperar com novas ações e atitudes para avançar na implementação e outros não? Essas questões contribuem para lançar luz sobre o debate acerca do modelo de gestão descentralizada de recursos do PNAE no Amapá. Sobre isso, destaca-se a seguir, a manifestação de um gestor sobre as dificuldades na gestão dos recursos do PNAE:

[...] quando é feito um orçamento no ano para ser executado no outro se perde muito. Então, o que se adquirir com determinado valor, a gente acaba tendo que adquirir menos. Então, a escola acaba perdendo com isso. O valor é pouco, a contrapartida é pouca para o que a escola precisa realmente. Eu precisava de uma atualização, por exemplo, de preços. Precisava aumentar também. Então, isso daí não depende da escola, a gente tem que executar o que já vem pronto, e aí bate muito de frente com a realidade, com a necessidade da escola (Diretor 1 – Santana Rural).

A crítica do diretor de escola representa uma das dificuldades apresentadas na gestão de recursos da merenda escolar por caixas escolares e vale ressaltar seus principais pontos: a) defasagem de preços em razão do orçamento ser feito no ano anterior, resultando em aquisição de menor quantidade de produtos; b) o valor *per capita* das transferências da

SEED⁸⁹ feitas na conta das escolas é baixo, assim como da contrapartida do governo estadual (evidenciado na primeira seção deste capítulo – Análise do Processo de Compras).

A execução dos recursos do PNAE Amapá passou por monitoramento e o registro dos problemas e as dificuldades da gestão descentralizada de recursos durante ação do FNDE estão descritas no Relatório de Monitoramento do PNAE (FNDE n. 46/2017), de onde são extraídas algumas situações como: a) falhas da estrutura gerencial do programa; b) não aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar; c) número de nutricionistas abaixo do disposto na Resolução n. 465/2010-CFN (Conselho Federal de Nutrição); d) não pagamento aos fornecedores das chamadas públicas realizadas; e) falta de atuação do CAE (atribuições da Resolução FNDE/CD n. 26/2013, art. 35), entre outras debilidades.

As recomendações do FNDE possuem caráter normativo e, por isso mesmo, guardam traços da abordagem *top-down* para a qual a adoção e cumprimento das normas por si só resolveriam cada item dos problemas inerentes ao PNAE do Amapá. Essa situação é corroborada por Stoker (1989) para quem algumas condições são necessárias para a implementação, bastando cumprir os requisitos: a) seguir a orientação da instância superior; b) separar ações de formulação da implementação; c) adequação às regras são mais importantes que a cooperação. O resultado a ser alcançado no cumprimento dessa sequência de procedimentos administrativos alcançaria a chamada ‘implementação perfeita’, pois estaria isenta de falhas e das ineficiências gerenciais e operacionais.

Da maneira como a gestão descentralizada e os mecanismos operacionais de descentralização nas escolas são executados, parecem pouco contribuir na implementação do PNAE por meio das compras de produtos da agricultura familiar. Diante de um quadro de grandes desafios para promover avanços na atual estrutura de gestão do PNAE, seria oportuno a SEED verificar junto aos diretores e gestores do programa a viabilidade de delegar a rede de 34 escolas estaduais para as Prefeituras de Macapá e Santana realizarem a gestão do PNAE (do universo total de 210 escolas desses municípios). A SEED autorizaria o FNDE para fazer as transferências de recursos de custeio da alimentação escolar diretamente à Prefeitura

⁸⁹ Em novembro de 2011, por meio do Decreto n. 5157/2011, editado pelo governo do Amapá, foi criado no Art. 1º. o Comitê Gestor do PNAE e Acompanhamento do Projeto de Lei da Alimentação Escolar e Agricultura familiar, que tem como objetivo a seguinte função: a) fiscalizar e monitorar os 30% que deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar; b) acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do Art. 2º da Lei n. 11.947/2009; c) acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; d) zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos. Ao mesmo tempo, o decreto descreveu as instituições e membros para formação do comitê. Também foi indicada a figura de um Coordenador Estadual do Projeto de Lei da Alimentação Escolar e Agricultura Familiar da SEED. No entanto, foi apurado na pesquisa que o Comitê não funcionou (AMAPÁ 2020).

Municipal de Macapá e de Santana. Essa oportunidade é prevista na Resolução n. 6/2020, Seção II – art. 11; art. 12, § 1º (FNDE, 2020).

Na adoção da alternativa indicada anteriormente, a SEED continuaria a acompanhar a implementação da alimentação escolar, de acordo com a legislação em vigência, observando a regular aplicação dos recursos financeiros e realizando a prestação de contas (FNDE, 2020). Portanto, uma justificativa plausível para essa transferência seria que nas Prefeituras a gestão executiva do PNAE estaria mais próxima dos diretores dessas escolas, dos técnicos do caixa escolar, dos agricultores, das associações e cooperativas, desdobrando-se em uma diversidade de possibilidades para a implementação do programa.

Ademais, outra ação que caracteriza o fator condicionante gestão dos recursos no modelo descentralizado, é o recorrente argumento que a agricultura familiar é um programa de alimentação escolar exclusivamente federal, onde o FNDE (governo federal) seria o único responsável por seu financiamento, e dessa maneira, por todos procedimentos relacionados a sua implementação.

Na análise do fator condicionante gestão dos recursos no modelo descentralizado, ficou em evidência a operação de uma estrutura de gestão ‘centralizada’ em paralelo à gestão descentralizada, onde os recursos financeiros, o cardápio nutricional, os guias de orientação, são elaborados na SEED e repassados às escolas para serem executados, desdobrando-se em problemas, incompreensões e desarticulação de objetivos. Diante das evidências apontadas nessa pesquisa, por meio dos fatores indicados, demonstra-se como o fator condicionante gestão de recursos no modelo descentralizado afeta o desempenho do PNAE Amapá.

3.3.5 Fator Condicionante – Controle social

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE/AP) é o órgão oficial autônomo, deliberativo, de fiscalização, monitoramento e assessoramento para execução do PNAE desde a transferência de recursos até a prestação de contas. A saber, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou a figura dos Conselhos de Controle Social (CAE’s)⁹⁰, que passaram a integrar a estrutura de várias políticas públicas com a presença e intervenção de atores na formulação, na gestão, na implementação e/ou no controle das políticas sociais (TCU, 2017; FNDE, 2020; IPEA, 2016). O objetivo é favorecer o diálogo da sociedade com a gestão governamental, as políticas públicas, promovendo uma ampla participação social.

⁹⁰ Pela Lei n. 8.913/1994, os CAE’s são obrigatórios nas UF’s para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE. Os objetivos estão definidos na Resolução CD/FNDE n. 26/2013 (SILVA, 2016, p. 8).

De acordo com a visão do órgão de fiscalização TCU (2017, p. 20), o controle social “é a participação da sociedade no acompanhamento das ações da gestão pública e na execução das políticas públicas sociais, avaliando os objetivos, os processos, a execução e os resultados”. Para o referido órgão, essa é a perspectiva institucional para uma prática efetiva de controle social.

A orientação institucional do CAE está vinculada às ações de Segurança Alimentar e Nutricional do público escolar, e para fortalecer esse vínculo deve exercer um controle social com a participação da comunidade por meio da fiscalização da oferta da alimentação escolar do PNAE, entre outras ações (BRASIL, 2014).

Como Conselho de Controle Social, o CAE/AP está voltado ao cumprimento de um papel institucional onde sua estrutura operacional deve estar voltada ao acompanhamento e fiscalização de todo o processo de implementação do PNAE na rede de escolas públicas estaduais. Essas ações ocorrem de maneira independente das atividades governamentais, característica essa necessária para garantir a isenção na análise dos procedimentos regulares de execução do PNAE.

Além disso, a pesquisa identificou que se sobressaem como prioritárias na atuação do CAE/AP as ações de fiscalização e monitoramento das operações de compra da alimentação escolar. As demais atividades previstas em seu regulamento institucional não apresentaram evidências de sua realização. Para a execução de suas ações, houve o planejamento, porém não foram realizadas como previsto.

Para fiscalizar e monitorar as operações do PNAE na rede escolar de Macapá e Santana, o CAE/AP deveria utilizar uma estrutura de transporte para deslocamento nos municípios de Macapá e Santana (área urbana e rural). Na entrevista apresentam-se algumas questões relacionadas a essas atividades:

O CAE/AP não dispõe de apoio de transporte para seu cumprimento das tarefas. Não acompanha os procedimentos licitatórios e fica ausente do acompanhamento da execução do PNAE nas escolas de educação básica. No entanto, os conselheiros têm clareza que a entidade executora (SEED) deve garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução de suas atividades (Fiscalização, 1).

A entrevista do agente do CAE/AP revela as dificuldades por parte da entidade executora SEED em cumprir as diretrizes da Lei n. 11.947/2009, Resolução FNDE n. 26/2013, Art. 36, Inciso I, de maneira que o Conselho possa exercer plenamente suas atribuições de fiscalização e monitoramento na execução do PNAE.

O CAE/AP⁹¹ além de monitorar e fiscalizar os recursos destinados à alimentação escolar, ainda exerce outras atividades institucionais normativas vinculadas à sua atribuição central, como: a) análise do relatório de acompanhamento de gestão do PNAE (antes do envio de parecer conclusivo); b) análise da prestação de contas do gestor; d) informa eventuais irregularidades na execução do PNAE (ao FNDE, TCU, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e outros órgãos de controle). De acordo com a presidência do CAE/AP, o quadro de conselheiros é formado por representantes da sociedade da seguinte maneira:

O CAE/AP é composto por 7 (sete) conselheiros titulares e 7 (sete) suplentes formado da seguinte maneira: a) representantes do poder executivo: 1 titular e 1 suplente (SEED); b) representantes da sociedade civil: 2 titulares e 2 suplentes (CONSEA e APIWA)⁹²; c) representantes de entidade de trabalhadores da educação e de discentes: 2 titulares e 2 suplentes (SINSEPEAP e UECSA)⁹³; d) representantes de Pais e Mestres: 2 titulares e 2 suplentes – Escola Estadual Azevedo Costa e Esc. Est. Lucimar Amora Del Castilho (Fiscalização, 1).

A distribuição do quantitativo de conselheiros indica um ‘equilíbrio’ entre gestores públicos e sociedade civil quanto à representatividade do CAE/AP de monitoramento e fiscalização do PNAE Amapá.

Esse grupo de conselheiros é responsável pela condução de um planejamento para execução do plano de ação e de outros instrumentos de gestão. Nesta pesquisa, entre os 13 (treze) principais objetivos que compõem o Plano de Ação 2020 são destacados sete que melhor representam as ações do CAE/AP como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento (Quadro 32).

⁹¹ As diretrizes do art. 19 da Lei n. 11.947/2009, atribuem ao CAE: a) acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes do PNAE; b) acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; c) zelar pela qualidade dos alimentos, quanto às condições higiênicas, e a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e d) receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo, aprovando ou reprovando a execução do programa (TCU, 2021, p. 67).

⁹² Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Associação dos Povos Indígenas Waiana e Aparay (APIWA).

⁹³ Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá (SINSEPEAP). União dos Estudantes dos Cursos Secundários do Amapá (UECSA).

Quadro 32 – Os Componentes do Plano de Ação (CAE/AP)

N	Objetivos (o que se pretende)	Metas (objetivos quantificados)
1	Reunir os Conselheiros para definição de visitas às escolas estaduais na zona urbana e rural	Visitar cerca de 20% das unidades escolares estaduais para orientação e fiscalização dos recursos do PNAE/FNDE
2	Promover a articulação de políticas e programas direcionados à agricultura familiar com os setores afins.	Fortalecer 70% da AF para a compra dos alimentos destinados à alimentação escolar com o repasse do FNDE.
3	Realizar visita <i>in loco</i> continuamente aos municípios	Reunir com os Presidentes dos CAES dos municípios para estabelecer link de fortalecimento das políticas públicas da alimentação escolar. Reunir com gestores para monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º. e 3º. Da Resolução n. 26 de 17 de junho de 2013.
4	Oportunizar esclarecimentos aos discentes sobre a importância da alimentação saudável:	Promover momentos educativos aos discentes regularmente matriculados na rede estadual das escolas visitadas.
5	Analisar as prestações de contas da mantenedora no SIGECON-SIGPC	Acompanhar e avaliar as prestações de contas inseridas pela EEx. no SIGPC.
6	Garantir a participação dos conselheiros no acompanhamento das Chamadas Públicas:	Acompanhar 100% das Chamadas Públicas
7	Verificar o cumprimento da análise técnica dos cardápios elaborados pelo Núcleo de Alimentação Escolar (NAE/SEED)	Acompanhar a elaboração dos cardápios e a aplicabilidade do teste de aceitabilidade nas escolas da rede pública.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2020 (CAE/AP, 2020).

Elaborado em 2019 para execução no ano subsequente, direcionado a execução dos objetivos previstos no Plano de Ação 2020, dos sete destacados no Quadro 32 nenhum foi plenamente atingido como meta quantificada. Isso porque, além da ocorrência da pandemia de Coronavírus (Covid-19), que provocou o fechamento das escolas da rede pública estadual, a ausência de apoio logístico da SEED comprometeu o alcance de resultados daquilo que ainda seria possível realizar.

Para o ano 2021, o Conselho elaborou um Calendário de Atividades e um Quadro Orçamentário Anual com previsão de despesas: diárias, transporte, combustível. As visitas às escolas da rede estadual passam por critérios de seleção como: escolas de maior porte (número de alunos área urbana e rural); escolas com problemas de insegurança alimentar; escolas com dificuldades de execução de compras para o PNAE; escolas com problemas de prestação de contas. Os critérios possibilitam manter as atividades do Conselho, apesar das restrições e dificuldades enfrentadas com a recorrente indisponibilidade de transporte.

Um dos instrumentos de monitoramento elaborados pelo CAE/AP é o “Questionário de Monitoramento nas Escolas”⁹⁴, cujo objetivo é levantar informações qualificadas

⁹⁴ Questionário de Monitoramento nas Escolas, com os seguintes componentes: a) identificação da unidade escolar; b) informações gerais e usuários do programa; c) conselho de alimentação escolar; d) educação

diagnósticas que permitam um melhor conhecimento e compreensão sobre as condições de infraestrutura e particularidades locais. No entanto, não se teve acesso aos resultados da aplicação desse questionário, sistematizados em análises, pareceres, relatórios ou demais documentos.

O CAE/AP orienta a condução de suas atividades de monitoramento por meio de um Regimento Interno onde estão definidas as regras de conduta e a regulação de seu funcionamento, bem como as atividades e atribuições; e dentre essas constam as atividades de análise de documentos da execução do PNAE e os procedimentos das reuniões. Nessas reuniões, os conselheiros analisam os cardápios nutricionais, avaliam o cronograma de visitas às escolas, os relatórios elaborados com as observações das visitas. A partir da análise de relatórios de execução do PNAE, podem ocorrer orientações com encaminhamentos de soluções e sugestões à entidade executora SEED.

A saber, é atribuição do Conselho analisar e emitir parecer conclusivo do Relatório Anual de Gestão do PNAE, aprovando ou reprovando a execução do programa (art. 19 da Lei n. 11.947/2009). Em estudo sobre o papel do Conselho, Bandeira (2013) identifica um documento importante na elaboração do parecer da aprovação da prestação de contas dos recursos do PNAE, o Demonstrativo Sintético Anual (DSA)⁹⁵ da execução físico-financeira, cujo preenchimento é feito pela SEED e submetida ao CAE.

Assim, para conhecer com maiores detalhes o que será abordado no relatório anual de gestão, é necessário exercer a fiscalização. No relato de um diretor de escola da área urbana do município de Macapá é possível verificar a descrição das visitas de monitoramento e fiscalização de membros do Conselho:

O que a gente recebe é a fiscalização da merenda escolar. Geralmente tem o conselho de merenda, ele é formado por alunos ou pais de alunos, pelos servidores da SEED, Então, a cada dois meses vem um deles aqui na escola verificar como está sendo feita a distribuição desse dinheiro que cai na escola para a merenda, se está tendo merenda diretamente, se não está. Faz o quê? Faz uns trinta dias que nós recebemos a comissão dos alunos que é estadual mesmo, a gente tem uma unidade descentralizada aonde eles veem fazer essa fiscalização. Nós já tivemos a do MEC (FNDE, sic) e agora a dos alunos. Está faltando a dos pais e dos servidores em geral que trabalham nessa questão da merenda (Diretor 8 – Macapá Urbana)

alimentar e nutricional; e) oferta da alimentação escolar; f) unidade de alimentação e nutrição; g) manipuladores; h) edifícios e instalações da área de preparo dos alimentos; i) equipamentos e utensílios; j) higienização ambiental, saneamento e controle de pragas; l) controle de qualidade e estoque. O objetivo do questionário é levantar informações para traçar um diagnóstico detalhado das condições de execução da alimentação escolar no PNAE em cada escola (CAE/AP, 2020).

⁹⁵ Se o CAE julgar importante pode juntar ao Relatório Anual de Gestão do PNAE extratos bancários da conta do PNAE, dados de conciliação bancária, edital de licitação, notas fiscais, entre outros (BANDEIRA, 2013).

A realização de visitas às escolas pelos membros do CAE/AP é fundamental no registro da rotina de implementação do PNAE, acompanhamento dos procedimentos que são tomados na ocorrência de erros administrativos, entrega de alimentos, preparação da merenda escolar ou irregularidades na execução de recursos (contratações realizadas, preços de produtos, etc.).

A título de conhecimento, o relatório de atividades do 1º Trimestre de 2019 acessado nessa pesquisa, descreve as ações de fiscalização realizadas nas seguintes escolas: Escola Estadual Deuzuíte Calvalcante; Escola Estadual Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, Escola Estadual São Lázaro, Escola Estadual Maria Ivone de Menezes, Escola Estadual Santa Inês, Escola Estadual Cecília Pinto.

Na visita de fiscalização são observados desde as condições de infraestrutura das instalações na área de preparo dos alimentos (condições de higiene, proteção interna e externa), controle e qualidade de estoque até alimentos para atendimento de cardápio especial:

No conjunto de escolas estaduais fiscalizadas, outras situações foram observadas, como: a) falta de divulgação do cardápio da semana, deveria ser afixada em mural; b) não houve visita de nutricionistas; c) as merendeiras fazem o controle das refeições (contando diariamente o número de alunos, porém, sem nenhum registro por escrito; d) as escolas não possuem comércio de alimentos – lanchonete terceirizada; e) as merendeiras não receberam treinamento, não possuem uniformes, não realizaram exames laboratoriais e estavam com adornos – anel, cordão, unhas pintadas no período da visita (Fiscalização, 1).

Com relação às ações de execução da alimentação escolar do PNAE, no cumprimento do cardápio nutricional com produtos da agricultura familiar, durante a visita as escolas mencionadas, a declaração do órgão de fiscalização, apurou em conversas informais com alunos, funcionários e direção da escola, a seguinte situação:

O cardápio elaborado pela SEED pelas nutricionistas estava sendo cumprido de maneira parcial devido não receber até aquele momento o recurso federal destinado à alimentação escolar. Os informantes não souberam responder sobre uma previsão de data para o repasse (Fiscalização, 1).

De acordo com a declaração apresentada, o recebimento do recurso federal é de custeio da alimentação escolar com recursos transferidos pelo FNDE para a SEED. As escolas até dispunham de merenda escolar, porém custeada com repasses do governo estadual. Essa declaração confirma a situação apresentada em outros condicionantes desta pesquisa demonstrando as dificuldades na implementação do PNAE.

O cenário traçado acima depende de um ambiente institucional, segundo Machado-da-Silva (1999, p. 15), já que as “referências institucionais representam os valores e crenças compartilhadas pelo campo organizacional onde a organização está inserida, e permite-lhes certa liberdade para exercer suas tarefas”. Para Oliver (1997), a fonte de controle social sobre a autonomia das organizações está não somente nas organizações com as quais estabelece transações, mas também nas regras e normas do Estado. Isso significa que as ações de controle social têm ao mesmo tempo um caráter pedagógico, informacional e ainda retrata as dificuldades reais, contribuindo para a busca de soluções em curto, médio e longo prazo nos problemas que afetam a alimentação escolar.

A execução do efetivo controle social do PNAE depende da SEED organizar e manter uma infraestrutura de apoio efetivo (e não meramente formal) como descrito pelo Gestor do PNAE/FNDE da seguinte maneira:

A Presidente do CAE informou que não conseguiu cumprir o Plano de Ação elaborado para os exercícios de 2016/2017, 2018 e 2019 também por falta de apoio logístico por parte da Secretaria (SEED sic), o que ocasionou a ausência de ações de acompanhamento nesses exercícios. Relatou ainda que, quando solicitado por órgão de controle (MP, MPF, etc.) alguma visita nas escolas da rede estadual, busca junto a esses órgãos apoio no tocante a veículos e/ou, quando necessário, procura algum outro órgão para esses deslocamentos. Na continuação, o CAE apresentou documentos que comprovam a entrega de cronograma de visitas e solicitação de veículos (Gestor 4 – PNAE/FNDE).

O enfrentamento das dificuldades na execução do plano de ação do CAE/AP poderia ser realizado articulado a ações de outras instituições. O apoio de órgãos de controle como o Ministério Público (MP) e o MPF, quando realizam operações de fiscalização nas escolas, coloca em dúvida o alcance das ações do Conselho. Mesmo entregando à SEED um cronograma de visitas às escolas e formalizando um pedido de cessão de veículos, a resposta ao pedido dificilmente ocorre e permanecem as dificuldades na realização das atividades.

Como argumentam Young e Lewis (2015), as políticas que não levam em conta a complexidade das escolas têm como improvável a implementação de programas de forma eficaz, dado que cada ambiente organizacional está sujeito a variações na maneira em que a implementação pode ser efetivada; e essas condições particularizadas são regra geral e não exceção.

A viabilidade das proposições do CAE/AP para melhoria na implementação do PNAE nas compras da agricultura familiar, capaz de gerar impactos positivos no desenvolvimento local, segundo Vieira e Carvalho (2003), demanda engajamento entre administração pública,

entidades da sociedade civil e empresas num modelo de gestão integrada de políticas públicas de maneira articulada entre as instâncias federal, estadual e municipal.

No sentido destacado pelos autores, em um modelo de gestão integrada se estabelecem novos mecanismos como a articulação, a parceria, a transparência, a participação, o controle social; como destacado por Dowbor (1999, p. 8) “não se trata mais de escolher entre o Estado e o privado, entre o social e o econômico. O conceito-chave não é escolha e sim articulação”. Para tanto, a atuação integrada entre o estado, o mercado e a sociedade civil é fundamental para a produção de condições favoráveis às políticas públicas de desenvolvimento, como é o caso da implementação do PNAE, por meio do cumprimento das ações do CAE/AP. A atuação integrada dessa organização demanda atitudes na estrutura comportamental do conselho que podem afetar a normativa, ou ser afetada por ela, e os elementos institucionais geralmente implementados surgem, segundo Zucker (1987b, p. 446) “[...] de dentro da própria organização ou da imitação de outras organizações semelhantes [...], não de poder ou processos coercitivos localizados no âmbito do Estado ou em outro lugar”.

Dessa forma, o estreitamento da cooperação oportuniza a ampliação do diálogo com diversos atores envolvidos direta ou indiretamente relacionados à execução da alimentação escolar (nutricionistas, diretores de escolas, professores, merendeiras, alunos, pais de alunos) conhecendo melhor a realidade, entendendo os problemas e principalmente buscando soluções conjuntas. Essas ações podem contribuir com maior visibilidade do CAE/AP, por meio da valorização e apoio da comunidade escolar.

A fim de ampliar a articulação das ações do CAE/AP, no cumprimento de suas obrigações legais para fortalecer a fiscalização e o monitoramento deve observar que entre os elementos que afetam a estrutura organizacional existem componentes normativos sobre como a organização *deveria ser* – dado que os valores em normas são orientados por um conjunto de recomendações e crenças que determinam o comportamento dos participantes, ou seja, uma estrutura comportamental; e como a organização *é* – significando que as interações e sentimentos seguem determinados padrões ou redes de comportamento, nas estruturas de poder (quem comanda) ou estruturas sociométricas (como se relacionam) (SCOTT, 1998). Dessa maneira, o CAE/AP estaria conduzindo suas atividades de maneira compartilhada atribuindo novos significados a sua forma de atuar e alcançar resultados.

A cooperação do CAE/AP com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar (CONSEA/AP) estaria no âmbito do fortalecimento das ações da alimentação, dado que este conselho é uma instância integrada ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar, e exerce o papel de acompanhar políticas públicas que garantam um melhor DHAA para a população em

vulnerabilidade social. As políticas públicas do PAA e do PNAE estão no âmbito das ações do Conselho.

As ações do Conselho foram ampliadas por ocasião do Projeto de Lei n. 786/2020⁹⁶, que possibilitou ações conjuntas de organização e distribuição de produtos alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais e responsáveis dos estudantes das escolas fechadas por conta da pandemia de Coronavírus, em 2020.

A saber, o CONSEA/AP, de acordo com seu presidente “é formado por 28 instituições, distribuídas entre 18 instituições da sociedade civil e 10 governamentais, sendo 4 entidades públicas federais e 3 entidades públicas estaduais como observadores”. O calendário de reuniões ocorre com periodicidade bimestral. O CONSEA não atua diretamente com fiscalização ou monitoramento do PNAE, porém, realiza ações junto ao PAA e colabora com algumas atividades do conselho:

Até o ano 2019-2020, a atuação do CONSEA/AP sempre que havia denúncias e recebidas na Central de Conselhos Comunitários buscava acompanhar e, caso necessário formalizava denúncias no Ministério Público Estadual (MP). Entre as denúncias mais comuns, destacam-se a morosidade na aplicação dos recursos da alimentação escolar; problemas com empresas beneficiadas em chamadas públicas; planejamento e execução do PAA (RURAP) e a situação do CAE quanto à fiscalização do PNAE (Fiscalização 2).

As proposições do CONSEA/AP, no âmbito da implementação do PNAE Amapá, se dirigem para questões práticas relacionadas à execução das compras da agricultura familiar, como relatado na entrevista:

Capacitar diretores de escola na aplicação de recursos prestação de contas; Capacitar as instituições que tem DAP aptas para participar do certame; Aprender a fazer chamada pública; Divulgar em sindicatos, rádio comunitária, internet o período dos editais; Fazer mapa da produção agrícola dos agricultores que fornecem para merenda escolar em todo o Estado e que tem produção (Fiscalização, 2)

Além disso, as propostas apresentadas pelo CONSEA/AP identificam-se com as ações necessárias ao processo de implementação do PNAE indo desde a qualificação de diretores de escolas em prestação de contas até um mapeamento agrícola estadual dos agricultores com produção para fornecer à alimentação escolar.

⁹⁶ A Lei n. 11.947/2009 foi alterada para autorizar em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública do Coronavírus (COVID-19), a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2020).

E a implementação do PNAE como política pública sujeita ao controle social, pode se tornar mais eficiente quando se beneficia de: a) informação e conhecimento da realidade escolar; b) articulação entre os diferentes Conselhos de Controle Social; c) resultados que são reflexos do eficiente controle social (TCU, 2021).

Dos relatos apurados na pesquisa de campo, depreende-se que o papel exercido pelos conselheiros é que suas atuações como agentes de fiscalização, monitoramento e orientação nas atividades de implementação do PNAE, encontram limites nos recursos alocados pela SEED para a realização das suas atividades, o que implica restrição de acesso a transporte, pagamento de diárias, material de apoio.

Nessa pesquisa, apresentaram-se elementos institucionais que o CAE/AP atua de maneira secundária na fiscalização das ações do PNAE e, dessa maneira, o condicionante controle social afeta o desempenho do PNAE Amapá, em razão do conselho apresentar forte dependência dos instrumentos de apoio para a execução de suas funções, como o acesso a transporte e pagamento de diárias em viagens de fiscalização e monitoramento, por parte da SEED. Entre outras dificuldades de articulação institucional está o baixo nível de transparência na condução das etapas de implementação do PNAE por parte da SEED, que vai da elaboração do cardápio nutricional até a prestação de contas.

Portanto, observam-se as várias fragilidades do CAE/AP como órgão de controle social, principalmente referentes a parcerias institucionais, atuação em redes de cooperação, ou seja, na construção e fortalecimento de laços relacionais importantes para maior efetividade de suas ações e atribuições.

Entre as oportunidades mais práticas para fortalecimento de alianças institucionais e interorganizacionais, apresenta-se a possibilidade de firmar acordos de cooperação com outros órgãos como: o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), presentes em algumas universidades federais; entre o CAE Estadual e os CAE das Prefeituras Municipais de Macapá e Santana. As articulações municipais podem ocorrer com as Secretarias Municipais de Educação e de Agricultura, nutricionistas, merendeiras, escritórios locais de ATER, representações das organizações da agricultura familiar como a Fetagrap.

O CAE/AP pode fortalecer sua diversidade de interações institucionais no campo operacional e administrativo por meio de parcerias com o Conselho Regional de Nutricionistas (CRN/AP), o Ministério Público Estadual (MP) e o Ministério Público Federal (MPF), estruturando condições favoráveis de cooperação para a implementação do PNAE.

Nos apontamentos realizados sobre esse condicionante evidenciou-se que o CAE/AP como órgão de controle social se ocupa da fiscalização e, também, da análise da prestação de contas do PNAE Amapá como principal atribuição. Sua atuação na realização de atividades de fiscalização, monitoramento e execução de um Plano de Ação é afetada por questões de transporte. A recorrência dessa situação pode contribuir para a permanência das condições que afetam seu desempenho nos últimos anos. Assim sendo, constata-se que as dificuldades na execução das atividades do conselho comprometem o cumprimento das aquisições do mínimo obrigatório de 30%, afetando de maneira efetiva a implementação do PNAE.

3.3.6. Os indicativos de superação e os desafios de implementação do PNAE

No âmbito da análise qualitativa foi possível identificar a prevalência da orientação *top-down* na maioria das etapas de implementação do PNAE no Amapá, verificando-se, ainda, como cada fator condicionante afeta a execução dessa política pública gerenciada pela SEED. Além de evidenciar os problemas e dificuldades da execução do programa, os atores da política apontam a indicação de instrumentos e encaminhamentos que podem contribuir para a superação dos problemas centrais na execução dessa política, que se está assumindo neste trabalho como fatores condicionantes da implementação do PNAE Amapá.

Nessa perspectiva, os trabalhos e pesquisas de referência sobre o PNAE demonstram que os condicionantes de uma política pública e seus efeitos podem ser modificados, readequados ou mesmo negados durante as etapas de implementação, o que significa dizer que a partir da identificação de problemas é sempre possível redirecionar as ações, de forma a alcançar a efetiva implementação de uma política, o que evidentemente constitui-se um desafio aos seus gestores/executores. Essa compreensão se identifica com as argumentações de Mazmanian e Sabatier (1983, p. 20-21) onde a implementação é a execução de uma decisão política básica, “[...] e essa decisão identifica o problema a ser abordado, estipula o objetivo, e de diversas maneiras, estrutura o processo de implementação. Os resultados podem ser revisados em suas diretrizes normativas básicas”.

Com base nos preceitos de Mazmanian e Sabatier (1983), então, assume-se que as percepções e perspectivas dos atores participantes, constituem evidências tanto das dificuldades de execução do PNAE, assumidas neste trabalho como fatores condicionantes, quanto dos indicativos de ajustes, assumidos como oportunidades de superação, o que vai, por conseguinte, constituir os desafios para a efetiva implementação do referido programa. Fica evidente, ainda, que, apesar da gestão da SEED pautar-se pela legislação normativa e de

resoluções, a disponibilidade de recursos financeiros, o pessoal técnico na secretaria e o papel dos demais atores envolvidos, existem vários níveis de dificuldade para uma efetiva implementação do programa, que resultam, entre outros aspectos, na baixa execução das compras de produtos da agricultura familiar no PNAE.

Dessa forma, as dificuldades configuradas enquanto condicionantes da implementação do PNAE Amapá, podem suscitar avaliação sobre a implementação em termos de ‘sucesso’ ou ‘fracasso’. No entanto, apontar o ‘fracasso da implementação’ ou o ‘déficit da implementação’ desse programa significaria tão somente analisar o resultado no âmbito do que é observado e o que é esperado, tomando como parâmetro as normativas de execução do programa. Assim, é válido ressaltar que a análise em termos do que é esperado é definida em relação aos valores e expectativas tanto por quem está de fora quanto de um ou mais atores envolvidos no processo (DeLEON, 1999; HILL e HUPE, 2002).

Ademais, no processo de análise qualitativa foi possível identificar que apesar dos problemas, existem instrumentos e recursos de gestão que se configuram enquanto oportunidades, que podem ser aplicadas na superação da baixa execução das compras de produtos da agricultura familiar. Passamos a apresentar as indicações de superação referente a cada fator condicionante. Vale ressaltar que a relação entre fator condicionante e indicativo de superação vai apontar os desafios para uma plena e efetiva implementação do PNAE AP.

Na análise do conteúdo dos condicionantes, conforme apontado pelos atores, observou-se a indicação de propostas que podem ser assumidas como oportunidades de superação de cada dificuldade revelada, de maneira a tornar possível a efetiva implementação do PNAE Amapá. Na prática, dos fatores condicionantes surgem os grandes desafios do programa, como oportunidades passíveis de incorporação na gestão político-administrativa para um efetivo funcionamento da merenda nas escolas dos municípios de Macapá e Santana, que pode ser expandido para toda a rede pública escolar estadual (cf. Quadro 33)

Quadro 33 – Desafios e oportunidades na implementação do PNAE

Fator Condicionante	Indicativo de superação/ Ação ou Instrumento	Desafios para a efetiva Implementação do PNAE
Calendário agrícola e cardápio nutricional	- Adoção da Plataforma Quintais Agroflorestais (Gestão da Produção) https://plataformaquintais.com.br/	Cadastramento da produção agrícola de produtores para aumentar a oferta de produtos às compras do PNAE.
Edital de chamada pública	- Execução e planejamento da prática de Audiências públicas: mobilização antecipada (Resolução n. 6/2020, Art., 31, § 3º) para aumentar a participação dos agricultores.	Antecipação e fortalecimento do conhecimento dos itens do edital; maior aproximação dos agentes (diretores e produtores) e interação entre compradores e fornecedores.
Prestação de contas	- Utilização do Demonstrativo Sintético Anual (DSA); e do Parecer Conclusivo dos Conselheiros de Alimentação Escolar (CAE)	Identificação dos recursos próprios da SEED para custeio do PNAE na compra de produtos agrícolas.
Gestão dos recursos no modelo descentralizado	- Reorganização e funcionamento do Comitê Gestor do PNAE Amapá (atualização do Decreto n. 5157/2011, Art. 1º.)	Contribuição com a elaboração de normas relativas à gestão compartilhada de todas as etapas de implementação do PNAE no Amapá.
	- Transferência da gestão operacional da rede de escolas estaduais para as Prefeituras de Macapá e Santana (Resolução n. 6/2020, Seção II – art. 11; art. 12, § 1º)	Realização de estudo de viabilidade de transferência operacional da gestão do PNAE, começando com 34 até alcançar o total de 210 escolas. .
Controle social	- Execução integral do Plano de Ação do CAE/AP	Analisa a emissão de parecer conclusivo do Relatório Anual de Gestão do PNAE, aprovando ou reprovando a execução do programa (art. 19 da Lei n. 11.947/2009).

Fonte: elaboração do autor, 2021.

Para superar as dificuldades na utilização do calendário agrícola anual no cardápio nutricional, a utilização da plataforma *on line* em um sistema informatizado torna possível realizar a confecção do calendário agrícola, como resultado do cadastramento da produção e de produtores, objetivando aumentar a (e visualizar) oferta de produtos que podem ser comercializados no mercado do PNAE. Dessa forma, o mapeamento de produtores e da produção contribui na geração do calendário agrícola, instrumento de orientação na elaboração do cardápio nutricional escolar.

A plataforma *on line* de cadastro da produção, ao fazer a mediação entre compradores e fornecedores de produtos agrícolas para o PNAE, se aproxima da noção institucional que as organizações não se estruturam exclusivamente para obter eficiência em suas atividades, mas em razão de seus efeitos simbólicos, ou seja, as organizações respondem a influências do ambiente, mas não apenas em forma de variáveis concretas, como tecnologia, tamanho, mas também e, em alguns casos com maior ênfase, em valores, crenças e mitos compartilhados (MEYER e ROWAN, 1977). A pesquisa demonstrou que existe capacidade agrícola produtiva capaz de atender as demandas dos editais do PNAE, superando assim, as crenças em mitos

que, quiçá, se constituem no estigma da baixa ou nenhuma capacidade dos agricultores em atender às demandas locais por produtos agrícolas.

No fator condicionante edital de chamada pública, a realização de audiências públicas pode oportunizar a comunicação antecipada, despertando interesse dos agricultores e a mobilização com realização de reuniões prévias. Nas reuniões, torna-se possível conhecer as variedades agrícolas plantadas, a previsão de colheita, os preços, entre outras informações importantes para a sintonia entre agricultores e compradores. Ressalte-se que as audiências públicas são ações de gestão, previstas pelo FNDE na Resolução n. 6/2020, Art., 31, § 3º.

As reuniões realizadas ainda durante a elaboração do edital do PNAE Amapá, em forma de audiências públicas, ratificam os modelos de Goggin et. al. (1990) que apresentam um ‘modelo comunicacional’ de orientação *top-down*, que chama a atenção para problemas de falhas de comunicação entre formuladores e implementadores, desconhecimento técnico, pressão política, etc.; e a ‘estrutura do regime de implementação’, em que os problemas de implementação estão nas dificuldades de gerar cooperação entre os atores da implementação.

No fator condicionante prestação de contas, o conhecimento dos técnicos do NAE e CPL sobre os recursos próprios alocados pela SEED é fundamental, a partir da garantia de transparência e acesso aos dados disponíveis no relatório Demonstrativo Sintético Anual (DSA) e ao relatório Parecer Conclusivo dos Conselheiros de Alimentação Escolar (CAE). Com a utilização desses instrumentos os técnicos podem estimar os valores a serem despendidos nas compras de produtos agrícolas durante o planejamento dos cardápios nutricionais.

Assim, torna-se possível associar a rotina das ações administrativas do PNAE ao que descrevem Muller e Surel (1998, p. 47): “apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que constituem sistemas de interpretação do real, nos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever a sua ação”. Essa vertente explicativa contribui para a compreensão das perspectivas dos burocratas de nível de rua, podendo ser útil na verificação dos processos da implementação, pois revelam a posição do conhecimento de quem está na linha de frente da execução da política pública.

No fator condicionante gestão dos recursos no modelo descentralizado, uma revisão e atualização do Decreto n. 5157/2011, Art. 1º, indicará uma revitalização do Comitê Gestor do PNAE, como instância consultiva. Esse espaço colegiado e de compartilhamento na análise de procedimentos, de dificuldades e proposições, torna-se um desafio para aperfeiçoar e adequar os objetivos e as normas do programa para formular arranjos e soluções locais, adequando-os a todas as etapas de implementação do PNAE Amapá.

Um aspecto importante está em tornar esse desafio uma oportunidade de transformar o Comitê Gestor em eficiente instrumento de governança do PNAE Amapá. Na definição de McGregor (1993, p. 182), o termo governança refere-se à “aplicação do poder e da autoridade de uma forma que comprometa os atores políticos relevantes com as decisões gerenciais”. Na mesma linha de descentralização e ampliação da governança, de acordo com Klein (2005, p. 30) “a gestão centralizada do desenvolvimento é substituída em favor de uma gestão descentralizada (mista) onde se integram o estado e os atores locais”. Ou seja, o estado não exerce mais um papel exclusivo em políticas públicas.

Como arranjo de governança local, o Comitê Gestor do PNAE Amapá, poderá incentivar os vínculos de alianças mais estáveis entre os atores, estabelecer coordenação de ações, fortalecer a cooperação, o planejamento de prioridades, traçar objetivos e metas comuns (TAPIA, 2005). Segundo Lotta (2019, p. 142), a partir dos fundamentos indicados será possível extrair “as dimensões analíticas referentes à categoria mecanismos de governança: participação, consensualidade e gestão mista”. Sendo assim, o objetivo estaria em favorecer a gestão compartilhada da aquisição de produtos agrícolas para a alimentação escolar.

No aspecto de reorganização da gestão descentralizada, mediante estudo de viabilidade técnica e buscando eficiência na implementação do PNAE, coloca-se o repasse da gestão operacional da rede de escolas estaduais para as Prefeituras Municipais de Macapá e Santana, inicialmente com 34 até alcançar o total de 210 escolas. Essa iniciativa está amparada pelo FNDE, por meio da Resolução n. 6/2020, Seção II – art. 11; art. 12, § 1º (FNDE, 2020). Logo, à SEED caberia manter a transferência dos recursos assim como a prestação de contas.

As dificuldades do controle social exercido pelo CAE/AP, se revelam como desafio para a implementação do PNAE na medida em que evidenciam a necessidade de execução do Plano de Ação Anual. Como demonstrado nessa pesquisa, as ações de fiscalização e monitoramento executadas pelos conselheiros do CAE demandam maior acompanhamento e orientação das ações do programa nas escolas das áreas urbana e rural, incluindo as compras e entregas de produtos da agricultura familiar. Como consequência, a aprovação ou reprovação do Relatório Anual de Gestão do PNAE refletirá com maior precisão as etapas de execução do programa, em particular, na emissão do parecer conclusivo do conselho, conforme preceitua o art. 19 da Lei n. 11.947/2009.

O controle social se caracteriza por medidas e ações presentes na gestão descentralizada de políticas públicas. Para Tapia (2005) a descentralização representa o local como unidade básica e o emprego de estratégias e arranjos do tipo *bottom-up* centradas na

mobilização dos atores locais, que o autor define como ‘espaço de concertação’ para a interação dos atores na formulação e na implementação das políticas, cujas parcerias poderiam ocorrer por meio de cooperação público-privadas e com a formação de redes.

Os dados analisados nos fatores condicionantes indicam que não há mudança institucional no PNAE pela simples promulgação da política, ela precisa ressoar nos hábitos de pensamento e ação e, em se tratando da teoria institucional, nas suas rotinas. Ou seja, a adequação forçada (no modelo *top-down*) de comportamento na execução do programa, pode se refletir na adoção de hábitos ou rotinas, tornando algumas etapas de execução ocasional, incerta, ou não realizada. Se não há mudança de hábitos ou rotinas, não há mudança institucional efetiva. Ao conduzir a execução das etapas do PNAE por meio do modelo *top-down*, revela-se que a adoção de instrumentos operacionais e normativos são importantes, entretanto, parecem ser insuficientes para uma efetiva implementação do PNAE, dado que existem particularidades locais a serem incorporadas ao modo de fazer a política acontecer.

Conforme demonstrado ao longo desse tópico, os fatores condicionantes constituem os problemas apontados pelos atores que, no entanto, podem ser superados, com o aproveitamento das oportunidades nos desafios que se apresentam. Isso porque ao assumir soluções normativas e operacionais previstos pelo FNDE, ajustando a um formato próprio de execução, o PNAE Amapá passará a conceber e incorporar as soluções locais (endógenas) por meio de arranjos organizacionais, desburocratização, inovação técnica ou tecnológica local, apontando a novos comportamentos e processos resultando em práticas de hábitos gerenciais mais eficientes.

A adoção desse conjunto de ações pode resultar em mudanças significativas sobre como o governo estadual poderá compartilhar a gestão do PNAE enquanto política de segurança alimentar e nutricional, abrindo oportunidades para que as mudanças institucionais se estabeleçam, de fato, na implementação do PNAE como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, a teoria institucional foi tomada como referência de estudos sobre as organizações, apresentando-se como importante recurso teórico para a compreensão de como as estruturas organizacionais da implementação de uma política pública pode ir além da racionalidade das metas a serem atingidas, dos planejamentos e prazos a cumprir e dos instrumentos de gestão a executar.

Para alcançar os objetivos da pesquisa foi traçado um perfil da agricultura familiar, ressaltando a demanda dos editais de chamada pública, diante da oferta de produtos agrícolas para a alimentação escolar. Em seguida, foi realizada a descrição e análise do processo de implementação do PNAE pelo governo do estado do Amapá, identificando os atores envolvidos e seus papéis.

Com os resultados da análise quantitativa, foi possível demonstrar que a agricultura familiar das regiões de Macapá e Santana possui condições de atendimento das demandas das chamadas públicas, atestando-se não apenas o volume produzido, assim como, as expressivas variedades da produção agrícola que podem passar a compor um cardápio nutricional regionalizado.

No entanto, os argumentos da incapacidade da agricultura familiar em abastecer o mercado do PNAE se mostraram frágeis diante da constatação das condições de produção agrícola dos municípios pesquisados. Embora, como apresentado ao longo das seções, tenha-se verificado que a agricultura amapaense recebeu poucas políticas de incentivo para o financiamento de projetos agrícolas de aumento da produção associativa de base familiar.

No âmbito da análise dos dados, com base nas orientações normativas do FNDE, elaborou-se um fluxo de atividades da implementação do PNAE Amapá (como componente do ciclo da política), identificando as etapas e as particularidades da execução que ocorrem por meio da gestão descentralizada de recursos (caixas escolares) e centralizada (chamada pública). As análises das atividades apoiaram-se no referencial teórico da pesquisa e nos relatos que emergiram das entrevistas dos atores do PNAE.

No ano 2020, a mudança na forma de atendimento do PNAE, em razão da pandemia do novo Coronavírus que provocou o fechamento das escolas e a adoção do Kit Merenda em Casa, contribuiu para que a pesquisa desvelasse uma informação crucial: o governo alocou recursos próprios (tesouro estadual) para aportar no orçamento anual do PNAE, dado que o custeio dos 'Kits' alcançou valores expressivos em milhões de reais. Um desdobramento lógico é que se houvesse investimento com recursos estaduais próprios adicionando as

transferências regulares dos recursos do FNDE, ao longo dos anos estudados nessa pesquisa, teria sido possível o fortalecimento financeiro do PNAE, possivelmente alcançando a cobertura total no atendimento do número de alunos das escolas públicas nos municípios de Macapá e Santana. Por consequência, aumentar-se-ia o volume de recursos com as aquisições de um mínimo de 30% de produtos agrícolas, com possibilidade de crescer para além desse percentual.

Um resultado relevante alcançado na pesquisa sobre a gestão do PNAE Amapá está em revelar e detalhar a coexistência de dois modelos de gestão de recursos: um descentralizado, que corresponde aos caixas escolares, outro centralizado que corresponde à chamada pública. Mesmo com a SEED assumindo a execução da gestão descentralizada, os critérios que orientam a decisão em executar os dois modelos ao mesmo tempo ficaram sem justificativa pela direção da secretaria. Alguns indícios encontrados apontam para situações de inadimplência de escolas e das iniciativas de fazer alocação na distribuição do recurso disponível para contemplar as escolas (ou um conjunto delas) em situação de inadimplência com a prestação de contas.

A seleção dos fatores condicionantes do PNAE Amapá para compreensão das principais dificuldades que entravam a implementação do mínimo de 30% obrigatório das compras agrícolas, foi elaborada com base no quadro teórico, mas, sobretudo, nos roteiros de entrevistas da pesquisa de campo.

Os roteiros de entrevistas forneceram os dados empíricos com a percepção dos atores, aplicados na definição dos cinco fatores condicionantes de implementação do PNAE Amapá: a) calendário agrícola e cardápio nutricional; b) edital de chamada pública; c) prestação de contas; d) gestão dos recursos no modelo descentralizado; e) controle social. Por meio de cada fator condicionante tornou-se possível explicar os problemas que afetam a implementação do PNAE Amapá. Assim, pode-se postular que esses cinco fatores ajudam a elucidar por que o governo do Amapá apresenta valores de aquisições da agricultura familiar abaixo do mínimo obrigatório de 30% para o PNAE.

Dos resultados da análise qualitativa de cada fator condicionante emergiram ações e instrumentos que vão se constituir em oportunidades caracterizadas como desafios que, caso sejam incorporados ao PNAE Amapá podem contribuir de maneira efetiva para superação das dificuldades relacionadas à implementação do programa. Alguns desses desafios, inclusive, já estão sendo adotados, como é o caso da plataforma quintais agroflorestais (<https://plataformaquintais.com.br/>) com recursos *on line* para cadastro dos agricultores, por meio do registro dos períodos de plantio e de colheita, da quantidade e da variedade plantada,

cuja integração de informações fornecerá um mapeamento da vocação agrícola e, portanto, de um calendário agrícola local, necessário à elaboração do cardápio nutricional escolar.

A fundamentação teórica do estudo baseou-se na abordagem do modelo *top-down* de implementação de políticas públicas. As abordagens *bottom-up* e integrada são utilizadas de maneira complementar em razão da evolução do campo de estudo sobre implementação de políticas públicas.

A análise é referenciada com autores primordiais na abordagem de cada fator condicionante, vinculados a análise teórica ou por meio de estudos e pesquisas de base empírica; representando também, o estágio atual nas discussões sobre teoria institucional, neoinstitucionalismo, abordagem *top-down*, *bottom-up* e integrada, nesse caso, aplicadas ao estudo de caso sobre a implementação do PNAE Amapá. Como recurso metodológico, a análise de conteúdo foi realizada na interpretação das percepções dos atores representados nas entrevistas, revelando suas inquietações, compreensões e proposições sobre a execução do PNAE nos municípios de Macapá e Santana, foco da pesquisa.

Como uma contribuição prática da pesquisa, foi elaborado um quadro síntese que descreve um roteiro com os erros mais comuns cometidos durante o processo de elaboração dos editais de chamada pública, indicando ao mesmo tempo, os procedimentos corretos a serem adotados. Esse quadro é resultado de uma elaboração regional (quatro estados da Amazônia), porém, poderá ser referência para todos os demais municípios e estados do País que executam as compras da agricultura familiar no PNAE. Dado que as cartilhas e manuais do FNDE se restringem a apresentar esquemas tipo passo a passo com conteúdo sobre “o que e como fazer”, o quadro elaborado na pesquisa sistematiza um conjunto de orientações sobre o que deve ser evitado, ou seja, “o que não se deve fazer”.

Importante mencionar, ainda, que essa pesquisa encontrou limitações por não ter acesso ao Demonstrativo Sintético Anual (DSA) e ao Parecer Conclusivo dos Conselheiros de Alimentação Escolar (CAE) do PNAE Amapá. Caso a pesquisa tivesse acesso a esses dois relatórios, teria sido possível verificar os recursos de contrapartida do governo estadual e maiores detalhamentos sobre: quais os valores despendidos por contrato; qual o tipo de fornecedor – agricultor individual, associação ou cooperativa; a quantidade adquirida; o tipo de produto e preço pago por unidade. Mesmo operando o PNAE Amapá com valores abaixo do mínimo obrigatório, as informações seriam adequadas para comparar com os resultados apresentados oficialmente pelo FNDE (item no site – Dados da Agricultura Familiar).

Como desdobramento deste trabalho, aponta-se para a realização de futuros estudos e pesquisas que analisem o papel do CAE/AP em suas relações interinstitucionais com a

SEED/AP na implementação do PNAE. Os resultados podem contribuir para melhor compreensão das políticas de alimentação escolar no Amapá, pois a transparência na utilização, acesso e compartilhamento de relatórios como o Demonstrativo Sintético Anual (DAS) e do Parecer Conclusivo do CAE são importantes instrumentos de controle social, entre outros; e são fundamentais para fornecer uma visão mais ampla de diferentes aspectos e setores do programa: da área financeira, da alimentação e nutrição, da fiscalização e do monitoramento do PNAE Amapá.

Ademais, ainda sobre aspectos de ampliação das linhas de pesquisa sobre implementação de políticas públicas e PNAE apresentam-se novas agendas de investigação como sugerido por Winter (1999; 2011) em alguns caminhos como: estudos com mais diversidade teórica; estudos com maior embasamento em teoria de implementação – aplicada a estudos de caso; estudos com maior clareza das teorias conceituais; ampliação do entendimento sobre o desempenho dos implementadores; maior uso de dados quantitativos em estudos científicos e projetos de pesquisa.

Por fim, uma proposição que poderá fortalecer as ações de implementação do PNAE Amapá poderá ser conduzida por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) ou Convênio como instrumento colaborativo, entre a SEED e o RURAP. O objetivo seria comprometer essa instituição de assistência técnica e extensão rural como agente executor das etapas de divulgação dos editais de chamada pública, do incentivo a participação e mobilização dos agricultores, da elaboração dos projetos de venda, da capacitação de associações ou cooperativas na temática do PNAE Amapá. Um maior estreitamento da cooperação institucional deverá contribuir para superar as dificuldades encontradas pela gestão pública estadual na implementação do programa, promovendo o fortalecimento das relações em rede interorganizacional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013.
- AMARAL, L. S. *et al.* Como a agricultura familiar se insere nos mercados agroalimentares? Uma análise de experiências no RN. **Interface**, v. 15, n. 2, p. 33-53, 2018.
- ARAUJO, L. R. S. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos Saúde Pública**, n. 35, v. 11, 2019.
- ARAÚJO, L. RODRIGUES, M. de L. **Modelos de Análise das Políticas Públicas FPP** — Fórum das Políticas Públicas, Lisboa, Portugal, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL),
- ARRETCHE, M. T. da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas [in] Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais** / Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira, Maria do Carmo Brant de Carvalho. - São Paulo: EE/PUC-SP, 2001.
- ATLAS BRASIL. **Consultas – Tabelas (2019)**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em 20 de agosto de 2020.
- BACCARIN, J. G. *et al.* Compras institucionais de produtos de agricultores familiares para alimentação escolar no estado de São Paulo sob a vigência da Lei Federal n. 11.947/2009. **Geografia**, v. 42, n. 2, p. 243-261, 2017.
- BANDEIRA, L. M. *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, 2013.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. (Tradução, Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro) – Livro 279 p. il. Editora: São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 229 p., 2011.
- BARRET, S. **Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**. Sociology – Public Administration, Published 1 June, 2004.
- BARRETT, S.; FUDGE, C. (ed). **Policy and action: essays on the implementation of public policy**. London: Methuen, 1981.
- BASSO, D.; LOPES, I. D.; AMARAL, V. R. Reflexões sobre a operacionalização do PNAE nas escolas estaduais de Passo Fundo-RS. **Redes**, v. 24, n. 1, p. 163-186, 2019.
- BECKER, C. **Mercados institucionais e consumo social de alimentos: estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Andaluzia**. 2014. 197f. Tese (Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. *In*: Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 10, 2014, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: [s. n.], 2014.

BEZERRA, O. M. et al. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, v. 26, n. 3, 2013.

BICHIR, R. Para além da “Fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In*: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Ipea : Brasília-DF, 2020.

BLOCH, R. A.; BALASSIANO, M. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 145-164, 2000.

BONDUKI, M. R. P. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas**: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. (Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil), 2017.

BORELLI, T.; WASIKE, V.; MANJELLA, A.; HUNTER, D. **School Food Revolution**: Evaluating opportunities for further research. Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR), 2017.

BORELLI, T.; WASIKE, V.; MANJELLA, A.; HUNTER, D. **School Food Revolution**: evaluating opportunities for further research. Austrália: Aciar, 2019.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CAETANI, A. (org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex post*.: Casa Civil da Presidência da República, v. 2. Brasília, DF – 2018.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011.

BRASIL. Corregedoria Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de governo nº 63** – apoio à alimentação escolar na educação básica. Brasília (DF), 2016. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/02/ministerio-da-transparencia-avaliacao-oferta-e-qualidade-da-merenda-escolar-no-pais>. Acesso em 06 de junho de 2019.

BRASIL. Decreto n. 7.272/2010. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Acesso em 26 de agosto de 2010.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, 2014. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/legislacoes/...leis/.../3345-lei-nº-11947-de-16-de-junho-de-2...> Acesso em 08/06/2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**, 2ª edição (versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015). Brasília (DF), 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**, 2ª edição (versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015). Brasília (DF), 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar. **Dados da Agricultura Familiar**. Brasília (DF), s/d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em 05/04/2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar. **Dados da Agricultura Familiar**. Brasília (DF), s/d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Passo a passo: como funciona a compra e venda de produtos da agricultura familiar?** Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimentacaoescolar/Passoapasso_Alimentacaoescolar_Agriculturafamiliar.ppt. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

BRODKIN, E. Z. Implementation as policy politics. *In*: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. (ed.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990.

BUENO CONTRERA, R. O Neoinstitucionalismo na Ciência Política: uma revisão da literatura. **Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - POLITI(K)CON**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 27–37, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/politikcon/article/view/5352>. Acesso em: 9 dez. 2021.

BURITY, V. [et al.]. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional** – Brasília, DF: ABRANDH. 204p. 2010.

CÂMARA, R. H. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, 6 (2), p. 179-191 jul - dez, 2013.

CARVALHO, C. A. P. ; VIEIRA, M. F. V.; LOPES, F. The structuring of the organizational field of theaters and museums in the south of Brazil. In: European Group For Organization Studies Colloquium (EGOS) XVII, 2001, Lyon. **Anais...** France, 2001.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 32, p. 115-148, 2009.

CARVALHO, M. de L. de [et. al.]. **Implementação de Política Pública**: uma abordagem teórica e crítica. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur (Balance y prospectiva da la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur), Mar del Plata 8, 9, y 10 de Diciembre de 2010.

CASTRO, T. P. de. **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Distrito Federal (DF) de 2009 a 2018**. 192 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua**. 2018.

CHAERKI, Karine Francisconi; RIBEIRO, Gutemberg; FERREIRA, Jane Mendes. Uma introdução à Teoria Institucional do Ponto de Vista Sociológico. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 1, p. 62-91, 2019.

CHAVES, L. G. *et al.* O programa de merenda escolar a escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 41-49, 2009.

CHAVES, L. G.; SANTANA, T. C. M.; GABRIEL, C. G.; VASCONCELOS, F. A. G. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 917-926, 2013.

CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.127.7216&rep=rep1&type=pdf>. 2000.

DELEON, P. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, n. 3-4, p. 311-38, 1999.

DELEON, Peter; DELEON, Linda. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of public administration research and theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIMAGGIO, P. e POWELL, W. W. **An Old Institutionalism Reads the New Institutionalism [in] The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Contemporary Sociology, Vol. 21, Published by: American Sociological Association Stable. URL: <https://www.jstor.org/stable/2075613>, Nov., 1991.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, 2005.

DIMAGGIO, P. **The structure of organizational fields: an analytical approach and policy implications**. In: SUNY – Albany Conference on Organizational Theory and Public Policy, 1988.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DIMAGGIO, Paul. Culture and cognition. **Annual review of sociology**, v. 23, n. 1, p. 263-287, 1997.

DOWBOR, L. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 3-16, 1999.

DUARTE, B. M. Implementação de políticas públicas: as contribuições da nova sociologia econômica para uma perspectiva relacional. **Revista Sociedade em Debate (UCPEL)**. Pelotas, v. 25, n. 2, p. 139-154, 2019. Disponível em <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd>. Acesso em 04 de dezembro de 2020.

DUNN, W. N. **Public policy analysis: an introduction**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981.

ELIAS, L. P. *et al.* Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 57, n. 2, p. 215-233, 2019.

ELMORE, R. F.. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly, New York**, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter, 1985.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países**. 2013. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao>. Acesso em 30 ago. 2021.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.. **High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Nutrition and Food Systems**. Rome: Committee on World Food Security, 2017. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao>. Acesso em 30 ago. 2021.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **The future of food and agriculture: trends and challenges**. Rome: FAO, 2017.

FARIA, C. A. P. Introdução. In: FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, p. 7-18. 2012.

FENNELL, M. L. The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. **Journal Administrative Science Quarterly**, v. 25, p. 485-510. 1980.

FERNANDES, A. G.; FONSECA, A. B.; SILVA, A. A. Alimentação escolar como espaço para educação em saúde: percepção das merendeiras do município do Rio de Janeiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 39-48, 2014.

FERNANDES, P. F. **Identificação da demanda para a inserção de produtos da agricultura familiar no programa de alimentação escolar do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre – RS, 2013.

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FILOCREÃO, A. S. M., e SILVA, I. C. da. **A política de assentamentos rurais no Estado do Amapá**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs> ISSN 1984-4352 Macapá, v. 9, n. 3, p. 145-171, dez. 2016.

FISCHER, F. et. al. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton: **CRC Press, Taylor and Francis Group**, 2007.

FISCHER, F. **Evaluating public policy**. Chicago: Nelson-Hall, 1995.

FISCHER, Miller e Sidney. **Manual de Análise de Políticas Públicas – Teoria, Política e Métodos**. E-book, Edição 1ª Edição; Setembro de 2007.

FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R. M. **Cultura e poder nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos (Fórum). **Revista RAE**. v. 47, n. 2, p. 61-81, Abr./Jun., 2007.

FLIGSTEIN, N.. Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. **Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 26-55, 2001.

FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. A sociologia dos mercados. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 481-504, 2012.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Auditoria Interna: Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – Raint 2015**. Brasília: 2015a.

FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Monitoramento – PNAE nº 46/2017**– Exercício financeiro verificado:

2016/2017. Período da visita: 31/07 a 11/08/2017. Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV), Impresso; Brasília – DF, 2017.

FOX, C. Biases in public policy implementation. **Policy Studies Review**, 7 (1), pp. 128-141. 1987.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar** (Tese de doutorado, Universidade Federal de Viçosa, Brasil), 2017.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação. **Revista Sociedade e Estado (UnB)**, Brasília, DF, v. 35, n. 2, p. 525-552, 2020.

FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GABRIEL C. G.; GOULART G.; CALVO M. C. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 6, p. 667- 680, 2015.

GABRIEL CG, et. al. **Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina**, Brasil. *Cad Saúde Pública*; 30 (9): 2017-2023, 2015.

GABRIEL, C. G. *et al.* Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 3, 2012.

GABRIEL, C. G.; CALVO, M. C. M.; VASCONCELOS, A. G.; LACERDA, J. T.; FREITAS, F. T.; SCHMITZ B. A. S. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública (FIOCRUZ)**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 9, p. 2017-2023, 2014.

GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. **Revista de Nutrição (PUC-Campinas)**, v. 28, n. 6, 2015.

GODOY, A. S. **A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas**. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 4, p.65-71., jul./ago. 1995.

GOGGIN, M. L. The Too Few Cases/Too Many Variables Problem in Implementation Research. **Western Political Quarterly**; n. 38 : p. 328 – 347; 1986.

GOGGIN, M. L., BOWMAN, A.O'M., LESTER, J.P. and O'Toole, L. Jr.. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenview, IL.: Scott Foresman/Little, Brown and Company, **American Political Science Review**, 85(1), 267-268. doi:10.2307/1962901, 1990.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI, 14. **Anais** [...]. Fortaleza: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2005.

GONÇALVES, H. V. et al. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Revista Ciência Rural (UFSM)**, v. 45, n. 12, 2015.

GONZALEZ; FISCHER; GARNETT. **Plates, pyramids, planet Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment**. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Food Climate Research Network Environmental Change Institute & The Oxford Martin Programme on the Future of Food. The University of Oxford, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ (GEA/ALAP). Assembleia Legislativa do Amapá – ALAP. **Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências**. Referente ao Projeto de Lei nº 0037/17-GEA (Lei nº 2.257, de 05 de Dezembro de 2017). Publicada no Diário Oficial do Estado nº 6575, de 05.12.2017. Disponível em: www.al.ap.gov.br. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ (GEA/SEED). Secretaria de Estado da Educação. **Relatório de Gestão do Exercício de 2020**. (cf. art. 112 da Constituição Estadual, elaborado de acordo com as disposições da IN TCE/AP nº 001/2017, da DN TCE nº 001/2018 e das orientações Assessoria de Controle Interno). Macapá (AP), 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ (GEA/SEED). Secretaria de Estado da Educação. **Relatório de gestão do exercício de 2018**.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ (GEA/SDR). Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR). Coordenadoria De Desenvolvimento Rural (CODER) – **Edital de Chamamento Público nº 001/2021**, Macapá – Amapá, 2021.

GROENEWEGEN, J; VAN DER STEEN, M. The evolutionary policy maker. **Journal of Economic Issues**, v. XLI, n.2, June, 2007.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, 2014.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino, São Paulo: Campinas, v. 2. 1993.

HAM, C.; HILL, M.. The policy process in the modern capitalist state. **Wheatsheaf Books** (Chapter The Role of the State). New York, 1993.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. The population ecology of organizations. **American Journal of Sociology**, v. 82, p. 929-964, 1977.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HILL, H., Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 13 (3), pp.265-282. DOI: 10.1093/jopart/mug024, 2002.

HILL, M., e HUPE, P. **Implementing Public Policy, An Introduction to the Study of Operational Governance**. Disponível em: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/implementing-public-policy/book240256>. Londres, SAGE Publishing, 2009.

HILL, M.; HUPE, P. Implementing public policy SAGE Publications London. **Thousand Oaks, New Delhi British Library Cataloguing in Publication data ISBN 0**, v. 7619, p. 6628, 2000.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. SAGE Publishing. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281092998_Implementing_Public_Policy_Governance_in_Theory_and_Practice. Acesso em: 15 de jul. de 2020

HOGWOOD, B.W. and GUNN, L. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/014473948500500208?journalCode=tpaa> 1984. Acesso em: 20 de jul. de 2020.

HONIG, M. I. Building policy from practice: implementation as organizational learning. *In*: HONIG, M. I. (ed.). **New directions in education policy implementation: confronting complexity**. Delhi: Sunny Press, 2006b.

HONIG, M. I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. *In*: HONIG, M. I. (ed.). **New directions in education policy implementation: confronting complexity**. Delhi: Sunny Press, 2006a.

HOOD, C.C. The Limits of Administration (London: John Wiley). **American Political Science Review**, 72 (2), 734-735. Doi:10.2307/1954203. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/limits-of-administration-by-christopher-c-hood-london-wiley-1976-pp-xii-213-1495/58D169577B9284A9D6355409B7F4521B>; 1976. Acesso em: 25 de jul. de 2020.

IBGE. **Pesquisa do Orçamento Familiar (POF 2017-2018): Análise da Segurança Alimentar no Brasil**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 30 de jul. de 2020.

INSTITUTO DESIDERATA. **Panorama da obesidade em crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: Desiderata, v. 1. n. 1., 2019.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2 (301 p.) : il., gráfs., mapa color. 2018.

KLEIN, J. L. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 31, n. 94, p. 25-39, dic. 2005. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-

71612005009400002&lng=es&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400002>. Acesso em 17 agosto de 2021. 2005.

KLIJN, Erik-Hans. Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. **Administration and Society**. v. 28, n. 1, p. 90-119, 1996.

LANE, J-E. (ed.) (ed.): Bureaucracy and Public Choice. London: **Managing Public Organisations**. London: Sage. 305 pages. 1987. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/017084069101200208>. Acesso em 17 agosto de 2021.

LAVILLE, C. e DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte (MG): UFMG, 1999.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 11, 2015.

LIBERMANN, A.P., BERTOLINI, G. R. F. **Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) - Revisão Review, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. **Estrutura normativa e implementação de políticas públicas**. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, p. 50-63. 2013.

_____, L. **Estrutura normativa e implementação de políticas públicas**: avaliação de políticas públicas. Porto Alegre: Cegov, 2014.

_____, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Updated edition. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas [in] Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: **Enap**, 2019.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, G. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas**: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2017.

LOTTA, G. OLIVEIRA, V. E. de, PIRES, R. Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas – Brasília: Ipea : **Enap**, 2018.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da

Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. **Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades** – Brasília – DF, Enap, 2019.

LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MACHADO, M. O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4153-4164, 2013.

MACHADO-DA-SILVA. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. *In*: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (org.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MALUF, R. *et al.* Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 8, 2015.

MALUF, R. S.; BURLANDY L.; SCHOTTZ M. S. V.; SPERANZA, J. S. Agricultura sensível à nutrição e à promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 8, p. 2303-2312, 2015.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social.** Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARINI, J. A. **Diversidade e estilos de agricultura para a promoção do desenvolvimento rural: uma análise a partir de dois assentamentos, induzida e tradicional, no Estado do Amapá.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2014.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D A.; SABATIER, P. A. **Implementation and public policy.** Scott Foresman, 1983.

MCGREGOR, E. B. Toward a theory of public management success. *In*: BOZEMAN, B. (ed.). **Public management: the state of the art.** San Francisco: Jossey-Bass, 1993. p. 173-185.

MCGREGOR, E.B. Jr. Toward a theory of public management success [in] B. Bozeman (ed.), **Public Management: The State of the Art.** San Francisco: Jossey-Bass. Disponível em: <https://www.worldcat.org/title/public-management-the-state-of-the-art/oclc/27975983>, 1993.

MEIER, K.J., Stewart, J., Jr and England, R.E. ‘The politics of bureaucratic discretion: Educational access as an urban service’, **American Journal of Political Science**, 35 (1): 155–77. 1991.

MELO, M. A. B e SILVA, P. L. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. Caderno, 48. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/ima>. Acesso em 05 de junho de 2020.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MEYERS, M. K; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In*: PETER, B. G.; PIERRE, J. (ed.). **Administração pública: coletânea**. Brasília, DF: Enap: 2010.

MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G. **Modes of Network Governance: What Advances Have Been Made So Far?**. [S. l.: s. n.]. Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS, vol. 16, no. 1, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337260223001>. 1999.

MOON K; BLACKMAN D; DICKINSON H, Mapping “Implementation System” Elements, in Sullivan H; Dickinson H; Henderson H (ed.), **The Palgrave Handbook of the Public Servant**, Springer, Online, pp. 1 - 20, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-03008-7_21-1. 2017.

MOON, K.; BLACKMAN, D.; DICKINSON, H. Mapping “implementation system” elements. *In*: SULLIVAN, H.; DICKINSON, H.; HENDERSON, H. (ed.). **The Palgrave handbook of the public servant**. London: Palgrave Macmillan, 2020.

MOREIRA, N. R.; NEVES, A. S. **Os limites da escola pública no enfrentamento da obesidade infantil**. Volta Redonda: UniFOA, 2013. (Cadernos Centro Universitário de Volta Redonda, n. 23).

MORGAN, K. **Greening the realm: sustainable food chains and the public plate**. [S. l.]: Cardiff University, 2007.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: Earthscan, 2008.

MOTA, L. F., **Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. Sociologia, Problemas e Práticas [Online]**, 92, CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia; Editora – Mundos Sociais; 2020. URL: <http://journals.openedition.org/spp/7161>.

MOURA, J. V. Ambiente político e tecido social no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Território Mato Grande/RN. **Revista Política e Planejamento Regional**, 1 (2), 189-210, 2014. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

MOZAFFARIAN, D. e LUDWIG D. S. **Dietary Guidelines Lifting the Ban on Total Dietary Fat.** (2015) – JAMA. 313 (24) : 2421-2422. doi:10.1001/jama.2015.5941, 2015.

MUGAMBWA J., NABETA N., NGOMA, M., RUDAHERANWA, N., KABERUKA W., MUNENE, J. C. Policy Implementation: Conceptual Foundations, Accumulated Wisdom and New Directions Journal Title: **Journal of Public Administration and Governance.** Pages: 211-232: Vol. 8, nº. 3, 2018.

MULLER, P. & SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: Educat. 2002.

MULLER, P. **A Análise das Políticas Públicas.** [traduzido por Agemir Bavaresco]. - Pelotas: Educat, 2002. 156p.

MUZZI, D. **Tipologia de Políticas Públicas:** Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi. ISG – Escola de Gestão – Lisboa – PT, 2014.

O'TOOLE JR., L. J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 263-88, 2000.

O'TOOLE JR., L. J. The theory-practice issue in policy implementation research. **Public Administration**, London, v. 82, n. 2, p. 309-329, 2004.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. **Diretrizes prioritárias e fases da implementação:** como mudam as políticas públicas. Brasília, DF: Enap, 2019.

OLIVER, C. The influence of institutional and task environment relationship on organization performance. **Journal of Management Studies**, v. 34, n. 1, p. 99-124. 1997.

PARSONS, W. **Public policy** – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot: Edward Elgar Publishing. 1995. Disponível em: <https://www.e-elgar.com/shop/usd/public-policy-9781852785543.html>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

PEDRAZA, D. F. *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 5, 2018.

PEIXINHO, A. M. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, 2013.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época/** Karl Polanyi; (tradução de Fanny Wrabel). Do original *The Great Transformation* Karl Polanyi Tradução autorizado do idioma inglês publicado por Rinehart & Company Copyright © 1944 Karl Polanyi, 2a. ed.- Ria de Janeiro: Campus, 2000.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; SOUZA, G. C. **A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. (Série Estudos Rurais).

PRESSMAN, J.L. and WILDAVSKY, A. **Implementation:** Berkeley: University of Califórnia Press. Disponível em <https://www.ucpress.edu/book/9780520053311/implementation>. (1st edn, 1973; 2nd edn), 1984. Acesso em 10 de setembro de 2020.

RAEDER, Savio. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, Vol. VII, Nº 13, p. 121-146, jan/jun, 2014.

RAUBER, A. L. **A dinâmica da paisagem no estado do Amapá**: análise socioambiental para o eixo de influência das rodovias BR-156 e BR-210. Tese apresentada ao Programa da Pós-Graduação em Geografia (Instituto de Estudos Socioambientais). Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiânia – GO, 2019.

REAL L. C. V.; SCHNEIDER S. O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar. **Estudo & Debate**, Lajeado, n. 18, (supl. 2), p. 57-79. 2011.

REIS, E. M. C. dos. **PNAES: uma análise da implementação da política de assistência estudantil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília**. 2016. 196 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (2020)**. Disponível em <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em 20 janeiro de 2022. Disponível em <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em 20 janeiro de 2022.

RIBEIRO, A. L.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do RS. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, 2013.

RIGON S.A.; SCHMIDT, S. T; BÓGUS C. M. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 1-10, 2016.

RODRIGUES, M., M. A. Políticas Públicas. São Paulo: **Publifolha**, 2010.

RUA, M. D. G.; AGUIAR, A. T. **A política industrial no Brasil, 1985-1992**: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, p. 127-46. 2006.

RUIZ V. A.; PENA, Y. P. ACOSTA M. R. Microbiota intestinal, sistema imunológico e obesidade. **Rev Cubana Invest Biomed**. v. 29 n.3 Havana em julho-setembro 2010.

SÁ, S. S. et al. A interface entre alimentação escolar e agricultura familiar em Jampruca e Mathias Lobato, Minas Gerais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 46, 2017.

SABATIER, P. A e JENKINS-SMITH, H. C. Policy change over a decade or more. **The nation's health**, p. 143-174, 1993.

SABATIER, P.A. and MAZMANIAN, D.A. 'The implementation of public policy: A framework of analysis', **Policy Studies Journal**, n. 8 (special issue): p. 538–60. 1980.

SABATIER, Paul A. **Abordagens de cima para baixo e de baixo para cima para a pesquisa de implementação: uma análise crítica e síntese sugerida.** *Journal of Public Policy* – Cambridge University Press, vol. 6 (1), páginas 21-48, Janeiro, 1986.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SANTOS S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, v. 18, n. 2, p. 311-322, 2016.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C.; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. S.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 927-935, 2012.

SCHARPF, F. Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation. [In] Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf, eds. **Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control.** London: SAGE, 57-112, 1978.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, n. 2, p. 78-88, 2005.

SCHMITZ, B. A. S.; RECINE, E.; CARDOSO, G. T.; SILVA, J. R. M.; AMORIM, N. F. A.; BERNARDON, R.; RODRIGUES, M. L. C. F. A escola promovendo hábitos alimentares saudáveis: uma proposta metodológica de capacitação para educadores e donos de cantina escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 312-322, 2008.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul.** 2. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2014.

SCHNEIDER, S. *et al.* Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, F. C. *et al.* (Org.). **Construção de mercados para a agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 93-140. 2016

SCHOFIELD, J. A model of learned implementation. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 283-308, 2004.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.** 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SCHWARTZMAN, F. **Vinculação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a agricultura familiar:** caracterização da venda direta e das mudanças para os agricultores familiares em municípios do estado de São Paulo. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública para obtenção do título de Doutor em Ciências Área de concentração: Nutrição em Saúde Pública – São Paulo, 2015.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations.** Foundations for Organizational – Science – Ed. SAGE Publications, 2001.

SCOTT, W.R. **Institutions and Organizations.** Thousand Oaks, Calif: Sage. 1995.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014, p. 46.

SEGATTO, C. I. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 1-16, 2016.

SELZNICK, Philip. **Law and the Structures of Social Action.** 1957.

SIGNÉ, Landry *et al.* **Policy Implementation–A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure.** OCP policy centre. 2017.

SIGULEM, D. M. et al. Diagnóstico do estado nutricional da criança e do adolescente. **Jornal de Pediatria.** v. 76, n.3, 2000, p. 275-284.

SILVA, A. G. F. da; MOTA, L. de A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro – **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Campinas: NEPP: Unicamp, 2000. Caderno, 48. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/ima>. Acesso em 05/06/2020.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea (Texto para discussão, n. 1953). 2014.

SILVA, S. P. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil** – Texto para Discussão 2656, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília: Rio de Janeiro - Maio de 2021.

SILVA, S. P. **Trajetoira e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SIMONI, J. S. **A multidimensionalidade da valorização de produtos locais:** implicações para políticas públicas, mercado, território e sustentabilidade na Amazônia. 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

SIQUEIRA, R. L. *et al.* Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 19, n. 1, 2014.

SOUZA, A. A. de et al. Atuação de nutricionistas responsáveis técnicos pela alimentação escolar de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 593-606, 2017.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, s/v, n. 16, p. 20-45; jul/dez 2006.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Revista de Nutrição**, - Campinas, v. 15, n. 1, p. 105-117, 2002.

STOKER, R. P. **Reluctant partners: implementing federal policy**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

TORRES, H. G. *et al.* Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 125-158, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Representação. Conhecimento. Irregularidades na aquisição de merenda escolar. Recursos do PNAE**. Apuração de responsabilidades. Quantificação do débito. Procedência. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Citação. Decretação de indisponibilidade de bens. Determinações à SECEX-AP. TC 002.625/2018-0, 2018.

TRICHES RM, BARBOSA LP, SILVESTRI F. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Rev Paran Desenv**, 2016.

TRICHES, R. M. *et al.* Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **Revista Redes**, v. 24, n. 1, 2019.

TRICHES, R. M. et. al. **Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 55, Nº 01, p. 103-122, Jan./Mar. 2017 – Impressa em Junho de 2017.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M. **Repensando o mercado da alimentação escolar:** novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. [in] GRISA, C. e SCHNEIDER, S. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. **Revista Redes**, v. 21, n. 3, 2016.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, 2010.

TRICHES, R. M.; SILVESTRI, F. Adequação das chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Revista Desenvolvimento em Questão**, n. 44, 2018.

TRIVELLATO, P. T. *et al.* Food and nutrition (in)security in families of farmers who supply the National School Feeding Program. **Revista de Nutrição**, v. 32, 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUGOZ, J. E. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** um estudo da efetividade no cumprimento das ações para fortalecer a agricultura familiar. Dissertação (Mestrado Profissional – Administração) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, Cascavel (PR), 2015.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, n. 16, (supl. 2), p. 20-42, 2009.

VAN METER, D. and VAN HORN, C.E. The policy implementation process: A conceptual framework', **Administration and Society**, 6 (4): 445–88, 1975.

VASCONCELLOS, A. B. P. A.; MOURA, L. B. A. M. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-13, 2017.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-57, 2005.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *In:* Encontro Nacional da ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

VIEIRA PINTO, F. **Programa Nacional de Alimentação Escolar:** um estudo de caso do desempenho de resultados na implementação. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Dissertação – Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro, 2017.

VIEIRA, M. F.; CARVALHO, C. A. **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFPE, 2003.

VILHENA, M. R. e DOURADO, A. D. **Mapa da Rede de escolas de Macapá e Santana** (área urbana e rural) - elaborado com dados vetoriais e estatísticos do censo do IBGE (2010) e IEPA, 2020.

VIGISAN – **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Formulação, Realização e Coordenação Rede PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

WILDAVSKY, A.; BROWNE, A. Implementation as exploration. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland**, p. 232-256, 1984.

WINTER S. **Integrating Implementation Research**. P. 19–38 in Palumbo, D.J. and Calista, D.J. (eds), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press. 1990

WINTER, S. New directions for implementation research. **Policy Currents**, 8 (4): 1–5. 1999

WINTER, S. C. **Implementation**. In *The SAGE Handbook of Public Policy*, ed. B. G. Peters and J. Pierre, 151 – 166. London: Sage, 2006.

WINTER, S; C MAY, Peter J. 10. Regulatory enforcement styles and compliance. **Explaining compliance: Business responses to regulation 222**, 2011.

WINTER, Søren. Implementation perspectives: status and reconsideration. In B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), **Handbook of Public Administration**, Londres, Sage, pp. 237-250. 2012b

WINTER, Søren. Implementation. In B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), **Handbook of Public Administration**, Londres, Sage, pp. 227-235. 2012a

WU, X. *et al.* **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos** (Tradutor: Ricardo Avelar de Souza – Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda.). ENAP, Brasília – DF, 2014.

YANOW, D. Toward a policy culture approach to implementation. **Policy Studies Review**, 7 (1), pp. 103-115. 1987.

YOUNG, T.; LEWIS, W. D. **Educational policy implementation revisited**. North Carolina: North Carolina State University, 2015.

APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: Fatores Condicionantes e Desafios para a Implementação

1. Diretores de Escolas da Rede Estadual Urbana e Rural

Nome Completo: _____

Função na Escola: _____

Contato: _____

1. A utilização do instrumento de Chamada Pública é adequada às operações de compras no PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar?
2. A direção da escola conhece os agricultores, a variedade da produção, o calendário agrícola do município ou da comunidade em que a escola está instalada?
3. Quais as dificuldades envolvidas na implementação da Chamada Pública e na prestação de contas dos recursos do PNAE?
4. Quais seriam as alternativas para melhorar a implementação do PNAE por meio das compras da agricultura familiar na escola?
5. A gestão descentralizada dos recursos favorece ou dificulta as operações de compra de produtos agrícolas? Existem mais vantagens ou desvantagens?
6. Qual o papel do técnico em educação, chamado geo-educacional atuando no município/escola como facilitador de políticas educacionais, incluindo o acompanhamento e prestação de contas do PNAE, por exemplo?
7. Descreva 5 propostas para aumentar a aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar através do PNAE e para aperfeiçoar a prestação de contas.

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: Fatores
Condicionantes e Desafios para a Implementação**

2. Gestão do PNAE na Secretaria Estadual de Educação do Amapá (SEED)

Nome Completo: _____

Função: _____

Contato: _____

1. Quais as maiores dificuldades para elaboração e implementação de uma Chamada Pública para as operações de compras do PNAE?
2. Indique quais as vantagens e desvantagens da gestão descentralizada de recursos na implementação do PNAE. O que precisa mudar para melhorar?
3. Quais as dificuldades envolvidas na divulgação, execução e prestação de contas dos recursos do PNAE por meio de Chamadas Públicas?
4. Os recursos transferidos pelo FNDE para custeio do PNAE foram gastos apenas na aquisição de gêneros alimentícios e com preços dentro da média de mercado?
5. A SEED cumpre as orientações legais sobre o número adequado de: nutricionistas; merendeiras; cardápio regionalizado em cada escola da rede estadual?
6. A SEED, na execução das operações do PNAE por Chamada Pública, sempre disponibiliza acesso de informações ao Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE)? E garante toda a infraestrutura para que o CAE cumpra suas atribuições?
7. Apresente 5 (cinco) sugestões para melhorar, aperfeiçoar a implementação da Chamada Pública nas compras de produtos da Agricultura Familiar pela Secretaria Estadual de Educação (SEED).

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: Fatores
Condicionantes e Desafios para a Implementação**

3. Fornecedor da Agricultura Familiar

Nome Completo: _____

Função na entidade: _____

Contato: _____

1. Como são recebidas as informações sobre oportunidades de vendas de produtos agrícolas através do PNAE para as escolas da rede estadual?
2. Quais as maiores dificuldades para participar de uma Chamada Pública de vendas de produtos para o programa PNAE?
3. O volume de produção, a venda segundo a variedade de produtos e os preços praticados no PNAE compensam e/ou desestimulam a participação no programa?
4. Quais as dificuldades em garantir a regularidade na entrega de produtos para o PNAE? O que pode melhorar?
5. Como os agricultores se relacionam com gestores e instituições envolvidas no PNAE (assistência técnica e extensão rural; diretores de escolas; nutricionistas)?
6. Como o agricultor participa da Associação, Cooperativa ou Sindicatos de agricultores para facilitar a comercialização de produtos na Chamada Pública do PNAE?
7. Descreva 05 propostas para aumentar a participação dos agricultores nas Chamadas Públicas? O que precisa mudar para melhorar?

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: Fatores
Condicionantes e Desafios para a Implementação**

4. Instituições de Fiscalização e Monitoramento

Nome Completo: _____

Função na entidade: _____

Contato: _____

1. O Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE) está atuando de acordo com a legislação, por meio de um planejamento anual? O CAE está avalizando a prestação de contas da utilização dos recursos do PNAE nas compras de produtos da agricultura familiar?
2. O CAE acompanha as ações da Procuradoria Geral do Estado (PGE), do Ministério Público Federal (MPF) na orientação sobre a necessidade de aquisição de produtos da agricultura familiar por meio de Chamada Pública e da prestação de contas? Essas instituições são ausentes ou presentes?
3. Na fiscalização da prestação de contas dos recursos do PNAE via Chamada Pública, como isso ocorre?
4. Qual o papel do Conselho Estadual de Segurança Alimentar (CONSEA) no acompanhamento do PNAE? Existe cooperação com o CAE/AP? Como realiza suas atribuições atualmente?
5. O CONSEA fiscaliza a prestação de contas dos recursos do PNAE na execução das Chamadas Públicas. Como isso ocorre?
6. Como o Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE) se posiciona diante dos problemas de implementação do PNAE na compra de produtos da agricultura familiar no Amapá e quais as medidas adotadas?
7. Descreva 5 propostas para aumentar a participação dos produtos da agricultura familiar, através das Chamadas Públicas do PNAE.

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Amapá: Fatores
Condicionantes e Desafios para a Implementação**

5. Representação Coletiva da Agricultura Familiar

Nome Completo: _____

Função na entidade: _____

Contato: _____

1. Como a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Amapá (FETTAGRAP) acompanha e incentiva a participação de Associações vinculadas ou de agricultores familiares individuais nas compras das Chamadas Públicas do PNAE?
2. A FETTAGRAP é membro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural? A entidade se articula ou participa de outras entidades representativas de agricultores?
3. A FETTAGRAP realiza orientação técnica de maneira a garantir a comercialização de produtos agrícolas nas Chamadas Públicas do PNAE? O que precisa mudar para melhorar?
4. A FETTAGRAP acompanha ou orienta os membros dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTR's) incentivando os associados para comercialização em feiras municipais, feiras do PAA ou vendas diretas ao PNAE? Se sim, como isso acontece?
5. De qual maneira as Associações vinculadas a FETTAGRAP são informadas sobre as oportunidades de vendas nas Chamadas Públicas do PNAE?
6. Descreva 5 propostas para aumentar a participação dos agricultores nas Chamadas Públicas? O que precisa mudar para melhorar?
7. Descreva 5 propostas para aumentar a articulação e representatividade da FETTAGRAP junto aos agricultores e no apoio a seus associados para comercialização no PNAE.