

IVANDRO MARCOS DJU

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CANTINA ESCOLAR EM
GUINÉ-BISSAU**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Alan Ferreira de Freitas

Coorientadora: Luana Ferreira dos Santos

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2022**

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

T

D626i Dju, Ivandro Marcos, 1992-
2022 Implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar
em Guiné Bissau / Ivandro Marcos Dju. – Viçosa, MG, 2022.
1 dissertação eletrônica (106 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Alan Ferreira de Freitas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Referências bibliográficas: f. 94-99.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.437>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Merenda escolar - Guiné-Bissau - Política e governo.
2. Agricultura familiar. I. Freitas, Alan Ferreira de, 1986-.
- II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 353.56

IVANDRO MARCOS DJU

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CANTINA ESCOLAR EM
GUINÉ-BISSAU**

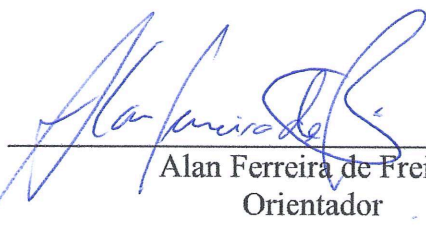
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 02 de maio de 2022.

Assentimento:



Ivandro Marcos Dju
Autor



Alan Ferreira de Freitas
Orientador

“Os milagres acontecem às vezes, mas é preciso trabalhar tremendamente para que aconteçam”.

Peter Drucker

“Se queremos progredir, não devemos repetir a mesma história, mas fazer uma história nova”.

Mahatma Gandhi

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Aos meus pais, Marcos Dju, Maria Dju e Augusta Co pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Aos meus irmãos e as minhas irmãs Martinho Marcos Dju, Celestino Marcos Dju, Epifânio Marcos Dju, Ido Marcos Dju, Felisberta Marcos Dju, Ivone Marcos Dju, por sempre estarem me ajudando.

Aos meus amigos Jotelgo Lamba Gomes, Juel da Silva, Fabio Enchente, em especial a minha namorada Joaquina Fernando Mango que estiveram do meu lado durante a todo esse percurso me apoiando.

Aos colegas de turma de Mestrado, com os compartilhei todos os bons e ruins momentos durante este tempo de curso.

De forma muito especial ao meu orientador Alan Ferreira de Freitas e a minha coorientador Luana Ferreira dos Santos, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções, incentivos e com muita paciência sempre acreditou na minha metamorfose.

Minha gratidão à UFV e seu corpo docente e técnicos administrativos do Departamento de Administração e Contabilidade.

A capes pela concessão de bolsa durante o período de mestrado. O presente trabalho foi realizado com apoio de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, meu muito obrigado!

RESUMO

DJU, Ivandro Marcos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2022. **Implementação do Programa Nacional Cantina Escolar em Guiné-Bissau**. Orientador: Alan Ferreira de Freitas. Coorientadora: Luana Ferreira dos Santos.

O Programa Nacional de Cantina Escolar (PNCE) é um programa social do governo guineense com foco na segurança alimentar e direcionado para educação com apoio do Programa Alimentar Mundial (PAM) que está em atividade desde 1992 objetivando aumentar a escolarização, combater a insegurança alimentar e cobrir as necessidades nutricionais dos alunos. O maior programa de alimentação escolar guineense passa por várias modificações e ajustes constantes desde a sua concepção, incluindo as ocorridas através do Decreto-Lei nº1/2019. Em 2019, a legislação incorpora alterações, como garantir o direito humano à alimentação; a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar; a universalidade de atendimentos para alunos do ensino básico; a educação alimentar e nutricional; a participação da comunidade e ao controle social. Quanto a estrutura metodológica, utilizou-se uma abordagem qualitativa, por meio dos métodos de revisão bibliográfica, pesquisa documental, sendo realizado estudo de caso na região de Tombali a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores do programa em nível governamental, os diretores das escolas e representantes das associações dos agricultores envolvidos na execução do programa. Os resultados da pesquisa demonstram que existem que a região de Tombali possui uma baixa diversificação agrícola e que apenas uma pequena parcela dos agricultores possui assistência técnica, assim como as maiorias das escolas estão em condições precárias e não têm estrutura para funcionamento do programa. Fatores esses que aliados a pouca mobilização dos ofertantes de alimentos da agricultura familiar, na forma de cooperativas e associações, e a falta de uma operacionalização do programa conjunta dos atores envolvidos, ofertantes e poder público, dificultam a implementação do programa e acabam por comprometer a continuidade do programa na promoção da educação alimentar dos alunos, bem como no desenvolvimento regional e social.

Palavras-chave: Implementação. Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Guiné-Bissau.

ABSTRACT

DJU, Ivandro Marcos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, May 2022. **Implementation of the National School Canteen Program in Guinea-Bissau.** Advisor: Alan Ferreira de Freitas. Co-advisor: Luana Ferreira dos Santos.

The National School Canteen Program is a social program of the Guinean government focused on food security and directed towards education with support from the WFP that has been in operation since 1992 with the aim of increasing schooling, combating food insecurity and covering the nutritional needs of students. As the largest Guinean school feeding program, it undergoes several modifications and constant adjustments since its conception, including those that occurred through Decree-Law No. 1/2019. In 2019, the legislation incorporates several changes, such as guaranteeing the human right to food; the purchase of foodstuffs from family farming; the universality of care for elementary school students; food and nutrition education; community participation and social control. From this perspective, the central objective was to analyze the implementation process of the PNCE and the insertion of family farming. As for the methodological structure, a qualitative approach was used, through the methods of literature review, documentary research, and case study based on semi-structured interviews with program managers at the government level, school principals, and representatives of farmers' associations involved in the implementation of the program. The research results show that the Tombali region has a low agricultural diversification and that only a small portion of farmers have technical assistance, as well as most schools are in precarious conditions and lack the structure for the program's operation. These factors, together with the little mobilization of family farm food suppliers, in the form of cooperatives and associations, and the lack of a joint operation of the program by the actors involved, suppliers and public authorities, hinder the implementation of the program and end up compromising the continuity of the program in promoting the students' food education, as well as regional and social development.

Keywords: Implementation. Public Policies. Family Agriculture. Guinea-Bissau.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1: Elementos em interação na implementação de políticas públicas.	26
Figura 2: Demonstração de critérios de admissão no PNCE.....	42
Figura 3: Identificação geográfica da região de Tombali.	44
Figura 4: Área em hectares ocupada pelos principais cultivos na região de Tombali.	45
Figura 5: Mapa da República da Guiné-Bissau.	52
Figura 6: Divisão administrativa da Guiné-Bissau.	53
Figura 7: Atores governamentais e não governamentais envolvidos na implementação do PNCE.....	66
Figura 8: As cozinhas das escolas.	69
Figura 9: A interação entre atores no projeto de Compra dos Alimentos Local em Região de Tomabli.	75
Figura 10: Estrutura do projeto de Compra Local em Tombali.	78
Figura 11: Armazém de produtos proveniente de produtores e produtos importados do exterior pelo PAM.....	80
Figura 12: Processo de compra orientada para o PNCE em região de Tombali.	81

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1: Dados que serviu de base para implementação de Cantinas Escolares no ensino básico em 1992.	37
Tabela 2: Ajuda alimentar recebido por Guiné-Bissau (toneladas).	39
Tabela 3: Regiões e escolas beneficiárias do PNCE.	41
Tabela 4: Produção de diferentes culturas em toneladas.	57
Tabela 5: Municípios com escolas beneficiárias do programa e gêneros distribuídos.	68

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1: Principais contribuições teóricas sobre as abordagens Top-Down, Bottom-up e híbrida	22
Quadro 2: Delineamento metodológico.	48
Quadro 3: Categorias de Análise.....	50
Quadro 4: Aspectos da gestão do PNCE.....	62
Quadro 5: Destacar pontos fortes, fracos e principais ameaças na operacionalização do programa.	86

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC – Agencia Brasileira de Cooperação

AUC - Comissão União Africana

DGASCE – Direção Geral dos Assuntos Sociais e de Cantina Escolar

DRE – Direção Regional de Educação

EAN – Educação Alimentar e Nutricional

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

PAM – Programa Alimentar Mundial

PNCE – Programa Nacional de Cantina Escolar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SiSSAN – Inquérito de Sistema da Segurança Alimentar Nutricional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 Políticas Públicas: conceitos e análise	17
2.2 Implementação de políticas públicas	20
2.3 Implementação sob perspectiva da burocracia de nível de rua	28
2.4 Abordagem da implementação como redes	33
3 PROGRAMA NACIONAL DE CONTINA ESCOLAR EM GUINÉ-BISSAU	36
4. METODOLOGIA.....	42
4.1 Abordagem e desenho de pesquisa	43
4.2 Caracterização de locus de pesquisa	44
4.3 Delineamento Metodológico: coleta de dados e métodos utilizados	46
4.4 Análise e tratamento dos dados.....	49
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	51
5.1 Caracterização da Guiné-Bissau, seus desafios políticos e sua agricultura familiar	52
5.2 Desenho do Programa de Cantina Escolar e suas Diretrizes Normativas.....	58
5.3 Alimentação Escolar	63
5.4 Educação Alimentar e Nutricional	69
5.5 Processo de Aquisição da Agricultura Familiar.....	72
5.6 A Participação e Controle Social no PNCE	83
6 Refletir o papel das instituições articuladoras e associações da agricultura familiar na operacionalização do PNCE.....	85
6.1 Repensar proposta para a implementação do PNCE moderno e eficaz.....	86
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
8 REFERÊNCIAS.....	94
APENDICES	100

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Comissão da União Africana (AUC, 2021), os países africanos, especialmente aqueles localizados na África Ocidental, tiveram o crescimento econômico de 5.1% entre os anos 2019 e 2021. Este crescimento econômico é estimulada pelo aumento populacional e pelo surgimento de uma classe média e, sobretudo, dependente da agricultura familiar. Não obstante a esse crescimento as taxas de pobreza extrema decresceram de 23% para 11% (AUC, 2018). O resultado positivo apresentado guarda estreita relação com as políticas públicas adotadas pelos países e do apoio internacional para o desenvolvimento de programas e de projetos. No que refere a políticas públicas sociais, muitos países da África Ocidental, como por exemplo Guiné-Bissau, estão se dedicando em desenvolver projetos que alargam apoio à agricultura familiar ao mesmo tempo que defendem a soberania alimentar e hajam estrategicamente no combate a fome por meio do apoio à cantinas escolares na oferta de alimentos a crianças e jovens matriculados em escolas públicas locais.

Neste contexto é importante compreender de forma mais apurada a realidade da agricultura familiar e da segurança alimentar em países africanos e, em especial, na África Ocidental, para interpretar o potencial e a importância de programas desta natureza. Na África Ocidental, 60% da população que corresponde a 175 milhões de pessoas vivem com menos de um dólar por dia, de acordo com dados da Comissão União Africana (UA, 2018). Para esta comunidade, as populações rurais são grupos sociais mais vulneráveis à fome e pobreza extrema, verificando-se que mais de 40% dos extremamente pobres estão nas zonas rurais, onde prevalece uma agricultura familiar. Por outro lado, a maior parte da população depende das atividades agrícolas para a sua subsistência, tornando o investimento responsável no desenvolvimento rural estratégia importante, quer para reduzir a pobreza quer para promover a segurança alimentar (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO, 2017).

Guiné-Bissau é um dos países da África que vivência a realidade da fome e da escassez de alimentos. É considerado como um dos países mais pobres do mundo, uma vez que cerca de 69% de sua população vive abaixo da linha da pobreza, incluindo 33% na pobreza extrema, causada por uma instabilidade econômica prolongada, e desequilíbrios macroeconômicos que tem enfraquecido as condições sociais do país (WORLD BANK GROUP, 2020). A economia do país é pouco desenvolvida, segundo o Plano Estratégico e Operacional (PEO) – “Terra Ranka”, a agricultura familiar é a principal atividade econômica do país, que correspondem 46% do Produto Interno Bruto (PIB), e cerca de 90% das exportações e emprega mais de 80% da população ativa (GUINÉ-BISSAU, 2015). A castanha de caju é a principal geradora de

emprego e, conseqüentemente o produto mais exportado. O país tem vivido grandes ciclos de instabilidade política e institucional que dificultam a implementação continuada e efetiva das políticas públicas e está altamente dependente da ajuda externa.

A agricultura familiar é o alicerce da economia do país, mas a fome e a insegurança alimentar continuam apresentar um problema crônico de grande parte da população rural, no total de 15,5%, de acordo com Inquérito de Sistema da Segurança Alimentar - SiSSAN (GUINÉ-BISSAU, 2017). Em meio dessa situação de fome e de insegurança alimentar políticas e programas estão ajudando no combate as situações sociais do país. Um de destes programas é o Programa Nacional de Cantina Escolar (PNCE). Programas focados no desenvolvimento da agricultura familiar e no fortalecimento da segurança alimentar são estratégias públicas importantes neste cenário apresentado. Seguando Lota (2010) o resultado de todos os programas sociais dependem de sua forma de implementação, e por isso, tanto o processo de colocar em prática o programa quanto o seu resultado merecem ser estudados.

Uma breve perspectiva histórica do PNCE em Guiné-Bissau, sinaliza que seu início tenha ocorrido em 1992, a partir da assinatura de um convênio com o Programa Alimentar Mundial (PAM), que iniciou as primeiras experiências de distribuição de alimentação nas zonas rurais e nas escolas públicas. Porém, o programa foi prejudicado pelo enfraquecimento da parceria com agências multilaterais devido ao conflito político militar de 1998. Este protocolo de cooperação só veio a ser retomado em 1999/2000, por meio do projeto-piloto de alimentação escolar com duração de 18 meses, adquirindo 36.000 toneladas, equivalente à 586.000 alunos beneficiados (PAM, 2000).

Em 2010, o governo de Guiné-Bissau assinou novo acordo de cooperação, com Food and Agriculture Organization (FAO), Programa Alimentar Mundial (PAM) e a Agencia Brasileira de Cooperação (ABC), cujo objetivo é dinamizar o PNCE e a agricultura familiar, atividade que se inicia com um plano de intervenção para apoiar áreas como a segurança alimentar e nutrição, educação, saúde e reduzir o impacto negativo dos problemas relacionados ao fraco ingresso no ensino, abandono escolar, obesidade e insucesso escolar.

Complementarmente é importante ressaltar que, em 2010, surgiu o diálogo entre Brasil e África sobre as políticas de segurança alimentar, agricultura familiar e combate à fome e esta articulação foi ponto de partida para reforçar as cooperações bilaterais entre os países africanos e o Estado Brasil. Assim, o compartilhamento de experiência sobre os programas de alimentação escolar, agricultura familiar, aquisição de alimentos e combate à fome inspirou projetos e selou acordo no âmbito desses programas. Este acordo permitiu os países africanos, em especial lusófonos a inspirarem-se pela experiência brasileira na matéria de políticas de

proteção social e desenvolvimento pelas políticas integradas de segurança alimentar e inclusão econômica (MAGALHÃES; BUANI, 2017).

Além disso, o governo brasileiro presta assistência técnica a cinco países africanos, em particular, a Guiné-Bissau no que diz respeito à alimentação escolar e à agricultura familiar. E essa assistência visa apropriar o modelo brasileiro às condições dos países africanos (MALUF; SANTALLI; PRADO, 2014). Por esta razão, parece oportuno estudar a forma como Guiné-Bissau se apropriou das experiências brasileiras e adotou a inserção da agricultura familiar na alimentação escolar por meio do PNCE. Essa abordagem pode permitir assimilar desafios da agricultura familiar no PNCE e as aproximações e limites oriundos da inspiração no Programa Nacional de alimentação Escolar (PNAE), iniciativa brasileira, cujo objetivo é promover uma alimentação de qualidade para os alunos das redes públicas.

No cenário guineense, no âmbito do PNCE, é dever do Estado fornecer alimentação saudável e adequada para nutrição dos alunos da educação básica e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos localmente e de preferência pela agricultura familiar, com objetivo de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos alunos com acesso igualitário e a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino e aprendizagem do aluno (BISSAU, 2019).

O PNCE é apontado pelo PAM, como parte da solução para combater a desnutrição, objetivando ajudar a aumentar a frequência e o aproveitamento escolar por parte dos alunos. Nesse sentido, o ambiente da escola permite uma relação saudável com o alimento, respeitando e promovendo a cultura e as tradições alimentares locais, bem como garantir o acesso à alimentação adequada à SAN (BELIK; CHAIM, 2009). A promoção da alimentação saudável dentro do ambiente escolar contribui também para o controle e a diminuição da alta prevalência de obesidade e sobrepeso dos alunos (AMORIM, 2012).

Assim, o PNCE é uma das políticas públicas educacionais na Guiné-Bissau voltadas para o acesso e a permanência de alunos, bem como o objetivo de promover, por intermédio de técnicas operacionais, a alimentação adequada por meio de alimentos diversificados e seguros, observadas as tradições e os hábitos culturais de cada região, acompanhando veementemente o processo de ensino de aprendizagem e o avanço no rendimento escolar dos alunos, assim como tencionar o desenvolvimento de práticas saudáveis e educação alimentar (BISSAU, 2019). Além do mais, o programa busca promover o desenvolvimento local, como especificado no Decreto-Lei nº1/2019, determinando que no mínimo, 30% do total dos recursos repassados pelo governo à alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar, assim dispensando-se o procedimento licitatório tradicional (BISSAU, 2019). Não

obstante, o programa pode ser considerado como uma política pública de segurança alimentar e nutricional, que tem uma clara finalidade de fortalecer o segmento dos produtores da agricultura familiar pela aquisição de gêneros alimentícios.

O PNCE é um dos programas sociais guineenses mais importantes no combate à fome. Desde a sua implementação em 1992, o programa passou por um processo de mudança ao longo dos anos, devido à instabilidade política no país. Essa transformação ocorreu não só de uma estratégia para garantir a permanência dos estudantes na escola e diminuir os índices de desnutrição do país, mas também de estratégia contextualizada no âmbito das políticas de segurança alimentar e nutricional que determinam a alimentação como um direito humano.

Vale ressaltar que, a situação nutricional infantil na Guiné-Bissau é preocupante, em especial quando se observa os dados apresentados no quadro do inquérito do Indicator Cluster Survey Multiple – MICS6 (2019), a taxa de desnutrição aguda global é de 6% e as taxas de desnutrição crônica é superior a 25% em todo o país. Diante desse fato, a preocupação com a agricultura familiar e com o incentivo a hábitos alimentares saudáveis ganharam destaque face aos desafios de combate à fome e à desnutrição no país.

Neste quadro, surgiu a motivação do pesquisador em investigar a relevância dessa política no que diz respeito à execução do PNCE, buscando colaborar para o entendimento mais amplo dos aspectos positivos e das dificuldades que envolvem a sua implementação, nas instituições executoras. Assim, a importância desse estudo passa pelas discussões a respeito da implementação do programa, sob uma ótica de eventuais mudanças dessa implementação, perante a inserção de novos objetivos, áreas de atuação e atores importantes para o processo.

Outro motivo se refere às exigências da criação do Decreto-Lei nº 1/2019, que permitiu PNCE a ter outra linha de atuação, voltada para a promoção do desenvolvimento local e da agricultura familiar, já que a referida lei determina a aquisição de, no mínimo 30% dos gêneros alimentos, destinados à alimentação escolar, da agricultura familiar, mas que até o ano de 2021 não foi executada ou colocada em prática pelo governo.

Outra justificativa trata-se da importância dessa política pública como força motriz que pode suprir a necessidade em termos nutricionais de alunos nas redes públicas de educação, assim como consolidar o desenvolvimento econômico e social sustentável. A escolha da Guiné-Bissau, com foco na região de Tombali como locus dessa pesquisa relaciona-se ao fato do estudante ser guineense e entender que uma pesquisa sobre o seu país poderia trazer significantes contribuições à compreensão da possível relação entre atores implementadores, em particular propostas do plano de desenvolvimento de agricultura familiar. Além disso, trazer luz ao processo de implementação do PNCE pode contribuir para ajudar no debate, em Guiné-

Bissau. sobre a eficiência e a efetividade do programa. Ainda justificando a contribuição teórica desse estudo, destacam-se as discussões realizadas sobre a implementação de políticas públicas, dos desafios no processo de implementação do programa em execução, sobre papel dos atores locais no processo. A implementação deste tipo de política pública, que exige uma interação entre diferentes agentes governamentais e da sociedade, é complexa e pressupõe do desenho institucional que pensa nacionalmente ações que serão operacionalizadas localmente. Logo, segundo Lotta (2010), as interações entre diferentes atores, sua discricionariedade, a interpretação de regras gerais e práticas locais podem interferir substancialmente nos resultados da política pública. Neste sentido, compreender o processo de operacionalização do programa e seus desafios se tornam elementos importantes na busca do aprimoramento do PNCE.

Tais políticas públicas que envolvem, combate à fome, produção local de alimento por meio da agricultura familiar e a garantia de segurança alimentar e nutricional vêm obtendo destaque na África Ocidental, especialmente na Guiné-Bissau, com objetivo de erradicar a fome, a pobreza e a desnutrição generalizada, sobretudo entre os grupos de famílias considerados mais vulneráveis, além de promover matrículas e frequência escolar, bem como fornecer uma refeição para alunos mais pobres. Frente a essa realidade e a importância do PNCE para Guiné Bissau questiona-se: Como o PNCE é implementado em Guiné Bissau? Quais atores estão presentes e como eles se relacionam? Como a agricultura familiar está inserida no desenho institucional do PNCE e quais os benefícios desse programa para este público?

Neste contexto, o objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar em Guiné-Bissau e a inserção da agricultura familiar nesta dinâmica. Quanto aos objetivos específicos pretende-se: a) Caracterizar a Guiné-Bissau, seus desafios políticos e sua agricultura familiar; b) Analisar o desenho Institucional do processo de implementação do PNCE, evidenciando que atores estão presentes e como eles se relacionam para colocarem prática o programa; c) Compreender os fatores que afetam a implementação do PNCE localmente; d) Analisar como a agricultura familiar e suas associações se inserem na operacionalização local do PNCE.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico são apresentados uma contextualizar e um debate teórico com autores que tecem discussões sobre políticas públicas com foco na implementação e burocracia de nível rua, além de Programa Nacional da Cantina Escolar.

2.1 Políticas Públicas: conceitos e análise

Desde século XX, registraram o ressurgimento da relevância do campo de conhecimento de políticas públicas, bem como das instituições, regras e modelos que conduzem sua formulação, implementação, resultados e avaliação. Desse modo, surgiu a literatura que, instaurou-se uma discussão que mudou a escala de interesses. Ou seja, de meados dos anos 1950 até a década de 1970, a preocupação científica pelo tema das políticas públicas aumentou significativamente, consolidando um campo, considerado, em princípio, como uma subárea da ciência política (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

Segundo Souza (2006), a política pública pode ser compreendida como um campo de conhecimento multidisciplinar que busca estudar o governo em ação ou analisar essa ação, partindo de uma visão holística composta por instituições, indivíduos e interações no processo da política. Como aponta Saravia (2006), a política pública enquanto uma perspectiva mais sistemática, pode ser entendida como um conjunto de decisões que, por ações ou omissões, destina-se a manter ou modificar, sendo assim, é necessário, a definição estratégia que permitem a execução dos objetivos proposto.

Destarte, compreende-se que o conceito da política pública é muito amplo, porém abarca o governo, o mercado, as organizações de sociedade civil e organizações não-governamentais. Posto isto, não existe a melhor ou a uma única forma de definir políticas públicas. E, expande-se esta ideia incorporando o argumento de Souza (2006), que a mais célebre e a mais conhecida definição de política pública continua sendo a de Laswell, isto é, as decisões e análise sobre política pública motiva a responder às seguintes questões: quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz? Sendo assim, as políticas públicas são decisões e ações que o governo propõe para a melhoria de uma determinada problema público (SOUZA, 2006)

Segundo Souza (2006), as políticas públicas e Estado estão ligados, por esse ser a instituição que a capacidade e autoridade de indicar, como os recursos arrecadados sob forma de impostos serão aplicados para o benefício da população. Esta ideia corrobora com fundamento de Subirats et al. (2008), já que tais ações de governo visa regular comportamentos,

organizar burocracias, arrecadar impostos com a finalidade desenvolver, de forma pontual, um problema já definido como coletivo. Tratam-se, contudo, ao conjunto de diretrizes, regras, metodologia para as relações sociais, mediações entre a sociedade e do Estado. Atores como Secchi (2010), determinam que as políticas públicas, sejam entendidas como guia para resolução de problemas públicos. “Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

A relação entre políticas públicas e políticas governamentais, segundo Secchi (2010), toda política governamental deveria ser considerada política pública, pois essas políticas governamentais são exercidas por atores públicos com o objetivo de atender e resolver os problemas de interesse coletivo. Entretanto, entende-se também que não só a política governamental deve ser considerada política pública pelo simples fato de ter o envolvimento de atores públicos. Existem outras perspectivas que não consideram o poder público o único provedor das políticas públicas, mas acreditam que as entidades não governamentais podem formular e implementar certas políticas públicas.

Bardach (1998), por sua vez, considera a análise de políticas públicas como uma atividade política e social. O autor, ainda ressalta que, a análise de políticas vai além de decisões pessoais, porque é um assunto preocupante e afeta a vida de um grande de cidadãos. Nesse sentido, a análise de políticas públicas trata dos problemas que os formuladores de política (*policy makers*) se enfrentam e visa auxiliar o seu equacionamento (RUA, 2014).

Dada a importância da formulação para o sucesso ou insucesso das políticas públicas, segundo Souza (2006), algumas questões devem ser observadas nesse processo como a clareza de objetivos, as normas que conduzem a implementação. Por isso, a formulação de políticas públicas é uma das fases mais debatida na literatura, assim como as suas questões interferem na implementação de determinada política (VAN METER; VAN HORN, 1996; FREY, 2000; LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Diante das fragilidades e fracassos reais de muitos Estados, a política pública (*policy public*), vem surgindo, como linhas dos governos e promotora de ações que influenciam a vida das pessoas na sociedade. Servindo, como as formas de minimizar as lacunas afetadas os indivíduos. O modelo ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) são constituídos por estágios sequencias e interdependentes utilizadas no processo de política pública (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Além disso, a abordagem sequencial é conhecida e utilizada durante muito tempo no campo de políticas públicas, a qual continua como um conjunto importante de meios heurísticos

(FREITAS, 2017). Assim, a importância do modelo ciclo da política pública consiste em promover separação do processo de política pública composta em quatro fases: (i) definição de agenda, (ii) formulação, (iii) implementação e (iv) avaliação (SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006; HILL; HUPE, 2009).

A formação da agenda é a primeira fase, onde a essência é o reconhecimento que existe um problema e merece atenção do governo. A formação da agenda é um conjunto de questões em que os atores governamentais que prestam atenção em determinado momento (KINGDOM, 2011). Ou seja, a agenda está relacionada ao conjunto de problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros (CAPELLA, 2020). Por outro lado, essa etapa pode ser entendida como o processo de transformar problemas em prioridades governamentais em área como bem-estar social e saúde etc.

A formulação de políticas públicas é um momento de os formuladores decidirem quais serão as soluções para o problema social em jogo. Para Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101), “a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão”. Nesse sentido, é considerada a fase mais crítica no ciclo político porque o desenho de alternativas influencia a escolha de política, que também expressa força, envolvendo pelos menos os atores sociais mais influentes na política e na administração (FREY, 2000).

Quanto à implementação, é a fase em que as políticas formuladas são convertidas em ações (SILVA; MELO, 2000; SECCHI, 2010; LOTTA, 2019). Esta fase remete à ideia de transformar em realidade aquilo que foi formulado nas diretrizes e decididos na fase anterior, ou seja, o que foi previsto precisa ser colocada em prática. Ou seja, tudo aquilo que foi pensado ou tomado como ponto de partida, será implementado, podem ser regras, rotina e processos sociais, que serão apreciados para obter os resultados. Existem dois modelos antagônicos que se pode identificar na literatura sobre a implementação: uma análise a implementação de políticas de cima para baixo (*top-down*), e outra análise de baixo para cima (*bottom-up*). A fase de implementação é foco principal deste trabalho, portanto, ela será descrita com mais detalhes adiante, dando clareza aos modelos que definem o campo de estudo.

A avaliação é a quarta fase do ciclo política pública mais crítica, ou seja, atores envolvidos na ação são medidos e sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada por meio dela (SARAIVA, 2006). De acordo com Secchi (2010, p. 49), “a avaliação é o processo de julgamento deliberado sobre a validade das propostas para a ação públicas, assim como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocadas em prática”.

Em outras palavras, avalia-se os resultados políticas públicas se foram obtidos ou não, ou se teve benefício para o público alvo.

Destaca-se que o ciclo é um ferramenta analítica que apresenta a políticas públicas em fases, pelos quais durante a execução podem ser mantidos ou mudados quando necessário. Desse modo, o modelo ciclo de políticas públicas pode ter uma função de ajudar a organizar as ideias no processo de análise e de construção das políticas sem que ela perca de vista a complexidade da realidade. Para compreender o ciclo de política pública de forma geral é preciso prestar atenção à implementação das políticas (HILL; HUPE, 2009).

Pretende-se, conseqüentemente, neste estudo compreender a implementação como processo de interação, assim como identificar fatores que podem incidir na qualidade implementação do PNCE na Guiné-Bissau. Contudo, o próximo tópico destacará a implementação de políticas públicas, como se caracteriza essa fase e a sua importância para a compreensão das políticas públicas.

2.2 Implementação de políticas públicas

As discussões sobre o que são políticas públicas e de como têm realmente contribuído para a mudança do *status quo* na sociedade têm ganhado força ao longo dos anos, se destacando nos estudos de análises de implementação de políticas públicas. A fase de implementação, pode ser entendida como uma das dimensões fundamentais para se explicar o sucesso ou insucesso dos programas em objetivos estabelecidos no desenho de políticas públicas elaborados pelos seus formuladores (SILVA; MELO, 2000; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Ou seja, esta fase tem sido compreendida como um momento em que a políticas públicas é colocada em ação, quando realmente executado, direcionados pelos objetivos anteriormente formulados, podendo sofrer alterações no decorrer desse processo (LOTTA, 2010).

Alguns autores, como Hofling (2001) defendem a ideia que a fase de implementação vai além das decisões dos atores políticos, todavia, envolvem órgãos públicos e diferentes organismos, agentes e sociedade nesse processo, por esta razão, problemas não previstos anteriormente que surgem no decurso da implementação de políticas públicas podem constituir uma grande dificuldade intransponíveis, que, por sua vez, podem levar as instituições responsáveis interrompê-las. Essa etapa, consiste num conjunto de ações realizadas pelos atores políticos, as quais são conduzidas para a execução de objetivos definidos, perante decisões tomadas em fase anteriores na política pública (RUA, 1997; SECCHI, 2010).

No que concerne ao campo de estudos da implementação de políticas públicas, segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 101), “está fortemente atrelada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos administrativos, que permitem o incremento das atividades implementadores”. Assim, a implementação de políticas públicas na literatura é de fundamental importância, porque é nesta fase que as ações planejadas na etapa anterior são realizadas, assim como as suas falhas. E, a partir dela que, são produzidos os resultados das políticas públicas e também nela que se encontram problemas e barreiras (SECCHI, 2010).

Muitos autores estudam a etapa da implementação, procurando especialmente analisar os desvios ou causas que modificam as ações ou falta de ações voltadas para a implementação, que podem causar resultados diferentes das políticas públicas, ou seja insucesso ou sucesso e, conseqüentemente, os fatos que ocorrem entre a formulação e avaliação da política pública “focando o olhar de traduzir as políticas em ação, significando olhar para a implementação” (LOTTA, 2010, p. 28). Para a fase aqui abordada, Howlett, Ramesh e Perl (2013) trazem contribuição importante ao caracterizar essa fase por uma ampla participação dos atores governamentais e não governamentais na tomada decisão. Primeiro refere aos atores governamentais que são servidores públicos, já que, estabelecem e gerenciam as ações necessárias à implementação, assim como as atividades do dia a dia da administração públicas. Já atores não governamentais que fazem parte do sistema político envolvem como empresas estatais, cooperativas, organizações sem fins lucrativos e entre outros. Outros atores relevantes na implementação são os burocratas de nível de rua, que influenciam a implementação é por suas ações, interações e relações dinâmicas destes atores (LOTTA, 2010).

Num olhar diferente, Cline (2000, p. 562) argumenta que alguns estudos sobre a análise da implementação de políticas públicas mostram falhas que provocam o seu fracasso ou descreve o “problema de implementação”, molda a análise formulada. O autor, apresenta duas definições importantes: a primeira que a natureza do problema é administrativa organizacional e sua resolução de conflitos dependem das especificações de objetivos e controles dos subordinados e a segunda ocorre de que o conflito de interesse gera os problemas na implementação e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do processo.

O estudo da implementação demanda um entendimento de sua complexidade e de sua relação com o processo de planejamento e formulação. Segundo Lotta (2019), o resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos teoricamente simples, mas que dependem de uma interação entre atores para que se atinjam os resultados esperados. Porém, várias vezes esta cadeia não pode ser antecipada ou controlada (LOTTA, 2019).

Quando a atenção se concentra na tomada de decisão, as políticas públicas são formuladas e repassadas para os executores, assim, transformadas em ações de sucesso. De acordo com Barret (2004), essa é uma maneira de considerar as políticas públicas e a implementação como algo estático incapaz de sofrer alterações ou ajustes, assim como é defendido pelo corrente designada de *Top-down*.

A partir de meados da década de 1970, que surgiram os estudos sobre implementação, ressaltando que as pesquisas sobre esse tema ocorreram com diferentes títulos antes desse período (PULZL; TREIB, 2007). Os autores destacam três gerações no que diz respeito aos estudos sobre implementação:

- ❖ A primeira geração *Top-down* dá ênfase está na capacidade dos decisores emanarem objetivos inequívocos e em controlarem a fase da implementação;
- ❖ A segunda geração *Bottom-up* observa os trabalhadores de base como os principais atores de disponibilização de políticas, concebendo a implementação como um processo de negociação entre redes de implementadores;
- ❖ A terceira geração *hybrid theories* tenta ultrapassar a divisão entre as duas abordagens anteriores através da incorporação de perspectivas de ambas, bem como de outros modelos.

Ainda sobre debates da implementação, Pulzl e Treib (2007), referem uma terceira geração que tentou preencher a lacuna entre as abordagens topw-down e bottom-up, inserindo as ideias de ambos os campos em seus modelos teóricos, intitulado abordagem híbrida. Nesse sentido, os estudiosos da terceira geração deram mais ênfase na especificação de hipóteses claras e formas adequadas de produzir observações empíricas suficientes para testar essas hipóteses. O Quadro 1 traz os principais autores de cada abordagem sobre implementação.

Quadro 1: Principais contribuições teóricas sobre as abordagens Top-Down, Bottom-up e híbrida.

Principais autores	Abordagens Teóricas
Pressman e Wildavsky (1993); Van Meter e Van Horn (1975); Bardach (1977); Sabastier e Mazmanian (1979, 1980); Mazmanian e Sabastier (1983)	Teoria <i>Top-Down</i>

<p>Lipsky (1971, 1980); Elmore (1980); Hjem e Porter (1981); Hjem (1982); Hjem e Hull (1982)</p>	<p>Teoria <i>Bottom-up</i></p>

Fonte: Adaptado de Pulzl, Treib (2007)

Nesse sentido, há duas abordagens predominantes na literatura sobre implementação de políticas públicas, *top-down* e *bottom-up* (LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os autores, como Lotta (2010) argumenta que o modelo *top-down* toma foco de análise o processo de formulação de políticas e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam, já o modelo *bottom-up*, por sua vez, enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada localmente, tomando como variáveis os burocratas de rua.

O debate acerca de políticas públicas decorre em diferentes frentes. Alguns atores, como Matland (1995) e Najam (1995), que destacam que as políticas públicas funcionam como uma forma de solucionar problemas relativos ao embate ideológico e ao jogo de poder. E este jogo, portanto, seria em alguns casos mediante a forma de imposição das ideias de cima para baixo. Najam (1995), define modelo *top-down* como o tipo influente, que se inicia na tomada de decisão dos legislativos ou dos executores da política. Ou seja, as decisões são tomadas do nível central do governo e direcionadas para baixo, diferente *bottom-up* que pauta na iniciativa local.

A literatura mostra diferentes ponto de vista sobre como a implementação da política pública se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões no processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima - *top-down* ou se elas vêm a partir de baixo - *bottom-up* (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Lotta (2010), traz contribuições semelhantes. A autora define o modelo *top-down*. tem como foco de análise sobre o processo de formulação da política pública que ocorre de cima para baixo, ou seja, neste modelo somente os formuladores e implementadores que podem interferir no processo, sendo assim excluídos os demais que poderão a ser impactados por essa política. Já o modelo *bottom-up* busca traduzir as intenções do plano da política, mas compreende a influência de fatores políticos, organizacionais, relações de poder, negociações e barganha, além dos fatores não previstos ou que não tinham como ser antecipados no momento

da formulação, mas que se refletem nos resultados do programa, concedendo certa flexibilidade da política.

Nesse sentido é importante que os pesquisadores reconheçam a multiplicidade de atores que atuam na implementação e sua determinação inter-organizacional na execução de políticas públicas. Torna-se relevante, portanto, para a análise de implementação, a identificação das redes de atores que contribuem na implementação, analisando também como eles solucionam os problemas (PULZL; TREIB, 2007; SECCHI, 2010).

Na tentativa de compreender o que os governantes fazem ou como atuam para implementarem os programas que melhoram a condição social e socioeconômico da população, leva os estudiosos a debaterem as formas e os objetivos da implementação de determinadas políticas públicas (GOMES, 2019). Nesse âmbito, Carvalho, Barbosa e Soares (2010) argumentam que o sucesso da implementação está, de certo modo, relacionado à *top-down* ou *bottom-up*, considerando o tipo de política e a circunstância em que o programa é implementado. Para autores existe uma divergência entre os dois modelos “*top-down* e *bottom-up*” quanto às abordagens. A primeira considera a decisão política de forma autoritária definida no topo, já a segunda apresenta as complexidades dos processos da execução, a diversidade dos atores locais.

Em uma breve revisão dos autores que deram ênfase ao estudo da implementação da política para além do estrito cumprimento de diretrizes estabelecidos, como os estudos de Pressman e Wildavsky (1984), Van Meter e Van Horn (1975), Sabatier e Mazmanian (1980), citados por Ferreira e Madeiro (2016), se esforçaram para enfatizar que haver vários problemas no intervalo entre a política e a implementação, sobretudo na direção que mostra o distanciamento entre os atores envolvidos no processo. Partindo dessa hipótese de que existia uma grande lacuna no modelo de implementação até então, em segundo momento, surgiu o trabalho seminal Lipsky (1980), que investiu na ideia da qual os autores clássicos não haviam apresentado até o momento no modelo *top-down*, os burocratas de rua poderiam influenciar diretamente a estrutura da política proposta, inclusive mudando totalmente as bases sobre as quais essa política teria sido construída – modelo *bottom-up*.

A preocupação acentuada no processo de tomada de decisão foi um fator que retardou a adoção das análises de implementação pelo modelo *bottom-up*. Lotta (2014) outorga aos autores defensores do modelo *top-down* uma imagem de desequilíbrio e rigidez excessiva nas formas de implementação das políticas públicas, contudo não era considerada a atuação dos agentes implementadores no momento em que estes criavam suas próprias formas de implementar a política pública.

Ainda com diversos estudos sobre os modelos apresentados, não existe um consenso acerca da efetividade das análises propostas. Matland (1995), descreve uma terceira geração de pesquisas, em que preconiza um resumo das duas perspectivas apresentadas. Nesta perspectiva, o autor aponta as condições sob as quais é mais apropriada uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*. Ou seja, esta afirmação quer dizer que não existe uma abordagem melhor do que a outra.

Nesse sentido, Silva e Lima (2000, p. 8) apontam que, “a visão hierárquica da burocracia como top-down é francamente idealizada”. Em mais detalhes:

A abordagem *top-down* está ancorada em um policy environment caracterizado por informação perfeita, de recursos, ilimitados, de coordenação perfeita, de controle, de hierarquia, de objetivos claros, linhas únicas de comando, de legitimidade política e de consenso quanto ao programa ou política formulada (SILVA; LIMA, 2000, P. 8).

Silva e Melo (2000), ressaltam que no modelo de top-down, os desafios da implementação estão relacionados a problemas de natureza variada, como a capacidade institucional dos agentes implementadores, aos problemas de natureza política e às resistências realizados por grupos e setores afetados pela política. Os autores, ainda, apontam que as críticas a este modelo surgem quando esta minimiza a capacidade de tomada de decisão dos agentes implementadores, por não levar elementos importantes para a análise as contradições, como processos de negociação e as incertezas que decorrem nas ações que procuram pôr em práticas o que foi desenhado.

Não obstante, os autores da abordagem *top-down* preocupam com os elementos que podem afetar a implementação das normas e objetivos formulados de determinada política (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Independentemente de a abordagem sequencial e seu modelo *top-down* terem domínio no campo de estudos sobre políticas públicas, concordamos com os argumentos de Lima e D’Ascenzi (2013) quando refutam sua capacidade em proporcionar variáveis explicativas para os fenômenos; à vista disso, sua maior utilidade limita-se em se estabelecer como uma ferramenta de recorte do objeto de análise.

No que refere ao modelo *top-down*, Lima e D’Ascenzi (2013) apresentam o trabalho de Elmore (1996) nomeando o modelo *bottom-up* como desenho retrospectivo, e cujo foco está centrado nos atores dos níveis responsáveis pela implementação e no poder de discricionariedade que lhes é imputado e que pode determinar o sucesso ou não na implementação de uma política pública. Lotta (2019) argumenta que nesse modelo existem diversas variáveis que influenciam no processo de implementação, há destaque para a

discrecionalidade dos implementadores, ou seja, o modelo se preocupa se as ações são reconstruídas de baixo para cima no contexto de implementação.

No que diz a respeito ao processo de implementação, Freitas (2017, p. 24) defende de que “há uma série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e as decisões tomadas pelos agentes de implementação”. Como premissa de estudos relacionados a implementação de política pública, o autor ressalta a relevância em se compreender o contexto em que ele, fundamentalmente, para os fatores que sobre ela incidem e a determinam, por fim, “As dinâmicas sociais de implementação são, então, resultados desses padrões de interação, dos conflitos, acordos e negociações” (FREITAS, 2017, P. 24).

De forma transversal sobre os padrões de interação, Lotta (2010) argumenta que o processo de implementação como interação, vai muito além de observar atenção somente às burocracias, mas às relações construídas entre atores e o contexto onde estão inseridos. A partir da figura 1, deste modo, Freitas (2017, p. 24), concorda ao sustentar serem “diversos elementos que a pesquisa precisa levar em consideração: o contexto, a política e suas interações entre si”.

Figura 1: Elementos em interação na implementação de políticas públicas.



Fonte: Adaptado de Freitas (2017, p. 27)

Insta salientar que, de fato, ao ter uma situação muito diferente daquela idealizada pelo ciclo de política pública, o que se vê é “[...] onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quantos objetivos [...]” e, no lugar “[...] controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa” (SILVA; LIMA, 2000, P. 9). A partir desse pressuposto, os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis (MAZMANIA; SABATIER, 1983 apud LIMA; DÁSCENZI, 2013).

Por outro lado, Lotta e Pavez (2010) advertem de fato que esses modelos tradicionalmente utilizados na análise de políticas públicas chamam atenção aos efeitos do processo de implementação, sobretudo àqueles relacionados aos vários níveis administrativos ao ambiente local. Porém, ainda existe uma lacuna teórica sobre estudos empíricos focados no papel do processo de implementação e das práticas de muitas burocracias refletidos nos resultados alcançados (LOTTA; PAVEZ, 2010).

A partir desse pressuposto, vamos tecer nossa discussão em direção a um segundo modelo analítico das políticas públicas, o *bottom-up* sob perspectiva da burocracia de nível de rua, onde o contexto de implementação tem suma relevância e onde a preocupação é se as ações são construídas de baixo para cima (FREITAS, 2017). Posto isto, a abordagem *bottom-up*, dentre suas principais características, dá relevo aos “[...] incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política” (SILVA; MELO, 2000, p. 8).

Um fator importante na análise do processo de implementação de políticas públicas é a atuação categórica dos burocratas responsáveis pela execução, considerando a discricionariedade que possuem culminado em uma operacionalização permeada de concepções e ideologias próprias. Por conseguinte, uma política pública, no caso do PNCE objeto deste estudo, comporta no decorrer do ciclo um conjunto de atores políticos envolvidos no desenvolvimento do programa, desde formuladores, implementadores e beneficiários.

Uma boa gestão de política é a chave do sucesso da implementação, questões como capacidade burocrática na execução de regras institucionais internas, técnica, boa comunicação e recursos são condicionantes de uma implementação eficaz. Para uma política pública ser bem executada localmente, são necessários recursos, informações, sanções destinadas a influenciar a ação dos implementadores que atuam como burocratas de nível de rua (LOTTA, 2019). Desta forma, o tópico seguinte irá explorar a discussão sobre os atores envolvidos com a implementação do PNCE por meio do conceito de burocratas de nível de rua, isto é, quem são

esses agentes e quais responsabilidades que assumem para que o programa se concretize no país.

2.3 Implementação sob perspectiva da burocracia de nível de rua

Neste tópico do trabalho, objetiva-se analisar os agentes envolvidos com a implementação do PNCE, usando como pano de fundo o conceito já referido das burocracias de nível de rua desenvolvido por Lipsky (1980), assim como o processo de implementação continua a partir de pressuposto como políticas públicas são executadas afetam os seus resultados também segue válido. Não obstante, dar mais atenção a partir de agora aos agentes de implementação, ou seja, os burocratas de nível de rua. O foco será analisar a política pública sob ótica daqueles que interagem diretamente com os cidadãos

Tratar-se da análise de implementação a partir da visão de Lipsky (1980), basicamente tratamos como marco teórico a sua conceituada obra, designado “*street-level bureaucracy*” (burocracia de nível de rua), que converge o olhar sobre quem adapta, materializa e implementa a política pública de fato, frente a frente com o beneficiário final, a população (LIPSKY, 2019). O modelo da burocracia de nível de rua, apresentado por Lipsky (1980), foi um dos mais importantes trabalhos teóricos já formulados na área dos estudos de implementação de políticas públicas.

Segundo Lotta (2010), os estudos sobre burocracia de nível de rua foram desenvolvidos em estudos seminal de Lipsky (1980), com intuito de compreender a atuação dos agentes implementadores na fase da implementação da política pública. Ou seja, o processo de implementação de políticas públicas envolve diversos atores, desde os chamados *decision makers* até aqueles que atuam diretamente na execução da política, podendo ter como cunho uma atenção entre diferentes níveis da política pública (LOTTA, 2010).

Para Lipsky (2019), os formuladores das políticas em alto escalão não detinham conhecimento empírico necessário para entender o universo onde profissionais responsáveis por implementar de fato as políticas entendiam. No entanto, à medida que a política adquiria forma, não poderiam ser levadas em conta as realidades vivenciadas rotineiramente pelos atores responsáveis pela implementação. A partir daí que, os burocratas de rua passavam a fazer parte essencial de quais seriam os resultados das políticas anteriormente formuladas (LOTTA, 2010). Segundo a autora, a discricionariedade que esses burocratas de rua portavam em seu dia a dia

significava a relação de sucesso ou fracasso da política de fato em posse desses agentes tinha impacto direto sobre os resultados esperados.

Nesse sentido, os agentes que atuam na linha de frente, denominado por Lipsky (2019), como burocratas de nível de rua e os define como agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com os cidadãos em curso de suas tarefas e têm discricção na execução de seu trabalho (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Como aponta Lotta (2010), conhecer o nível de autonomia e discricionariade conferida aos implementadores de políticas públicas que se busca analisar, além do seu aparato administrativo, recursos e dificuldades, possibilitam subsidiar a análise quanto aos rumos da política públicas.

Nesse contexto, “as decisões tomadas pelos burocratas de linha de frente, as rotinas que eles estabelecem e as formas que criam pra lidar com as ambiguidades e pressões do trabalho, efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 104). Os burocratas de linha de frente executam as políticas no contato direto com os cidadãos acabam se tornando a imagem do Estado frente a esses cidadãos e precisam tomar decisões que impactam diretamente o bem-estar da sociedade, pois eles são o elo entre a população e a Administração Pública (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Essas decisões, às vezes, tendem a ser redistributivas, assim como alocativas (LIPSKY, 2019).

Nesta perspectiva, a burocracia do nível da rua torna-se importante para a política, pois esses agentes estão condicionados e eficácia da política pública, é deles depende a implementação. Segundo a perspectiva do Lipsky (2019), a importância do trabalho desses servidores repousa na responsabilidade de disseminar os esforços de uma política de governo para com os cidadãos, ou seja, mediando aspectos de interação entre cidadãos e Estado e, de modo geral, mostrando aos cidadãos por meio de seu trabalho do que se refere a política pública e como está atuando o governo em determinada função pública, seja ela relacionada ao controle social ou à promoção de bem estar social.

Os burocratas do nível de rua ou agente de ponta, estão alocadas num nível basicamente problemático da burocracia. Isto quer dizer serem pressionados demasiadamente tanto pelos formuladores, assim como das organizações pelas quais trabalham, já que estão no último nível de implementação das políticas públicas e carregam grande responsabilidade sobre o sucesso dessas políticas (LOTTA, 2010). Em outras palavras, eles são cobrados pelos cidadãos alvo dessa política, visto que estes representam uma das principais conexões do Estado com a população. Em síntese, a burocracia de nível de rua está no centro da política, porque sofrem pressão institucional para aumentarem a efetividade e responsabilidade e, conseqüentemente

sofrem pressões diretamente por parte das pessoas para que o governo aumente a eficácia e eficiência da participativa (LEPSKY, 2019).

Pode-se compreender que, a teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky publicado em 1980, traz duas grandes questões ao contextualizar o funcionamento da burocracia norte americana (LIPSKY, 2010, p. 11). Posto isto, a primeira trata-se do exercício da descrição, uma dimensão considerada crítica e faz parte do trabalho dos burocratas, condicionada pela falta de informações ou de recursos para a realização do trabalho adequado e já a segunda questão é que o trabalho dos burocratas de rua é altamente idealizado e, para alcançar os objetivos políticos, exige improvisação e capacidade de resposta para os casos individuais (LIPSKY, 2010, p.11).

Ademais, o autor considera burocracia de ruas como agências de serviço público que empregam um número significativo de funcionários de nível de rua, por exemplo, professores, polícias, assistentes sociais e outros agentes com acesso os serviços governamentais (LIPSKY, 2019). Desse modo, “as decisões dos burocratas de rua, as rotinas que estabelecem e os mecanismos que criam para lidar com o trabalho torna-se as políticas que implementam (LIPSKY, 2019, 28).

Esses problemas da atuação dos burocratas de nível de rua podem ser mais enfáticos se os clientes forem pobres, imigrantes ou de origem racial diferente dos funcionários (LIPSKY, 2010, p. 17). O autor ainda destaca que, existe duas formas de compreender o termo “burocracia de nível de rua” a primeira trata-se de todos os serviços públicos com que os cidadãos relacionem, o que se tornou a sua teoria e, já a segunda se refere as condições de poder discricionário no exercício da autoridade e as limitações da estrutura de trabalho (LIPSKY, 2010, p. 17).

A discricionarietà é uma característica relevante na qualidade, natureza e quantidade dos serviços prestados pelos burocratas (LIPSKY, 2010). Consequentemente, porque o governo oferece serviços públicos através de funcionários, que são agentes com muita discricionarietà no trabalho, porque isso requerem decisões rápidas e que os burocratas utilizem, de vez em quando, julgamento próprio sobre os casos (LOTTA, 2010).

Embora que a descrição dos burocratas de rua seja determinada por normas e por supervisão, os agentes de ponta podem exercer discricionarietà na determinação do acesso aos serviços (LOTTA, 2010). A partir desse pressuposto, Lipsky (2019) não desconsidera que os servidores de rua tenham que seguir regras e práticas definidas no topo, mas esclarece que essas normas costumam ser extensas, contraditórias e em constante alteração, difícil de ser aplicadas.

Destarte, os casos que fogem da rotina básica definida pelos burocratas de rua tornam-se mais difíceis de serem solucionados do trabalho prática. Por outro lado, a discricionariedade é um conceito pertinente e certas particularidades do trabalho burocrático dificultam reduzir essa particularidade (LIPSKY, 2010, p. 15). O autor ainda destaca três características ou razões pelas quais a discricionariedade dificilmente será excluída do trabalho dos burocratas de rua:

- Os funcionários costumam trabalhar em casos muito complicados para reduzir a sua atuação ao formato programático;
- Os funcionários trabalham em situações que requerem sempre uma resposta à dimensão humana do caso, e pode ser que uma única e padronizada ação reduza as desigualdades, mas também se espera que a Lei seja sensível aos contextos individuais. Maiorias dos cidadãos procuram imparcialidade dos serviços, mas também procuram solidariedade em algumas situações;
- A discricionariedade incentiva autoestima aos funcionários e impulsiona os clientes a acreditarem que esses funcionários podem fomentar o seu bem-estar, contribuindo para a legitimidade dos serviços.

Nesse sentido, a discricionariedade é fundamental no trabalho dos burocratas de rua, contudo, se tratando de políticas sociais como a PNCE, interfere diretamente na vida dos alunos, pois ter ou não um documento delimita as possibilidades de uma vida digna dos estudantes. Para Lipsky (2010) o equilíbrio entre a flexibilidade e a solidariedade, e entre a imparcialidade e a aplicação rígida das regras é o grande problema que ocorre nas características destacado acima. Em contrapartida, os agentes de rua podem não concordar com as regras e objetivos determinados por seus superiores. Essa divergência é comum, “visto que os agentes de rua geralmente não compartilham das mesmas visões e preferências de seus superiores e, em alguns aspectos, não atuam pelos mesmos objetivos declarados da política” (LIPSKY, 2010, p. 16).

Nota-se que atuação dos agentes “implementadores da ponta” ou burocratas de rua, por meio da execução do seu trabalho, percebe-se que eles fazem parte da comunidade onde implementam a política pública, para Lotta (2010) há presença da discricionariedade desses atores, por meio de forma como implementam as políticas. Neste sentido, os burocratas de nível de rua possuem poder de discricionariedade nos serviços prestados à cidadão, seja de qualidade ou quantidade em relação de outros trabalhadores de nível inferior do setor privado, embora não quer dizer que estes trabalhadores não tenham normas que devem ser seguidas por suas agências.

De forma geral, os burocratas de nível de rua são agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos de seu trabalho e possuem discricionariedade na execução de suas atividades. Essa autonomia conferida à burocracia de nível de rua, Lotta (2010) afirma que as decisões tomadas por esses burocratas se traduzem na execução de novas políticas, visto que a interação direta com beneficiários da política é realizada por esses implementadores.

Uma contribuição importante da tese de Lotta (2010) sobre a relação entre os implementadores de alto escalão e burocratas de nível de rua é a análise do fenômeno da discricionariedade. Ou seja, o ato em que existe liberdade de escolha do conteúdo e do destinatário das políticas públicas. Portanto, o nível de autonomia e discricionariedade dos implementadores na política que se procura analisar, além do seu aparato administrativo, recursos e as dificuldades que enfrentam na gestão do programa, possibilita sustentar a análise quanto aos rumos da política. Lipsky (2019) considera a discricionariedade como uma parte importante do trabalho, visto que os funcionários não têm muita informação ou tempo suficiente para realizar de forma ideal as demandas. Por outro lado, os burocratas de nível de rua precisam criar uma rotina para facilitar seus trabalhos, e essas rotinas, no limite, torna-se as políticas que estão sendo implementadas, porém, o trabalho e as ideias que os burocratas de rua representam é a política que os governos produzem (LIPSKY, 2019).

Para entender melhor o processo de implementação, deve-se considerar vários fatores e condições que influenciam as práticas e as decisões tomadas pelos atores de implementação. Além disso, para desvendar a implementação, primeiramente, é necessário “compreender como se configura o contexto de implementação da política pública em questão e, sobretudo, quais são os fatores sobre incidem e a determinam” (FREITAS, 2017, p. 23). Esta ideia é importante no caso de políticas públicas como o PNCE na medida que se introduzem peculiaridades associadas à inclusão de diferentes atores com poder particulares sobre as decisões e forma diferentes de relacionamento.

Conforme descrito no trabalho por Lotta (2010) a implementação de políticas públicas vem passando por uma série de transformações, contexto nos quais os processos de interações entre agentes de rua e as redes sociais surgem como um tema estratégico e de importância a ser pesquisado. Desta forma, o presente estudo, ao abordar a importância das redes como sendo processo de interação entre atores na implementação de política pública, representa mais um esforço de pesquisa voltado à evolução desta teoria.

2.4 Abordagem da implementação como redes

A evolução tecnológica que mundo tem vivenciado a cada dia, tem influenciado a reconfiguração social, provocando a sociedade, as instituições e as organizações a experimentar novas dinâmicas. Nessa ótica, para a análise da implementação do PNCE, através do modelo de análise de redes, é imprescindível compreender a teoria¹ as estruturas das redes sociais, a qual está diretamente relacionada.

Os primeiros estudos sobre as redes sociais aconteceram nas escolas da sociologia, da antropologia e da teoria do papéis (TICHY; TUSHMAN; FOMBRUM, 1979). Powell e Smith-Doerr (1994), alegam que as redes têm sido estudadas desde 1970, com a finalidade de entender como as pessoas estão conectados entre si numa perspectiva social. A perspectiva econômica veio a ser levantada a partir dos estudos de Oliver Williamson, sobre os custos de transação aplicada às organizações. O amplo uso de redes sociais trouxe vantagens e desvantagens segundo (CALMON; COSTA, 2013, p.3), destaca-se a aceitação, quase um consenso, de que estamos constantemente “conectados” a uma estrutura maior e mais complexa.

Por outro lado, como desvantagem, a palavra “redes” passou a ser utilizada com pouco rigor, com diferentes sentidos, estabelecendo uma verdadeira panaceia. Powell e Smith-Doerr (1994), entendem que é possível identificar duas abordagens distintas, mas que de certa forma se relacionam, isto falando dos estudos das “redes”. A primeira abordagem fundamenta-se na sociologia e na teoria das organizações, nessa abordagem, o conceito de redes é aplicado como ferramenta analítica para compreender as relações sociais nas organizações, nas relações inter-organizacional e nas relações organizações com o ambiente externo a ela. Já a segunda abordagem possui caráter multidisciplinar, com influência da economia, políticas públicas e Administração pública, essa vertente entende as redes como forma de governança aplicável na gestão de sistemas complexos (POWELL; SMITH, 1994).

Mas afinal o que é rede? São nós agrupados com suas representações de relacionamento. No entender de Newman, Barabasi e Watts (2011), as redes são conjuntas de conexões que os ligam. Isto leva-nos a entender que a formação de uma rede envolve pessoas físicas (redes sociais) ou jurídicas (rede organizacionais). Sendo assim, este estudo será direcionado a perspectiva de análise social, tendo a rede social como um conjunto de atores sociais ligados por laços capazes de ser representadas de diversas formas (RIVERA, SODERSTROM e UZZI, 2010). A rede social pode ser definida como ciclos sociais que relacionam com outras, essa

¹ Segundo Barnes (1972) não há uma teoria de rede social, portanto, é possível a adaptação da noção de redes em todas as teorias.

relação pode ser direta ou indireta por meio de diferentes segmentos. Estes ciclos sociais pode ser grupos informais de indivíduos ou organizações formais (empresas ou países) e a interação entre essas pode acontecer de diversas formas (MERKLÉ, 2004).

Rede de política pública é um conceito que tem utilizado para identificar nível de relação parcialmente estáveis entre diferentes atores governamentais e organizações privadas, que operam uma política pública. A rede de políticas caracteriza-se por arranjo que conecta tais organizações com suas estratégias e com seu contexto institucional (PECI; COSTA, 2002). Permite que os atores públicos e privados que integram as instituições impulsionem o fluxo de recursos necessários para atingir seus objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados. Mormente, as redes de políticas públicas são estruturas auto-organizados, autogovernados e autônomos (RHODES, 1997).

Silva e Zanata Jr (2012), reforçam este conceito ao afirmar que a rede social é um conjunto de atores formado por indivíduos, empresas, organizações ou nações que apresentam uma determinada relação entre si. Sluzki (1997, p. 41) define uma rede social como “a soma de todas as relações que um indivíduo percebe como significativas, ou define como diferenciadas da massa anônima da sociedade”. As redes sociais são sistemas abertas em constante evolução/construção de uma forma coletiva ou individual que usa como elementos as relações dos indivíduos como fonte de reconhecimento, de sentimento, de identidade, do ser, da competência e da ação (MENESES e SARRIERA, 2005). Quanto à tipologia das redes, Kadushin (2012), aponta três tipos de rede:

- As redes egocêntricas: conectadas a um único indivíduo ou nó.
- As redes sociocêntricas: estes são mais fechadas em um determinado contexto deixando a sua conexão mais limitada.
- As redes de sistemas aberto: conexões entres os nós são ilimitadas.

Quanto às redes como ferramenta analítica, existem várias abordagens sobre o uso de redes para essa finalidade, sendo que é dessas abordagens é: associada aos trabalhos de uma corrente especial da psicologia conhecida como “Gestalt”. Segundo essa abordagem, indivíduos não percebem os objetos que os cercam de forma independente, mas sim a partir de esquemas conceituais construídos socialmente. (CALMON; COSTA, 2013, p. 4).

Além disso, para Klijn (1999, p. 34) as raízes teóricas do conceito de redes de políticas podem ser identificadas em três campos de conhecimento que são: estudos sobre ciências políticas, estudos sobre administração pública e estudos organizacionais.

Um outro estudo importante é o estudo conhecido como “Experimentos de *Hawthorne*” responsável por inserir o conceito de redes como estratégia analítica para o exame da dinâmica organizacional (CALMON e COSTA, 2013). O conceito de redes expressa significativamente a sua contribuição nos estudos em que foi aplicado como ferramenta analítica. Desde então, surgiram diversos estudos com abordagem analítica das redes em diferentes áreas sobretudo nas ciências sociais.

Os debates sobre o uso de redes sociais como ferramenta analítica, nas ciências sociais ainda é muito questionado porque “os padrões de relação de diversas situações sociais apresentam complexidade tão elevada que não podem ser analisados satisfatoriamente por meio de narrativas que explorem metaforicamente as redes” (MARQUES, 2007, p. 58). Isso não significa que o uso metafórico de redes sociais para analisar certas situações sociais, seja ruim até poque, Meneses e Sarriera (2005), afirmam que o foco principal na análise das redes sociais, não é exatamente o comportamento nem o estado de um indivíduo, grupo organização ou comunidade, mas na verdade o foco é a interação e a inter-relação dos nós da rede.

Os autores como Marin e Wellman (2011), reforçam essa ideia dizendo que análise de redes sociais se fundamenta nas relações e nos padrões que surgem a partir da vida social dos indivíduos. De acordo com Meneses e Sarriera (2005), existem dois grandes focos de estudo das redes sociais, sendo o primeiro é evidenciar o aspecto estrutural das redes (caráter quantitativo, metodológico e gráfico). O segundo pauta pelas funcionalidades das redes sociais (as análises acontecem através de metodologia qualitativa).

Os métodos quantitativos e qualitativos podem ser importantes na análise das redes; no entanto Wasserman e Faust (1994), apontam a diferença no foco de cada método. Eles entendem que o procedimento de análise nas ciências sociais difere com os procedimentos de análise estatístico ou análise tradicional de dados. Isto tem a ver com abrangência que os estudos das redes sociais têm tido ao longo do tempo, fato que atraiu pesquisadores de várias áreas de conhecimento, o que acabou por provocar o surgimento de múltiplos estudos, modelos e análises que revelam aspectos associadas a uma área de conhecimento.

Nesse estudo o conceito de rede é tido como metáfora para ilustrar a relação entre os atores que integram no processo de implementação de políticas públicas. Considerando que as relações sociais se encontram presentes no meio organizacional, assim como nas relações de transação pura (GRANOVETTER, 2007). Por isso, concordamos que as categorias confiança, comportamento e cooperação serão evidenciadas dentro de um contexto de relação intraorganizacional e com base na consciência da ação coletiva.

Este estudo compreende-se, portanto, a implementação das políticas públicas como processo complexo enraizado de especificidades envolvendo instituições, burocratas de nível de rua dotados de valores, interesses que, ao se desenvolverem durante a execução ou no surgimento de uma dificuldade de um programa não possuir a capacidade de modifica-lo, resultando em uma política semelhante aquilo que foi inicialmente desenhado. Agora que foi possível compreender como e o porquê as políticas públicas comportarem margens de interpretação tão flexíveis, seguiremos em direção ao histórica de criação e implementação do PNCE em Guiné-Bissau, antes do Decreto-Lei nº1/2019, dialogando constantemente com o modelo de burocracia de nível de rua.

3 PROGRAMA NACIONAL DE CONTINA ESCOLAR EM GUINÉ-BISSAU

Uma das estratégias adotada por alguns países da Costa Ocidental da África para auxiliar no enfrentamento da fome ao minimizar a insegurança alimentar e desnutrição por meio da oferta de alimentação aos escolares (WFP, 2013). Os estudos mostram que este programa, quando é bem desenhado e implementado, pode contribuir efetivamente para minimizar a questão da fome, abandono escolar e da desnutrição, motivar os pais a matriculem os seus filhos e a mantê-los na escola, bem como melhorar as deficiências em micronutrientes e aumentar a participação sociedade no controle social (BELIK; CHAIM, 2009; FERREIRA; SIMÕES, 2018).

Nomeadamente em Guiné-Bissau, as ações do PNCE têm sido implementadas desde 1992, com a parceria entre Governo e organismos internacionais, representados pelo Programa Mundial de Alimentação. Essas ações do PNCE são voltadas à distribuições de alimentos para todos os alunos do ensino básico em todo território nacional. Em 1992, “a Guiné-Bissau estava numa relativa estabilidade, e com base nessa percepção, o PAM decidiu mudar as suas estratégias da intervenção de questões humanitária para apoiar programas de desenvolvimento” (GOMES, 214, p. 72).

De 1990 a 1992, a taxa de matrícula na educação era muito baixa no país, e a camada mais afetada é a camada feminina, que não tem nível de escolarização, sobretudo, por motivos culturais (GOMES, 2014). Em Guiné há a representação de parte das famílias que a escolarização deturpa o comportamento das crianças, levando a desobediência aos princípios da família e da comunidade, afastando da participação nos trabalhos do campo ou tornando-as socialmente improdutivas para a comunidade.

Incumbe sem dúvida a qualquer Estado, bem como ao Estado da Guiné-Bissau, ter preocupações e ser responsável aos diferentes níveis a assegurar tanto a educação de qualidade como as condições de vida da sua população. Mas, mediante a incapacidade do Governo guineense em fazer face com meios e recursos próprios a presente crise alimentar e a fome, cabe ao Organizações Internacionais a obrigação moral que lhes assiste, manifestem através de gestos positivos no sentido de apoiar e encorajar a implementação do programa, como o PNCE para aliviar a insegurança alimentar, a fome e abandono escolar no país (GOMES, 2014).

Tal fato levou o PAM a interferir especificamente no setor educação para ajudar as crianças, sobretudo as crianças das zonas rurais que vão para escolar com fome, percorrem muita distância para chegar escolas, pudessem usufruir de um lanche e incentiva-los a permanecer na escola até concluir seu estudo.

Para implementar cantina escolar em 1992, primeiro foi feito um levantamento estatístico para identificar as regiões com menos taxa de inscrição e segundo foi feito um diagnóstico da vulnerabilidade a insegurança alimentar ao nível nacional, para distinguir quais regiões que precisam do apoio, com intuito contribuir no crescimento da taxa de inscrição na escola por meio da promoção alimentar, assim como resolver problema da fome, da insegurança alimenta e desnutrição. A Tabela 1, apresentada a seguir, mostra os indicadores que definiu a região de Tombali para implementação do programa piloto, sendo 32% matriculados na escola e 29% de insegurança alimentar severa entre os agregados familiares.

Tabela 1: Dados que serviu de base para implementação de Cantinas Escolares no ensino básico em 1992.

Regiões	Matrícula Inicial	(%) População por região	(%) Insegurança alimentar severa em cada região
S. A. Bissau	47%	25%	5%
Bafatá	33%	14%	7%
Gabu	34%	14%	6%
Tombali	32%	7%	29%
Cacheu	31%	13%	15%
Quinara	30%	4%	31%
Oio	28%	15%	13%
Bolama	44%	2%	19%
Biombo	33.7%	6%	13%
Média nacional	34,7%		15%

Fonte: adaptado a partir dados disponibilizados pelo PAM, 2010.

A partir de 1992 a 1997, mantendo o apoio de parceiros, iniciou-se a distribuição de alimentos em escolas de redes públicas de educação básica, com a oferta de gêneros alimentícios como: feijão, leite, azeite e sardinha aos alunos de todas regiões do país (GOMES, 2014). Em 1998, o tratado de cooperação entre Governo e PAM foi interrompido devido à guerra civil ocorrido em 1998 (MEN, 2010).

Sabe-se que a questão da fome e da desnutrição são indissociáveis e o nível de renda da população mais fortemente afetada. Neste contexto, o país começou a receber ajuda, de caráter emergencial, por meio das organizações internacionais, como a medida de enfrentamento a fome e subnutrição da população nas zonas rurais afetadas pela guerra de independência (GOMES, 2014). O programa, pode ser considerado do ponto de vista do Gomes (2014) uma das políticas públicas de alimentação do país, tinha como finalidade providenciar as instalações de armazenamentos adequadas para a alimentação dos professores e alunos, e promover a educação alimentar a toda família. De 1974 à 1990, foram criados diversos programas sociais que tinham como finalidade melhorar os hábitos alimentares da população, dentre os quais, foram tomadas primeiras medidas voltadas ao segmento da alimentação escolar (GOMES, 2014).

De 1999 a 2000, uma nova abordagem do PNCE em Guiné-Bissau, consiste na garantia do alcance das necessidades nutricionais dos alunos matriculados no ensino básico de rede pública, por meio da gestão de uma refeição diária por aluno que permanece quatro horas na escola, ao longo do ano letivo, de forma articulada com ações de educação alimentar e nutricional para face a fome (GOMES, 2014). Ou seja, o PAM decidiu expandir a sua intervenção em todas regiões do país cobrindo 879 escolas.

O Programa tem recebido ajuda alimentar de vários países e organizações na modalidade de donativos sob forma de leite, sardinha e feijão. Segundo PAM (2010), vários parceiros, entre os quais os Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Itália demonstraram a sua disponibilidade em apoiar o PNCE, doando toneladas de alimentos, por verem nele um meio importante no desenvolvimento do capital humana guineense, assim como ajudar o governo atingir os objetivos de Desenvolvimento Milênio. A Tabela 3, apresentada a seguir, mostram-nos quantidades totais de toneladas de alimentos doados a partir 1995 até 2006.

Tabela 2: Ajuda alimentar recebido por Guiné-Bissau (toneladas).

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EUA	1357	1300	2955	11315	198	521	3678	750	2982	2856	2830	2931
Canadá	-	-	-	-	530	-	-	-	-	-	-	-
Alemanha	332	790	120	1770	1010	995	1132	2930	1600	1710	2153	1895
Itália	-	3000	-	4690	-	142	108	6565	6764	-	3850	5067
Outros*	3261	5146	534	9920	4485	1272	3140	1633	1023	1232	965	1532
Total	5253	10236	3609	23005	6643	4759	12269	11878	12903	6418	10627	11962

Fonte: PAM (2006)

Nos finais da década de 1990 até 2002, houve um avanço de acesso à educação por parte da população em relação ao período anterior à independência até no ano de 1970. Conforme dados apresentados no plano nacional de ação Educação Para Todos – EPT (2003):

A evolução do sistema apresenta evoluções importantes de 1997/98 a 1999/2000 relativo aos principais indicadores com a taxa bruta de escolarização do Ensino Básico (EB, 6 anos de escolaridade) que passou de 57,8% para 69,4%. As estimativas baseadas nos dados preliminares das escolas públicas apontam para uma taxa bruta de escolarização de 75% no EB em 2001-2002 que em parte se deve às medidas de gratuidade escolar, à distribuição gratuita de alimentos às raparigas e da implementação de cantinas escolares (GUINÉ-BISSAU, 2003, p. 7).

Pode-se perceber que as refeições ofertadas nas escolas são um dos determinantes da elevada taxa de matrícula no país, particularmente as mulheres. (GOMES, 2014). Existem sinais claros que a situação poderia mudar caso não existisse uma cantina na escolar, sobretudo nas regiões e escolas onde nível de insegurança alimentar e nutricional é aguda. Entretanto, a existência de cantinas escolares justifica-se principalmente para combater a fome e insegurança alimentar entre os alunos, nas regiões mais afetadas pela pobreza.

Portanto, a cantina escolar consiste na garantia do alcance das necessidades nutricionais dos alunos matriculados na educação básica de redes públicas, por meio da administração de uma refeição diária por alunos do ensino pré-primário, das escolas localizadas nas zonas identificadas com números de matrículas baixos e com taxas de abandono escolar altas, conforme relatório do Ministério de Educação Nacional (2010).

Em 2010, esta cooperação conheceu novo desenvolvimento alargando a todas as escolas do ensino básico, e mais tarde, a partir de 2019, já com designação de Direção Geral dos

Assuntos Sociais e Cantina Escolar (DGASCE), passou a abranger a pré-escola e do ensino básico até secundário, mas com enfoque nas crianças oriundas das zonas rurais ou das zonas vulneráveis. Essa nova dinâmica da continuidade do programa vislumbra contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, o aprendizado, o rendimento escolar e as práticas de educação alimentares e nutricional (MEN, 2010).

Sendo um programa vigente em todas as regiões do país, o PNCE pode ser considerado um instrumento pedagógico importante por se constituírem um espaço educativo, visando promover as necessidades dos alunos durante permanência na sala de aula, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem dos estudantes, assim como dinamizar a agricultura familiar (BARROS, 2013).

O PNCE é uma política educacional que vêm sendo atualizado e reformulado ao longo do tempo. Sendo assim, possui como uma de suas características oferecer alimentação para alunos de educação básica de redes públicas e a aquisição de produtos alimentícios comprados em menor escala e de forma descentralizada, levando conta os produtos e hábitos locais.

Nesse sentido, o Ministério da Educação solicitou ajuda do Governo Brasileiro e duas missões do Brasil estiveram na Guiné-Bissau em 2010, para avaliar o atual estado do programa de cantina escolar e para capacitar agentes do Ministério da Educação, da agricultura e da Saúde, no intuito de aumentar o impacto do programa no setor educativo. As dificuldades constadas na execução do programa, então, levaram o PAM a reformular as estratégias para melhor ajustar-se à realidade do país (CPLP, 2015).

Portanto, o programa passa a ser universal e abrange 100% dos alunos matriculados desde pré-escolar até 9º ano. No ano letivo de 2017/2018, o Programa de assistência às cantinas escolares cobriu total de 758 estabelecimento de ensino, e no total de 173.592 alunos beneficiados, conforme se mostra a Tabela 3.

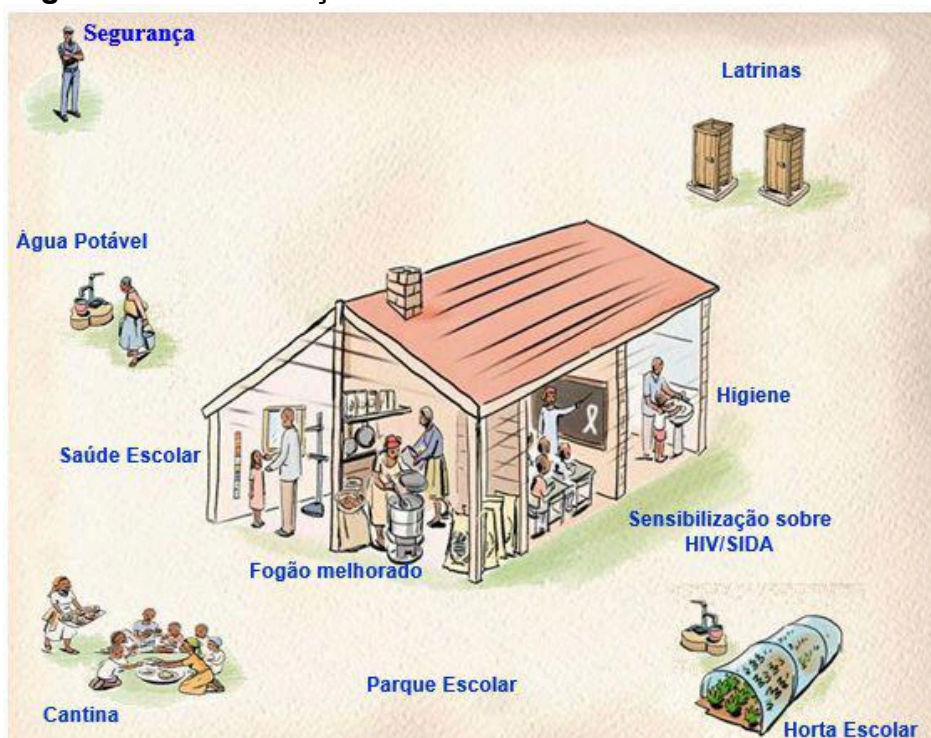
Tabela 3: Regiões e escolas beneficiárias do PNCE.

REGIÕES DE INTERVENÇÃO, ESCOLAS E BENEFICIÁRIOS ATÉ JUNHO DE 2017/18					
Nº	Regiões	Escolas	Alunos		
			Masculino	Feminino	Total
1	Biombo	47	7.739	7.461	15.200
2	Oio	155	20.374	15.690	36.064
3	Gabu	108	12.051	11.674	23.725
4	Bafatá	181	16.705	16.029	32.734
5	Quinara	60	7.619	6.274	13.803
6	Cacheu	119	17.230	15.620	32.850
7	Bolama	55	4.735	4.147	8.882
8	Tombali	35	5.524	4.720	10.244
Total nacional		758	91.978	81.614	173.592

Fonte: adaptado a partir do Siga (2020).

Para o processo da admissão das escolas no PNCE, o PAM estabeleceu critérios que, ocorre das seguintes formas: a) criação da escola deve ser de iniciativa da comunidade e ter o apoio e participação ativa desta comunidade no funcionamento da escola; b) a escola deve reunir as condições mínimas no início do programa nomeadamente: armazém para conservação de gêneros alimentícios e outros artigos não alimentares, cozinha, assegurar cozinheiro/a, água potável e casa de banho bem adequada, conforme exposto na Figura 2.

Figura 2: Demonstração de critérios de admissão no PNCE.



Fonte: Manual de Cantina Escolar e PAM, 2019.

Os aspectos mais relevantes foram o reconhecimento da necessidade do programa de cantina escolar por parte do governo guineense, das comunidades, das ONGs Nacionais e Internacionais e das Agências das Nações Unidas. Ora, um dos principais problemas encontrados era a inexistência de uma legislação e orçamento interno para o programa de cantina escolar no país, a fraca capacidade do governo projetar, implementar e avaliar o programa e a baixa participação da comunidade no programa.

Em 2019, o governo de Guiné-Bissau preocupado com a baixa taxa de inscrição e elevada índice de abandono escolar e taxa de analfabetização, com obrigação do cumprimento das normas internacionais e assim como a necessidade do cumprimento dos objetivos do milênio para o desenvolvimento, criou a legislação que regulamenta a gestão dos serviços de cantina escolar em 2019, institucionalizando o programa.

4. METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os principais procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa. Portanto, serão apresentados elementos da

pesquisa, a caracterização da região Tombali como *locus*, os procedimentos de coleta e análise de dados.

4.1 Abordagem e desenho de pesquisa

Considerando o objetivo geral que norteia a pesquisa, de compreender a inserção da agricultura familiar na implementação do PNCE em Guiné-Bissau, optou-se por utilizar uma abordagem predominantemente qualitativa com foco em uma coletividade: atores sociais envolvidos com o PNCE.

De acordo com Godoy (1995, p. 21), “a pesquisa qualitativa ocupa um lugar importante entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes”. Neste contexto, a escolha do método se dá por envolver a análise de fatores subjetivos dos indivíduos e das organizações, que permite a maior aproximação do pesquisador com o seu objeto de estudo, o que se torna viável com uma abordagem qualitativa.

Quanto ao desenho de pesquisa, caracteriza-se como descritiva e exploratória. Para Yin (2010), a principal características de estudo de caso descritivo e exploratório trata-se do questionamento “como” e “por que”. Nessa mesma direção, para Gil (2010) a pesquisa de tipo descritiva visa descrever as características de determinada população, assim como do fenômeno estudado. Estudo é considerado exploratório à medida que procura investigar alternativas que possa permitir uma melhor entendimento e explicação dos fatos ou fenômenos estudados (SELLTZ et al., 1987).

Para se alcançar o objetivo da pesquisa, compreender o processo de implementação do PNCE, realizou-se um estudo de caso na região de Tombali como sendo um dos principais beneficiários do programa e de polos agrícolas do país. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa relacionada a um fenômeno contemporâneo, particular e dentro do contexto do pesquisador, além de utilizar-se de várias fontes de evidências (ROBSON, 2002). Desta forma, o estudo de caso está em concordância com as pesquisas qualitativas e são utilizados quando o pesquisador lida com ~~casos~~ contextuais e acredita que elas podem ser compreendidas a partir do fenômeno estudado. Nessa linha, Godoy (1995), caracteriza estudo de caso como um método de olhar a realidade social que adota um conjunto de técnicas de pesquisa utilizadas nas investigações sociais como a realização de entrevistas, uso de documentos, a observação participante e entre outros.

4.2 Caracterização de lócus de pesquisa

A região de Tombali fica distante em cerca de 250 km de Bissau e, está localizada na zona sul da Guiné-Bissau, concretamente a sul e sudoeste, fazendo fronteira com o norte da Guiné-Conacri e sendo parcialmente rodeada pelo oceano atlântico, conforme indica a Figura 3. A região, ocupa uma área de 3.736, 5 km², correspondendo a 10,3% do total do território nacional, destacando-se por ser uma zona fronteiriça dominada, do ponto de vista ambiental, por uma área florestal de grande densidade, rica em biodiversidade de fauna e de flora, definida como uma das últimas florestas primárias a nível mundial e considerada zona fundamental na luta pela independência.

Figura 3: Identificação geográfica da região de Tombali.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Administrativamente, a região subdivide-se em cinco setores e 34 secções (INE, 2015). Portanto, a região é constituída pelo setor de Bedanda, Catió, Caciné e Quebo e Komo, sendo privilegiado no estudo as secções de Bedanda, já que são os que estão diretamente relacionados com o Projeto de Compra Local pela ONG-Tinguena. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística (2009), a população estimada é total de 91.089 habitantes, sendo 78.122 no meio rural e 12.967 habitantes no meio urbano², o fato que demonstra a alta taxa de ocupação da população ainda na zona rural. Conforme a Tabela 4, o setor com maior população rural é Bedanda, provavelmente é uma das regiões essencialmente agrícola, por outro lado, apresenta na sua generalidade problemas de segurança alimentar. A densidade populacional é estimada em 25,41 hab./km² (INE, 2015).

² Lei n° 04/97 de 2 de Dezembro, publicada no Suplemento ao Boletim Oficial n° 48.

A agricultura na região Tombali é uma das principais bases da economia da região desde 1974 até hoje, evoluindo das extensas monoculturas para a diversificação da produção. A agricultura é uma atividade que parte do setor primário onde a terra é cultivada e colhida para subsistência ou comércio. Segundo dados do INE (2009), 57% da população ativa encontra-se no setor terciário (prestação de serviços e comércio) e 39% no setor primário agricultura, pecuária, pesca etc. De acordo com Direção Regional de Agricultura - DRA (2017), as principais atividades na região são a horticultura de água salgada, mas o mais relevantes a orizicultura (Pam-Pam) e os cultivos amendoim (mancara), feijão e milho.

Figura 4: Área em hectares ocupada pelos principais cultivos na região de Tombali.

Setor/culturas	Catió	Quebo	Bedenda	Cacine	Total	PERCENTAGEM (%)			
						Catió	Quebo	Bedanda	Cacine
Arroz Pam-Pam	389	833	439	3100	4761	8,1	17,4	9,2	65,1
Arroz Água doce	690	ND	ND	24	714	96,6	ND	ND	3,3
Arroz Água salgada	550	ND	899	880	2329	23,6	ND	18,6	37,7
Milho bacil	680	ND	ND	ND	680	100	ND	ND	ND
Milho cavalo	115	ND	340	ND	455	25,2	ND	74,7	ND
Milho preto	ND	700	ND	ND	700	ND	100	ND	ND
Mancarra	112	312	ND	ND	424	26,4	73,5	ND	ND
Feijão	30	ND	ND	ND	30	100	ND	ND	ND

Fonte: Adaptado de DRA, 2017.

A região de Tombali foi escolhida pela grande presença da ONGs-Tiniguena³, o que credencia os agricultores acessarem programas do governo. Ademais, a região de Tombali possui números expressivos de população rural e predominância de agricultores familiares.

³ A Tiniguena é uma organização não governamental guineense, fundada em 1991 que fez parte de um movimento de emergência de organizações cívicas que apostaram em impulsionar uma nova dinâmica de uma participação efetiva das populações na construção do futuro da Guiné-Bissau, abrangendo transversalmente várias temáticas como a agricultura familiar camponesa, soberania e segurança alimentar, valorização socioeconômica dos produtos locais e da biodiversidade, educação ambiental para a cidadania, gestão de áreas protegidas, igualdade e equidade de gênero.

Outra razão, deve-se à importância dessa região no contexto da produção agrícola, sendo principal atividade é a orizicultura, mancará, feijão, mandioca e entre outros. Mas, é uma região que apresenta um nível de insegurança alimentar severa entre os agregados familiares acima da média nacional é de 15% (PAM, 2010).

Nessa região, uma característica importante e uma peculiaridade é o número de associações de comunitárias rurais, onde todas as comunidades rurais possuem uma associação de agricultura familiar constituída. Conforme averiguação da pesquisa de campo no setor de Bedanda da região de Tombali são cinco associações, como: a Associação comunitária de Medjo, a Associação comunitária de Iemberem, a Associação comunitária de Catchamba, a Associação de comunitária de Caboxanque e Associação comunitária de São Francisco.

Do total de 98 escolas são beneficiárias do programa, foram escolhidas cinco escolas e, como justificativa principal para sua escolha relaciona-se a presença de agricultores dessas associações comunitárias junto à Tiniguena, assim como compreender os principais entraves na execução do programa e para aquisição dos produtos da agricultura familiar da região.

Outro motivo deve-se a relato de experiência da ONG-Tiniguena com a implementação do programa nessa região, sobretudo, na área de agricultura familiar. Portanto, Tiniguena é uma ponte facilitadora para o acesso às associações de agricultores, assim como os diretores e gestores das escolas. Ademais, o trabalho de articulação das associações dos agricultores com a alimentação escolar, desenvolvido junto à Tiniguena em 2010, deu início na promoção e na implementação do Projeto de Compra locais; nesse sentido, o pesquisador encontrou-se com a motivação da ONG em auxiliar os agricultores para que pudessem vender seus produtos para a alimentação escolar.

4.3 Delineamento Metodológico: coleta de dados e métodos utilizados

A coleta de dados é uma fase da pesquisa que exige rigorosidade e atenção do pesquisador. Não obstante, “A coleta de dados é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.165). Para compreender o processo de implementação do PNCE em Guiné-Bissau e sua execução na região de Tombali, a coleta dos dados ocorreu três formas diferentes, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.

Para alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, primeiro, o procedimento metodológico utilizado consiste em uma pesquisa bibliográfica. Segundo Vergara (2000), esse tipo de pesquisa é elaborado com base em material já publicado, que inclui (livros, artigos científicos, dissertações, teses e anais de eventos científicos) com intuito de explicar ou analisar as contribuições científicas ou culturais de um determinado assunto.

Já a pesquisa documental é relevante em ciências sociais e humanas, porque a maior parte das fontes escritas é quase sempre a base de uma pesquisa. Segundo Godoy (1995), a análise documental pode ser utilizada como uma técnica complementar, validando e aprofundando por meio de entrevistas, questionários e observação. Nesta ótica, essa pesquisa preocupa-se com documentos institucionais (relatórios), mantidos em arquivos de Instituições não governamental e órgão públicos.

No que tange, à recolha documental (relatórios de atividades, acordos de parcerias) produzidos pelo governo, organismos internacionais e ONG que intervêm PNCE, esta foi difícil devido instabilidade política constante, muitas destas organizações tinham suspenso ajuda ao país. Tal fato, tornou praticamente impossível aceder os documentos dessas instituições, sobretudo aqueles que atuam diretamente com o programa, como o caso do Ministério da Agricultura e Ministério de Educação. Todavia, foi possível recolher documentos produzidos pelo PAM e TINIGUENA, agências que continuaram a trabalhar no terreno após o golpe de Estado no país devido ao fato de não estarem a desenvolver as atividades com os seus próprios recursos, mas sim com recursos obtidos junto dos parceiros doadores a nível internacional.

Para a coleta dos dados primários foi utilizada a entrevista de roteiro semiestruturado, segundo Triviños (1987), essa técnica de coleta possui um papel importante para compreender melhor os fenômenos sociais, pois por meio de diversos encontros de modo presencial entre o pesquisador e os atores entrevistados, é possível compreender a individualidade do ator e o ambiente onde ele vive. Não obstante, as entrevistas foram realizadas com o intuito de obter informação precisas com relação ao objetivo geral da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores sociais governamentais e não governamentais, vinculados a organizações da sociedade civil, todos envolvidos com o PNCE. Foram organizadas três categorias de atores para as entrevistas cujas questões de intercalação estão nos apêndices, sendo: cinco com atores governamentais como: o Diretor técnico da Direção Geral dos Assuntos e Cantina Escolar do Ministério da Educação, a Gestora responsável do programa alimentar no PAM, e Nutricionista do PAM, o coordenador de Tiniguena responsável pelo Projeto Compra Local e Assistente Sênior do Programa do Ministério da Educação. As entrevistas na região ocorreram entre fevereiro a março de 2022.

Foram realizadas 10 entrevistas na região de Tombali, sendo cinco com diretores como: o diretor da escola de Medjo, o diretor da Escola Evangélica/Iemberem, o diretor da escola Catchampa, o diretor da escola Caboxanque e o diretor da escola São Francisco, cinco com Representantes dos agricultores familiares. Foram realizadas 15 entrevistas, sendo 14 homens e uma mulher.

Para análise das informações dos entrevistados adotou-se codificação para que não ocorresse a identificação dos participantes da pesquisa. Utilizou-se o código de Gestor 1 a Gestor 5, com os diretores de escolas, se utilizou Diretor 1 a Diretor 5, quanto aos representantes dos agricultores, utilizou-se os códigos de Agricultor 1 a Agricultor 5.

Para obter dados de recursos gastos no programa ocorreu dificuldade enorme devido a situação política no país. Porém, na Guiné-Bissau os dados não são abertos aos públicos como no Brasil em que a Lei de acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, que define que no mínimo a obrigatório a informação a serem divulgadas.

Os questionários foram divididos por blocos de informações que respondessem à legislação atual, baseado no conhecimento e na execução e a interação entre os atores. As entrevistas tiveram duração média de 34 minutos, sendo aplicados roteiros de entrevistas diferenciados para atores. O Quadro 2 apresenta o delineamento metodológico da pesquisa.

Quadro 2: Delineamento metodológico.

Objetivo geral	Objetivos específicos	Abordagem	Desenho de pesquisa	Método e Coleta de dados	Análise e tratamento de dados
#Analisar a inserção da agricultura familiar na implementação do PNCE em Guiné-Bissau.	# Caracterizar a Guiné-Bissau, seus desafios políticos e sua agricultura familiar; # Analisar o desenho institucional do processo de implementação do PNCE, evidenciando que atores estão presentes e como eles se relacionam para colocar em prática o programa;	Qualitativa	Exploratória e descritiva: local de estudo é Guiné-Bissau, com foco na região de Tombali como estudo de caso.	Entrevistas semiestruturadas: Entrevistar os atores envolvidos no processo de implementação. Pesquisa documental: Analisar documentos ou	Análise de conteúdo: Analisar as transcrições das entrevistas realizadas e dos documentos e relatórios selecionados pela pesquisa documental.

	<p># Compreender os fatores que afetam a implementação do PNCE localmente;</p> <p># Analisar como da agricultura familiar e suas organizações se inserem na operacionalização local do PNCE.</p>			<p>relatórios referentes ao processo de implementação do PNCE produzidos pelo PAM, FAO e ONGs.</p>	
--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, a estratégia de pesquisa do presente estudo, que serviu de base para a elaboração e aplicação do roteiro de entrevista. Foram utilizadas pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, como forma de coleta de dados e, a análise de conteúdo, como forma de análise dos dados coletados.

4.4 Análise e tratamento dos dados

Dentro da estratégia de pesquisa utilizada para analisar os dados coletados, adotou-se a técnica de análise de conteúdo, Segundo Laville e Dionne (1999), a análise de conteúdo faz parte da categoria de estratégia que adota o procedimento de codificar um determinado material empírico, com o objetivo de categorizar ou desenvolver uma teoria. A análise de conteúdo trata-se de um conjunto de técnicas de análise de comunicação cujo o objetivo extrair conteúdos por trás das mensagens analisadas (BARDIN, 2011). Sendo assim, espera-se com esta técnica compreender os aspectos discursivos apresentados nos questionários aplicados aos participantes da pesquisa e, nos documentos e fontes bibliográficas analisadas.

Para análise e tratamento dos dados coletados em campo é realizada por meio de três etapas básicas definida por Bardin (2011) para análise de conteúdo, que são: 1) a *pré-análise* dos dados compreende em organizar material a ser analisado e sistematizar ideias iniciais; 2) a *exploração material* engloba a construção das operações de codificação e separação dos dados obtidos em categorias de análise; e, 3) a *tratamento dos resultados* engloba a inferência e interpretação (BARDIN, 2011). Para este trabalho, a *pré-análise* baseia-se na transcrição das entrevistas, leitura prévia, agrupando os pontos em comum e conciliando-as com as questões que orientam o trabalho. Enquanto na *exploração material* busca relacionar o conteúdo coletado com as

categorias de análise apresentadas. E, por fim, o tratamento consiste em analisar resultados dos dados e relacionando-as com o conteúdo teórico debatido.

Em relação a categorização dentro da análise de conteúdo, segundo Laville e Dione (1999, p. 216), “dado que a finalidade é evidentemente agrupar esses elementos em função de sua significação, cumpre que esses sejam portadores de sentido em relação ao material analisado e às intenções da pesquisa”. Vale salientar, que as subcategorias de análise simbolizam pontos relevante identificados e analisados dentro das categorias, com intuito de efetivar as análises propostas.

No entanto, com base dos objetivos apresentados para essa pesquisa, e da literatura sobre o programa, e sua implementação e no Decreto-Lei nº 1/2019, foram definidas quatro categorias de análise que são: Alimentação escolar; Educação alimentar e nutricional; Aquisição da agricultura familiar e Participação da comunidade. Conforme evidenciado no Quadro 4, de forma sistematizada a composição das categorias trabalhadas em campo.

Quadro 3: Categorias de Análise.

Categoria	Descrição
Alimentação Escolar	Compreender como ocorre operação do programa depois da criação da legislação e atores envolvidos.
Educação Alimentar e Nutricional	Compreender como ocorre a educação alimentar e nutricional e sua importância dentro da gestão do Programa.
Aquisição da Agricultura familiar	Compreender o processo de aquisição de gêneros alimentícios produzido localmente, assim como as dificuldades encontradas.
Participação da Comunidade	Compreender a participação da comunidade na execução do programa, e como instrumento para participação da comunidade controle social.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

As categorias analisadas foram retidas a partir das diretrizes do Decreto-Lei nº1/2019, nos quais apresentam os pontos importantes que devem ser prioridade para a implementação do programa. Neste sentido, a pesquisa procura compreender o papel da legislação na implementação do programa, assim como procura entender as iniciativas locais e os mecanismos utilizados para implementar o que a lei determina.

Quanto aos aspectos éticos, a presente dissertação aprovada junto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CEP/UFV) com o parecer número 5.236.166.

Antes de coletas dos dados os entrevistados foram explicados sobre o objetivo da pesquisa e sobre a possibilidade de desistência de participação a qualquer momento, do sigilo das informações e da utilização destas apenas para finalidade desse estudo. Também foram seguidos os princípios e pressuposto éticos, para evitar qualquer possível riscos e/ou constrangimento ao participante. Para análise das entrevistas, os participantes foram nomeados através de códigos, com a sigla (Ator governamental, Diretor da escolar, representados agricultores familiares) para que não ocorra a identificação dos entrevistados, conforme a Resolução CNS nº466/2012. A numeração que segue a sigla (exemplo: GESTOR 1- GESTOR 2; DIRETOR 1 – DIRETOR 5; AGRICULTOR 1-AGRICULTOR 5). A confirmação de participação na pesquisa foi mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) pelo entrevistado.

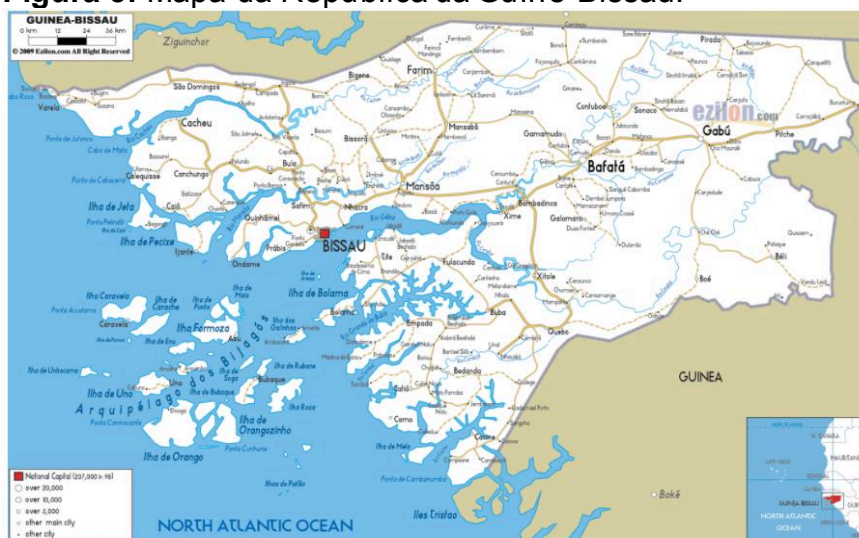
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Dentre os tópicos desta dissertação, este foi concebido como uma apresentação dos resultados obtidos a partir da pesquisa de campo, relacionado os resultados com a legislação sobre o programa e com aporte teórico sobre implementação de políticas públicas, abordagem relacional e segurança alimentar e nutricional. As contribuições pretendidas consistem em descrever e compreender os processos da implementação do PNCE e de como esses processos podem contribuir no desenvolvimento da política nacional.

5.1 Caracterização da Guiné-Bissau, seus desafios políticos e sua agricultura familiar

A Guiné-Bissau, oficialmente República da Guiné-Bissau, é um país da costa ocidental de África. Faz fronteira a norte com o Senegal, a Sul e Oeste com o Oceano Atlântico, conforme a figura 4. Foi uma colônia de Portugal desde o século XV, teve sua independência declarada em 24 de setembro de 1973 e reconhecida pelo colonizador em 10 de setembro de 1974. Assim, Guiné-Bissau foi a primeira colônia portuguesa no continente africano a ter a independência reconhecida por Portugal. O país tem uma dimensão territorial de 36.125 km², sendo constituído por uma parte continental e a outra insular, que engloba o arquipélago dos Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas e ilhéus, dos quais apenas 17 são ocupadas, de acordo com Instituto Nacional de Estatísticas – INE (2015). A figura 4, apresenta mapa da República da Guiné-Bissau.

Figura 5: Mapa da República da Guiné-Bissau.

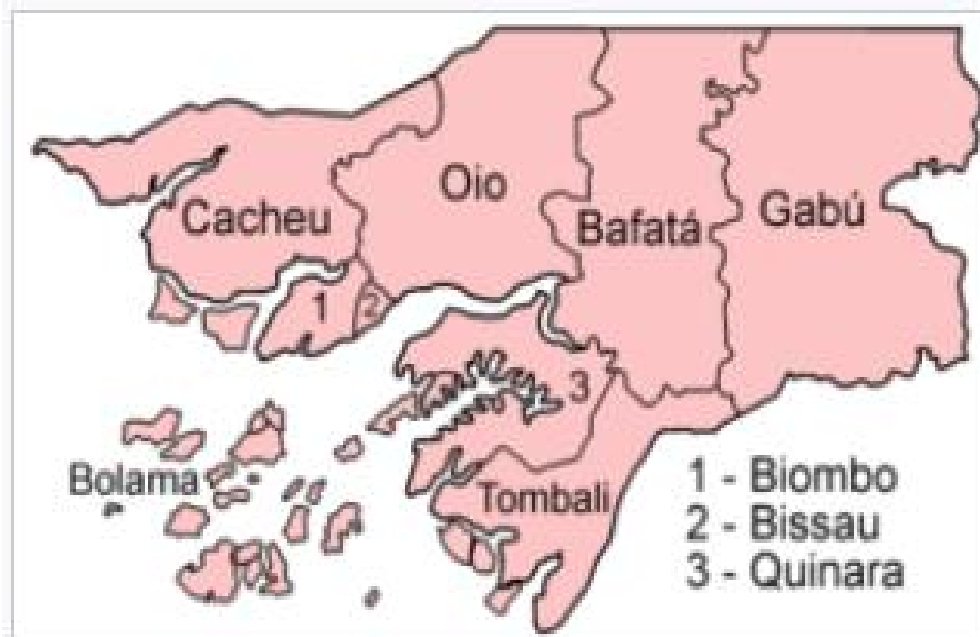


Fonte: cervo Instituto Nacional de Estatísticas - INE, 2015.

Segundo os dados de Banco Mundial (2022), a Guiné Bissau possui uma população total de 1.967 milhões de habitantes, dos quais 55,8% se encontra nas zonas rurais e 44,2% na zona urbana e no total da população por sexo, 51% da população é formada de mulheres e 48,9% de homens. Relativamente à estrutura etária da população, esta mostra diferenças acentuadas entre os grupos etários, configura-se com população de 64 anos ou mais, representam 2,9%, a população com idade de trabalhar entre de 15 a 64 anos representam 55,2%, e os jovens de 0 a 14 anos, representam 41,9% (BANCO MUNDIAL, 2022). Sendo assim, podemos compreender que a Guiné-Bissau é um país ainda hegemonicamente jovem.

A figura 5, apresentada a seguir, a divisão da estrutura administrativa da Guiné-Bissau é composta por oito regiões, um setor autônomo e 37 setores, com várias secções administrativas. Compreendem-se as oito regiões administrativas as seguintes: Bafatá, Biombo, Bolama, Cacheu, Gabú, Oio e Quínara e Tombali.

Figura 6: Divisão administrativa da Guiné-Bissau.



Fonte: INE, 2015.

Em 1991, a Guiné-Bissau iniciou-se o processo de democratização e veio concretizar em 1994, com um sistema político democrático semipresencial, onde o presidente é o chefe do Estado, e o primeiro ministro é o chefe do governo, tendo o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo verde (PAIGC) saído como vencedor da primeira eleição realizado democraticamente, continuou à frente da direção do país (SEMEDO, 2009; MONTEIRO; TÉ, 2020). Segundo PINHEL (2018):

A Constituição da Guiné Bissau estabelece um regime político semipresidencialista em que o Presidente da República e os 102 deputados da Assembleia Nacional Popular são eleitos por sufrágio direto universal para um mandato de cinco e quatro anos, respectivamente. O Governo deve ser empossado pela Assembleia Nacional Popular, podendo ser destituído por votação favorável de uma moção de censura, detendo o Presidente, poderes para dissolver a Assembleia em casos constitucionalmente previstos, mas a Assembleia

ela própria pode ser dissolvida pelo Presidente da República (PINHEL, 2018, p.55).

Relativamente ao aparelho de Estado e suas instituições democráticas, o poder é exercido pelo governo central e com governo regional, mesmo que poder judiciário possua certa independência por garantia constitucional, sendo o legislativo com maior representação da população tem menor força de pressão e incidência na Agenda Política Local e regional (RUA, 2009). Neste sentido, o processo democrático iniciado em 1994 passou por várias crises, e ainda que o Presidente da República seja eleito para mandato de cinco anos com 50 por cento dos votos mais um, a maioria não terminou seu mandato devido conflito político (SANTY, 2021).

Desta forma, o processo de transição é assinalado por uma profunda fragilidade política em relação os países vizinhos, foi preciso uma longa e feroz guerrilha para Guiné-Bissau, onde durou 11 anos para alcançar a sua independência em 1974, com poucas estruturas locais fortalecidas para efetivar seus governos (SEMEDO, 2009; SANTY,2021). Desde da sua independência a Guiné-Bissau vive um clima contínuo de polarização política que tem sido marcado pelos frequentes derrubes de governo e golpes de Estado, o que levou a diminuição do nível da confiança no país tanto interno e externo em vários momentos e durante os anos (SANTY, 2021). Segundo relatório do Banco Mundial (2009):

João Bernardo Vieira, que tomou o poder em 1980, governou o país durante quase 20 anos, até ser afastado pelo conflito interno de 1998-99. Novos conflitos irromperem em 2003, com o afastamento do Presidente Kumba Yalá. Deste então, realizaram-se três atos eleitorais – duas eleições legislativas em 2004 e 2008 e uma eleição presidencial em 2005, que levou Vieira de novo à presidência. Todas as eleições foram consideradas livres e justas, e a Assembleia Nacional é uma câmara legislativa dinâmica embora altamente polarizada. Mesmo com a realização de eleições geralmente bem-sucedidas, a instabilidade tem continuado. Desde 2000 foram nomeados oito Primeiros-ministros para oito governos diferentes – uma média de vigência de apenas cerca de um ano (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 1).

Para Deliberali et al (2020), a Guiné-Bissau tem uma história de instabilidade política e institucional há muitos anos. É um dos países mais propensos a golpes de estado e politicamente mais instáveis do mundo. Desde a independência, foram registados quatro golpes de estado bem-sucedidos, com outras 16 tentativas de golpes, conspirados ou alegados. Foram feitos alguns progressos com o anterior presidente, José Mário Vaz, foi o primeiro a completar um mandato completo desde a independência (IÉ; LANGA, 2019). As eleições presidenciais de

2019 foram seguidas por uma crise política que terminou em abril de 2020 com o reconhecimento pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) de Umaro Sissoko Embaló como Presidente da República. Com a posse do novo governo em março de 2020, o país teve estabilidade política apesar das tensões internas e das alegações de interferências políticas no poder judicial.

A razão desse constante conflito é a falta de continuidade de boa administração pública, nas suas várias instâncias, um panorama sociopolítico complexo de uma estrutura de governo instável. Por conseguinte, vale salientar que a liberdade política favoreceu, dentre outras, como a organização da sociedade civil, a expansão da liberdade de imprensa, o surgimento de Organizações não Governamentais, associações e sindicatos que contribuem de forma notória para a constituição de uma opinião pública nacional (SUCUMA, 2012).

A Guiné-Bissau está há muitos anos presa em um ciclo de vicioso de fragilidade, captura de elite e má governança. Desde a sua independência, o país está enredado em profunda instabilidade política e institucional, marcada por repetidos golpes e frequentes mudanças de governo (IÉ; LANGA, 2019). A fragilidade política é o principal fator por trás da instabilidade e estagnação econômica há décadas. A governança fraca e as instituições frágeis, por sua vez, permitiram a interferência política em favor de interesses estabelecidos. Esse fator descontinuo do governo coloca em risco todos os avanços obtidos e deriva negativamente na educação, saúde e economia e afetando ainda mais as condições populacionais de pobreza (CAETANO et al, 2020; SANTY, 2021).

Conforme consta no relatório do World Bank (2021), 1,9 milhões de pessoas com uma taxa média de crescimento anual da população de 2% nos últimos anos e um PIB estimado em 1,4 mil milhões de dólares, a Guiné-Bissau mantém os vários indicadores socioeconômicos mais baixos do mundo: 175º de 189 países participantes, com 0,480 segundo o último ranking do Índice de Desenvolvimento Humanos (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A expectativa média de vida é de apenas 61,4 anos, o PIB per capita inferior a USD 1,90 dólares por dia (WORLD BANK, 2022). Um terço da população vive em extrema pobreza, ainda quase um terço das crianças menos de cinco anos sofre de desnutrição e quase 9% das crianças morrem antes dos cinco anos (WORLD BANK, 2022). Conforme o relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2011), os fatores que contribuem para o baixo de IDH da Guiné-Bissau estão relacionados à pobreza generalizada, com baixo rendimento monetário resultante das dificuldades do acesso e da qualidade dos serviços de saúde.

Não obstante, a economia guineense continua muito pouco diversificada e extremamente vulnerável a choques exógenos, devido a fragilidades estruturais exacerbadas por tensões sociopolíticas que persistem desde 1998 (SANTY, 2016). O longo período de instabilidade sociopolítica levou a uma desaceleração dos investimentos e suspensões da cooperação econômica com os principais parceiros de desenvolvimento. Os efeitos desses diversos problemas pesaram na eficiência da administração pública guineense.

A economia guineense assenta basicamente no setor agrícola. De acordo com World Bank (2022), a agricultura representa 56% da economia da Guiné-Bissau. Além de responsabilizar-se pela geração da maior parte do PIB do país, a agricultura é, também, o principal indutor de mão-de-obra, ocupando cerca de 80% da população economicamente ativa. O setor agrícola inclui culturas de subsistência como o arroz, milho, feijão, batatas, inhame, cana-de-açúcar e frutos tropicais. A cultura da castanha de caju tem uma importância tem uma relevância fulcral na economia do País, onde corresponde a cerca de 1/3 do PIB, e a mais de 85% da receita das exportações (WORLD BANK, 2022).

A Guiné-Bissau é um dos principais produtores a nível mundial de castanha de caju com impacto determinante sobre o crescimento econômico. A taxa de pobreza continua muito alta no País, atingindo mais de 85%, com concentração nas zonas rurais. A população dedica em média 65% de seus gastos com alimentação, o que é indicativo de grande vulnerabilidade (CAETANO et al, 2020).

Segundo relatório do World Bank Group (2015), a Guiné-Bissau tem um potencial agrícola significativo⁴ e é basicamente da responsabilidade dos pequenos produtores nas aldeias tabancas, estimados em cerca de 90 mil agricultores, compõem a maior da produção rural e produzem 90% da produção. O desenvolvimento de uma Associação Nacional de Agricultores (ANAG) permitiu apoiar os agricultores mais dinâmicos na modernização e na diversificação dos setores de exportação e de comercialização no mercado interno. Ora, o setor agrícola vem enfrentando múltiplos constrangimentos como: a falência das estruturas de apoio técnico, a falta

⁴ A Guiné-Bissau tem um potencial agrícola significativo com 1,4 milhões de hectares de terra para vocação agrícola, ou seja, pouco mais de 30% da área total do país, incluindo 200.000 ha de várzea, 100.000 ha de mangue e 1,1 milhão de ha de planalto. No entanto, as terras férteis e bem regadas e o clima tropical favorecem uma grande variedade de culturas alimentares como arroz, milho, milho, batata-doce, sorgo, mandioca e amendoim, bem como culturas de rendimento, como algodão e frutas. O arroz tem uma posição estratégica importante na agricultura e na economia nacional, representando 62% da produção cerealífera nacional, 75% consumo de cereais e 25% em média do déficit comercial. A evolução dos sistemas produção para o cultivo mais lucrativo do caju e o desinteresse demonstrado pelos cereais acentuou o déficit de cereais.

de divulgação agrícola da investigação agrônômica, a raridade de organizações profissionais de produtores e da sociedade civil e as perdas após a colheita (FAO, 2019).

As informações sobre a produção referenciadas na Tabela 5, apresentam a evolução da superfície cultivada com os principais produtos agrícolas, observando que no ano de 2016 teve um aumento de cereais acerca de 39,588 toneladas, castanha de Caju também possui um crescimento de 206 a 895 toneladas de produtos em 2016 e assim como amendoim um crescimento de 94, 700 toneladas. Esses produtos são base de alimentação na Guiné-Bissau.

Tabela 4: Produção de diferentes culturas em toneladas.

Produto Agrícola	2013	2014	2015	2016
Arroz	209.717	132.935	170.269	186.329
Milho Bacil	7.321	4.000	5.608	5.938
Milho Cavalo	26.871	13.721	16.245	16.921
Milho Preto	18.058	10.524	14.064	14.302
Fundo	722	488	423	427
Cereais secos SAB	2.000	1.500	2.000	2.000
Total cereais	54.972	30.233	38.340	39,588
Inhame	2.369	2.550	2.774	2.972
Batata-doce	37.355	16.454	26.595	28.243
Mandioca	52.571	53.254	54.705	56.214
Feijão	3.288	602	775	861
Amendoim	45.760	60.036	83.443	94.700
Castanha de Caju	176.076	192.576	191.520	206.895
Coco	47.359	47.772	48.081	48.391
Coconote	80.000	80.000	80.000	80.000
Cana-de-açúcar	6.875	7.063	7.250	7.469
Grão de Algodão	4.444	4.030	3.909	3.746
Amendoim	176.076	192.576	191.520	206.895
Bananas	9.914	10.942	11.744	12.534
Citros e limões	4.972	5.025	5.216	5.400
Mangas	7.396	7.832	8.206	8.562
Laranjas	8.609	9.091	9.609	10.065
Papaia	3.388	3.613	3.844	4.050

Fonte: INE, 2017.

O sistema agrícola se enquadra em pequenos produtores de aldeias (tabancas) estimados em cerca de 130.000 agricultores constituem o grosso da população rural e realizam 90% da produção e os produtores modernos denominados "ponteiros" (2.200 concessões, das quais 1.200 realmente instalados), geralmente agricultores modernos com grandes concessões de terras (tamanho médio de 136 hectares, variando de 20 a 2.500 hectares) fornecido pelo Estado, cobrindo 27% da terra arável (ou 9% da área total do país) e ocupando as melhores terras agrícolas do país. Por falta de financiamento como de crédito, estão todos em estado latente (FAO, 2019).

Relatório do FAO (2019), a maior parte da população guineense vive na zona rural e depende da agricultura, no que lhe concerne, é condicionada por fatores climáticos, falta de tecnologia para a produção e faltam insumos acabam aumentar a pobreza e a vulnerabilidade alimentar da população rural. Na Guiné-Bissau, a questão da desnutrição tornou-se uma preocupação e a insegurança alimentar aumentou como consequência do golpe de 2012. Com altos níveis de pobreza como é verificado resultam nas mazelas como no caso da desnutrição da maioria da população. O arroz⁵ é o principal alimento de muitas famílias guineense lutam para complementar a sua dieta com outros alimentos nutritivos (CABRAL, 2011).

Conforme os dados do Inquérito de Sistema da Segurança Alimentar e Nutricional - SiSSAN (2017), 29,1% das populações guineenses estavam em insegurança alimentar e a taxa variou muito entre as regiões e em alguns ultrapassam 40%. Mesmo no período de colheitas de cereais que estarem curso de Inquérito não influenciaram substancialmente as taxas de insegurança alimentar. Quanto a prevalência de desnutrição aguda era de 5,4% conforme inquérito SiSSAN (BISSAU, 2017).

Neste contexto, que o PAM, FAO, ONG-Tiniguena e entre outros parceiros têm implementado programas como: Cantina Escolar, Sistema da Segurança Alimentar e projeto de compra local e resiliência para fazer face ao combate à pobreza, fome e insegurança alimentar.

No próximo capítulo são discutidos os resultados obtidos a partir da pesquisa, relacionando os resultados com a legislação sobre o programa e com a auxílio teórico sobre políticas públicas, implementação de políticas públicas e alimentação escolar.

Vale salientar que não é objetivo deste trabalho instigar a replicação do programa nos modelos encontrados em Guiné-Bissau, sendo que a sua execução no país ocorre segundo as demandas de um grande problema de fome e insegurança alimentar nas zonas rurais, a partir de um trabalho conjunta realizado pelo PAM e Tiniguena. Nesse sentido, uma das contribuições pretendidas desta pesquisa é compreender e descrever o desenho do PNCE a partir do Decreto-Lei n°1/2019.

5.2 Desenho do Programa de Cantina Escolar e suas Diretrizes Normativas

Sabe-se que final da década de 90, foi marcado pelo início das ações governamentais voltadas a redução da taxa de abandono escolar, assim como combater a fome, a insegurança

⁵ Para Cabral(1954), o arroz é a cultura de maior interesse para o agricultor indígena e é explorada por todos os povos da Guiné.

alimentar e desnutrição das camadas mais vulneráveis da sociedade guineense, o PNCE com parceria entre o governo guineense e Organismos Internacionais, em especial, o PAM.

O PNCE é conhecido como um dos seus principais mecanismos de combate à fome, tendo em conta a sua capacidade de atingir objetivamente seus beneficiários, e reduzir de uma forma sustentável, os problemas da insegurança alimentar e da desnutrição e, em especial, o fraco ingresso ao ensino, o abandono escolar, o absentéismo e o insucesso escolar (GOMES, 2014). A partir de 2019, foi criado o Decreto-Lei nº1/2019, que regulamenta a gestão dos serviços de Cantina Escolar território do país, conforme art. 1 para os efeitos dessa lei.

Em 2019, o PNCE está regulamentado pelo Decreto Lei nº1/2019, sendo orientado por cinco princípios básicos, que são: 1) o respeito aos hábitos alimentares local; a 2) universalidade, se refere ao direito de atendimento a todos os alunos matriculados na rede pública do ensino básico, independentemente da condição social; 3) equidade, diz respeito ao tratamento igual para todos os alunos; 4) descentralização da gestão, trata-se de repasse de recursos do governo para entes responsáveis pela oferta de alimento aos alunos; 5) participação da comunidade no controle social, e realizar acompanhamento e controle da execução do programa ao promover boas práticas voltadas ao fortalecimento (BISSAU, 2019).

Dentre as diretrizes que orientam o programa, conforme estabelecido no art. 4 do Decreto Lei nº 1/2019, estão:

- a) O fornecimento da alimentação saudável e adequada, compreendendo o consumo de alimentos variados, seguros e respeitem a cultura, tradições e hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do aproveitamento escolar, conforme sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; b) A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo curricular de ensino e aprendizagem, que perpassam pela realização de aulas teóricas sobre as regras de uma boa alimentação e aulas práticas nas hortas e nas cantinas escolares; c) A universalização progressiva do atendimento aos alunos matriculados na rede pública do ensino básico da educação pré-escolar; d) A participação da comunidade escolar no acompanhamento das ações realizadas pelo Estado, para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; e) O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de géneros alimentícios

diversificados, produzidos localmente e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares; f) Garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social; g) Promover a criação e desenvolvimento das hortas escolares, com vista a impulsionar a apropriação da iniciativa pela comunidade estudantil e, conseqüentemente, garantir a sua sustentabilidade (BISSAU, 2019, p. 2).

Conforme o art. 5 do Decreto-Lei nº1/2019, o PNCE visa contribuir para o desenvolvimento, a aprendizagem, o desempenho escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BISSAU, 2019).

Assim, a partir do marco legal do ano 2019, mudanças importantes podem ser observadas no desenho do PNCE, do mesmo modo que o reconhecimento da alimentação escolar como forma de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, a ampliação da alimentação escolar aos todos os alunos do ensino básico e fundamental de redes públicas, a inclusão da educação alimentar e nutricional no currículo escolar, a vinculação com a agricultura familiar e a participação da comunidade no controle social como base ao desenvolvimento sustentável (BISSAU, 2019).

De acordo com art. 6 do Decreto Lei nº1/2019, o PNCE é gerido pelo departamento da Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantinas Escolar - DGASCE do Ministério da Educação, mas atividades das suas funções é auxiliada por uma comissão multissetorial a instituir por um despacho do membro do governo responsável pela área da educação, dentre eles:

- 1) Diretor-(a) geral responsável pela gestão de cantinas escolares, que a preside;
- 2) Um representante do departamento do Governo responsável pela área da educação;
- 3) Um representante do departamento do Governo responsável pela área da saúde;
- 4) Um representante do departamento do Governo responsável pela área das finanças;
- 5) Um representante do departamento do Governo responsável pela área da agricultura;
- 6) Um representante do

departamento do Governo responsável pela área dos recursos naturais; **7)** Um representante do departamento do Governo responsável pela área da família; **8)** Um representante do departamento do Governo responsável pela área da administração do território; **9)** Um representante da Associação de Pais e Encarregados de Educação; **10)** Um representante da Rede de Segurança Alimentar e Nutricional (BISSAU, 2019, p. 3).

Relativamente aos gestores responsáveis do programa, no nível *centralizada*, fica a DGASCE responsável regulamentar, coordenar, cooperar tecnicamente, distribuir alimentos, fiscalizar e monitorar execução do PNCE⁶; já no nível *descentralizada* - os diretores regionais e de escolas ficam responsáveis, de modo geral, pela execução e controle dos recursos são transferidos diretamente às escolas, e por outro lado, são responsáveis pela compra dos gêneros alimentícios⁷, elaborar os cardápios, supervisionar e avaliar alimentação escolar, armazenar produtos a serem utilizados na cantina escolar (BISSAU, 2019).

Segundo o art. 12 do Decreto-Lei nº1/2019, a compra de gêneros alimentícios, no âmbito do PNCE, deverá obedecer ao planejamento realizado pelo departamento responsável pela gestão de cantinas escolares, observando as diretrizes deste presente diploma e deverá ser realizada, sempre que é possível, privilegiando mais alimentos. Conforme o art.12 do Decreto-Lei nº172019, destaca-se a vinculação de 30% dos recursos transferidos pelo Governo para compra de gêneros proveniente da agricultura familiar, cujo objetivo consiste em promover meios para o desenvolvimento social e econômico dessa população (BISSAU, 2019).

Evidencia-se ainda, que a aquisição do produto da agricultura familiar poderá ser dispensada o procedimento licitatório, conforme o art. 12 do Decreto-Lei nº1/2019, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e a qualidade dos alimentos enquadrados no nível de exigências para uma alimentação saudável” (BISSAU, 2019, p. 4).

No que refere à prestação de contas da execução do PNCE, de acordo com o art. 9 do Decreto-Lei nº1/2019, consiste na comprovação do atingimento do objetivo do Programa, que

⁶ Embora, torna-se relevante frisar, que atualmente o PAM é responsável pelo gerenciamento do programa, realiza repasse recursos para a compra dos gêneros alimentícios, elabora os cardápios, armazenar, distribuir os alimentos e fiscalizador da gestão das compras

⁷ ONGs Tiniguena, quando o recurso repassado pelo PAM, fica responsável pela compra dos alimentos, ou seja, compra dos produtos de agricultores local para abastecer nas escolas.

devem ser apresentados na prestação anual, o relatório e contas ao órgão competente para a gestão de cantinas escolares ou Tribunal de Contas, quanto ao respeito e cumprimento da legislação do programa e de uma boa gestão que controle de forma eficiente e transparente dos recursos recebidos de cada exercício (BISSAU, 2019).

Verifica-se que a criação de mercado institucional com o PNCE, teria como benefício a oferta de alimentos saudáveis e façam parte da cultura alimentar local dos alunos, além de promover o desenvolvimento local sustentável e incentivar os produtores rurais a se manterem no campo. Neste seguimento, pretende-se discutir na próxima seção, a forma de operar localmente o programa, considerando normais instituída no decreto. Quadro 4, descreve resumidamente dos aspectos importantes da gestão do PNCE.

Quadro 4: Aspectos da gestão do PNCE.

Gestão	PNCE
Entidade responsável	Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantinas escolares (DGASCE) – Ministério da Educação.
Arcabouço Legal	Decreto-Lei nº1/2019
Objetivos	Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional..
Público alvo	Alunos do ensino básico e fundamental de escolas de rede pública,
Tipo de gestão	Centralizada
Recurso Financeiro	A DGASCE repassará os recursos para diretores regionais.
Elaboração de cardápio	Inexistente
Educação Alimentar e Nutricional	Introduzir o tema alimentação e nutrição no currículo escolar.
Fiscalizar e monitorar	Diretor regional de Cantinas Escolares em parceria com a DGASCE deverá realizar auditoria anualmente.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Observando ainda, o quadro 4, evidência que a Guiné-Bissau possui poucas políticas públicas relacionadas à fome, a segurança alimentar e nutrição, e tão pouco referentes à alimentação escolar, indicando a necessidade de ações que levam o desenho dessa política, que sustentará várias estratégias do programa, incluindo a agricultura familiar. Sendo assim, há um longo caminho a trilhar pelo PNCE ainda se encontra em fase piloto.

Nota-se que a criação da legislação de regulamentação dos serviços cantina escolar com inserção da agricultura familiar, tem como benefício a oferecer alimentos frescos e que façam parte da cultura local dos estudantes, além de promover o desenvolvimento local sustentável e impulsionar os produtores se manterem no campo. Contudo, pretende-se na próxima seção, a dinâmica da operacionalização do PNCE.

5.3 Alimentação Escolar

A implementação é um processo de execução da política pública a partir de um conjunto de dispositivos legais. É a partir nessa etapa que os planejamentos e intenções são executadas por instituições públicas ou privadas com a finalidade de atingir os objetivos desenhado na fase de formulação, como aponta Lotta (2019). Nesse sentido, vale salientar que a implementação busca sempre dar espaço existe entre as ações do governo e impacto de política pública.

No que tange a realidade do programa já apresentada, podemos perceber que aos poucos foi se mudando e o PNCE passou a atentar os hábitos locais e o mercado formal como possibilidade viável para o desenvolvimento econômico local e fornecimento de gêneros alimentícios para a cantina escolar. Mesmo com as alterações ocorridas desde implementação, o PNCE continua mantendo seu principal objetivo a alimentação escolar e a insegurança alimentar e nutricional dos alunos de ensino básico (GOMES, 2014).

A operacionalização do programa ocorre da seguinte forma: o Programa Alimentar Mundial (PAM) gerencia o programa e fornece os recursos, a partir dados de escolas do ano anterior, para ONGs Tiniguena e diretores regionais, que administram o recurso, comprando os gêneros alimentícios necessários para a alimentação dos alunos da sua localidade. O repasse do recurso está condicionado à aprovação da prestação de contas e relatórios realizado pelo PAM. A Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantina Escolar (DGASCE), instituído pelo Decreto-Lei nº1/2019 de 21 de maio de 2019, é responsável por gerenciar os recursos advindo do PNCE, fiscalizar e monitorar a aplicação dos recursos, analisar a prestação de contas e produzir relatório conclusivo sobre a execução programa, sempre vislumbrando ao melhor atendimento aos alunos quanto à refeição escolar.

No que tange a operacionalização da aquisição de alimento produzidos pela agricultura familiar local é importante salientar que existem diversos atores atuando diretamente no Programa, tais como: as associações dos pais, as associações de agricultores, as escolas que são

executoras, DGASCE, PAM e a ONGs-Tiniguena são entidades articuladoras que fazem ponte de agricultores na participação do Programa.

As aquisições de gêneros alimentícios para o Programa não são feitas mediante licitação ou concurso público, conforme conjunto de regras prévias já instituídas no Decreto-Lei nº1/2019, a compra alimentação da agricultura familiar deve obedecer a normais ou por meio de uma ementa estabelecida na circular (BISSAU, 2019). Ou seja, a aquisições de produtos ocorre diretamente com agricultores. Com base no estudo de campo, torna-se relevante, destacar que o processo de aquisição dos produtos não tem sido fácil por falta de recursos, revelando incapacidade de instituições de cumprir com os prazos de entrega dos produtos nas escolas, o que tem provado alguns constrangimentos no funcionamento da cantina.

A legislação traz que, no mínimo, 30% dos recursos repassados devem ser investidos em alimentos provenientes da agricultura familiar por meio de dispensa do procedimento licitatoria, observando o Decreto-Lei nº1/2019 (BISSAU, 2019). A legislação aponta ainda, as condições de onde é dispensada a compra dos produtos da agricultura familiar quando se observarem: a inviabilidade de obtenção de documentos fiscais; a impossibilidade de fornecimento frequente dos gêneros alimentícios; e, condições higiênico-sanitárias inadequada. Essas condições apontadas na lei são fundamentais pelo fato de serem as justificativas possível para a não compra dos produtos alimentar da agricultura familiar.

Quando questionado sobre 30% dos recursos que devem ser repassados para a compra dos produtos da agricultura familiar, segundo o Gestor 1 “o governo guineense não cumpre as suas obrigações como previsto na lei, ou seja, não existem recursos financeiros do orçamento do Estado destinada para operacionalização do PNCE”.

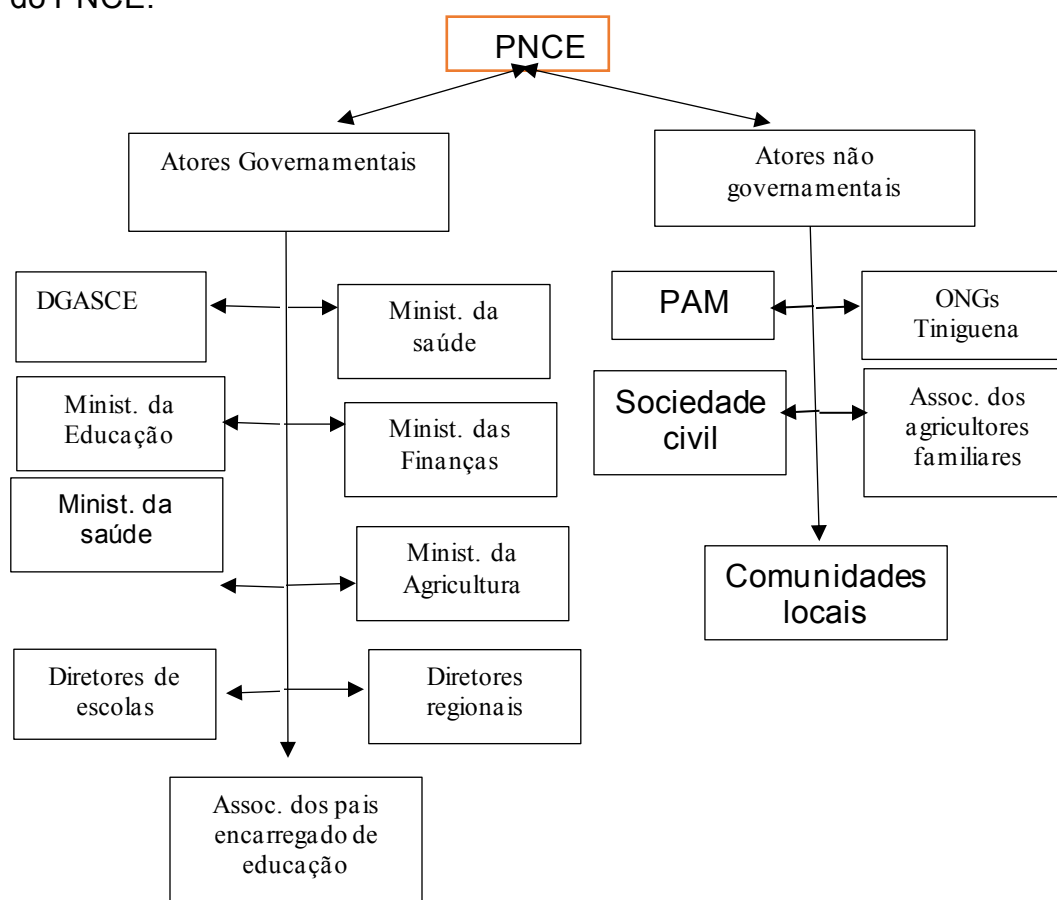
O fato que demonstra ao longo dos anos a operacionalização do programa e os recursos investidos na aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar são provenientes do PAM. Importa, portanto, salientar que o Estado necessita realizar o trabalho considerando o orçamento disponível e o público a ser atendido, ou melhor, é preciso disponibilizar recursos à compra de merenda escolar. A agricultura familiar ganha discursos em nível mundial, quando expressão de movimentos sociais, de instituições governamentais, bem como de pesquisadores e estudiosos mostrar a relevância da agricultura familiar no processo produtivo de alimentos e na geração de renda (FREITAS, 2017; FERREIRA; SIMÕES, 2018; GRISA; ELIAS; THIES, 2020). Não obstante, as organizações internacionais tem papel importante no apoio às iniciativas de alimentação escolar através dos produtos agrícola local e na resposta aos desafios de insegurança alimentar, trabalhando em estreita colaboração com o país.

A partir das mudanças intencionais aportadas no PNCE, nota-se a grande intenção de agências multilaterais em fortalecer o segmento da agricultura familiar e de considerar os alimentos provenientes desse segmento como essenciais ao cardápio a merenda escolar os hábitos alimentares locais de todas as regiões. O PNCE continua mantendo, seu propósito de política de segurança alimentar, mas também abre área de atuação caracterizada pela promoção e fortificação da agricultura familiar no combate a insegurança alimentar (FERREIRA, SIMÕES, 2018). Nesse contexto, o PNCE passa a garantir mercado formal para os agricultores familiares. Vale destacar, também, que o Decreto-Lei nº1/2019 universalizou o atendimento do programa para todos os alunos matriculados da rede de educação básica. Quando questionado sobre quantidades de alunos atendidos pelo programa, o Gestor 1 afirmou que “[...] os números de alunos assistidos diminuem bastante de 174,652 em 2020 para 150, 674 em 2021 por falta de financiamento”.

Com relação os atores envolvidos no processo de implementação e operacionalização do PNCE, incluindo a aquisição de alimentos da agricultura familiar, segundo Lotta (2010), pode-se dividi-los em dois níveis, sendo atores envolvidos em nível macro e os atores envolvidos em nível micro.

No nível macro constam o Ministério da Educação Nacional, o Ministério da Saúde, o Ministério Mulher, Família e Coesão Social, o Ministério da Agricultura, o Ministério dos Recursos Naturais, Ministério das Finanças, Associação dos pais encarregados de educação e Rede de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, são atores governamentais que concebem o programa e discutem na realidade normativa das políticas públicas âmbito nacional, como exemplo o desenho institucional do PNCE. Quanto no nível micro integram o PAM, a ONGs-Tiniguena, os Diretores de escolas, as associações dos agricultores, Associação comunitária local e, não obstante, são esses atores que atuam na operacionalização local. Dito de outro modo, as associações dos agricultores, a associação dos pais encarregados e comunidades locais são burocratas de nível de rua que se articulam para colocar em prática o programa. De modo geral, a Figura 6, apresenta como os dois níveis atuam em constante interação.

Figura 7: Atores governamentais e não governamentais envolvidos na implementação do PNCE.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

O Ministério de Educação faz a gestão das cantinas, assim como de outros recursos financeiros e gêneros alimentícios alocadas ao projeto pelos parceiros que apoiam o país na sua política de expansão da educação básica para todos. Para garantir a eficácia do programa de cantina escolar, a gestão do mesmo foi estruturada em oito regiões.

A gestão do programa é assegurada pelo PAM e DGASCE, tutelado pelo Ministério da Educação, que tem a função de zelar pela operacionalidade do programa, de forma a garantir o funcionamento da cantina escolar, conforme o calendário letivo, armazenista, condutores, e nas escolas – as cozinheiras⁸, que confeccionam alimentos para os alunos do pré-escolar e do ensino básico. No nível das escolas, o programa é assegurado pelo diretor, ou um professor(a) por ele designado que tem como incumbência apoiar na gestão e na operacionalização da cantina, por forma a permitir que a alimentação chegue a todos os alunos do ensino básico.

⁸ As cozinheiras das EB não estão inseridas na folha de pagamento do PNCE.

O fortalecimento da gestão do programa a nível central e descentralizado visa garantir, por um lado, a gestão transparente dos recursos destinados à alimentação escolar e por outro lado, ser um parceiro do governo na mobilização dos recursos necessários para garantir o funcionamento do PNCE em todas regiões do país.

Tendo em conta o desafio assumido pelo governo, em dar nova visibilidade ao programa de alimentação escolar, até então da responsabilidade do PAM, o governo, através do Decreto-Lei nº1/2019, criou um grupo de apoio interministerial, designado pelo governo com o intuito de estabelecer as grandes linhas de atuação do programa e supervisionar todos o processo de desengajamento do PAM até a transição completa e a criação e implementação, efetiva, do PNCE. Com o objetivo de garantir uma maior participação a nível da gestão do programa, foi criada a DGASCE, um órgão responsável pelo acompanhamento e de supervisão da gestão do PNCE, dinamizador de um conjunto de ações destinadas a sensibilizar os pais e os parceiros no engajamento do processo de implementação de um programa de um programa de alimentação escolar contínuo e sustentável.

Direção Geral dos Assuntos Sociais e de Cantina Escolar é quem faz a gestão do Programa em nível nacional e com a colaboração da comissão interministerial e o PAM, ficando sob sua responsabilidade a normatização, a coordenação, o acompanhamento, o monitoramento, fiscalização, dinamizando de um conjunto de ações destinadas a sensibilizar os pais e os parceiros no engajamento do processo de implementação de um programa de alimentação escolar e sustentável.

O PNCE possui uma coordenação centralizada nacional no PAM e sua execução é descentralizada através das Direções Regionais de Educação (DRE). Cada DRE responsabiliza-se pela execução do PNCE em respectivas redes de ensino. A partir da pesquisa de campo, percebeu-se que o PNCE não possui um *modus operandi* bem consolidado, sua execução passa por um processo complexo, por não envolver vários agentes de poder público e da sociedade civil.

A escola é o espaço de oferta de alimentação, constituindo-se em um ambiente relevante para a introdução da temática alimentar no currículo escolar, valorizando práticas saudáveis e criando uma condição favorável para um programa educacional de sucesso como o PNCE. Nesta perspectiva, a percepção da alimentação escolar está relacionada diretamente à organização da escola. No depoimento dos Diretores, quando questionados sobre a importância da cantina escolar, ilustrando a constatação ao afirmar que:

“A cantina escolar é um momento importante para as crianças da tabanca, porque os alunos aderem facilmente ao Programa pela própria carência alimentar, também podemos perceber que frequências de alunos aumentou bastante nos últimos anos” (DIRETOR 1).

“[...] acho programa muito importante, porque antes maiorias vem para escola sem tomar pequeno-almoço, percorrem muitos km² para chegar aqui na escola, mas agora o programa traz outra dinâmica, porque eles usufruem refeições e sentem motivados a estudar mais” (DIRETOR 3).

O PNCE é destinado aos alunos de toda a educação básica, matriculados em escolas públicas. No ano de 2022, na região de Tombali, o público beneficiário da alimentação escolar é composto por aproximadamente 15.697 em 62 escolas e planeamento de distribuição de géneros nas escolas entre setor (municípios) é feita através da ONGs-Tiniguena, conforme ilustra a Tabela 6. Pode-se compreender que géneros mais distribuídos é o arroz que corresponde em 107, 718 toneladas e tubérculos com 45,072 toneladas. Porém, as meninas, além de beneficiar das refeições nas escolas também recebem géneros alimentação e levam para casa como forma de incentivo de frequentarem à escola, porque as maiorias são reservadas para as tarefas domésticas e submetidas ao casamento forçado. A partir da pesquisa de campo, foi possível constatar que as escolas públicas localizadas em setor de Bedanda têm alunos em condições socioeconômicas de maior vulnerabilidade e para os quais a alimentação escolar exerce a função de principal fonte de alimentação. Nesse sentido, de acordo com Maluf (2009), a alimentação tem um papel importante para que a população em situação de vulnerabilidade tenha acesso aos alimentos adequados.

Tabela 5: Municípios com escolas beneficiárias do programa e géneros distribuídos.

Região	Setores	Escolas	Masc	Fem	Arroz	Tubérculos	Legumes	Óleo	Sal	Sardinha
Tombali	Quebo	7	940	872	26,520	18,943	5,683	7,577	1,137	7,577
	Catio	25	3490	3239	8,649	6,178	1,853	2,471	0,371	2,471
	Bedanda	11	1658	1437	11,699	8,357	2,260	3,343	0,501	3,343
	Cacine	10	1314	974	6,849	4,892	1,468	1,957	0,294	1,957
	Komo	9	777	996	54,000	6,702	4,787	1,436	0,683	0,287
TOTAL TOMBALI		62	8179	7518	107,718	45,072	16,051	16,784	2,985	15,635

Fonte: PAM, 2022.

Ao serem questionadas sobre as dificuldades da execução do programa, de forma unânime os Diretores das escolas afirmam que existem muitas dificuldades na operacionalização do PNCE e a principal delas é a infraestrutura, pois nos com armazém onde os gêneros alimentícios são aguardados em condições precária; além disso, as cantinas e as cozinhas têm na sua maioria estruturas precárias (sem fogão, pouca ventilação e iluminação), conforme indica a figura 7.

Figura 8: As cozinhas das escolas.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Uma vez a cozinha da escola deve ser um ambiente de trabalho saudável e adequado para a produção de merenda de qualidade higiênico-sanitária garantida, torna-se a necessidade de o Estado assumir sua responsabilidade de melhorar as condições de cozinha, para que as cozinheiras possam desenvolver suas atividades de forma mais eficiente e preparar alimentos ainda mais saudáveis e seguros. Contudo, pode-se perceber na figura 7, que não há exigências sanitárias locais no controle de qualidade de infraestrutura, melhorar a higienização nas cozinhas, bem como a forma de preparem as refeições.

5.4 Educação Alimentar e Nutricional

Buscou-se abordar a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), por ser uma temática importante para a alimentação escolar, e também por ser uma das exigências do Decreto-Lei nº1/2019, apontada em suas Diretrizes. A EAN tem sido alvo de discussões em diferentes

esferas de políticas públicas. As discussões com base na EAN “contribuem para uma reflexão sobre a necessidade de se buscar uma alimentação mais saudável, visto que tais ações possibilitam o conhecimento prático, por parte dos alunos acerca da temática” (ROSA PIASETZKI; BOFF, 2018, p. 331).

A importância de ações de EAN foi destacada em um dos pontos das suas diretrizes, da legislação que regulamenta serviços de cantina escolar, que ressalta “inclusão da educação alimentar e nutricional no processo curricular de ensino e aprendizagem, que perpassam pela realização de aulas teóricas sobre as regras de uma boa alimentação e aulas práticas nas hortas e nas cantinas escolares” (BISSA, 2019). A educação alimentar e nutricional, assinalada pela legislação, é implementado em todas as regiões, em especial, a de Tombali desde 2019.

Discorrendo sobre o papel da EAN dentro de cantina escolar os Gestores expõem:

Em primeiro quando se fala de cantina, nós falamos exatamente dos benefícios com relação aos beneficiários, quando refiro beneficiários eu falo exatamente dos estudantes, sobretudo as crianças que o PAM assiste a nível de cantina escolar, nós sabemos de fato que tem grande impacto e termo de fornecimento portanto de alimento para essas crianças (GESTOR 1).

[...] a questão da melhoria de estado nutricional propriamente dessas crianças, como é obvio que na Guiné-Bissau uma situação de nutrição é muito elevada, sobretudo desnutrição crônicas. Entretanto, o problema de fome e outro aspecto que poderia, portanto, estar a prejudicar propriamente as crianças que frequentam as escolas não forem atendidas a tempadamente e exatamente, portanto, por esse programa de cantina escolar (GESTOR 4).

Já o atendimento da educação alimentar e nutricional não restringe só para os beneficiários da alimentação escolar. O objetivo desde a implementação da política alimentar era abranger todas as regiões, inclusive a região de Tombali, executando ações de caráter educativo, para que toda a população, sobretudo alunos passasse a ter acesso à informação sobre alimentação saudável, e que isso repercutissem nos hábitos e escolhas alimentares. Além do atendimento dos jovens e crianças no PNCE, a educação alimentar e nutricional ganhou importância sendo a principal área de atuação da gerência do PAM. Com relação a isso, o Gestor 4 relata:

[...] então o nosso objetivo não só limita aos beneficiários a nível das escolas, mas também fazemos com que as informações de boas práticas alimentar e nutricional se chega até as comunidades, tanto que você sabe que o PAM está evidenciar um projeto de compras locais em que nós apoiamos as mulheres a nível de comunidades, as mulheres produzem alimentos localmente, como se sabe são acessíveis economicamente e também questões propriamente de qualidade nutricional, portanto nós apoiamos essas mulheres produzirem e nós compramos seus produtos e doamos para cantina escola, então na base desse projeto, nós treinamos essas mulheres para conhecerem de fato aquilo que era prioridade né os alimentos nutritivos nesse

momento e não só para ter acesso ao mercado, mas também para fazer com que o consumo seja relevante, portanto a nível das famílias (GESTOR 4).

As ações do PAM relativamente à educação alimentar e nutricional em Guiné-Bissau tem por objetivo proporcionar o acesso da população à informação, com a finalidade de contribuir para a geração de hábitos alimentares saudáveis, estando relacionado à questão da dieta e saúde dos alunos atendido pelo PNCE, e que integra alimentos produzidos pelos agricultores familiares. Assim como foi ressaltado pelo entrevistado, que as operações de EAN não limitam somente às escolas, apesar de serem os principais beneficiários dessa educação.

O trabalho realizado pelo PAM no que diz respeito à capacitação dos atores ligado ao programa ocorre por meio de atendimento e de apoio à demandas apresentadas pelas escolas, como a sensibilização, divulgação e articulação com escolas, para que estas se envolvam com o tema da educação alimentar.

Evidencia-se, portanto, o papel importante desses atores, sobretudo, os professores que estão próximas dos alunos, são eles que lidam diretamente com os alunos, percebem os hábitos alimentares. O depoimento do Gestor 4 reforça essas questões e argumenta sobre o processo:

Ocorre a capacitação sim, porque é um programa integrado, o PAM não aciona diretamente cantina escolar, mas temos ministério da saúde, ministério da educação, temos ONGs ou localmente nível das comunidades, temos responsáveis, portanto, religiosos, chefes de tabancas né, aldeias nível de comunidades, todos esses integrantes importantes e pedras importantes são informados, porque são decisores ao nível de comunidade, o que nós entendemos bem que as pessoas forem bem informado vão influenciar, portanto, sob mudanças de comportamento sobretudo nas questões de valorização dos alimentos locais (GESTOR 4)

Percebe-se que a ação de EAN, dentro do PNCE, ocorre por meio de parcerias estabelecida entre PAM, FAO, organização da as sociedades civis, Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RESSAN), Ministério da educação e Ministério da agricultura e as instituições do ensino. Por meio da interação entre as instituições é possível articular este tema ao currículo escolar, promovendo saúde e um maior entendimento dos conteúdos escolares relacionados com a temática, como previsto no Decreto-Lei nº1/2019. Essa interação se faz necessária, porque o governo guineense não tinha capacidade de desenvolver ações de educação alimentar de forma igualitária e eficiente.

Educar no âmbito da cantina escolar é um processo contínuo para aprimorar a produção, a seleção e o consumo de alimentos, de forma adequada, saudável e segura. A escola torna-se ambiente perfeito, para a construção do conhecimento e de oferta de alimentação, tornando-se

em um espaço importante para boa prática educativa quotidiana e valorizando práticas saudáveis (BELIK, 2016).

O ambiente escolar não só um espaço perfeito, mas também exerce influência na formação os alunos, e representa o lugar importante para o desenvolvimento de programas coletivos educativos, contribuindo para a consolidação de hábitos saudáveis (PEREIRA; PERREIRA; ANGEL-PEREIRA, 2017). É fundamental realizar uma ação educativa que estimulem o pensamento e a conscientização dos alunos para serem adotadas práticas e os costumes alimentares (PONTES et al, 2016).

As entrevistas realizadas no campo permitem constatar que as escolas de região de Tombali, localizadas em tabancas (Bairros) do setor de Bedanda agregam alunos em condições socioeconômicas de maior vulnerabilidade e para os quais a alimentação escolar exerce a função de principal fonte de alimentação. Para Gestor 3 “[...] a merenda escolar tem papel determinante para a permanência dessas crianças e jovens nas escolas”. Assim, a alimentação escolar tem papel substancial para que certo número expressivo da população em condição de vulnerabilidade tenha acesso aos alimentos, como aponta Maluf (2009).

Nas escolas localizadas em tabancas de Bedanda de região de Tombali encontra-se uma realidade muito diferente, ao que atores governamentais vêm demonstrando em relação às ações da EAN, como é apresentado pela fala do Diretor 3.

Nunca foi feita atividade da educação alimentar aqui na escola, que eram centradas em campanhas de introdução do tema que envolvem a alimentação escolar. Mas, seria importante que Estado intervira em processos de educação alimentar no sentido de valorização de alimentos locais né, assim para reduzir a cultura de consumir alimentos exportados (DIRETOR 3).

Embora, considera-se as iniciativas de educação alimentar fundamental, por exemplo, a implementação de hortas escolares constituirá em importantes instrumentos de aproximação dos alunos com a natureza, com o processo de produção de alimentos e de estímulo a uma alimentação mais natural e saudável. Não obstante, as hortas são instrumentos pedagógicos para reforçar a educação alimentar a nutricional além de ser também fonte de alimentos para as cantinas escolares.

5.5 Processo de Aquisição da Agricultura Familiar

Pode-se perceber que existem três atores que são fundamentais para que as compras gêneros aconteçam no âmbito local, como o governo, os agricultores e os parceiros (Agentes articuladores). Não obstante, foi questionado gestora do programa sobre todas conexões que a

organização realizou. Segundo gestora, o nosso objetivo é capacitar a extensão das conexões que cada organização parceira estabelece. Para Silva (2012), quanto mais interações a organização ou pessoa constitui um princípio em contribuir em núcleos de ação políticas coletiva em torno de interesses ou ter acesso aos recursos.

Ao tratar das relações estabelecidas pela ONGs-Tiniguena e com as organizações de agricultores familiares presentes nas suas secções (municípios). Em Tombali apesar de número de associações de agricultores com ONGs não há competição em que uma organização concorra a venda do produto através de um circular emitida pelo órgão competente. A Tiniguena é quem organiza a forma como os agricultores vão se inserir na venda de produtos para as escolas. Ou seja, o contato com as escolas é sempre tratado diretamente com os diretores escolares ou que faz negociação direta com a escola, favorecendo os acordos em relação a compra dos produtos.

A compra de produtos da agricultura familiar faz parte do processo da implementação do PNCE. O formato da implementação depende da maneira que os atores se interagem e de suas capacidades de criarem estratégias para coordenar o processo de compra e venda. Durante pesquisa de campo, percebeu-se o nível de interferência do PAM e da ONGs Tiniguena, por serem instituições consolidadas e com larga experiências em acessar projetos e políticas públicas sociais, porém essas instituições desenvolveram mais autonomia na operacionalização do processo de compra dos produtos. No entanto, PAM e Tiniguena são instituições formais atuando em parceria exclusivamente para satisfazer a necessidade da comunidade local da região de Tombali.

Em 2018, iniciou-se debate entre governo guineense com seus parceiros internacionais, em especial o PAM sobre aquisição de gêneros alimentícios proveniente de agricultores locais. O que motivou a criação do Decreto-Lei nº1/2019, com intuito de promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura família. Mesmo com exigência dos 30% oriundos da agricultura familiar, o cenário de compra dos alimentos local para a alimentação escolar não mudou substancialmente, dado que a maiorias de gêneros são importados do exterior em relação a produção local.

A ONGs-Tiniguena é a principal organização envolvida ao nível do projeto de “Compra Local de Alimentos” junto dos agricultores familiares para abastecimento das cantinas escolares na região Tombali, em parceria com o PAM. Esse trabalho vai desde apoio assistência técnica produção, capacitação e formação aos agricultores familiares até aquisição de produto. A operacionalização de um projeto piloto como o “Compra Local”, depende da interação de diferentes atores sociais para garantir a efetividade do mercado institucional e desenvolvimento econômico da região.

Todavia, aponta-se a Tiniguena como um ator social hábil para identificar as dificuldades existentes tanto no âmbito da compra quanto da venda de produtos dos agricultores familiares, assim como a incentivar e articular com os atores propondo-os estratégias em busca de melhores. A interação entre atores são fundamentais para funcionamento de uma política pública (SILVA; SCHMITT, 2012; FREITAS, 2017).

Pelo que foi observado na pesquisa de campo, na região de Tombali existe uma rede interorganizacional formada por um conjunto de associações de agricultores familiares e essas associações estruturam-se em termo de uma rede social apoiada, em princípio, pelo PAM, FAO e ONGs-Tiniguena, os quais consistem nas principais referências dos agricultores familiares dessa rede. Enquanto à operacionalização do programa, esta demanda da interação contínua entre atores governamentais, as organizações e as comunidades locais envolvida, formando-se redes de relações e criando mecanismos de superação de barreiras em direção à execução de políticas públicas.

Neste sentido, as conexões com parceiros externos na região de Tombali são muito relevantes. A inserção em outras redes, como a FAO e Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o contato com figuras políticas, permitem às associações conseguirem benefícios e informações que lhe são estratégicos, como foi o caso de adquirir máquinas agrícola para modernização da agricultura local. O Agricultor 4 ressalta que “a associação é o que é por meio das parcerias. Os projetos e os recursos até hoje foram por meios de parceiros, como Tiniguena que nos ajudaram a desenvolver a nossa agricultura na região.

A ONGs-Tiniguena é destacado como parceiro estratégico da associação pelos agricultores entrevistados, assim como PAM. Esse último tem como responsabilidade de financiar os agricultores; já a Tiniguena, disponibiliza assistência técnica e acompanhamento às associações. De modo geral, todos os projetos elaborados pela ONGs-Tiniguena que beneficiam a associações foram aprovados movimentando recursos e estrutura de produção dos agricultores familiares com a criação de estruturas de agronegócios e máquinas agrícola para associações. O agricultor 2 resume a importância das parcerias estabelecidas com ONGs, sustentando que “sem os parceiros já teríamos desistido de tudo e acabar com associação”. O fato demonstra que não foi apenas a conexão, mas, sim, como é o ator qual se está conectado e a forma como a interação acontece.

A expectativa de atores envolvidos na implementação do projeto piloto era identificar os agricultores familiares da região de Tombali, habilitados a prestarem, de forma consistente, o fornecimento de gêneros alimentícios, em conjunto com parceiros institucionais para

consolidar a agricultura familiar na região, utilizando o PNCE, assim como criar um ambiente favorável para o desenvolvimento rural da região. O processo de compra de alimentos em todas as regiões, sobretudo em região de Tombali se baseia em uma rede de relações entre ONGs-Tiniguena, com associações dos agricultores locais, com os diretores de escolas e comunidades locais, que tem sua construção entre 2018 e 2019, como mostra a Figura 8.

Figura 9: A interação entre atores no projeto de Compra dos Alimentos Local em Região de Tomabli.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022

A ONGs-Tiniguena, enquanto articuladora dos agricultores familiares para o PNCE, identificou dificuldades de gestão nas associações dos agricultores familiares. Durante a pesquisa de campo, percebe-se a desarticulação dessas associações; e, os agricultores familiares de região de Tombali que estavam relacionados a organização, ficaram receio de estabelecer elo com outras organizações governamentais para fornecer seus produtos para a alimentação escolar. Para o segmento agricultura familiar, organizar-se em grupos, como associações é uma alternativa para se adequar, organizar e fortalecer perante o mercado institucional (MIGUEL, 2013).

Ao serem questionados sobre como as associações foram criadas, os agricultores destacam que a criação ocorreu por meio da mobilização própria das pessoas da comunidade

para facilitar o processo de transporte para vender produtos no mercado central. Quando surgiu a possibilidade de venda de produtos para cantina escolar tornaram-se valores importantes na construção das associações. Embora o processo de interação é intensificado pela dinâmica associativa, como destacam os agricultores:

A nossa associação foi criada para resolver problemas ligado à comercialização através de criação de feiras solidária, criação de vozes únicas que poderá levar o governo à criação de políticas públicas que ajudará nós agricultores a encontrar soluções ligada aos mercados externos para vender nossos produtos (AGRICULTOR 1).

“[...] criamos associação a muitos anos precisamente para salvar a comunidade dos graves problemas sociais, como a escola, a hospital, a dificuldade em transportar os nossos produtos para vender no mercado central, porque o Estado não tem capacidade de resolver nossos problemas. Mas, desde que a Tiniguena vem até aqui e compra os nossos produtos deu uns grandes alívios pra nós (AGRICULTOR 2).

Antes do Decreto-Lei nº 1/2019, os responsáveis da gestão do programa das duas instituições, PAM e DGASCE afirmaram que as compras de gêneros de cantinas escolares eram importadas do exterior, os produtos distribuídos a título de ajuda à Guiné-Bissau estão agrupados em várias categorias. Em primeiro lugar, encontram-se cereais (arroz, milho e trigo), que constituem os produtos de base para fazer às situações de fome e insegurança alimentar. Depois vêm os produtos tais como o óleo vegetal, feijão, açúcar, leite em pó, dentre outros produtos. Além disso, era toneladas de alimentos a serem servidos nas refeições, porém esses gêneros tinham prazo de validade estendida. O depoimento do Gestor 3 relata como era o processo de aquisição antes da criação do Decreto nº1/2019:

“Antes não trabalhávamos com o PAM, havia outra que trabalha com o PAM mais na região do Norte. Mas no decorrer desse Decreto nós iniciamos uma experiência com o PAM em 2018 para aquisição e distribuição dos produtos”. E relativamente a este trabalho nós trabalhamos diretamente com agrupamento e associações ou grupo de interesse de pessoas a nível rural, em boa palavra trabalhamos com agricultores familiares. Porém, o trabalho vai desde apoio assistência técnica produção, capacitação e formação aos agricultores familiar até aquisição de produto através de compra direto aos produtores os produtos, neste caso, os produtos que nós compramos são: tubérculos, feijão e sal para poder ser distribuído nas escolas” (GESTOR 3).

[...] os recursos que temos para realizar compra de alimentos vêm do PAM através financiamento do fundo Japonês (GESTOR 5).

Outro ponto destacado é sobre dados referentes aos recursos destinado à aquisição de gêneros alimentícios pela agricultura familiar relativo aos anos de 2019 e 2020 não foram disponibilizados no site do PAM ou ONGs Tiniguena. O Gestor 1 traz que “[...] ouve compra de gêneros alimentícios proveniente da agricultura familiar”. Em 2020, o governo não cumpriu

o determinado na lei e nenhum produto foi comprado. Ao serem questionado os gestores responsáveis pelo PNCE, obteve como justificativa, a falta de financiamento para se adquirir alimentos provenientes da agricultura familiar local.

Nota-se que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar é um dos pontos realçados no Decreto-Lei nº1/2019, que determina que no mínimo 30% dos recursos destinados para cantinas escolares devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura, embora, esse percentual não foi disponibilizado pelo governo guineense. Portanto, a continuidade do programa e de aquisição de alimentos depende dos recursos externos.

As exigências postas pela legislação do PNCE em 2019, o processo de compra dos produtos da agricultura familiar continua apresentar maior dificuldades da implementação do programa. Não obstante, às dificuldades, existe a vontade política na gestão do programa de se implementar essa aquisição, desde o ano 2019, quando a legislação entrou em vigor. De forma unanime, os entrevistados admitem que aquisição de gêneros alimentícios não são realizadas por meio de licitações ou ementa circular (chamadas públicas) ou concurso estabelecida pelo órgão competente cantinas escolares, ou seja, a compras de produtos de agricultores familiares são feitas de forma individual. O Gestor 3 traz algumas informações sobre esse assunto:

“[...] queremos chegar esse processo cooperativa como um grupo de interesse muito bem organizado, que produzem e organizem, depois nós adquirimos produto e pagamos. Mas, neste momento estamos a trabalhar muito sobre questão de reforço organizacional das associações, porque cantina escolar da maior ênfase de compras dos produtos, sobre tudo para os jovens, ou seja, damos prioridade para rapazes, raparigas e as mulheres porque são comadas muito mais vulnerável a níveis das comunidades” (GESTOR 3).

Até o momento da realização das entrevistas, os coordenadores do projeto piloto alegam que realizam compra direta, desde de agricultor individual, através de seus agentes que atuam processo na região. Esse animador que faz animação junto à comunidade, que identifica todas as associações que existe a nível da região, principais associações produtoras, produtores individuais e grupo de interesse. Então, quando as associações ou agricultor individual têm produtos prontos, por exemplo, batata, mandioca, feijão e dentre outros, eles comunicam ao animador e esse, por sua vez, comunica os coordenadores do projeto para irem comprar esses produtos, sendo esse processo sintetizado na Figura 9.

Figura 10: Estrutura do projeto de Compra Local em Tombali.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Segundo análise dos dados obtidos, constatou-se que as associações de agricultores familiares entrevistados afirmam que conseguem vender gêneros alimentícios às ONGs de Tiniguena, para abastecerem as continas escolares. Dentre as associações que forneciam alimentos ao programa, todos sentem-se incentivados a produzirem alimentos e a diversificar a produção, em virtude de possuírem um mercado certo.

Para os gestores do programa, após receberem a demanda das escolas, faz contato direto com a associação dos agricultores. Para o Gestor da ONGs-Tiniguena, primeiro o contato é feito com os agricultores que a gente já capacita, que sabe que tem aquele determinado produto pedido que foi cotado. A partir daí a gente olha quem tem produção, tem quantidade e fazemos planejamento para adquirir produtos nas suas casas. Por conseguinte, a relação de confiança e a proximidade entre Tiniguena e os agricultores favorece o planejamento. Esse fato nos mostra que aqueles agricultores que não tem uma relação próxima com a ONGs fica afetados. Neste sentido, pode-se destacar que as relações de proximidade com a ONGs-Tiniguena podem favorecer os agricultores na oportunidade de venda dos produtos.

Ao serem questionados sobre a perspectiva de continuar a vender seus produtos ao PNCE, os agricultores afirmam que estão dispostos a continuar porque isso vai possibilitar um aumento razoável nos lucros da família associados e também no crescimento econômico de tabancas. Sobre essas informações o Agricultor 3 esclarece:

Ainda não tivemos nenhuma dificuldade sobre a venda dos produtos. Dantes vendíamos na cidade (Bissau) no valor de 17 mil franco CFA, e depois vimos que não tem nenhuma diferença, porque pagávamos transporte até cidade. Mas depois que implementaram o programa de cantina escolar tivemos mais facilidade nas vendas desses produtos agora quase é o mesmo valor que vendíamos na cidade. Embora o valor que vendíamos na cidade era mais alta, mas verificamos o valor da transportação vimos que vale apenas vendê-lo aqui para fim de evitar a dificuldade de transportar produtos até cidade. Depois pedimos o responsável do programa para aumentarem

pagamento um pouco mais a cada saco que era de 7 mil franco CFA que passa a ser 10 mil franco CFA (AGRICULTOR 3).

É notável que o PAM e ONGs-Tiniguena expandiu suas redes para as todas regiões do país. Essa corroboração refere como a forma os agricultores ficam sabendo da oportunidade de vender para as escolas. No caso da ONGs-Tiniguena, o principal contato da associação, foi quem informou. Apesar da ampla rede acessado pelo da Tiniguena na prática da compra de gêneros alimentícios os entrevistadores da pesquisa evidenciaram que estão envolvidos apenas as escolas e a Associação dos agricultores.

Em relação às dificuldades apresentadas pelo Coordenador de projeto “compra local” e pelos agricultores que fornecem alimentos para alimentação escolar em Tombali são várias. Na região de Tombali existem muitas dificuldades na operacionalização do PNCE e a principal delas é o escasso recurso para a aquisição de alimentos e as dificuldades enfrentadas refletem na alimentação oferecida aos alunos e nos produtos produzidos pelos agricultores familiares. O Gestor 3 esclarece:

Na realidade aquilo que passa, por exemplo, a nível de cantina escolar há uma certa dependência ainda, praticamente mais de 90% de dependência de financiamento de exterior para desenvolvimento de cantina escolar do nosso país, porque, por exemplo, a nível de região de Tombali praticamente o apoio é dado através do fundo proveniente do exterior, não há um apoio direto de cantina por parte do governo e eu acho isso uma das dificuldades, realmente penso que nosso governo ou nosso estado deve coparticipar em termo de desenvolvimento de cantina escolar, porque esse apoio de organismos internacionais um dia vai acabar. Agora grande eu digo cantina escolar, mas não deixo de fora problemática de agricultores familiares vou associar porque são eles que produzem e nós adquirimos a partir deles (GESTOR 3).

“[...] outra dificuldade que nós constatamos ainda com nossos produtores, por exemplo, é termo de organização da fileira da produção. Eles ainda têm algumas dificuldades, mas através do projeto de cantina escolar que estamos a implementar com PAM, temos a tentar colmatar algumas dificuldades sobretudo ligado a qualidade e armazenamento de produto, isto, é uma das dificuldades” (GESTOR 3).

Os entrevistados relatam também outra dificuldade que é o problema estrutural no país, são vias de acesso para retirar produtos na mão dos agricultores familiares para levar até o armazém central e do armazém para abastecerem nas escolas. Assim, há um grande entrave, porque as vias de acesso não são boas, por exemplo, durante época da chuva que coincide com fecho de ano letivo, tem grande dificuldade levar produtos em algumas escolas. Durante entrevistas realizado na região de Tombali, percebe-se conforme indica Figura 10, que há grande precariedade de armazéns nas escolas, nas quais precisam ser melhoradas pra poder receber os produtos provenientes dos agricultores.

Figura 11: Armazém de produtos proveniente de produtores e produtos importados do exterior pelo PAM.



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Ao serem questionados sobre as estratégias que estão sendo adotadas para suprir esses obstáculos, os coordenadores do projeto piloto “Compra local” afirmam que uma das estratégias que está sendo pensada para controlar algumas dificuldades está em alcance macro a nível do país, por exemplo, a situação precária nas rodovias de acesso às escolas da região de Tombali. O processo das entregas dos produtos dos agricultores às escolas é planejado pela Tiniguena. Mesmo ONGs é responsável de pegar os produtos em casa de cada agricultor e distribuir para as escolas. Essa logística de distribuição é considerada um dos grandes obstáculos.

Sobre outra estratégia adotada para colmatar os obstáculos dos produtores agrícolas em Tombali, o Gestor 5 apresenta:

As estratégias para melhoria, por exemplo, na técnica de produção e organização da feira dos produtores, temos um projeto para trabalhar com os produtores familiares a nível de alfabetização funcional, a nível de formação em questão de nutrição, a nível de formação em termo de produção, como de conservação de produtos agrícola que é pós colheita e também mesmo formação em termo de qualidade produtos que podia ajudar muito desde qualificação de produtos agrícola que vão ao cantina escolar (GESTOR 5).

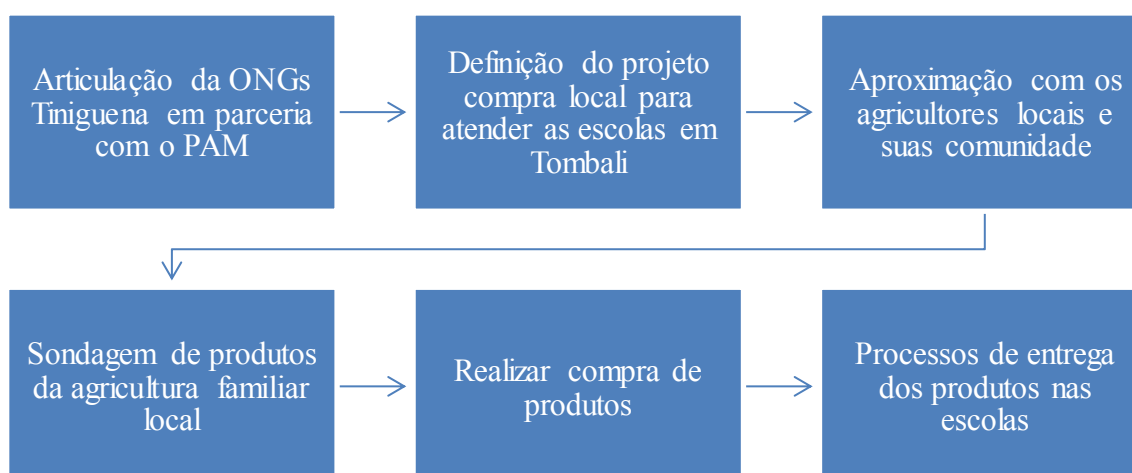
Outros fatores dificultadores na aquisição de alimentos de agricultura familiar é a desorganização das associações dos agricultores. Portanto, é necessário que as associações de agricultores se organizem para atender o programa. Dentre todos os pontos apontados foram apresentados pelos entrevistados como fatores que dificultam a compra de alimentos de agricultura familiar, a logística de transporte e distribuição de gêneros alimentícios destacados, visto que têm relação com alguns dos obstáculos já mencionados.

A falta de conhecimento e de informação sobre o PNCE, por parte das associações dos agricultores na região sobre aspectos do Decreto nº1/2019 ainda é um dos desafios. Na entrevistada realizada com todos os representantes dos agricultores selecionados, percebe-se que existe ainda muitas dúvidas, desconhecimento e indagação sobre o programa. Embora o desconhecimento sobre a legislação, demonstraram interesse em conhecer melhor oportunidade para poder participar.

Por outro lado, a partir dos depoimentos dos agricultores sobre continuar vender todos produtos para o PNCE, verifica-se um cenário desafiador “(...) a gente tem receio quanto a garantia de comercialização para Tiniguena, porque no ano 2020 praticamente a compra de aconteceu” (Agricultor 5). Com essa constatação, compreendemos que muitas das dificuldades relatada na literatura foram enfrentadas pela associação, principalmente nos primeiros anos da implementação do mercado institucional do PNCE.

Na Figura 11, demonstra o processo das ações que envolvem a compra orientada para o PNCE.

Figura 12: Processo de compra orientada para o PNCE em região de Tombali.



Fonte: Elabora pelo autor, 2022.

Observando o fluxograma apresentado na Figura 11, percebe-se que há interações que envolvem o processo de implementação da aquisição dos produtos da agricultura familiar, muitas das vezes esses processos encontram em uma série de limitações, seja na perspectiva dos responsáveis do programa, tanto a da agricultura familiar.

Ao serem questionados se Programa trouxe algumas modificações importantes na região, tem-se as respostas. *“sim, agora tivemos que produzir mais, por exemplo a maioria dos associados aumentaram um pouco a área de cultivo, já que programa cantina escolar passou a ser um mercado certo, né”* (AGRICULTOR 3). No depoimento do Agricultor 4, *“mudou e melhorou, porque ajudou-nos muito nas nossas rendas, como podes ver a gente consegue resolver despesas, com ajuda dos recursos do PNCE, mesmo que a comercialização ainda tem se mostrado frágil”*. A partir dessas constatações, podemos considerar que o PNCE possibilitou aos agricultores familiares uma alternativa mais segura de geração de renda, a partir da comercialização no mercado formal. Ou seja, torna-se um canal de comercialização importante, oferecendo ao agricultor familiar maior autonomia nas suas escolhas e benefícios em geral quanto a segurança alimentar dos alunos.

Ao serem questionados sobre às formas de comercialização praticadas, os agricultores citaram a entrega para intermediadores. Geralmente, *“estes compradores oferecem preços abaixo de mercado, no entanto, buscam os produtos diretamente em nossas casas e depois levar pra escola”* (AGRICULTOR 2). Os agricultores entrevistados afirmam que os produtos entregues são um pouco mais diversificados, envolvendo, mandioca, feijão e batata. O que denota o caráter de estímulo às particularidades culturais da alimentação escolar, contribuindo com um aspecto relevante da segurança alimentar dos alunos.

Pode-se considerar que atuação da Tiniguena na região de Tombali busca em promover desenvolvimento econômicos locais, gerando renda auxiliando agricultores em melhorar qualidade de seus produtos ao garantir a possibilidade de venda, na questão da segurança alimentar dos escolares e no incentivo a interação entre os produtores com seus consumidores locais, sobretudo os alunos. Neste sentido, podemos concluir que o PNCE não procura só ampliar as possibilidades de venda dos agricultores familiares, mas sim fomentar o desenvolvimento participativo e rural, baseado na conservação dos recursos naturais e culturais.

5.6 A Participação e Controle Social no PNCE

Neste tópico busca-se discutir os assuntos relacionados à participação e o controle social, assim como entender como esses aspectos ocorrem no PNCE em Guiné-Bissau, particularmente na região de Tombali. A categoria em análise foi extraída com base da diretriz do Decreto-Lei nº1/2019.

O processo de participação e o controle social pode ser realizado individualmente por qualquer pessoa, ou por um grupo de cidadão. Portanto, a participação social é cunho de favorecer o acompanhamento e o controle da execução do programa com a participação da comunidade no controle social por meio Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantina Escolar (DGASCE), como órgão responsável por fiscalizar a rede escolar, fornecendo informações sobre as atividades desenvolvidas nas escolas.

A DGASCE atua como um de conselho dentro do Ministério da Educação, sendo espaço público de composição entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é fiscalizar e controlar a execução do PNCE. Por outro lado, o PAM disponibilizou canal de participação e a importância desse canal está no seu papel de fortalecimento da participação democrática do cidadão na execução do programa. Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005) “a participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz a respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais”.

Com relação às formas que a comunidade e organizações de região de Tombali dispõe para participar no PNCE, seja intervindo ou denunciando, foram identificados alguns dos canais de participação. O Decreto-Lei nº1/2019 representou um marco legal para o PNCE enquanto categoria social, oportunizando novos espaços para participação, controle social e direitos reconhecidos.

Ao serem questionados sobre o mecanismo de participação na gestão do PNAE, os entrevistados afirmam que incentivaram a comunidade a criar um Comitê de participação para receber gêneros e geri-los, portanto, o comitê é constituído por representantes de algumas categorias com relação e interesse no PNCE, como a comunidade, os pais encarregados de educação inclusive os diretores das escolas. Não obstante, o comitê é uma das formas de participação da comunidade na execução do programa:

Aquilo que eu vejo a participação é boa das pessoas, desde ponto de vista, desde da produção até ao apoio na gestão nas escolas, porque existem associações dos agricultores familiares a nível de produtores, que fazem produção participam na organização mesmo na carga e descarga às vezes produtos eles participam (GESTOR 1).

“[...] a nível da escola existem associações dos pais encarregados de educação em todas as escolas, que eu acho a nível nacional, bem destacando Tombali existe em todas escolas as organização dos pais encarregados educação que trabalha diretamente com os professores na gestão desde da recepção dos produtos agrícola que chegam a cantina escolar, assim como na contribuição, por exemplo, de lenha, carvão, participação das mulheres na limpeza, na cozinha e no tratamento dos produtos elas participam, portanto, eu acho que há uma boa participação dos pais encarregados na melhoria de via acesso para que os carros cheguem nas escolas para abastecerem produtos (GESTOR 3).

Com intuito de garantir uma maior participação e controle social a nível da gestão do programa, foi criada DGASCE, um órgão responsável de acompanhar e de supervisão da gestão do PNCE, dinamizar de um conjunto de ações destinadas a sensibilizar os pais e os parceiros no engajamento na execução do programa.

Indagado sobre canais de participação, o Gestor 2 afirmou:

O PAM possui um departamento de monitoria e sistema Linha Verde, como canal de comunicação, que tem o objetivo de receber denunciais de desvios de procedimentos do diretor da escola, por exemplo, problemas relacionados com perdas e roubos na distribuição de alimentos devido a fome que o país enfrenta. As informações adquiridas, por meio da Linha Verde, relacionadas com alimentos de cantinas escolares ou desvios de procedimentos, são repassadas pra nós DGASCE como sendo um do órgão responsável pela execução do programa vamos até o local para sanear tal problema (GESTOR 2).

Destaca-se que todos os diretores entrevistados confirmam que a comunidade tem desempenhado funções importantes como, por exemplo, as mulheres da associação dos agricultores fornecem lenhas e preparam a merenda para os alunos. Quanto a recepção de gêneros, o Diretor 2 descreveu que:

Quando os agentes de Tiniguena chegam na escola conferem produtos e eu como diretor da escola assino a ficha da entrega para confirmar a quantidade produtos, com a presença da comunidade, dos pais encarregado de educação (DIRETOR 2).

Relativamente as funções desses órgãos e sua articulação com outras instituições locais, como a associações de pais encarregados dos alunos, associações de agricultores familiares e com a Administração da Educação e regional são domínios ainda mal definidos que despertam

muitas atenções. A participação e controle social compõem um dos eixos fundamentais da política de desenho do PNCE. Portanto, a sociedade civil como uma parceira do Estado, deverá assumir, cada vez mais, a função de supervisão da execução do programa de cantina escolar. Essa parceria depende em larga escala de implementação de uma estratégia descentralizadora, conferindo aos serviços sociais importantes da sociedade, permitindo uma parceria mais efetiva entre a comunidade e órgãos responsáveis pela gestão do programa.

6 Refletir o papel das instituições articuladoras e associações da agricultura familiar na operacionalização do PNCE

As instituições articuladoras como PAM e ONGs-Tiniguena têm desempenhando papel imprescindível na operacionalização do programa que devem ser concebidos e beneficiados pelos agricultores familiares. Essas instituições têm capacidade de discricionariedade, como evidenciado por Lotta (2010). É evidente que essas organizações têm a capacidade de articular o universo das políticas públicas ao universo de conexão dos agricultores familiares.

Não obstante, as duas instituições conhecem a realidade das políticas sociais e vêm mantendo conexões com agentes do Estado, bem como possuem conhecimento da situação cotidiano dos agricultores famílias. A interação entre os mediadores e com Estado é importante para transformar a política mais adequada à realidade social dos agricultores familiares.

Pode-se perceber que as organizações articuladoras por estarem mais próximos das realidades vividas pelos agricultores familiares, esses demonstram que a operacionalização do PNCE não é apenas garantir 30% recursos estabelecido na lei, mas, sim, fomentar diversos processos sociais e desenvolvimentos econômicos locais que, na maioria das vezes, não é percebido pelos atores do poder público.

Por um lado, a ONGs-Tiniguena por ter ampliado suas conexões para região de Tombali e se interagindo com atores estratégicos conseguiu abrir canais de comercialização de forma mais segura. Embora na região de Tombali, muitos agricultores se sentem medo e desmotivados por não conseguirem comercializar uma quantidade maior dos seus produtos. Quanto a questão de medo dos agricultores é comercializar apenas seus produtos ao PNCE não é uma estratégia interessante, apesar de experiência os qualifique a expandir as oportunidades de comercialização. É notável que PAM e Tiniguena têm crucial na operacionalização do PNCE, mas torna-se fundamental incentivar o Estado também se atente em garantir os meios que se consolida como instrumento de geração de renda.

6.1 Repensar proposta para a implementação do PNCE moderno e eficaz

Ao analisar o percurso da operacionalização do PNCE, permitiu-se destacar os fatores, agrupando-os por um lado, em fatores que giram em torno de fraquezas a reduzir e de forças a potencializar. De forma geral, os fatores externos em torno das oportunidades a serem aproveitados e as principais ameaças do programa a ter em conta, conforme apresentada no Quadro 5.

Quadro 5: Destacar pontos fortes, fracos e principais ameaças na operacionalização do programa.

Fatores Internos	
Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de normas que regulamentam a gestão do programa a nível central como a nível. • Há vontade política de dar continuidade ao Programa Nacional de Cantinas Escolares. • Existência de alguma experiência de gestão do programa no nível central. • Definição do programa de alimentação escolar como uma prioridade para o Governo. • Existência de um financiamento para o funcionamento do programa.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de legislação sobre a alimentação escolar. • Falta de nutricionistas responsáveis na elaboração do cardápio. • Inexistência de um fundo nacional de cantinas escolares por parte do governo. • Falta de recursos financeiros para ampliar a cobertura do programa e para garantir a sustentabilidade dos programas de alimentação escolar. • Falta de orçamento para aquisição do produto da agricultura familiar. • Falta de política de incentivo aos agricultores na produção agrícola. • Falta de pessoal com formação adequada para garantir uma implementação e gestão eficaz do programa. • Poucas alianças estratégicas para a implementação da alimentação escolar. • Insuficiente coordenação e relação entre os atores envolvidos no serviço de Alimentação escolar a nível nacional. • Grande número de escolas que não dispõe de espaços adequados para Armazenamento, preparação e distribuição de alimentos com qualidade requerida. • Falta de articulação entre a gestão central do programa e a gestão local da educação. • Desmotivação dos quadros do programa, nomeadamente o pessoal que atua a nível das escolas, com principal enfoque para as cozinheiras que não recebem salários.

	<ul style="list-style-type: none"> • Débil funcionamento dos órgãos de gestão criados com intuito de apoiar o programa e problemas de logística. • Problemas na melhoria da qualidade de implementação de uma alimentação escolar a nível das escolas.
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de planos e programas nacionais e setoriais para promover o desenvolvimento e a produção local dos pequenos produtores. • Abertura à participação da população. • Desenvolvimento de projetos relacionados com a luta contra a pobreza e a insegurança alimentar, bem como o apoio à produção agrícola. • Forte adesão dos parceiros para a questão de financiamento da cantina escolar. • A iniciativa do PAM em continuar a apoiar Guiné-Bissau. • Retoma económica internacional, e de Cabo Verde em particular.
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> • Pouca participação de cooperativas e empresas agronegócios nacionais nos concursos lançados pelo PAM para aquisição de géneros. • Incapacidade dos fornecedores em colocarem produtos nas escolas em tempo oportuno. • Redução de alocação de recursos no quadro das ajudas direta ao orçamento. • Pouca adesão ao apelo do governo para o financiamento ao programa nacional de alimentação escolar. • Mais aumento da pobreza e do desemprego.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Após uma análise minuciosa sobre a operacionalização do programa, percebe-se que não apenas conquistas substanciais, persistem fragilidades que requerem a utilização de estratégias de natureza qualitativa e que se envolvem com: i) Modernização na gestão e execução do PNCE; ii) criação de um fundo no Orçamento de Estado que garante o funcionamento do programa, de forma a dar continuidade à política de alimentação escolar e aquisição de produtos da agricultura familiar em Guiné-Bissau; iii) melhoria do sistema de gestão de controle do programa; iv) gestão e avaliação da implementação do programa de alimentação nas escolas; v) melhoria de sistema de interação entre atores na gestão do programa.

De outro lado, numa análise atenta da eficiência do programa na melhoria do acesso e do rendimento escolar dos alunos de ensino básico, demonstra-se uma correlação negativa entre o rendimento educacional alcançado por Guiné-Bissau e o fornecimento de refeição aos alunos do ensino básico, este fato nítido quando se analisa os indicadores alcançados por Guiné-Bissau a nível do acesso, a taxa líquida de frequência hoje, mais de 69% das suas crianças no ensino básico e a nível do rendimento escolar é de 27% dos seus alunos concluem básico em 6 e 10 anos, conforme Inquérito aos Indicadores Múltiplos (MISC6, 2019).

Sob perspectiva de garantir a formação integral, segundo Castillo e Sidaner (2009), todas as crianças em idade pré-escolar e primária educação recebem, numa base contínua, alimentos complementares de boa qualidade, de acordo com a sua cultura alimentação complementar de qualidade, de acordo com os seus costumes culturais, frequentar regularmente a escola, ter bom desempenho, conhecer e praticar o bem frequentar regularmente a escola, ter bom desempenho, e conhecer e praticar bons hábitos alimentares. Neste contexto, as crianças Guineenses, colaboram para a construção de uma sociedade saudável, capaz de contribuir de forma decisiva num processo de desenvolvimento harmonioso e sustentável de Guiné-Bissau.

Considerando o aproveitamento máximo dos recursos oferecidos pelas agências multilaterais e a utilização e melhorar a qualidade da alimentação escolar com produtos local e atingir, gradualmente, uma maior cobertura, como um mecanismo de apoio que contribua para: i) Aumentar a frequência escolar e retenção; ii) evitar abandono escolar e melhorar a concentração; iii) aumentar desempenho e estado nutricional dos alunos de ensino básico através da ingestão de alimentos adequados e saudável.

A partir de análise das possíveis operacionalização do PNCE, e respeitando a visão dos diferentes atores sobre o desenvolvimento sustentável de um programa sustentável para os próximos anos, torna-se relevante destacar alguns pontos estratégicos a seguir apresentados que contribuem para melhorar a qualidade alimentação escolar no país e atingir, gradualmente, uma maior cobertura em todas regiões, primando pela transparência na gestão e na execução do programa e que promova a saúde nutricional e produção local de alimentos para enriquecer a dieta alimentar, que são:

- a) Reestruturar os métodos de gestão do programa de alimentação escolar;
- b) Criar mais leis e normas que regulamentam a alimentação escolar em Guiné-Bissau;
- c) Melhorar o processo de gestão logística do programa, aquisição de alimentos da agricultura familiar, armazenamento e distribuição de géneros;
- d) Promover o processo de licitação para aquisição de géneros alimentícios;
- e) Estimular a participação dos pais encarregados e os agricultores nos órgãos de gestão nas escolas;
- f) Melhorar a qualidade dos géneros distribuídos aos beneficiários do programa nacional de alimentação;
- g) Introduzir novos modelos de cantina escolar, com vista a incentivar a descentralização, gradual do processo de gestão do programa;
- h) Promover junto das escolares, o desenvolvimento das hortas e região como meio

apoio ao programa de alimentação escolar, também serve como instrumento ideal para educação alimentar e nutricional dos alunos;

i) Redefinir porcentagem destinada à compra de produtos alimentícios em conformidade com a economia do país e promover a criação de um fundo próprio e autônomo para o funcionamento do PNCE.

Para compreender os processos de implementação, torna-se relevante levar em conta o percurso histórico dos atores implementadores, inserindo ao olhar as conexões e normas construídas socialmente. Esses fatores são importantes para se perceber que em cada contexto a forma de implementação ganhará uma configuração diferente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar o processo da implementação do PNCE em Guiné-Bissau e a inserção da agricultura familiar nessa dinâmica. Ao concluir este levantamento, a fim de analisar quais seriam um dos entraves para a operacionalização e a inclusão dos produtos da agricultura familiar na região de Tombali, no âmbito do PNCE, pode-se fazer algumas considerações sobre o que foi compreendido nesse processo e também a respeito da dinâmica da execução do programa.

É possível afirmar que o PAM é uma organização que honra a todos pela sua excelente atuação em prol da inclusão na educação nacional de Guiné-Bissau, e o faz, por meio dos programas socioeducativos, na qual PNCE tem um papel fundamental na promoção da igualdade de oportunidade de acesso à educação, tendo como beneficiários alunos do ensino básico, através do fornecimento da distribuição diária de refeições, com objetivo de suprir a fome dos alunos, sobretudo, os alunos pertencentes as famílias socioeconomicamente desfavorecidos e contribuir para a melhoria do estado nutricional das crianças. Conseguindo, por um lado, não apenas diminuir responsabilidades das suas famílias, mas também aumentar o nível das frequências e elevar a capacidade de aprendizagem.

Este programa surgiu desde 1992 financiado pelo PAM, que trabalha com doadores, ONGs e organizações da ONU, com intuito de apoiar o país no processo de desenvolvimento do ensino, contribuindo no combate à fome e desnutrição dos alunos de rede pública da educação básica, e conseqüentemente, a melhoria do rendimento escolar, assim como na promoção da escolarização das meninas.

Neste contexto, o governo de Guiné-Bissau em colaboração com várias organizações internacionais e ONGs têm buscado constantemente ampliar o acesso a alimentos suficientes e saudáveis e desenvolver modelo de gestão participativa e de cantinas menos dependentes de recursos externos e mais focados no consumo de alimentos produzidos localmente. Neste sentido, as Organizações Internacionais, em particular o PAM recomendaram o governo da Guiné-Bissau elaborar uma legislação para orientação dos fundos recebidos no sentido garantir a sua sustentabilidade, assim como definir o papel do programa de cantinas escolares nas estratégias de desenvolvimento, isto significa que a nova abordagem possa a ligar escola a segurança alimentar através de aquisição de produtos aos agricultores locais, que permite a criação de mercado institucional e variação de produção.

O Decreto-Lei nº1/2019, visa contribuir para o desenvolvimento das crianças e os jovens que se alimentam da merenda escolar durante ano letivo, assim como passou-se a

obrigar a compra de produtos da agricultura familiar pelo PNCE, tal como no contexto de gestão participativa e intersetorialidade, que permite pensar o desenvolvimento local de forma integral e interligada. No entanto, constatou-se que a legislação não trouxe contribuições importantes para o programa em âmbito nacional e local.

Por outro lado, as diretrizes estabelecidas no art. 4º do Decreto-Lei nº1/2019, mostraram com clareza que as dinâmicas de implementação de políticas públicas são resultadas de uma interação e negociação entre os diferentes atores. No caso do PNCE, a realidade é muito distante no que diz respeito a interação entre os diferentes atores sociais envolvidos na execução do programa, porém, no nível centralizada, que o programa PNCE se materializa.

No que tange aos desafios do processo de operacionalização das compras locais para as cantinas escolares, as rodovias de acesso, a logística complexa de distribuição e armazém de produtos são algumas dificuldades enfrentadas pela gestão para implementar o PNCE. Vale destacar todas as ações e esforços que a Tiniguena vem realizando em Tombali para atingir os resultados em termos atendimento ao público, porém, é uma organização que possui estrutura e a capacidade técnica para tratar das questões de segurança alimentar e nutricional. A legislação traz uma ação multissetorial, construindo um olhar sensível e potencializado como ferramenta de conexões entre atores envolvidos na execução da política pública e os representantes da agricultura local ainda é incipiente.

A região de Tombali possui uma demanda fundamental como alimentação escolar, visto que tem 98 escolas públicas. No entanto, mesmo depois do Decreto-Lei nº1/2019, nunca houve a possibilidade de realização de compras de agricultores familiares através do concurso ou ementa estabelecida na circular (Chamada pública) emitido pelo órgão responsável. Até agora, todas as compras de produtos agrícolas foram realizadas e pagos diretamente nas mãos dos agricultores familiares.

Com o Decreto-Lei nº1/2019, passou-se a ocorrer a obrigatoriedade da aquisição de produtos da agricultura familiar aplicando, 30% dos recursos repassados do governo. Portanto, nos relatos dos executores foi esclarecido como uma ótima contribuição na geração de renda dos agricultores, no desenvolvimento econômico local, de melhorias na alimentação nas escolas, traduzindo para uma alimentação saudável e sustentável, mas o governo não tem cumprindo com sua obrigação.

A compra de produtos alimentícios da agricultura familiar foi identificada um desafio para gestores do programa e também para os agricultores familiares. Portanto, a falta de recursos financeiros, a logística de distribuição de alimentos, a falta de organização de associações de agricultores são fatores que dificultam o processo de fornecimento. Nesse

sentido, é necessário produtores organizados e tenham capacidade produtiva para atender a demanda de escolas. Por outro lado, a Tiniguena em parceria com o PAM, tem mantido esforços em realizar a compra e efetuar o que a legislação determina.

Vale ressaltar que parte dos agricultores locais da região de Tombali não possui uma disponibilidade de renda suficiente para a realização de suas atividades destinadas ao autoconsumo. Esta situação parece indicar a necessidade da criação de um mercado institucional, para garantir a comercialização de seus produtos para melhorar condições de produção e gerir a renda. Cabe destacar também que a falta de informações para os agricultores é um dos entraves observados no processo para estimular a participação da agricultura familiar no PNCE.

Para finalizar, ainda há muitos aspectos a serem desenvolvidos na operacionalização do PNCE na região de Tombali. Porém, esta pesquisa demonstra que o objetivo principal do programa tem sido alcançado, mesmo com todas as dificuldades políticas, econômicas e operativas. Os resultados mostram a necessidade de políticas públicas locais que atuem como instrumentos de apoio para política o programa. É necessário sensibilizar cada vez mais a execução das políticas públicas, como o PNCE, promovendo um setor tão relevante na Guiné-Bissau que é a agricultura familiar e ajudando a combater a fome.

O PNCE é uma política pública que tem proporcionado uma alimentação adequada a vários alunos de rede pública de ensino, importante ao desenvolvimento intelectual, e ao permitir aos agricultores familiares uma alternativa mais segura de geração de renda, a partir da comercialização no mercado formal. Assim, percebe-se que é necessária uma maior interação do poder público regional tanto das comunidades escolares, quanto dos agricultores familiares locais para a criação de mecanismos que atendam de forma concreta as demandas do programa.

Como a política pública do PNCE têm entre seus propósitos o desenvolvimento local, visto que promove uma alternativa de desenvolvimento para os agricultores, há expectativa de que o Programa dê certo é muito grande por parte dos agricultores, que inicialmente o viram com desconfiança, mas que aguardam por maior atenção do governo quanto ao mesmo, sobretudo escoar sua produção para PNCE e obter maiores rendimentos.

É importante que o governo guineense interferir por meio assistência técnica, informações e auxílio aos agricultores tanto na parte burocrática quanto na orientação da produção agrícola. Além disso, promover a agricultura familiar local, trabalhando as questões inerentes a organização das associações dos agricultores permitindo que os mesmos tenham melhores oportunidades de comercialização de seus produtos, tanto na forma de repasse ao PNCE, e, sobretudo tornar a agricultura local forte à medida que a mesma pode permitir um

aumento na renda dos agricultores e, conseqüentemente maiores benefícios para a região de Tombali.

É de salientar a importância enquanto guineense estar tratando de um tema como esse, identificando dificuldades e desafios na execução das políticas públicas, como PNCE. Evidencia-se que a execução da implementação de políticas públicas ocorre enraizada na ação das interações. Portanto, as dinâmicas de implementação nos contextos locais são construções sociais. Ou seja, é necessária uma maior aproximação do poder público guineense tanto dos agricultores familiares, quanto das comunidades escolares para a criação de mecanismos que atendam de forma concreta as demandas. Nesta perspectiva é fundamental propor novos trabalhos que estudem de forma mais detalhada casos de todas as regiões em que a operacionalização e compra institucional ainda é fase incipiente, além de casos da região de Tombali e com alta densidade de população rural.

8 REFERÊNCIAS

- AMORIM, N. et al. Implantação da cantina escolar saudável em escolas do Distrito Federal, Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 203-217, abr. 2012.
- AUC/OECD. **Dinâmicas do desenvolvimento em África 2018**: Crescimento, emprego e desigualdades, AUC, Addis Ababa/OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://cd-ilibrary.org/development/dinamicas-do-desenvolvimento-em-africa-2018_9789264306301-pt>. Acesso em: 29 de nov. 2020.
- BAD/OCDE/PNUD. **Perspectivas Económicas em África em 2015**: Desenvolvimento territorial e inclusão especial. Publicações OCDE, Paris, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264233362-pt>>. Acesso em: 29 de nov. 2020. BARDIN, L, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 2011.
- BARDACH, E. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. México: CIDE, 1998. Disponível em: <https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6_los-8-pasos.pdf>. Acesso em: 25 de Mar de 2021.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595–607, out. 2009.
- BARROS, M. A rede da sociedade civil para a soberania e segurança alimentar na Guiné-Bissau. In: CARVALHO, C; BARROS, M. (org). **Fórum sociedade civil, soberania e segurança alimentar e nutricional**. Bissau, 2013.
- CAETANO, Leodinilde P. et al. A COVID-19 EM GUINÉ-BISSAU: conjuntura econômica, social e política do país e a garantia dos direitos sociais. **Rev. Simbio-Logias**, V. 12, Nr. 16 – 2020.
- CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, Dec. 2020.
- CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Redes e governança das políticas públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 01 – julho de 2013
- CARVALHO, M. L. de; BARBOSA, T. C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: **Anais do X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur**. Mar del Plata, dez. 2010.
- CATEIA, J. V.; VELOSO, G. de O.; FEISTEL, P. R. Castanha de caju da Guiné-Bissau (1986-2011): uma análise sob a ótica do modelo de gravidade de Bergstrand. **RESR**, Piracicaba, 56 (4), p. 583-604, out./dez. 2018.
- CPLP. **Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP**: Enquadramento e Órgãos para Governação. Lisboa: CPLP, 2015.
- CLINE, K. D. **Defining the Implementation Problem**: Organizational Management versus Cooperation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 10, Issue 3, July 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024281>>. Acesso em: 26 de mar. de 2021.
- DELIBERALI, D. et al. Instabilidade Política na Guiné-Bissau: Das causas às consequências. **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 6, n. 2, 14 fev. 2020.

- DIAS, Julieta Domingos N. **Viabilidade da Validação da Escala de Aferição de Insegurança Alimentar em Guiné-Bissau**. 2011. 77p. Monografia (Especialização em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Departamento de Saúde Coletiva. Recife, 2011.
- DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., p. 97-129, 2009.
- ECOWAS-ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES. **Regional agricultural policy for West Africa**: ECOWAP. ECOWAS Commission: Abuja, jun. 2015.
- FAO. **Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World**. Rome, 2011.
- _____. **Plan stratégique de pays**: Guiné-Bissau (2019-2024). Rome, 2019.
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, set. 2016.
- FERREIRA, V.A.D.S., SIMÕES, E.B. Agricultura e mercados institucionais em Cabo Verde: avaliação e seguimento do programa-piloto “compras locais”. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., TEO, C.R.P.A., eds. **Abastecimento alimentar**: redes alternativas e mercados institucionais [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018.
- FMI. **Guiné-Bissau**: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP II (2011 a 2015). Bissau, junho 2011.
- FREITAS, H.; CUNHA Jr., M.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistema de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, v.32, n.3, p.97 - 109, jul./set.1997.
- FREITAS, A. F. **Dinâmica de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Uma Abordagem relacional. 2017. 222f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, MG, 2017
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-59, jun. 2000.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Atlas, 2010.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai/jun, 1995.
- GOMES, F. **Organismos no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau**: O Caso do Programa Alimentar Mundial. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra, Departamento de Economia, Coimbra, 2014.
- GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G. (Orgs.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: O problema da imersão. **RAE-eletrônica** - v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.

GUINÉ-BISSAU. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Ação: educação para todos**. Fev. 2003.

_____, **Plano e Estratégico Operacional 2015 – 2020 “Terra Ranka”**. Bissau, 2015.

_____, Inquérito SiSSAN. Bissau, 2017.

_____, **Decreto-Lei nº 1/2019**: Regulamentação dos serviços de cantina escolar. Boletim Oficial, 2019.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**. London: Sage Pub. Cap. 6 e 7, 2009.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

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

IÉ, N. Casimiro; LANGA, E. N. Brandão. **SISTEMA POLÍTICO DE GOVERNAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU (1991-2019)**. UNILAB, 2019.

INE. **Instituto Nacional de Estatística**. INE, 2009.

_____. **Guiné-Bissau em números**. INE, 2015.

Kadushin, C. **Understanding Social Networks: Theories, Concepts and Findings**. Oxford University Press, 2012.

KLIJN, E. **Redes de políticas públicas: uma visión general**. Disponível no site <http://revistaredes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>, 1998.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, L. L. D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista Sociologia e Política, Curitiba, vol.21, n.48, pp. 101-110, 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

_____, M. **Burocracia de nível de rua: dilema do indivíduo nos serviços público**. Trad., Arthur Eduardo Moura da Cunha, Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, 2010.

_____, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

MAGALHÃES, B. V.; BUANI, C. A. (2017). **Cooperação Sul-Sul para segurança alimentar: Influências do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos nas relações Brasil-África**. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(11), 437- 475.

MALUF, Renato S. **Alimentação, escola e agricultura familiar**. Estudo de Observação de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), nº 26, maio de 2009, p. 1-3.

Maluf, R. S.; SANTARELLI, M.; Prado. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. Rio de Janeiro, RJ: CERESAN/UFRRJ, 2014.

MARQUES, E. **Social networks and power in the Brazilian State: learn-ing from urban policies**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2007.

MARIN, A.; WELLMAN, B. Social network analysis: An introduction. The SAGE handbook of social network analysis, v. 11, 2011.

MATLAND, R. E. **Synthesizing the implementation literature: the ambiguity – conflict model of policy implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v. 2, n. 5, p. 145-174, 1995.

MENESES, M. P. R.; Sarriera, J. C. **Redes sociais na investigação psicossocial**. 2005.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: Éditions La Découvert. 2004.

MICS6, Inquérito aos Indicadores Múltiplos. **Relatório Final**. Guiné-Bissau: Ministério da Economia e Finanças e Direcção Geral do Plano/ Instituto Nacional de Estatística (INE), 2019.

MONTEIRO, A. O. Candé. TÉ, P. Anós. **Transição democrática na Guiné-Bissau: uma análise sobre a mercantilização da democracia**. Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos, v.04, n.04, Abril de 2020.

NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective**. (Working Papers). Inernational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995. Disponível em: < <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/4532/>>. Acesso em: 27 de mar. de 2021.

NEWMAN, Mark; BARABASI, A-L.; WATTS, Duncan J. **The structure and dynamics of networks**. Princeton University Press, 2011.

PAM. **Operação de Emergência na Guiné-Bissau**. 2000.

_____, **Avaliação do Impactos do Programa de Cantinas Escolares entre 2000-2010**. 2010.

PECI, A.; COSTA, F. J. Redes para implementação de políticas públicas: Obstáculos e condições de funcionamento. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Recife. **Anais [...]**. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002.

PEREIRA, T. S.; PEREIRA, R. C.; ANGELIS-PEREIRA, M. C. Influência de intervenções educativas no conhecimento sobre alimentação e nutrição de adolescentes de uma escola pública. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 427-435, 2017.

PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.); OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. 1. ed. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

PONTES, A. M. O.; ROLIM, H. J. P.; TAMASIA, G. A. **A importância da educação alimentar e nutricional na prevenção da obesidade em escolares**. Fac Integ Vale do Ribeira, 2016.

POWELL, Walter W.; SMITH-DOERR, Laurel. Networks and economic life. **The handbook of economic sociology**, v. 368, p. 380, 1994.

- PÜLZL, H.; TREIB, O. **Implementing public policy**. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods*. London: CRC Press, 2007.
- RIVERA, Mark T.; SODERSTROM, Sara B.; UZZI, Brian. Dynamics of dyads in social networks: Assortative, relational, and proximity mechanisms. **Annual Review of Sociology**, v. 36, 2010, p. 91–115.
- ROBSON, C. **Real World Research: a Resource for Social Scientists and Practitioner Researcher**. Oxford: Blackwell, 2002.
- RHODES, R. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflex-ivity and Accountability**. Buckingham y Philadelphia: Open University Press, 1997.
- ROSA PIASETZKI, C. T.; OLIVEIRA BOFF, E. T. Educação alimentar e nutricional e a formação de hábitos alimentares na infância. **Revista Contexto e Educação**, v. 33, n. 106, p. 318-338, 2018.
- RUA, M. G. “**Desafios na administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**”. RSP. No. 3. 1997.
- SANTY, Boaventura Rodrigues vaz H. **Dimensões sociopolíticas de adaptação às mudanças climáticas na Guiné-Bissau**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Carlos, Escola de Engenharia, São Carlos, 2016
- SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e ERRAREZI, (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília, ENAP, v. 2. 2006.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos/Leonardo Secchi**. – São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.
- SEMEDO, R. **PAIGC: A face do monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990)**, 2009, 115f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade Federal de São Carlos, Departamento - Centro de Educação e Ciências Humanas: UFSCar, 2009.
- SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas**. Campinas: UNICAMP, NEPP, Cadernos de Pesquisa, nº 48, 2000.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, L. (organizadora). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- SILVA, M. K.; ZANATA Jr., R. **Dossiê Redes Sociais**. Revista USP, São Paulo, n. 92, p. 114-130, 2012.
- SLUZKI, C. E. (1997). **A Rede social na prática sistêmica: Alternativas terapêuticas** (1ª Edição.). São Paulo: Casa do Psicólogo Livraria e Editora Ltd.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista de Sociologias**. Porto Alegre, jul/dez, 2006.
- SUCUMA, A. Breve histórico sobre a construção do Estado da Guiné-Bissau. **Cad. Hist. UFPE**, Recife, 2012.
- TICHY, N. M.; TUSHMAN M. L.; FOMBRUM C. **Social Network Analysis For Organizations**. *Academy of Management Journal*, v. 4, 1979.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciência**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, E. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos, tradução Ana Thorell, revisão técnica Cláudio Damacena. 2010.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. (1994). **Social Network Analysis**: Methods and Applications (Structural Analysis in the Social Sciences). Cambridge: Cambridge University Press.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press, 1985.

World Literacy Foundation, relatório de 2015. **Podemos vencer a desnutrição, Comissão Europeia**. [S. I], 2015.

WORLD BANK GRUP. **Guiné-Bissau**: Memorando económico do país. Bissau, 2015. Disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/425691468276277003/pdf/582960PORTUGES0CEM0final010Feb150PT.pdf>>. Acesso em: 26 de fev. 2022.

_____. **Seizing the moment**: Management public finance for development, 2018.b disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/258321560344202485/pdf/Seizing-the-Moment-Managing-Public-Finance-for-Development.pdf>>. Acessado em: 29 de nov. 2020.

_____. **Base de Dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial**. Washington DC. World Bank Grup, 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview#1>>. Acesso em: 26 de fev. 2022.

WFP. **La situation de l'alimentation scolaire dans le monde**. Roma, 2013. Disponível em: <<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp268196.pdf>>. Acesso em: 29 de Nov. 2020.

APENDICES

APÊNDICE – A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a):

O sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada **“IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CANTINA ESCOLAR EM GUINÉ-BISSAU”** desenvolvida pelo mestrando **Ivandro Marcos Djú**, aluno de Programa de Pós-Graduação do Departamento de Administração e Contabilidade de Universidade Federal de Viçosa - UFV, sob a orientação do professor doutor **Alan Ferreira de Freitas**. Nesta pesquisa é analisar a inserção da agricultura familiar na implementação do programa nacional de cantina escolar em Guiné-Bissau. Para isto, buscaremos compreender quais são esses atores que envolvem na implementação do PNCE, seus papéis, influencia e como se relacionam. A razão que nos leva a estudar a implementação de políticas públicas está na possibilidade de visualizar as principais potencialidades, dificuldades e falhas no processo, além da importância do PNCE como modelo principal de atenção primária no combate à fome no país.

A sua participação é voluntária, isto é, se sentir constrangido em algum momento ou com alguma pergunta feita no formulário, pode-se recusar a responder. Você tem plena garantida liberdade de recusar-se a participar ou retirar consentimento. A sua participação se fará por meio de entrevista em forma de conversa que será gravada. A entrevista será previamente agendada em horário e local que você considerar mais adequado conforme com disponibilidade no momento e com duração 40 a 50 minutos. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de um ano após o término da pesquisa. Depois desse tempo, os mesmos serão destruídos. Para participar desta pesquisa não terá nenhum custo ou compensação financeira, nem favorecimento no seu tratamento.

Além disso, esta pesquisa é de natureza acadêmica e suas informações serão utilizadas apenas para esse fim. Por esta razão solicito autorização para utilizar o conteúdo de sua entrevista como dado de pesquisa. Comprometo-me a respeitar os valores éticos que permeiam

este tipo de trabalho. Os dados obtidos não serão divulgados sem a prévia autorização do(a) participante. Para todos efeitos será preservada de forma anônima a sua identidade com forme padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, a tendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Em caso de dúvidas, sobre seus direitos como participante nesta pesquisa, poderá entrar com Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa-MGCEP/UFV, nos seguintes contatos: telefone 3899-2492, correio eletrônico: cep@ufv.br.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo um será arquivada pelo pesquisador responsável e a outra será fornecida ao Sr(a). Eu _____, declaro de ter lido e aceito as informações contidas nesse TCLE acima e concordo em participar como sujeito voluntária da referida pesquisa.

Bissau, _____ de _____ de 20____

Assinatura do(a) participante

Assinatura o pesquisador

APÊNDICE – B

PROJECTO DE PESQUISA: “Dinâmica de implementação do programa nacional de cantina escolar em Guiné-Bissau”. Pesquisador Ivandro Marcos Djú – ivandro.dju@ufv.br

ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRECIONADO AOS ATORES GOVERNAMENTAIS

I – Identificação do entrevistado (a)

Nome:

Instituição que está inserido:

II – Categoria de análise Alimentação Escolar

1. Você poderia descrever como ocorre o processo de implementação do PNCE em Guiné-Bissau? (ex: Recebimento e gestão do recurso, Órgãos envolvidos, Aquisição dos alimentos),
2. Como descreveria a implementação do Programa antes do Decreto-Lei nº 1/2019?
3. Em sua percepção o Decreto-Lei nº 1/2019 trouxe alguma modificação na execução do Programa?
4. Quais são os atores envolvidos na implementação do Programa? E como interferem no processo?
5. Quais dificuldades e desafios a gestão de Programa encontraram, e ainda encontra, na implementação do PNCE no país? Quais Estratégias utilizadas para superar esses desafios?

III – Categoria de análise Educação Alimentar e Nutricional

6. O que você entende por educação alimentar e nutricional dentro do PNCE?
7. São realizadas ações no país visando essa educação, sobretudo, na região de Tombali? Existe alguma forma de planejamento dessa educação?
8. Qual o papel do nutricionista no Programa e na educação alimentar e nutricional?
9. Ocorre alguma forma de capacitação para os profissionais ligados ao programa?
10. Você perceber alguma influência do programa nos hábitos alimentares dos estudantes?
11. Qual o papel da Secretaria do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional para as instituições do ensino?
12. Você considera importante Educação alimentar e nutricional para os alunos do ensino básico e secundário? Por quê?

IV – Categoria de análise Participação da Comunidade e Controle social

11. Como você avalia participação das organizações presente na implementação do programa?
12. De que forma os diretores articulam e se relacionam com o conselho?
- 13- A comunidade local (usuários) participa ativamente da implementação do PNCE? Se sim, de que forma? Quais os canais disponíveis para a participação?

V – Categoria de análise Aquisição da Agricultura Familiar

14. Como ocorre o processo de aquisição de alimentos para cantina escolar? (ex: a Licitações, chamadas públicas).
15. Como funciona a compra direta da agricultara familiar? Qual percentual destinado a essa compra por mês?
17. Quais as dificuldades encontradas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar? O que tem feito para superar essas dificuldades?
18. Como é estabelecida a relação da instituição com agricultura familiar local?
19. A instituição conhece a realidade da agricultura familiar local? Estrutura social, associação, estrutura produtiva logística e outros?

APÊNDICE - C

PROJECTO DE PESQUISA: “Dinâmica de implementação do programa nacional de cantina escolar em Guiné-Bissau”. Pesquisador: Ivandro Marcos Djú – ivandro.dju@ufv.br

ROTEIRO DE ENTREVISTA DIRECIONADO AOS DIRETORES E GESTORES DAS ESCOLAS

Identificação do entrevistado (a)

Nome:

Escola que trabalha:

II – Categoria de análise Alimentação Escolar

1. A partir de quando PNCE foi implementado na sua instituição?
2. Qual a importância do PNCE para Tombali e o que mudou para a região desde a implementação do PNCE em Tombali?
3. Como descreveria a implementação do Programa antes do Decreto-Lei nº 1/2019?
4. Em sua percepção o Decreto-Lei nº 1/2019 trouxe alguma modificação na execução do Programa?
5. Qual o seu papel no processo de disponibilização da alimentação escolar?
6. Como você avalia a qualidade da alimentação escolar recebida pela instituição?
7. Quais dificuldades e desafios a gestão de Programa encontraram, e ainda encontra, na implementação do PNCE no país? Quais Estratégias utilizadas para superar esses desafios?

III – Categoria de análise Educação Alimentar e Nutricional

6. O que você entende por educação alimentar e nutricional dentro do PNCE?
7. Com que frequência ocorrem ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), visando criar hábitos alimentares saudáveis, em sua escola?
9. Você percebe alguma influência do programa nos hábitos alimentares dos estudantes?
10. Ocorre alguma forma de capacitação para os profissionais ligados ao programa?
11. Qual o papel da Secretaria do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional para as instituições do ensino?
12. Você considera importante EAN para os alunos do ensino básico e secundário? Por quê?

IV – Categoria de análise Participação da Comunidade e Controle social

11. Como você avalia participação das organizações presente na implementação do programa?
12. De que forma os diretores articulam e se relacionam com o conselho?
- 13- A comunidade local (usuários) participa ativamente da implementação do PNCE? Se sim, de que forma? Quais os canais disponíveis para a participação?

V – Categoria de análise Aquisição da Agricultura Familiar

14. Como ocorre o processo de aquisição de alimentos para cantina escolar? (ex: a Licitações, chamadas públicas).
15. Como funciona a compra direta da agricultura familiar? Qual percentual destinado a essa compra por mês?
17. Quais as dificuldades encontradas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar? O que tem feito para superar essas dificuldades?
18. Como é estabelecida a relação da instituição com agricultura familiar local?
19. A instituição conhece a realidade da agricultura familiar local? Estrutura social, associação, estrutura produtiva logística e outros?

APÊNDICE – D

PROJECTO DE PESQUISA: “**Dinâmica de implementação do programa nacional de cantina escolar em Guiné-Bissau**”. Pesquisador: Ivandro Marcos Djú – ivandro.dju@ufv.br

Roteiro – Associação de agricultores

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO (A)

Nome:

organização que está inserido:

1. Como foi criada a sua associação? A organização funciona?
2. Como ficou sabendo da possibilidade de vender para a alimentação escolar?
3. É certeza que receberá depois de vender?
4. Você recebe informações de alguém
5. Como é processo da venda até a entrega nas escolas?
6. Que tipos de produtos você entrega nas escolas?
7. Quais as barreiras-dificuldades encontradas para vender e comprar produtos da agricultura familiar?
9. O que tem sido feito para superar essas barreiras?
10. Tiniguena e outras organizações apoiam no processo de produção e venda dos produtos para cantina escolar?
11. O que fazem e como fazem? Quais são os benefícios dessa assessoria?
12. Quem são as organizações parceiras da sua organização na venda de produtos para alimentação escolar? Desta qual é a principal parceira?
12. Qual organização é a mais importante para fazer acontecer?
13. Como a sua organização participa da gestão do PNCE?
14. As regras do programa ajudam? Funcionam?
15. Além das regras do programa forma criadas outras ou acordo na região para melhor o funcionamento e evitar problemas? Como elas foram criadas?