

**KÁTIA DE FÁTIMA VILELA**

**DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL  
DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

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

Orientador: Alair Ferreira de Freitas  
Coorientador: Gustavo Bastos Braga

**VIÇOSA – MINAS GERAIS  
2020**

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

T

V699d Vilela, Kátia de Fátima, 1977-  
2020 Dinâmica relacional da implementação do Programa Nacional de  
Alimentação Escolar nos Institutos Federais Brasileiros / Kátia de  
Fátima Vilela. - Viçosa, MG, 2020.  
279 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.234-256.

1. Política pública. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar  
(Brasil). 3. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia.  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural.  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 371.7160981

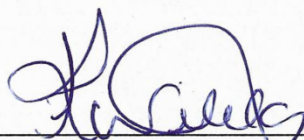
KÁTIA DE FÁTIMA VILELA

**DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL  
DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

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

APROVADA: 17 de agosto de 2020.

Assentimento:



---

Kátia de Fátima Vilela  
Autora



---

Alair Ferreira de Freitas  
Orientador

*O principal modo de aquisição de conhecimento especializado não é alguma capacidade prévia e fixa, e sim a dedicação com objetivo. Nem sempre as pessoas que começam a vida como as mais inteligentes acabam sendo as mais inteligentes. O verdadeiro potencial de uma pessoa é desconhecido (e impossível de ser conhecido), não se pode prever o que alguém é capaz de realizar com paixão, esforço e treinamento.*

(Carol S. Dweck)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por eu ter conseguido chegar até aqui, mantendo a saúde de meus familiares e entes queridos, pois os últimos capítulos desta tese foram construídos durante a Pandemia do COVID-19.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV), especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, pela oportunidade de cursar o doutorado. Estendo aqui meus agradecimentos a todos os docentes e técnico-administrativos que tornaram o programa possível.

Ao meu orientador, Professor Dr. Alair Ferreira de Freitas, que me acompanha desde o primeiro instante em que cheguei à UFV para cursar a pós-graduação, pelo seu intenso e dedicado trabalho de orientação, oferecendo-me um direcionamento objetivo e de qualidade no desenvolvimento desta pesquisa; pela sua compreensão; pelo apoio durante minhas dificuldades; e pelo respeito às minhas escolhas.

Ao Professor Dr. Gustavo Bastos Braga, por prontamente ter aceitado ser meu coorientador e contribuído efetivamente para o êxito deste trabalho, ampliando as possibilidades da pesquisa. Ao Professor Dr. Alan Ferreira de Freitas, por ter feito uma leitura cuidadosa e dado, assim, importantes contribuições teóricas e empíricas tanto ao meu projeto de pesquisa quanto na banca de defesa da tese.

Ao corpo Técnico-Administrativo do Departamento de Economia Rural (DER) da UFV, em especial a Romildo e Margarida, pela forma sempre solícita com que atendeu às nossas necessidades burocráticas.

Ao Professor Dr. Reinaldo Antônio Bastos Filho, por ter-me mostrado caminhos importantes dentro da Análise de Redes Sociais.

Não posso deixar de agradecer a todos os meus colegas do DER, em especial a Suany Machado da Silva, Angelina Moreira Melo, João Paulo Louzada Vieira e Geusa da Purificação Pereira, com destaque para o meu amigo Marco Paulo Andrade, que leu e sugeriu importantes contribuições a esta pesquisa.

Ao meu amigo Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado, cujos conhecimentos, orientações, trabalhos em conjunto e amizade têm proporcionado ajuda considerável no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), pela concessão da licença de capacitação, o que tem me proporcionado as melhores condições para o desenvolvimento pleno deste estudo.

Aos meus colegas do IFMG/SJE Paulo Modesto de Campos, Munik Mariana do Rosário Nunes da Cruz e Alceste Metzker dos Santos Glória e aos do IFBaiano José Virolli Chaves Marcelito Trindade Almeida, Aécio José Araújo Passos Duarte e Tércia Dantas Cruz, pela parceria e pelo apoio e incentivo ao desenvolvimento desta tese. Em especial, à minha amiga Elen Sonia Maria Duarte Rosa, que participou da banca de qualificação e defesa, trazendo relevantes contribuições a esta pesquisa.

Aos meus amigos especiais, o meu cunhado Edgerson Abade Nepomuceno e sua esposa Alidiane de Lima Pataro, pelo cuidado com os meus filhos em minhas ausências para a pesquisa de campo.

Ao meu esposo Rodney, pelo apoio, pelas palavras de incentivo e, sobretudo, por compartilhar comigo seus conhecimentos, ser um auxílio durante minhas dúvidas, escutar com paciência minhas lamentações, pelo apoio na pesquisa de campo, pela paciência e ajuda com o computador e pelos trabalhos e leituras em conjunto durante o doloroso caminho da pós-graduação. À minha amiga Mariane Paulina Batalha Roque, pelo incentivo, pelas orações, pela amizade e pelo carinho acolhedor em Viçosa-MG.

Por fim, aos meus maiores incentivadores, sem os quais eu não teria forças possíveis para desenvolver este trabalho: à minha mãe Lenita, pelas orações, novenas e por cuidar dos meus filhos em minhas ausências – seu auxílio renovou minhas forças, minha paciência e minha fé; e aos meus filhos Gabriel e Davi, por compreenderem as minhas ausências.

“Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.”

## BIOGRAFIA

KÁTIA DE FÁTIMA VILELA, em 2005, iniciou a graduação em Administração pela Faculdade de Nova Serrana (FANS). Mudou-se para a Bahia em 2008, concluindo em 2010 essa graduação pela Faculdade do Sul da Bahia (FASB), com a defesa do Plano de Negócios denominado “Plantio, Cultivo e Comercialização do NIM”.

Em 2008, graduou-se em Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade do Sul da Bahia (FASB). Como conclusão do curso promoveu, em equipe, um Treinamento dos Colaboradores da Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC), em Teixeira de Freitas, BA.

Entre 2010 e 2013, foi professora de Recursos Humanos, Prática Contábil, Logística, Organização, Sistemas de Métodos, Gestão de Frotas, Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais nos Departamentos de Administração, Engenharia de Produção e Contabilidade da Faculdade do Sul da Bahia (FASB).

Em novembro de 2013, tornou-se professora efetiva do Instituto Federal Nova Venécia (IFEs), no Espírito Santo, na rede federal, sendo, em abril de 2014, redistribuída para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – *Campus* Teixeira de Freitas. Em agosto de 2014, concluiu o Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional, defendendo a dissertação intitulada “Associativismo, Cooperativismo e Desenvolvimento Local: estudo de caso em Pouso Alegre/Alcobaça, BA”. Em julho de 2016, houve nova redistribuição, para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG São João Evangelista).

No Ensino da Rede Federal Técnico, leciona as disciplinas Empreendedorismo, Contabilidade e Custos, Gestão de Processos, Ética e Legislação, Fundamentos da Administração, Gestão de Pessoas, entre outras, para os cursos Técnicos em Informática, Nutrição e Dietética, Técnico em Agropecuária, Técnico em Administração, Técnico em Edificações e Técnico em Mineração para o curso de Bacharelado em Sistemas de Informação.

Desde 2017, cursa o doutorado em Extensão Rural na Universidade Federal de Viçosa, em Viçosa-MG, onde desenvolve a pesquisa intitulada **Dinâmica Relacional da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais Brasileiros**, sob a orientação do Professor Dr. Alair Ferreira de Freitas e a coorientação do Professor Dr. Gustavo Bastos Braga.

Em 17 de agosto de 2020, submeteu-se à defesa da tese, obtendo o título de doutora em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa.

## RESUMO

VILELA, Kátia de Fátima, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2020. **Dinâmica Relacional da Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais Brasileiros**. Orientador: Alair Ferreira de Freitas. Coorientador: Gustavo Bastos Braga.

Nesta pesquisa, analisou-se a dinâmica relacional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Institutos Federais (IFs), tendo como *locus* empírico o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – *Campus* São João Evangelista (IFMG/SJE) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – *Campus* Senhor do Bonfim (IFBaiano/SB). Buscou-se ampliar a compreensão sobre a operacionalização do PNAE nos Institutos Federais, identificar os atores envolvidos na efetivação do Programa e analisar suas relações, bem como descrever o contexto normativo que condiciona a execução do PNAE nessas instituições e identificar as barreiras que limitam sua operacionalização. A metodologia utilizada foi de cunho quali-quantitativa, entrevistas face a face, grupo focal e análise de documentos institucionais. O referencial teórico mobilizado para construir o quadro analítico envolveu a abordagem relacional com aspectos institucionais, sendo essas abordagens especificamente apropriadas para contemplar elementos da prática social e favorecer as análises dos processos sociais subjacentes à implementação de políticas públicas. Verificou-se com esta pesquisa que o IFBaiano *Campus* Senhor do Bonfim é uma instituição que, historicamente, vem buscando a aproximação com os agricultores familiares. Já no IFMG *Campus* São João Evangelista é recente a agenda das compras públicas; trata-se de um mercado em construção que conta com o auxílio de atores internos e externos. Constatou-se que os casos analisados apresentam dessemelhanças, ou seja, não têm o mesmo conjunto de normas, regulações e valores, e cada um produz efeitos distintos na operacionalização do Programa, porque condicionam, cada um à sua maneira, as interações entre os atores implementadores e, assim, induzem relações sociais de naturezas e configurações distintas. Nesse processo, as representações sociais exercidas pelos “burocratas” que atuam como gestores nos Institutos Federais e seus discursos sobre a execução ou não do Programa são elementos centrais que orientam, incentivam ou desmotivam o engajamento dos atores implementadores diante da operacionalização das políticas públicas. Outros elementos condicionantes dos comportamentos e motivações dos atores implementadores foram revelados

com a instrumentalização empírica da teoria de *embeddedness*. Portanto, as ações de implementação do Programa no IFMG/SJE e no IF Baiano/SB não foram determinadas pela configuração institucional da política pública, mas, sim, condicionadas pela gênese das instituições, assim como as redes de relações que sustentam tal configuração; pelas representações sociais dos burocratas implementadores do Programa; pelo modo como esses atores implementadores interagem entre si e pelas regras construídas para regular essa interação. Conclui-se que esses atores, as relações sociais e as normas condensam os principais elementos constitutivos da dinâmica social da operacionalização do PNAE. Dos pontos de vista teórico e analítico, o processo de operacionalização do Programa nos Institutos Federais pode ser influenciado, respectivamente, pela *politics* e pela *policy*. Então, a *Politics* merece atenção especial, porque é ela que diferencia e particulariza as experiências locais e é também ela que explica as dessemelhanças dos IFs. Logo, a implementação do Programa é instigada pela maneira como esses atores implementadores interagem entre si e, ainda, pelo modo que eles reproduzem no ambiente institucional suas concepções sobre a política pública e sobre o papel da instituição e desses implementadores diante do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

**Palavras-chave:** Implementação de Políticas Públicas. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Instituições. Redes Sociais.

## ABSTRACT

VILELA, Kátia de Fátima, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2020. **Relational Dynamics of the Implementation of the National School Meal Program in Federal Institutes**. Advisor: Alair Ferreira de Freitas. Co-Advisor: Gustavo Bastos E

The relational dynamics of the implementation of the National School Meal Program in Federal Institutes (IFs) were analyzed in this work. The empirical locus was the Federal Institute of Education, Science and Technology of Minas Gerais – São João Evangelista Campus (IFMG/SJE) and the Federal Institute of Education, Science and Technology of Bahia – Senhor do Bonfim campus (IF Baiano/SB). The proposal was to broaden the understanding about the operationalization of the National School Meal Program (PNAE) in Federal Institutes, to identify the actors involved in the implementation of the Program and to analyze their relations, as well as to describe the normative context that conditions the execution of PNAE in these institutions and to identify the barriers that limit its operation. The methodology used was of Quali-Quanti character, face-to-face interviews, focus group and analysis of institutional documents. The theoretical framework mobilized to build the analytical framework involved the relational approach with institutional aspects. These approaches were specifically appropriate to contemplate elements of social practice and to promote the analysis of the social processes underlying the implementation of public policies. It could be seen through this work that the IF Baiano Campus Senhor do Bonfim is an institution that has been historically seeking to get closer to family farmers. At the IFMG Campus São João Evangelista, the public procurement agenda is recent; it is a market under construction with the help of internal and external actors. It was found that the cases analyzed show dissimilarities, that is, they do not have the same set of rules, regulations and values, and each one produces different effects in the operationalization of the Program, because they condition, in their own way, the interactions between the implementer actors and, thus, induce social relations of different natures and configurations. In this process, the social representations performed by the “bureaucrats” who act as managers in the Federal Institutes and their speeches about the execution or not of the Program are the central elements that guide, encourage or discourage the engagement of the implementing actors in the application of public policies. Other conditioning elements of the behaviors and motivations of the implementing actors were revealed with the empirical instrumentalization of the Embeddedness Theory. Hence, the implementation actions of the

Program at IFMG/SJE and IF Baiano/SB were not determined by the institutional configuration of public policy, but, rather, conditioned by the genesis of the institutions, as well as the networks of relationships that support such configuration were conditioned for the social representations of the bureaucrats implementing PNAE, by the manner these actors interact with each other and for the rules built to regulate this interaction. It is concluded that these actors, the social relations and the norms condense the major constitutive elements of the social dynamics of the operationalization of the PNAE. From the theoretical and analytical points of view, the process of operationalizing Program in the Federal Institutes can be influenced by politics and policy, respectively. So, Politics deserves special attention, because it is what differentiates and individualizes local experiences and it is also it that explains the dissimilarities of the IFs. Therefore, the implementation of the Program is instigated by the way in which these implementing actors interact with each other, and also by the way in which they reproduce in the institutional environment their conceptions about public policy and about the role of the institution and of these implementers in the face of the National School Meal Program.

**Keywords:** Institutions. National School Meal Program. Public Policy Implementation. Social Network.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistados .....	49
Quadro 2 – Perfil geral das(os) entrevistadas(os) em Minas Gerais .....	52
Quadro 3 – Perfil geral das(os) entrevistadas(os) no IFBaiano.....	52
Quadro 4 – Atores que compõem o Conselho de Alimentação Escolar nos IFs.....	58
Quadro 5 – Objetivos e métodos .....	65
Quadro 6 – Pesquisadores com estudos voltados para a fase da implementação de políticas públicas .....	79
Quadro 7 – Comparação entre os modelos <i>Top Down</i> e <i>Bottom Up</i> .....	83
Quadro 8 – Foco institucionalismo .....	90
Quadro 9 – Medidas Estruturais.....	106
Quadro 10 – Dissertações e o artigo, de junho de 2009 a dezembro de 2019 .....	118
Quadro 11 – Áreas de estudo relacionadas ao PNAE nas Instituições Federais de Ensino..	119
Quadro 12 – Atividades institucionais e atores na efetivação do PNAE IFMG/SJE.....	138
Quadro 13 – Rede de implementadores do IFMG/SJE.....	160
Quadro 14 – Fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais do IFMG/SJE .....	163
Quadro 15 – Rede de implementadores do IFBaiano/SB.....	200
Quadro 16 – Fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais do IFBaiano/SB.....	202
Quadro 17 – Medidas das redes.....	209
Quadro 18 – Particularidades locais na implementação do PNAE no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB .....	214

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise sintética da execução do PNAE nos Institutos Federais .....	34
Tabela 2 – Valores que deixaram de ser executados com a compra de alimentos da agricultura familiar (os 10 IFs mais críticos entre 2013 e 2018) .....	124
Tabela 3 – DAPs ativos nos municípios com IFMG .....	148
Tabela 4 – Centralização dos nós ( <i>Outdegree-Indegree</i> ).....	164
Tabela 5 – DAPs ativas dos municípios do IFBaiano.....	180
Tabela 6 - Centralização dos nós ( <i>Outdegree-Indegree</i> ) .....	203

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Orçamento descentralizado e devolvido nas escolas federais .....	33
Figura 2 – Representação analítica .....	37
Figura 3 – <i>Ranking</i> de execução nacional do PNAE (período de 2013 a 2018).....	43
Figura 4 – Institucionalização do PNAE no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB.....	48
Figura 5 – Relações de interdependência.....	54
Figura 6 – Rede secundária .....	55
Figura 7 – Ações que favorecem as ações dos atores .....	56
Figura 8 – Esfera de sociabilidade IFMG/SJE .....	59
Figura 9 – Esfera de sociabilidade IFBaiano-SB .....	60
Figura 10 – Planilha Excel para tabulação da rede IFMG/SJE.....	61
Figura 11 – Planilha Excel para tabulação da rede IFBAIANO/SB .....	62
Figura 12 – Planilha UCINET para tabulação da rede IFMG/SJE .....	62
Figura 13 – Planilha UCINET para tabulação da rede IFBAIANO/SB.....	63
Figura 14 – Percorso metodológico .....	66
Figura 15 – Estruturação do PAA .....	69
Figura 16 – Evolução das ações do Estado (1908-2013) .....	74
Figura 17 – Ciclo das políticas públicas .....	78
Figura 18 – Modelos de implementação de políticas públicas .....	80
Figura 19 – Ciclo político australiano.....	82
Figura 20 – Tipologia dos atores políticos.....	85
Figura 21 – Elementos morfológicos das redes .....	100
Figura 22 – Redes densa e difusa.....	105
Figura 23 – Institutos Federais por Estado.....	109

Figura 24 – Estrutura organizacional do IFMG.....	111
Figura 25 – Estrutura organizacional do IFBaiano .....	112
Figura 26 – Organograma radial dos <i>Campi</i> .....	113
Figura 27 – Nuvem de palavras.....	120
Figura 28 – Organograma com a porcentagem de UCE em cada classe de palavras com maior qui-quadrado ( $\chi^2$ ) .....	121
Figura 29 – Desempenho da execução do PNAE por Instituto Federal em 2013.....	125
Figura 30 – Desempenho da execução do PNAE por Instituto Federal em 2018.....	126
Figura 31 – Média do desempenho na execução do PNAE nos Institutos Federais de 2013 a 2018.....	128
Figura 32 – Localização das cidades com <i>Campus</i> do IFMG.....	131
Figura 33 – Linha temporal da trajetória do IFMG.....	132
Figura 34 – Fluxograma de implementação do PNAE no IFMG/SJE.....	144
Figura 35 – IDH dos municípios com IFMG .....	145
Figura 36 – Rede de implementadores do PNAE IFMG/SJE.....	161
Figura 37 – Rede ator MG_A(c)(t) .....	165
Figura 38 – Rede ator MG_C(c)(t) .....	165
Figura 39 – Centralidade de intermediação ( <i>Betweenness Centrality</i> ).....	168
Figura 40 – Centralidade de grau ( <i>Degree Centrality</i> ) .....	169
Figura 41 – Linha temporal da trajetória do IFBaiano.....	172
Figura 42 – Localização das cidades com <i>Campus</i> do IFBaiano.....	173
Figura 43 – Fluxograma da implementação do PNAE no IFBaiano – Senhor do Bonfim...	189
Figura 44 – IDH dos municípios com IFBaiano .....	191
Figura 45 – Rede de implementadores do PNAE IFBaiano Senhor do Bonfim.....	201
Figura 46 – Rede Ator BA_G(t).....	204
Figura 47 – Rede Ator BA_H(t).....	204

Figura 48 – Centralidade de intermediação ( <i>Betweenness Centrality</i> ).....	206
Figura 49 – Centralidade de Grau ( <i>Degree Centrality</i> ) .....	207
Figura 50 – Conscientização alimentar. Refeitório IFBaiano/SB.....	225

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Alimentação Escolar  
AF – Agricultura Familiar  
AN – Alimentação e Nutrição  
ARS – Análise de Redes Sociais  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CF – Constituição Federal  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
COEFA – Coordenador de Execução Financeira da Alimentação  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
DAP – Documento de Aptidão ao PRONAF  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano  
IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília  
IFMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais  
IFs – Instituto Federal de Educação  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MF – Ministério da Fazenda  
MS – Movimentos Sociais  
MSAF – Movimentos Sociais da Agricultura Familiar/Organizações  
NSE – Nova Sociologia Econômica  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNP – Plataforma Nilo Peçanha

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SNA – Social Network Análises

UAN – Unidade de Alimentação e Nutrição

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	21
Contextualização .....	26
Problema de pesquisa .....	32
Objetivos .....	36
Estrutura da pesquisa.....	37
CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	39
1.1 Os Casos Estudados: IFMG/SJE e IFBaiano/SB .....	41
1.2 A Dimensão Comparativa .....	43
1.3 Pesquisa Documental .....	44
1.4 Pré-Campo e Pesquisa de Campo .....	45
1.4.1 População e Amostra IFMG/SJE .....	45
1.4.2 Grupo Focal.....	46
1.4.3 População e Amostra IFMG/SJE .....	47
1.4.4 Entrevistas .....	51
1.4.5 Observação Participante.....	53
1.5 Utilização dos Métodos de Análise de Redes Sociais (ARS) na Interação dos Implementadores de Políticas Públicas.....	53
1.5.1 Análise de redes sociais – Ucinet 6 e NetDraw .....	61
1.6 Organização e Análise dos Dados.....	64
CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	67
2.1 Formação das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar .....	67
2.1.1 Políticas Públicas e Implementação de Política Pública .....	78
2.2 Neoinstitucionalismo .....	89
2.3 Fundamentos da Abordagem Relacional e Redes Sociais .....	97
2.3.1 Aspectos Estruturais das Redes Sociais .....	105

CAPÍTULO 3 – FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E SUAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.....	108
3.1 Produção Científica Brasileira sobre o PNAE nas Instituições Federais.....	113
3.2 Execução Nacional do PNAE nos Institutos Federais entre 2013 e 2018.....	123
3.3 Desempenho de Execução do Orçamento PNAE nos IFs entre 2013 e 2018.....	127
CAPÍTULO 4 – TRAJETÓRIA, CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS IFMG/SJE.....	130
4.1 O Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG).....	131
4.2 O IFMG – São João Evangelista.....	133
4.3 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFMG/SJE .....	134
4.4 O Papel do IFSULDEMINAS para os IFs .....	158
4.5 Abordagem Estrutural das Interações: Desvelando as Redes .....	160
CAPÍTULO 5 – TRAJETÓRIA, CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO – IFBAIANO/SB .....	171
5.1 O Instituto Federal Baiano (IFBaiano).....	171
5.2 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFBaiano.....	173
5.3 IFBaiano – <i>Campus</i> de Senhor do Bonfim .....	179
5.3.1 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFBaiano/SB.....	180
5.4 Abordagem Estrutural das Interações: Desvelando as Redes .....	199
CAPÍTULO 6 – DIMENSÃO ANALÍTICA DA DINÂMICA RELACIONAL E IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO IFMG/SJE e no IFBAIANO/SB.....	209
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	226
REFERÊNCIAS.....	234
APÊNDICES.....	257

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	258
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	261
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	263
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....	265
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....	267
APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....	269
APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....	271
APÊNDICE H – GRUPO FOCAL .....	272
APÊNDICE I – GRUPO FOCAL.....	273
APÊNDICE J – ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (TODOS OS ENTREVISTADOS) .....	275
ANEXOS .....	277
ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA DO IFBAIANO/SB .....	278
ANEXO B – AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA DO IFMG/SJE.....	279

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a alimentação escolar tem sido foco de estudos de diversos pesquisadores e de discussões sobre agendas políticas em muitos países. No Brasil, esses programas são formatados com diferentes desenhos e, posteriormente, implementados, monitorados e avaliados por órgãos de controle da União. Vale salientar que a implementação é complexa e pode apresentar falhas. Isso ocorre tanto pela amplitude dos Programas quanto pela falta de investimento do Estado ou, até mesmo, pela qualificação deficiente das equipes governamentais responsáveis por esse percurso. Apesar desses entraves, o intuito dos procedimentos sequenciais das políticas públicas que vão desde a definição de problemas até a avaliação das políticas públicas implementadas é de que tanto os governantes quanto os formuladores e os beneficiários de políticas públicas consigam obter o *feedback* dessa ampla sequência de ações, de suas trajetórias e dos resultados. Melhor explicando, que a gama de atores envolvidos nesse cenário tome conhecimento se o que foi pensado, desenhado, formulado e implementado está atingindo os objetivos propostos.

Considerando que algumas políticas públicas, como as sociais, podem ser formas de resposta do Estado para a sociedade por meio de ações e programas, vale destacar que estes, por sua vez, são analisados e avaliados dentro do chamado *policy cycle*, que compreende as seguintes etapas: (i) percepção e definição de problemas; (ii) formação da agenda decisória; (iii) formação de programas; (iv) implementação; e (v) monitoramento e avaliação das ações (HILL; HAM, 1993; FREY, 2000; SOUZA, 2006). No Brasil, alguns estudiosos da área de políticas públicas, como Marta Arretche (2000) e Silva e Melo (2000), ganham notoriedade ao buscarem ampliar os conhecimentos acerca das peculiaridades dos sistemas políticos e das relações estabelecidas no desenvolvimento do ciclo das políticas públicas, no qual propensões públicas e privadas ingressam no jogo, especialmente nas fases de formulação e implementação, momento em que sucessivas tomadas de decisões ocorrem. Então, a implementação trata de um trabalho conjunto de diversos atores, com distintas tensões e interesses.

Contudo, grande parcela das produções na área de políticas públicas dedica suas análises para o momento de formação da agenda ou formulação de políticas públicas (SOUZA, 2003; FARIA, 2012), e a implementação surge perpassando um plano periférico especialmente quando se trata de reflexões sobre a implementação como processo de interação social, da mesma maneira que fizeram Carpin (2005) e Lotta (2010). Existindo, assim, uma lacuna nos estudos empíricos sobre a fase de implementação das políticas públicas e os diversos fatores

relacionais e institucionais que influenciam os atores implementadores, apesar de alguns estudos subsidiarem novos olhares com a *policy network*, ou rede de políticas (MARQUES, 2003; DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013). Entre as fases tratadas no *policy cycle*, esta tese foca suas análises na fase de implementação, com o intuito de trazer contribuições com o hiato ocorrente nos estudos sobre a implementação de políticas públicas como processo relacional.

Segundo Pressman e Wildavsky (1973), expoentes dos estudos nesta área, a implementação é um processo complexo que normalmente apresenta indícios de incompatibilidade entre os propósitos e os desfechos das políticas, o que revela o ambiente demasiadamente político envolvendo a operacionalização das políticas públicas. Desde então, pesquisadores indagam a sua implementação como um processo contínuo e inconsciente, que simplesmente transforma objetivos em execuções. À vista disso, a implementação revelou ser um estágio permeado por enfrentamentos, relações de autoridade e reciprocidade, em outras palavras, um jogo que envolve conexões, em que o êxito da política depende dos elos estabelecidos entre atores sociais e do Estado.

Para compreender o relacionamento entre política e ação, ou seja, intenção e intervenção, é necessário refletir sobre a heterogeneidade das interações entre os diferentes atores que implementam as políticas. Geralmente, nesse contexto há dois grupos: aqueles de quem as políticas dependem e aqueles cujos interesses são influenciados pela política (HILL; HAM, 1993). No escopo deste estudo, encontram-se os alunos da educação básica, em que muitos, por serem carentes, necessitam do acesso à alimentação escolar e dos agricultores familiares que vislumbram a inserção no mercado institucional para comercialização de seus produtos.

As questões relacionadas à Alimentação Escolar (AE) e à valorização da produção local de alimentos fazem que muitos pesquisadores voltem suas análises para os diferentes formatos de políticas públicas formuladas para a AE no contexto mundial e para a valorização da produção local de alimentos, realizando, ainda, um comparativo entre essas políticas sociais no âmbito global (ALLAIRE, 2013; FREITAS, 2017). Com isso, ampliam os conhecimentos relacionados aos processos de transformação econômica e social, aumentando a compreensão teórica e empírica relacionada aos mercados de gêneros alimentícios locais.

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a mais antiga política de alimentação escolar. Em sua trajetória, esse Programa passou por várias reformulações, atualizações e ampliações, com destaque para 2009, com a Lei nº 11.947 e as Resoluções

CD/FNDE nºs 26/2013, 4/2015, 1/2017, 18/2018 e 06/2020. A partir dessas normativas, o PNAE passa a contemplar toda a rede pública de educação básica, criando, ainda, um novo mercado para os agricultores familiares, ao garantir que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devem ser utilizados para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. Tal fato abriu um precedente histórico, pois, até então, todas as compras públicas eram realizadas mediante processos de licitação e, ao ter o agricultor familiar como beneficiário do PNAE, acontece a dispensa licitatória e as compras passam a ser feitas de forma menos burocrática, mediante as “chamadas públicas” (BRASIL, 2009). Esse cenário tanto incentiva quanto auxilia no fortalecimento do meio rural, inserindo os agricultores familiares em um mercado propício, contudo competitivo e que, sem essa dispensa licitatória garantida pela Lei 11.947/2009, não haveria possibilidades de acesso.

Ao inserir a agricultura familiar como público-alvo beneficiário, o Programa alia estratégias de segurança alimentar e nutricional dos alunos à política agrícola, por meio do incentivo à produção da agricultura familiar. Em 31 de março de 2020, o PNAE completou 65 anos e se apresenta como opção estratégica na indução de uma nova dinâmica de desenvolvimento rural, de desenvolvimento territorial endógeno e de oportunidades aos agricultores familiares, com potencial para promover a inclusão social, a segurança alimentar, o combate à pobreza e a redução das desigualdades (DIAS *et al.*, 2012; ANJOS; BECKER, 2014).

Essas oportunidades se concretizam no cotidiano da agricultura familiar, de suas organizações e dos mediadores sociais que as apoiam, como também dos gestores públicos que buscam operacionalizar os programas em desafios à realização de suas intenções e de seus objetivos (DUARTE; DIAS, 2012; SILVA; DIAS; SILVA, 2014). Nos Institutos Federais, os docentes e os técnicos administrativos são um dos atores que operacionalizam o PNAE e se enquadram no que Lipsky (1980) denominou Burocratas de Nível de Rua<sup>1</sup>, sendo esses atores-chave da implementação de programas governamentais, por estarem em contato direto com o ambiente de implementação. Esse autor se refere aos docentes, coordenadores, diretores, chefes de Departamento, técnicos administrativos, enfim, colaboradores que fazem a ligação entre o Estado e os beneficiários do Programa.

O mercado institucional é relativamente recente, o que justifica estudos que visem analisar seus processos de implementação. Reconhecendo a complexidade da implementação

---

<sup>1</sup> Exemplos de burocratas de nível de rua são os policiais, professores, clínicos gerais e assistentes sociais (TUMMERS; BEKKERS, 2014).

do PNAE, buscou-se com esta tese, a partir dos casos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) – *Campus* São João Evangelista e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano) – *Campus* Senhor do Bonfim, mostrar como diferentes atores implementadores, elementos institucionais desiguais, e as interações sociais podem estimular dinâmicas particulares de implementação do Programa. Dando relevância para as análises das relações sociais próprias das ações de implementação, esta pesquisa observa e possui como foco, então, as interações sociais dos atores implementadores.

Os Institutos Federais são instituições de ensino distribuídas em todo o território brasileiro que atuam na oferta da educação básica (foco do PNAE), profissional e tecnológica. Dentro desse contexto, a compra institucional de alimentos da agricultura familiar se apresenta como estratégia do governo que, por intermédio da nutrição e da alimentação, permite atender às demandas da sociedade referentes à alimentação escolar, valorizar os hábitos locais, oferecer alimentos saudáveis e nutritivos no ambiente escolar para alunos matriculados na educação básica pública e, ainda, aumentar a renda dos agricultores familiares em todo o território nacional.

Apesar de sua incontestável importância no âmbito da segurança alimentar e nutricional, bem como no desenvolvimento local, a execução orçamentária do PNAE por parte dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia tem sido de difícil operacionalização. Isso porque a implementação e operacionalização envolvem interações sociais, bem como a colaboração dos servidores dos *Campi*<sup>2</sup>. Outra problemática refere-se ao orçamento do PNAE, que nos IFs é regido pelos princípios orçamentários<sup>3</sup> de unidade (o orçamento é único, ou seja, é da União e não da instituição), pela universalidade (contendo todas as despesas e todas as receitas referentes ao exercício) e pela anualidade (ano civil, iniciando em primeiro de janeiro e terminando em 31 de dezembro). Assim, quando a instituição faz um empenho e, por motivos diversos, não consegue absorver todo o orçamento empenhado (falta de produtos, ausência de documentações, falta de periodicidade na entrega, ausência ou baixa aproximação com agricultores familiares etc.), o orçamento PNAE não pode ser reprogramado para o ano civil seguinte. Desse modo, o recurso que sobra deve ser devolvido no fim do exercício para a Reitoria, que por sua vez repassa à União.

---

<sup>2</sup>*Campi* é o plural de *Campus*.

<sup>3</sup>SIAFI nº 020318; Lei Complementar nº 101, de 05/2000; e Lei Complementar nº 4.320, de 03/1964; artigo 165 da Constituição Federal de 1988; e Decreto nº 93.872, de 12/1986.

Nesse contexto, os atores implementadores são quem estão na linha de frente da operacionalização do Programa; logo, são eles que vivenciam entraves, coações e incentivos no cotidiano de suas atribuições. O conjunto desses fatores pode, muitas vezes, trazer consequências não só para o desenvolvimento de ações efetivas da fase de implementação, mas também para o público das políticas públicas. Diante dessas concepções, revela-se quanto os Burocratas de Nível de Rua, através de suas discricionariedades<sup>4</sup>, possuem “liberdades” na tomada de decisões que levam à ação ou à inércia nos processos que envolvem a operacionalização de políticas públicas.

É inegável o avanço dos programas de políticas públicas tanto para a agricultura familiar quanto para o acesso à alimentação. Entretanto, Camargo *et al.* (2013) alertam que, apesar de esses programas possuírem gestão participativa, permitindo pensar o desenvolvimento local de forma integral e interligada, ainda existem problemas tanto de acesso ao mercado institucional por parte dos agricultores familiares quanto de periodicidade na produção/entrega. As políticas públicas voltadas para a agricultura familiar exigem maior conexão entre sociedade e Estado não apenas em termos de interação, mas também de troca de informações (LOTTA, 2010). E esses entraves precisam ser solucionados para que o Programa Nacional de Alimentação Escolar contemple seu público.

O cenário de maior participação e aproximação entre o Estado e a sociedade civil perpassa este trabalho e realça as discussões sobre implementação de políticas públicas voltadas para o mercado institucional, tendo como foco o PNAE. Em 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, a aproximação entre a sociedade e o Estado fica mais intensa com a circulação de atores sociais para ocuparem cargos governamentais (PISMEL, 2019). As ações de atores sociais e estatais vão se edificando ao longo das interações realizadas entre Estado e sociedade. Esse cenário justifica pesquisas que confrontam experiências de implementação de um mesmo Programa em instituições diferentes, pois auxiliam na ampliação do conhecimento de ações dos atores sociais e estatais, bem como de suas relações para lidarem com implicações vivenciadas nesse processo, contribuindo com a construção, institucionalização e efetividade do mercado institucional. Além do mais, consolidar a aproximação entre esses atores resulta em maior desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

---

<sup>4</sup>Prerrogativa legal conferida aos burocratas de nível de rua para a prática de determinados atos administrativos com liberdade de escolhas.

Desse modo, dadas a importância da alimentação escolar, a valorização da produção local de alimentos e a necessidade de aproximação entre Estado e Sociedade para que o PNAE seja realidade, levando em consideração a capilaridade dos Institutos Federais (IFs) no contexto brasileiro, bem como o papel relevante das compras públicas no fortalecimento da agricultura nacional, seja pela manutenção da população rural no campo, seja para o abastecimento alimentar, torna-se importante compreender a implementação do Programa por meio de sua dinâmica relacional. Porque a implementação é um processo de interação social, e nessa perspectiva a abordagem relacional requer explicações sociológicas para fenômenos sociais que envolvem a operacionalização do Programa, especialmente sobre uma perspectiva microanalítica, dando ênfase aos atores e, sobretudo, às suas relações sociais. Isso traz um novo olhar para o processo de implementação que ultrapassa a *policy cycle*.

A implementação da política envolve vários atores, pois se trata de um processo relacional, com dimensão analítica fundamental. Assim, é importante salientar que este estudo buscou conhecer e avaliar as relações desses atores, valorizando a estrutura social e o sujeito, com o intuito de possibilitar uma visão relacional da implementação do PNAE nas instituições analisadas. Ademais, ressalta-se a relevância de compreender o PNAE e o seu papel relacional nesse processo, uma vez que esse Programa é considerado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) referência para outros países. Isso, pois, quando comparado com outros programas de alimentação escolar do mundo, ele se destaca por seu amplo alcance e, ainda, por ser o programa social mais antigo do Brasil.

## **Contextualização**

Atualmente, os IFs contam com 593 unidades de ensino e 525.021 alunos matriculados no ensino médio técnico (PNP, 2019). Os Institutos Federais são instituições de ensino que atendem alunos matriculados no ensino básico público (grupo atendido pelo Programa). Assim, em termos quantitativos, esses institutos ficam atrás apenas quando comparados com as escolas públicas municipais e estaduais. Os IFs são entidades federais que atuam não só na formação acadêmica e na capacitação profissional, mas também operacionalizam políticas públicas efetivas e abrangentes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Assistência e Inclusão Social do Estudante (PAISE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outras ações. A implementação do PNAE nos IFs dispõe de aspectos diferenciados das entidades executoras municipais e estaduais. Um diferencial é relativo aos princípios orçamentários de unidade, universalidade e anualidade, além da descentralização do

recurso, que ocorre em parcela única no primeiro trimestre do ano pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as Reitorias, e sua execução se processa internamente nos *Campi*. Contudo, o fato de se ter o orçamento disponibilizado não quer dizer ter o recurso financeiro pronto para ser utilizado.

Primeiramente, a instituição necessita ter o orçamento disponibilizado para fazer as chamadas públicas, empenhar o valor (reservar) e posteriormente ocorrer a assinatura do contrato com os agricultores familiares e, ou, com suas organizações coletivas contempladas nas chamadas públicas. Após a entrega dos produtos, o valor é liquidado e, por fim, aproximadamente de 15 a 20 dias do recebimento dos produtos e da liquidação é que a instituição tem posse de fato do recurso para efetivar o pagamento a seus fornecedores.

Percebe-se, portanto, que existe distanciamento entre ter o orçamento disponibilizado e possuir efetivamente o recurso para efetuar o pagamento. Além disso, os IFs são instituições que demandam elevado volume de produtos alimentícios e possuem uma Pró-Reitoria de Extensão com atribuições que vão desde o planejamento, coordenação, fomentação até o acompanhamento das atividades e políticas de extensão e das relações com a sociedade. Por fim, para os IFs a constituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é sugestiva e não normativa, como ocorre em escolas municipais e estaduais.

No contexto brasileiro, os IFs possuem maior número de instituições que as Universidades Federais. Além disso, essas universidades só podem implementar o PNAE em seus 17 colégios de aplicação (PNP, 2019), uma vez que os alunos dos cursos superiores não são contemplados por esse Programa. Outro ponto de diferenciação relevante é que as escolas municipais são geridas pelo Poder Executivo Municipal e as estaduais pelas Secretarias de Educação, enquanto os IFs são autarquias educacionais com autonomia administrativa, patrimonial, educacional e financeira, o que pode levar a diferentes institucionalidades criadas a partir de consensos que se materializam através de diferentes mecanismos que visem constituir e legitimar a implementação do Programa dentro da rede federal de ensino. Nesse sentido, destaca-se que os orçamentos destinados aos Institutos Federais são proporcionais ao número de estudantes, levando em consideração ainda as etapas e modalidades de ensino. Existem cursos com custos de manutenção mais dispendiosos, e isso é ponderado no orçamento. Todos os anos são elaboradas planilhas orçamentárias para liberação dos recursos para essas instituições.

Nos IFs, as Reitorias possuem papel estratégico em assegurar a coesão institucional. Mas são nos *Campi* que os alunos estão, portanto é aí que devem existir os mais

diversos mecanismos para atendê-los. Assim, não pode acontecer que essas instituições fiquem na periferia do processo decisório, pois a participação nesse processo é um aprendizado coletivo. Contudo, o Estado deve organizar as discussões transparentes a esse respeito, para que os ajustes necessários ocorram no sentido de preservar as identidades das instituições e possibilitar o máximo possível a autonomia das Reitorias e dos *Campi*, levando em consideração os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essas especificidades e o fato de a literatura relatar que, entre os demais executores, a menor produção de análises, ou seja, a maior lacuna, é sobre os Institutos Federais motivaram a autora desta tese a escolher a efetivação do PNAE nos IFs como unidade de análise.

Com o intuito de compreender a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB, foi realizado um mapeamento de artigos científicos, teses e dissertações sobre o tema. Foram encontrados alguns estudos, entre eles o de Arruda (2015), que, ao analisar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB), apurou a existência de carências estruturais (ausência de refeitórios, nutricionistas, servidores) no contexto do IFB que limitavam a utilização eficiente dos recursos descentralizados para a execução do PNAE. Esse autor ressalta que tais limitações impediam a política de alcançar toda a sua potencialidade, que é estimular a produção da agricultura familiar local, promover a formação de hábitos alimentares saudáveis nos alunos mediante a garantia de alimentação de qualidade e dar apoio ao desenvolvimento regional.

Arruda (2015), analisando o relatório de gestão do FNDE referente ao PNAE de 2014, constatou que, dos R\$ 24,4 milhões previstos para os IFs, cerca de R\$ 12,8 milhões foram devolvidos por não terem sido executados. Provavelmente, o curto lapso temporal na época das análises se deve à lei de criação dos Institutos Federais em 2008 e à lei de ampliação do PNAE 2009/2013, bem como ao desconhecimento dos gestores em relação ao Programa. Esses fatores contribuíram para que a execução do PNAE pela rede federal de ensino, no período investigado por Arruda, não apresentasse resultados satisfatórios dessa política pública. Ele evidenciou também que nos IFs existem redes formadas entre atores internos e externos e essa interação e suas ações coletivas podem influenciar na execução e resultados do Programa.

Esses achados empíricos do trabalho de Arruda (2015) contrastam com os da pesquisa de Baccarin *et al.* (2017), que propuseram a sistematização de diversas variáveis que contribuem para a avaliação das compras da agricultura familiar para a alimentação escolar, utilizando resultados do Paraná, de Santa Catarina e de São Paulo. Verificaram que o fato de a

legislação ser relativamente nova para os municípios contribui para o não cumprimento do Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, exigindo, assim, um período de aprendizagem tanto dos gestores quanto dos agricultores familiares. No contexto dos Institutos Federais, além da falta de capacitações dos servidores para operacionalização do Programa, deve-se levar em consideração que essas instituições foram institucionalizadas em 2008 e, desde então, têm passado por expansões, muitas vezes sem as devidas instalações estruturais e humanas.

Ao investigar a gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no âmbito dos IFs, Costa (2015) constatou a existência de desarticulações entre os IFs e a implementação do PNAE em todo o território nacional. Diante dessa ocorrência, essa autora destaca a importância de futuras investigações *in loco* sobre o Programa. Segundo ela, os nutricionistas dos IFs cumprem parcialmente a legislação do PNAE, o que se dá em virtude do número reduzido desses profissionais e das diversas atribuições que eles devem desempenhar com relação à alimentação escolar, o que acarreta sobrecarga de atividades. Costa também relata que alguns nutricionistas têm dificuldades para operacionalizar o Programa, já que as grades curriculares dos cursos de graduação em Nutrição normalmente não contemplam o PNAE. Para essa autora, esses fatores intervenientes contribuem para que a presença desse profissional nas instituições não seja fator preponderante para que a implementação do Programa seja efetiva.

Ainda com relação às dificuldades encontradas durante o processo de implementação do PNAE nas escolas, salienta-se a pesquisa de Oliveira (2016). Essa autora realizou estudo no município de Manaus, AM, com o intuito de procurar identificar as divergências e aproximações entre o que é preconizado na legislação e o que é realizado na prática do Programa, focando os problemas de gestão desse Programa. Como cenário da pesquisa, o estudo foi realizado em sete escolas da rede estadual, escolhidas aleatoriamente. Oliveira (2016) traçou um panorama da situação da execução desse Programa, caracterizando as práticas consideradas eficazes nas escolas pesquisadas e naquelas que precisam ser repensadas. Tal fato contribuiu para a ampliação dos conhecimentos dos gestores escolares quanto ao cumprimento das normativas legais do PNAE e para a diminuição de possíveis lacunas em sua execução.

Apesar de Oliveira (2016) não discutir as redes de implementação do Programa nas escolas, ela ressalta que na amplitude da pesquisa foi possível constatar a importância do relacionamento e comunicação dos atores envolvidos na execução do PNAE. Como principais entraves durante a execução desse importante Programa nas escolas públicas de Manaus, essa autora corrobora Arruda (2015), ao apontar a desinformação sobre o PNAE dos atores que nele

atuam; a falta de articulação/envolvimento/participação dos atores; e a estrutura das escolas (física e humana), além da carência de disponibilização referente à orientação e capacitação/formação dos atores em relação ao Programa.

Na seara dos trabalhos mapeados, encontra-se a pesquisa desenvolvida por Salgado (2016), que estudou o processo de implementação de outro importante programa social brasileiro, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra Institucional, na Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Viçosa-MG. Salgado percebeu a relevância de as instituições públicas possuírem servidores sensibilizados com a agricultura familiar e com a segurança alimentar, bem como ressaltou que esse contexto influencia positivamente o Programa na UFV.

Outro estudo oriundo da Universidade Federal de Viçosa é o de Freitas (2017), que pesquisou a interação entre atores que implementam o PNAE e seus reflexos nas organizações de agricultores familiares, tendo como *locus* de pesquisa dois municípios da Zona da Mata mineira. De acordo com esse autor, a maioria das investigações na área de políticas públicas ressalta as fases de formação da agenda e, ou, formulação de políticas. A fase da implementação aparece como secundária, principalmente a implementação como processo de interação. Essa fragilidade na literatura, segundo esse autor, abre oportunidades para novos estudos que visem à implementação como processo relacional, pois, ao valorizar as interações, se amplia o conhecimento entre o jogo político e seus jogadores, bem como seus impactos nos resultados das políticas públicas. Apesar de Freitas (2017) não estudar a interação entre os atores que efetivam o Programa (Unidade Executora), ele reitera a necessidade de trabalhos futuros abordarem as redes sociais e suas interferências nos resultados das políticas públicas.

Sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina, Belik e Souza (2009), realizando um estudo reflexivo, chegaram à conclusão de que o Brasil serve de referência para a região, pois o PNAE brasileiro possui desenho avançado, com cobertura universal. Esses autores ainda destacam que um total de 20 países da América possuem programas de alimentação escolar. Contudo, muitos desses programas não passam de pequenas ajudas, que são transferidas a certas escolas de regiões carentes em algumas épocas do ano, sem continuidade. Constata-se que poucos países possuem um programa de alimentação escolar de alcance amplo como o do Brasil. Em alguns países, os programas de alimentação escolar não possuem cobertura nacional, outros não atendem os alunos todos os dias letivos<sup>5</sup>, além de alguns

---

<sup>5</sup> A Lei nº 13.987/2020 altera a Lei nº 11.947/2009 (marco legal do PNAE), que passa a vigorar acrescida do art. 21-A, autorizando, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de emergência e, ou, calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Reafirma a importância do Programa tanto para os agricultores familiares quanto para os alunos beneficiados.

não disponibilizarem fontes fixas de financiamento baseadas na legislação (BELIK; SOUZA, 2009).

Fica evidente a abrangência que essa temática possui e que, progressivamente, ganha destaque no cenário global. Portanto, é imprescindível a realização de estudos que visem analisar seus processos de implementação, pois, assim, essas políticas públicas poderão ser aprimoradas e garantir maior efetividade no vínculo entre a compra governamental e o fornecimento dos alimentos por organizações da sociedade civil. São necessárias investigações que contemplem não só as perspectivas da política pública, mas que alinhem política pública com os atores envolvidos na implementação do Programa. Isso porque as políticas públicas, como o PNAE, se fundamentam em uma dialética e nascem em um contexto político singular. Sua dialética e seu contexto oportunizam a concepção de uma interposição que contempla a participação de diversos atores, bem como a necessidade de interação entre Estado e Sociedade, para que a política pública seja implementada. Esse olhar para a efetivação de políticas públicas que levem em consideração a dinâmica relacional dos atores envolvidos poderá auxiliar os gestores e formuladores dessas políticas a aprimorarem esses programas sociais.

No caso específico dos programas instituídos no Brasil, constatou-se que grande parte dos estudos investiga a implementação do PNAE em âmbitos municipal e estadual, porém o volume de trabalhos que analisam as instituições de ensino federais como IFs é pouco. Portanto, fica evidente a necessidade de estudos teóricos e empíricos que abordem as possibilidades e as limitações enfrentadas pelas instituições que executam o Programa. No tocante aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, como instituições federais descentralizadas que executam o PNAE e são potenciais compradores da agricultura familiar, são poucos os trabalhos acadêmicos que fazem análises com esse enfoque.

A pesquisadora é servidora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia desde 2013 e já atuou no Instituto Federal do Espírito Santo – *Campus* Nova Venécia e no Instituto Federal Baiano – *Campus* Teixeira de Freitas, sendo atualmente servidora do Instituto Federal de Minas Gerais – *Campus* São João Evangelista. Nesse período nos IFs, ela vivenciou a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, suas limitações e suas potencialidades, em diferentes contextos. No entanto, sempre o fez a partir da ótica da burocracia pública, conseqüentemente desconsiderando uma série de elementos subjacentes à implementação que definiam a trajetória e os resultados da política. Assim, esta pesquisa se materializa como tentativa de afastamento empírico do objeto para uma aproximação analítica,

buscando compreender categorias e dimensões ainda pouco exploradas e entendidas sobre a execução do PNAE nos IFs.

### **Problema de pesquisa**

A Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 06/2020<sup>6</sup> trouxeram importantes avanços ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a exemplo da garantia de que no mínimo 30% dos recursos do FNDE destinados à alimentação escolar por meio do PNAE sejam aplicados na aquisição de produtores familiares ou de suas organizações. Com isso, privilegia os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais, bem como a ampliação do Programa para toda a rede pública de educação básica (CHAVES; CAMPOS, 2012; HIRATA, 2017).

A obtenção dos gêneros alimentícios ocorre preferencialmente no mesmo município das escolas. Assim, os IFs passaram a receber o recurso do FNDE de forma a complementar os recursos próprios dos *Campi*. Os recursos provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados, anualmente, no orçamento da União, sendo seu uso exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios, ou seja, não se pode comprar nenhum outro tipo de material ou efetuar a contratação de serviço de qualquer natureza (HIRATA *et al.*, 2017). Essa iniciativa vai além de cumprir com as obrigações normativas, uma vez que garante alimentação de qualidade aos alunos; estimula a agricultura familiar a se organizar e profissionalizar e qualifica as ações comerciais dos agricultores familiares; gera renda para o agricultor; e apoia o desenvolvimento local e regional. Deve ser destacado também que este último quesito consta como uma das finalidades dos IFs expressas no Art. 6º da Lei nº-11.892/2008 (BRASIL, 2008).

As ações de fortalecimento da agricultura familiar são potencializadas pela expressiva capilaridade dos IFs, representantes, hoje, de 93,03% de toda a rede federal de ensino (PNP, 2018), cobrindo, aproximadamente, 80% das microrregiões e com atuação em todos os Estados brasileiros. Os IFs possuem potencial tanto para implementação do PNAE, por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar, quanto de apoio ao desenvolvimento regional. Ainda assim, Arruda (2015) e Costa (2015), ao investigarem a operacionalização do Programa nos IFs, constataram prováveis entraves na efetivação do PNAE nessas instituições de ensino. Essa observação apareceu devido ao grande volume de orçamentos destinados ao Programa

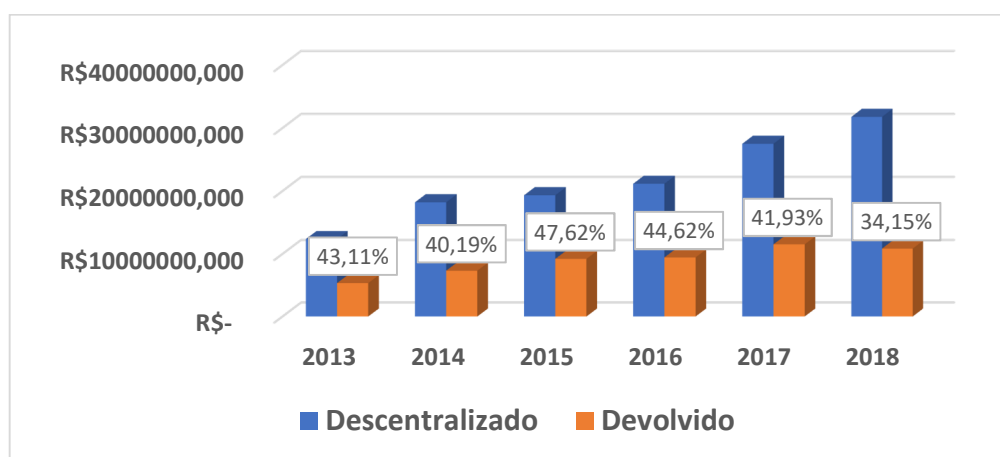
---

<sup>6</sup> Esta Resolução entrou em vigor em 12/05/2020, revogando as Resoluções CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013; nº 4, de 23 de abril de 2015; nº 1, de 8 de fevereiro de 2017; e nº 18, de 26 de setembro de 2018, e outras disposições em contrário.

descentralizado para essas instituições e ao montante de recursos devolvidos por falta de execução.

Dados recentes relacionados à descentralização do orçamento PNAE repassado pelo FNDE aos IFs entre 2013 e 2018 (Tabela 1) demonstram que significativo percentual do orçamento tem sido devolvido, o que leva à reflexão de que ainda hoje existem falhas na execução dessa política pública nessas instituições de ensino. A execução financeira do orçamento descentralizado pelo FNDE e repassado para os IFs entre 2013 e 2018 (FNDE, 2019) é demonstrada na Figura 1.

Figura 1 – Orçamento descentralizado e devolvido nas escolas federais



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do COEFA/CGPAE (2019)<sup>7</sup>.

De forma complementar à Figura 1, pode-se observar na Tabela 1 que, apesar de o volume descentralizado pelo FNDE para os IFs ter crescido expressivamente, 156,68% no período de 2013-2018, o volume orçamentário devolvido tem se mantido elevado, em média 41,93%, indicativo que demonstra que o Programa nessas instituições de ensino carece de mais investigações.

O relatório COEFA/CGPAE/2019, ilustrado na Tabela 1, indica que os Institutos Federais mantinham, entre 2013 e 2018, um percentual de devolução acima de 40%; somente em 2018 que esse valor caiu para 34,15% de devolução do orçamento do PNAE. Logo, o preâmbulo desta pesquisa se deu com a dificuldade dos IFs em serem eficientes na operacionalização do PNAE, ou seja, serem efetivos no que diz respeito à otimização da

<sup>7</sup> Relatório da Coordenação de Execução Financeira da Alimentação (COEFA) subordinada ao Diretório de Coordenação Geral de Ações Educacionais do PNAE (DIRAE) da Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar (CGPAE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) – Não publicado.

aplicação dos recursos financeiros descentralizados pelo FNDE e repassados para essas instituições de ensino executarem o Programa Nacional de Alimentação Escolar, em relação aos resultados esperados pela política.

Tabela 1 – Análise sintética da execução do PNAE nos Institutos Federais

Ano	Orçamento descentralizado (R\$)	Orçamento devolvido
2013	12.378.680,00	7.042.231,68
2014	18.214.340,00	10.893.926,18
2015	19.334.236,00	9.207.032,07
2016	21.158.860,00	9.441.610,39
2017	27.506.715,60	11.533.439,51
2018	31.773.586,00	10.849.443,30

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do COEFA/CGPAE (2019).

A partir desse contexto, o olhar para além da dimensão operacional é imprescindível, uma vez que, para a efetiva execução do Programa, é necessário um conjunto de processos subjacentes às rotinas e procedimentos de gestão. Tais procedimentos se submetem não só à instrumentalização burocrática, mas à representação social dos atores, ou seja, como eles traduzem e conduzem a implementação dessa importante política pública nos IFs.

Portanto, é essencial analisar a implementação do PNAE não apenas com o foco normativo, no qual se encontram inseridas as leis, as resoluções, as chamadas públicas, as comissões, as portarias etc., mas a partir das estruturas sociais e dos mecanismos institucionais e relacionais que dinamizam ou constroem a implementação do Programa. Esse contexto pode revelar um ambiente com alto grau de interação, uma vez que as políticas públicas podem sofrer influências de um conjunto de atores, além do ambiente e de seus fatores intervenientes, pois os atores implementadores podem construir arranjos para operacionalização do PNAE, apoiando a interação, os conflitos e os consensos (HJERN; PORTER, 1993).

Diante do exposto, torna-se clara a necessidade de estudos teóricos e empíricos que envolvam a interação no processo de implementação do PNAE. Isso porque um dos grandes gargalos da literatura é centralizar os esforços analíticos em abordagens eminentemente normativas (D'ASCENZI; LIMA, 2011). Essas abordagens são voltadas, inclusive, para a eficiência do Programa e associadas à dimensão operacional e burocrática da política pública,

imprimindo, a partir delas, recomendações instrumentais ao processo político. Isso revela, portanto, uma carência em compreender a *politics* (atividades do governo ou de pessoas que tentam influenciar a política) mais que a *policy* (plano de ação ou um conjunto de regras acordadas), compreendendo, porém, que são dimensões intrinsecamente relacionadas e mutuamente condicionadas.

A partir desse contexto, busca-se verificar como as relações dos atores podem influenciar a implementação em si e não propriamente a eficiência e, ou, a eficácia na execução do PNAE no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB. Nessa perspectiva, destaque especial deve ser dado aos achados de Lotta (2010), ao concluir em suas análises que a efetivação das políticas públicas é um processo das relações sociais, uma vez que tanto as práticas quanto as relações estabelecidas entre os atores implementadores são essenciais para os resultados positivos das políticas públicas.

Os primeiros estudos sobre políticas públicas focavam na fase de agenda e formulação, mas posteriormente, na década de 1960, as atenções centravam-se na fase de avaliação de políticas públicas (BARRETT, 2004). O conjunto desses estudos sobre formulação e avaliação reforçou as diferenças entre os objetivos da política pública e os resultados (ARRETICHE, 2001). A partir dessas desigualdades do que foi formulado com os resultados é que começam a surgir trabalhos no campo de implementação das políticas públicas em perspectivas normativa e prescritiva (LOTTA, 2019), focando, na maioria das vezes, as etapas de implementação e não contemplando as interações sociais dos atores executores das políticas públicas.

Devem-se, entretanto, considerar não apenas os atores que operacionalizam o Programa, mas o conjunto que engloba a natureza relacional (relações, laços pessoais, conflitos e colaborações) e institucional (trajetória, normas, regras) no processo de implementação. Algumas inquietações direcionaram esta pesquisa e apoiaram na construção analítica e empírica dos casos analisados. Enquanto questão central, apresentam-se as seguintes questões: Quais as implicações da dinâmica relacional de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) – *Campus* São João Evangelista e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano) Senhor do Bonfim? Quais as características dos processos de implementação do PNAE nesses IFs? Como a dinâmica relacional e os dispositivos institucionais que regulam o Programa condicionam esse processo?

Na acepção que aqui se propõe, dinâmica relacional se refere à maneira como a interação social ocorre durante a operacionalização do Programa e condiciona sua efetividade. Esta noção de dinâmica relacional se aproxima da interação social, que acontece durante as práticas e ações dos atores implementadores. Ademais, demonstra a importância de se compreenderem os laços sociais, somados aos contextos social e histórico das instituições, auxiliando na compreensão de como as interações sociais são criadas e preservadas. Ao considerar a implementação de políticas públicas como um processo relacional, esta pesquisa adotou a abordagem relacional, no intuito de procurar dar conta da complexidade das dinâmicas sociais que fazem parte dos contextos locais de implementação do PNAE.

## **Objetivos**

### **Geral**

- Analisar a dinâmica relacional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – *Campus* São João Evangelista e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – *Campus* Senhor do Bonfim.

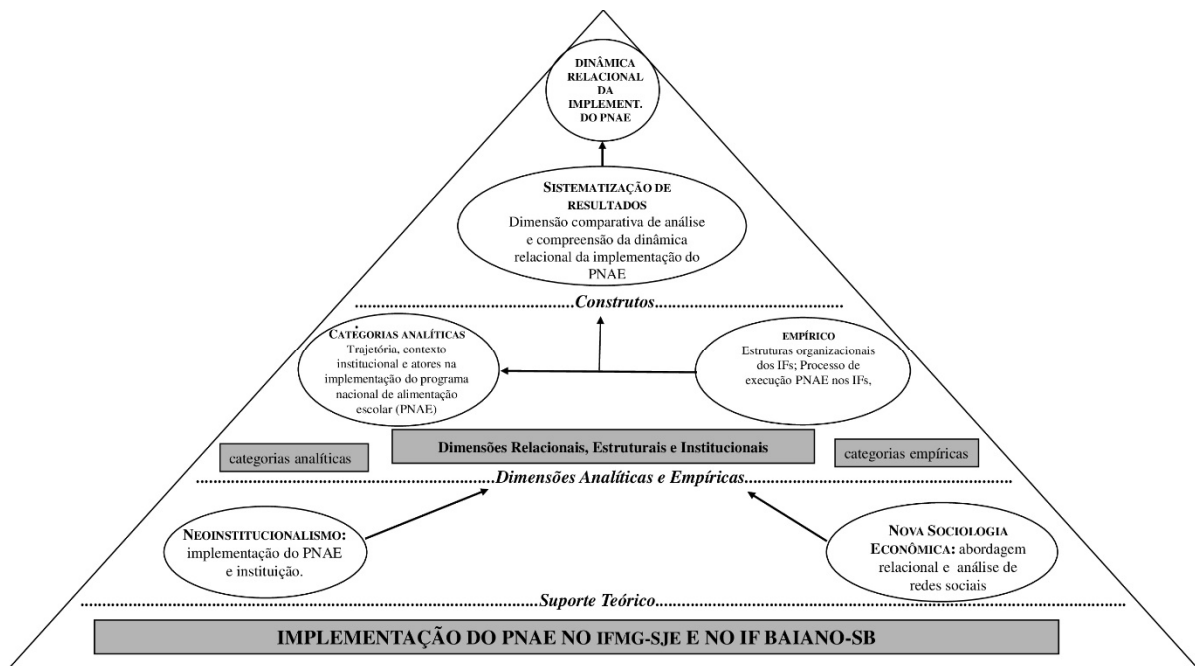
### **Objetivos específicos**

- (i) Compreender a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas implicações no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – *Campus* São João Evangelista e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – *Campus* Senhor do Bonfim.
- (ii) Identificar os atores envolvidos na implementação do Programa nos *Campi* dos IFs pesquisados e analisar suas relações.
- (iii) Descrever o contexto normativo que condiciona a efetivação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos IFs analisados.
- (iv) Detectar as barreiras da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar que limitam o Programa nos *Campi* dos IFs pesquisados.

## Estrutura da pesquisa

Para atingir os objetivos propostos, a estrutura da pesquisa traz os aspectos ilustrados na Figura 2.

Figura 2 – Representação analítica



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

A representação analítica conta com a constituição de uma abordagem relacional, definida pela Nova Sociologia Econômica, voltada para a análise de redes sociais, suas ligações, as conectividades, as relações unidirecionais ou bidirecionais, a (in)dependência dos atores e a natureza dessas relações em rede através de confiança, de reciprocidade, ou seja, de aspectos relacionais; e pelo neoinstitucionalismo, para analisar as instituições e a institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos IFs analisados. Ao considerar que a abordagem relacional não se operacionaliza com a instrumentalização de uma única teoria, como afirma Minayo (2011, p. 19), “nenhuma teoria, por mais bem elaborada que seja, dá conta de explicar ou interpretar todos os fenômenos e processos”, temos a Nova Sociologia Econômica e o Neoinstitucionalismo, no intuito de complementar as análises, integração essa que fornece um panorama sistêmico da estrutura social em que o Programa é implementado.

Com base na abordagem relacional, foram definidas as categorias fundamentais, por meio das quais foi possível observar o objeto. A partir desse delineamento, realizou-se o recorte empírico para posteriormente analisar as estruturas organizacionais, o processo de execução do

PNAE nos IFs analisados, as instituições, as redes e os atores. O empírico possibilitou fundamentar uma análise comparativa, que por sua vez resultou na sistematização dos resultados e das considerações finais. Assim, a abordagem relacional, neste estudo, aborda a ação dos implementadores e suas interações.

O prisma institucional serviu para entender os aspectos regulativos e normativos, os estímulos e os desestímulos. Esse aspecto é voltado para o ambiente institucional que regula a implementação do PNAE, bem como para regras constituídas localmente, como elas modelam para essa burocracia e como essa burocracia é apropriada pelos atores para articular o processo de implementação. Tem-se então, como contexto institucional, a influência nas capacidades, escolhas e práticas dos atores implementadores do Programa. Esses fatores intervenientes, por sua vez, apresentam impactos nas relações sociais e nas morfologias das redes, o que constitui um olhar para as relações, as perspectivas institucionais e estruturais e ajuda nessa compreensão ao se retratarem as relações sociais. Essas assimilações possibilitaram empreender um esforço analítico comparativo entre os fenômenos sociais investigados neste estudo.

A abordagem relacional com aspectos institucionais são aproximações mutuamente influenciadas, uma vez que não tem como pensar as instituições sem as relações nem pensar as relações descontextualizadas de um ambiente institucional. Essa separação didática auxiliou na compressão de que olhares distintos ajudam a captar os aspectos da realidade.

## CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Nesta pesquisa foi utilizada uma combinação de pesquisa exploratória, com os procedimentos técnicos bibliográficos, documentais e estudo de caso. De abordagens qualitativa e quantitativa, essas estratégias de investigação adotadas auxiliaram na compreensão da realidade dos fenômenos sociais estudados, proporcionando uma análise prática das perspectivas teóricas e analíticas.

Assim, este estudo é do tipo exploratório, uma vez que existem poucos trabalhos acadêmicos que voltam seu foco para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Institutos Federais. O caráter exploratório deste trabalho auxiliou nas investigações sobre o assunto e ampliou a compreensão sobre a implementação do Programa nessas instituições de ensino. No intuito de contribuir com a ampliação do debate sobre os fenômenos sociais que envolvem a implementação local do Programa, o estudo reuniu mais clareza e incorporou características singulares, bem como buscou novas dimensões pouco exploradas, o que proporcionou uma visão ampliada da dinâmica relacional na implementação do PNAE. Esta pesquisa foi classificada como exploratória, com o objetivo de viabilizar maior familiaridade com o fenômeno social investigado. No intuito de facilitar o reconhecimento dos fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos sociais investigados, aumentou-se o conhecimento da realidade ao explicar o “porquê” das coisas (GIL, 2017).

Procedimentos de Pesquisa Bibliográfica elaborada a partir de material já publicado (GIL, 2017), constituído principalmente de livros, artigos, teses e dissertações, colocaram a pesquisadora em contato com o que já se produziu sobre a temática investigada. Relevaram o compromisso da qualidade da pesquisa ao subsidiarem a compreensão de técnicas relativas ao Programa, bem como o conhecimento de particularidades institucionais dos IFs analisados.

Pesquisa documental, elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2017), permitiu à pesquisadora coletar dados secundários para investigar, de forma indireta, a problemática e sua interação, por meio de documentos produzidos, aumentando a compreensão dos formatos de implementação do Programa nos IFs. Estudar documentos implica considerar que os eles são fontes de dados brutos que, a partir das análises, contribuem na investigação do problema.

O estudo de caso propõe estudar um fenômeno social pouco explorado e que não pode ser separado de seu contexto local (GIL, 2017). Para tanto, a pesquisa envolve um estudo profundo e exaustivo da implementação do PNAE em dois *Campi* (IFMG São João Evangelista

e IFBaiano Senhor do Bonfim), de maneira a proporcionar ampla e detalhada compreensão dos fenômenos sociais analisados.

Abordagem quantitativa diz respeito à coleta e análise de dados secundários, como: relatório de execução do PNAE nos IFs fornecido pelo FNDE, que posteriormente foi analisado com o auxílio do SPSS (Versão 20). Primeiramente, apresentou-se o resultado geral dos orçamentos descentralizados e devolvidos por não terem sido executados no período entre 2013 e 2018. Posteriormente, através da estatística descritiva, foi possível visualizar os IFs com maiores volumes de devolução de orçamento. Esses dados foram analisados no item 3.2 desta tese, com o intuito de fazer um panorama da execução orçamentária do orçamento PNAE nos IFs, de 2013 a 2018.

Além das análises de redes sociais (Ucinet 6 e NetDraw) que são mais bem exemplificadas nos itens 1.6 e 1.6.1, esta abordagem foi utilizada como método quantitativo para dimensionar e extrair elementos gerais da rede de implementadores que atuam com a implementação do Programa, como a quantidade de nós conectados, densidade, centralização de grau etc. Considerando que as pesquisas quantitativas se concentram na objetividade, Fonseca (2002) destaca que a realidade e a objetividade só podem ser compreendidas em sua totalidade com a análise de dados brutos e que, por meio da linguagem matemática, o pesquisador consegue descrever as causas dos fenômenos, suas relações e suas variáveis.

A pesquisa quantitativa adotada proporcionou uma visão ampla do contexto de execução e devolução orçamentária do PNAE nos IFs, e, por meio de análises estatísticas, constatou-se a dimensão do problema (MALHOTRA, 2001). A abordagem qualitativa diz respeito às entrevistas, à construção de contexto, ao grupo focal, à observação participante e ao uso do *software* IRaMuTeQ. Para uso do IRaMuTeQ, foram selecionados trabalhos acadêmicos no período de junho/2009 a dezembro/2019; após essa seleção, foram tratados os resumos, as introduções e as conclusões de seis dissertações e de um artigo selecionado, os quais foram tratados dentro das especificações do IRaMuTeQ.

No fim, o conjunto desses textos constituiu o *corpus* de análise da revisão sistemática. No intuito de auxiliar a análise dos dados desta pesquisa, esse *corpus* foi importado para o *software* IRaMuTeQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), possibilitando as análises de classificação hierárquica descendente e nuvem de palavras. Nesse sentido, vale destacar que o uso do *software* não é um método de análise de dados, mas uma ferramenta que auxilia no processamento das informações coletadas, conforme elencado no item 3.1 desta tese.

Nessa abordagem, a pesquisa qualitativa auxiliou a pesquisadora a analisar os fenômenos, atribuindo-lhes significados. Por meio desse tipo de análise, busca-se compreender o universo empírico, as relações e as interpretações dos atores sobre os acontecimentos (LAKATOS; MARCONI, 1991). A pesquisa qualitativa deste estudo foi essencial ao considerar que há relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. Ao acreditar na relevância dos atores e de suas perspectivas, esta abordagem ajudou a compreender a interação dos implementadores durante o processo de operacionalização do Programa nos IFs (CRESWELL, 2009). De maneira complementar, Fonseca (2002) destaca que a utilização da pesquisa quali-quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

### **1.1 Os Casos Estudados: IFMG/SJE e IFBaiano/SB**

Apesar de as análises voltarem para duas instituições, esta pesquisa foi classificada como estudo de caso único para responder às questões propostas. Essa escolha se deu devido ao particularismo (WIMMER, 1996) da pesquisa, ou seja, o estudo concentra-se em uma situação específica, que é a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Para Yin (2005), o estudo de caso é amplamente usado em pesquisas qualitativas e consiste em métodos relevantes para melhor compreensão do fenômeno em exame. Assim, o caso é sempre contextualizado, e não excluído. Esse tipo de estudo permite investigação profunda e exaustiva de um problema, de forma que seja possível descrever, compreender e interpretar os fatos associados ao objeto delimitado (GODOY, 1995; YIN, 2005).

O estudo de caso contrasta fatos e relaciona conceitos, atinge amplitude e atribui qualidade ao contexto metodológico por meio da análise. É um estudo aprofundado de objetos (YIN, 2005), sendo comum a técnica de comparação com mais de um objeto, sujeito ou local. As descobertas são evidenciadas pela multiplicidade de informações distintas. Desse modo, ao utilizar várias fontes de informação, Maxwell (1996) assinala que se reduzem os riscos de, em uma investigação, as conclusões serem oblíquas, já que se utiliza mais de um recurso para observar o mesmo objeto de estudo. Essa ação auxilia nas descobertas de forma acurada.

Por meio desse método, foi possível realizar uma análise das relações entre as dinâmicas sociais de execução do PNAE em IFs localizados em regiões diferentes, para posterior determinação dos efeitos resultantes da operacionalização dessa importante política pública.

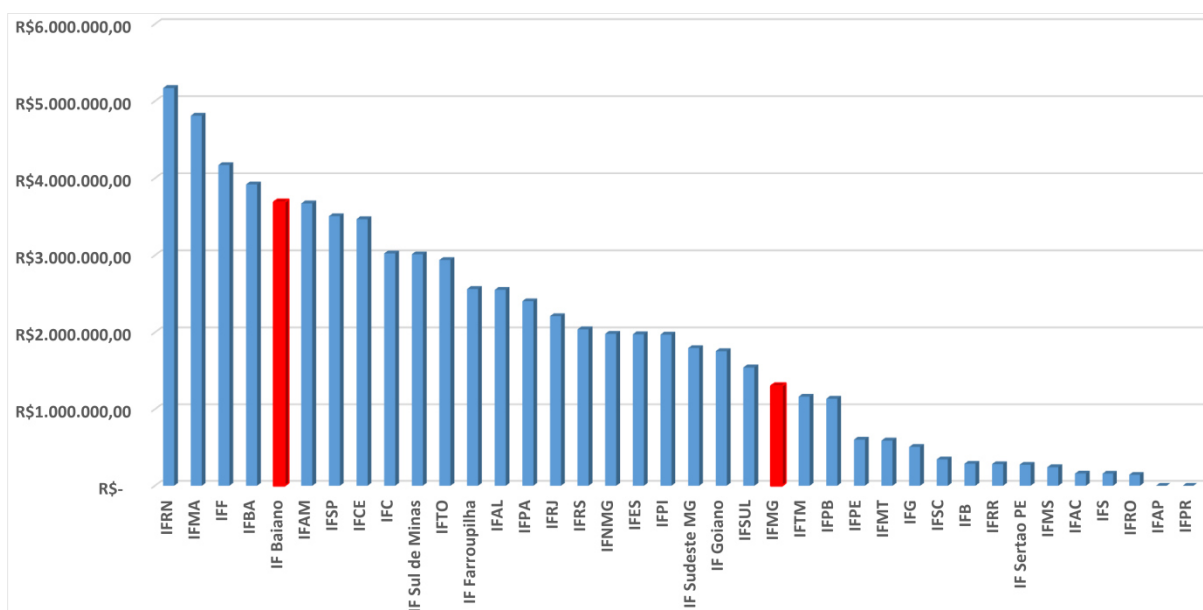
Os casos avaliados foram os Institutos Federais do IFMG – *Campus* São João Evangelista e do IFBaiano – *Campus* Senhor do Bonfim. Os principais motivos que influenciaram a seleção da pesquisadora por essas instituições foram:

- Lastro rural de ambos os *Campi*.
- Facilidade de acesso às informações para realização da pesquisa nesses Institutos Federais, oriunda de relações atuais e anteriormente estabelecidas (ex-servidora do IFBaiano e atual servidora do IFMG).
- O IFMG São João Evangelista foi o primeiro *Campus* da instituição a conseguir executar o PNAE.
- O IFBaiano Senhor do Bonfim foi o primeiro *Campus* do IFBaiano a conseguir executar o maior montante referente ao PNAE.
- Por ser fato comum os demais *Campi* do IFBaiano enviarem seus servidores que atuam com compras e licitações para o *Campus* Senhor do Bonfim para treinamento, uma vez que esta instituição sempre foi referência em execução orçamentária não só do PNAE, mas de todos os recursos destinados a esse *Campus*.
- A possibilidade de auxiliar o *Campus* IFMG/SJE no mercado institucional, uma vez que esse instituto me concedeu licença para o doutorado em Extensão Rural na UFV.

Ademais, o PNAE no IFMG configura-se como um mercado em construção, uma vez que em 2018 ocorreram as primeiras chamadas públicas da instituição. Antes desse ano, o IFMG ocupava o 37º lugar entre as 38 unidades dos IFs, era o penúltimo colocado, ficando à frente apenas do IF do Paraná (Figura 3). Após 2018, com as primeiras chamadas públicas do PNAE, o IFMG passa do 37º para o 23º lugar, quando a análise era sobre a eficácia na execução do orçamento PNAE.

Já o IFBaiano aparece com melhor colocação no *ranking* nacional de execução do orçamento PNAE no período de 2013-2018, alcançando o 5º lugar, com destaque especial para o *Campus* Senhor do Bonfim, por ter conseguido executar o orçamento PNAE em todos os anos desse período analisado (VILELA *et al.*, 2019).

Figura 3 – *Ranking* de execução nacional do PNAE (período de 2013 a 2018)



Fonte: Elaboração da autora a partir de COEFA/CGPAE, 2019.

Deve-se ressaltar que os casos foram utilizados em uma dimensão comparativa, com o intuito de melhor compreensão do fenômeno estudado. Resguardando suas particularidades, a investigação também não visa classificar os IFs em eficientes ou ineficientes na execução orçamentária do Programa. A intenção nesta escolha é proporcionar um estudo analítico das interações em contextos distintos, pois se infere que estas, ao serem executadas por diferentes atores e institucionalidades, trazem efeitos desiguais nos resultados da política pública. A estratégia de utilizar casos distintos para análise do fenômeno em foco ampliará as reflexões e a compreensão do objeto de análise.

## 1.2 A Dimensão Comparativa

Esta dimensão não constitui uma técnica de levantamento de dados empíricos, pois o uso de comparação é uma perspectiva de análise social composta por vastas implicações epistemológicas. O método comparativo facilita a compreensão da realidade em profundidade (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998), portanto foi utilizado nesta pesquisa para comparar casos diferentes com o mesmo recorte, para compreensão do fenômeno. Nesse sentido, Durkheim (1985) afirma que a comparação auxilia o pesquisador na compreensão acurada dos fatos sociais causais. Essa dimensão é um instrumento para explicação sociológica.

Na visão weberiana, a comparação deve levar em consideração os fatores históricos, a diversidade e as singularidades. Primeiramente, são selecionadas as unidades a serem comparadas (X, Y, Z ...) e, por meio desse processo, o investigador consegue analisar o conjunto causal (X + Y + Z ... N). Com esse procedimento, torna-se possível identificar, dentro da diversidade, padrões de continuidade e descontinuidade, semelhanças e dessemelhanças entre os casos, cada um deles podendo ser associado a uma trajetória histórica específica (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998). Assim, o método comparativo ajudou a elucidar os fenômenos sociais desta pesquisa.

Como explicitado na seção anterior, o estudo de caso investiga uma situação única. Portanto, adotar o estudo de caso comparativo cria amplas possibilidades e reflexões sobre o fenômeno social que envolve o campo de implementação das políticas públicas sociais voltadas para a alimentação nos IFs. Os casos propostos para análise, referentes à efetivação do PNAE nos *Campi* do IFMG e do IFBaiano, permitiram estabelecer associações de similaridade em relação a determinadas categorias de análise, como as dinâmicas relacionais e institucionais que influenciam a implementação do PNAE nessas instituições de ensino. As diferenças lógicas na operacionalização do Programa nos dois *Campi* são questões importantes de análise, pois elas se assentam no papel das interações sociais no processo de execução dessa importante política pública, como também nas ações desenvolvidas pelos atores responsáveis pela execução do Programa.

Ressalta-se que, mesmo escolhidos por serem *Campi* com vocação rural, os casos apresentam particularidades na maneira de operacionalizar o Programa. Isso posto, ressalta-se que, através da comparação entre os dois casos distintos, é possível perceber elementos institucionais e relacionais no processo de implementação do Programa, e verifica-se que a mesma política pública produz resultados diferenciados, a depender da forma de condução de sua operacionalização.

### **1.3 Pesquisa Documental**

A análise documental deu-se através de busca concisa de documentos e instrumentos legais e oficiais. Inicialmente, foram coletados os dados secundários disponíveis nas bases de dados da Plataforma Nilo Peçanha, do IBGE, nos relatórios do Tesouro Gerencial, na Regulamentação das Atividades Docentes, nas Chamadas Públicas do PNAE, na Portaria do IFMG/SJE nº 52 – de 19/03/2018 –, no Manual de Implementação do PNAE nos IFs e nas atas de reuniões. Já os dados referentes à execução do PNAE foram obtidos por meio da resposta ao

ofício que a pesquisadora enviou para o Coordenador de Execução Financeira da Alimentação (COEFA) e para o Coordenador Geral do PNAE do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), em Brasília. Posteriormente, esses dados foram analisados com o auxílio do *software* estatístico SPSS (Versão 20).

Os documentos analisados foram divididos em duas categorias, de acordo com o seu objetivo e a sua finalidade para a pesquisa: (i) sistematização de discussões, como as atas de reuniões dos atores que operacionalizam o Programa, as chamadas públicas; e (ii) documentos externos, relativos à descentralização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para os IFs, referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

## **1.4. Pré-Campo e Pesquisa de Campo**

### **1.4.1 População e Amostra IFMG/SJE**

Em maio de 2019, foi realizado um pré-campo presencial no IFMG/SJE, onde foram entrevistados a nutricionista, o diretor-administrativo, o diretor geral e um auxiliar-administrativo no IFMG/SJE. Nesse período, a pesquisadora ainda teve a oportunidade de participar de uma das reuniões da Comissão de Implementação do Programa no *Campus*. Após essa experiência prática, foi possível fazer alguns ajustes nos questionários (APÊNDICES E, F e G) e realizar, em junho e julho/2019, as entrevistas individualmente *in loco* com 14 dos 18 membros da Portaria de Implementação do PNAE no IFMG/SJE (Portaria nº 52, de 19 de março de 2018). Em julho/2019, foram realizadas ainda entrevistas *in loco* na Reitoria, em Belo Horizonte, MG, com o reitor e demais servidores que atuam na descentralização dos recursos do PNAE e apoiam os *Campi* na execução desses valores.

Apesar de não ter sido foco desta pesquisa, mas o desejo de obter mais informações sobre o PNAE no IFMG/SJE, foram entrevistados cinco fornecedores do Programa contemplados na primeira chamada pública, os quais aceitaram participar da pesquisa. Também, foram entrevistados uma servidora da EMATER, que auxiliou inicialmente na sensibilização dos agricultores familiares para as chamadas públicas do IFMG; e o chefe do Departamento de Compras do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas – IFSULDEMINAS, instituição que orientou o IFMG/SJE no período inicial da implementação do Programa.

### 1.4.2 Grupo Focal

Após as entrevistas individuais, todos os 18 atores envolvidos na implementação do PNAE no IFMG/SJE foram convidados para participarem de um Grupo Focal. No dia marcado para o uso dessa técnica, frequentaram a sessão 14 atores, e os demais justificaram a ausência. Esse método foi utilizado para apoiar os outros instrumentos de coletas de dados. O método do Grupo Focal (GF) vai além de uma entrevista, de uma reunião ou de um encontro. Na verdade, trata-se de uma técnica para coletar grande volume de dados, uma vez que o pesquisador é o moderador que facilita esse encontro, por meio de um roteiro contendo questões-chave ligadas aos objetivos específicos da pesquisa.

A escolha dos atores participantes do grupo focal também se baseou em Gatti (2005), que afirma que essas pessoas devem ter alguma vivência com o tema a ser discutido, de tal modo que os partícipes compartilhem elementos ancorados em suas experiências cotidianas. A escolha do local e do formato de registro das interações no grupo focal seguiu as recomendações de Gatti (2005) e Costa (2010) de que o lugar deve favorecer a interação entre os participantes.

Dessa forma, a sessão foi realizada em volta de uma mesa oval, onde os participantes ficaram face a face uns com os outros, objetivando a interlocução direta entre eles. Essa disposição propiciou maior conforto a esse grupo e facilitou as diferentes formas de registro, permitindo melhor arranjo para as anotações e as gravações em áudio e vídeo. Para melhor identificar os participantes e facilitar a atuação da moderadora, todos os participantes fizeram autoapresentação antes do início do grupo focal.

A sessão foi gravada em áudio, foto e vídeo, com a autorização dos participantes, mediante Termo de Consentimento Esclarecido, seguindo as indicações de Costa (2010), que pontua que é importante insistir na questão da confidencialidade das informações coletadas. Dessa forma, foi ressaltado aos participantes que os seus nomes verdadeiros não seriam divulgados, e cada entrevistado foi identificado apenas por um número. Todos os integrantes estavam à vontade com os meios de registro utilizados no decorrer da pesquisa, o que foi muito importante para o desenvolvimento dos trabalhos no grupo focal como técnica de investigação.

Admite-se que os primeiros momentos do grupo focal podem ser a chave do sucesso deste trabalho, e a discussão foi iniciada com a moderadora solicitando que cada um dos participantes comentasse o que lhe vinha à mente quanto ao assunto PNAE. Para isso, seguiram-se os passos de Gatti (2005), ao evidenciar que é interessante propor que cada um dos participantes faça um comentário geral sobre o assunto, pois, a partir daí, a troca entre os membros sobre o assunto passa a se efetivar. A pesquisadora (moderadora), nesse caso, não

interferiu nas discussões para não enviesar a comunicação, pois o interesse está no que as pessoas pensam e expressam e por que pensam de tal forma. Portanto, a pesquisadora (moderadora) não fez pesquisa com o grupo, mas criou condições para que os indivíduos envolvidos na temática tivessem condições de interagir e, ainda, expor sua perspectiva sobre o Programa.

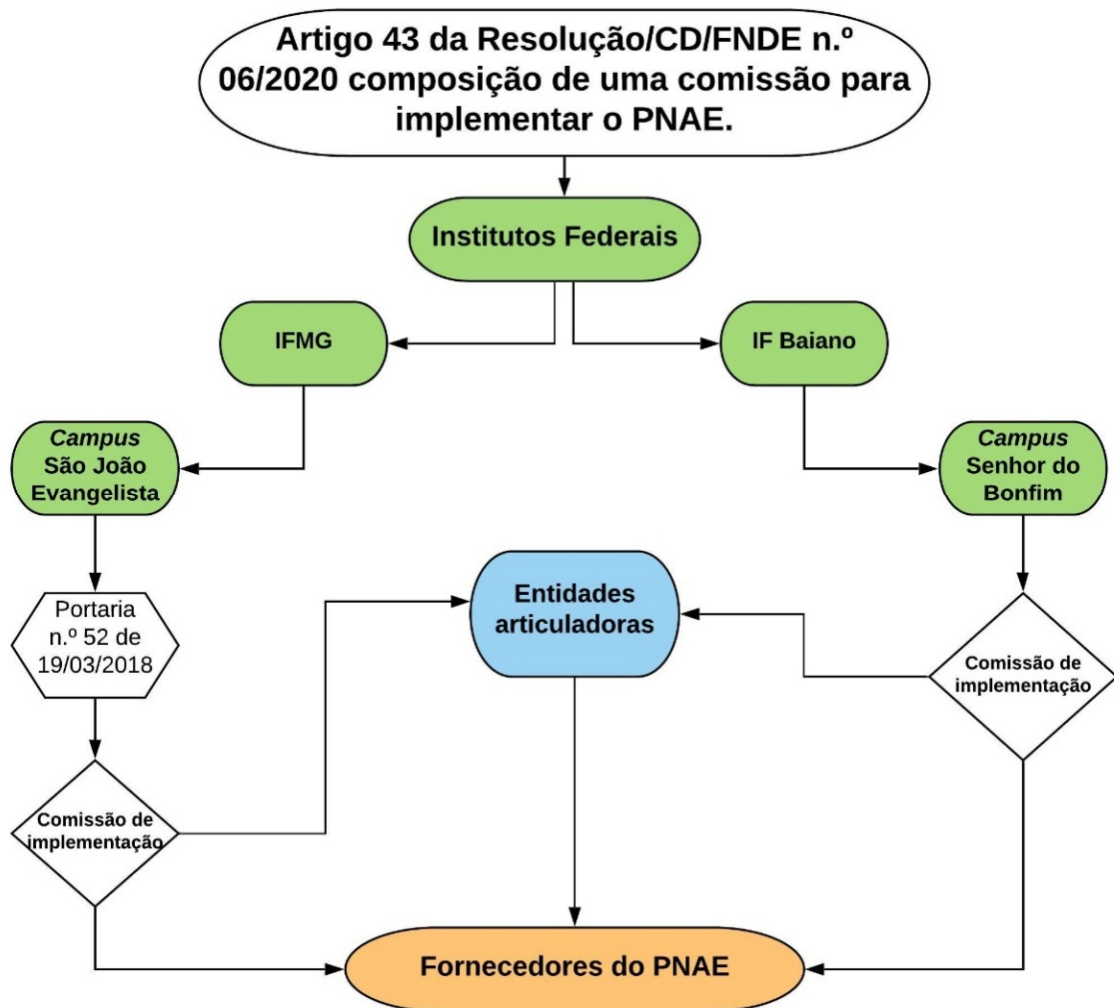
O GF contou com dois observadores, sendo um interno e um externo, os quais não se externaram sobre o assunto e ficaram atentos durante os 120 minutos de duração do grupo focal, no intuito de captar as reações dos participantes (STEWART; SHAMDASANI, 1990). Essa técnica auxiliou na constituição estrutural da representação gráfica da rede, formada a partir dos atores implementadores do Programa. Ademais, foi possível entender as percepções dos atores que atuam na implementação do Programa sobre o que eles sabem a respeito do PNAE, bem como conhecer suas atuações e (des)conhecimentos do processo local.

#### **1.4.3 População e Amostra IFMG/SJE**

Em agosto de 2019, foram realizadas entrevistas *in loco* na Reitoria, em Salvador, com o reitor e demais servidores que atuam com a descentralização dos recursos do PNAE e apoiam os *Campus* na execução desse Programa. Foram entrevistados ainda, presencialmente no *Campus* Senhor do Bonfim, quatro membros que atuam localmente na implementação do PNAE. A instituição informou que não existe no *Campus* Portaria compondo Comissão de operacionalização do PNAE. Os servidores que atuam com o Programa no *Campus* são apenas o nutricionista e o diretor-administrativo (compras/licitação). Por tratar de um grupo enxuto, não foi formado grupo focal no IFBaiano/SB. Ao todo, foram entrevistados o diretor-geral, o nutricionista, os responsáveis pelas compras e licitação do *Campus*, o reitor e os pró-reitores de Extensão, Administração e Planejamento, além do diretor de Planejamento.

No intuito de obter mais informações sobre o PNAE no IFBaiano/SB, foram entrevistados três fornecedores do Programa, que durante a coleta de dados de campo aceitaram participar presencialmente da pesquisa. A Figura 4 traz uma representação resumida da institucionalização do PNAE em ambas as instituições analisadas.

Figura 4 – Institucionalização do PNAE no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Na Figura 4, observa-se que no IFMG/SJE foi institucionalizada uma Portaria para implementação do PNAE no *Campus* (Portaria nº 52, de 19 de março de 2018 – IFMG/SJE), enquanto no IFBaiano/SB não existe a composição dessa Portaria, mas todos os atores que atuam com a implementação do Programa foram selecionados e entrevistados. Os demais atores, mesmo não estando citados nos instrumentos formais de efetivação do PNAE, foram retratados e fizeram parte da pesquisa, conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Entrevistados

<b>Ator</b>	<b>Participação na implementação do PNAE nos IFs</b>	<b>MG</b>	<b>BA</b>
Reitor	O reitor foi entrevistado por ser responsável pelo órgão executivo do Instituto Federal, cabendo-lhe a administração, coordenação e supervisão de todas as atividades da autarquia.	1	1
Pró-reitora de Administração, Planejamento e Orçamento	A pró-reitora de Administração, Planejamento e Orçamento foi selecionada por ser responsável pelo planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação administrativa orçamentária e financeira do Instituto Federal.	1	1
Pró-reitora de Extensão	Órgão executivo que planeja, superintende, coordena, fomenta e acompanha as atividades e políticas de extensão e relações com a sociedade, articuladas com o ensino e a pesquisa, nos diversos segmentos sociais.	1	1
Diretor de Orçamento	Responsável pela classificação e controle orçamentário, gestão financeira e contábil e assessoramento aos <i>Campi</i> nas atividades pertinentes à área. A coordenação de Planejamento consolida e executa a parte inicial dos processos licitatórios.	1	1
Diretores Gerais	Os diretores gerais foram entrevistados, pois eles são os responsáveis por acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos do <i>Campus</i> .	1	1
Diretores-Administrativos dos <i>Campi</i>	Os diretores-administrativos dos <i>Campi</i> foram entrevistados por serem os responsáveis pela administração, pelo planejamento, pela coordenação e pela execução orçamentária, patrimonial e de suprimento.	1	1
Setor de compras dos <i>Campi</i>	Os profissionais deste setor foram entrevistados, pois são os responsáveis pelos processos burocráticos que envolvem as licitações e as chamadas públicas.	4* <sup>8</sup>	3

Continua...

<sup>8</sup> São membros da Comissão de Implementação do PNAE (Portaria nº 52, de 19 de março de 2018 – IFMG/SJE).

Quadro 1 – Cont.

Nutricionista dos <i>Campi</i>	Este profissional é essencial para o Programa, uma vez que ele assume o planejamento, a coordenação, a direção, a supervisão e a avaliação na área de alimentação e nutrição dentro dos Institutos Federais. Atua em vários níveis da gestão do Programa, como: (i) planejamento de cardápios; (ii) gestão de compras; (iii) treinamento e reciclagem de merendeiras e equipes de cozinha; (iv) supervisão do cumprimento do cardápio e do controle higiênico e sanitário; (v) testes de aceitabilidade; (vi) avaliação nutricional dos estudantes; (vii) planejamento e execução de ações de educação alimentar e nutricional; entre outros (HIRATA <i>et al.</i> , 2017).	1	1
Comissão de Implementação do PNAE nos <i>Campi</i>	Esta comissão é formada por representantes dos setores: (i) administrativo; (ii) alimentação escolar; (iii) extensão dos <i>Campi</i> ; (iv) representação estudantil; e (v) representantes da sociedade civil. Exerce as seguintes atividades na implementação do PNAE: (i) realiza a articulação com os atores envolvidos no processo de compras da agricultura familiar; (ii) elabora o projeto básico ou o termo de referência com as especificidades e condições do processo de compra; (iii) elabora a lista de produtos e o calendário de entregas; (iv) realiza o levantamento de preços; (v) elabora e publiciza o Edital da Chamada Pública; (vi) recebe, julga e seleciona as propostas de vendas; (vii) recebe a amostra para o controle de qualidade; entre outras (HIRATA <i>et al.</i> , 2017).	10	0
Servidores de outros <i>Campi</i> da Instituição	Servidores que, mesmo não estando lotados no <i>Campus</i> pesquisado, foram relevantes no processo de ampliação da implementação do PNAE.	0	2
Entidades articuladoras	Estas entidades foram entrevistadas quando citadas pelos entrevistados.	1	0
Agricultores familiares/Organizações	Agricultores familiares/organizações fornecedores do Programa que aceitaram participar da pesquisa.	5	3
Total		27	15

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Compuseram as entrevistas servidores de outros *Campi* da instituição, pois durante as sessões eles foram citados como atores importantes no processo de ampliação da implementação do Programa em todos os *Campi* do IFBaiano, sendo eles: um servidor do IFBaiano – *Campus* Valença e um servidor do IFBaiano – *Campus* Uruçuca. Os atores que compõem a amostra desta pesquisa estão envolvidos direta ou indiretamente na implementação do Programa.

#### 1.4.4 Entrevistas

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de obter informações concisas em relação ao objetivo principal da pesquisa, evitando, assim, a ambiguidade no seu entendimento. Para Marconi e Lakatos (1991), a entrevista consiste em um encontro de pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto. Com o recorte analítico, é possível estruturar um roteiro para as entrevistas e, posteriormente, ordenar as respostas em grupos de categorias analíticas. Durante o processo de entrevista, atenção especial foi dedicada às nuances e, ao mesmo tempo, com o objetivo de propiciar condições de liberdade e espontaneidade, para que os pesquisados respondessem com veracidade e contribuíssem para a investigação.

Entre os 27 entrevistados que participaram da pesquisa no IFMG/SJE, 15 são do sexo feminino e 12 do sexo masculino. Já no IFBaiano/SB, dos 15 participantes, 4 são do sexo feminino e 11 do sexo masculino, conforme demonstrado nos Quadros 2 e 3.

Observando os Quadros 2 e 3, pode-se constatar que foram utilizados pseudônimos para referir aos entrevistados, o que se deu porque a preservação das identidades foi uma condição para a realização das entrevistas. Dessa forma, foi possível atender ao que preconiza o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa.

As entrevistas com os atores que implementam o Programa nos IFs visaram conhecer a história da instituição, as trajetórias dos atores, suas atribuições e contribuições no processo de operacionalização do PNAE, os fatores que levaram à sua participação, as ações em curso e a expansão da execução desse mercado institucional, buscando compreender como foram estabelecidas as relações no processo de implementação do PNAE. Resta expor que esses dados ajudaram na construção da gênese das relações e na elaboração das representações gráficas das redes desses atores.

Quadro 2 – Perfil geral das(os) entrevistadas(os) em Minas Gerais

Pseudônimo	Sexo	Instituição
MG A(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG B(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG C(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG D(d)	M	IFMG/SJE
MG E(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG F(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG G(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG H(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG I(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG J(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG K(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG L(c)(d)	M	IFMG/SJE
MG M(r)	M	Reitoria do IFMG
MG N(r)	M	Reitoria do IFMG
MG O(r)	M	Reitoria do IFMG
MG P(r)	M	Reitoria do IFMG
MG Q(af)	F	Agricultura Familiar
MG R(af)	F	Agricultura Familiar
MG S(af)	F	Agricultura Familiar
MG T(af)	F	Agricultura Familiar
MG TT(af)	F	Agricultura Familiar
MG U(ex)	F	EMATER
MG V(ex)	M	IFSULDEMINAS
MG W(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG X(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG Y(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG Z(c)(d)	M	IFMG/SJE

\*(c) (t) (comissão e técnico administrativo)

\*(d) docente

\*(ex) externo

\*(r) reitoria

\*(c) (d) (comissão e docente)

\*(af) agricultor familiar

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Quadro 3 – Perfil geral das(os) entrevistadas(os) no IFBaiano

Pseudônimo	Sexo	Instituição
BA A(r)	M	Reitoria do IFBaiano
BA B (r)	M	Reitoria do IFBaiano
BA C (r)	M	Reitoria do IFBaiano
BA D (r)	M	Reitoria do IFBaiano
BA E (d)	F	IFBaiano/SB
BA F (t)	M	IFBaiano/SB
BA G (t)	M	IFBaiano/SB
BA H (t)	M	IFBaiano/SB
BA I (af)(ex-aluna)(ex-terc)	F	Agricultor Familiar
BA J (af)	F	Agricultura Familiar
BA K (af)	F	Agricultura Familiar
BA L (oc)	M	IFBaiano
BA M (oc)	M	IFBaiano
BA N (d)	M	IFBaiano/SB
BA O (t)	M	IFBaiano/SB

\*(t) técnico administrativo

\*(d) docente

\*(oc) outro *campus*

\*(r) reitoria

\*(af) agricultor familiar

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

### **1.4.5 Observação Participante**

A observação participante é um método amplamente praticado na Antropologia. Neste método, o pesquisador busca ser aceito e participar das reuniões e dos eventos do grupo pesquisado para que, dessa forma, ele entenda a dialética motivacional da comunidade estudada. Malinowski (1978), considerado o pai da observação participante, ressalta que para compreender é necessário ir além do “perguntar”, é preciso “participar”, “observar”, fazer anotações no “diário de campo” e deixar que as respostas venham com o tempo.

Nesta pesquisa, as observações ocorreram durante as entrevistas no decorrer do grupo focal, em participações em reuniões com a Comissão de Implementação do PNAE, ao acompanhar a nutricionista em suas rotinas e atribuições do Programa durante a pesquisa de campo. As observações foram devidamente registradas no diário de campo, em equipamentos audiovisuais e fotografias, quando permitido, como forma de facilitar a sistematização e operacionalização das informações e também para a segurança do entrevistado, caso ele deseje ouvir os áudios em algum momento para comprovar sua fala. Durante a pesquisa de campo, a pesquisadora não fez interferências nos processos relativos ao Programa nos IFs analisados. Contudo, ela buscou nesse processo absorver as peculiaridades referentes aos processos de interações sociais dos atores implementadores do Programa.

Por fim, resta dizer que foi apresentado antecipadamente aos entrevistados o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, informando os objetivos da pesquisa, garantindo o sigilo dos respectivos dados pessoais e esclarecendo dúvidas que surgiram no momento das entrevistas.

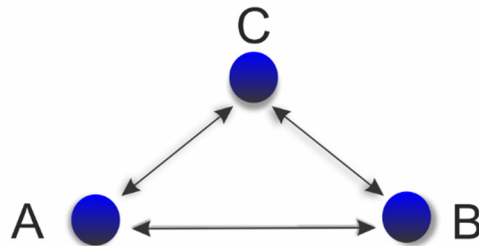
### **1.5 Utilização dos Métodos de Análise de Redes Sociais (ARS) na Interação dos Implementadores de Políticas Públicas**

Na área científica, o termo rede é encontrado em linguagens teóricas que relacionam o conceito ao mercado. Já nas Ciências Sociais é comum o uso desse termo em pesquisas que buscam compreender o mundo simbólico dos atores em aproximação com a realidade, como: política, pluralidades, recursos, cultura etc. (KENIS; SCHNEIDER, 1991). Esse vocábulo auxilia na identificação da configuração social e em suas aproximações com normas institucionalizadas, reunindo variáveis e sujeitos em suas atividades cotidianas.

Jacob Moreno (1953) foi o primeiro pesquisador a utilizar no campo da sociometria a teoria dos grafos (desenho) compostos de vértices e setas que ligam dois ou mais pontos, em

que os vértices são os atores e as setas representam as relações de interdependência. Essa ferramenta, também denominada sociograma, é utilizada para visualizar as relações sociais. Os grafos são essenciais para descrever a morfologia das redes sociais (Figura 5).

Figura 5 – Relações de interdependência



Fonte: Elaboração da autora a partir de Borgatti, 2009, 2019.

Para descrever estruturas relacionais, é preciso ter em mente que um grafo é um desenho composto por pontos, chamados de vértices, que representam os atores sociais e cujo número total determina o tamanho da rede; e por setas, também denominadas arcos, que representam as relações de interdependência entre os atores (LAZEGA; HIGGINS, 2014).

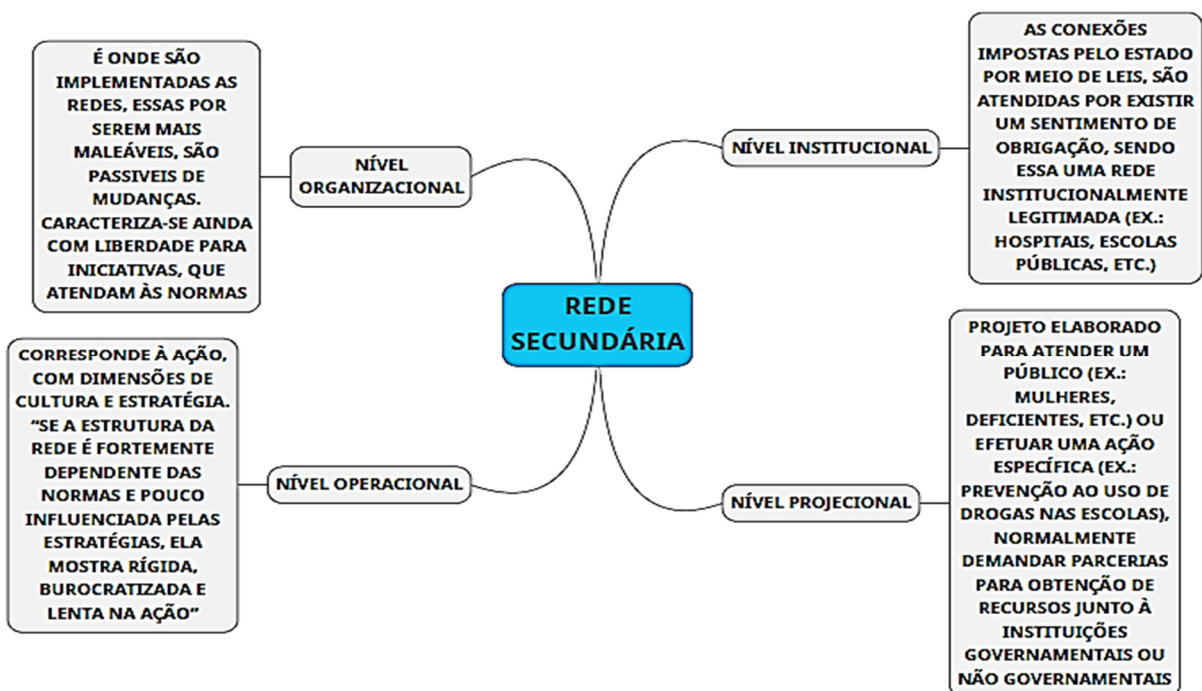
Novos estudos surgiram com Granovetter (1973), na tentativa de compreender a força dos laços fortes e fracos existentes nas redes sociais, bem como seus reflexos nas relações interpessoais no sistema de trabalho. Para esse autor, a força dos laços fracos é relevante e as pessoas não têm muito contato direto, mas, por serem mais amplos, esses laços proporcionam uma gama de informações para os atores. Nesse sentido, destaca-se ainda que, na década de 1970, White, Boorman e Breiger (1976) ampliaram os estudos da técnica de sociograma de Jacob Moreno (1953). Nascia, assim, o campo de análise de redes sociais, ou *social network analysis*. Já na década de 1980 outro pesquisador, Grieco (1987), em oposição a Granovetter (1973), salienta que os laços fortes são melhores, uma vez que tendem a transmitir maiores oportunidades, já que as informações são pulverizadas mais rapidamente. Todavia, em termos de redes sociais, o expoente é Granovetter, com sua teoria dos laços fortes e fracos.

As redes sociais possuem morfologias compostas de linhas e nós para representarem as interações entre os atores sociais. No tocante à política, esses nós nas redes assumem atributos analíticos e propiciam a análise dos atores e de suas subjetividades, devendo ser ressaltado que no nó e por meio do nó acontecem as trocas simbólicas (GRANOVETTER, 1973; SANICOLA, 2015). As relações sociais podem ser classificadas em redes primárias (família, parentes, vizinhos, trabalho e amigos) ou redes secundárias, constituídas pelas relações institucionais.

A rede secundária divide-se em redes formais e informais (SANÍCOLA, 2015), apresentando quatro níveis em sua estrutura: nível institucional, nível organizacional, nível projecional e nível operacional. Esses níveis se complementam e se entrelaçam na constituição das redes institucionais, como ilustrado na Figura 6.

Para Sanícola (2015), os níveis de estruturação das redes secundárias podem ser formais e informais e sua estrutura caracteriza-se pela flexibilidade e complementaridade na atuação dos atores em rede no processo de intervenção social. No tocante ao desenvolvimento das redes secundárias, essa autora propõe estratégias cujas finalidades são: ampliar a rede e o campo de ação para realizar trocas entre atores e pulverizar a comunicação. Essas ações favorecem as condições de atuação dos atores sociais e adicionam medidas práticas às análises, como apresentado na Figura 6.

Figura 6 – Rede secundária



Fonte: Sanícola, 2015.

Figura 7 – Ações que favorecem as ações dos atores



Fonte: Sanícola, 2015.

Ao iniciar um estudo com redes, deve-se levar em consideração se o foco da análise é individual, relacional, estrutural ou se ele engloba esses três níveis concomitantemente. A investigação estrutural descreve conjuntos sociais inteiros ou, ainda, compara processos por meio do uso de métricas de coesão, densidade, tamanho de rede e centralidade (WASSERMAN; FAUST, 1994; LAZEGA; HIGGINS, 2014). A análise mais usual é a estrutura relacional, pois, além de auxiliar na identificação dos subconjuntos de atores, ela auxilia na investigação do nível de coesão e de densidade existente nas relações no interior do sistema. Logo, a rede social é uma metáfora para os sistemas de interdependências, uma vez que suas relações abrangem desde a colaboração até o apoio e os indicadores de interdependências sociais utilizados pelo método estrutural, ou seja, são as relações sociais (LAZEGA; HIGGINS, 2014).

O método estrutural empregado na análise de redes sociais representa os sistemas formados por atores sociais e a interdependência entre eles, ou o afastamento desta, bem como a influência que ela exerce nos atores. Esses sistemas sociais complexos possuem a capacidade de simplificá-los, de modo prático, para que sua explicação seja simplificada (LAZEGA; HIGGINS, 2014). Para tanto, a análise de redes sociais ocupa-se em compreender as ligações entre instituições sociais e suas inferências. No entanto, é preciso conhecer conceitos e elementos básicos que formam as redes sociais, sendo eles os atores e as instituições.

Os laços em redes sociais caracterizam-se pela ligação entre dois ou mais atores, como amizade, transferência de recursos e transações comerciais (WASSERMAN; FAUST, 1994). O estabelecimento das fronteiras de uma rede é desafiador, uma vez que suas fronteiras são flexíveis, sendo necessário estabelecer com exatidão a população que se pretende estudar (LAZEGA; HIGGINS, 2014).

Além de entender seus componentes estruturais, é necessário conhecer as métricas que possibilitam descrever as relações dentro de uma rede social. As métricas, por meio de cálculos matemáticos/estatísticos, ajudam-nos a perceber os papéis de cada ator na rede, sendo a primeira medida a ser obtida na rede a densidade. Esta descreve a conectividade de um grafo, as conexões entre os atores e o nível de comunicação nas relações em rede, além de medir o número de ligações nela possíveis. Deve ser ressaltado que, quanto maior o grau de densidade, melhor a circulação de recursos e o controle social em rede (HIGGINS; RIBEIRO, 2018).

A coesão possui relação direta com a densidade, sendo esta uma variável da estrutura total da rede e a coesão, uma variável relacionada às interações dos atores da rede. Portanto, quanto maior a densidade, maior a coesão entre os atores em rede. Esses fatores contribuem para que o grau de coesão varie conforme a densidade: se ela for alta, a coesão também será; então, ambas são variáveis que devem ser analisadas conjuntamente em rede. A segunda medida que deve ser obtida é a centralidade, pois ela permite conhecer o grau de coesão efetiva na estrutura. A métrica de centralidade demonstra no grafo atores mais arrojados, que possuem relações estratégicas (HIGGINS; RIBEIRO, 2018), o que associa a centralidade dos atores ao poder de influenciar os demais atores da rede. Isso porque indivíduos com centralidade são aqueles que estão estrategicamente localizados dentro da rede, ou seja, encontram-se em um caminho mais curto de comunicação entre os demais sujeitos, assumindo, assim, a responsabilidade de disseminar ou segurar informação entre os demais membros.

No mundo social, as relações imediatas e mediatas são importantes, pois é por meio delas que são proporcionados encontros e alianças. A análise das redes sociais é um método sociológico rigoroso de estudos das estruturas relacionais. Lazega e Higgins (2014) salientam que, por meio desse método, é possível contextualizar comportamentos, resultados, processos ou fenômenos de modo sistemático. A metodologia de redes sociais ajudou na compreensão analítica e empírica suscitada pelas influências das redes sociais nas dinâmicas de execução do Programa. Esse é um fenômeno social com a existência de atores, processos e interações.

Ademais, dois tipos de informações são essenciais nos trabalhos que utilizam a metodologia de análise das redes sociais: o arranjo das relações entre os vários atores que

compõem a rede – quem se relaciona com quem para a implementação do Programa; e o conteúdo das relações, ou seja, a troca de informações, conselhos e interesses compartilhados sobre PNAE, bem como os aspectos de *density*, *cohesion* e *centrality* (SILVA; ZANATA, 2012).

Neste estudo, os sociogramas representam o mapeamento da rede de implementação e suas configurações sociais compostas pelos implementadores do Programa no Instituto Federal, o cálculo das relações métricas que caracterizam a sua morfologia e a descrição das relações entre os atores identificados por meio das entrevistas, além da natureza das relações sociais e de suas especificidades. No Quadro 4 são apresentados os nove membros da composição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nos IFs, conforme o Artigo 43 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Quadro 4 – Atores que compõem o Conselho de Alimentação Escolar nos IFs

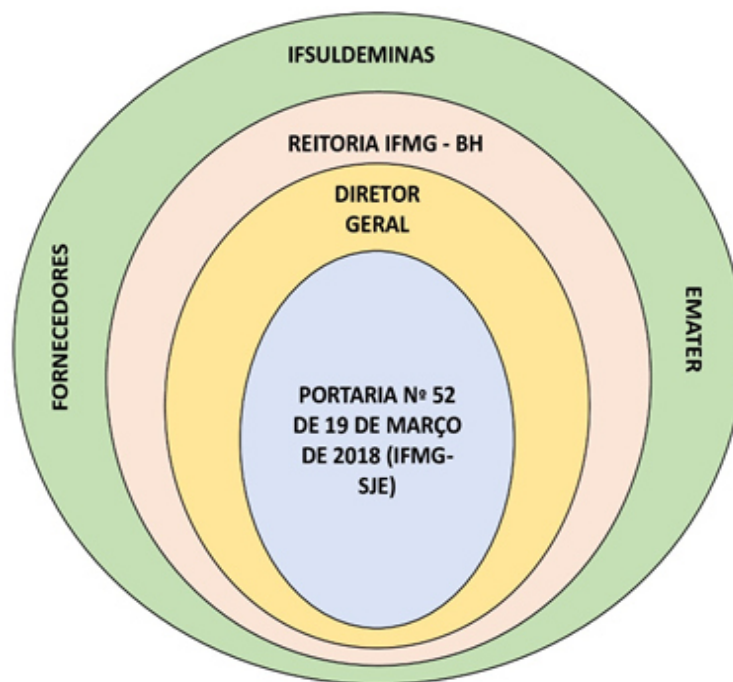
<b>Participante da Comissão</b>
Representante dos setores Administrativos (Diretoria de Administração, Coordenação de Administração, Setor de Compras ou Setor de Licitações)
Representante do Setor de Alimentação Escolar
Representante institucional ligado à área de Extensão (Coordenação de Extensão)
Servidores inteirados e motivados com o tema
Representação estudantil (líderes de sala, representações de grêmios ou outras formas organizacionais representativas)
Representantes da sociedade civil (pais e, ou, agricultores interessados no processo).

Fonte: Artigo 43 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

No Quadro 4 é possível perceber que a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 estabelece a relação entre a instituição e a sociedade civil para fiscalizar os recursos federais destinados à merenda escolar. Esse envolvimento amplia as discussões sobre a necessidade de estudos que abordam a natureza relacional na operacionalização do PNAE nos IFs. A Resolução nº 06/2020 tem poder normativo no município e no Estado, no entanto é sugestiva para os IFs, sendo possível encontrar ou não nos *Campi* esses conselhos. Ainda, pode existir nos IFs composição de Portaria com diferentes configurações para implementação do Programa ou, até mesmo, não ser encontrada nenhuma comissão constituída para atuar no PNAE. Nos dois *Campi* analisados, não se observou composição da CAE.

No IFMG/SJE, contudo, foi encontrada a Portaria de composição da Comissão de Implementação do Programa no *Campus*. A Figura 8 ilustra os atores entrevistados no IFMG, no *Campus* São João Evangelista, composto pelo grupo de atores que compõem a Comissão de Implementação do PNAE no IFMG/SJE, conforme Portaria nº 52, de 19/03/2018 (quatro docentes, dois representantes dos discentes e 12 técnicos administrativos), além do diretor geral.

Figura 8 – Esfera de sociabilidade IFMG/SJE



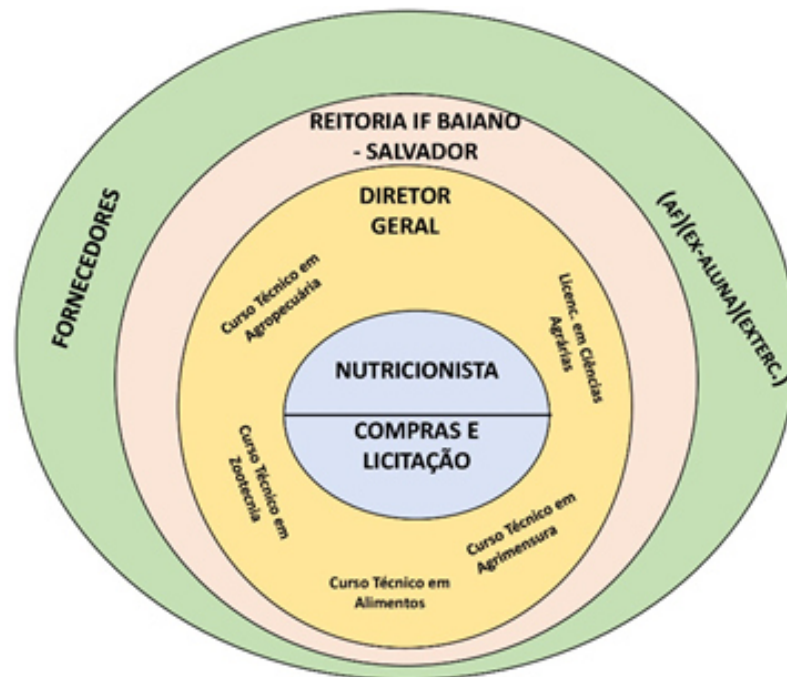
Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Na Reitoria do IFMG, quatro servidores atuam com a descentralização do orçamento do PNAE para os seus *Campi*. Um representante da EMATER que atua no *Campus* IFMG/SJE, quatro fornecedores do PNAE e o chefe do Departamento de Compras do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas (IFSULDEMINAS) aceitaram participar da pesquisa. Identificou-se, portanto, a presença de outros atores internos, externos e externos que, apesar de não estarem na Comissão, foram citados como importantes na operacionalização do Programa.

Já no IFBaiano/SB não foi encontrada Portaria compondo Comissão de Implementação do PNAE na instituição. A parte operacional do PNAE funciona com atuação dos setores de compras, licitação e nutricionista (três atores). Esses atores atuam ancorados pelos docentes dos mais diversos cursos do *Campus* (Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em

Ciências Agrárias), que, através de seus cursos de capacitação, pesquisa e extensão, qualificam a comunidade rural para acesso aos diversos mercados.

Figura 9 – Esfera de sociabilidade do IFBaiano-SB



Fonte: Elaboração da autora, 2020.

O IFBaiano/SB possui o apoio do diretor geral que está na gestão local dos servidores da Reitoria que descentralizam os recursos do Programa e transferem para o *Campus* os recursos, bem como o auxílio de uma ex-aluna da instituição na mobilização inicial do PNAE.

Para esta parte do estudo de caso, ou seja, parte de análise estrutural, o trabalho deteve-se nas esferas da sociabilidade que se referem aos grupos de atores internos e externos à instituição, que foram citados durante as entrevistas como atores que atuam com a implementação do PNAE. Em sequência, foi realizado o lançamento em planilha Excel dos dados acerca dos relacionamentos entre esses atores. Logo, obteve-se uma matriz, em que o número zero representava a ausência de relacionamento e o número 1, a presença de relacionamento entre atores. Para cada ator, durante as entrevistas foi perguntado se havia relacionamento deles com os demais atores da rede, portanto, de acordo com as respostas, foram atribuídas as numerações na matriz.

Posteriormente, a matriz foi lançada no programa UCINET (BORGATTI, 2002), que converteu as informações da planilha em grafo, a partir do qual foram geradas as métricas da rede.

### 1.5.1 Análise de redes sociais – Ucinet 6 e NetDraw

As informações para comporem a parte estrutural da pesquisa foram coletadas durante as entrevistas *in loco*. As questões que nortearam essa construção podem ser observadas nas seções III dos questionários (APÊNDICES B, C, D, E, F, G e J). Para análise dos dados de redes totais de atores implementadores do PNAE nos IFs analisados, utilizou-se o *software* UCINET 6 (2002) como ferramenta de auxílio na identificação das métricas de *Density*, *Reciprocity*, centralização dos nós (*Outdegree-Indegree*), *Betweenness Centrality*, *Degree Centrality*. Além disso, utilizou-se o NetDraw (2002) como ferramenta para a composição dos grafos/desenhos de redes analisadas neste trabalho. Para realização dessas métricas, foi necessária a realização de quatro etapas:

- 1) Tabulação dos dados em Excel, para as duas redes analisadas, ou seja, com os atores implementadores do Programa no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB.

Figura 10 – Planilha Excel para tabulação da rede IFMG/SJE

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	
1		MS_A(c)(c)	MS_B(c)(c)	MS_C(c)(c)	MS_D(d)	MS_E(c)(c)	MS_F(c)(c)	MS_G(c)(c)	MS_H(c)(c)	MS_I(c)(c)	MS_J(c)(c)	MS_K(c)(c)	MS_L(c)(c)	MS_M(c)	MS_N(c)	MS_O(c)	MS_P(c)	MS_Q(c)	MS_R(c)	MS_S(c)	MS_T(c)	MS_U(c)	MS_V(c)	MS_W(c)	MS_X(c)	MS_Y(c)	MS_Z(c)	MS_AA(c)	MS_AB(c)
4	MS_C(c)(c)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
5	MS_D(d)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
6	MS_E(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	MS_F(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	MS_G(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	MS_H(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	MS_I(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	MS_J(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	MS_K(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	MS_L(c)(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	MS_M(c)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	MS_N(c)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
16	MS_O(c)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
17	MS_P(c)	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
18	MS_Q(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	MS_R(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	MS_S(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	MS_T(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	MS_U(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23	MS_V(c)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	MS_W(c)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
25	MS_X(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	MS_Y(c)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	MS_Z(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	MS_AA(c)	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Figura 11 – Planilha Excel para tabulação da rede IFBAIANO/SB

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	
1		BA_A(i)	BA_B(i)	BA_C(i)	BA_D(i)	BA_E(i)	BA_F(i)	BA_G(i)	BA_H(i)	BA_I(i)	BA_J(i)	BA_K(i)	BA_L(i)	BA_M(i)	BA_N(i)	BA_O(i)	BA_P(i)	BA_Q(i)	BA_R(i)	BA_S(i)	BA_T(i)	BA_U(i)
2	BA_A(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	BA_B(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	BA_C(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	BA_D(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	BA_E(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
7	BA_F(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
8	BA_G(i)	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
9	BA_H(i)	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
10	BA_I(i)	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
11	BA_J(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
12	BA_K(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
13	BA_L(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	BA_M(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15	BA_N(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	BA_O(i)	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17	BA_P(i)	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	BA_Q(i)	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	BA_R(i)	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	BA_S(i)	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	BA_T(i)	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

- 2) Transformação das planilhas do formato Excel para formatos *##d* e *##h*, apropriadas para a leitura dos *softwares* UCINET 6 e NetDraw.

Figura 12 – Planilha UCINET para tabulação da rede IFMG/SJE.

UCINET 6 for Windows -- Version 6.716 [32-Bit]

File Data Transform Tools Network Visualize Options Help

How to cite UCINET:

Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies.

A tutorial by Bob Hanneman

See also this great book:

Borgatti, S.P., Everett, M.G. and Freeman, L.C. 2002. UCIn for Windows. Harvard, MA: Analytic Technologies.

This copy of UCINET is registered to: [Name]

Matrix Editor -

File Edit Transform

Save As <col>  Symmetrize as you type

		1	2	3	4	5	6	7
	MG_A(c)(t)	0	1	1	0	0	0	0
1	MG_B(c)(t)	1	0	1	0	0	0	0
2	MG_C(c)(t)	1	1	0	0	0	0	0
3	MG_D(d)	1	1	1	0	0	0	0
4	MG_E(c)(t)	1	1	1	0	0	0	0
5	MG_F(c)(t)	1	1	1	0	0	0	0
6	MG_G(c)(t)	1	1	1	0	0	0	0
7	MG_H(c)(d)	1	1	1	0	0	0	0
8	MG_I(c)(t)	1	1	1	0	0	0	0
9	MG_J(c)(d)	1	1	1	0	0	0	0

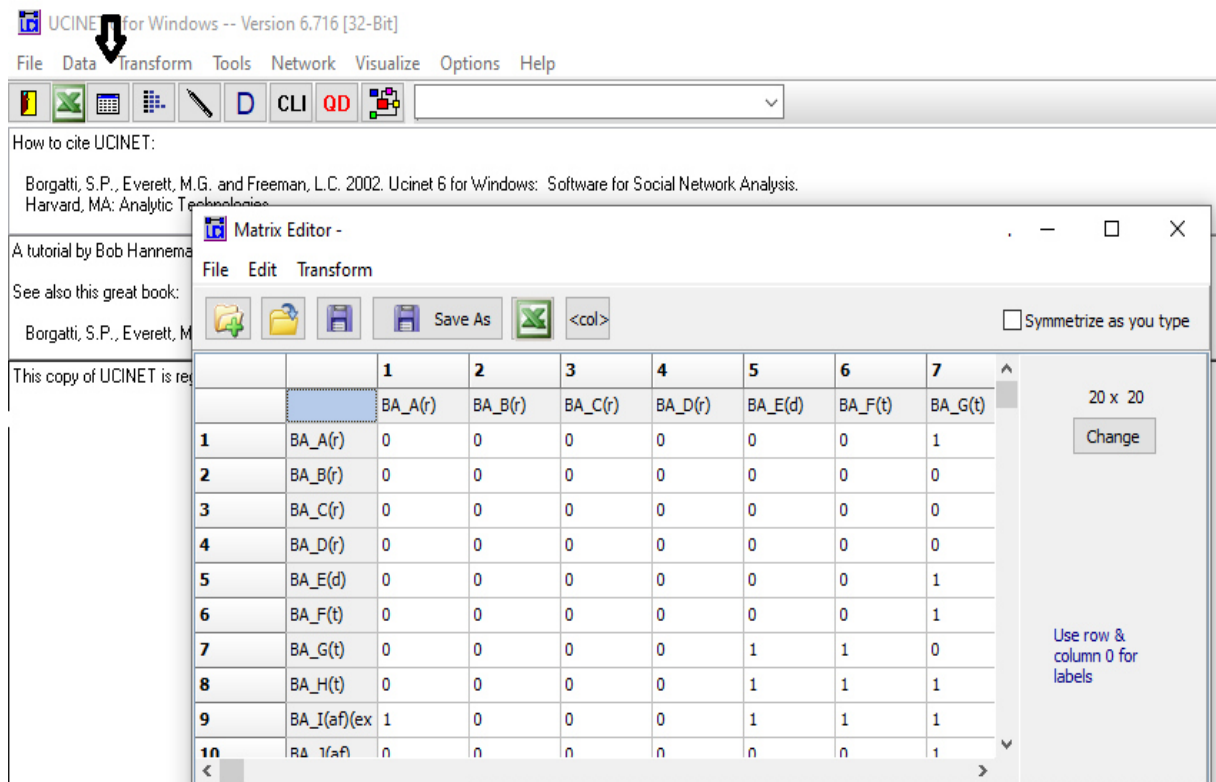
27 x 27  
Change

Use row & column 0 for labels

Sheet 1

Fonte: Dados da pesquisa com base na interface do *software* UCINET 6, 2019.

Figura 13 – Planilha UCINET para tabulação da rede IFBAIANO/SB.



Fonte: Dados da pesquisa com base na interface do *software* UCINET 6, 2019.

- 3) Para obtenção das métricas analisadas nesta pesquisa, foram necessários transformar os arquivos de Excel para *###d* e *###h*, para cada rede analisada, utilizando as matrizes (APÊNDICE J) para, em sequência, transferi-las em Excel para o UCINET 6 no editor de matrizes, abri-las no formato Excel, fazer a conferência de seus dados e salvar os dados.
- 4) Após essas transferências e conversões de arquivo dos entrevistados, passou-se para a fase de operacionalização das métricas. Para isso, na aba – *Network* do *software* foi realizada a medida de coesão/densidade e grau de centralização dos entrevistados, ou seja, foi necessária a inclusão das matrizes para gerar esses valores para cada rede.
- 5) Criação dos grafos por meio das matrizes quadradas nos formatos *###d* e *###h*, transformadas na etapa 2. Essas métricas são trabalhadas adiante nos resultados e discussões da tese.

## 1.6 Organização e Análise dos Dados

Para organização e avaliação dos dados, optou-se pela análise de conteúdo, apresentando como função primordial o desvendar crítico dos fenômenos sociais (BARDIN, 2011). A análise de conteúdo permite avaliação vasta e tem como objetivo a descoberta das relações entre o conteúdo do discurso e o que é feito na realidade. Nesta pesquisa, a análise de conteúdo serviu de aporte para avaliar as falas obtidas durante as entrevistas, o grupo focal, as anotações do caderno de campo, as observações e os documentos, seguindo três etapas: (i) exploração, (ii) organização e (iii) interpretação.

Na primeira etapa, foi realizada uma leitura geral de todo o material. Em sequência ocorreram a separação e preparação dos materiais que foram analisados (documentos, transcrição de entrevistas, do grupo focal, das observações e das notações no caderno de campo). As entrevistas foram transcritas, categorizando-se os conteúdos em grupos analíticos. Os dados brutos foram alocados e quantificados em unidades de significação. Utilizou-se ainda o *software* de análise de dados sociais *Ucinet 6* (2002) e *NetDraw* (2002), para a elaboração de sociogramas e de métricas quantitativas.

Na segunda etapa, os temas que repetiam com maior frequência foram recortados “do texto em unidades comparáveis de categorias para posterior análise temática e criação de modalidades de codificação e registro dos dados” (BARDIN, 2011, p. 100), selecionando as unidades de codificação e adotando os seguintes procedimentos de codificação<sup>9</sup>: (i) recortes textuais, (ii) critérios e regras de avaliação e (iii) classificação e agregação de informações por categorias. O critério de categorização foi temático, reunindo proposições ligadas ao problema e aos objetivos da pesquisa.

Durante o processo de categorização, percebeu-se que os eixos do trabalho poderiam ser sintetizados, com relação ao conteúdo, ao problema e aos objetivos da pesquisa, em quatro, os quais se tornaram classes para predisposição das análises dos dados: (i) Trajetória, contexto institucional e atores na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (ii) Estruturas organizacionais dos IFs analisados; (iii) Processo de execução do Programa nos IFs pesquisados; e (iv) Redes, atores e instituições. Essas categorias orientaram e estruturaram as análises empíricas desta tese.

Por fim, na terceira etapa, foi utilizado o *software Ucinet 6* para análise dos atributos das redes sociais dos atores que atuam com a implementação do PNAE. Foram aplicadas nesta

---

<sup>9</sup> Destaca-se que esses fragmentos foram alocados nos depoimentos e documentos.

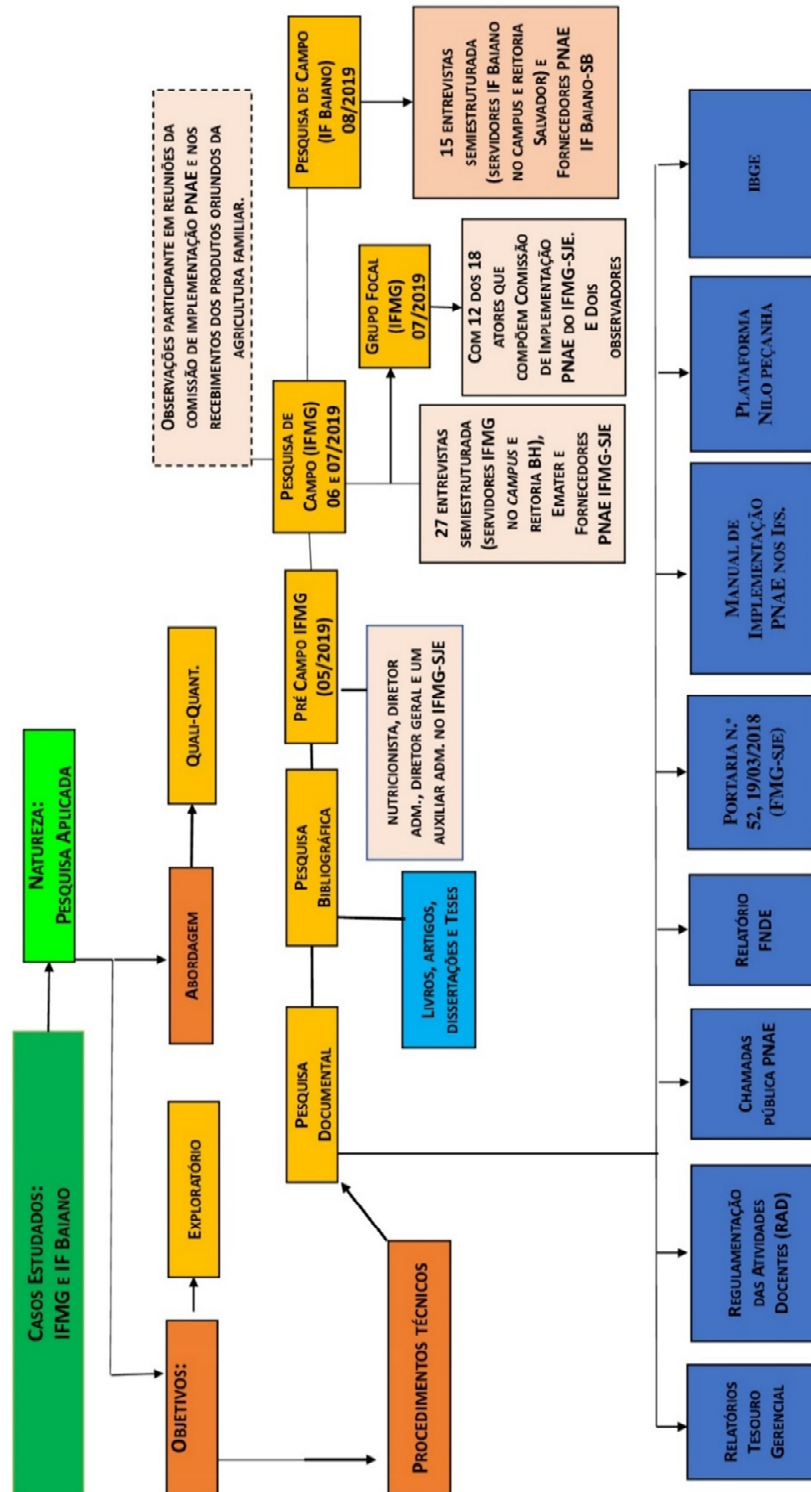
pesquisa sete métricas: *Density*, *Reciprocity*, centralização dos nós (*Outdegree-Indegree*), *Betweenness Centrality* e *Degree Centrality*). Essa análise contribuiu para desvelar para a rede de atores que operacionalizam o PNAE nos IFs analisados. O Quadro 5 e a Figura 14 apresentam uma síntese dos objetivos e dos métodos escolhidos para trilhar os caminhos desta pesquisa.

Quadro 5 – Objetivos e métodos

<b>Objetivo geral</b>		
Analisar a dinâmica relacional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – <i>Campus</i> São João Evangelista e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – <i>Campus</i> Senhor do Bonfim.		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Métodos</b>	
	<b>Coleta</b>	<b>Análise</b>
Compreender a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas Implicações no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – <i>Campus</i> São João Evangelista e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – <i>Campus</i> Senhor do Bonfim.	i) Pesquisa de literatura ii) Pesquisa documental iii) Revisão sistemática iii) Uso de Excel iv) Entrevistas v) Observação	i) Análise documental e de literatura ii) Mediação teórico-empírica iii) Método gráfico iv) SPSS v) IRaMuTeQ – auxiliar na Revisão Sistemática
Identificar os atores envolvidos na implementação do Programa nos <i>Campi</i> dos IFs pesquisados e analisar suas relações.	i) Pesquisa de literatura e documental ii) Entrevistas iii) Observação iv) Grupo focal	i) Análise de literatura e documental ii) Mediação teórico-empírica iii) Análise de conteúdo iv) Auxílio dos <i>Softwares Ucinet 6</i> (2002) e <i>NetDraw</i> (2002) v) Análise das métricas de rede
Descrever o contexto normativo que condiciona a efetivação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos IFs analisados.	i) Pesquisa documental e de literatura ii) Entrevistas iii) Observação iv) Grupo focal	i) Análise de literatura e documental ii) Mediação teórico-empírica iii) Análise de conteúdo iv) Análise das métricas de rede
Detectar as barreiras da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar que limitam o Programa nos <i>Campi</i> dos IFs pesquisados.	i) Pesquisa documental e de literatura ii) Entrevistas iii) Observação iv) Execução orçamentária dos IFs de 2013 a 2018 v) Grupo focal	i) Análise de literatura e documental ii) Mediação teórico-empírica iii) Análise de conteúdo iv) Auxílio do Excel i) Análise das métricas de rede

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Figura 14 – Percurso metodológico



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Os métodos foram descritos em outras seções subsequentes, com o intuito de demonstrar a metodologia adotada. Os diálogos proporcionados pelos contextos teórico-empíricos/software são necessários nesta proposta.

## CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O arcabouço teórico traz as principais noções que integram os constructos desta pesquisa, em que se procura, por meio da revisão de literatura, desenvolver fundamentos conceituais que percorrem o entendimento sobre a definição de agricultura familiar, a criação do mercado de compras governamentais e as contribuições da sociologia econômica nesse processo, além das análises de redes sociais dos atores que executam a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como os procedimentos institucionais e relacionais que a política pública demanda.

No Brasil, a preocupação com a alimentação consolidou-se no século XX, por meio de políticas sociais que reforçam o direito à alimentação: o Programa Fome Zero, o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outras. As seções a seguir apresentam o contexto histórico e as características principais do PAA e do PNAE.

### **2.1 Formação das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar**

Os movimentos sociais tiveram grande influência na formação das políticas públicas para a agricultura familiar brasileira, como PNAE e PAA, inclusive para a consolidação do termo “agricultura familiar”, como termo político que define uma categoria que historicamente não foi contemplada com os benefícios do crescimento econômico que o país alcançou e o amplo apoio governamental para o setor rural. Nesse sentido, Grisa e Schneider (2015, p. 16) destacam que “os movimentos sociais e sindicais [...] passaram a ser parceiros na execução das políticas públicas”. No entanto, esse cenário não foi sempre assim. Sua consolidação ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, momento que os movimentos sociais começaram a ter maior participação em deliberações de políticas públicas, fiscalização e controle social. Como fruto dessa interação entre atores, tem-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), através da Lei nº 10.696, de 2003, contendo em seu Artigo 19 as diretrizes centrais do Programa: realizar compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar.

O PAA nasce como ação estruturante das políticas sociais ligadas à preocupação com a segurança alimentar, principalmente aquelas relacionadas às ações do Programa Fome Zero, implementadas no governo de Lula. Nos bastidores existiam reivindicações de movimentos

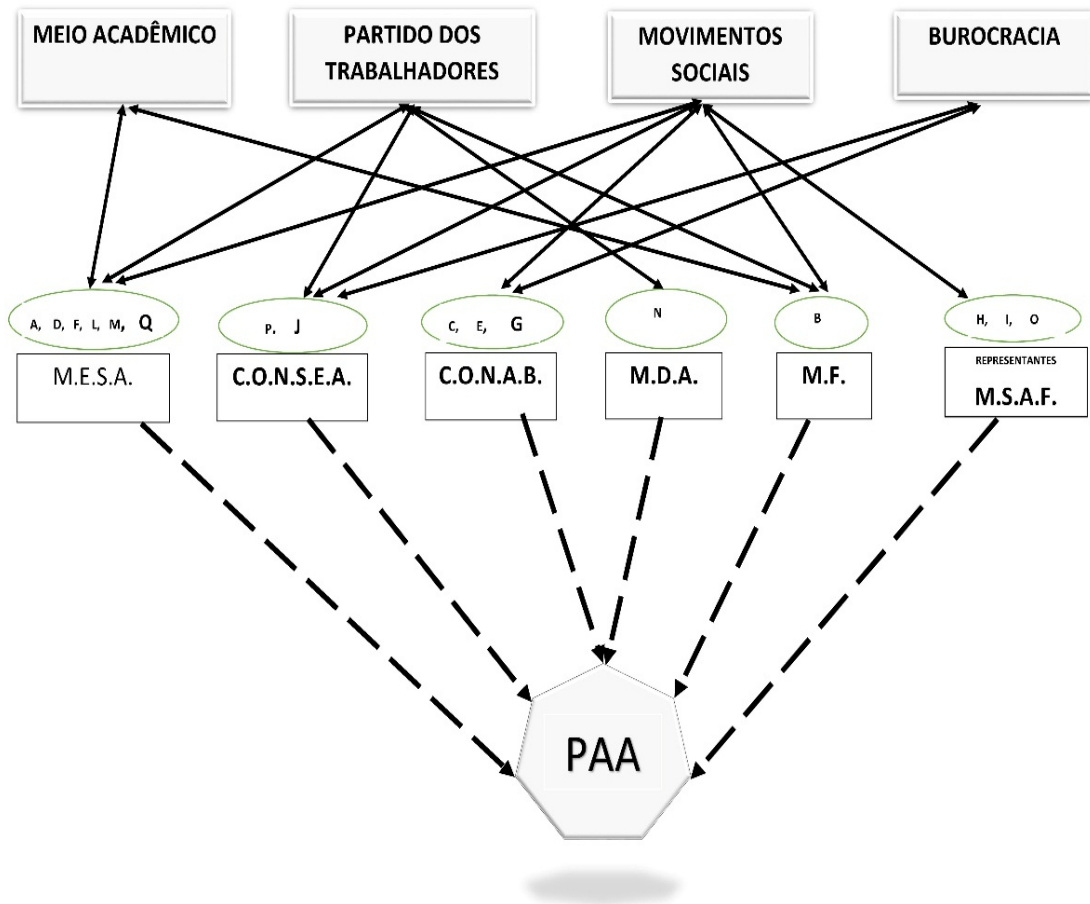
sociais de luta pela terra e exigências ao Estado por maior apoio à agricultura familiar. Nesse processo de reivindicações, outros atores fizeram parte dessa mudança, entre eles o meio acadêmico, o Partido dos Trabalhadores e a burocracia. O objetivo das articulações entre esses diversos atores da sociedade civil e o Estado era a concepção intersetorial da segurança alimentar e nutricional capaz de ultrapassar o aspecto apenas setorial da agricultura (MULLER *et al.*, 2012).

Dentro dessas discussões, os estudos de Muller *et al.* (2012) apontam que a rede de atores e de ideias envolvidos na concepção do Programa de Aquisição de Alimentos foi fruto da interação entre 16 atores, que foram classificados simbolicamente de A a Q, conforme ilustrado na Figura 15. Esses atores representam diversas instituições do Estado e da sociedade civil, como:

- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).
- Ministério da Fazenda (MF).
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).
- Representantes dos Movimentos Sociais da Agricultura Familiar/Organizações (MSAF).
- Dos dissolvidos Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ambos extintos, o que causou retrocesso das políticas públicas voltadas para a agricultura família, além dos contingenciamentos elevados ocorridos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Os retrocessos no PAA tiveram início em 2014 no governo de Dilma e ficaram mais enfáticos nos governos de Temer e de Bolsonaro, o que tem causado, em grande medida, desestímulos aos agricultores familiares. As compras governamentais constituem um importante mercado para os agricultores familiares, e qualquer entrave que cause descontinuidade da política afeta negativamente os agricultores (MATTEI, 2006). A estruturação do PAA é ilustrada na Figura 15.

Figura 15 – Estruturação do PAA



Fonte: Adaptado de Muller *et al.*, 2012.

Esse conjunto de atores confluiu para a criação do PAA devido aos laços sociais anteriormente estabelecidos, seja na academia, seja no partido, seja, ainda, no movimento social e na burocracia (amiúde combinando dois ou mais desses atores) (GRISA, 2010). Vale destacar que o PAA foi concebido a partir da reconfiguração do CONSEA em 2003, passando a ser constituído pelos atores apresentados na Figura 15.

O PAA foi criado com o objetivo de articular a compra da agricultura familiar com ações de segurança alimentar para a população em situação de vulnerabilidade social. Além disso, busca atender às reivindicações dos movimentos sociais aliados às políticas de desenvolvimento rural e de fortalecimento da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

O Programa é importante para o desenvolvimento da agricultura familiar e para a mitigação da fome no Brasil, pois utiliza mecanismos que fomentam a comercialização e escoamento de vários produtos, compensando financeiramente os produtores rurais de acordo com o mercado, bem como distribuindo alimentos para as populações em situação de vulnerabilidade. Em termos operacionais, o PAA possui seis modalidades: Compra Direta da

Agricultura Familiar, Compra com Doação Simultânea, Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite, Compra Institucional e, mais recentemente, a Aquisição de Sementes (SALGADO, 2016). Percebe-se que a ascensão dos programas de políticas públicas direcionados à agricultura familiar é inquestionável. Para além das dificuldades de acesso e dos erros de operacionalização, estudos têm apontado um conjunto de fatores a serem enfrentados ainda nesse mercado, entre eles se encontram:

- A falta e, ou, insuficiência de assistência técnica e de articulação com outras políticas públicas que poderiam dinamizar e potencializar os programas de compra institucional (GRISA *et al.*, 2011).
- As deficiências de estruturas de transporte, o armazenamento e a conservação dos alimentos (MATTEI, 2007).
- A inoperância das instâncias de controle social em muitos municípios (CARVALHO, 2007).
- A carência de serviços de inspeção sanitária, o que limita, principalmente, a comercialização de produtos de origem animal (DIAS *et al.*, 2013). Destaca-se que esses são serviços públicos, e a falta destes comprova a ausência de investimentos públicos em ofícios necessários para que os agricultores familiares acessem o mercado institucional.
- As dificuldades operacionais (elevada burocracia, atraso nos pagamentos, acesso à Internet etc.) (SILVA *et al.*, 2012; CIRINO *et al.*, 2014).

Esses desafios dificultam a inserção do agricultor familiar nas políticas públicas de compras governamentais, no entanto são entraves que perpassam pela construção social e política dos programas, demandando tempo e apoio para serem sanados. Por isso, é preciso que haja intervenção do Estado e das organizações sociais para pulverizarem as informações referentes ao Programa, à oferta de capacitações gerenciais, à assistência técnica, à oferta de extensão rural pública e aos subsídios em infraestrutura, além de articulação das políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Mesmo com os entraves apresentados, o PAA pode ser considerado um programa pioneiro, inovador e de extrema importância para o fortalecimento da agricultura familiar e para a manutenção da segurança alimentar e nutricional do país.

Outro relevante programa social brasileiro e foco deste trabalho é o PNAE, que, apesar de ser um programa antigo, vem passando por reformulações ao longo dos tempos. Essa importante política pública é um exemplo de governança compartilhada, em que o Estado, por intermédio do FNDE, repassa recursos financeiros para as escolas, e estas, por sua vez, adquirem os alimentos dos agricultores familiares locais.

Existiam experiências similares ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) datadas de 1908, quando, com o auxílio de uma entidade filantrópica ligada à maçonaria, denominada Seleta Caritativa Humanitária, ocorria o fornecimento de alimentos gratuitamente às escolas públicas (COIMBRA *et al.*, 1982). Na década de 1930, após o governo brasileiro constatar que existiam, na classe operária, pessoas vivendo em condições alimentares precárias, ocorrem as primeiras ações de cunho governamental direcionadas para a alimentação e a nutrição (PEIXINHO, 2013).

O governo brasileiro, na tentativa de influenciar a alimentação dos trabalhadores, criou o salário mínimo em 1º de maio de 1940. Ainda nesse ano, o Instituto de Nutrição defendia que o governo federal deveria oferecer alimentação aos alunos, porém, por falta de recursos, o projeto não pôde ser concretizado (PEIXINHO, 2013). Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), e quase uma década depois foi criada a Campanha Nacional da Merenda Escolar, contando com a ajuda de doações internacionais de alimento (COIMBRA *et al.*, 1982).

Cabe aqui abordar alguns pontos marcantes no decorrer da história do Programa, destacando as mudanças significativas do PNAE desde sua criação, principalmente no decorrer das últimas décadas, quando sobressaem avanços importantes em seus aspectos técnicos e operacionais. Deve ser ressaltado que, ao longo de sua trajetória, a alimentação escolar passou por diferentes experiências na gestão e na operacionalização, abarcando características distintas de centralização e descentralização, de focalização e universalização e de financiamentos público e privado (CUNHA, 2015).

Em 1979, o Programa foi intitulado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). No entanto, os processos de aquisição dos gêneros alimentícios eram centralizados, e os alimentos formulados e industrializados eram adquiridos por meio de licitações públicas. Os inconvenientes de uma política centralizada vão desde dificuldades logísticas, obstáculos relacionados ao armazenamento e à distribuição dos gêneros alimentícios até entraves culturais, relacionados ao desrespeito a hábitos alimentares locais (FNDE, 2018).

A partir de 1983, no bojo do processo de redemocratização do país, observa-se o início da tendência de descentralização (COIMBRA *et al.*, 1982), potencializada pela Constituição Federal de 1988, que tornou a alimentação escolar um direito constitucional, junto com o material didático-escolar, o transporte e a assistência à saúde, como programas suplementares (PEIXINHO, 2013). Nessa perspectiva, outro fato relevante foi a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, em Viena, onde o direito à alimentação passou a ser equiparado aos demais direitos do homem estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948<sup>10</sup> (BELIK, 2003).

A Lei nº 8.913, de 18 de julho de 1994, oficializou o processo de descentralização<sup>11</sup> do PNAE. Com ela, a transferência de recursos do governo federal para os governos municipais foi condicionada à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), com funções de fiscalizar o Poder Executivo, controlar a aplicação dos recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios de alimentação escolar (RIBEIRO *et al.*, 2013).

Até então, a alimentação escolar era adquirida de grandes empresas agroalimentares. Com o avanço do Programa no processo de descentralização, permitiu-se a inserção de empreendimentos que produzem alimentos de acordo com os hábitos alimentares regionais, sinalizando avanços econômicos e sociais para a produção familiar (PEIXINHO, 2013). A lei garantiu a representação dos trabalhadores rurais nos Conselhos de Alimentação Escolar, determinou respeito às práticas socioalimentares de cada localidade e à sua vocação agrícola e recomendou a priorização de produtos *in natura* (TURPIN, 2008).

Em 1996, foi constituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que nasce para estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, incentivando as mais variadas atividades desenvolvidas no meio rural. O PRONAF caracteriza-se ainda como alternativa para a aquisição de ativos que potencializam as atividades rurais. Em 2009, a Lei nº 11.947 definiu que no mínimo 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados à alimentação escolar sejam para a aquisição de produtores familiares ou de suas organizações, privilegiando os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais (FNDE, 2018).

---

<sup>10</sup> No Brasil existe uma Proposta de Emenda Constitucional de 2001 que altera o Artigo 6º da nossa Constituição, incluindo o direito à alimentação entre os direitos fundamentais do homem. Atualmente, a Constituição brasileira se refere ao direito à vida, deixando apenas implícita a questão do direito à alimentação.

<sup>11</sup> Ao longo da história, as políticas sociais, como o PAA e o PNAE, foram pensadas, gestadas e executadas com a participação de atores do Estado e da sociedade civil organizada. Cardoso (1970) destaca que a permeabilidade do Estado não é algo recente, pois, no primeiro governo de Vargas e também no Regime Militar, a relação entre as organizações e o Estado já ocorria com base em anéis burocráticos, ou seja, círculos que conectam e representam ideias e interesses dos militares, da burocracia governamental, de empresários, entre outros.

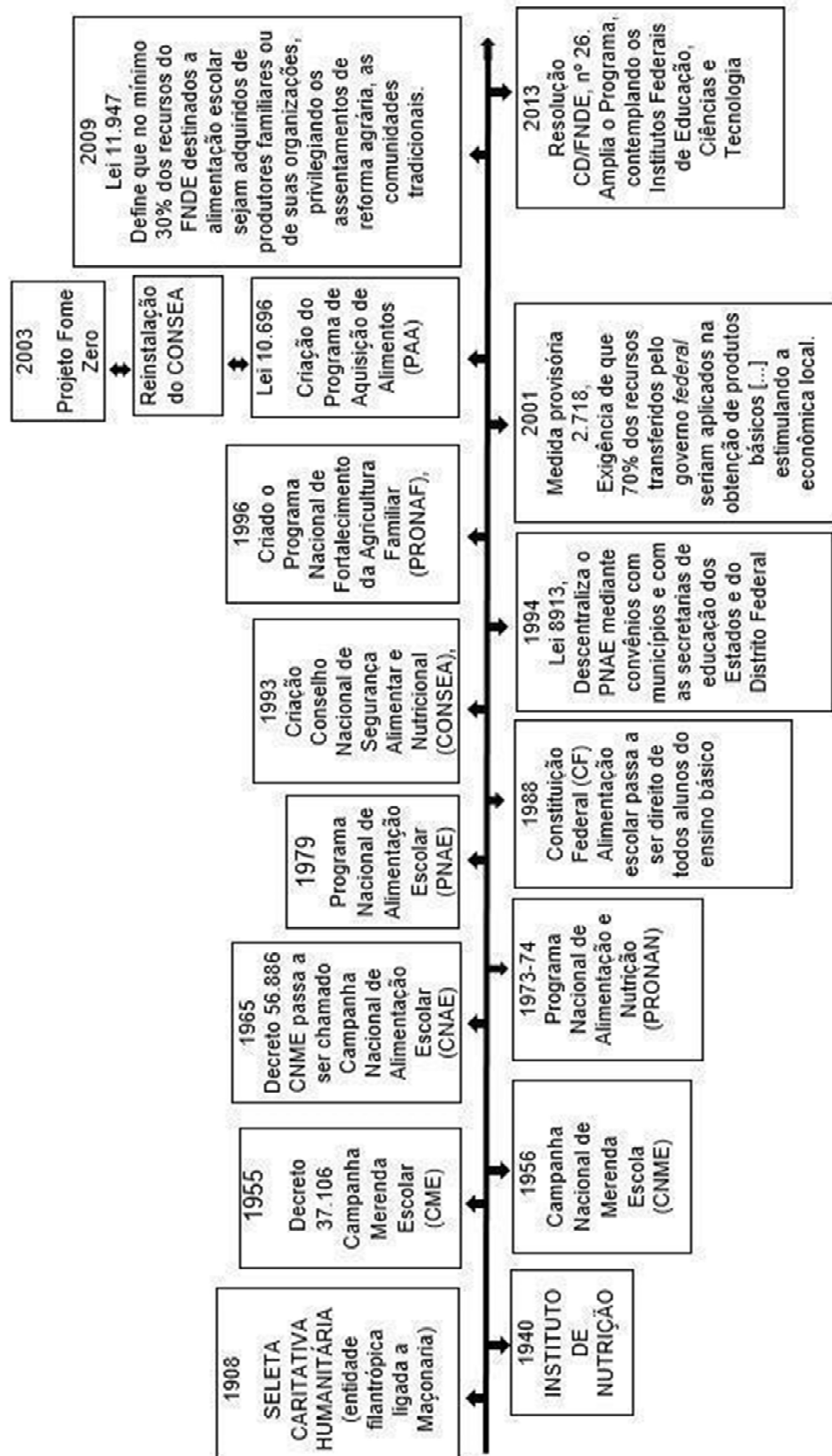
Segunda essa lei, a obtenção dos gêneros alimentícios deve ser feita, preferencialmente, no mesmo município das escolas para que, conseqüentemente, os agricultores passem a ofertá-los para as escolas da rede pública de ensino. Essa iniciativa estimula a agricultura familiar a se organizar, estimula também a qualificação de suas ações comerciais e gera renda para o agricultor (HIRATA, 2017). Ao adquirir os produtos de agricultores da região, as escolas ganham em qualidade, pois recebem alimentos sempre frescos, o que assegura a apropriação de hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento local/regional. Vários produtos anteriormente abandonados da prática alimentar cotidiana, por não serem considerados modernos, principalmente pelos mais jovens, voltam a ser consumidos a partir dessa iniciativa (MIELITZ, 2011).

Percebe-se que, com o passar dos anos, foram sendo instituídos programas e políticas públicas direcionados para o meio rural brasileiro. Atualmente, a aquisição de gêneros alimentícios pelo PNAE pode ocorrer amparada pela: (1) Lei de Licitações nº 8.666/1993, (2) Lei nº 11.947/2009, (3) Resolução nº 38/2009 e (4) Resolução CD/FNDE 06/2020, que ampliam o Programa, contemplando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e asseguram que a alimentação adequada seja um direito dos alunos matriculados no ensino básico dessas instituições, ao passo que cumpre o que preconiza a Declaração dos Direitos Humanos, selando, ainda, um marco nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (TRICHES; SCHNEIDER, 2010), conforme apresentado na Figura 16.

O principal objetivo desse Programa de alimentação nacional é compor, no mínimo, 15% das necessidades alimentares e nutricionais diárias dos alunos durante sua estadia em sala de aula e favorecer o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o desempenho escolar dos estudantes, além de estimular a formação de hábitos alimentares saudáveis. Esse propósito é atingido por meio da melhoria das condições alimentares, estimulando bons hábitos e fornecendo um melhor quadro nutricional aos alunos, o que contribui para a manutenção de um corpo mais saudável, influenciando também na minimização da evasão e repetência escolar (CHAVES *et al.*, 2009).

Ao estimular hábitos saudáveis no ambiente escolar, o PNAE faz a conexão entre a agricultura familiar e a nutrição salutar, mediante a garantia de comercialização de produtos regionais. Para Triches *et al.* (2014), é relevante destacar as contribuições dessas práticas na construção de mercados para agricultores familiares, como: cooperação, incentivo à organização, garantia da venda dos gêneros produzidos e aumento da renda no meio rural, o que contribui para a fixação do homem no campo e para a sustentabilidade do desenvolvimento rural, agregando valor aos produtos locais.

Figura 16 – Evolução das ações do Estado (1908-2013)



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

É necessário destacar que o agricultor familiar, beneficiário do mercado institucional, não é uma categoria social nova em nossa sociedade, entretanto sua utilização, bem como seu

significado e sua relevância nos últimos anos, assume novos olhares e novas lentes de análises. Sua produção é destinada aos mais diversos mercados alimentícios, predominando, assim, uma dessemelhança nos sistemas de produção agrícola das grandes corporações e trazendo desafios cotidianos para a sobrevivência desses agricultores familiares (HURTIENNE, 2005).

De acordo com Ferraz *et al.* (2008), o conceito de agricultura familiar é muito amplo e possibilita diversas abordagens e análises. Porém, algumas generalidades do conceito permitem dar atributos comuns, sendo os principais a família como proprietária dos meios de produção, o trabalho na terra, as modalidades de produção e as manifestações de valores e tradições. Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2000), a agricultura familiar é baseada em três características: a gerência da propriedade rural é feita pela família; o trabalho é desempenhado, na sua maior parte, pela família; e os fatores de produção pertencem à família (exceção, às vezes, à terra) e são passíveis de sucessão em caso de falecimento.

Em 2006 foi normatizado, por meio da Lei nº 11.326, em seu Artigo 3º, que o empreendedor familiar rural é aquele que pratica atividades no meio rural, desde que atenda, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- Não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais.
- Utiliza predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.
- Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.
- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Já o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), além de regulamentar a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. O novo decreto foi anunciado durante a cerimônia de lançamento do Plano Safra 2017/2020, quando o presidente Michel Temer assinou o decreto que regulamenta a Lei da Agricultura Familiar. Um ponto que merece destaque nesse novo decreto, quando comparado com a Lei nº 11.326, de 24/07/2006, é o fato de que o agricultor familiar é aquele que auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento. Fato esse que contrapõe a Lei nº 11.326, de 24/07/2006, segundo a qual o agricultor familiar é aquele que venha a ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.

Para além da normatização do que seria agricultor familiar, sobressaem a inclusão social e a geração de renda, oriundas das compras governamentais, como o PAA e o PNAE. As políticas públicas específicas para a agricultura familiar são um marco para o desenvolvimento rural e um estímulo para a alimentação saudável no ambiente escolar e para a Segurança Alimentar e Nutricional, pois podem auxiliar na fixação de homens e mulheres do campo no meio rural, por meio da criação de mercados (GRISA, 2012).

No senso comum, o termo mercado lembra a competição entre vendedores, e nessa disputa quem tem condições de ofertar menor preço aumenta seu poder de negociação. Mas o que seria mercado para os agricultores familiares? Até meados de 1990, os estudos relacionando a inserção dos agricultores familiares aos mercados tratavam a temática como se o agricultor apenas vendesse seu excedente de produção e não investigavam os mercados em relação ao agricultor.

No Brasil, os estudos sobre a inserção dos agricultores familiares ao mercado ainda são escassos. Os pesquisadores brasileiros se esforçam para diminuir essa lacuna a partir da década de 1990, por meio de estudos de pesquisadores como Niederle *et al.* (2014), Schneider (2006, 2016), Abramovay (1999), Wilkinson (2008), entre outros. Nesse cenário, os trabalhos sobre os mercados e desafios da agricultura familiar de Wilkinson (2008) podem ser considerados expoentes sobre a temática, uma vez que esse autor, em seu livro “Mercados, Redes e Valores”, faz uma análise minuciosa da desregulamentação e globalização dos mercados, da transnacionalização dos atores dominantes e das mudanças nos padrões de consumo alimentar e na valorização dos alimentos locais. As discussões promovidas por Wilkinson são necessárias, pois desde a década de 1990 os agricultores familiares vêm passando por mudanças relacionadas à exigência de maior autonomia, capacidade e profissionalização em suas formas de produzir e acessar os mercados (WILKINSON, 2008).

Hoje, os agricultores familiares estão inseridos em pelo menos três formas tradicionais de acesso aos mercados: (i) acesso direto, (ii) intermediação via atravessador e (iii) integração com a indústria e compras pelo poder público (WILKINSON, 2008). Esses acessos se consolidam por meio da disseminação dos mercados alternativos, que passam a coexistir com os circuitos comerciais. São os casos, por exemplo, dos mercados institucionais PAA e PNAE, da valorização dos produtos agroecológicos, dos produtos tradicionais comercializados no turismo rural e da alimentação comercializada pelas agroindústrias familiares, entre outras iniciativas que podem ser percebidas em todo o território brasileiro.

Entretanto, apesar dessa apreciação do meio rural, para inserção nesses novos mercados os agricultores familiares passam a conviver com maior fiscalização em seus produtos por parte do Estado, devendo cumprir as exigências, as legislações, os contratos e os produtos padronizados e, ainda, precisam fazer parte de grupos juridicamente organizados, como associações e cooperativas. Em mercados convencionais, a regularização se dá pelos contratos e preços baixos, enquanto no mercado público a demanda ocorre por contratos regidos por legislações específicas. Cabe expor que essas cobranças não são condizentes com as realidades socioeconômicas dos agricultores familiares e acabam se tornando um gargalo para o desenvolvimento econômico dessa categoria de trabalhadores (SCHNEIDER, 2016).

Na trajetória das políticas para a agricultura familiar, é essencial ressaltar a emergência do caráter relacional. Isso porque a implementação de políticas públicas não se resume apenas em questões burocráticas, mas de valorização da agricultura familiar, criação de emprego e renda, enaltecimento da produção local de alimentos, apreciação dos hábitos alimentares locais, reconhecimento do valor da agricultura familiar para edificação da educação alimentar. Então, essa nova configuração de políticas públicas instiga um novo olhar sobre as realidades locais de implementação, especialmente ao levar em conta as reflexões de que a implementação é um processo de interação e a sua operacionalização ocorre em um ambiente com diferentes atores. Esse caráter relacional, auxiliar no conhecimento e compreensão de como a interação entre atores desiguais atua na implementação, pode influenciar nos processos e efetividade das políticas públicas.

Essa nova configuração do rural brasileiro traz mudanças nas formulações e implementações de políticas públicas, aproximando o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, Lotta (2010) salienta que existe tendência de as políticas públicas sofrerem interferências sociais e institucionais em nível local e, conseqüentemente, impacto nos resultados. Por ser um processo que percorre muitos atores, torna-se fundamental compreender os papéis e as funções dos atores implementadores, uma vez que a formulação é importante, mas as referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções são fundamentais. Para suscitar essa reflexão, o item, a seguir, versará sobre a implementação de políticas públicas e suas complexidades.

Então, na trajetória de formação das políticas públicas para a agricultura familiar ocorre mudança no formato de implementação, conformando uma estrutura que hoje necessariamente exige a interação de vários atores. Assim, a estrutura do PNAE tem uma característica de política pública, em que a interação entre Estado e sociedade civil é inerente nesse tipo de

política; caso não ocorra interação entre esses atores, não há implementação. Esse cenário mostra o caráter relacional que o modelo *Bottom Up* requer e revela elementos teóricos da implementação do Programa.

### 2.1.1 Políticas Públicas e Implementação de Política Pública

Grande parte da literatura sobre políticas públicas voltadas para o ciclo de políticas tornou a operacionalização do ciclo normativa, apesar de ele ser analítico. Dessa forma, ao analisar a temática dentro de um ciclo normativo formado por um processo que envolve, consecutivamente, quatro etapas – agenda, formulação, implementação e avaliação (RUA, 1997) –, percebe-se que se trata de um modelo heurístico. É uma concepção abstrata do processo político, mas que auxilia os pesquisadores a investigarem atores, interações, recursos, poder, redes políticas e sociais, além das ações encontradas em cada etapa, conforme ilustrado na Figura 17.

Figura 17 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Adaptado de Frey, 2000; Hill; Ham, 1993; Souza, 2006.

A fase da agenda contempla as temáticas que serão debatidas dentro da esfera pública, com o intuito de discutir ações para melhoria de problemáticas coletivas. No que tange à formulação, essa etapa é o momento que governos definem as possíveis ações a serem adotadas em relação às problemáticas levantadas na fase da agenda.

A formulação, a decisão e a implementação das políticas públicas compõem uma discussão que se ampliou, inspirada pela obra pioneira sobre implementação *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*<sup>12</sup>, de Pressman e Wildavsky, publicada em 1973. Nessa obra, os autores debatem os motivos que levam grandes escopos políticos ao fracasso, discorrendo sobre o porquê de algumas políticas conseguirem atingir os resultados pretendidos, enquanto outras, não. Nesse sentido, outros pesquisadores dedicaram seus estudos voltados para a fase da implementação, conforme mostrado no Quadro 6.

Percebe-se que a implementação corresponde a um conjunto de decisões, uma vez que os propósitos não se esgotam na formulação, mas, sim, nas ações executadas de maneira conjunta ou individual. Essas ações têm como objetivo fazer que a política pública deixe de ser um propósito e se transforme em ação na realidade. Nesse momento, os atores que operacionalizam as políticas públicas são essenciais para assegurar que a execução ocorra com acurácia.

Quadro 6 – Pesquisadores com estudos voltados para a fase de implementação de políticas públicas

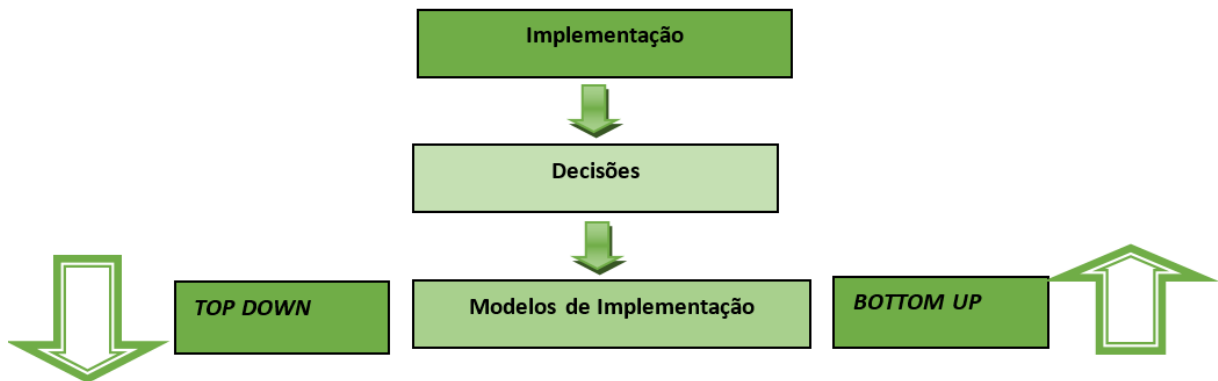
Aspecto	Autor
Implementação consiste em um processo de interação envolvendo instituições e pessoas, em que pressões, valores, princípios e objetivos entram em jogo	Lotta (2010)
Gestão administrativa dos recursos disponíveis para realizar a política	Silva (2009)
Processo subsequente à formulação, em que decisões cruciais são adotadas	Melo (2000)
Colocar em prática a política formulada	Frey (2000)
Momento em que alcança os objetivos da política	Najan (1995)
Processo decisório de execução da política	Viana (1988)

Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Para Subirats *et al.* (2008), a implementação é a fase que melhor demonstra a complexidade das etapas do ciclo da política, uma vez que é nela que os atores, tanto estatais quanto sociais, se conectam. Para esses pesquisadores, a implementação pode ser caracterizada como um conjunto de processos que, após a fase de programação, tendem para a realização concreta dos objetivos de uma política pública. Na Figura 18 são apresentados os modelos de implementação de políticas públicas.

<sup>12</sup> Implementação: grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland.

Figura 18 – Modelos de implementação de políticas públicas



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Existem dois modelos de implementação que tentam descrever e aconselhar os atores envolvidos no processo da implementação: o *Top Down* (de cima para baixo) e o *Bottom Up* (de baixo para cima). O modelo *Top Down* é de um padrão hegemônico na teoria de implementação, provocado pela obra *Implementation*, de Pressman e Wildavsky, para os quais esse modelo se baseou na ideia de implementação como procedimentos burocráticos que asseguravam a execução das políticas públicas com acurácia.

Outros pontos relevantes para que o modelo *Top Down* seja implementado exatamente como foi planejado requerem que: (i) o Programa deva ter tempo e recursos financeiros e humanos adequados; (ii) as decisões devam reduzir fatores intervenientes, para que a relação causa e efeito não prejudique a implementação; (iii) os atores envolvidos na implementação devam compreender os objetivos da política pública, ou seja, é necessário que eles estejam de acordo com as metas, uma vez que os atores divergentes irão atrapalhar a implementação; e (iv) exista qualidade na comunicação intragovernamental e intergovernamental (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Esse modelo recebeu críticas por não considerar a relevância da rede de atores implementadores e suas discricionariedades. Portanto, pesquisadores como Lipsky e Hjern preconizam o modelo *Bottom Up* nos anos de 1980.

Segundo o padrão *Bottom Up*, as redes são constituídas pelos atores locais, sendo estes importantes, pois exercem papel crucial na base social da implementação. Nesse sentido, Lipsky (1980) salienta que o começo de tudo é quando os atores desenvolvem estratégias para solucionar problemas e entregar os produtos das políticas públicas aos cidadãos. Hassenteufel (1995) destaca que, ao analisar políticas públicas, é necessário voltar o olhar mais para os atores sociais e menos para as fases normativas do *policy cycle*, tendo em vista que a fase de implementação normalmente envolve vários atores e pode sofrer influências. Corroborando

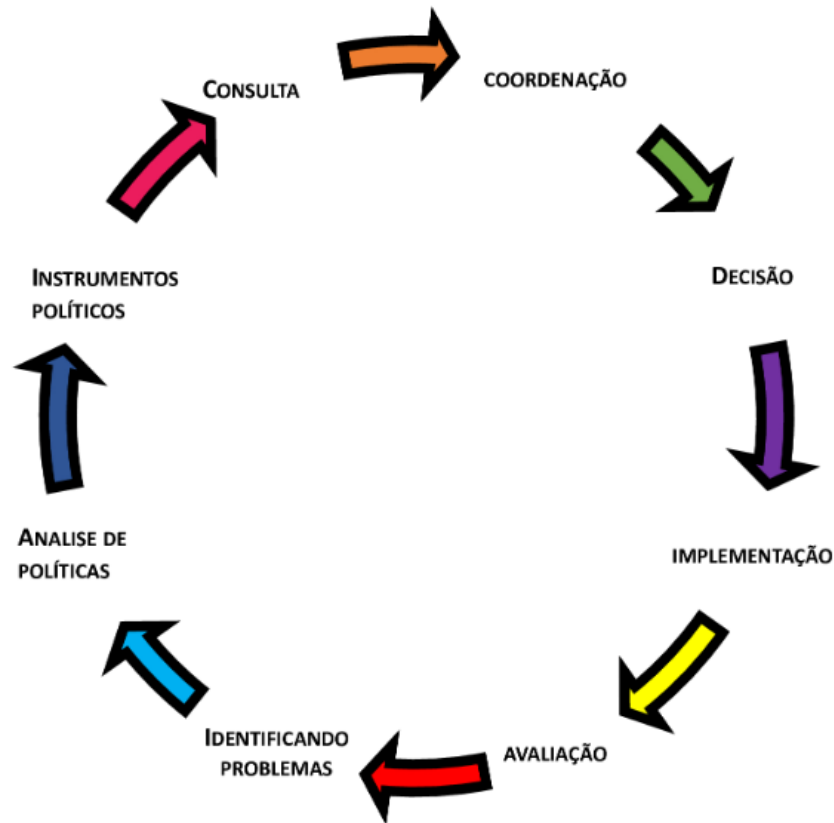
Lipsky e Hassenteufel, Dagnino (2009) critica o modelo *Top Down* ao afirmar que a rede de atores implementadores é significativa, pois está próxima dos cidadãos e executa as políticas públicas fora da perspectiva do ciclo político, ou seja, para D'Agino a implementação não é um processo que ocorre separado da formulação; na verdade, a implementação é uma continuidade da formulação.

O objetivo do *policy cycle* é auxiliar os burocratas de nível de rua a compreenderem suas tarefas inerentes à política; vale destacar que muitos desse atores, embora não possuam capacitações em políticas públicas, se veem na iminência de entregar para a comunidade produtos de políticas. Para tanto, o ciclo de políticas públicas estabelece uma sequência de etapas para transformar intenções da política pública em ações concretas. Contudo, o ciclo de políticas deixa encoberto toda a complexidade que envolve cada tarefa constante no ciclo. Outra problemática é o fato de não levar em consideração o imprevisível comportamento dos diversos atores envolvidos nessas etapas.

O processo político sequenciado foi proposto inicialmente por Lasswell (1951) e posteriormente adotado por outros autores (BREWER, 1974; JENKINS, 1978; DeLEON, 1999). O ciclo político reverte para uma forma de racionalismo, razão por que recebeu críticas de Everest (2003), que salienta que o *policy cycle* é simplista, ao descrever os processos, mas não seus conteúdos. De fato, o ciclo político não deixa claras as complexidades das decisões a serem tomadas em cada etapa.

Ainda nessa perspectiva, Althaus, Bridgman e Davis (2013), na Austrália, desenvolveram um programa que concebe o processo político sucessivo a novo formato, incluindo estágios do ciclo de políticas públicas; trata-se de um modelo heurístico, em formato de fluxos participativos (Figura 19).

Figura 19 – Ciclo político australiano



Fonte: Adaptado de Althaus; Bridgman; Davis, 2013, p. 38.

Esse modelo moderno (proeminente) promete fornecer uma sequência específica para que os profissionais possam ampliar suas compreensões e implementar com mais segurança a tarefa política. Para Althaus, Bridgman e Davis (2013, p. 38), é necessário que essas ações aconteçam de forma participativa, proporcionando maiores entendimentos da complexidade e ambiguidade que envolvem as políticas públicas. Assim, o modelo proposto consiste em: (i) Identificação dos problemas; (ii) Análise de políticas, informações, pesquisas e reflexões para estruturar as opções de políticas; (iii) Consulta que permeia o processo; (iv) Identificação dos instrumentos de políticas, considerando possíveis respostas ao problema; (v) Coordenação de construção e coalizões; (vi) Decisão; (vii) Implementação – no estágio em que a política é expressa por meio de legislação ou programas; e (viii) Avaliação, estágio essencial para avaliar os efeitos de uma política e ajustar ou repensar o desenho dessa política.

Seja qual for o modelo utilizado, é relevante que os atores envolvidos possuam um conjunto claro, coerente e ordenado de suas ações, criando possibilidades para que os objetivos propostos das políticas públicas sejam alcançados. Os atores implementadores fazem que essas políticas sejam delineadas de acordo com o perfil dos envolvidos nesse processo, em que o

conjunto de ações e esforços faz que a fase de implementação passe da intenção para a intervenção. Nessa fase, os atores locais podem adotar os modelos existentes para implementação (*Top Down* ou *Bottom Up*). Para operacionalização analítica deste estudo, é adotado o modelo *Bottom Up* para entender, sem prescrições, como de fato os processos de implementação do PNAE ocorrem nos IFs. As principais diferenças entre os modelos *Top Down* e *Bottom Up*, segundo Pulzl e Treib (2007) e Rua (2009), são as ilustradas no Quadro 7.

Quadro 7 – Comparação entre os modelos *Top Down* e *Bottom Up*

	<i>Top Down</i>	<i>Bottom Up</i>
<b>Estratégia</b>	Parte das decisões políticas para a execução administrativa	Parte dos atores locais individuais para as redes administrativas
<b>Objetivo</b>	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas	Descrever e explicar a implementação
<b>Modelo do Processo Político</b>	Composto por estágios ou fases em um ciclo	Não há estágios diferenciados; há uma fusão dos diversos momentos
<b>Caráter do Processo de Implementação</b>	Direção hierárquica	Resolução descentralizada de problemas
<b>Modelo de Democracia Subjacente</b>	Elitista	Participativa

Fonte: Adaptado de Pulzl; Treib, 2007; de Rua, 2009.

No modelo *Top Down*, a implementação ocorre de cima para baixo, como um processo racional e planejado, submetido ao controle hierárquico, enquanto a perspectiva *Bottom Up*, ou seja, de baixo para cima, a política é realizada localmente, sendo a implementação compreendida como um processo de interação entre servidores públicos (LOTTA, 2010).

Nessa perspectiva, Grindle e Thomas (1991) destacam que as políticas públicas surgem das necessidades emanadas da sociedade e, conseqüentemente, elas entram para a agenda política e passam por vários estágios de decisão. Esses estágios definem as características das políticas públicas. Estas possuem características diferenciadas, o que resulta em conflitos entre os atores públicos (sociedades) e os atores burocráticos. Os conflitos levam os atores envolvidos a aceitarem ou não os aspectos de implementação.

Ao se optar pela implementação, são necessários recursos, capacidade de gestão e gerenciadores políticos ativos (atores), que atuarão mobilizando seus recursos para alterar a

situação que deu origem ao problema, consolidando os recursos políticos, financeiros e técnicos, o que ocasionará múltiplos resultados potenciais e, portanto, irá retroalimentar a agenda política.

A implementação não ocorre automaticamente. Para que ela aconteça, é necessário que haja mobilização dos diversos atores envolvidos no processo, uma vez que o contexto afeta os produtos da política. Esse processo consiste em um conjunto de indivíduos ou organizações públicas ou privadas direcionado para a execução de ações que levem aos objetivos propostos. As ações no momento da implementação das políticas públicas são essenciais para demonstrar o sucesso ou o insucesso nos resultados das políticas públicas, ou seja, essa etapa traz respostas das políticas públicas para os formuladores (SILVA; MELO, 2000).

Logo, observa-se que nos aspectos-chave dos estudos, nesse campo de pesquisa, normalmente se destacam as mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Sabe-se que esse é um ponto relevante de análise, uma vez que contribui para as investigações sobre a relação entre Estado e sociedade e, ao mesmo tempo, traz algumas considerações sobre os impactos que as interações entre os atores nessa implementação podem acarretar em seus resultados. As análises com relação à efetivação devem atentar não apenas para os resultados das políticas públicas, mas questionar os motivos que as levam a apresentarem insucesso, sendo necessário observar a implementação delas como um processo em movimento (LOTTA, 2010).

Ao considerar o ciclo de políticas públicas, a etapa da implementação ultrapassa os limites de um ato puramente normativo, pois nessa etapa se apresenta o envolvimento de vários atores, bem como de diversos órgãos públicos. Assim, o sucesso das políticas públicas depende de ações entre grupos multiorganizacionais. No entanto, nesse processo é comum a ocorrência de conflitos (HJERN; PORTER, 1993), pois a implementação é uma etapa que envolve não apenas a cooperação, mas também divergências de ideias (MATLAND, 1995; MARQUES, 2003; LOTTA, 2006).

Os atores e suas relações de trocas, conflitos, interesses múltiplos, coerção e interação, no momento da efetivação de políticas públicas, levam ao desenvolvimento de redes de atores/órgãos que, por sua vez, afetam os resultados das políticas públicas. Hjern e Porter (1993), assim como Sabatier *et al.* (1999), consideram o momento da implementação como uma etapa na qual o tipo de interação e as negociações existentes no interior das redes resultarão em sucesso ou insucesso da política pública. Nesse sentido, Rua e Aguiar (2006) entendem que os atores presentes durante a implementação de uma política pública podem ter ideias, valores, aspirações e capacidades de recursos diferentes. Esses atores não agem movidos apenas por

seus interesses pessoais; suas ações nesse contexto são motivadas por influências decorrentes de suas trajetórias e identidades sociais que modificam diretamente seu comportamento no momento da execução da política (Figura 20).

Figura 20 – Tipologia dos atores políticos



Fonte: Rua; Aguiar, 2006.

A implementação de política pública envolve os atores visíveis (presidentes) e os invisíveis (atores). Enquanto os visíveis atuam na inserção de demandas políticas, os invisíveis agem na execução e formulação de alternativas (KINGDON, 2010). Os atores locais com carreira pública possuem papel pertinente na implementação de políticas públicas, uma vez que eles atuam próximos aos cidadãos para os quais essas políticas são formuladas, além de fazerem parte da rede de implementadores das políticas públicas que tomam as decisões (LIPSKY, 1980). Este último autor afirma que os burocratas de nível de rua reformulam a política na sua implementação, pois suas ações nessa etapa delimitam ou ampliam as oportunidades para o público da política.

Nos anos de 1980, iniciaram-se várias discussões na Europa, impulsionadas por um conjunto de pesquisas envolvendo estudos organizacionais e sociológicos. Nesses estudos,

destaque especial foi dedicado aos atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Posteriormente, esses atores foram denominados *street-level bureaucrats*, quando Lipsky (1980) lançou o livro denominado *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, cuja tradução para o Português é “Burocracia no nível de rua: dilemas do indivíduo em serviços públicos”. Lipsky (1980), em sua obra, destaca o comportamento dos trabalhadores que atuam na linha de frente em agências políticas. Ele se referiu a esses servidores públicos como burocratas de nível de rua. Burocratas são considerados atores que exercem suas atividades estando em linha de frente (EVANS, 2011). Os estudos sobre burocracia de nível de rua vieram somar à geração de estudos *Bottom Up* (abordagem com foco em compreender a política como ela é de fato).

Essas inquietações sobre os burocratas de nível de rua reforçam que os processos decisórios na implementação das políticas públicas são executados por pessoas, e compreender o comportamento desses atores é essencial em pesquisas que visam analisar as políticas públicas. Nos IFs, os burocratas são os servidores, implementadores de políticas, que interagem diretamente com o público e fornecem bens e serviços aos cidadãos. Eles são funcionários públicos que lidam com as pessoas que necessitam dos serviços públicos e dispõem de discricionariedade substancial no desempenho de suas funções, que é a margem de autonomia para a tomada de decisões.

Os burocratas de nível de rua devem tratar os indivíduos em sociedade como clientes. Nesse aspecto, as discricionariedades que esses atores possuem recebem ampla atenção na literatura sobre política e implementação (HUBER; SHIPAN, 2002). Por sua vez, esses atores, por meio de suas “liberdades”, colocam as regras em ação conforme suas realidades locais e, ainda, pelo modo como identificam e percebem a política pública. Logo, vale destacar que as regras e procedimentos institucionalizados não estruturam completamente as ações dos burocratas (MULLER; SUREL, 2002). A historicidade, as estruturas organizacionais, as representações sociais podem induzir seus integrantes a atitudes e sentimentos próprios (no caso em questão, os burocratas implementadores), criando valores cognitivos que são propagados por meio de processos institucionais (THOENIG, 2010). Percebe-se, ainda, que a "realidade organizacional está teoricamente concebida como uma construção simbólica" (THOENIG, 2010, p. 173).

As representações sociais exercem grande relevância na vida social – por meio do impacto cognitivo –, nas ações e nos pensamentos socialmente transmitidos para os demais atores. Assim, estudos que analisam o papel das representações sociais contribuem com

ponderações referentes à vida mental individual e coletiva (JODELET, 2001). Além dos pressupostos de Granovetter (1985) sobre as concepções de enraizamento (*embeddedness*), a junção desses aspectos coopera nas compreensões acerca dos procedimentos adotados pelos atores que se encontram imersos em redes de interações sociais, conferindo características específicas na forma de como as políticas públicas são operacionalizadas nos contextos locais. As práticas sociais e suas estruturas são produtos da historicidade, trajetórias e experiências dos atores e, por sua vez, são influenciadas pelas representações sociais que compõem um conjunto de elementos simbólicos que propiciam aos atores sociais a concepção de percepções e o delineamento de suas escolhas.

Outra tarefa desafiante para dos burocratas de nível de rua é organizar o ambiente de interação, deliberando sobre quando, como e em quais condições as ações das políticas públicas ocorrerão. É o caso dos servidores públicos dos IFs, que determinam as chamadas públicas do PNAE. Nesse processo, os burocratas de nível de rua efetivam suas discricionariedades determinando quais produtos, a quantidade e a periodicidade irão compor as chamadas públicas. Essas determinações não são inconscientes ou igualitárias, já que as circunstâncias concretas enfrentadas pelos burocratas são muito mais complexas do que aquelas normatizadas pelos formuladores de políticas públicas (AUYERO, 2012).

Considerando que a implementação é um processo de interação, atenção especial deve ser alocada para os atores implementadores, visto que eles ligam as políticas públicas às comunidades locais. No caso do PNAE, esses servidores atuam propiciando que as decisões e concepções sobre o Programa deixem de ser intenção e passem a ser ação. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma política pública que tem a estrutura institucional de implementação particular que só se torna possível com a interação de vários atores.

Os políticos são atores cuja posição depende do cálculo eleitoral para preenchimento de cargos públicos, como é o caso dos parlamentares, governadores, prefeitos etc. Nem todos os cargos públicos são preenchidos mediante a competição eleitoral, a exemplo dos burocratas. Estes, diferentemente dos políticos, ocupam cargos públicos após serem aprovados em concursos públicos, eleitos ou indicados para exercerem funções técnicas. Existem poucos estudos empíricos sobre os burocratas, fato esse preocupante, pois esses profissionais são os responsáveis pelas intervenções administrativas e pelas tomadas de decisões em políticas públicas, ou seja, eles são os atores locais instituídos pelo Estado para implementarem as intervenções propostas pelas políticas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Com o intuito de fornecer subsídio para auxiliar os pesquisadores em suas análises de políticas públicas, Lotta (2015) publicou uma obra intitulada “Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde”, que trouxe uma contribuição peculiar para a área de saúde coletiva, visto que os processos ocorrem por meio de uma burocracia de nível de rua. Segundo essa autora, ao dar destaque às estratégias adotadas na área de saúde coletiva é possível desvendar outros ramos que envolvam políticas sociais. Trilhando esse prisma, a teoria dos burocratas de nível de rua fixa procedimentos organizacionais que afetam a execução das políticas públicas.

O processo de implementação dessas políticas passa pela apreciação dos atores locais que as efetivam. Existem as leis, as normas e as regras no plano macro; no entanto, no plano micro a aplicação do conjunto de normativas, bem como a seleção dos beneficiários, depende da atuação dos burocratas locais, ou seja, as ações do Estado passam do estágio de intenção para o de intervenção, por meio desses servidores (LOTTA, 2010). As normas e as regras determinam as ações práticas dos atores locais, como tentativa de fazer que a implementação das políticas públicas ocorra exatamente como foi planejada, porém esses procedimentos não são cruciais para delinear o que os implementadores efetivamente fazem no dia a dia. As instituições impactam as ações, mas as práticas efetivas impactam as instituições (LOTTA, 2010). Além disso, a heterogeneidade encontrada no ambiente de implementação faz que os resultados das políticas públicas sejam diferentes (ARRETCHE, 2001).

Nessa perspectiva, Rua e Aguiar (2006) ressaltam que os burocratas de nível de rua fazem escolhas políticas, alterando as políticas públicas no ápice da sua implementação. Já Lipsky (1980) afirma que esses burocratas, por meio de sua discricionariedade, desenvolvem suas atividades e modificam a política pública formulada. Outro elemento a considerar é o fato de que os atores implementadores estabelecem “coalizões”, o que significa que eles estabelecem conexões, fundamentados em seus valores, crenças e interesses. Assim, as interações entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação influenciam os resultados das políticas. Para Pearson (2004), o percurso é uma variável que elucida a conexões dos atores e auxilia na compreensão dos processos de institucionalização dos mercados institucionais.

As análises de política pública devem, então, contemplar não apenas indicadores baseados nas metas das políticas, mas na compreensão de como os programas são realizados na prática e quais são seus resultados reais, ou seja, se a política contempla quem mais necessita. Para responder às questões de pesquisa e avançar no campo teórico diante do hiato identificado, toma-se como abordagem teórica o estudo das redes (*networks*) para a implementação de

políticas públicas. Dessa forma, compreender a efetivação do PNAE nos IFs analisados como processo de interação é um meio de avançar para diminuir a lacuna dos estudos de políticas públicas, em que o processo político (*politics*) ganha centralidade, uma vez que a *politics* ocorre por meio de redes. A implementação das políticas públicas acontece em um ambiente de interação entre os atores e necessita de abordagem teórica que provoque, inicialmente, a pertinência de uma análise relacional como suporte de estudos empíricos sobre a fase de implementação do Programa. É importante avançar na direção de desvelar uma abordagem relacional dessa implementação, ainda mais quando se trata de políticas voltadas para o mercado institucional, as quais são executadas por um conjunto de atores.

Nas teorias abordadas anteriormente, percebeu-se a necessidade de uma contextualização institucional que descortina a imersão das relações em ambientes institucionalizados, bem como a influência desse espaço no comportamento dos atores. Assim, entende-se como é relevante compreender o contexto institucional, as regras do jogo e os jogadores, já que os acordos condicionam os jogadores e estes podem moldar o que está institucionalizado, e isso resultará na interação e coordenação entre os vários atores envolvidos no processo de implementação.

No intuito de ampliar a compreensão sobre implementação das políticas públicas, as próximas seções teóricas trazem o neoinstitucionalismo, a abordagem relacional e as redes sociais, no intuito de elucidar os processos sociais e ampliar a compreensão do impacto que a realidade social local exerce nos processos de operacionalização das políticas públicas.

## **2.2. Neoinstitucionalismo**

A teoria institucional considera a existência de relações recíprocas entre estrutura e ação. Nesse processo, tanto os atores quanto as estruturas se organizam em conjuntos de informações e interações com outros atores sociais (LONG; PLOEG, 2011). Para tanto, as instituições possuem estruturas dos tipos regulativos, normativos e cognitivos, além de papéis como estabilidade, coesão, condutas etc. (SCOTT, 2008). Assim, as organizações conduzem as sustentações cognitivas para o agrupamento de significados que os atores atribuem ao cotidiano social no ambiente institucional.

As instituições extrapolam as peculiaridades reguladoras e normativas, permeando aspectos simbólicos, hábitos e culturas e captando fenômenos inerentes às relações existentes no ambiente organizacional (HALL; TAYLOR, 1996; DIMAGGIO; POWELL, 1999; CARVALHO *et al.*, 2004). Para Scott (2008), as instituições são constituídas por alicerces

reguladores, normativos e cultural-cognitivos, que promovem equilíbrio e significado à vida social. Essas estruturas sociais possuem elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais, conforme ilustrado no Quadro 8.

Esses elementos são os pilares das instituições, portanto os sentidos que surgem na interação podem ser moldados e, à medida que são empregados, dão sentido aos eventos sociais. Logo, as instituições são estruturas de ações normativas e reguladoras, em que é possível encontrar relações convergentes e divergentes entre os atores sociais, no tocante às relações entre ação e estrutura, as quais sofrem influências de regras, padrões e valores e passam por mudanças institucionais, de modo geral. Scott (2008) salienta a necessidade de valorização dos processos pelos quais as instituições modelam e, ao mesmo tempo, são modeladas na organização-ambiente.

Quadro 8 – Foco institucionalismo

Suporte	Regulador	Normativo	Cultural-cognitivo
<b>Base de conformidade</b>	Expediente	Obrigação social	Compreensão comum
<b>Base da ordem</b>	Normas reguladoras	Expectativas vinculativas	Regime constitutivo
<b>Mecanismos</b>	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
<b>Lógica</b>	Instrumental	Adequa�o	Ortodoxo
<b>Indicadores</b>	Normas, leis e san�es	Credibilidade, certifica�o	Equilíbrio e concep�es comuns, normas partilhadas para a�es plurais, isomorfismo
<b>Efeito</b>	Culpa, inocência	Vergonha, honra	Certeza, confusão
<b>Legitima�o</b>	Legalmente sancionada	Dirigido pela questão moral	Culturalmente sustentado, conceitualmente correto

Fonte: Dimaggio; Powell, 1991; Scott, 2008.

O velho institucionalismo é a primeira exterioriza o da teoria institucional, com análises voltadas para os campos econômico, político e sociológico. Essa teoria era utilizada por economistas que compreendiam o contexto institucional como um ambiente onde ocorriam constantes mudanças visando à adapta o às práticas econômicas (SCOTT, 2007). Por ser muito descritivo e não fundamentar teoricamente suas abordagens, o velho institucionalismo recebeu fortes críticas e foi tachado de pseudoteoria, ou empirismo ing nuo. Apesar das críticas,

as abordagens do velho institucionalismo econômico orientaram novas inquietações e impulsionaram análises que hoje compõem o novo institucionalismo, com diferentes concepções. Conceição (2002) propõe analisar as instituições e suas relações em contextos políticos, econômicos e sociais. Destaca-se ainda o fato de o velho institucionalismo e o neoinstitucionalismo possuírem distintas vertentes analíticas, como: (i) política, (ii) econômica e (iii) sociológica, elementos esses que visam contribuir para o entendimento dos fenômenos sociais (CARVALHO *et al.*, 2004).

O que distingue o velho do novo institucionalismo é que o primeiro analisa as instituições em seus aspectos econômicos, enquanto o novo percebe que as instituições sofrem influências de âmbitos sociológico e político e, ao mesmo tempo, instigam a política e as relações sociais. Enquanto o velho institucionalismo possuía orientações econômica e política, o novo orienta-se por fatores sociológicos (PIZZOLATO, 2004). Diferenças também são apontadas com relação ao ambiente: o velho institucionalismo estudava pequenas comunidades, e o novo tem como foco ambientes amplos, como empresas, populações maiores e entidades governamentais (DIMAGGIO; POWELL, 1991; GREENWOOD; HININGS, 1996). Portanto, o novo institucionalismo é uma visão ampliada do velho (FONSECA, 2003).

Essencialmente, o neoinstitucionalismo se confunde com o velho institucionalismo, uma vez que sua convergência está atrelada aos seguintes pontos: (i) visão cética em relação ao pressuposto do ator racional, (ii) institucionalização como processo dependente do Estado, (iii) relação entre organizações e seus ambientes e (iv) importância do papel desempenhado pela cultura na formação da realidade organizacional (DIMAGGIO; POWELL, 1991). No entanto, o novo institucionalismo vai além do velho institucionalismo, ao perceber o ambiente e toda a sua complexidade na relação organização/ambiente, aproximando as lentes através das quais os atores veem o mundo e as próprias categorias de estrutura e ação. Nesse espaço de interação entre organizações e atores sociais, cada um desempenha papel diferenciado que vai desde o de fiscalizador até o de regulador (Estado) (DIMAGGIO; POWELL, 1991), fortalecendo, assim, a legitimação e a reprodução social.

Diante desse conceito, a institucionalização pode ser compreendida como processos de transformar crenças e ações em condutas sociais. Essas condutas sociais se tornam, ao longo dos anos, rotinas e passam a fazer parte do cotidiano dos atores (JEPPERSON, 1991; BERGER; LUCKMANN, 2011). No tocante à implementação de políticas públicas, o contexto institucional torna-se relevante, pois a execução das políticas ocorre no ambiente institucional e é comum encontrar barreiras nesse processo. Portanto, é importante que as instituições saibam

identificar os atores sociais que influenciam ou são influenciados pelo processo, bem como reconhecer as características institucionais como influenciadas pela estrutura global (BRYNARD, 2000).

Organizar a vida política implica adoção de decisões que diminuam as incertezas do ambiente social e, ainda, criem as possibilidades de expectativas. É exatamente esse o foco do neoinstitucionalismo, demonstrar que a organização da vida política e social ocorre por meio das instituições (ROCHA, 2004). Desse modo, a dimensão política através das estruturas legais analisa a autonomia institucional diante das imposições político-sociais. A vertente econômica considera aspectos sociais para elucidar processos e estruturas econômicas, já a sociológica percebe as relações formais e informais nas organizações/ambiente e suas interações, bem como as relações de poder e o processo de construção institucional (CARVALHO *et al.*, 2004).

Fligstein (2007) enfatiza a importância do campo organizacional para a corrente neoinstitucionalista, em que a dinâmica da sociedade moderna e as interações sociais são orientadas no sentido de produzir resultados para cada grupo. Para esse autor, a vida social ocorre de forma coletiva, portanto é um microfundamento sociológico em oposição ao individualismo. O valor de sobrevivência traz conformidade das instituições com o ambiente institucional. Essa conformidade leva ao aumento tanto da estabilidade quanto da legitimidade e ao acesso aos recursos. A teoria institucional possibilita a aceitação das regras e normas externas. Dessa forma, o comportamento ético é explicável por essas novas normas ou práticas externas – que obtêm o *status* de fato social – e por argumentos de legitimidade, enquanto as organizações respondem apenas quando as normas se tornam óbvias ou apropriadas (OLIVER, 1992; BALL; CRAIG, 2010). O novo institucionalismo é composto por três perspectivas distintas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

O neoinstitucionalismo da escolha racional possui abordagens econômicas ligadas à economia, inspiradas em escolhas racionais exatas, com foco embasado na racionalidade. Existe um olhar calculador clássico para explicar a influência das instituições sobre as ações individuais, uma vez que os atores fazem uma análise racional, para depois aderirem às instituições (HALL; TAYLOR, 2003). A escolha racional não se dá em um vácuo; ela existe e quem faz as escolhas são os indivíduos. Esse contexto é acrescido de regras formais, de atores, de elementos do cálculo estratégico e, ainda, de fatores relacionais que desencadeiam alterações em determinados resultados.

As análises racionais e calculadoras dentro do neoinstitucionalismo racional ocorrem devido à preocupação com os custos das produções, existindo, assim, uma análise do custo-benefício ao serem constatadas as prerrogativas que podem adquirir e se suas preferências são capazes de serem alcançadas nas instituições, o que March e Olsen (1983) classificam de ator racional. Esses pesquisadores afirmam que o comportamento do ator é influenciado não só por suas trajetórias históricas, mas por um cálculo estratégico que, por sua vez, é influenciado pelos anseios e comportamentos dos atores diante das instituições. Logo, o neoinstitucionalismo da escolha racional possui foco na influência das instituições nas decisões, nos custos e nos resultados das ações dos atores.

Já o neoinstitucionalismo sociológico possui visão ampliada do velho institucionalismo sociológico, pois no velho as investigações residiam apenas nas organizações, enquanto no novo elas vão além e estudam as influências das instituições nas atuações humanas. Estudiosos do neoinstitucionalismo sociológico perceberam que a institucionalização nas organizações transformava as obrigações em regras de ação social e induzia a um processo unificado, em que as organizações exerciam papel de modificar suas estruturas como estratégia de adequação às regras institucionalizadas, fazendo que ganhassem legitimidade e estabilidade (MEYER; ROWAN, 1977). No neoinstitucionalismo sociológico, as análises partem do contexto interno às organizações e assumem que, em vez das especificidades internas de cada instituição, o processo de institucionalização leva às uniformidades entre organizações, portanto a influência das instituições nesses comportamentos similares é a essência dessa vertente (HALL; TAYLOR, 2003).

O ponto central de análise saiu do contexto interno das organizações, quando se constatou que, em vez de características particulares, o processo de institucionalização induzia à homogeneidade das organizações; então, a influência das instituições nesses comportamentos similares se tornou o foco desta versão. Nesse contexto, a legitimidade é um imperativo organizacional, assim como a preocupação com mitos e símbolos e o reconhecimento da estrutura formal como produto institucionalizado e, portanto, fortemente adaptado às influências ambientais (SELZNICK, 1992).

Nas instituições, encontra-se o processo de coerções decorrentes de interesses organizacionais, em que se localizam unidades dentro de uma população que se assemelha a outras e que enfrenta o mesmo conjunto de condições ambientais, modificando suas condutas para se adaptarem ao meio ambiente, o que é chamado de processo de isomorfismo. Esse processo pode ser dividido em: isomorfismo competitivo, que se refere à concorrência

encontrada no mercado; e isomorfismo institucional, que trata de ações similares para a aquisição de poder político e legitimidade institucional. Para DiMaggio e Powell (1983), o institucionalismo sociológico fomenta as práticas isomórficas. Esses autores ressaltam a necessidade de sair do campo de análise sobre a diversidade organizacional e destacar a questão da similaridade a partir de um novo conjunto de equipamentos teóricos de análise macroinstitucional e da mudança estrutural nas organizações, processo esse denominado isomorfismo.

Apesar de o isomorfismo ajudar a entender o resultado homogeneizante<sup>13</sup> dos processos institucionais, o conceito não explica, sozinho, o processo de interação entre atores sociais. Nessa perspectiva, a interação é um elemento crucial para identificar estratégias adotadas por cada ator envolvido na implementação do Programa. Portanto, o resultado da política não deve ser visualizado como eficiência e, ou, eficácia, mas, sim, como resultado da interação entre atores (OJHA; RAO, 2014).

Os IFs possuem um *modus operandi* e, devido à sua autonomia, podem ser semelhantes ou desiguais na forma de gerir seus recursos descentralizados pelo FNDE. Casos em que os processos internos relativos ao PNAE sejam semelhantes entre essas instituições de ensino podem levar aos pressupostos da perspectiva institucional dos autores Fay e Zavattaro (2016) e a inferir que os IFs podem estar sujeitos ao isomorfismo. No entanto, Fincham e Forbes (2015) argumentam que nas instituições estão presentes variações, porque elas não são estáticas; logo, as instituições dão respostas diferentes, dependendo das coerções demandadas no ambiente. Os diferentes mecanismos de retornos utilizados internamente e alinhados aos interesses organizacionais proporcionam resultados desiguais e causam heterogeneidade nas instituições.

Por fim, a terceira e última perspectiva do novo institucionalismo, o neoinstitucionalismo histórico, complementa o interesse do velho institucionalismo político em analisar os cenários políticos e suas influências na sociedade. Na tentativa de ampliar essa análise, o novo institucionalismo tem como foco de análise os comportamentos e os seus impactos nas decisões políticas e não somente no aspecto estrutural, como era realizado no velho institucionalismo (SOUZA, 2006). Então, o institucionalismo histórico ocupa-se das ações oriundas da organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas, quando elas entram em conflito por priorizarem alguns interesses em detrimento de outros.

---

<sup>13</sup> A homogeneidade no campo institucional ocorre quando, em oposição ao seu conjunto de normas e regras, os atores desenvolvem uma identidade, a fim de estimular a cooperação (FLIGSTEIN, 2007).

Nesse contexto, encontram-se alguns aspectos do institucionalismo histórico: (i) as relações entre as instituições e suas influências nos comportamentos dos atores; (ii) a simetria de poder entre os envolvidos; e (iii) as abordagens desenvolvimentistas, as trajetórias e as consequências. Assim, são necessários novos trabalhos que procurem compreender melhor a composição dos campos organizacionais (OJHA; RAO, 2014; LIMA *et al.*, 2015), bem como o seu desenvolvimento, mudanças e adaptações (CORAIOLA *et al.*, 2015; HOU, 2016) e os isomorfismos (KELM *et al.*, 2014; WANG, 2016), da mesma forma que busquem perceber critérios institucionais desiguais (COLANER, 2016) e suas implicações sociais (SCOTT; AMARANTE, 2016).

A operacionalização das políticas públicas pode ser influenciada por normas e regras locais; assim, as instituições exercem papel preponderante na etapa de implementação e, conseqüentemente, nos resultados das políticas públicas (SOUZA, 2006). Sem negar a existência da ação racional dos decisores, as perspectivas neoinstitucionais apontam que o cálculo estratégico dos tomadores de decisão, somado às ações dos executores, envolve ampla análise das regras, dos papéis e das ideias, levando em consideração os processos institucionais de socialização e as características históricas (CECHELAINE, 2013).

Entre esses modelos, o neoinstitucionalismo histórico é o mais utilizado na contribuição para o debate acerca da análise de implementação do PNAE nos IFs, uma vez que ele destaca a preocupação em analisar cada caso, levando em consideração seus contextos político, social e histórico. Nessa abordagem, as instituições representam mais que uma variável, ou seja, são elas as responsáveis pelos modelos de estratégias adotadas pelos atores, condicionando suas metas. Nesse sentido, Marques (1997) evidencia que, enquanto para os neoclássicos e neoinstitucionalistas da escolha racional os interesses são exógenos ao modelo, para os neoinstitucionalistas históricos eles são endógenos, sendo, assim, construídos social e politicamente no centro dos processos. Dentro do enfoque neoinstitucionalista histórico, Thelen e Steinmo (1992) asseguram que os atores sociais são importantes e devem ser analisados no contexto institucional. O neoinstitucionalismo histórico, associado ao campo da análise de implementação de políticas públicas, oferece elementos teóricos para a análise do PNAE nos IFs, por meio do realce das questões institucionais, históricas, econômicas e sociais que modelam seus processos de implementação.

Na busca pela compreensão do papel das instituições e de suas ações ao delinear a vida social, alguns autores destacam a relevância da organização da vida política (NORTH, 1990; MARCH, 1983; DIMAGGIO; POWELL, 1991; LANE, 1993; GOODIN, 1997), assim como as

consequências das pressões adotadas no sentido de legitimação institucional acarretam ações dos atores (RASCHE *et al.*, 2013). Nessa perspectiva, Hall e Taylor (2003) afirmam que é essencial responder à seguinte pergunta: como as instituições afetam o comportamento dos atores? Assim, o institucional procura elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos, sociais e organizacionais de uma política pública (CECHELAINE, 2013). Por meio das coerções, as instituições determinam limites, oportunidades e barreiras (NORTH, 1998), podendo as imposições ser formais (regras, normas, leis etc.) ou informais (valores, símbolos e condutas não escritas), moldando as ações dos indivíduos por meio do que está ou não explícito (NORTH, 1990).

Dentro das análises institucionais, Kirschbaum (2010) frisa a importância de observar as dinâmicas relacionais em suas dimensões micro e meso, assim como a motivação para a ocorrência de mudanças institucionais e as configurações relacionais encontradas nesses ambientes. Nessa dinâmica, atribui-se papel de destaque aos atores locais, que são os que recebem, interpretam, interagem e, ao mesmo, influenciam a estruturação de um campo. Logo, o institucionalismo fornece pistas importantes para se desvelarem os processos e as interações que ocorrem no âmbito institucional.

Ao acionar esses mecanismos em confluência com os pressupostos do neoinstitucionalismo, passa-se pelo entendimento de que é necessário, dentro deste estudo, desvelar os papéis dos atores locais que implementam o PNAE nos IFs, em interação com outros atores e instituições que atuam em seu campo. Necessário também se faz desvelar as estruturas que auxiliam na execução do Programa em um ambiente complexo, onde existem interesses conflitantes. Neste estudo, não é pretensão tipificar uma corrente de pensamento teórico a respeito do institucionalismo, mas, sim, utilizar a diversidade e a amplitude analítica fornecidas pela teoria institucional para analisar o objeto em questão, auxiliando a pesquisadora na percepção empírica, que visa averiguar como o processo de institucionalização influencia a morfologia das redes que implementam o Programa nos IFs. Para tanto, é necessário fazer uma abordagem relacional em suas medidas de análises.

### **2.3 Fundamentos da Abordagem Relacional e Redes Sociais**

A economia é um aspecto importante da sociedade. Seu caráter ortodoxo, com abordagem racional, impacta as sociedades do nível micro ao macro. Até meados da década de 1960, a Economia estudava apenas as operações econômicas, e a Sociologia ocupava-se em analisar as consequências sociais advindas das transformações econômicas e,

consequentemente, havia separação entre sociólogos e economistas (SERVA; ANDION, 2006). Nesse sentido, Swedberg (2004) evidencia que a sociologia econômica dessa época se apoiava no enfoque de Max Weber, estudando tanto os fenômenos econômicos quanto aqueles economicamente condicionados e suas influências na sociedade.

Na década de 1980, a sociologia econômica foi revogada nos Estados Unidos. Os sociólogos sentiam-se perdidos com relação à teoria e tinham a sensação de que deveriam desenvolver suas próprias abordagens (SWEDBERG, 2004). Foi nessa conjuntura que Mark Granovetter sugeriu fundir as ideias de Karl Polanyi sobre “enraizamento” com a abordagem de redes. Surgiu, assim, a Nova Sociologia Econômica (NSE), tendo como pressuposto a convicção de que a economia e a sociedade são enraizadas (SWEDBERG, 2004).

Assim, a sociologia econômica é um termo que recentemente despertou o interesse dos estudiosos. Todos os anos são publicados vários artigos que abordam essa temática, o que não era comum a algumas décadas atrás. Um fator que estimulou o interesse por estudos na área foi o surgimento da NSE associada a Granovetter, na tentativa de que esse seja o suporte para preencher a lacuna referente à investigação das instituições econômicas (LADEIRA; BARRA, 2015). Hoje, a NSE inaugurada por Granovetter (1985) associa-se ao conceito de *embeddedness* e, consequentemente, ao conceito de redes sociais. Essa visão percebe o comportamento econômico imerso em redes de relações interpessoais. A noção de *embeddedness* imediatamente leva a duas questões: (i) A Economia encontra-se enraizada em quê? e (ii) Qual é o grau desse enraizamento? (WILKINSON, 2002).

Uma das questões centrais da teoria social é perceber como as instituições afetam as relações sociais. Para Granovetter, o homem, em maior ou menor grau, sempre calculou seus ganhos a partir de sua inserção em redes. Logo, as redes sociais devem ser o ponto de partida para a análise econômica, bem como a interação entre os atores, uma vez que os resultados são afetados pela interação (WILKINSON, 2002). A noção de enraizamento é central nos esforços de compreender as relações entre Estado e sociedade. Peter Evans, em sua obra *Embedded Autonomy*, publicada em 1995, demonstra que as vantagens econômicas dependem dos laços de cooperação e competição entre as empresas locais, das políticas governamentais e do conjunto de instituições políticas e sociais. Já a autonomia do Estado é baseada em sua coerência interna, e sua capacidade depende da sua *embeddedness* econômica (RAUD, 2005).

Evans (1995) ainda argumenta que na era moderna apenas alguns países pobres conseguiram alcançar crescimento e desenvolvimento econômicos fortes e contínuos. Aqueles que tiveram sucesso (principalmente no Leste da Ásia e, mais recentemente, no Sul da Ásia)

são superados em número por refugiados (na América Latina) e casos crônicos de subdesenvolvimento (na África subsaariana). A explicação para esse padrão reside nos diferentes tipos de países ocupados com esse contingente, em que o Estado tem “autonomia incorporada”, isto é, em que se pode elevar esse padrão acima dos interesses da sociedade e implementar projetos de longo prazo que ele permanece embutido nas redes e nos fluxos de informação da sociedade e estimula o crescimento e o desenvolvimento. Esses Estados “desenvolvimentistas” evitam o cleptopatrimonialismo<sup>14</sup>, o clientelismo corrupto e a estagnação (EVANS, 1995). Logo, percebe-se que certos tipos de Estado podem ser obstáculos ao desenvolvimento, mas outros podem ajudar a promover o crescimento e o desenvolvimento.

Enquanto a abordagem estrutural da Nova Sociologia Econômica, em particular os trabalhos de Granovetter e Swederg, não analisa o papel do Estado na economia, a abordagem política de Bourdieu e Fligstein evidencia que é essencial a intervenção do Estado no processo de construção social dos mercados (RAUD, 2005), dos elementos políticos e das regras, por exemplo, referentes a impostos, direitos à propriedade, regulações do mercado, incentivos e políticas de aquisição do Estado (WANDERLEY, 2002). A intervenção do Estado deve ser atuante nas relações econômicas e de mercado, equalizando as diferenças sociais e proporcionando inclusão de diferenças marginalizadas.

A formação dos mercados como parte da constituição dos Estados nacionais foi foco dos estudos de Fligstein (1996). Para ele, a Sociologia Econômica deve recomendar teorias sobre as instituições sociais, que são premissas essenciais para a existência dos mercados, enquanto a governança se refere às regras gerais de uma sociedade que define relações de competição e de cooperação entre as empresas que têm no Estado o seu criador e guardião. Já Bourdieu (2002) destaca a importância do Estado ao analisar o mercado da casa própria na Argélia. Ele constatou que o Estado exercia forte influência nas relações de força entre os atores no campo econômico. Portanto, o Estado pode favorecer uma categoria social e, ainda, orientar a demanda por meio de qualidade imposta. Logo, na visão de Bourdieu, o Estado é a entidade que visa estabelecer normas e regras para regular os mercados.

Para o enfoque relacional da Sociologia Econômica, no estudo de implementação de políticas públicas é necessário realizar e refletir sobre as contribuições dessas relações sociais e de sua interdependência. Ainda sobre a abordagem relacional, Elias (1982) e Schmitt (2011) enfatizam que se trata de analisar os processos de mudança social e, ao mesmo tempo, pensar o social e suas relações de interdependência para algo que ultrapassa os quesitos

---

<sup>14</sup> Mescla de personalismo e aparelho administrativo completamente mercantilizado (EVANS, 1993).

indivíduo/sociedade/Estado. Isso demonstra que nas sociedades contemporâneas não se atribui um tipo de causalidade às ações, mas um determinismo, em que se aflora a intencionalidade.

Nos IFs, a implementação de políticas públicas ocorre pela ação de vários indivíduos. Essas ações são influenciadas por sua dinâmica relacional e pelas interações com os demais atores implementadores do PNAE. Nesse momento, o significado que os atores constroem de si e dos demais é tão essencial quanto a rede da qual fazem parte (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Portanto, as contribuições da NSE oferecem conceitos que instigam a construção de referências de análise tanto de indivíduos e das instituições quanto da sociedade e do Estado. Nesta pesquisa, que visa analisar a implementação do PNAE nos IFs, o conceito de abordagem relacional é essencial, uma vez que nesse processo é comum a existência de atores de diferentes identidades e interesses.

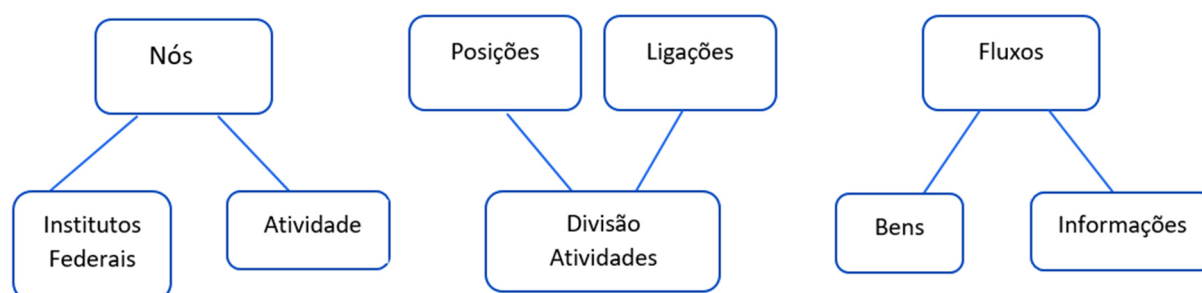
No aporte teórico da Nova Sociologia Econômica (NSE), que tem como expoente Mark Granovetter, as redes sociais são centrais nas análises das ações econômicas e das abordagens relacionais. Portanto, os estudos de Granovetter (1995, 2002) são utilizados como suporte para auxiliar nas investigações que possuem como foco a interação entre os implementadores e os resultados da política pública, assim como os de Bourdieu, Fligstein e Raud, em que a intervenção do Estado no processo de construção social dos mercados é essencial.

A teoria de redes pertence às áreas da Ciência da Computação e da Ciência de Rede e de fragmentos da teoria dos grafos, com aplicabilidade em diversas áreas, como Administração, Economia, Pesquisa Operacional, Ciências Sociais, entre outras, permeando tanto no campo das Ciências Humanas quanto nos estudos na área das Ciências Exatas. Por meio do estudo de gráficos, a teoria das redes representa relações simétricas e assimétricas no campo de estudo. Uma das aplicações que merecem destaque nessa teoria é a possibilidade de análise dos relacionamentos sociais entre os atores, uma vez que esses indivíduos podem pertencer a grupos, corporações ou nacionalidades diferentes (WASSERMAN; FAUST, 1994). Borgatti e Li (2009) ressaltam que, ao utilizar a teoria das redes sociais, é necessário ter como proposição essencial a percepção de que entre os atores há uma relação de dependência bilateral.

A *Social Network Analysis* (SNA), ou seja, a análise de redes nas Ciências Sociais, é utilizada para compreender os fluxos de comunicação e informações entre os indivíduos (AUTRY; GRIFFIS, 2008), que podem ser determinados como atores sociais dentro de uma corporação; consequentemente, a SNA possibilita às corporações gerenciarem melhor a instituição (HULT *et al.*, 2000; HULT *et al.*, 2003) e conhecerem o grau de densidade e a centralidade de grau dos indivíduos que atuam em rede, seus fluxos e conexões estruturais

múltiplos e as relações que essas conexões constituem (WASSERMAN; FAUST, 1994; AUTRY; GRIFFIS, 2008). Em termos estruturais, as redes podem ser difusas ou densas, e no quesito relacional elas podem apresentar vínculos fortes ou fracos, expressos por meio dos nós existentes no campo de pesquisa (SACOMANO NETO, 2004). Para Brito (2002), há quatro elementos morfológicos nas estruturas das redes que auxiliam no entendimento sobre redes, conforme ilustrado na Figura 21.

Figura 21 – Elementos morfológicos das redes



Fonte: Adaptado de Brito, 2002.

- Nós: representam as instituições inseridas na rede, com destaque para as atividades.
- Posições: caracterizam as localizações das instituições ou atividades no centro do sistema. A posição relaciona-se diretamente com a divisão das tarefas.
- Ligações: estabelecem o grau de dispersão e as especificidades relacionais, além de determinarem a densidade da rede.
- Fluxos: proporcionam a análise dos fluxos tangíveis (bens) e intangíveis (informações), vinculando os diversos atores que compõem a rede.

Para melhor compreender a análise de redes sociais, Britto (2002) salienta a necessidade de uma pesquisa minuciosa dos fluxos tangíveis e intangíveis, como também de descrever os diferentes relacionamentos no ambiente organizacional entre os atores que atuam na rede. O mapa da SNA ajuda na melhor compreensão das inter-relações (DIAZ, 2009), por meio de indicativos como proximidade, centralidade e intermediação de pontes distintas entre os diferentes fragmentos da rede, bem como possibilita pressupor o que os atores executarão, enquanto os indicadores, denominados coesão e equivalência, permitem pressupor tanto o apoio quanto a competição entre os atores. Segundo Diaz (2009), as redes sociais proporcionam informações que contribuem para os processos de mudanças, uma vez que estas são realizadas

em redes, causando aumento ou redução da centralidade e dilatando ou decrescendo o fluxo de comunicação, e, ainda, podem consolidar ou abalar a rede.

Ao oportunizar uma fotografia das interações entre diferentes atores que modelam as ações, a análise de redes sociais pode proporcionar melhorias estruturais. Com o tempo, as ações vão transcorrendo em redes, com a percepção de que a análise de redes sociais propicia realizar intervenções nessas redes, no intuito de conquistar melhorias futuras (DIAZ, 2009). A análise das redes caracteriza-se por possuir aspectos sociológicos e quantitativos, contribuindo, assim, para o entendimento do conceito de *embeddedness*, termo concebido por Granovetter (1973). Dito de outra forma, é o grau de imersão que circunda o inter-relacionamento entre as estruturas sociais e as atividades econômicas. Granovetter (1973, 1985) aplicou o conceito de *embeddedness* no anseio de apresentar como os relacionamentos condicionam condutas econômicas dos atores e das instituições. Assim, a imersão social favorece o entendimento das relações entre os indivíduos no tocante às redes sociais e às ações inter-relacionais (BALDI; VIEIRA, 2006).

Visando verificar como as dinâmicas relacionais e os aspectos institucionais afetam os resultados do Programa, este estudo dedica especial atenção ao processo de implementação da política pública no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB, com o intuito de ressaltar que é na execução do PNAE que a interação acontece. Nesse cenário ocorre uma situação social, em que os atores locais observam, ouvem, efetivam o Programa e, ainda, convivem com diferentes interesses e identidades individuais. Reforçando essa ideia, Subirats (1994) reconhece que a abordagem relacional capta os pormenores dos atores, suas relações, barganhas, negociações e opressões. As políticas públicas são executadas a partir de arranjos organizacionais que envolvem diversos atores, com identidades e interesses diferentes, o que faz que a operacionalização passe por estruturas de interações e relações, podendo essas interações interferir no processo (LOTTA, 2010). Assim, um fundamento de nossa abordagem teórica é analisar as dinâmicas relacional e institucional da realização do PNAE nos IFs analisados.

A ênfase nas interações no âmbito das redes de políticas públicas permite conhecer os elementos, as características, as estruturas e os atores que interagem no processo de operacionalização do PNAE, portanto é possível perceber as relações advindas dessa interação. Então, considera-se relevante analisar, de forma ampla, a efetivação desse Programa, trazendo para a investigação tanto a burocracia quanto suas relações nessa ação, seus laços pessoais, suas cooperações e seus conflitos (LOTTA, 2010). As redes sociais são tipologias organizacionais que conectam diferentes atores e, ao mesmo tempo, criam estruturas de governança. Assim,

encontra-se nas estruturas de redes sociais um conjunto de nós (pessoas ou organizações) que são acionados por meio das relações sociais (MARIN; WELLMAN, 2011).

A teoria das redes sociais pressupõe que pessoas e, ou, organizações não atuam isoladamente, pois, segundo ela, os padrões de relações estabelecidos entre os indivíduos/organizações causam impactos nas estruturas sociais. Portanto, as redes sociais são ferramentas indispensáveis para a análise dos processos de interação dos atores (BORGATTI *et al.*, 2009). Em uma rede, é comum encontrar, entre os diferentes atores que compõem sua estrutura, laços ou vínculos que podem ser provenientes de amizades, colaboração, comissões, portarias etc. Esses elos ajudam a entender as complexidades envolvidas no processo de implementação de uma política pública.

No tocante à efetivação, os vínculos em redes ultrapassam as trocas de informações, uma vez que esses elos entre os atores geram confiança e múltiplas ações em conjunto. Ao investigarem as características estruturais de redes sociais entre autoridades governamentais nos Estados Unidos, Wasserman e Faust (1994), Schneider *et al.* (2006) e Sanchez (2007) constataram que as redes de atores localizados nas fronteiras desenvolveram conjuntos que culminaram na confiança e solução de conflitos. Isso porque a coesão na interação auxilia diferentes atores em suas ações para atingirem objetivos comuns, além de catalisar uma multiplicidade de saberes em prol de resultados positivos da política pública.

Em uma rede é comum encontrar subgrupos e interesses diversos, o que representa desafios na efetivação da política pública (BORGATTI; FOSTER, 2003). Os motivos para formação de subgrupos com interesses diversos em redes são muitos, por exemplo: limites geográficos (SANCHEZ, 2007), habilidades, conhecimento ou, mesmo, área de especialização. Esses fatores podem fomentar desarticulações nas redes (FRANK, 1995; CRONA; BODIN, 2006) ou, simplesmente, ser o resultado das limitações dos diversos atores (GLADWELL, 2002).

A abordagem relacional que trata das redes sociais procura perceber, de maneira peculiar, os atores que participam da implementação da política pública, através de uma visão sociológica (SUBIRATS, 1994). Logo, a abordagem baseada em redes reconhece a relevância da ação individual, mas entende que ela é restrita e enraizada em uma estrutura de relações sociais específicas (FREITAS, 2017). No tocante à dimensão social das práticas econômicas, tem-se consensualmente Polany (2000) como o pai do conceito de enraizamento *embeddedness*. Para ele, a economia está imersa em relações sociais. Entre alguns estudiosos, o conceito de *embeddedness* é associado ao de redes sociais. Swedberg (2004) afirma que esse é o conceito

mais famoso da Sociologia Econômica. Já Krippner (2001) acrescenta a noção de que *embeddedness* é largamente incontestável como princípio de organização da sociologia econômica. Para Granovetter (1985), existem dois tipos de *embeddedness*: o estrutural e o relacional. Aquele se relaciona à posição de um ator na rede e como esse posicionamento influencia suas ações, já este se associa aos relacionamentos diretos e indiretos, conectando os atores, ou seja, salienta a dependência comportamental deles em relação aos arranjos mútuos.

A relevância do *embeddedness* para a nova sociologia econômica desde os anos de 1980 é indiscutível (SWEDBERG, 2006). Este autor afirma que Granovetter (1985) foi o responsável por introduzir o conceito de *embeddedness* analiticamente mais profícuo que Polany. Granovetter, na visão de Swedberg (2006), enriquece o debate ao sustentar que todas as ações econômicas ocorrem em redes de relações sociais e que as ações econômicas possuem caráter interpessoal. O conceito de enraizamento (*embeddedness*), a partir dos estudos de Granovetter (1985), capta a mediação econômica e social, chegando à construção social, bem como evidencia como as ações econômicas são permeadas por relações sociais. Além disso, transmite uma visão de que nas redes sociais se encontram distintos comportamentos, em que é possível encontrar fluxos de relações unidirecionais e bidirecionais. Logo, o enraizamento imprime características particulares ao modo como as políticas públicas são operacionalizadas nos contextos locais (FREITAS, 2017). Esse conceito contribui para a compreensão das alternativas e técnicas adotadas pelos jogadores imersos em redes sociais, ou seja, o enraizamento ajuda na percepção das maneiras peculiares com as quais a mesma política pública assume características diferentes na operacionalização.

Outro ponto importante diz respeito aos aspectos relacionais que se correlacionam com a reciprocidade entre os atores que atuam em rede, com foco nos laços, ou seja, na forma como os nós da rede estão interligados uns com os outros e na concepção de laços fracos e fortes (*weak ties, strong ties*), criados por Granovetter (1973). De acordo com este autor, a força de um laço possui aglutinação (supostamente linear) em relação ao montante de tempo, à expressividade emocional, à confiança e à reciprocidade que qualifica o laço. Laços fortes são definidos pela intimidade, pela personalidade e pelo propósito de gerar e reter conexões entre os atores sociais.

Sob outra perspectiva, os laços fracos são representados por uma diversidade de relações que não podem ser traduzidas por familiaridade. Já os laços fortes são coerentes com a segurança, a confiabilidade e as trocas de informações entre os atores (UZZI, 1996). Entretanto, os laços fracos proporcionam informações atuais (GRANOVETTER, 1973) e percorrem várias

peessoas, além de transcorrerem grandes distâncias quando comparados com os laços fortes, à medida que são mais predispostos a pessoas pertencentes a grupos pequenos (MASQUEFA, 2008), e sua aproximação acontece por meio dos laços indiretos (GRANOVETTER, 1973).

A abordagem relacional de uma rede pode ser compreendida por meio da coesão entre os diferentes atores, que é medida pela frequência nas relações – forte, fraco, duradouro, frequência etc. (SACOMANO NETO, 2004) – e pela densidade, que é exclusivamente o cálculo das conexões em um aglomerado de nós (BORGATTI; LI, 2009). O aspecto estrutural retrata a organização de uma rede, e, assim, a *embeddedness* da estrutura de rede demonstra as posições dos nós. Além de trazer uma fotografia imediata informacional dos vizinhos na rede, comprova a presença ou ausência de laços, como também a variação de posicionamento dos atores na rede densa ou difusa.

Neste trabalho, as dimensões pesquisadas vão do prisma estrutural ao relacional das redes de atores que implementam o PNAE nos IFs analisados. É estrutural por envolver a densidade da rede e, relacional, porque os atores, por meio de suas relações sociais, podem influenciar os propósitos institucionais e relacionais dentro da rede.

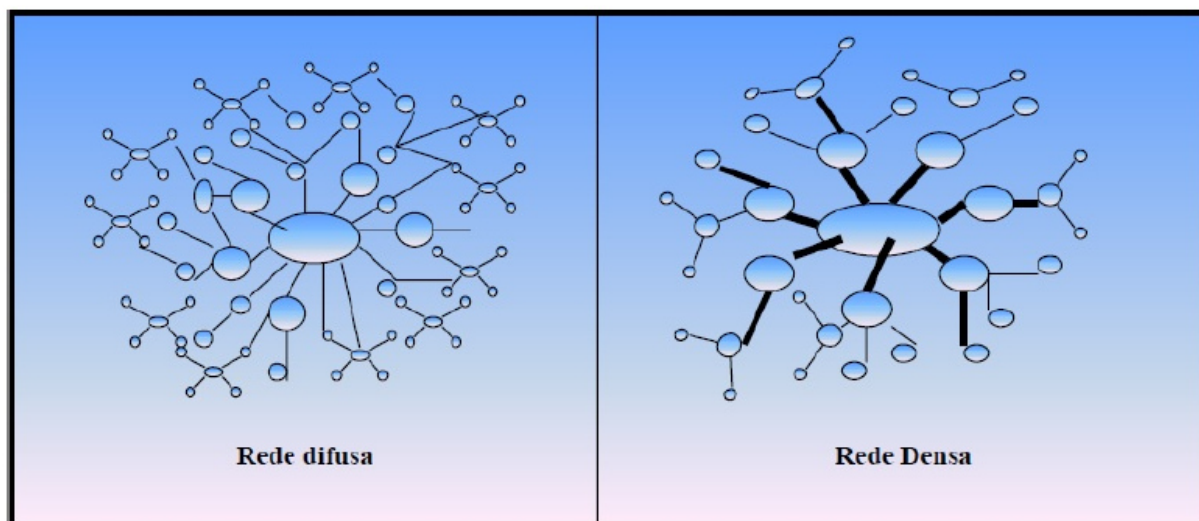
As vertentes qualitativas e quantitativas, neste estudo, se complementam e auxiliam na melhor compreensão das redes sociais, como forma de captar a complexidade desse processo, o que contribui para aprendizados e mudanças efetivas de atores que implementam o Programa nos Institutos Federais. A análise do Programa baseada na combinação entre vertentes teóricas e empíricas, com abordagens quantitativa e qualitativa, contribui para detectar pontos de mudanças necessárias. Além disso, indica caminhos para a coleta de dados relevantes para, assim, compreender as lacunas na implementação do Programa, seus conflitos, suas imposições e seus obstáculos, o que é tão relevante quanto apontar efeitos locais positivos.

### **2.3.1 Aspectos Estruturais das Redes Sociais**

Um dos aspectos estruturais essenciais das redes é referente à sua densidade, em que quanto maior for o número de interconexões, maiores serão suas densidades (GNYAWALI; MADHAVAN, 2001), enquanto nas redes densas a força da interconexão é maior e as relações sociais tendem a ser mais duradouras. Já nas redes difusas as interconexões tendem a ser menores, o que possibilita a introdução de informações novas, por meio das relações sociais de menor prazo (SACOMANO NETO, 2004). As redes densas propiciam confiança, uma vez que os fluxos de informações e demais recursos são facilitados, as normas são divididas e as concessões de sanções são mais facilmente desenvolvidas (GNYAWALI; MADHAVAN,

2001). Como pode ser visualizado na Figura 22, o grau de interconexão dos relacionamentos sociais é retratado por meio de linhas espessas nas redes densas.

Figura 22 – Redes densa e difusa



Fonte: Sacomano Neto, 2004, p. 57.

A densidade arquitetônica de uma rede corresponde à ampliação de possíveis conexões no interior de uma rede, que, por sua vez, são frequentemente acionadas e executadas pela existência de laços dinâmicos que proporcionam dimensão de conectividades da rede (WASSERMAN; FAUST, 1994). A centralidade no posicionamento da rede viabiliza dimensionar o comprometimento dos atores. Segundo Balestrin e Verschoore (2008), a centralidade retrata até que ponto um ator está conectado aos demais e à instituição, o que demonstra, nesta pesquisa, a importância de compreender a estrutura relacional e institucional na efetivação do PNAE. De acordo com Wasserman e Faust (1994), os elementos estruturais de redes abrangem: (i) centralidade – mede o comprometimento de um ator na rede; (ii) densidade – os atores possuem conexões intensas uns com os outros; (iii) coesão – um ou alguns atores possuem autoridade sobre a rede; e (iv) reciprocidade.

Após as discussões sobre política e redes sociais e a abordagem sociológica, vale caracterizar as medidas de análise quantitativa que são utilizadas na pesquisa e auxiliam no mapeamento da rede de atores que executam o PNAE nos IFs analisados. A opção foi utilizar as medidas de análise de redes, como densidade, coesão, centralidade e reciprocidade.

Em nível estrutural de redes, este trabalho apresenta métricas que permitem perceber particularidades entre as redes de implementadores do PNAE nos IFs pesquisados e, ainda, proporcionam conhecer os graus de coesão, densidade, tamanho da rede e centralidade (Quadro

9). Essas métricas se relacionam com a velocidade de disseminação de informações entre os nós.

Quadro 9 – Medidas estruturais

Medida	Representação	Ator	Rede completa
Densidade ( <i>Density</i> )	Demonstra a quantidade de ligações existentes na rede em relação ao total de ligações reais. Quanto maior a densidade, maior a coesão da rede.	Não	Sim
Centralidade dos nós ( <i>Outdegree-Indegree</i> )	Representa o grau de centralidade, número de atores com os quais cada ator se relaciona.	Sim	Não
Intermediação ( <i>Betweenness Centrality</i> )	Possibilidade que um ator possui de intermediar as comunicações entre os nós.	Não	Sim
Centralização ( <i>Degree Centrality</i> )	Condição especial em que um ator possui papel central na rede.	Não	Sim
Tamanho da rede	Número de indivíduos na rede.	Não	Sim
Reciprocidade ( <i>Reciprocity</i> )	Para que um ator esteja interligado a outro deve haver um relacionamento mútuo entre os dois.	Sim	Sim

Fonte: Elaboração da autora com base em Wasserman; Faust, 1994; Borgatti *et al.*, 2013.

As medidas de centralidade usualmente mais utilizadas em análises de redes são: *degree*, que demonstra o número de conexões não direcionadas de cada indivíduo e que ao mesmo tempo representa quanto o indivíduo é conectado aos demais (W e Y estão conectados); *indegree*, equivale ao número de conexões que revela o indivíduo como referência para os demais indivíduos da rede e, ainda, o número de vezes que cada indivíduo foi lembrado como importante (W foi indicado por Y); *outdegree*, número de conexões, por exemplo, que um indivíduo forma para esclarecer dúvidas (W indicou Y); e o *betweenness*, que representa o grau de intermediação de um indivíduo e sua capacidade de vincular informações entre grupos de indivíduos (W é um intermediário entre os grupos Y, Z e A, B).

Assim, o *degree* e o *indegree* relacionam-se aos direcionamentos da relação em rede, e, mesmo existindo reciprocidade e simetria, o direcionamento pode ser supérfluo e focar apenas na existência de um laço (WASSERMAN; FAUST, 1994; BORGATTI *et al.*, 2013).

### **CAPÍTULO 3 – FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E SUAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS**

O marco inicial da educação tecnológica no Brasil se deu em 23 de setembro de 1909, por meio do Decreto nº 7.566, quando o então presidente brasileiro Nilo Peçanha criou 19 Escolas de Aprendizes Artífices nos seguintes Estados da federação: Piauí, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Paraíba, Maranhão, Paraná, Alagoas, Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo, São Paulo, Sergipe, Ceará, Bahia, Pará, Santa Catarina, Minas Gerais e Amazonas. Essas escolas foram criadas com o propósito de ofertar ensino profissional primário gratuito. Aquele decreto determinava, ainda, que essas escolas seriam sustentadas pelo governo federal. Essa foi a peça essencial de criação da rede federal de educação profissional e tecnológica no Brasil; desde então, a rede vivenciou os progressos e retrocessos de nossa sociedade.

As transformações de caráter socioeconômico ocorridas no Brasil, no último século, aumentaram as demandas da sociedade em relação a essas instituições de ensino, o que influenciou os seus objetivos. Nessa perspectiva, em 1959, ou seja, 50 anos após sua origem, a rede foi agraciada com a transição das instituições que, naquele período, eram retratadas como Escolas Técnicas Federais e, por meio do Decreto nº 47.038, de 16 de novembro de 1959, passaram a ser autarquias com autonomia. Essa nova configuração se consolidou como alusão à qualidade do ensino técnico.

Nos anos de 2000, decorrido mais de meio século, ou seja, no centenário da instituição, a rede passou por mais uma mudança, sendo constituída oficialmente por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, no governo de Lula, em que ocorreu a expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. Pode-se afirmar que durante sua trajetória as Escolas Técnicas Federais vivenciaram várias mudanças para, em seu centenário, passarem de instituições de educação profissional, iniciadas como Escolas de Aprendizes Artífices, para Institutos Federais.

A Rede Federal passou a ser constituída por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, além da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso S. da Fonseca; e por 24 escolas técnicas vinculadas a universidades federais (FERNANDES, 2009). De acordo com esse autor, um dos grandes desafios dos Institutos Federais é com relação à identidade única e à sua estrutura *multicampi*, o que requer um sistema organizacional inovador, com bases próprias de rede. Das instituições

que compõem essa nova estrutura de organização, esta pesquisa se concentra apenas nos Institutos Federais (Figura 23).

Figura 23 – Institutos Federais, por Estado



Fonte: Adaptado do COEFA/CGPAE, 2019.

Como pode ser constatado na Figura 23, na Região Centro-Oeste concentra-se o menor número de unidades (11,5%), em contraposição à Região Nordeste, que possui o maior número de IFs (34,5%). Já a Região Norte concentra 12,3% das unidades, e as Regiões Sul e Sudeste aparecem com 17,6% e 24,1% dos Institutos Federais, respectivamente.

Os Institutos Federais nasceram em um cenário de mudanças profundas tanto na gestão quanto na execução das instituições que os compõem. Consequentemente, os IFs tentam organizar-se como estruturas *multicampi*, com o intuito de conseguir cumprir a missão social objeto de sua criação. A atual estrutura organizacional dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica caracteriza-se como funcional e verticalizada, assimilando um padrão departamental em vários níveis, ou seja, com traços de uma rígida hierarquização. Chiavenato (1999) enfatiza que a departamentalização é uma forma de utilizar a cadeia com o objetivo de agrupar pessoas para que, juntas, executem o seu trabalho. Assim, a concepção de

organização voltada para os Institutos Federais necessita ser dinâmica e operar em estrutura de rede para, por meio da Reitoria, sistematicamente integrar os diversos *Campi* localizados em todas as regiões brasileiras.

Essa é uma abordagem inovadora, pois, na prática, os IFs envolvem uma estrutura composta de várias organizações, semelhante ao contexto de grandes instituições, que possuem estruturas híbridas, sendo, assim, inviável que na sua gestão ocorra um único modelo de forma organizacional. Logo, os IFs passam a ser um aglomerado de unidades com gestão solidária entre os *Campi* e a Reitoria. Também, destaca-se que a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, determina no *caput* dos seus Artigos 9º e 11, respectivamente, que os IFs são estruturados em sistema pluricurriculares e *multicampi*, ofertando desde a educação profissional e tecnológica até a pós-graduação, nos termos dessa lei. Por meio de ações acadêmicas que garantam, anualmente, o mínimo de 50% das vagas para cursos de nível médio, como também no mínimo 20% das vagas da educação de nível superior em níveis de licenciaturas, bacharelados e, ainda, de pós-graduação, obedecendo ao Artigo 8º da citada lei.

Os IFs possuem proposição orçamentária anual determinada para cada *Campus* pela Reitoria, exceto no que diz respeito a benefícios e encargos dos servidores. Os IFs possuem como órgão executivo a Reitoria, devendo ser ressaltado que suas Pró-Reitorias podem apresentar diferentes estruturas. Como exemplo de operacionalização empírica desta pesquisa, é apresentada, a seguir, a estrutura das Reitorias do IFMG e do IFBaiano (Figuras 24 e 25).

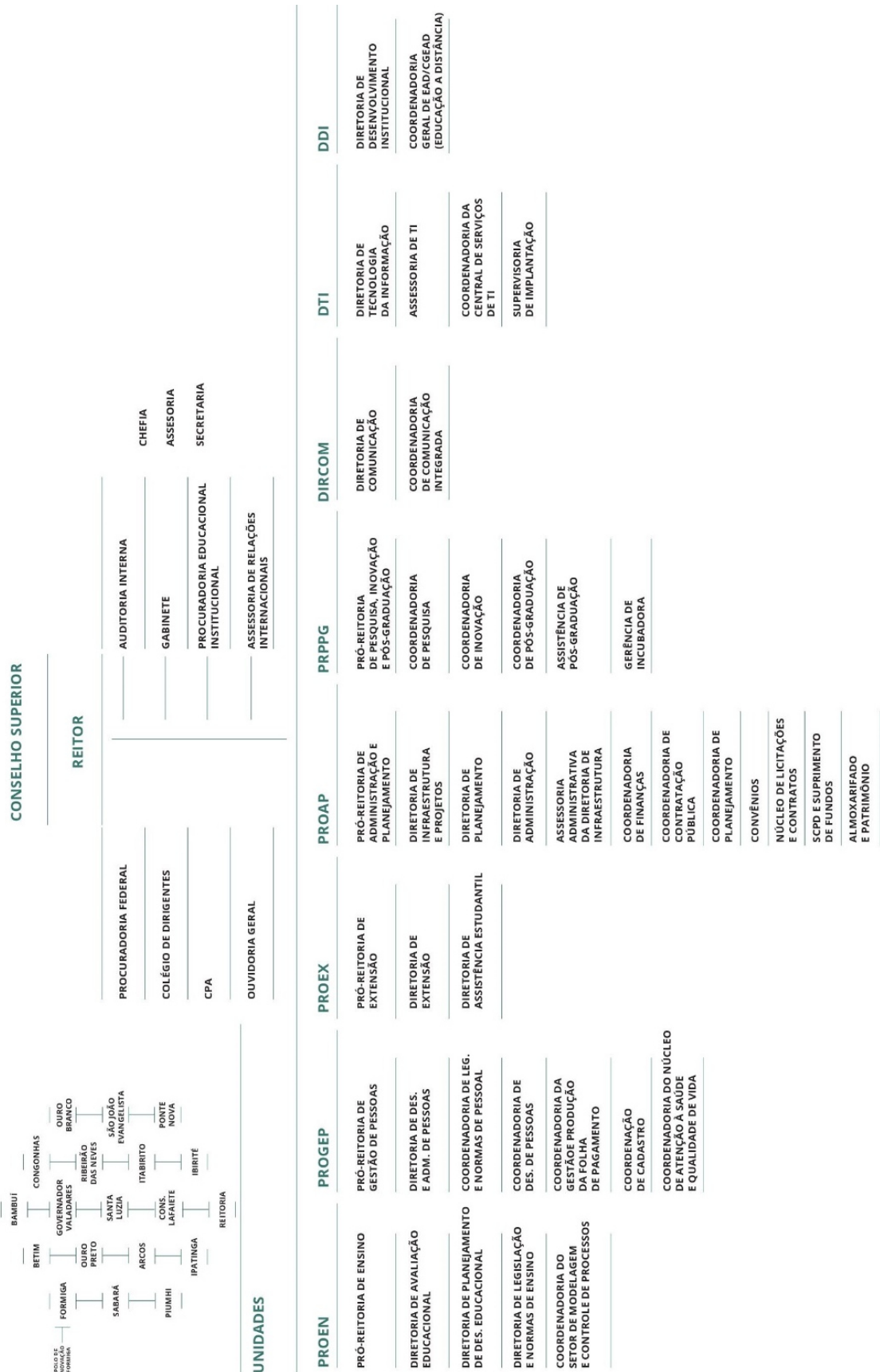
Por serem autarquias autônomas, apesar de pertencerem à mesma rede de ensino, é possível encontrar diferentes formatos de organizações institucionalizadas para oferta de seus serviços para o coletivo. Logo, é possível observar que o organograma do IFBaiano difere do organograma do IFMG.

Percebe-se que, apesar de se tratar de instituições dentro da mesma Rede Federal de Ensino, é possível encontrar diferenças em suas estruturas organizacionais. O modelo dos Institutos Federais é diferenciado e, ao mesmo tempo, único quando comparado com o de outras instituições educacionais do país, em virtude da atuação nos diversos níveis educacionais, que vão desde o ensino básico, técnico, EJA, superior (bacharelados e licenciaturas) até a pós-graduação. Os IFs ainda articulam o ensino, a pesquisa e a extensão, norteados por uma nova institucionalidade; essa configuração exige novos mecanismos de gestão.

Deve ser destacado que a nova institucionalidade é incorporada a partir do aprimoramento e que ela leva em consideração ainda a cultura local onde os *Campi* estão localizados. Portanto, cabe à Reitoria alcançar o cerne das funções institucionais estratégicas e táticas. Para tanto, às Reitorias dos IFs, independentemente da estrutura organizacional adotada, cabem as funções que vão desde a definição de políticas até a supervisão e o controle. Para

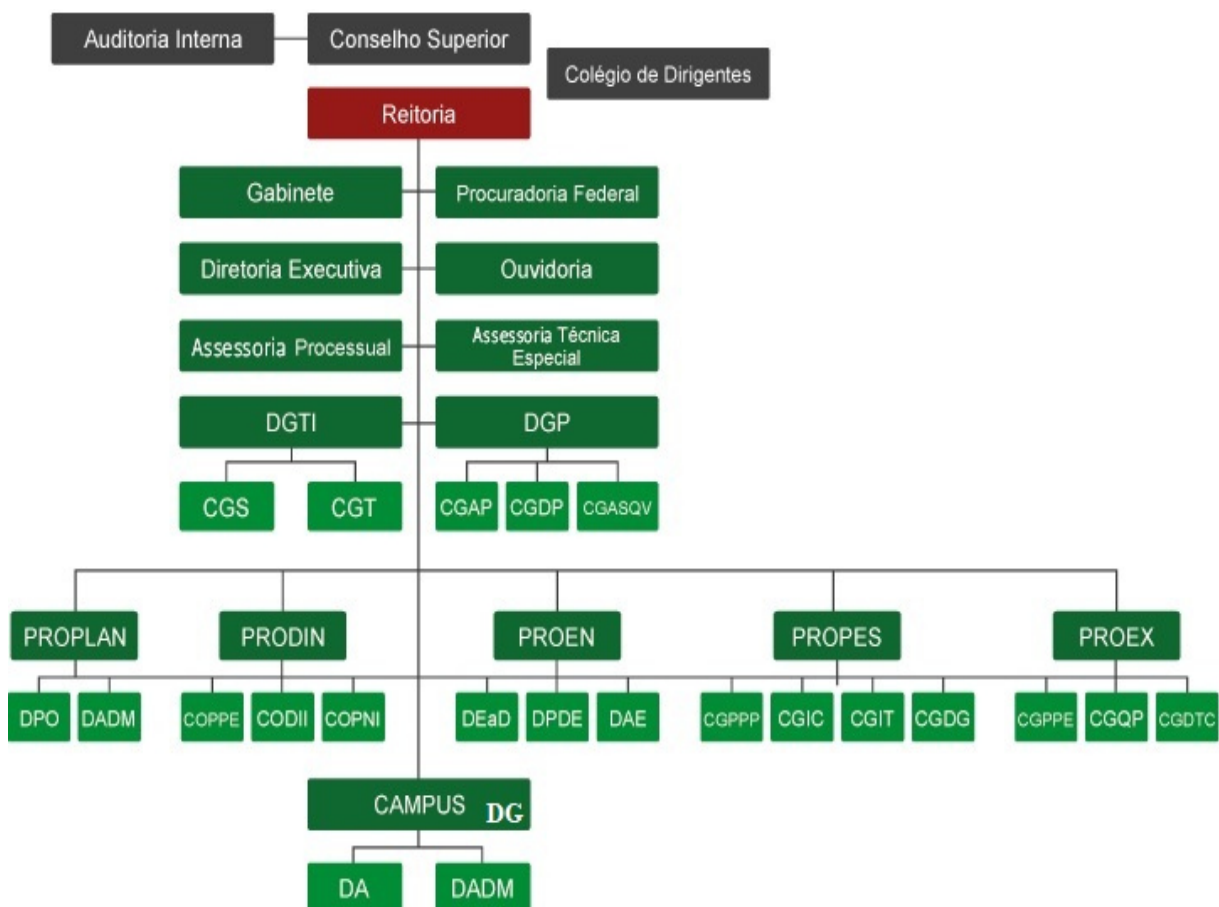
cumprir essa finalidade, elas possuem uma estrutura que agrupa o gabinete e os demais órgãos de assessoria para os reitores, além das unidades administrativas, que executam suas tarefas vinculadas aos órgãos dos *Campi*.

Figura 24 – Estrutura organizacional do IFMG



Fonte: PDI IFMG, 2019-2023.

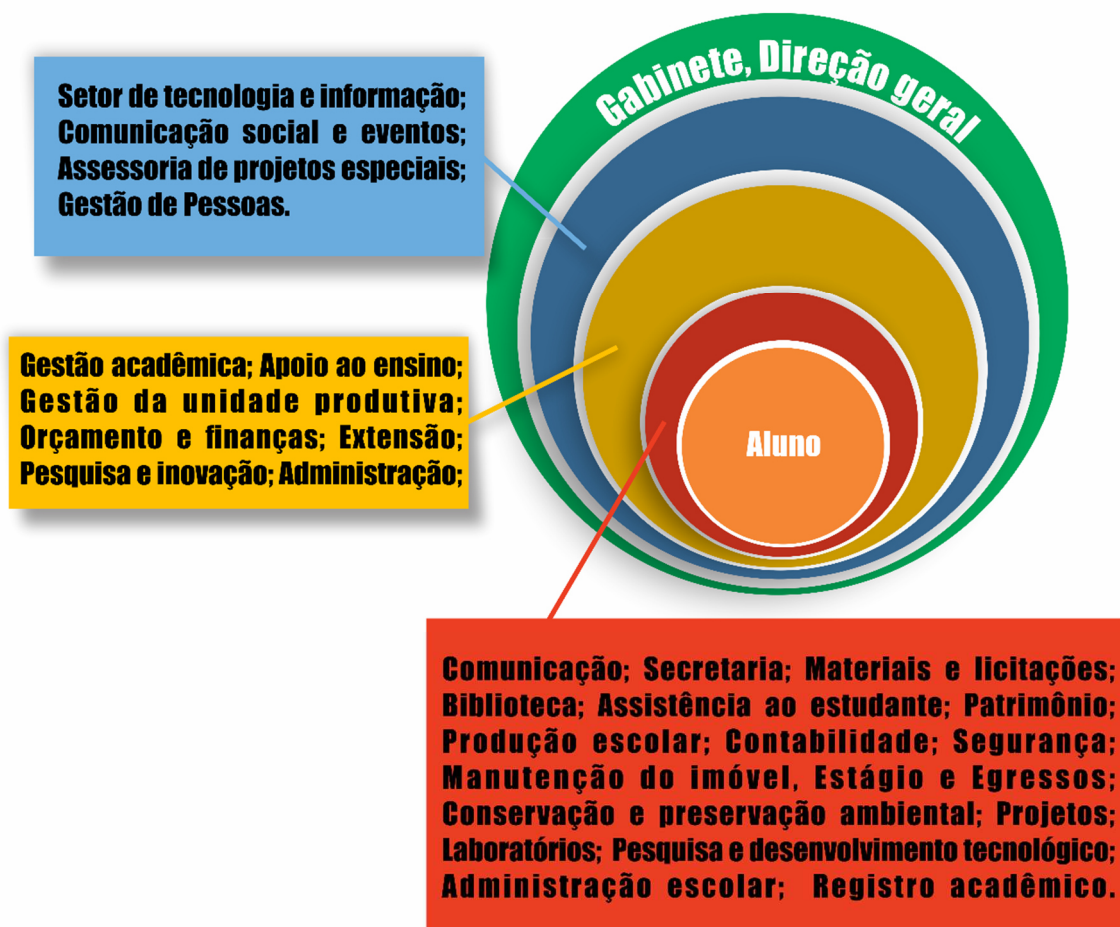
Figura 25 – Estrutura organizacional do IFBaiano



Fonte: PDI do IFBaiano, 2015-2019.

Já os *Campi*, por serem entidades de execução educacional, pesquisa e extensão, são ainda responsáveis pelos objetivos para cujo cumprimento os IFs foram criados. Para tal, a estrutura administrativa híbrida presente nos *Campi*, por meio da departamentalização funcional e matricial, favorece a comunicação e interação entre os departamentos acadêmicos, operacionais, administrativos, de pesquisa e de extensão. A Figura 26 ilustra o organograma, em termos gerais, adotado nos *Campi*, seguindo a nomenclatura e os princípios organizacionais básicos.

Figura 26 – Organograma radial dos *Campi*



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

As diferenciadas dimensões e particularidades dos *Campi* disseminados por todo o território brasileiro implicam tamanhos e estruturas organizacionais que podem variar de um para o outro, bem como de cargos e funções. Nessas unidades são reconhecidas as titulações e qualificações dos servidores. Vale destacar que, em todas as unidades, o aluno é o centro do organograma radial, pois ele é a razão da existência dos IFs.

### 3.1 Produção Científica Brasileira sobre o PNAE nas Instituições Federais

O PNAE está presente de maneira contínua no Brasil há mais de 60 anos. Durante essa trajetória nacional, o Programa passou por diferentes nomenclaturas e por variados modelos estruturais e institucionais, ocupando, atualmente, posição relevante entre as políticas públicas sociais brasileiras. No entanto, ele não passa por avaliações contínuas pelo Estado para verificar se os seus objetivos estão sendo atingidos. Constatou-se que os pesquisadores voltam

suas análises para o PNAE nos âmbitos municipal e estadual, ficando uma lacuna quando se trata de sua atuação em nível das Instituições Federais de Ensino.

A escassez de estudos com esse enfoque pode estar relacionada a questões como a soberania, além de outras especificidades que fazem que o Programa assuma trajetórias diferentes das instituições de ensino municipal e estadual. Na Rede Federal de Ensino, os recursos financeiros do PNAE são transferidos para as instituições por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo propósito é garantir alimentação para os alunos, em âmbito escolar, durante sua permanência na instituição, ou seja, o número de refeições está relacionado ao período de permanência do estudante na instituição. O Programa ainda auxilia no desenvolvimento rural, ao estabelecer que, no mínimo, 30% dos recursos repassados para essas instituições pelo Estado deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, o que valoriza os hábitos locais de alimentos e melhora o desempenho dos alunos na escola.

Nessa perspectiva, destaca-se o estudo de Belik (2016), ao ressaltar que, pelo fato de o Brasil ter um grande contingente de pobres, a criação de mercados deve ficar a cargo do Estado, em especial para os agricultores familiares, para fornecimento de alimentos com o intuito de suprir as demandas de órgãos públicos. Segundo Rocha *et al.* (2016), ao comprarem da agricultura familiar, as Instituições Federais de Ensino ultrapassam uma obrigação legal, pois garantem alimentação saudável aos alunos, promovem ações de educação alimentar e, ainda, promovem o desenvolvimento local.

Embora já existam grupos de estudos e iniciativas voltadas para temáticas em torno das políticas públicas de compras institucionais, essa é uma agenda de pesquisa em construção, em fase ainda incipiente (SCHNEIDER *et al.*, 2016), o que indica a necessidade de explorar como as pesquisas neste campo de análise têm sido desenvolvidas. Dada a importância do Programa no conjunto das políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao estímulo à alimentação saudável dos alunos, torna-se pertinente analisá-lo à luz da produção acadêmica brasileira.

Nesta seção, procuramos mapear como a literatura vem discutindo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas Instituições Federais de Ensino, a partir da produção acadêmica brasileira publicada em revistas indexadas e encontradas no banco de teses e dissertações da CAPES e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Buscou-se classificar a produção científica nacional, no âmbito do PNAE, nas Instituições Federais de Ensino, revelando o perfil da publicação a partir das tendências teórico-

metodológicas, da amplitude adotada na abordagem do tema e da identificação de pesquisadores e instituições de onde se originam os textos.

A busca sistemática pelos trabalhos partiu do seguinte questionamento: “Qual o perfil da produção acadêmica brasileira, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nas Instituições Federais de Ensino?”. Três questões subsidiárias também orientaram esta revisão: “Que tendências teórico-metodológicas aparecem nos estudos publicados? Que pesquisadores e instituições estão vinculados à produção publicada? E que unidades analíticas do PNAE constam nas publicações?”.

Para analisar o que tem sido produzido a respeito do Programa Nacional de Alimentação Escolar e do seu entrelaçamento com as políticas públicas, realizou-se um estudo de caráter exploratório, pois o intuito é familiarizar-se com o tema e descrever os fatos e os fenômenos da política. A proposta é, justamente, explorar e detalhar a produção científica que abrange o tema aqui pesquisado.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, realizada por meio de levantamento de informações previamente elaboradas e divulgadas, focando artigos, dissertações e teses publicadas no Brasil. Foram selecionados todos os trabalhos que analisaram o Programa Nacional de Alimentação Escolar, no que se refere à política pública de compra de alimentos da agricultura familiar nas Instituições Federais de Ensino (institutos). A escolha desse critério teve o intuito de restringir esta revisão sistemática aos estudos que, prioritariamente, abordaram essa política pública, tomando-a como componente central.

O período de análise estendeu-se de junho de 2009, ano e mês de criação da Lei nº 11.947, de dezembro de 2009. Valendo dessas características, optou-se pela utilização da revisão sistemática, que, segundo a *American Psychological Association* (APA, 2012), é um processo de reunião e de avaliação crítica e sintética de resultados de múltiplos estudos. Deve ser ressaltado que só foi encontrado o estudo de Libermann e Bertolini (2015), que analisaram as tendências de pesquisa em políticas públicas na ótica do PNAE, em âmbito geral. Portanto, como este estudo visa produzir o estado de arte das pesquisas a respeito do PNAE nas Instituições Federais de Ensino, ele supera a limitação de ocorrer esse viés, uma vez que há tendência de supervalorizar estudos que estejam de acordo com nossas hipóteses iniciais e ignorar estudos que apontem para outras perspectivas (COSTA; ZOLTOWSKI, 2014).

Esta revisão se mostrou mais abrangente em termos do número de estudos coletados e do período de análise e é mais ambiciosa ao trazer categorias como as modalidades analisadas,

não consideradas por Libermann e Bertolini (2015). Os dados foram avaliados por meio da técnica de análise do conteúdo do material, o que permitiu construir uma sistematização tanto quantitativa quanto qualitativa. Em sintonia com as ideias de Bardin (2011), foram utilizados também os estudos de Vergara (2006) e de Costa e Zoltowski (2014), além do *software* IRaMuTeQ (*Interface de R Pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). O IRaMuTeQ auxilia na decodificação dos elementos coletados nas análises (MUTOMBO, 2013) e, também, na análise de conteúdo.

A operacionalização da revisão sistemática baseia-se na ordenação de um conjunto de dados obtidos a partir da literatura científica pesquisada. Inicia-se com (i) a delimitação da questão a ser pesquisada, a escolha das fontes de dados e a eleição das palavras-chave para a busca; em seguida, fazem-se (ii) o levantamento e armazenamento das informações descritas no material bibliográfico e a seleção dos trabalhos pelo resumo, de acordo com critérios de inclusão e exclusão; e, então, finaliza-se (iii) com a análise, a interpretação e a apresentação dos resultados (COSTA; ZOLTOWSKI, 2014).

Na fase de pré-análise, realizou-se a busca de artigos científicos e de ensaios teóricos que tratassem do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas Instituições Federais de Ensino, em periódicos incluídos no sistema classificatório *WebQualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nas bibliotecas eletrônicas *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL). Assim, inicialmente, foram localizados 503 artigos nos periódicos CAPES, dois no SPELL, 46 no Scielo, 51 no Scopus, 410 no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e 58 na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

Para a pesquisa, foram buscados no título, nas palavras-chave e no resumo, individualmente, os seguintes termos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (variâncias: PNAE e *National School Feeding Program*), Compra Institucional (variâncias: Compras Institucionais, Institucional e *Market*) e Instituições Federais de Ensino (variância: Instituto Federal, Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais, Colégio Pedro II e Centros Federais de Educação Tecnológica). Em seguida, procedeu-se à busca no Google Acadêmico com os descritores anteriormente citados, tendo sido identificados quatro artigos que não haviam sido listados na busca anterior.

Entre os critérios de seleção e exclusão, listam-se: i) duplicidade; ii) alinhamento com a temática desta revisão sistemática; e iii) artigos publicados entre os estratos A1 e B4, nas áreas de Ciências Agrárias I e Administração. Após a leitura do resumo, foram eliminados 602 artigos

por duplicidade, por falta de alinhamento com o problema da pesquisa ou por estarem publicados em revistas fora do estrato delimitado. Depois dessa seleção, restou apenas um artigo, pois todos os demais encontrados analisaram o PNAE em âmbitos municipal e, ou, estadual e sob a ótica da nutrição, da gestão ou da agricultura familiar. Entre as teses e as dissertações, foram eliminadas 459, por estarem fora do escopo do trabalho, restando apenas seis dissertações que abordavam o PNAE em Institutos Federais.

Já com relação ao PNAE nas Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades Federais, no Colégio Pedro II e nos Centros Federais de Educação Tecnológica foram encontradas apenas três dissertações, que foram excluídas em seguida, pois tratavam do Centro Colaborador em Nutrição e Alimentação Escolar (CECANE), constituído para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Programa, não estando, portanto, de acordo com a proposta desta revisão sistemática. No total restaram somente seis dissertações, devendo ser ressaltado que foi encontrado apenas um artigo que abordasse a atuação do PNAE nas Instituições Federais de Ensino. Pode-se inferir como pressupostos que os autores das dissertações encontradas não submeteram seus artigos com as temáticas trabalhadas nas dissertações em revistas de alto impacto e, ainda, que revistas estratos A1 e B4 na área de Ciências Agrárias I e Administração não se interessam por este tema.

Após essa filtragem, o *software* IRaMuTeQ foi utilizado, o que permitiu a realização de uma análise lexical quantitativa, ao considerar cada palavra utilizada no conjunto dos artigos, além de fornecer uma contextualização para o *corpus* das seis dissertações encontradas e no único artigo. Sabendo que cada dissertação pesquisada e o artigo selecionado têm conteúdos que abordam o PNAE nas Instituições Federais de Ensino como tema central e que juntos constituem o *corpus* analisado pelo IRaMuTeQ, por meio do *software* de uma análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), esta análise apresenta as raízes lexicais extraídas dos trabalhos selecionados e fornece as conjunturas em que as classes CHD estão entrepostas (CAMARGO; JUSTO, 2013). Portanto, os vocabulários e suas contextualizações auxiliam na análise do conteúdo obtido nesta pesquisa (NASCIMENTO; MENANDRO, 2006). Assim, as classes abordadas retratam os significados das palavras que são expressas por meio do IRaMuTeQ. No processamento dos dados foi utilizada, além da CHD, a nuvem de palavras, por meio do agrupamento delas, que, em seguida, foram agrupadas e organizadas levando em consideração sua frequência, o que facilitou a sua identificação.

A primeira dimensão observada no perfil dos trabalhos foram as instituições de ensino e os programas de pós-graduação, que concentram pesquisas sob esse enfoque. Então, foram

identificadas as instituições federais analisadas, os títulos dos trabalhos e o seu ano de defesa e, ou, de publicação (Quadro 10).

Quadro 10 – Dissertações e o artigo, de junho de 2009 a dezembro de 2019

Institucional	Pós-graduação	Inst. pesquisada	Ano
UFV (artigo)	Extensão Rural	IFBaiano	2019
UFRRJ (dissertação)	Educação Agrícola	IFRR	2018
Universidade Cândido Mendes (dissertação)	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	IFF	2018
UFLA (dissertação)	Desenvolvimento Sustentável e Extensão	IFSULDEMINAS	2017
IFRN (dissertação)	Educação Profissional	IFRN e IFSULDEMINAS	2017
UFG (dissertação)	Nutrição e Saúde	IFs	2015
Unieuro (dissertação)	Ciência Política	IFB	2015

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Constatou-se que os anos 2015 a 2018 se destacam como o período com mais dissertações defendidas na área temática, o que se justifica pelo marco de ampliação de orientações sobre procedimentos administrativos e atualizações de valor *per capita* relativos aos Programas (Resoluções CD/FNDE nº 26/2013, nº 4/2015, nº 1/2017 e nº 18/2018). Outro ponto relevante é que, apesar de o PNAE relacionar-se com a área de Nutrição e Saúde, estes não são os únicos programas de pós-graduação que possuem interesse pela temática, pois o PNAE é expressivo em programas de pós-graduação, que vão desde a gestão, a educação, a ciência política até a extensão.

Outra observação é com relação às regiões brasileiras que mais incentivam investigações, em níveis de mestrado e doutorado, a respeito do PNAE em Instituições Federais de Ensino, com enfoque para a Região Sudeste, com 57,14%. Esse achado reforça a importância da proposta deste estudo, uma vez que a pesquisadora é oriunda de uma Universidade Federal situada na Região Sudeste e, ainda, porque uma das instituições analisadas está localizada nessa mesma região. Em segundo lugar está a Região Centro-Oeste, com 28,57%; e, por fim, vem a Região Nordeste, com 14,29%. Não foram encontrados, nas outras regiões do país, trabalhos abordando o tema (Quadro 11).

Quadro 11 – Áreas de estudo relacionadas ao PNAE nas Instituições Federais de Ensino

<b>Foco das pesquisas</b>
Conhecer a expressão do PNAE no âmbito do Estado de Roraima, para melhor compreensão da relação entre esta política pública e a sua execução no IFRR.
Analisar a gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
Analisar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no IFB.
Identificar os fatores que interferem na implementação do PNAE no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, no período de 2014 a 2016.
Avaliar o processo de implementação desse Programa no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS).
Analisar os gargalos com os quais o Instituto Federal Fluminense se depara e que o impossibilitam de utilizar os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
Descrever a execução orçamentária do Programa e compreender as dificuldades percebidas pelos agentes responsáveis pela operacionalização do PNAE nos <i>Campi</i> do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano).

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

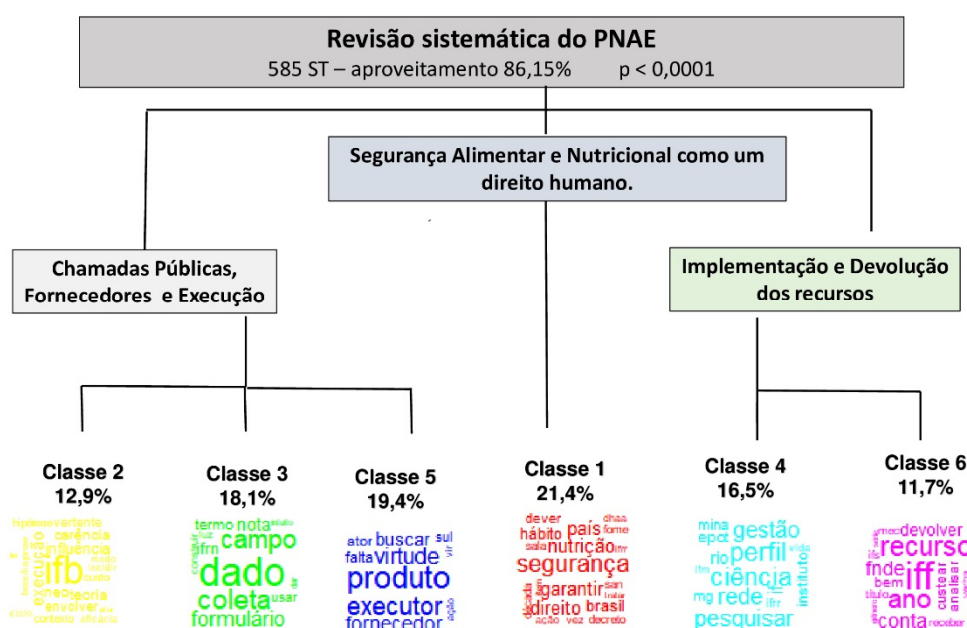
Constatou-se que há preocupação entre os pesquisadores com questões relacionadas à falta de conhecimento do Programa por parte dos servidores, que outros procuram compreender as dificuldades relacionadas à execução do PNAE na Rede Federal de Ensino e que a inquietação das pesquisas se volta para a ineficiência na execução do orçamento do PNAE, descentralizado pelo FNDE e repassado para as Instituições Federais de Ensino. Os autores que se interessam pelas análises em âmbito federal são: Costa, M. P.; Arruda, A. C. P.; Raimundo, R. R. F.; Santos, G. R.; Tramont, G. A. G.; Silva, M. P. S. P.; VILELA *et al.* Como foi encontrado apenas um artigo científico que trata desta temática, não se pode inferir que existe rede de autores que trabalham com o PNAE nessas instituições de ensino, já que as dissertações são trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação com existência de apenas um autor.

Após essa primeira análise, utilizou-se o *software* IRaMuTeQ, o que permitiu a realização de uma análise lexical quantitativa, ao considerar cada palavra usada no conjunto dos artigos, além de fornecer contextualização para o *corpus* das seis dissertações encontradas e de um artigo. Por meio do *software*, foi feita uma análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD). Essa análise apresenta as raízes lexicais extraídas nas dissertações e fornece as conjunturas em que as classes CHD estão entrepostas (CAMARGO; JUSTO, 2013). Portanto, os vocabulários e suas contextualizações auxiliam na análise do conteúdo obtido nesta pesquisa (NASCIMENTO; MENANDRO, 2006). Assim, as classes abordadas retratam os significados das palavras que são expressas por meio do IRaMuTeQ. No processamento dos dados foi utilizada, além da CHD, a nuvem de palavras, método analítico que agrupa e organiza



palavras “programa, alimentação, educação, pesquisa, execução, recurso, implementação e desenvolvimento”, teve o sentido voltado para processos normativos e operacionais, representando a preocupação com as dificuldades que os IFs encontram para executar o Programa, bem como os reflexos dessas inquietudes no âmbito da alimentação escolar e do desenvolvimento local, ou seja, dos objetivos normativos do PNAE. Essas palavras podem ser visualizadas também na Classificação Hierárquica Descendente (CHD), em que foram divididas em seis classes e apresentadas por meio de dendograma com a lista de palavras de cada classe gerada a partir do qui-quadrado ( $\chi^2$ ). No dendograma emergem as evocações que apresentam vocabulários de palavras de classes diferentes das outras classes (Figura 28).

Figura 28 – Organograma com a porcentagem de UCE em cada classe e palavras com maior qui-quadrado ( $\chi^2$ )



Fonte: Elaboração da autora, por meio do IRaMuTeQ, 2019.

Todas as seis classes apontadas reforçam as questões apresentadas na nuvem de palavras, o que demonstra que, além da parte instrumental normativa do Programa, a implementação do PNAE faz parte de um processo de construção social, uma vez que envolve diversos atores (o agricultor familiar, os alunos, o instituto federal e os atores implementadores). Esses dados enfatizam a necessidade de pesquisas que analisem esses diversos atores a partir de uma abordagem relacional.

Conforme se pode observar na Figura 28, a classe 1 compreende 21,4% do *corpus* total analisado e mostra que as análises giram em torno do direito à segurança alimentar e nutricional

de outras variáveis; as classes 2, 3 e 5 somam 50,4% do *corpus* total e, juntas, tratam das chamadas públicas, agricultores familiares e da execução do orçamento do PNAE nos institutos federais; e as classes 4 e 6 representam, juntas, 28,2% do *corpus* total e envolvem as investigações relacionadas à implementação do PNAE e à preocupação com a devolução pelos IFs dos recursos não efetivados desse Programa.

Esta pesquisa de revisão sistemática reuniu a produção científica nacional sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar na Rede Federal de Ensino, publicada sob a forma de artigos científicos indexados nas bases de dados da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), do Portal de *Portales Latindex* (PPL), do *Open Access and Scholarly Information System* (OASIS.BR), da *Web of Science (SciELO Citation Index)*, do SCOPUS (Elsevier), do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Obteve-se apenas um artigo científico e não foram encontradas teses envolvendo essa temática nos institutos federais. Assim, as análises foram feitas nas dissertações conseguidas e em um único artigo, o que tornou possível o alcance do objetivo central de estratificar a produção científica brasileira no âmbito do PNAE nos institutos federais. Com isso, foi possível observar o perfil da publicação a partir de tendências teórico-empíricas, da amplitude adotada na abordagem do tema, das modalidades contempladas e da identificação de pesquisadores e instituições de onde são originados os textos.

É nítido o predomínio de pesquisadores em instituições situadas na Região Sudeste, onde a produção é maior. O quadro apresentado nesta pesquisa é revelador, mas também preocupante, uma vez que os Institutos Federais existem em todo o território nacional, o que evidencia a baixa diversidade de origem e, ao mesmo tempo, mostra que a Região Sudeste vem se consolidando nas pesquisas que envolvem o PNAE nessas instituições. Os dados indicam a restrição da produção científica às orientações epistemológicas e às perspectivas regionais de mundo que os autores e as instituições conseguem construir. Portanto, deve-se pensar em instigar outros pesquisadores, principalmente aqueles que voltam suas análises para o mercado institucional, como também as instituições e as regiões que envolvem o PNAE nessas instituições de ensino em outras regiões do Brasil. Isso, conseqüentemente, trará novas bases epistemológicas e metodológicas e novos olhares empíricos ao processo de construção social, que é a operacionalização do PNAE. Esse delineamento corrobora o fato de os estudos serem originários de instituições da Região Sudeste, demonstrando um espaço para estudos que analisem o Programa em outros contextos territoriais.

É evidente, também, a escassez de estudos relacionados ao Programa nos Institutos Federais, o que indica uma lacuna empírica a ser preenchida por estudos futuros. No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, constatou-se o emprego de pesquisas teórico-

empíricas com enfoque predominantemente quantitativo. Não houve registro nem de estudo fundamentado em recursos econométricos nem de pesquisa-ação, etnográfica ou fenomenológica. Assim, a análise procedida indica haver espaço tanto para pesquisas com enfoque econométrico e estatístico quanto de natureza qualitativa.

### **3.2 Execução Nacional do PNAE nos Institutos Federais entre 2013 e 2018**

O Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 cria um importante mercado para os produtos oriundos da agricultura familiar, pois valoriza a produção local e regional, traz novas oportunidades de emprego e renda e, ainda, preocupa-se com a oferta de alimentação saudável para os alunos da educação básica pública de todo o Brasil. Apesar dos benefícios do Programa tanto para o agricultor familiar quanto para os alunos, percebe-se o não cumprimento das prerrogativas desse artigo, o que resulta em prejuízos para o público-alvo dessa importante política pública.

A Tabela 2 foi elaborada a partir de dados extraídos em 05/02/2019 dos relatórios do FNDE, referentes aos orçamentos descentralizados e encaminhados para as Reitorias que, por sua vez, posteriormente, direcionaram esses valores para os *Campi*, levando em conta o número de alunos matriculados no ano anterior em cada unidade e o número de dias letivos. Os valores constantes na Tabela 2 foram devolvidos à União por não terem sido executados. Posteriormente, foi realizada uma análise temporal, em ordem crescente de valores, com o intuito de constatar as maiores devoluções para o FNDE por parte dos IFs no período de 2013 a 2018. Para tanto, desses recursos foram extraídos os valores correspondentes aos 30% estabelecidos no Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009.

Percebe-se que, quantitativamente, alguns *Campi* apresentam dificuldades em cumprir as normativas do PNAE, ficando abaixo do esperado. Como exemplo, pode ser citado o Instituto Federal de Minas Gerais, que aparece sem execução entre 2013 e 2017. O IFMG em 2013, entre os 10 *Campi* que mais devolveram recursos, ficou em nona posição, em 2014 na sexta posição, em 2015 na quinta colocação e em 2016 e 2017 na primeira posição, devolvendo mais de um milhão de reais do orçamento para a União. Vale ressaltar que o orçamento é por quantitativo de aluno e o número de alunos aumentou nesse período; conseqüentemente, os valores descentralizados também aumentaram. De 2013 a 2017, o IFMG devolveu 100% do recurso do PNAE. No entanto, em 2018 a instituição conseguiu executar as prerrogativas da Lei nº 11.947/2009.

Tabela 2 – Valores que deixaram de ser executados com a compra de alimentos da agricultura familiar (os 10 IFs mais críticos entre 2013 e 2018)

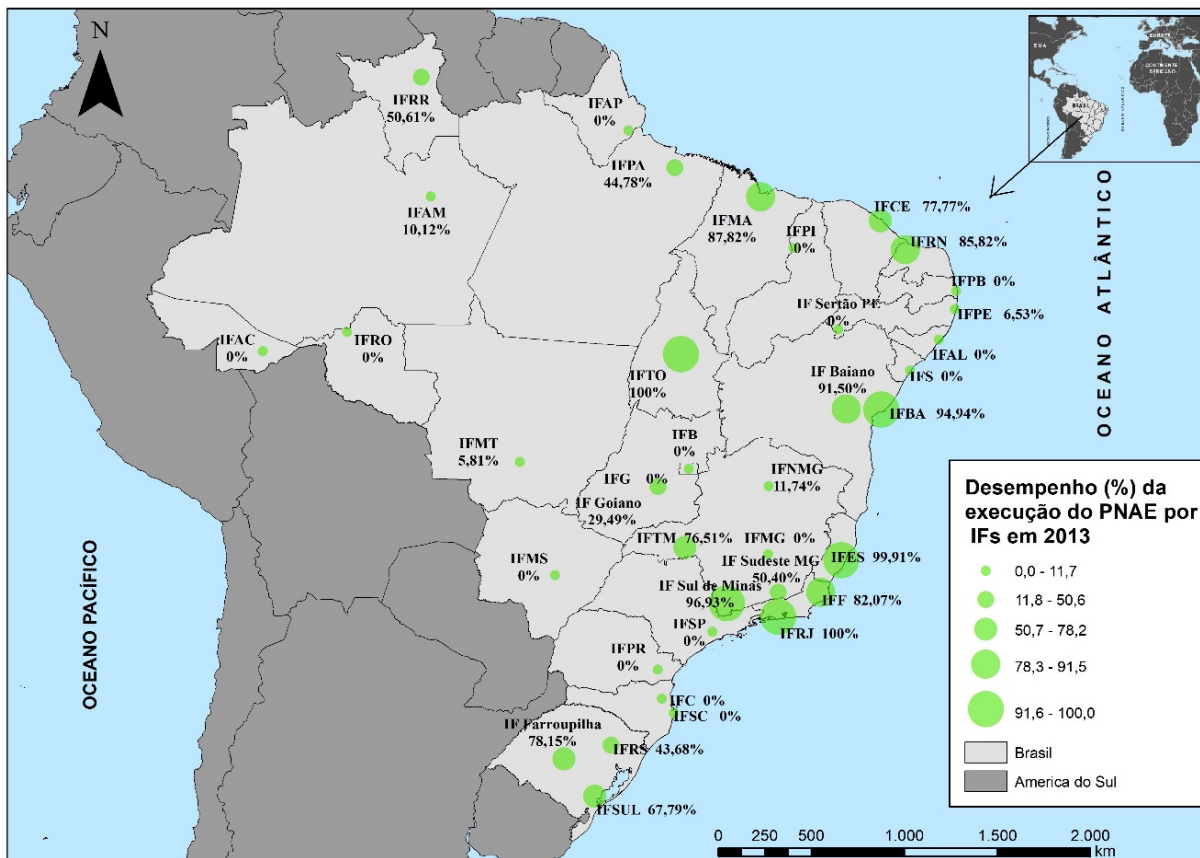
3º	IFPA	735.452,28	100,00%	3º	IFES	1.234.962,00	100,00%	3º	IFMT	1.225.122,68	100,00%
4º	IFSP	439.080,00	100,00%	4º	IFMT	709.560,00	100,00%	4º	IFSP	703.560,00	100,00%
5º	IFAM	432.705,11	89,88%	5º	IFSP	691.040,00	100,00%	5º	IFMT	637.800,00	100,00%
6º	IFAL	373.620,00	100,00%	6º	IFMG	535.260,00	100,00%	6º	IFPE	590.595,71	83,77%
7º	IFMT	322.700,12	94,19%	7º	IFC	534.323,08	83,96%	7º	IFSC	483.188,00	87,98%
8º	IFPB	308.700,00	100,00%	8º	IFSC	491.560,00	100,00%	8º	IFPB	452.800,00	100,00%
9º	IFMG	301.800,00	100,00%	9º	IFAL	490.660,00	100,00%	9º	IFRO	344.720,00	100,00%
10º	IFPR	292.620,00	100,00%	10º	IFPB	434.148,00	100,00%	10º	IFS	337.600,00	100,00%
<b>2016</b>				<b>2017</b>				<b>2018</b>			
Classif.	Inst.	Total Devolvido	% do Orçamento	Classif.	Inst.	Total Devolvido	% do Orçamento	Classif.	Inst.	Total Devolvido	% do Orçamento
1º	IFMG	1.357.460,00	100,00%	1º	IFMG	1.423.338,00	100,00%	1º	IFMT IF	2.225.122,68	90,21%
2º	IFES	859.680,00	100,00%	2º	IFES	1.234.962,00	100,00%	2º	Baiano	881.736,00	50,00%
3º	IFPA	735.452,28	72,70%	3º	IFF	1.053.484,00	50,00%	3º	IFPR	734.474,00	100,00%
4º	IFMT	705.243,92	91,69%	4º	IFPE	841.784,85	93,75%	4º	IFG	706.584,00	93,66%
5º	IFPE	577.407,37	87,29%	5º	IFSC	760.874,00	100,00%	5º	IFPE	704.780,46	70,61%
6º	IFG	515.320,00	100,00%	6º	IFPR	708.304,00	100,00%	6º	IFSC	613.810,75	75,60%
7º	IFPB	484.340,00	100,00%	7º	IFMT	704.020,26	72,59%	7º	IFS	410.906,00	100,00%
8º	IFSC	475.988,00	85,41%	8º	IFG	668.824,00	100,00%	8º	IFRO	409.036,05	74,03%
9º	IFPR	423.880,00	100,00%	9º	IFRO	470.892,00	100,00%	9º	IFSUL	387.433,53	58,48%
10º	IFRO	376.020,00	100,00%	10º	IFSUL	363.896,29	57,16%	10º	IFF	364.526,78	33,55%

Fonte: Elaboração da autora a partir do FNDE/GIRAE, 2019.

Já o IFBaiano aparece com desempenho ruim em 2018, ano em que a instituição ficou em segundo lugar no *ranking*, mas vale observar que, em termos percentuais, esse IF devolveu 50% do orçamento do PNAE sem execução. Esse espelho torna clara a necessidade de novos estudos voltados para a efetivação do Programa e que sejam associados às dimensões operacional, burocrática e relacional da política pública.

Nessa tabela estão listados os IFs que tiveram o pior desempenho no cumprimento do Artigo 14 da Lei nº 11.947/99 entre 2013 e 2018. Percebe-se que, quantitativamente, alguns *Campi* apresentam dificuldades em cumprir as normativas do PNAE, ficando abaixo do esperado. Contrapondo a Tabela 2, observam-se no mapa a seguir (Figura 29) os IFs com melhores resultados no cumprimento do Artigo 14 da citada lei. O mapa indica o desempenho dos Institutos Federais, dentro dos respectivos Estados, em 2013. Os percentuais foram agrupados em cinco classes de mesmo tamanho.

Figura 29 – Desempenho da execução do PNAE por Instituto Federal em 2013

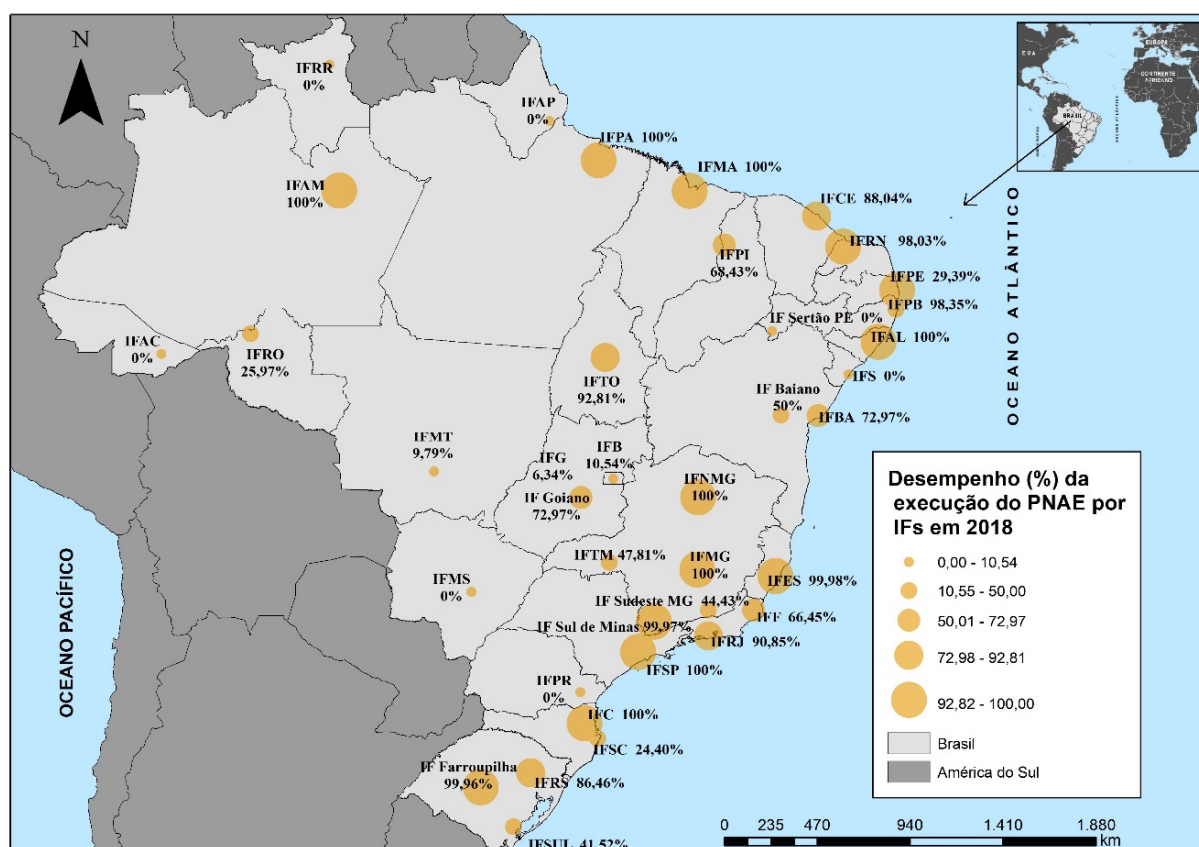


Fonte: Elaboração da autora a partir do COEFA/CGPAE, 2019.

Entre esses IFs, destacam-se as cinco instituições com o melhor desempenho, com percentual igual ou superior a 91,6%: IFRJ, IFTO, IFES, IFSULDEMINAS e IFBA. Já os que apresentaram mais dificuldades, com percentual igual ou inferior a 11,7%, foram: IFAC, IFRO, IFMS, IFPR, IFSC, IFC, IFMG, IFG, IFB, IFAP, IFPI, IFPB, IFAL, IF Sertão PE e IFS, totalizando 15 institutos.

Buscando apresentar o esforço das regiões pela efetiva execução dessa importante política pública, temos o mapa a seguir (Figura 30). Afinal, o PNAE é algo extremamente positivo em âmbitos local e regional. Segundo Nunes *et al.* (2015), a agricultura familiar sofre, em várias regiões, com os custos logísticos para transportar suas mercadorias, e essa limitação afeta a competitividade da agricultura. Monteiro (2003) também ressalta as dificuldades econômicas vivenciadas em algumas regiões brasileiras.

Figura 30 – Desempenho da execução do PNAE por Instituto Federal em 2018



Fonte: Elaboração da autora a partir do COEFA/CGPAE, 2019.

Nesse mapa estão listados os IFs com melhor desempenho na execução do PNAE em 2018, com percentual de desempenho igual ou superior a 92,81%. Entre essas instituições,

evidenciam-se o IFAM, IFPA, IFMA, IFNMG, IFMG, IFSP, IFC, IFPB, IFRN, IFTO, IFSULDEMINAS e IF Farroupilha, totalizando 12 Institutos Federais. Já os IFs que apresentaram mais dificuldades, com porcentual igual ou inferior a 10,52%, foram o IFAC, IFRR, IFAP, IF Sertão PE, IFS, IFG, IFMT, IFMS, IFPR e IFB, totalizando 10 instituições. Constata-se que os Institutos Federais vêm, em sua maioria, empreendendo esforços para melhorar o desempenho com relação à execução do orçamento do PNAE, porém alguns, como IFAP e IFPR, ainda não conseguiram esse intento.

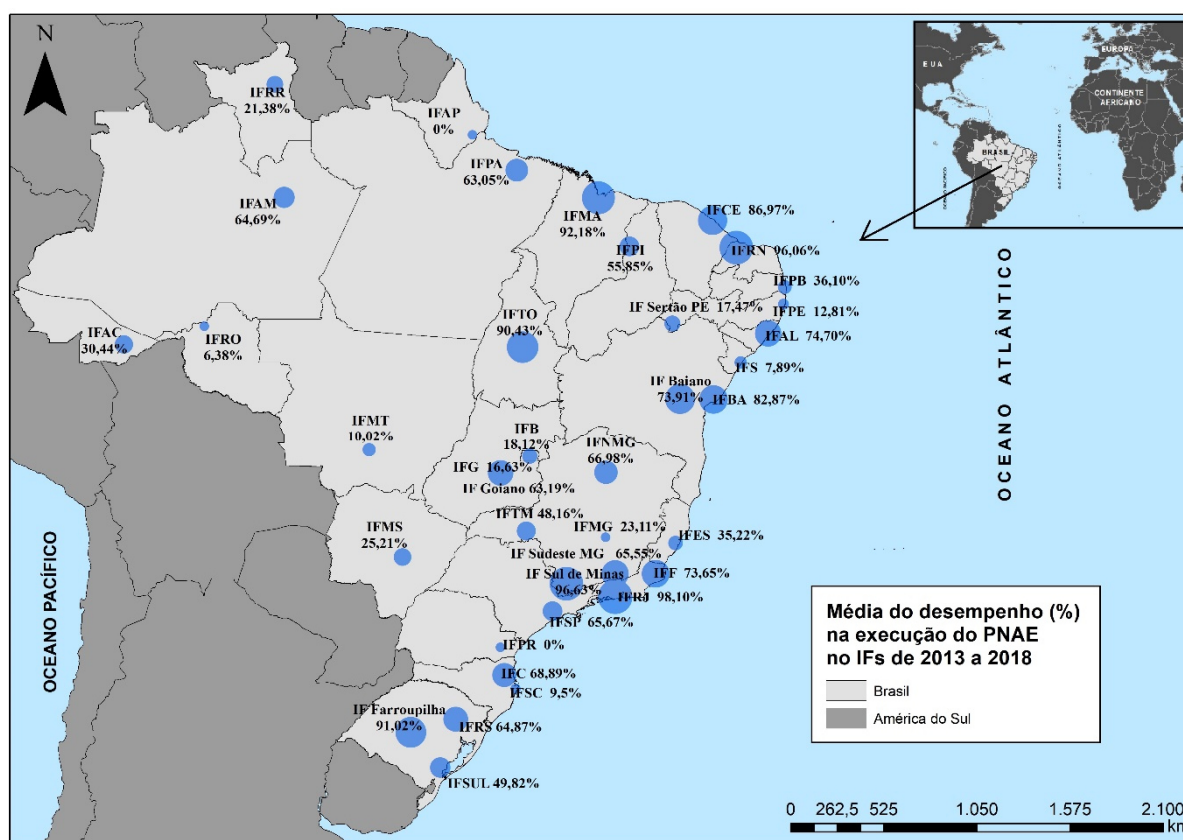
### **3.3 Desempenho de Execução do Orçamento PNAE nos IFs entre 2013 e 2018**

Outro aspecto relevante é demonstrado na Figura 31, que ilustra o desempenho de cada Instituto Federal na execução do orçamento do PNAE, num período de seis anos (2013-2018). É possível perceber que de 2013 a 2018 houve aumento de 140% no número de Institutos Federais que melhoraram o desempenho na execução do PNAE. Apesar de a quantidade de institutos com dificuldades de execução do orçamento ter caído 33% no mesmo período, esse número ainda é grande e carece de maiores investigações, pois os IFs, além de serem potenciais compradores da agricultura familiar, ainda são instituições de ensino que devem promover ações que integrem ensino, pesquisa e extensão voltados para o desenvolvimento regional, conforme indicado na Figura 31.

Apesar da evolução, percebe-se que IFMG, IFSC, IFB, IFG, IFMT, IFRO, IFPE, IFS, IF Sertão PE e IFRR apresentam desempenho abaixo de 25% na execução do orçamento do PNAE, o que demonstra que ainda há uma lacuna teórica e empírica que ajuda a identificar os entraves na execução do orçamento do PNAE no período de 2013 a 2018. Tal fato pode ser compreendido como uma barreira ao desenvolvimento local, pois o mercado institucional e a valorização dos produtos regionais trazem benefícios para o agricultor familiar e para os alunos matriculados no ensino básico público.

Sabe-se que a agricultura familiar brasileira é heterogênea, tanto em termos de recursos, produção e acesso ao mercado quanto em termos regionais. Nesse sentido, o Censo Agropecuário de 2017 aponta que a área média dos estabelecimentos familiares brasileiros é de 22,6 ha (IBGE, 2017), com dessemelhanças referentes ao tamanho médio de região para região. É importante ressaltar que os estabelecimentos da Região Nordeste são os que possuem menor área média (17 ha), no entanto conseguem obter destaque na execução orçamentária do PNAE nos seus IFs, o que pode ser evidenciado nas Figuras 29, 30 e 31. A literatura evidencia ainda que a Região Centro-Oeste, apesar de deter a maior área (84 ha), é a que acumula maiores prejuízos aos agricultores familiares pela falta de execução orçamentária do PNAE nos seus IFs, sendo essa região considerada o *locus* do agronegócio brasileiro (IBGE, 2017).

Figura 31 – Média do desempenho na execução do PNAE nos Institutos Federais de 2013 a 2018



Fonte: Elaboração da autora a partir COEFA/CGPAE, 2019.

Mesmo com as variações de desempenho entre os IFs nos respectivos Estados no período de 2013 a 2018, foi possível observar que, entre as regiões brasileiras, o Nordeste tem apresentado os melhores resultados na execução orçamentária do PNAE, com 65,01% de operacionalização, seguido das Regiões Sudeste com 59,09%, Norte com 54,29%, Sul com 47,75% e Centro-Oeste com 23,71%.

Quase a metade das pessoas ocupadas em atividades rurais no Brasil reside no Nordeste, onde a prática da agricultura é variada tanto em relação às culturas plantadas quanto ao nível de tecnologias empregadas na produção. A região salienta-se nas plantações de cana-de-açúcar, algodão, soja, milho, fumo, caju, uva, manga e melão para os mercados interno e externo. Ainda assim, o Nordeste enfrenta diversos fatores que atrasam o desenvolvimento da sua agricultura. Entre esses empecilhos são apontados questões ambientais, deficiência logística, atraso tecnológico, falta de crédito e carência de assistência técnica.

O conjunto desses dificultadores resulta em safras abaixo do potencial produtivo, com deficiente inclusão da agricultura familiar em um sistema de produção moderno e eficiente,

com acesso a crédito, assistência técnica e insumos. Além disso, os produtores são incapazes de intensificar seus sistemas produtivos por conta da diminuição progressiva do tamanho dos estabelecimentos (NUNES *et al.*, 2015).

Ao analisar a execução orçamentária do PNAE nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia entre 2013 e 2018, percebe-se que, apesar do aumento financeiro do orçamento disponibilizado pela União para os IFs, essas instituições, em geral, ainda apresentam dificuldades para operacionalizar todo o orçamento, principalmente com relação ao cumprimento das prerrogativas do Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009.

Outro ponto evidente é com relação à capilaridade dos IFs, quando comparados com as demais entidades da rede federal de ensino. Atualmente, os Institutos Federais correspondem a 93,03% das unidades federais de ensino e estão presentes em todas as regiões brasileiras. Além de serem potenciais compradores do mercado institucional, os IFs atendem parcialmente às necessidades alimentares dos alunos matriculados na educação básica pública, especificamente no ensino médio/técnico, técnico e na educação de Jovens e Adultos (EJA).

Com os dados obtidos neste estudo, ainda foi possível conhecer os Institutos Federais que conseguem operacionalizar melhor o Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como ficaram evidentes as instituições que não têm conseguido executar o orçamento que o FNDE descentraliza e repassa para os IFs referentes ao PNAE. Foram identificadas, assim, as regiões onde as unidades dos IFs encontram dificuldade para cumprir as normativas do PNAE, o que leva a prejuízos financeiros para os agricultores familiares e suas organizações, que poderiam estar sendo contemplados pela política pública social de fortalecimento da agricultura familiar.

Os processos de operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos IFs são modelados para diferentes locais, atores e interações. Portanto, o olhar para além da dimensão operacional é necessário, uma vez que, para a efetiva execução do Programa, é premente um conjunto de processos subjacentes à operacionalização que contemple não só a instrumentalização burocrática, mas os atores que fazem parte da efetivação dessa importante política pública nos IFs.

#### **CAPÍTULO 4 – TRAJETÓRIA, CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS – IFMG/SJE**

Este capítulo apresenta e analisa a trajetória de operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG) – *Campus* São João Evangelista. Primeiramente, é abordado o contexto histórico da instituição e, posteriormente, são analisados os atores sociais envolvidos na execução do PNAE, as instituições e a rede que se formou para sua efetivação.

O quadro analítico que orienta esta pesquisa considera como relevante a historicidade da instituição e as trajetórias dos implementadores. Afinal, tanto o percurso dos implementadores quanto a institucionalização dizem muito sobre as ações e os resultados do Programa nessas instituições de ensino, revelando, ainda, a dinâmica da rede de atores que atuam com o PNAE nos IFs. O lastro historicamente voltado para o rural, como é o caso das antigas Escolas Agrotécnicas aqui analisadas, é moldado por sua aproximação com a agricultura familiar e com as entidades articuladoras e extensionistas. Berger e Luckmann (2011) ressaltam que para compreender as instituições é necessário conhecer seu processo histórico. Portanto, nesta pesquisa se recorre ao contexto histórico dessas instituições de ensino e à trajetória dos implementadores na efetivação do Programa. Isso porque essa é uma lacuna em muitas pesquisas que voltam seu olhar para a análise de redes sociais e se aprofunda apenas na morfologia da rede, ou em questões normativas de execução, revelando pouco sobre o princípio e trajetória dos envolvidos.

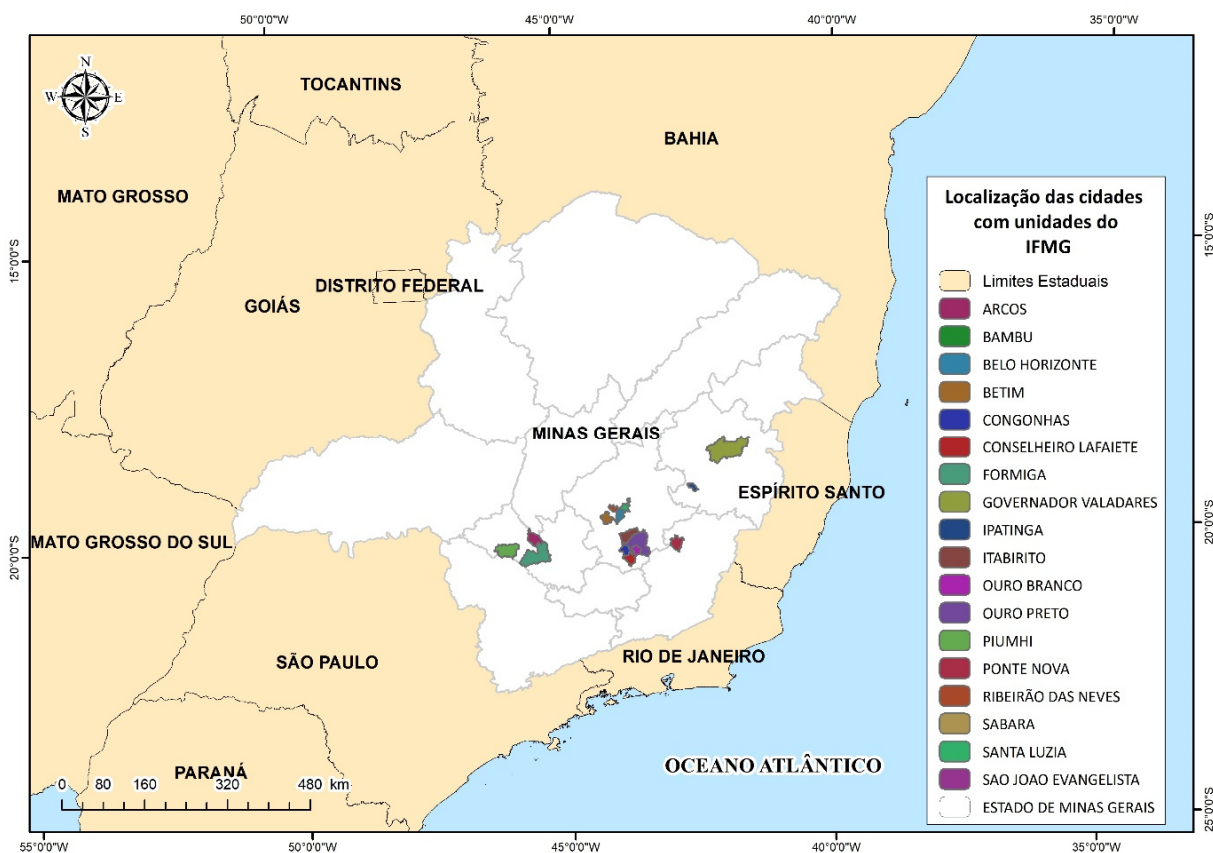
Com base nesses pressupostos, buscou-se definir como ponto de partida, para compreender a história das instituições e os percursos dos atores, a efetivação do Programa como uma construção social, executada pelos burocratas de nível de rua e influenciada por suas historicidades. Nesse processo de construção social, as Escolas Agrotécnicas construíram, ao longo de sua história, uma identidade voltada para o rural. Todos os depoimentos aqui registrados estão transcritos *ipsis litteris*, respeitando-se as falas dos entrevistados tal como foram produzidas, alterando apenas os nomes por seus pseudônimos.

#### 4.1 O Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)

Localizado na Região Sudeste, o Estado de Minas Gerais é amplo, correspondendo a 586.520,368 km<sup>2</sup> de extensão territorial, sendo a maior unidade federativa da Região Sudeste do Brasil. Nesse território, os *Campi* do IFMG estão espalhados pelo Estado. Destaca-se ainda que Minas Gerais possui expressivo número de agricultores familiares, com 624.065 estabelecimentos agropecuários praticando essa agricultura (IBGE, 2017). O Estado apresenta o maior número de declarações de aptidão ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ativas do Sudeste, com 298.851 agricultores familiares e suas organizações habilitados para acessarem os programas governamentais. Em relação a todos os Estados brasileiros, Minas Gerais encontra-se em segundo lugar no número de agricultores familiares, ficando atrás apenas da Bahia.

Na Figura 32, apresenta-se o mapa com as localizações de todos os municípios com *Campus* do IFMG.

Figura 32 – Localização das cidades com *Campi* do IFMG



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da PNP, 2019.

O IFMG é uma autarquia formada pela incorporação da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista, dos CEFETs de Ouro Preto e Bambuí e das Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs) de Formiga e Congonhas. O IFMG está entre as 38 unidades criadas no país pela Lei nº 11.892, sancionada em 2008 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Percebe-se que os *Campi* do IFMG estão instalados em várias regiões do Estado, sendo todos eles vinculados à Reitoria, cuja sede é em Belo Horizonte. Os demais *Campi* da instituição foram criados conforme a linha do tempo retratada na Figura 33, que demonstra a evolução do IFMG em Minas Gerais desde a incorporação dos CEFETs, da EAF e das UNEDs até 2016, quando os *Campi* mais recentes entraram em funcionamento.

Figura 33 – Linha temporal da trajetória do IFMG



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Dos 17 *Campi* do IFMG, foi selecionado o *Campus* de São João Evangelista. O IFMG São João Evangelista é um dos *Campi* incorporados ao IFs desde a criação dos institutos em 2008. Apesar de antiga, pois foi fundada no município em 1951, e de o Programa existir no formato de inserção do agricultor familiar desde 06/2009, a instituição só começou a operacionalizar o PNAE em 2018. Atualmente, esse Programa é um mercado em construção no

instituto, conseqüentemente investigá-lo possibilita acompanhar as suas etapas de execução relacional e institucional no *Campus*.

#### **4.2 O IFMG – São João Evangelista**

A história do IFMG – São João Evangelista teve início em 1951, com a idealização do Doutor Nelson de Sena e outros, que fundou a Sociedade Educacional Evangelistana. Hoje, o *Campus*, de 69 anos, tem 744 alunos matriculados em oito cursos de educação básica. O IFMG – São João Evangelista surgiu com a integração de uma antiga Escola Agrotécnica Federal.

Essa instituição de ensino pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica oferta cursos de nível médio: Técnico em Agropecuária, Técnico em Informática, Técnico em Nutrição e Dietética e Técnico em Agrimensura. Já no quesito cursos superiores, a instituição oferece cursos de bacharelados em Administração, Agronomia, Engenharia Florestal e Sistemas de Informação mais o curso superior nas modalidades Licenciatura em Matemática e Ciências Biológicas e pós-graduação *Lato Sensu* em Meio Ambiente e em Ensino e Tecnologias Educacionais.

A instituição busca, em sua trajetória histórica, a aproximação com agricultores familiares por meio de ações de extensão voltadas para o meio rural e, ainda, da oferta de cursos voltados para o meio rural. Portanto, ao longo de sua história e apesar das várias denominações recebidas até chegar ao atual IFMG, esta escola federal sempre manteve sua vocação agrícola, por meio do oferecimento de cursos e da busca de aproximação acadêmica com os agricultores familiares locais e regionais. Um exemplo é que o IFMG/SJE promove, há mais de 20 anos, a Semana da Família Rural, um evento tradicional de extensão desse *Campus*.

O IFMG/SJE procura aproximar-se da comunidade urbana e, principalmente, da rural. Nesse aspecto, destaca-se o fato de o IF São João Evangelista possuir expressiva população rural. De acordo com o IBGE (2017), 35% dos habitantes do município viviam no campo nesse período, e o município tem na agricultura familiar sua principal atividade econômica, sendo a banana, café, abóbora, alho, cana-de-açúcar, feijão, mandioca, milho, bovinos, bubalinos etc. seus principais produtos. São João Evangelista apresentava em 2010 uma população total de 15.553 habitantes, com estimativa para 2019 de 15.774 indivíduos e uma população rural de 5.445 pessoas.

Em relação ao trabalho, apenas 1.472 pessoas estavam formalmente empregadas, segundo o Censo de 2017, ou seja, a proporção de pessoas ocupadas em comparação com a

população total era de 9,0% (IBGE, 2017). No que diz respeito ao trabalho rural, São João Evangelista possui 659 estabelecimentos da agricultura familiar, em uma área agropecuária de 37.296 ha, com 1.972 pessoas ocupadas, em que 1.402 delas possuem laços familiares e apenas 47 desses estabelecimentos recebem assistência técnica (IBGE, 2017). O município conta com apenas 173 Documentos de Aptidão ao PRONAF<sup>15</sup> (DAP) ativos (SEAD, 2020), ou seja, apenas 26,25% dos estabelecimentos familiares do município estão aptos, institucionalmente, para acessar o mercado institucional.

Pode-se inferir que, em razão do baixo número de DAPs, existe baixa participação de agricultores familiares do próprio município nas chamadas públicas para o PNAE no *Campus* do IFMG – São João Evangelista. Revela-se que no ano 2018 o *Campus* fez duas chamadas públicas (junho e dezembro/2018), com a participação de 22 agricultores familiares, mas apenas 17 foram contemplados. Destaca-se que entre estes estavam agricultores familiares oriundos dos municípios mineiros de São João Evangelista, Cantagalo, Virginópolis e Capelinha.

O número de agricultores familiares inscritos poderia ser mais expressivo, sendo provável que faltem no município esclarecimentos sobre o assunto aos seus trabalhadores rurais, pois o DAP é necessário para que o agricultor familiar acesse as políticas públicas de incentivo à produção e à geração de renda (PNAE, PAA, PRONAF etc.). Ressalta-se que esse documento é expedido gratuitamente aos agricultores familiares pelos sindicatos rurais e pelas empresas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

#### **4.3 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFMG/SJE**

Os dados utilizados nesta descrição foram coletados durante o pré-campo, em maio de 2019. Após essa experiência prática, foi possível fazer ajustes nos questionários (APÊNDICES B, C, D, E, F, G, H, I e J), realizar entrevistas do grupo focal com os atores-chave da operacionalização do PNAE, participar de reuniões com a Comissão de Implementação do Programa, passar um dia com a nutricionista e acompanhar as rotinas relacionadas ao PNAE na instituição, como também foi possível o acesso aos dados secundários referentes às chamadas públicas do *Campus*.

A formalização de adesão ao PNAE no *Campus* deu-se a partir de cobranças, via *e-mail*, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), conforme relatado pelo

---

<sup>15</sup> O DAP é o documento que assegura ao agricultor familiar e suas organizações coletivas acesso aos programas do Governo Federal que apoiam o desenvolvimento da produção e, conseqüentemente, a melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida rural.

entrevistado MG\_C(c)(t). Mesmo com essas cobranças, não havia movimentação para que a política fosse efetivamente executada. Essas discussões ficaram mais profundas logo depois que um novo técnico administrativo tomou posse e entrou em exercício. Recém-empossado em 2017, ele percebeu que o PNAE não era executado na instituição. Então, esse técnico argumentou que:

Por ter ciência de que a alimentação saudável é condição fundamental para a segurança alimentar dos alunos do *Campus*, independentemente do nível e, ou, da modalidade de ensino cursada, fui buscar parceria com outros dois técnicos administrativos para iniciarmos a trajetória para implementar o Programa na instituição. (Entrevistado MG\_C(c)(t))

MG\_C(c)(t) relatou, ainda, que traz consigo uma experiência de que os estudantes de uma pequena cidade do interior, situada no Norte de Minas Gerais, necessitavam da alimentação escolar por não terem condições nutricionais adequadas e básicas em suas casas. Esses estudantes iam para a escola praticamente com o intuito de se alimentar. Segundo MG\_C(c)(t), era nítida como a ausência de alimentação saudável e balanceada impactava no desempenho dos alunos, que, muitas vezes, dormiam durante as aulas e não conseguiam concentrar-se por estarem com fome.

Logo, por meio dessa experiência, esse profissional de saúde percebeu que a instituição também recebia muitos alunos em situação de pobreza, ou seja, apesar de ter mudado de município e de local de trabalho, muitas semelhanças havia no público atendido. Assim, MG\_C(c)(t) conversou com outros dois técnicos administrativos com relação a esse problema. Esses, por sua vez, tinham origem rural, eram nascidos na região do IFMG/SJE e, além disso, haviam concluído os estudos naquela instituição.

Vale ressaltar que o percurso para a efetivação do Programa contou também com o apoio do atual reitor, que é docente do *Campus* São João Evangelista e tinha o anseio de iniciar a efetivação do PNAE no *Campus* e nos demais *Campi* do IFMG. Esse momento em São João Evangelista foi crucial para que as ações do Programa saíssem do papel e entrassem para a agenda da instituição, iniciando ações locais direcionadas para a implementação e capacitação para a operacionalização das determinações da política. A convergência das ações desses atores atribuiu valor implícito às conexões sociais internas e externas estabelecidas para que a efetivação do Programa se tornasse realidade.

Assim, a conexão estabelecida entre esses atores, somada ao apoio da gestão do IFMG/SJE, iniciou-se o percurso de execução do PNAE na instituição, reforçado pela trajetória profissional desses atores técnico-administrativos (MG\_C(c)(t), MG\_A(c)(t) e MG\_B(c)(t) e

pelo apoio do reitor. A junção de ações desses atores foi fundamental, pois eles juntaram forças para conscientizar a gestão sobre as possibilidades de adesão ao Programa e sobre a importância da política de alimentação no *Campus*, para garantir o acesso dos alunos a uma alimentação saudável, assim como argumenta MG\_B(c)(t): “O apoio da gestão é extremamente relevante para que a implementação do PNAE aconteça no *Campus*. Com o apoio e incentivo da gestão, nós corremos para conseguir implementar o PNAE”.

Aproveitando o apoio da gestão e no anseio de efetivarem o Programa no IFMG/SJE, os entrevistados MG\_C(c)(t), MG\_B(c)(t) e MG\_A(c)(t) realizaram pesquisas com o objetivo de encontrar outros IFs que passaram por experiência semelhante e que pudessem orientá-los no processo de operacionalização do PNAE. Todos os IFs consultados citaram o IFSULDEMINAS como a instituição que enfrentou dificuldades na execução desse Programa, mas que desde 2012 buscava superar esse desafio e melhorar a efetivação do PNAE. O entrevistado MG\_A(c)(t) relata que:

Em dezembro de 2017, visitamos o IFSULDEMINAS e tivemos a oportunidade de conhecer o Programa acontecendo na prática. Tivemos outras visitas à Instituição. Com as visitas conhecemos os benefícios do Programa e a trajetória da instituição para implementação, além de conhecer as rotinas burocráticas do Programa na prática. Dois servidores do *Campus* São João Evangelista tiveram a oportunidade de fazer o curso sobre PNAE que é ofertado desde 2016 pelo IFSULDEMINAS. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

Visitar e conhecer uma experiência de implementação bem-sucedida da política, principalmente levando em consideração como ela se dá nos IFs, ajudaram a estimular e influenciar a tomada de decisão em unir forças para consolidar o PNAE no IFMG/SJE. Os entrevistados reconhecem a relevância do IFSULDEMINAS nesse processo e novamente reforçam a importância da atuação da gestão para a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar na instituição:

O gestor disponibilizou veículo para que esses deslocassem até o IFSULDEMINAS em Pouso Alegre, MG, cidade que fica distante de São João Evangelista, MG, aproximadamente 712 km. Com esse apoio, foi possível, além do curso de gestão do PNAE, fazermos várias visitas ao IFSULDEMINAS e seus *Campi* para sanar dúvidas de operacionalização do Programa. (Entrevistado MG\_B(c)(t))

Após o apoio da gestão e o conhecimento das experiências no IFSULDEMINAS, em dezembro de 2017 foi dado o próximo passo para a efetivação do PNAE no IFMG/SJE. Buscou-se, então, reunir com os agricultores familiares do município de São João Evangelista para apresentar o Programa, as demandas e esclarecer as dúvidas que surgissem, como pode ser observado no relato que se segue:

Nessa primeira reunião com os agricultores familiares, apresentamos o PNAE, as demandas do *Campus* e as possibilidades do mercado institucional. Esclarecemos as dúvidas dos agricultores familiares e estimulamos todos a participarem do mercado institucional. (Entrevistado MG\_B(c)(t))

Para a mobilização inicial e no intuito de reunir o maior número possível de agricultores familiares, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) teve papel fundamental na divulgação do PNAE para esses agricultores. Esse encontro também se destacou pela possibilidade de o IFMG/SJE coletar dados importantes dos agricultores familiares, o que pode ser confirmado no depoimento a seguir:

Ao fim dessa reunião, todos os fornecedores presentes preencheram um formulário com as informações sobre a localidade da propriedade do agricultor, os alimentos cultivados, contato e informações sobre a Declaração de Aptidão ao PRONAF. (Entrevistado MG\_C(c)(t))

Esse primeiro passo foi importante para promover o diálogo entre os agricultores familiares locais e regionais e o IFMG/SJE, além de possibilitar que a instituição tomasse consciência das variedades alimentares produzidas pela agricultura familiar. Os produtores, por sua vez, puderam conhecer as possibilidades e as demandas do PNAE.

Ao iniciar o ano letivo de 2018 e de posse das informações de produtos ofertados na região por agricultores familiares e suas organizações, foi dado outro passo importante:

Fizemos uma reunião com os estudantes dos cursos técnicos, porque eles são os beneficiários diretos do PNAE, pois, recebem três refeições diárias gratuitamente (café, almoço e jantar) na instituição. Esse encontro teve como intuito comunicar aos pais dos alunos do ensino médio técnico a implementação do PNAE no *Campus*. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

A partir daí, outros servidores de setores variados do *Campus* (docentes, técnicos administrativos e dois representantes dos discentes) foram convidados a compor a Portaria que criou a Comissão de Execução do PNAE no IFMG/SJE, atendendo à Resolução nº 06/2020, uma vez que esses membros, segundo MG\_C(c)(t), tinham maior aproximação com a agricultura familiar. O ator MG\_C(c)(t) evidenciou também que a composição da Comissão local foi essencial para auxiliar em todos os processos de operacionalização e fiscalização do PNAE, pois no IFMG/SJE não há um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como nos municípios.

Assim, foi instituída no IFMG/SJE a Portaria nº 52, de 19 de março de 2018, que foi dividida em três núcleos, cada um com uma ação na operacionalização do PNAE (Quadro 12).

Em políticas públicas, as normas e os procedimentos institucionais se estendem das regras habituais de operacionalização de uma instituição, correspondendo a ações normativas, cognitivas e comportamentais. Nessa perspectiva, explicaram Deves e Filippi (2008) que a segurança alimentar, o autoconsumo, a agricultura familiar e a intersetorialidade promovem a interação entre diversos órgãos ou instituições (EMATER e IFSULDEMINAS), para a construção de uma política pública indissociável.

Quadro 12 – Atividades institucionais e atores na efetivação do PNAE IFMG/SJE

Atividade	Ator
<b>I – Comissão de Implantação e Acompanhamento do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista</b>	
1) Auxiliar no processo de divulgação do Edital da Chamada Pública. 2) Elaborar lista de produtos e calendário de entrega. 3) Elaborar o projeto básico, ou termo de referência, com as especificações e condições de processo de compra. 4) Elaborar o cardápio. 5) Realizar a articulação com os atores envolvidos no processo de compras da agricultura familiar. 6) Receber amostras de produtos para o controle da qualidade. 7) Organizar processos de recebimento da mercadoria. 8) Fiscalizar o contrato. 9) Gerir valores de venda por fornecedor.	Assistente em Administração; Coordenação de Projetos de Produção Agrícola; Representante Discente; Coordenador de Planejamento. Monitoramento e Controle; Nutricionista e Técnico de Laboratório/Nutrição.
<b>II – Comissão de Atividades de Extensão e Aprimoramento do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista</b>	
1) Auxiliar no processo de divulgação do Edital da Chamada Pública. 2) Organizar ações de valorização e divulgação da agricultura familiar na comunidade escolar. 3) Fomentar projetos de extensão na comunidade acadêmica. 4) Criar processos de avaliação do PNAE. 5) Organizar cursos voltados para a agricultura familiar e o PNAE.	Coordenação Geral de Atendimento ao Educando; Coordenação do Curso Técnico em Nutrição e Dietética; Assistente Social; Representante Discente; Coordenação de Pesquisa e Extensão; e docentes.
<b>III – Comissão de Compras de Alimentos da Agricultura Familiar do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista (CECAAF)</b>	
1) Revisar o projeto básico, ou termo de referência, com as especificações e condições do processo de compra. 2) Realizar levantamento de preços. 3) Elaborar e publicar o Edital da Chamada Pública. 4) Receber, julgar e selecionar as propostas de venda. 5) Fazer a convocação para a assinatura do contrato de fornecimento.	Dois Auxiliares em Administração; Assistente em Administração; Diretor de Administração e Planejamento; e a Coordenação de Contratos.

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

É possível identificar na efetivação do PNAE no IFMG/SJE elementos que equivalem às redes de políticas, conforme já destacado nos estudos sobre política pública, como: objetivos comuns, gestão horizontal e organização dos processos para conseguir atingir a efetividade do Programa na instituição. A intersetorialidade do PNAE permitiu, ainda, a composição de uma

comissão com atores de diferentes setores (técnicos administrativos, docentes e discentes) para execução do Programa, como se pode observar no Quadro 12.

Nota-se que a comissão não conta com representantes da sociedade civil, mas seriam atores que poderiam auxiliar na ponte entre o IF e os agricultores familiares/organizações. As políticas públicas são pensadas e desenhadas nacionalmente, mas são efetivadas localmente (ARRETCHE, 2003), sendo necessários regras, regulamentos e normas, a fim de que essa execução local obtenha os resultados mais próximos dos formulados. Assim, a institucionalização de uma Comissão para operacionalização do PNAE através de Portaria, com ações individualizadas, busca a legitimação da efetivação do Programa. De acordo com Scott (2005), a institucionalização é um processo social pelo qual os indivíduos tomam conhecimento de seus papéis nesse processo social; logo, as normas, regras e institucionalidades condicionam o comportamento dos atores envolvidos.

Desse modo, pode-se afirmar que a Portaria nº 52, de 19/03/2018, designa esses atores para efetivação do Programa em uma atuação *Bottom Up*, em que os burocratas de nível de rua exercem sua discricionariedade no processo de implementação do PNAE (DAVIS, 1969; LIPSKY, 1980). Então, cada ator da Comissão desempenha papel e responsabilidade específicos na realização das atividades do Programa, como normas de operacionalização, questões legais, especificação, qualidade, planejamento da entrega, acondicionamento, normas sanitárias e de higiene etc.

Apesar de a Comissão ser composta por vários atores, poucos têm se empenhado diretamente na consolidação do Programa. É possível que esse fenômeno aconteça porque os atores possuem concepções e percursos desiguais, o que explicaria o envolvimento diferenciado entre os burocratas de nível de rua para a execução do PNAE no IFMG/SJE. Nesse sentido, MG\_C(c)(t) relata que:

Todos os membros da comissão deveriam repensar seus papéis na implementação do Programa. Caso não possam dedicar-se aos trabalhos, esses deveriam pedir para retirar seus nomes da comissão e dar lugar para quem realmente se identifica com o PNAE. (Entrevistado MG\_C(c)(t))

Nessa perspectiva, Friedland e Alford (1991) evidenciam que o convívio e a aceção que os atores concebem de si e dos demais são tão essenciais quanto a rede da qual fazem parte. Desarticulações nas redes podem ser o resultado das limitações dos diferentes atores. Mesmo com esses entraves relacionados à participação efetiva dos servidores que compõem a Portaria nº 52, de 19 de março de 2018, ocorre a primeira ação da Comissão para consolidar o Programa

na instituição: “a Comissão sugeriu a destinação de reservas financeiras destinadas à extensão para projetos exclusivamente destinados ao PNAE” (entrevistado MG\_H(c)(d)). Concordando com esse entrevistado, MG\_C(c)(t) destaca que “elaboramos o cardápio para o ano 2018, de acordo com os produtos oferecidos pela agricultura familiar no município. Em abril de 2018, foi lançado um Edital no *Campus* para projetos de extensão, tendo como eixo temático o PNAE”. Após essas trajetórias iniciais, o primeiro Edital de Chamada Pública do PNAE tornou-se realidade em junho de 2018, por meio do apoio do IFSULDEMINAS. Nessa chamada pública, participaram 18 agricultores familiares, em que 13 foram contemplados.

O IFSULDEMINAS abriu suas portas para mostrar o Programa sendo operacionalizado na prática. Quando surgem dúvidas com relação ao PNAE, os servidores do IFMG/SJE recorrem ao IFSULDEMINAS. E é espelhando-se nas ações dessa instituição que, no IFMG/SJE, os atores envolvidos no processo utilizaram o Edital de Chamada Pública e o Manual de Gestão do PNAE do IFSULDEMINAS como referências para a elaboração do primeiro Edital de Chamada Pública do PNAE do IFMG/SJE.

Ao assumir essa postura, o IFMG/SJE esbarra em alguns entraves, pois, embora o neoinstitucionalismo não seja uma teoria típica da mudança, ele constitui uma abordagem válida, com a qual se explicam não apenas a semelhança do isomorfismo e a estabilidade institucional, mas também o comportamento dos atores envolvidos no processo. Apesar de ter sido considerada em suas origens uma teoria sem potencial para explicar mudança, pode-se inferir que os processos de institucionalismo perpassam por comportamentos inesperados no ambiente institucional, diante dos processos de mudança e adaptação (JOHNSON *et al.*, 2000). Nesse sentido, MG\_I(c)(t) menciona que:

Um grupo de servidores aqui da instituição, fizeram algumas visitas ao IFSULDEMINAS. Depois dessas visitas, chegaram aqui, constituíram portaria de comissão para implementar o PNAE. Desde então, o programa foi instituído aqui a ferro e fogo. Não nos perguntaram o que pensamos a respeito, apenas nos intimaram a fazer. (Entrevistado MG\_I(c)(t))

As forças institucionais do contexto nem sempre resultam em passividade e homogeneidade das organizações como consequência dos processos miméticos que originam de ocasiões de diferenciações e conflitos com a cultura institucional local. Dando sequência ao processo para chegarem à minuta da primeira chamada pública, os atores do IFMG/SJE envolvidos no processo realizaram uma série de reuniões com a nutricionista e o Setor de Compras da instituição. Esse encontro teve por objetivo também fazer os devidos ajustes à realidade local e discutir os procedimentos, o que é de grande relevância, pois, como argumenta

Lotta (2010), as políticas públicas precisam ser adaptadas às realidades locais. Além de outros assuntos, cita-se o que mencionou MG\_A(c)(t):

[...] logística de entrega (destinação e reforma de setor para receber produtos do PNAE); melhor forma de contato com agricultores; cronograma de entrega; logística para recebimento de notas fiscais; e efetivação de pagamento. Além de visitas à feira de agricultores familiares aqui da cidade, momento que convidamos eles e ainda fizemos levantamento de preços dos produtos. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

Apesar de utilizarem o Edital do IFSULDEMINAS como documento norteador para elaborar a sua chamada pública, foi necessário que os executores do IFMG/SJE levassem em conta as condições locais para elaborar sua própria chamada. Isso porque, embora seja uma instituição de ensino calcada nos mesmos pilares, o fato de ambas se encontrarem em regiões distintas faz que na efetivação da política se considerem as condições locais.

Segundo o relato dos entrevistados MG\_P(r) e MG\_M(r), paralelamente ao processo de implementação do PNAE no *Campus* São João Evangelista, a Reitoria do IFMG vem-se articulando para iniciar o processo de execução do PNAE nos seus demais *Campi*:

Aproveitamos experiências vivenciadas pelo IFMG/SJE, e instituímos em maio de 2018, através da Portaria 489, uma comissão central de gestão e aprimoramento do PNAE. Essa comissão conta com servidores da reitoria e dos *Campi*. Estamos trabalhando para replicar a experiência do *Campus* São João Evangelista para os demais *Campi*. (Entrevistado MG\_P(r))

O *Campus* São João Evangelista foi o pioneiro na implementação do PNAE no IFMG. Nosso sonho é expandir essa experiência para os demais *Campi*, começamos a nos articular nesse sentido através da Portaria 489 de 05/2018. (Entrevistado MG\_M(r))

De acordo com a Portaria nº 489, de 05/2018, as atribuições da Comissão Central (Reitoria), na tentativa de efetivar o PNAE nos demais *Campi* do IFMG, são: (i) orientar os *Campi* na elaboração dos Editais de chamada pública e licitações convencionais; (ii) estabelecer as orientações gerais para elaboração dos cardápios; (iii) auxiliar os *Campi* no contato com os atores envolvidos no processo de compras da agricultura familiar; (iv) estabelecer os critérios para recebimento e controle de qualidade das mercadorias; (v) determinar critérios de fiscalização dos contratos, organizar ações de valorização e divulgação da agricultura familiar na comunidade escolar; (vi) fomentar projetos de extensão na comunidade acadêmica; (vii) criar processos de avaliação do PNAE; e (viii) propor metodologia de levantamento de preços.

Todo esse esforço do IFMG de organizar seus processos para operacionalizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar em todos os seus *Campi* vai ao encontro dos pressupostos de Fligstein (1999), que afirma que os motivos que levam ao surgimento das

organizações e de suas mudanças institucionais ocorrem na tentativa de se tornarem estáveis. Ao questionar o entrevistado MG\_O(r), membro da Comissão Central, se todas as ações planejadas na Portaria nº 489, de 05/2018, tinham sido executadas, ele relatou que não havia conseguido cumprir todas e que, até aquele momento, foi possível cumprir os itens i, ii e iii supracitados.

O entrevistado argumentou ainda que eles estão caminhando para tornar o PNAE uma realidade em todos os *Campi* do IFMG. Todo esse esforço da instituição em organizar seus processos para executar o Programa em todos os seus *Campi* explica os motivos que levam as organizações a adotarem mudanças institucionais na tentativa de se tornarem estáveis, o que corrobora os estudos de Dimaggio e Powell (1991), que chamam atenção para os métodos utilizados para estruturação das ações organizacionais. Depois de toda a mobilização e da estruturação da primeira chamada pública, uma ação organizacional relevante para efetivação do PNAE tornou-se realidade em junho de 2018, após a publicação do Edital de chamada pública do IFMG/SJE:

Realizamos outra reunião com os agricultores do município para apresentação da chamada pública e orientações para participação. Em julho do mesmo ano, foi realizada a abertura dos envelopes, a homologação dos vencedores do certame, assim como a dispensa de licitação, os empenhos, os contratos, a reunião de definição do calendário de entregas e o acerto com o setor de produção. (Entrevistado MG\_C(c)(t))

As primeiras entregas ocorreram na semana anterior ao início das aulas do segundo semestre letivo/2018. A previsão para a aquisição de produtos para a alimentação escolar no *Campus* foi de R\$ 187.413,60. (Entrevistado MG\_B(c)(t))

O valor de R\$187.413,60 foi o orçamento total destinado às duas chamadas públicas para o PNAE realizadas em 2018 no *Campus* SJE. Esse montante pode ser considerado insignificante para esse *Campus*, porém essa quantia é expressiva para os 17 agricultores familiares/organizações coletivas contemplados no Programa em 2018 no IFMG/SJE. Afinal, os Institutos Federais têm papel relevante na nossa sociedade, pois, além de serem instituições públicas formadoras de profissionais nos ensinos técnico e superior, contribuem para o desenvolvimento regional.

Os IFs são considerados autarquias com autonomia. Assim, o Artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/67, traz destaque especial ao conceito de autarquia e ao seu serviço autônomo. Essas instituições são criadas por lei e dotadas de personalidades jurídica, patrimonial, administrativa, financeira e didático-pedagógica. Nesse quesito, o Artigo 1º da Lei nº 11.892/08 (lei de criação dos IFs) reforça o Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 2008). As entidades autárquicas pertencem à Administração do Estado. O termo autarquia relaciona-se à

oportunidade conferida pelo Estado para uma instituição executar seus serviços de maneira descentralizada.

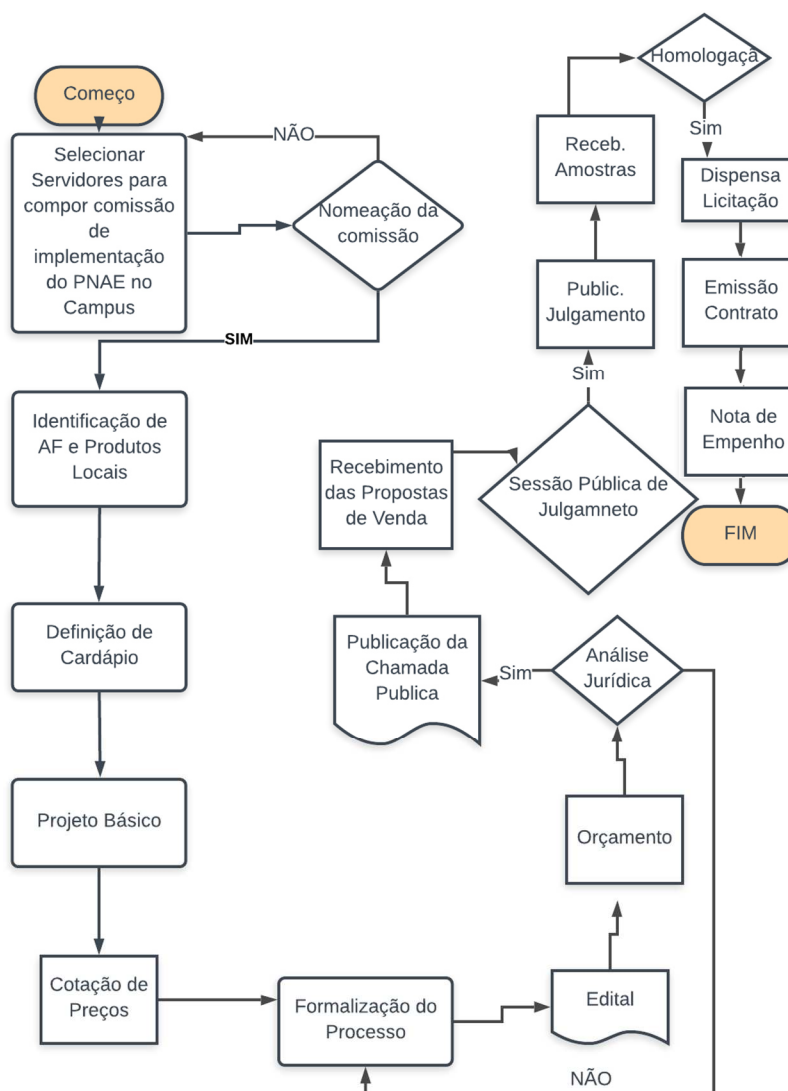
Apesar da autonomia dos IFs, eles estão suscetíveis à fiscalização da Administração Direta. Logo, cada IF possui liberdade para operacionalizar o PNAE, sendo possível encontrar diferentes fluxogramas para a mesma política pública. Na Figura 34, é possível observar a participação efetiva de três técnicos administrativos do *Campus*, uma pequena participação da Comissão de Implementação do Programa e da EMATER na articulação com os agricultores familiares, do IFSULDEMINAS no apoio aos processos institucionais do Programa e do Setor de Compras/Licitação do *Campus* para questões burocráticas do PNAE.

Após o encerramento do fluxo demonstrado na Figura 34, ou seja, depois do empenho, ocorrem os pedidos dos produtos, as entregas, as conferências, as liquidações, as emissões de notas fiscais e os pagamentos aos fornecedores contemplados nas chamadas públicas. Esse processo se repete até o encerramento do contrato.

Como o IFSULDEMINAS assumiu o papel de orientação ao IFMG/SJE para efetivação do PNAE no seu *Campus* SJE, a Comissão deste *Campus* adotou o fluxograma do Programa utilizado no IFSULDEMINAS, o que oportunizou iniciar as atividades relativas ao PNAE em 2018, envolvendo três técnicos administrativos, o Setor de Compras/Licitação, a nutricionista, a Procuradoria Jurídica e os membros externos, a EMATER e, novamente, o apoio do IFSULDEMINAS. Nesse contexto, o *Campus* pioneiro do IFMG foi o de São João Evangelista, ao lançar a primeira chamada pública em junho de 2018. Nesse aspecto, MG\_D(d) diz que:

Estou na gestão do *Campus* desde 2015. Quando assumi, nossa nutricionista teve alguns problemas de saúde, e depois foi removida para outro *Campus*. Isso foi um dos motivos que fez com que a nossa instituição não implementasse o PNAE antes. Esse cenário mudou em 2017. Com a chegada do(a) atual servidor(a) responsável pelo Programa, o *Campus* voltou a preparar o ambiente para implementar o Programa. (Entrevistado MG\_D(d))

Figura 34 – Fluxograma de implementação do PNAE no IFMG/SJE



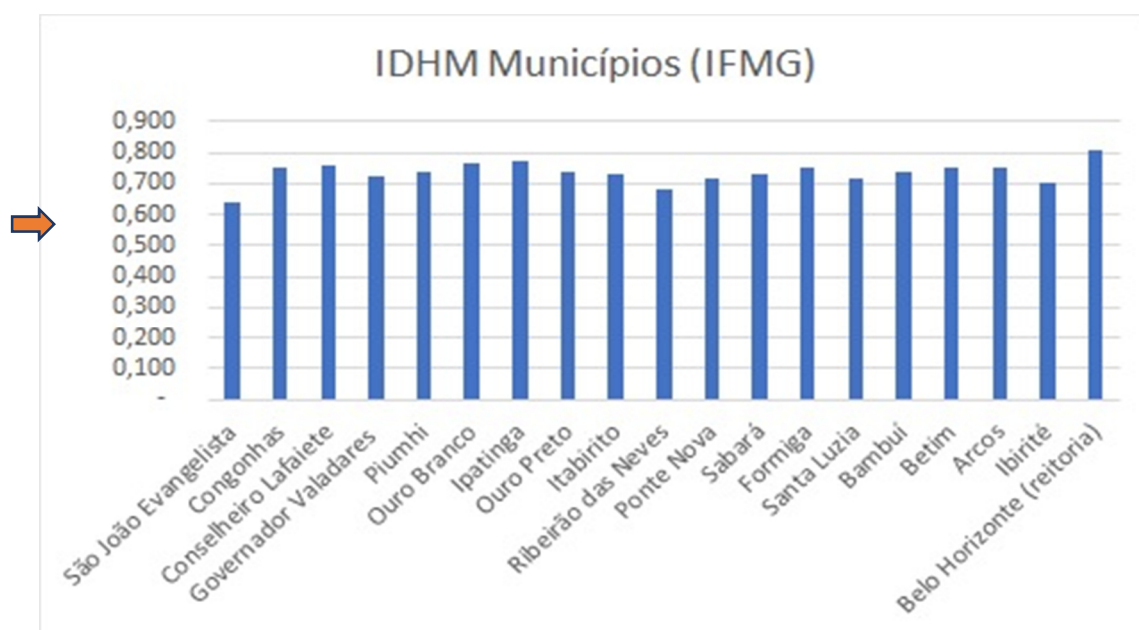
Fonte: Adaptado de Hirata *et al.*, 2017.

Os relatos do entrevistado MG\_D(d) confirmam as considerações de Pressman e Wildavsky (1984) de que no processo de efetivação de políticas públicas a mudança de atores é um entrave que, muitas vezes, acarreta descontinuidade dos Programas. Afinal, ela faz que a interação, as perspectivas e as percepções sejam afetadas. Nos IFs, é comum ocorrerem mudanças de servidores, sejam elas por redistribuição, remoção, aposentadoria, afastamentos para capacitação, licença-maternidade ou tratamento de saúde pessoal ou familiar. Corroborando as afirmativas dos entrevistados, que expõem a satisfação com o Programa e asseveram a sua importância no *Campus*, tem-se o relato de MG\_A(c)(t): “o PNAE tem que continuar no *Campus*, ele é muito importante para nós e para a cidade. São João Evangelista é uma cidade que vive do rural”. O que é reforçado pelo depoimento de MG\_N(r):

São João Evangelista é a cidade com *Campus do IFMG* com menor IDH, quando comparado com as demais cidades que possuem unidades do IFMG. Por isso o PNAE é muito importante, pois vai contribuir com a alimentação dos nossos alunos. Nossos alunos são oriundos de várias localidades, e muitos deles são carentes financeiramente. (Entrevistado MG\_N(r))

A afirmação de MG\_N(r) é de que o município de São João Evangelista é o de menor IDH quando comparado com o dos demais municípios que possuem *Campus* do IFMG. Essa informação pode ser comprovada no gráfico da Figura 35, por meio dos dados do IDHM<sup>16</sup> do PNUD (IPEA, 2013). O IDHM mede a longevidade, a renda e a educação nos municípios onde se localizam os *Campi* do IFMG, atingindo uma média geral de 0,736, conforme ilustrado na Figura 35.

Figura 35 – IDH dos municípios com IFMG



Fonte: PNUD – IPEA, 2013.

A Figura 35 reforça a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar para o município. São João Evangelista, além de possuir o menor IDHM entre os municípios com unidades do IFMG, salienta-se pelo fato de sua longevidade ter sido a dimensão que mais contribuiu para que o município atingisse 0,638 de IDHM: sua longevidade atingiu o índice de 0,806, seguida de renda, com índice de 0,620; e de educação, com índice de 0,520.

<sup>16</sup> O IDH é uma referência numérica que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 0, menor é o indicador para os quesitos saúde, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para esses quesitos (IPEA, 2013).

Esse resultado pode ainda ser relacionado com os estudos de Azevedo (2012), ao realizar uma pesquisa com alunos dos cursos integrados do Instituto Federal do Rio Grande do Norte. Esse autor constatou que muitos desses alunos, oriundos de municípios com baixo IDHM, dependiam da alimentação fornecida na escola, de onde se conclui que o PNAE nos IFs desempenha importante função social para os estudantes. Pode-se dizer que o mesmo ocorreu no IFMG/SJE, pois desde a implementação do PNAE:

[...] o número de refeições aumentou significativamente, acho que uns 45%. Hoje servimos em média de 1.400 refeições/dia, devido à gratuidade na oferta para os estudantes dos cursos técnicos integrados. Assim, o trabalho na Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) ampliou. Aqui na UAN não basta só a nutricionista querer, mas a dedicação da gestão, isso pesa muito. No dia a dia, peço socorro para MG\_A(c)(t), ele tem uma visão muito boa do *Campus* e da região. O que eu preciso, conto com ele. MG\_A(c)(t) viu meu sufoco no ano passado (2018) e mandou estagiários para cá, para ajudar nas atividades da UAN e PNAE. Sei que está apertado, mas reconheço a tentativa do *Campus* em tentar ajudar como pode. Não depende só deles aqui, depende das instâncias lá de cima. (Entrevistado MG-C(c)(t))

Nesse sentido, o entrevistado MG\_A(c)(t) disserta que a alimentação no IF é subsidiada e era vendida aos estudantes por R\$3,00. Entretanto:

[...] tinha pai que não tinha os R\$3,00. Tivemos relato de alunos aqui no *Campus*. Com o PNAE aqui a procura pelo restaurante aumentou. Eu penso assim, um pai que ganha um salário mínimo, tem três filhos e um ou dois filhos estudam aqui, “o comer aqui já ameniza as despesas para aquele pai. Imagina se o pai tivesse que pagar essas refeições aqui?”. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

Esse relato reforça a relevância do PNAE no atendimento de alunos carentes, incentiva a frequência escolar e contribui com o aprendizado e rendimento escolar do estudante, além de desenvolver hábitos saudáveis, minimizando custos familiares com alimentação. Ademais, pode-se inferir que o aumento da procura pela Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) está diretamente relacionado com a gratuidade da alimentação, uma vez que parte dos estudantes não fazia as refeições na escola por não ter condições de pagar. Os IFs atendem muitos alunos vulneráveis financeiramente.

Foi estipulado no primeiro Edital de chamada pública PNAE do IFMG/SJE que os fornecedores locais (individuais ou coletivos) do município de São João Evangelista, MG, teriam prioridade, em segundo lugar os fornecedores pertencentes ao território rural (municípios territorialmente limítrofes com São João Evangelista), em terceiro lugar os projetos do Estado (outros municípios do Estado de Minas Gerais) e em quarto as propostas do país (de outros Estados brasileiros). Com relação ao quantitativo de participantes e de itens demandados pelo *Campus*, destaca-se que nas chamadas públicas realizadas no IFMG/SJE, em 2018, foram

contemplados 14 agricultores familiares (individualmente) e três associações de agricultores familiares:

- 1) Associação Comunitária do Grupo de Mulheres e Agricultores da Comunidade dos Cândidos, de Virgíópolis, MG, com 26 participantes.
- 2) Associação dos Feirantes de Cantagalo, de Cantagalo-MG, com 10 participantes.
- 3) Associação Comunitária Cotas, de Peçanha-MG, com sete participantes.

Juntos, esses fornecedores do PNAE entregaram mais de 36.000 kg de alimentos. O IFMG/SJE recebeu, naquele ano, um recurso adicional do total destinado à instituição para ser gasto com a agricultura familiar no valor de R\$54.375,50; os outros *Campi* do IFMG ficaram com o restante do recurso para as aquisições convencionais. Nesse sentido, MG\_A(c)(t) afirma que:

A ideia para 2019 é de melhorar, ampliar, ainda mais que como o IFMG possui uma característica de possuir muitos *Campi* em cidades urbanas, e que às vezes não trabalham questão de agricultor familiar, eles estão passando essa cota para nós aqui. Aí nós resolvemos implementar 100% do recurso com o agricultor familiar, pretendemos ir além dos 30% que manda a Lei. Quando discutimos vimos que uma coisa é o agricultor receber R\$3.000,00 em 10 meses e outra coisa é o agricultor ter um contrato de R\$18.000,00 ou R\$19.000,00, acredito que a pessoa procurar se profissionalizar mais, para atender melhor a instituição. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

O depoimento de MG\_A(c)(t) de que o IFMG possui muitos *Campi* que não trabalham com questões voltadas para o agricultor familiar pode ser comparado com o número de DAPs ativos em cada município com localização do IFMG, conforme listado na Tabela 3.

Percebe-se que o município de São João Evangelista não é o que possui maior número de DAPs ativos quando comparado com outros municípios que possuem *Campi* do IFMG, com os seguintes percentuais a mais de DAPs ativos: Formiga (+ de 276,87%), Bambuí (+ de 253,75%), Governador Valadares (+ de 215,02%), Piumhi (+ de 193,64%) e Ouro Preto (+ de 2,89%). Entre esses *Campi*, destaca-se o *Campus* de Bambuí, por ser antigo (1950) e ao longo de sua trajetória ofertar cursos voltados para o meio rural, além contar com uma nutricionista. Outro que chama a atenção é o *Campus* Ouro Preto, que iniciou sua história em 1944 e também dispõe de uma nutricionista. Este profissional foi citado por ser imprescindível para que a implementação do PNAE ocorra, pois, além de ser necessária a presença desse profissional para efetivação do Programa, ressalta-se que ele deva, minimamente, tomar ciência das realidades locais no que concerne à agropecuária, para que a elaboração dos cardápios e a execução da política sejam eficazes, contemplando os agricultores familiares e, ou, suas organizações coletivas e fomentando o desenvolvimento local.

Tabela 3 – DAPs ativos nos municípios com IFMG

<b>Município</b>	<b>DAP_PF_válido</b>	<b>DAP_P_jurídica_válido</b>	<b>Total</b>
São João Evangelista	172	1	173
Congonhas	43	1	44
Conselheiro Lafaiete	69	0	69
Governador Valadares	365	7	372
Piumhi	335	0	335
Ouro Branco	160	1	161
Ipatinga	89	2	91
Ouro Preto	177	1	178
Itabirito	59	1	60
Ribeirão das Neves	49	1	50
Ponte Nova	134	4	138
Sabará	11	0	11
Formiga	478	1	479
Santa Luzia	22	0	22
BambuÍ	434	5	439
Betim	120	2	122
Arcos	171	1	172
Ibirité	76	0	76
Belo Horizonte (Reitoria)	16	0	16
<b>TOTAL</b>			<b>3.008</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados Sead, 2020.

Nota-se ainda que, em todos os demais *Campi* da instituição, existe a presença de agricultores familiares e, ou, suas organizações coletivas com DAPs ativos, possivelmente aptos a participarem das chamadas públicas. Contudo, essas chamadas não ocorrem nos demais *Campi* da instituição.

Ainda em 2018, a Coordenação Geral de Pesquisa e Extensão (COPEX) aprovou quatro projetos de extensão relativos ao PNAE, contemplando desde a conscientização quanto o uso de agrotóxicos, conscientização para redução do desperdício até o Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas públicas de São João Evangelista, MG, bem como o clima e cultura organizacionais como estratégias de uma alimentação saudável. É perceptível a grande mobilização dos agricultores do município com essa oportunidade de mercado:

Estávamos receosos com atrasos de pagamentos por parte do IFMG/SJE, mas ao iniciarmos as entregas ficamos mais tranquilos, visto que o IFMG/SJE tem quitado em dia as notas. O IFMG consegue realizar a quitação mais rápido que as prefeituras e o Estado. (Entrevistado MG\_S(af))

Fruto da atuação da Comissão Local de Efetivação do Programa, foi aprovado, na Prefeitura Municipal de São João Evangelista, o Projeto de Lei do Sistema de Inspeção Municipal (SIM), que possibilitará, após sua efetiva implantação, a participação dos agricultores familiares do município nas chamadas públicas do IFMG, relativas ao PNAE, por meio da venda de produtos processados e de origem animal. Esse tipo de produto, até então, vem de Capelinha, MG, cidade que fica distante aproximadamente 100 km de São João Evangelista.

Conforme evidenciado por Schneider (2016), o mercado institucional para produtos industrializados/processados exige o cumprimento de legislações específicas. Com relação às distâncias consideradas ideais entre fornecedores e clientes que atuam no mercado institucional, destacam-se os estudos de Sonnino e Marsden (2006). Estes autores, ao analisarem a inserção dos agricultores familiares e suas complexas relações entre cadeias alimentares convencionais e alternativas e suas implicações para o desenvolvimento rural na Europa, concluíram que um raio de até 100 km da sede do município executor é interessante. Algo similar é observado no IFMG/SJE, o que evidencia que a participação desses trabalhadores nas chamadas públicas do PNAE pode ser benéfica. Entretanto, preocupado com a não participação do município nas chamadas públicas, MG\_A(c)(t) mobilizou alguns atores sociais locais para tentar estimular a participação, conforme relata o entrevistado MG\_E(c)(t):

Fruto do PNAE, surgiu aqui na cidade de São João Evangelista um grupo informal. São mais, assim, pessoas preocupadas em ajudar o município, preocupados com o que poderíamos fazer para melhorar a renda e empregos no nosso município, porque a indústria para São João Evangelista isso nunca vai vir. Então o negócio aqui tem que ser agricultura mesmo. A chegada do Programa no IFMG/SJE, estimulou a criação desse grupo aí. Têm três servidores do instituto envolvido, pessoal do SICOOB está participando, pessoal da CDL, tem representante da prefeitura e alguns comerciantes também. Acho que umas oito a dez pessoas. (Entrevistado MG\_E(c)(t))

Complementando a fala de MG\_E(c)(t), os entrevistados MG\_A(c)(t) e MG\_B(c)(t) relatam o seguinte:

Já coloquei essa preocupação porque a renda vai para fora. Através desse grupo e das discussões com a prefeitura de São João Evangelista, foi pensado em implementar o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) porque tem alguns produtos na chamada pública que depende desse SIM. Nossa ideia é ampliar esses produtos nas chamadas públicas, inclusive o projeto já foi aprovado na Câmara, foi sancionado pelo prefeito. O que falta agora é a regulamentação dele. Então, o PNAE está forçando as pessoas a se organizarem e a melhorarem. (Entrevistado MG\_A(c)(t))

Para MG\_B(c)(t), “A associação informal é importante para o PNAE, ela é um elo de ligação do IFMG/SJE com a comunidade”. Há preocupação na cidade e movimentação para que os agricultores locais participem mais efetivamente das chamadas públicas da instituição. Nesse sentido, a legislação brasileira não estipula a distância ideal entre produtor e executor. No entanto, por ser São João Evangelista um município preponderantemente rural, os agricultores familiares não puderam participar das chamadas públicas pela falta do SIM. Esses agricultores enfrentam limitações referentes à inspeção sanitária municipal para comercializarem seus produtos processados, como averiguado em outros estudos, segundo os trabalhos de Baccarin *et al.* (2017), Chmielewska (2010) e Souza (2010).

Além da preocupação em estimular a participação dos agricultores familiares locais nas chamadas públicas, outros entraves, relativos ao recebimento dos produtos no prazo e na quantidade adquirida, foram vivenciados pelo IFMG/SJE no primeiro ano de atuação do PNAE “Devido a desarticulações por parte dos agricultores familiares, envolvendo desde a insuficiência do produto, descumprimento do cronograma, dificuldade de contato com os agricultores familiares para solicitação e agendamento da entrega (entrevistado MG\_C(c)(t))”.

Já para MG\_K(c)(d) isso é devido à “falta de comunicação por parte do agricultor, que não informa sobre a impossibilidade de entrega dos produtos” e à insuficiência de mão de obra no setor para a realização das atividades de acompanhamento. Segundo os agricultores entrevistados, a “falta” de articulação e de comunicação e o não cumprimento de prazos e quantidades estão relacionados:

Ao fato de eles não estarem preparados para lidar com imprevistos e não terem orientação e à falta de acesso a entidades de ATER. Assim, não conseguimos elaborar um plano de gestão sozinhos e, sobretudo, precisaremos da orientação do IFMG/SJE, que “prometeu suporte para nós, mas isso na prática tem sido insuficiente”. (Entrevistado MG\_Q(af))

Os entraves vivenciados pelos agricultores familiares que acessam o mercado institucional do IFMG/SJE demonstram a importância de os IFs estabelecerem maior aproximação com os agricultores familiares. Evidencia-se ainda a carência de uma extensão

rural efetiva voltada para esses trabalhadores rurais, e uma parcela de 5% a 25% das propriedades têm acesso à extensão rural pública (BITZER *et al.*, 2016).

Esses relatos vão de encontro aos pressupostos de Ploeg (1992) e Wilkinson (2008), ao afirmarem que o mercado comum e o mercado institucional exigem maior capacitação do agricultor familiar. Sobre essas problemáticas apontadas pelos agricultores entrevistados, MG\_A(c)(t) afirma ter ciência de que deixou a desejar no que diz respeito ao contato com os agricultores familiares, mas que buscará melhorar nesse aspecto e está trabalhando para isso. A instituição demonstra preocupação em melhorar, fazendo reuniões em níveis local e de Reitoria para tratar da temática PNAE. O IFMG deseja não só aperfeiçoar, mas ampliar a implementação do Programa para todos os seus *Campi*. Um exemplo dessa inquietação é o apoio da gestão local e do atual Reitor, além da institucionalização dos processos, o que vai ao encontro dos argumentos de Hjern e Porter (1993) de que os implementadores constroem arranjos institucionais para operacionalizar as políticas públicas por meio da interação e do consenso.

Contudo, a operacionalização do Programa apresenta diversas limitações. Nesse aspecto, em 2009 Silva lançou o livro “Institutos Federais: Lei nº 11.892, de 29/12/2018, comentários e reflexões”, tendo como um dos objetivos promover discussões voltadas para a temática da autarquia com autonomia dos IFs. De acordo com esse autor, os IFs são instituições com grau de autonomia limitada. Silva (2009) esclarece que as autarquias são entidades que, dotadas de direitos e detentoras de deveres, possuem responsabilidades na execução descentralizada das atividades. Para os IFs, autonomia limitada significa ser suscetível a fiscalizações e sanções da Administração Direta. Questionados sobre a autonomia limitada, os entrevistados MG\_N(r) e MG\_M(r) concordam que:

Ser uma autarquia com autonomia, nossa autonomia orçamentária e de gestão, é um princípio constitucional, né? Vejo como coerente a execução do Programa ser dentro do princípio da autonomia, mas isso deixa a gestão com um pouco mais de dificuldade. Temos de dar conta da nutricionista e da sensibilização dos servidores, vai ficando difícil, né? (Entrevistados MG\_N(r) e MG\_M(r))

Nesse sentido, o entrevistado MG\_M(r) destaca que “Fazer o PNAE acontecer gera muitas dúvidas. Ainda não tivemos fiscalização, não sabemos o que vai vim por aí”. Percebe-se que o fato de ser constitucionalmente autarquia com autonomia não traz liberdade nas decisões e ações dos gestores dos IFs. A autonomia gera muitas dúvidas e insegurança, pois, como expresso por MG\_M(r), a SETEC estipula uma série de exigências, mas não explica ou instrui de que maneira devem ser cumpridas, e, “se algo der errado, a gestão será

responsabilizada. O governo estipula, mas não orienta. Posso até responder juridicamente por algo que dê errado”. (Entrevistado MG\_M(r))

Nesse relato, é possível notar a necessidade de uma orientação da SETEC com relação à operacionalização do PNAE. Os depoimentos reiteram que o apoio do Estado é essencial nos processos que envolvem a construção social. Outra dificuldade apontada pelos entrevistados é referente ao baixo valor que a União repassa aos IFs por dia letivo para cada aluno. O valor de repasse é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino (FNDE, 2019):

- Creches:..... R\$1,07
- Pré-escola: .....R\$0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: ..... R\$0,64
- Ensinos fundamental e médio: .....R\$0,36
- Educação de jovens e adultos: .....R\$0,32
- Ensino integral: ..... R\$1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: ..... R\$2,00
- Alunos do Atendimento Educac. Espec. no Contraturno: ..... R\$0,53

Esses valores subsidiam a alimentação, propiciando que a refeição seja fornecida por um preço bem menor. Como citado, havia estudantes que não tinham condições financeiras para pagar pela refeição<sup>17</sup>, portanto, a partir da implementação do PNAE, a procura pela UAN aumentou, pois os estudantes podem comer gratuitamente. Para os entrevistados, esse fato representa um progresso para a instituição, contudo argumentam que é muito difícil conseguir cumprir todas as diretrizes da legislação. Sobre isso, MG\_N(r) pondera que o IF, ao instituir a política, deve “fornecer a alimentação para os alunos dentro dos parâmetros de alimentação balanceada, e (...) vão nos cobrar por isso, isso é um absurdo (...), quem come três refeições diárias ao custo de R\$1,07?”.

Nessa perspectiva de entraves, o entrevistado MG\_P(r) relatou que:

São muitos entraves para ofertar essa alimentação, temos nossas dificuldades financeiras, contingenciamentos, etc., dificuldades que não são poucas, e ainda temos que entrar com a contrapartida. Como exigir de um *Campus* avançado que faça isso? Inauguraram o *Campus* sem nada de estrutura e com poucos servidores. (Entrevistado MG\_P(r))

<sup>17</sup> A alimentação no IF é subsidiada; ela sai a R\$11,00. A instituição fornecia a alimentação para os alunos a R\$3,00.

Os contingenciamentos trazem imprevisibilidade para os IFs, uma vez que o orçamento da alimentação não é separado do custeio<sup>18</sup>, cabendo aos gestores atender às particularidades de cada instituição da rede. Os *Campi* avançados são uma extensão de um *Campus* que já existe. Percebe-se, pelo relato de MG\_P(r), que o IFMG enfrenta obstáculos, mas que os seus *Campi* avançados são os que dispõem de mais contratemplos estruturais e humanos, em comparação com os outros *Campi* da instituição. O IFMG possui 18 *Campi*, e apenas três nutricionistas em seu quadro de servidores, lotados nos *Campi* São João Evangelista, Bambuí e Ouro Preto, como evidenciado anteriormente.

Esse quantitativo está em meio a um universo que oferta alimentação escolar para cerca de 9.748 alunos (PNP, 2019), portanto a média é de um nutricionista para cada 3.250 discentes. Constatamos que apenas 16% dos *Campi* do IFMG possuem esse profissional, número bem aquém da média das Instituições Federais de Ensino encontrada por Costa (2015), que foi de 36%. Além do mais, a Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutrição (CFN) estabelece como parâmetro numérico mínimo de referência um nutricionista para um grupo de 500 alunos (CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS, 2010).

Essa deficiência no quadro profissional pode ser considerada um fator que influi diretamente na qualidade do ensino. Ademais, a escola pública de boa qualidade é um direito social assegurado nos Artigos 205 e 208 da Constituição Federal, Artigo 53, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei nº 8.069/90. Diversos são os entraves cotidianos das escolas públicas brasileiras, contudo essa não é uma questão técnica, mas uma demanda majoritariamente política.

Nesse aspecto, Paro (2000) atribui a responsabilidade do fracasso da escola pública à insuficiência do Estado em planejar as escolas tanto fisicamente quanto em mão de obra especializada. À vista disso, a falta de código de vagas de nutricionistas no IFMG está relacionada tanto a deficiências do Estado quanto à falta de planejamento dos gestores dos IFs com relação aos quantitativos de códigos de vagas no processo de constituição dos *Campi*.

Em termos de infraestrutura, quando questionados sobre os *Campi* do IFMG que poderiam operacionalizar o PNAE, os entrevistados responderam que acreditam que os mais antigos possuem mais facilidades para tal, pois foram escolas agrotécnicas e têm toda a infraestrutura necessária:

---

<sup>18</sup> Esse custeio se destina a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção etc.) e à contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, de jardinagem etc.) (FNDE, 2019).

Essas escolas, quando se tornaram IFs, já possuíam alojamento e Unidades de Alimentação e Nutrição, sendo o *Campus* de São João Evangelista e Bambuí. Quanto ao *Campus* de Ouro Preto, está acontecendo a construção de um novo refeitório. Ouro Preto tem dificuldades para tentar entrar no Programa. (Entrevistado MG\_N(r))

O PNAE é um valor muito baixo, e Ouro Preto tem que se programar para isso. Não tem funcionários no restaurante no turno da manhã para organizar o salão e este não é adequado. Em função dessas e outras dificuldades, o IF de Ouro Preto, por enquanto, decidiu não aderir, mas isso pode mudar com a nova gestão. (Entrevistado MG\_P(r))

Percebe-se nas explanações que o *Campus* de Ouro Preto possui uma nutricionista, mas o espaço não é adequado para operacionalizar o PNAE no momento. No entanto, a operacionalização do Programa não é algo impossível na instituição, tanto que essa articulação será pauta de discussões com a nova gestão do *Campus*. Nesse sentido, Brynard (2000) salienta que o contexto institucional se torna importante, pois se trata do ambiente onde a execução da política ocorre. Esse autor acrescenta que nesse local é comum ocorrerem barreiras, mas que uma forma de minimizar esses entraves é identificando os atores sociais que interferem no processo. Segundo o entrevistado MG\_M(r), o problema relacionado à falta de estruturas física e humana no IFMG vai um pouco além. Para ele:

A maior problemática do IFMG foi na época da expansão, quando inauguraram salas dizendo que era um *Campus* novo. Assim, alguns dos nossos *Campi* não têm nem lanchonete com a coxinha gordurosa, nem isso. Então você vê, inaugurou tal *Campus*, mas você vai ver, ele é apenas um pavilhão de aula. (Entrevistado MG\_M(r))

Essas informações se assemelham aos resultados divulgados por Costa (2015) e Raimundo (2018), que, ao analisarem a execução do PNAE nos IFs, evidenciaram as inúmeras dificuldades dessas instituições, entraves esses que vão desde a infraestrutura insuficiente até a falta de recursos humanos especializados. O entrevistado MG\_O(r) ainda esclarece que “o IFMG não tem, no momento, código de vaga para nutricionista; então, além dos *Campi* com falta de infraestrutura física, ainda temos o problema da falta de nutricionista. Esse profissional é essencial para que o PNAE aconteça”.

Percebe-se que, entre as limitações apontadas, foi pertinente apresentar a falta de infraestrutura física, o número reduzido de servidores, o planejamento durante o processo de constituição dos *Campi* e a falta de investimento estatal. O entrevistado MG\_P(r) argumenta ainda que sonha “ver todos os *Campi* com infraestrutura e oferta de alimentação para os alunos”. Outro ponto interessante foi destacado por MG\_M(r), referente ao apoio da gestão:

Tivemos eleição para reitor esse ano de 2018. Todos os candidatos estavam preocupados com a alimentação, então fiquei feliz. A eleição promoveu um debate importante sobre alimentação saudável no IFMG e ainda abriu espaço para fazermos sensibilização dos servidores. (Entrevistado MG\_M(r))

Outros dois entrevistados, MG\_N(r) e MG\_A(c)(t), ressaltam que a antiga gestão não via o PNAE com bons olhos, pois, desde 2010, havia uma tentativa frustrada de efetivação dessa política sem o apoio da gestão. Relatam ainda que a antiga gestão acreditava ser uma demanda limitada e, por consequência, delegava que o recurso fosse devolvido em sua totalidade.

Percebe-se, pelos relatos dos servidores, que eles estão satisfeitos com as atitudes da nova gestão diante do PNAE e que essas discussões têm sensibilizado<sup>19</sup> os servidores da instituição. O ponto de sensibilizar o mencionado por MG\_M(r) é extremamente relevante, pois, durante as entrevistas com os atores ligados com a efetivação do Programa (Reitoria e *Campus*), apenas um dos entrevistados citou a importância do PNAE para a agricultura familiar.

Os servidores entrevistados, na maioria das vezes, falam do PNAE apenas como direito dos estudantes em relação à alimentação escolar, e poucas vezes mencionam o Programa como se fosse somente mais uma tarefa burocrática a cumprir. Apenas um, entre os 27 entrevistados, destacou a importância do PNAE para a agricultura familiar, e nenhum dos atores relatou a relevância do Programa para os avanços econômico e social. O desenvolvimento local e regional é um dos objetivos da política pública do governo federal ao institucionalizar os IFs, em 2008.

Esse fato realça a necessidade de ações de capacitação direcionada para todos os servidores da instituição, no sentido de ampliar suas reflexões e conscientização sobre a execução da alimentação escolar e a importância da compra local de produtos de agricultores familiares, contribuindo tanto para a elevação da renda desses trabalhadores quanto para o desenvolvimento local/regional, além de propiciar melhora na qualidade nutricional dos alimentos ofertados aos alunos.

Nesse sentido, o IFSULDEMINAS destaca-se como referência em capacitação de servidores. Desde 2016, a instituição oferta um curso sobre gestão dos recursos do PNAE nos Institutos Federais, na modalidade a distância. Essa capacitação é oferecida aos servidores, com o intuito de ajudá-los a atuar no mercado institucional de alimentos.

---

<sup>19</sup> Vale destacar que “sensibilizar”, de acordo com o Dicionário Aurélio, significa: (i) tornar(-se) sensível a; tornar(-se) comovido; comover-se; (ii) tornar receptivo emocionalmente; unir por ato de solidariedade; (iii) tornar-se compreensivo emocionalmente; (iv) impressionar vivamente, chamar a atenção (de alguém ou algo), provocando reação imediata; e (v) emocionar, tocar e tornar sensível à ação de qualquer agente externo.

Sem dúvida, essa é uma experiência valiosa, mas o IFSULDEMINAS não consegue atender à demanda nacional. Todos os anos, vários servidores tentam, mas não conseguem fazer a capacitação. As categorias de servidores menos favorecidos para fazer o curso são os que atuam com a extensão e o corpo docente, a exemplo do Edital nº 112/2019 do IFSULDEMINAS para seleção de pessoas para o curso na modalidade (EAD): “Gestão do PNAE” no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, em que são ofertadas, anualmente, 70 vagas para cada região brasileira: “Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul”, totalizando 350 vagas.

O Edital, mais especificamente em seu item 5.1.4, normatiza a seguinte ordem de prioridade, com base na função exercida dentro do IF, para ser contemplada com o curso: primeiro o nutricionista, segundo os servidores que atuam na alimentação escolar, terceiro a assistência ao educando, quarto as compras e a licitação e, por fim, as áreas de extensão e ensino. Percebe-se uma total desconexão do Edital com a realidade local ao ignorar a relevância das relações sociais do extensionista na articulação e aproximação com os agricultores familiares locais e regionais. Já a área de ensino, por possuir mais servidores que o setor administrativo, constitui um dos motivos que pode ser apontado para justificar a falta de conhecimento do que seja a categoria social da agricultura familiar para a maioria dos servidores do IFMG.

Nesse tocante, evidencia-se a frágil relação entre os servidores do IFMG, pois os que conhecem a realidade da agricultura local não se socializam com os demais, mostrando que, por mais que a operacionalização do PNAE esteja ocorrendo, os laços caracterizados como fortes na rede tendem a fechar essas informações em um grupo pequeno, fazendo que não ocorra circulação de novas informações. Nesse sentido, a constituição de laços fracos na rede proporcionaria lançar pontes entre atores capazes de fluírem maior comunicação de informações nos diversos canais da rede (LEMIEUX; QUIMET, 2008), e problematizar as realidades locais dos agricultores familiares é uma forma de mobilizar os demais servidores da instituição e buscar melhorar a efetivação do PNAE. À medida que isso não ocorre, a falta de coesão automaticamente interfere nos resultados do Programa.

Além das dificuldades de infraestrutura e de recursos humanos, da necessidade de apoio da gestão para execução do Programa nos IFs e dos obstáculos para fazer a capacitação de gestão do PNAE ofertada pelo IFSULDEMINAS, ainda existe o desconhecimento dos servidores sobre o que é o PNAE e qual é sua amplitude. Essa falta de capacitação potencializa as limitações, pois muitos desconhecem a relevância do PNAE e não sabem que essa

importância vai muito além do fato de ser uma das políticas públicas sociais mais antigas do Brasil. Serve de exemplo para outros países, com destaque para a área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Apesar do desconhecimento de pontos importantes relacionados ao Programa, os resultados obtidos por meio da análise das entrevistas e do grupo focal comprovam que o PNAE é um mercado em construção no IFMG e os atores que atuam na sua implementação no IFMG/SJE interagem organizados em rede de política para operacionalizá-lo, concordando com os achados de Kenis e Schneider (1991), Börzel (1997), Cropper *et al.* (2014) e Fleury (2015), ou seja:

- Eles têm objetivos em comum (atender os alunos e os agricultores familiares e suas organizações).
- Canais de troca de comunicação (reuniões e aproximação com a agricultura familiar e suas organizações).
- Gestão horizontal (ao caracterizar os encontros e as reuniões para esclarecer dúvidas e traçar metas referentes ao PNAE, os atores entrevistados relatam que são espaços igualitários, onde todos entendem sua importância nesse processo).

Essas constatações corroboram o que vem sendo apontado na literatura (KENIS; SCHNEIDER, 1991; BÖRZEL, 1997) e reiteram a relevância da aproximação entre os atores para que a política pública seja efetiva. Nesse sentido, analisando o primeiro ano de atuação da Comissão, observa-se que o resultado desejável na execução da política evidenciado pelas narrativas dos atores que atuam na efetivação do PNAE e pelas suas ações é que o IFMG/SJE consiga introduzir mais servidores na implementação do Programa e os seus docentes, por meio de ações de extensão, consigam qualificar e auxiliar na produtividade dos agricultores familiares.

Nessa lógica, Pierre Lévy (2002) destaca que pessoas com os mesmos ideais são mais engajadas e, assim, por meio da interação entre esses diversos atores, o IFMG/SJE poderá dar maior apoio aos agricultores familiares para que eles consigam atender à instituição com qualidade, periodicidade e quantidade, além de estimular outros *Campi* da instituição a iniciarem o processo de implementação do PNAE.

#### 4.4 O Papel do IFSULDEMINAS para os IFs

No contexto de operacionalização do PNAE no IFMG/SJE, salienta-se o IFSULDEMINAS, instituição federal que traz em seu contexto histórico uma trajetória tradicionalmente voltada para o rural desde 1918, quando já ofertava cursos nas áreas de Agricultura, Zootecnia e Veterinária (BRASIL, 1918). Foram várias mudanças ao longo de sua existência até que, em 2008, se tornou Instituto Federal e, atualmente, conta com sete *Campi* estrategicamente localizados no Sul mineiro. Algumas instituições da Rede Federal de Ensino, por possuírem lastro rural, desenvolvem um trabalho de valorização do campo, mas, mesmo elas, encontram dificuldades na execução do PNAE. Esse é um problema que atinge vários IFs, que não conseguem efetivar o Programa e executar o seu orçamento financeiro. Sobre a implementação do PNAE, no caso do IFSULDEMINAS, o entrevistado MG\_V(ex) argumenta que:

Descobrimos a Lei nº 11.947/09 em 2012, quando verificamos que o IFSULDEMINAS recebia os recursos do PNAE e os valores eram devolvidos por desconhecimento da legislação. Passamos, então, a estudar a legislação do PNAE e verificamos que o instituto tinha a obrigação de fazer a gestão da mesma com a alimentação escolar. Buscamos nos referenciar nas demais instituições da rede federal que executavam, porém nos deparamos com a mesma realidade nossa naquele momento, basicamente quase todas devolviam sem execução. (Entrevistado MG\_V(ex))

Ciente desse contexto brasileiro, em 2012 o IFSULDEMINAS teve uma ação que se tornou marco importante de apoio a outros IFs. Inicialmente, destaca-se o apoio à execução do PNAE, ao realizar um Seminário de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no *Campus* de Machado. O objetivo desse evento foi apresentar o mercado institucional e responder a questionamentos tanto dos agricultores familiares quanto dos servidores da rede sobre os aspectos normativos relativos à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar (ROCHA *et al.*, 2016).

Nessa perspectiva de apoio e orientação, o *Campus* de Inconfidentes, seguindo o exemplo do *Campus* de Machado, realizou, em 2013, um evento com foco no mercado institucional, no sentido de conhecer os produtos ofertados pelos agricultores familiares da região e apresentar as demandas do IFSULDEMINAS, a fim de esclarecer dúvidas e tentar elaborar a primeira chamada pública (ROCHA *et al.*, 2016). Após essas primeiras atividades extensionistas, finalmente em 2013 foi realizada a primeira chamada pública do IFSULDEMINAS, coordenada por servidores de diversos setores dos *Campi*, designados por meio de Portaria (ROCHA *et al.*, 2016).

Essa experiência pioneira fez que, em 2014, o IFSULDEMINAS fosse convidado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) para organizar e coordenar o I Seminário da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (EPCT) sobre o mercado institucional, em Pouso Alegre, MG. O evento contou com a participação de representantes de 18 Institutos Federais. Para Rocha *et al.* (2016), esse encontro foi essencial para expor as principais dificuldades de operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos IFs. Entre esses empecilhos, foram evidenciados a insuficiência de infraestrutura, a falta de nutricionistas e o desconhecimento da legislação que possibilita a aquisição de alimentos, dispensando o processo licitatório de praxe e realçando a necessidade de capacitação em nível nacional.

Embora nesse I Seminário da EPCT sobre mercado institucional não tenha sido mencionada a parcela do Estado nos entraves relacionados à falta de infraestrutura física nessas escolas, à insuficiência de nutricionistas e, ainda, à carência de capacitações aos servidores, fica evidente a carência do Estado ao investir pouco em capital físico e humano nas instituições públicas de ensino. Isso, por sua vez, acarreta uma série de dificuldades ao país, tanto econômicas quanto sociais, e consequentemente impacta nos resultados das políticas públicas.

Rocha *et al.* (2016) destacam que, inicialmente, o IFSULDEMINAS preparou seus técnicos administrativos e docentes para, posteriormente, replicarem essa experiência. Desde então, foram constituídas Comissões com o intuito de auxiliar, conduzir e orientar a execução orçamentária do PNAE em todos os seus *Campi*, tonificando a relevância das complementaridades de conhecimentos para o desenvolvimento das práticas e ações relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Essas ações e práticas culminaram na cooperação firmada com a SETEC, por meio de um termo operacional. À vista disso, foi possível continuar com as ações e práticas de apoio ao Programa na Rede Federal de EPCT, com o oferecimento de curso de Gestão do PNAE e PAA, em 2016, por meio do ensino a distância (EaD). A seleção para esse curso ocorria mediante Edital Público (ROCHA *et al.*, 2016). Para estes autores, a experiência do IFSULDEMINAS traz evidências de que é possível executar os recursos orçamentários do PNAE nos Institutos Federais, fortalecendo o desenvolvimento sustentável regional e revelando a relação da missão dos IFs com as diretrizes da alimentação escolar, além de se consolidar como um centro que promove e dissemina experiências pertinentes à execução do PNAE nos IFs.

#### 4.5 Abordagem Estrutural das Interações: Desvelando as Redes

No total, foram contabilizados 27 atores, incluindo aqueles que aparecem na Portaria nº 52/2018: servidores da reitoria, do *Campus* e atores externos à instituição. Entre esses, alguns ocupam cargo de gestão (Reitoria, Diretoria e Coordenação), outros são técnico-administrativos, com destaque para o fato de que os docentes da instituição possuem pouca atuação na rede. Os demais atores são fornecedores do Programa e servidores de instituições externas ao IFMG, conforme mostrado no Quadro 13.

A abordagem estrutural foi realizada com o uso do *software Ucinet 6* (2002) – e *NetDraw* (2002)<sup>20</sup>, o que permitiu conhecer as conexões estabelecidas entre os atores da pesquisa. Esse passo foi primordial para este estudo e complementou a abordagem relacional dos atores.

Quadro 13 – Rede de implementadores do IFMG/SJE

Identificação na rede	Instituição
MG C(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG V(ex)	IFSULDEMINAS
MG M(r)	Reitoria do IFMG
MG O(r)	Reitoria do IFMG
MG A(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG B(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG U(ex)	EMATER
MG D(d)	Docente do IFMG/SJE
MG P(r)	Reitoria do IFMG
MG N(r)	Reitoria do IFMG
MG E(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG F(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG G(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG H(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG I(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG J(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG K(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG L(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG W(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG Y(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG Z(d)(c)	Docente do IFMG/SJE
MG Q(af)	Agricultor Familiar
MG X(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG S(af)	Agricultor Familiar
MG T(af)	Agricultor Familiar
MG TT(af)	Agricultor Familiar
MG R(af)	Agricultor Familiar

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

<sup>20</sup> *Ucinet* – *NetDraw*: aplicativo utilizado para análise de redes sociais, considerado amplamente como um *software* analítico de rotinas em redes sociais (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002). Disponível em: <https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/downloads>.



14,67%. Este valor é influenciado pela presença de alguns atores sociais com pouca interação com os demais da estrutura por serem atores externos ao núcleo central, como no caso dos nós MG\_V(ex) e MG\_U(ex) e MG\_S (af), MG\_T (af) MG\_TT af e MG\_R(af), que são agricultores familiares. Esses resultados sugerem que estamos diante de uma estrutura dentro da qual coexistem várias fases do processo de agregação e surgem uma nuvem central que consiste, particularmente, em grupos ativos que possuem relações recíprocas; e outra nuvem periférica, na qual as relações são mais esparsas, realçando a necessidade de maior aproximação entre o *Campus* e os agricultores familiares.

Quanto menor a densidade, maiores as chances de informações e conhecimentos não circularem na rede e, com isso, causarem impactos negativos na execução do Programa. Nesse aspecto, Scott (1991) enfatiza que a densidade descreve o nível geral de ligação entre os atores em uma rede e que, quanto mais pontos estiverem conectados entre si, mais densa será a rede.

Então, a rede mais densa é aquela em que todos os atores estão conectados uns com os outros. Em suma, a densidade é uma medida que mostra até que ponto todos os atores da rede estão interconectados ou vinculados um ao outro e reflete a coesão da rede. Em se tratando de rede total, pode-se afirmar que o indicativo de coesão dessa rede é baixo, uma vez que a coesão varia de acordo com a densidade. Pode-se, ainda, observar, por meio de uma análise visual gráfica, a existência de fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais, conforme mostrado no Quadro 14.

A densidade e a coesão são essenciais para uma rede de implementadores do PNAE. A rede em questão possui baixo grau de vínculo horizontal institucionalizado dentro desse grupo de implementadores. A coesão baixa em uma rede mostra que a interação entre atores não se configura como catalisador de saberes em prol dos resultados da política pública, afetando ainda a reciprocidade.

O *indegree* concentra-se no número de vezes que um nó é lembrado, ignorando os *links* de saída. Em outras palavras, uma pessoa que tem alto nível de centralidade *indegree* refere-se àquele ator frequentemente mencionado como a pessoa de contato por outras pessoas. Quanto mais frequentemente, por exemplo, atores são mencionados como importantes parceiros de cooperação na implementação do PNAE, maior será o seu *indegree*. Já *outdegree* se baseia nos laços de saída e, portanto, depende da quantidade de alteres nomeados pelos entrevistados. A Tabela 4 mostra que os atores com medidas de alto *indegree* pertencem, em sua maioria, ao IFMG/SJE.

Quadro 14 – Fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais do IFMG/SJE

Ator	Interação
MG_C(c)(t)	MG_V(ex), MG_M(r), MG_O(r), MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_U(ex)
MG_V(ex)	MG_A(c)(t)
MG_M(r)	MG_C(c)(t), MG_O(r), MG_A(c)(t)
MG_O(r)	MG_V(ex), MG_M(r), MG_A(c)(t), MG_U(ex)
MG_A(c)(t)	MG_C(c)(t), MG_V(ex), MG_M(r), MG_O(r), MG_B(c)(t), MG_U(ex), MG_N(r)
MG_B(c)(t)	MG_C(c)(t), MG_V(ex), MG_M(r), MG_O(r), MG_A(c)(t), MG_U(ex)
MG_U(ex)	MG_C(c)(t), MG_A(c)(t)
MG_D(d)	MG_C(c)(t), MG_M(r), MG_O(r), MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_U(ex)
MG_P(r)	MG_V(ex), MG_A(c)(t), MG_D(d)
MG_N(r)	MG_V(ex), MG_A(c)(t), MG_P(r)
MG_E(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_F(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_G(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_H(c)(d)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_I(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_J(c)(d)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_K(c)(d)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_L(c)(d)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_W(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_Y(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_Z(d)(c)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_Q(af)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_X(c)(t)	MG_A(c)(t), MG_B(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_S(af)	MG_A(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_T(af)	MG_A(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_TT af	MG_A(c)(t), MG_C(c)(t)
MG_R(af)	MG_A(c)(t), MG_C(c)(t)

Fonte: Elaboração da autora, utilizando o *software Ucinet 6*, 2019.

Vale destacar que o Programa é recente no IFMG/SJE, pois a composição da Comissão de Implementação e a primeira chamada pública aconteceram em 2018, sendo possível que os atores ainda não tenham criado relações sólidas para a construção de laços sociais. A Tabela 4 mostra os números de relações *outegree* (emitidas) e *indegree* (recebidas).

Tabela 4 – Centralização dos nós (*Outdegree-Indegree*)<sup>24</sup>

Ator	Grau de saída ( <i>Outdegree</i> )	Grau de entrada ( <i>Indegree</i> )	Grau de saída normalizado ( <i>nOutdegree</i> )	Grau de entrada normalizado ( <i>nIndegree</i> )
MG_A(c)(t)	7.000	26.000	0.269	1.000
MG_B(c)(t)	6.000	14.000	0.231	0.538
MG_C(c)(t)	6.000	22.000	0.231	0.846
MG_D(d)	6.000	1.000	0.231	0.038
MG_E(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_F(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_G(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_H(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_I(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_J(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_K(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_L(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_M(r)	3.000	5.000	0.115	0.192
MG_N(r)	3.000	1.000	0.115	0.038
MG_O(r)	4.000	5.000	0.154	0.192
MG_P(r)	3.000	1.000	0.115	0.038
MG_Q(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_R(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_S(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_T(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_TT(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_U(ex)	2.000	5.000	0.077	0.192
MG_V(ex)	1.000	6.000	0.038	0.231
MG_W(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_X(t)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_Y(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_Z(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000

Fonte: Elaboração da autora, por meio do *Ucinet 6*, 2019.

Atores centrais nessa rede são técnico-administrativos, e um deles ocupa cargo interno de gestão como diretor administrativo e patrimonial e o outro, o cargo de nutricionista do *Campus*. As redes desses nós podem ser visualizadas nas Figuras 37 e 38.

<sup>24</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, através da rotina operacional: *Network/Centrality/Degree*.



Os nós “MG\_A(c)(t)” e “MG\_C(c)(t)” apresentam os maiores *indegrees*. Esses nós foram os mais citados pelos respondentes durante a pesquisa, pois eles desempenham os papéis centrais na rede de efetivação do Programa no IFMG/SJE. Porém, apesar de serem referências na instalação do PNAE, durante a entrevista de campo MG\_W(c)(t) e MG\_B(c)(t) concordaram que:

No início a MG\_A(c)(t) mobilizou os técnicos administrativos para implementação do PNAE no IFMG/SJE; então, agora já compramos a ideia. Se amanhã o MG\_A(c)(t) chegar aqui e falar que não teremos mais PNAE no *Campus*, nós não seguiremos o MG\_A(c)(t), nós vamos lutar pela permanência do Programa. (Entrevistados MG\_W(c)(t) e MG\_B(c)(t))

Os nós MG\_D(d), MG\_P(r) e MG\_N(r) apresentam baixos *indegrees*, possivelmente por estarem na gestão da instituição, não fazerem parte da Comissão de Implementação do PNAE e pertencerem à alta hierarquia do IFMG. Apesar de os respondentes concordarem com a importância do apoio da Gestão para a efetivação do Programa, o que os integrou à lista de atores de implementação, essa colocação permite perceber o distanciamento entre a gestão do IFMG e a operacionalização do Programa, bem como seus reflexos nos critérios de apreciações dos demais atores da rede.

Já os nós MG\_E(c)(t), MG\_F(c)(t), MG\_G(c)(t), MG\_H(c)(d), MG\_I(c)(t), MG\_J(c)(d), MG\_K(c)(d), MG\_L(c)(d), MG\_W(c)(t) e MG\_Y(c)(t) são docentes e técnico-administrativos do *Campus*, estão na Comissão de Implementação do Programa, contudo não possuem *indegrees*. Esses nós na rede desempenham papéis periféricos.

Isso posto, tem-se que os nós MG\_C(c)(t), MG\_A(c)(t), MG\_B(c)(t) e MG\_D(d) compartilham informações com o maior número de atores (*outdegrees*). O resultado indica que o nó MG\_A(c)(t) é o que tem maior capacidade de articulação na rede, uma vez que possui o maior somatório *outdegree* e *indegree* igual a 33. A informação identifica que esse nó exerce papel de intermediários de informações. Em termos de realização do PNAE no *Campus*, quanto mais citado é um ator, mais ele é lembrado e é central na operacionalização do Programa. Quanto mais um ator da rede cita outros atores, mais ele é considerado pelos demais como um participante ativo; logo, uma harmonia entre as métricas de *indegree* e *outdegree* indica um ator ativo.

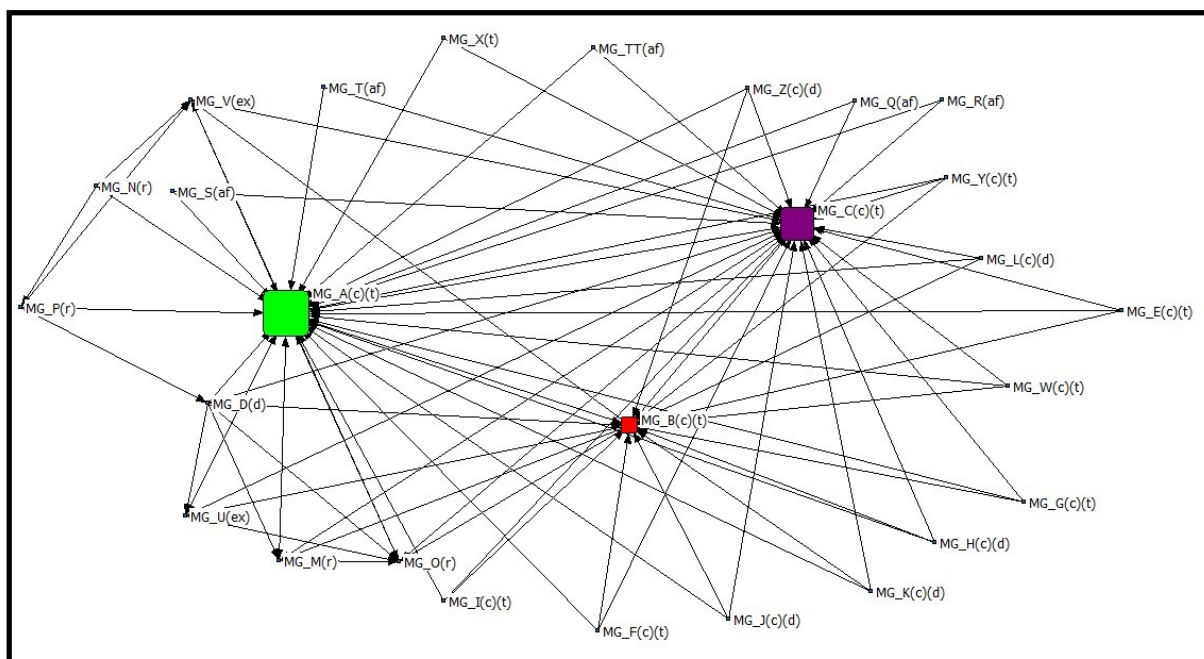
Complementando os achados de *outdegree* e *indegree* da rede analisada, para verificarem os indicadores de influência de um ator sobre os demais os atores evidenciam que foram MG\_C(c)(t) e MG\_A(c)(t), com valores elevados de poder em relação aos demais, o que demonstra a facilidade de intermediação e de comunicação desses nós em relação aos outros.

O nó MG\_A(c)(t) apresenta o maior grau de proximidade e maior *indegree*, o que evidencia a alta capacidade de esse nó se ligar a todos os demais atores da rede. O nó MG\_D(d), entretanto, apresentou o baixo índice de *indegree*, indicando que o ator tem participação na implementação, mas, como não está à frente das ações operacionais, não é necessariamente citado pelos demais atores da rede. Com relação a esse índice pequeno, durante a pesquisa de campo o MG\_D(d) disse que “a operacionalização do PNAE no *Campus* foi delegada ao MG\_A(c)(t), por sua função e sua aproximação com a agricultura familiar”.

Outra métrica utilizada para detectar a quantidade de influência que um nó exerce sobre o fluxo de informações na rede de executores do PNAE no IFMG/SJE foi a *Betweenness Centrality*. Observa-se que o MG\_A(c)(t) serve como ponte de uma parte do gráfico para outra, configurando-se em conexão principal na rede (Figura 39). Se o MG\_A(c)(t) for removido, a maior parte das conexões no gráfico será desestruturada, o que torna esse ator uma figura importante, com papel de assegurar que os demais atores da rede não sejam isolados. O MG\_A(c)(t) apresenta o maior grau de intermediação (*Betweenness*), o que expressa o domínio de comunicação e a capacidade que ele tem para intermediar as comunicações entre pares de nós.

O posicionamento de determinados atores nas redes configura-se em recursos privilegiados e, ainda, confere vantagens e maiores acessos às informações (FREITAS, 2015; GRANOVETTER, 1973). Contudo, os relatos de MG\_W(c)(t) e MG\_B(c)(t) de que hoje o Programa permanece no IFMG/SJE, mesmo que para isso seja necessário lutar por ele, indicam que, se o MG\_A(c)(t) sair da rede, esta será desestruturada, no entanto existe a possibilidade de outro ator fazer essa conexão principal na rede.

Figura 39 – Centralidade de intermediação (*Betweenness Centrality*)<sup>27</sup>

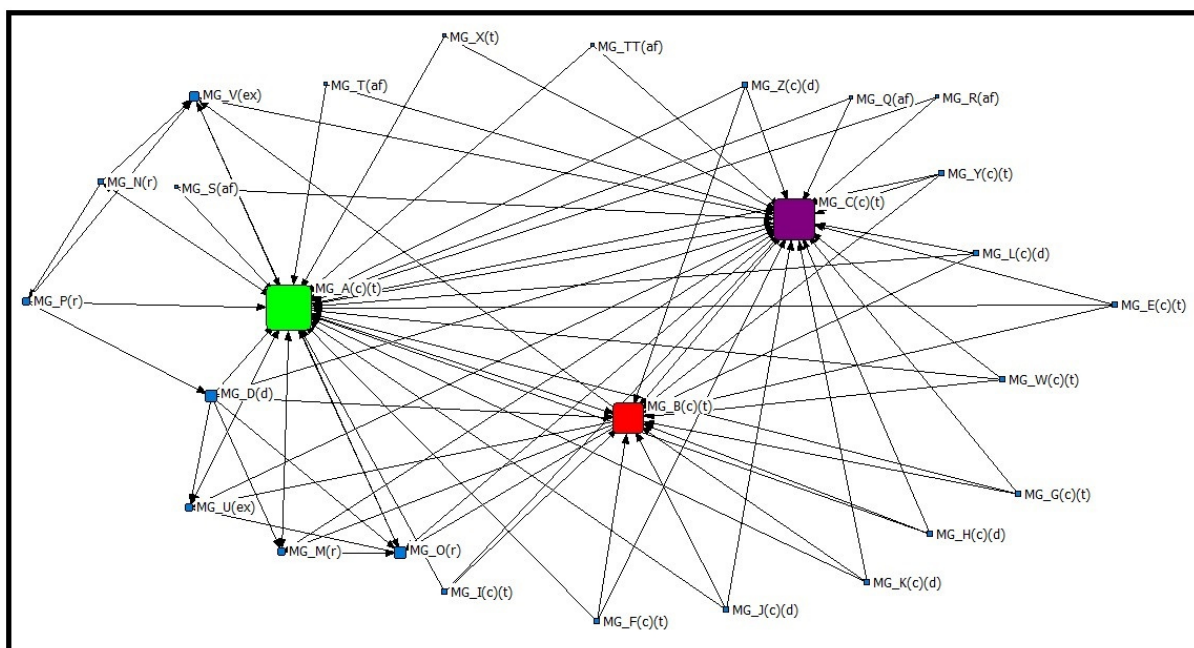


Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6*, 2019.

Considerando que a centralidade é fundamental porque indica quem ocupa posições importantes na rede, essas posições costumam ser equiparadas à liderança de opinião ou popularidade, e ambas estão associadas a comportamentos e ações desses atores em rede. Com isso, outra medida analisada foi a centralidade de grau (*degree centrality*). O grafo mostra os nós em destaque no desenho da rede, a exemplo do MG\_A(c)(t) (visivelmente maior), conforme ilustrado na Figura 40.

<sup>27</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Analysis/Centrality Measures/Betweenness*.

Figura 40 – Centralidade de grau (*Degree centrality*<sup>28</sup>)



Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6*, 2019.

É possível observar que a *Betweenness Centrality* e o *Degree Centrality* foram fortemente correlacionados. Vale destacar que o MG\_A(c)(t) está na gestão do *Campus* e possui vários recursos disponíveis, como: contatos, parte da gestão, aproximação com os técnicos administrativos, informações e *status*, ou seja, atributos fortemente determinados pelo fato de o indivíduo estar no centro dessa rede de relacionamentos. Faz-se pertinente evidenciar que o MG\_A(c)(t) tem vínculo com a instituição desde 1992, primeiramente como aluno e depois (1995) como servidor concursado, além de ser natural de um município próximo à localização do IFMG/SJE. Essas particularidades da vida e a trajetória do MG\_A(c)(t) propiciaram a criação de laços tanto com a instituição e os servidores quanto com os habitantes locais e regionais. Esse foco tem aderência com a proposta de Burt (1992) de que o nó central na rede normalmente possui acesso a recursos e informações valiosas, o que ocupa a posição mais importante em uma rede, fazendo a ponte entre os demais atores.

Assim, a junção da trajetória do MG\_A(c)(t) e de suas ações informais (para além das atribuições do cargo), dentro da operacionalização do PNAE, assemelha-se às reflexões evidenciadas na obra *Ces Loyautés Qui Nous Libèrent* (essas liberdades que nos libertam), de Ducommen-Nagy (2006). Nesse trabalho, a autora destaca que as “liberdades invisíveis”

<sup>28</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Analysis/Centrality Measures/Degree*.

herdadas por um indivíduo ao longo de seu ciclo de vida não são palpáveis em termos concretos, mas seus efeitos se tornam perceptíveis em função das ações e experiências dos indivíduos. E ainda com os argumentos de Granovetter (1995) sobre o termo *embeddedness*, para esse autor tanto as ações humanas quanto as instituições são influenciadas pelas relações sociais. Esses achados justificam as ações informais do MG\_A(c)(t), como citado por MG\_C(c)(t) e MG\_B(c)(t): o “MG\_A(c)(t) foi para a feira-livre no final de semana para fazer levantamento de preços dos produtos da agricultura para o PNAE do *Campus*; ele não precisa disso, ele é da Gestão”.

Em implementação de políticas públicas, a centralidade das ações e as tomadas de decisões em um ator demonstram que esse implementador se destaca diante da operacionalização do Programa. Apesar de o MG\_A(c)(t) atuar com aval da gestão do *Campus*, por meio de consensos sobre possíveis diretrizes prioritárias a serem seguidas com relação à política pública, e utilizar mecanismos variados de diálogo e participação social, é necessário reconhecer que, em se tratando de implementação de políticas públicas, atores centrais podem, por motivos diversos, ser removidos da rede de implementadores; assim, é essencial que as ações não sejam centradas em um ou em poucos atores e que, diante de fatores intervenientes, o Programa continue ocorrendo na instituição.

Foi possível perceber a complementaridade que as análises estruturais proporcionaram aos dados qualitativos. A rede analisada retrata os entraves vivenciados em níveis relacionais e institucionais, como: baixa adesão dos membros da Comissão para Implementar o Programa, falta de estruturas física e humana, de capacitação, entre outros. Essa problemática refletiu na parte estrutural das redes com baixa densidade, coesão e reciprocidade. Em uma rede em que existem muitas ligações fracas, estas são responsáveis pela baixa densidade (GRANOVETTER, 1973). No entanto, a interação entre os vínculos de confiança e a reciprocidade possibilita estabelecer entre os atores envolvidos no processo de implementação normas aceitas e legitimadas (SCHNEIDER, 2009).

Os dados quantitativos apontaram os indicadores e as tendências observáveis, os quais, por sua vez, são aprofundados pela pesquisa qualitativa, que tem luz nas particularidades do fenômeno estudado, buscando evidenciar os valores, as crenças e as atitudes.

## **CAPÍTULO 5 – TRAJETÓRIA, CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO – IFBAIANO/SB**

Neste capítulo é apresentada e analisada a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBaiano) – *Campus* Senhor do Bonfim. Abordam-se o contexto histórico da instituição, os atores envolvidos na implementação, as instituições e a rede que se formou para sua efetivação. Destaca-se que, em sua trajetória como instituição voltada para o ensino rural, o IFBaiano configura-se como a única instituição 100% agrária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica brasileira, ou seja, todos os seus *Campi* possuem cursos voltados para o rural.

### **5.1 O Instituto Federal Baiano (IFBaiano)**

O IFBaiano agrega as antigas Escolas Agrotécnicas Federais e as Escolas Médias de Agropecuária Regionais da CEPLAC<sup>29</sup> (EMARC) <sup>30</sup> presentes na Bahia. Atualmente, a instituição possui *Campus* no:

- Litoral Norte, no município de Catu.
- Piemonte Norte do Itapecuru, no município de Senhor do Bonfim.
- Vale do Jiquiriça, nos municípios de Santa Inês e Guanambi.
- Baixo Sul, no município de Valença.
- Extremo Sul da Bahia, no município de Teixeira de Freitas.
- Médio Sudoeste, no município de Itapetinga.
- Litoral Sul, no município de Uruçuca.
- Velho Chico, no município de Bom Jesus da Lapa.
- Recôncavo, no município de Governador Mangabeira.
- Território de Identidade Sisal, em Serrinha.
- Agreste Baiano, no município de Alagoinhas.

---

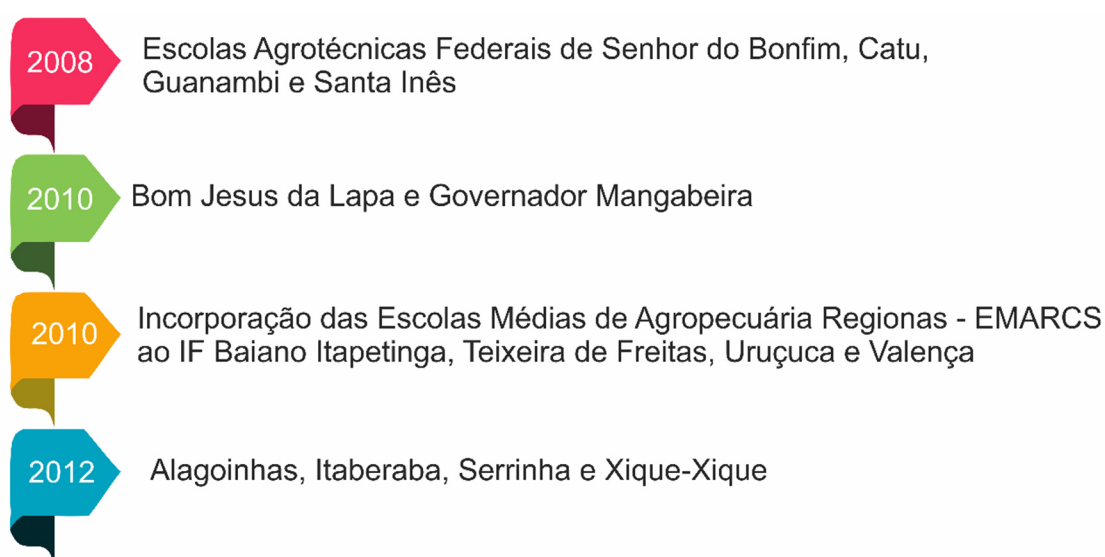
<sup>29</sup> Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira.

<sup>30</sup> Escola Média Agropecuária Regional.

- Piemonte do Paraguaçu, Semiárido Baiano, em Itaberaba.
- Território de Identidade Irecê, no município de Xique-Xique.

Os *Campi* da instituição foram criados conforme a linha do tempo retratada na Figura 41, que demonstra a evolução do IFBaiano no Estado desde a incorporação das Escolas Agrotécnicas Federais de Senhor do Bonfim, Catu, Guanambi e Santa Inês, em 2008, até os *Campi* mais recentes da instituição, em 2012.

Figura 41 – Linha temporal da trajetória do IFBaiano

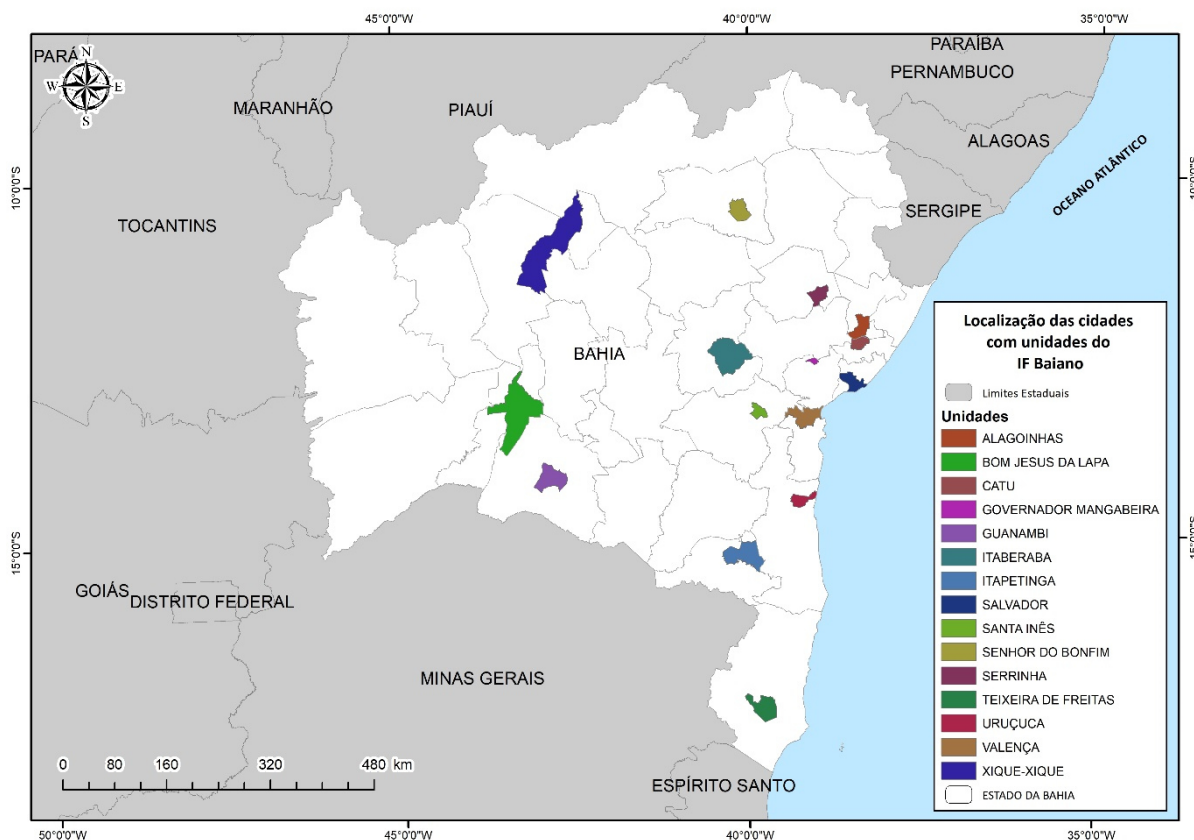


Fonte: Elaboração da autora, 2019.

O Instituto Federal Baiano (IFBaiano) conta com Reitoria e 14 *Campi*, localizados em diferentes cidades da Bahia (Figura 42). A instituição oferece 194 cursos para 13.324 alunos matriculados na educação básica (PNP, 2019); todas as unidades possuem vocação agrícola, conforme Portaria do Ministério da Educação nº 246, de 15 de abril de 2016, publicada no Diário Oficial da União (caracterizando o IFBaiano como instituição agrícola). Assim, no IFBaiano, todos os seus *Campi* possuem cursos voltados para o meio rural e mantêm proximidade com os agricultores familiares.

Dos 14 *Campi* da instituição, foi selecionado o *Campus* de Senhor do Bonfim porque, além de ser referência entre todos os demais *Campi* em execução orçamentária, operacionaliza o PNAE desde 2012. Nesse município, 33% da população vive no meio rural.

Figura 42 – Localização das cidades com *Campus* do IFBaiano



Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados da PNP, 2019.

## 5.2 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFBaiano

O IFBaiano nasceu das antigas Escolas Agrotécnicas Federais e das Escolas Médias de Agropecuária Regional da CEPLAC (EMARC). Assim, a instituição já surgiu com cursos voltados para o meio rural e consolida-se como a única instituição 100% agrária da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (IFBAIANO, 2018). O reitor do IFBaiano eleito para o mandato 2014-2018, preocupado com a eficiência de execução dos recursos e também com o papel relevante da instituição nos territórios baianos e sabendo que a instituição poderia ser um apoio ao desenvolvimento rural a partir da aplicação desses recursos na agricultura familiar por meio das chamadas públicas, solicitou o levantamento da execução do PNAE no instituto, quando foi identificada a baixa efetivação do Programa.

No percurso inicial de sensibilização dos servidores da Reitoria dos *Campi* e da identificação dos entraves para a operacionalização do PNAE na instituição, o novo reitor contou com a contribuição do pró-reitor de Extensão e de suas vivências e experiências com o

meio rural. Esse pró-reitor nomeado na gestão 2014-2018 possui formação em Agropecuária, graduação em Engenharia Agrônômica e atuou em uma empresa agropecuária com produção e beneficiamento de leite, além de ter feito acompanhamento de alguns fornecedores que eram agricultores familiares.

Durante sua trajetória, BA\_M(oc) relata que:

Tive a oportunidade de participar de um projeto de pesquisa de doutorado da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), intitulado “Agricultura Familiar e Sustentabilidade”, onde coletamos dados de diversos produtores na região Semiárida da Bahia. Após ingresso no IFBaiano, essa experiência foi se estreitando cada vez mais a partir do ensino, pesquisa e extensão onde desenvolvemos um trabalho que foi título da Monografia (Agricultura familiar e a autonomia das famílias a partir do acesso às tecnologias sociais) do orientado na Especialização em Inovação Social com ênfase em Agroecologia, no Município de Riacho de Santana na comunidade de Pau Branco, foram dois anos de intervenção nessa comunidade, inclusive com a inserção de seus produtos no PNAE. Essas vivências anteriores foram essenciais para auxiliar o IFBaiano a ampliar o processo de implementação do PNAE na instituição. (Entrevistado BA\_M(oc))

Os servidores da Reitoria do IFBaiano iniciaram um processo para entender os motivos da baixa aplicação dos recursos do PNAE, quando foram apontados, de acordo com o entrevistado (BA\_M(oc)), os principais entraves:

Ausência de suporte em capacitação, falta de conhecimento para operar as chamadas públicas, não conhecimento dos produtos regionais para elaboração dos cardápios, falta de participação dos agricultores nos processos, irregularidade nas entregas dos produtos, esses foram os principais motivos levantados na gestão 2014/2018 para baixa operacionalização do Programa em nossos *Campi*. (Entrevistado BA\_M(oc))

Com base nesse levantamento, deram-se início às ações para sanar ou minimizar as dificuldades apontadas pelos *Campi*. A Reitoria do IFBaiano promoveu uma capacitação para gestores de compras e nutricionistas, com a parceria da Campanha Nacional de Abastecimento (CONAB), Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL) e IFBaiano – *Campi* de Valença e de Senhor do Bonfim.

Nesse sentido, os entrevistados BA\_M(oc), BA\_L(oc) e BA\_C(r) relataram que:

Vivenciei experiências com agricultores familiares anterior a minha posse no IFBaiano. Nesta trajetória preliminar, atuei com diversas organizações da Agricultura Familiar elaborando projetos, inclusive do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ao tomar posse na instituição em 2012, comecei a questionar porque, o Programa não era ampliado na instituição. Momento em que percebi que no IFBaiano pouco se sabia sobre o procedimento de compra da Agricultura Familiar. (Entrevistado BA\_L(oc))  
BA\_L(oc) é lotado no *Campus* do IFBaiano em Valença, e foi convidado pela reitoria para ministrar um treinamento para gestores de compras, contratos e os nutricionistas

de todos os *Campi* da Instituição, apresentando suas vivências e experiências com mercado institucional, bem como o passo a passo para elaboração e execução da chamada pública PNAE. (Entrevistado BA\_M(oc))

Tivemos um curso oferecido pelo MDA e CONAB aqui na reitoria e convocamos servidores dos *Campi* para vim fazer o curso e aprender operacionalizar o PNAE, isso foi em 2014. Foi feito isso para tentarmos avançar mais nesse quesito, porque o *Campus* Senhor do Bonfim já tinha *Know-hall* no PNAE oriundo de seus servidores e da iniciativa da gestão do *Campus*, mais do que daqui da reitoria. Assim, o IFBaiano conseguiu realmente avançar, aqui um servidor apoia o outro, prestamos orientações uns aos outros e assim vamos seguindo. (Entrevistado BA\_B(r))

O entrevistado BA\_C(r) complementa que a efetivação do PNAE no IFBaiano foi muito complicada, pois, além das dificuldades do pessoal encarregado das compras para realizar as chamadas públicas, havia várias dúvidas que até então não tinham sido sanadas. Para resolver esse impasse, o pró-reitor de Extensão da gestão 2014-2018 conseguiu uma cartilha do IFSULDEMINAS e organizou um curso de capacitação na Reitoria em Salvador, com troca de conhecimentos entre os próprios servidores com relação à temática.

O crescimento profissional está vinculado à disposição dos atores sociais em contribuir com os demais implementadores. Assim, é sempre positivo compartilhar conhecimentos em um ambiente de trabalho, dividir e repassar esclarecimentos, abrindo espaço para a reciprocidade. Essa estratégia adotada estreitou os laços e a socialização de experiências e saberes sobre o PNAE entre os servidores. Para esse evento, foram convidados agricultores, um servidor do Setor de Compras de cada *Campus* e a Gestão do IF. Nesse curso foram apresentados e discutidos assuntos como realizar a compra e como organizar a documentação necessária dos agricultores familiares. Havia o interesse, por parte da Gestão, em comprar e não perder o recurso, razão por que procurou executar o Programa e motivar os agricultores familiares para se organizarem e fornecerem seus produtos para a instituição. Isso possibilitou, posteriormente, a elaboração do Manual de Implementação do Programa do IFBaiano. A partir desse momento, as ações começaram a ser mais fecundas.

Segundo os entrevistados, antes dessa ação, poucos *Campi* (Senhor do Bonfim, Catu e Guanambi) conseguiam operacionalizar o PNAE. Verifica-se, por meio dos relatórios institucionais, que, mesmo antes da Gestão 2014-2018, três *Campi* do IFBaiano em 2012 já estavam em processo de efetivação do Programa, sendo eles: Senhor do Bonfim, Catu e Guanambi.

O *Campus* Senhor do Bonfim conseguiu executar o orçamento PNAE em 2012 e empenhar R\$124.799,77, liquidando R\$98.556,42 desses valores. Assim, entre empenhado e liquidado, o *Campus* teve R\$56.099,35 de despesas pagas. Ainda em 2012, o *Campus* Catu

empenhou R\$35.571,48, teve R\$35.571,18 de despesas liquidadas e R\$10.469,16 de despesas pagas. Já o *Campus* Guanambi apresentou apenas R\$39.865,70 de despesas empenhadas, razão por que não conseguiu liquidar aqueles referentes ao PNAE no referido ano, tendo que devolver o recurso para o FNDE sem a devida execução.

Em 2013, o *Campus* do IFBaiano Valença conseguiu elaborar a primeira chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, obtendo sucesso na contratação e execução do contrato. Ressalta-se que nesse ano foram direcionados nesse *Campus* 100% dos recursos do PNAE para a agricultura familiar. Após a capacitação ofertada na Reitoria em Salvador, no ano 2015, BA\_M(oc) ressalta que, ao longo do primeiro ano, foi feita uma assessoria para elaboração das chamadas públicas, desde o cardápio, a tomada de preço com acompanhamento do lançamento dos Editais até a publicação dos resultados. Ainda, internamente, o assunto foi exaustivamente debatido no Colégio de Dirigentes, onde foi apresentado e discutido o PNAE, abordada a forma como o recurso era repassado ao instituto (em única parcela no início do ano), os resultados das capacitações internas e qual a forma de operacionalização para compras via chamadas públicas.

Paralelo com essas ações, ainda no ano 2014, o IFBaiano, em parceria com a Campanha Nacional de Abastecimento (CONAB), Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), formatou uma Câmara Técnica para discutir ações para as compras institucionais. Existia uma vontade em comum para que tudo desse certo; na época, poucos foram os *Campi* que resistiram executar o PNAE, alegando as dificuldades de encontrarem fornecedores com regularidade na região. Entretanto, a partir do processo de sensibilização, acompanhamento e assessorias, foi possível inserir os processos nesses *Campi*. Esse depoimento se apresenta como dimensões relacionais e dinâmicas na implementação de políticas públicas destacadas por Lotta (2010), para quem a existência de vínculos é relevante e permite adaptações da política para a realidade local.

Na Gestão 2014-2018, essas ações ficaram mais intensas, no sentido de ampliação do Programa para todos os *Campi* do IFBaiano. Nesse processo, a instituição contou com o auxílio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com a experiência estabelecida para a realização das compras institucionais da agricultura familiar, com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR/CEPEX), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário

(MDA), com a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL), com BA\_L(oc) do IFBaiano – *Campus* de Valença e com BA\_A(r) do *Campus* de Senhor do Bonfim.

Cabe expor que o extinto MDA, a UNISOL e a SDR foram de extrema importância para a mobilização. Isso se deu por sua inserção e articulação com a agricultura familiar no Estado da Bahia. Foi estabelecida uma parceria, em que essas instituições, com destaque para o MDA, contribuíram para o processo de formação inicial dos servidores do IFBaiano para realização das compras pelo PNAE e com a articulação para a participação das entidades nas chamadas públicas. Ademais, foi constituída uma Câmara Técnica para discutir ações para potencializar as compras institucionais via PNAE e PAA, no Estado da Bahia.

Os entrevistados foram questionados, também, sobre como a Reitoria orienta e fiscaliza os *Campi* para a execução do Programa. Nesse sentido, BA\_A(r), BA\_D(r) e BA\_B(r) salientam que:

A Reitoria deixa à vontade, uma vez que tentamos manter a autonomia administrativa dos *Campi*. Não temos tido uma ingerência nesse sentido aqui na reitoria. Passamos as necessidades, discutimos em colégio de dirigentes para que não devolvamos os recursos, dizemos sobre a necessidade de que esse recurso chegue efetivamente aos agricultores familiares. É impossível para os IFs fiscalizar esse tipo de situação. (Entrevistado BA\_A (r))

Acompanhamos os *Campi* na execução do Programa aqui na reitoria através de um sistema online (tesouro gerencial), por meio desse sistema é possível saber se os *Campi* estão executando os recursos (empenho e execução) ou não. Se não estão, queremos saber o que está acontecendo, para vermos em que podemos auxiliar. Quando chega os créditos, já descentralizamos e ficamos aguardando o empenho. (Entrevistado BA\_D(r))

Orientamos os *Campi* da aplicação dos recursos como um todo. Não só do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sempre trabalhamos para não devolver recurso, respeitando a discricionariedade dos *Campi* e orientando quando necessário. (Entrevistado BA\_B(r))

O entrevistado BA\_A(r) destaca ainda que o PNAE é uma política pública necessária ao Estado da Bahia, principalmente pelo viés de equilíbrio econômico entre os diversos entes ativos da agricultura familiar e de equilíbrio social. Por isso, a instituição tenta mover maior aparato para tentar fazer que seus *Campi* alcancem, o máximo possível, o princípio da política. O entrevistado relata, também, que uma das suas principais angústias é não saber “onde efetivamente esse recurso está indo”, no sentido de que, até então, ele não tem conhecimento de que os agricultores que entregam seus produtos ao PNAE são aqueles que realmente necessitam desse mercado. Ademais, relatou que:

[...] existem casos no estado Bahia, em que alguns agricultores familiares/organizações coletivas, participam das chamadas públicas, são contemplados, assinam a declaração de origem dos produtos como sendo da agricultura familiar, mas entregam produtos oriundos de CEASA, ou atuam como atravessadores. Essa situação é lamentável, mas o fornecedor entrega, assina a declaração de origem e responsabiliza-se por um produto oriundo do mercado convencional, como sendo da agricultura familiar. (BA\_A(r))

Sobre as considerações de BA-A(r), torna-se necessário deixar claro que, segundo as diretrizes da política, os alimentos comercializados com o PNAE devem ser de produção própria dos agricultores familiares (associações/cooperativas). Isso porque a legislação não permite que os agricultores ou suas organizações comprem produtos do CEASA e entreguem aos órgãos executores como se fossem de suas propriedades. Para tanto, as entidades executoras respaldadas pelo Artigo 36 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 exigem uma declaração em que os agricultores familiares e, ou, suas organizações coletivas asseguram que os produtos entregues são oriundos de sua própria produção. Caso sejam comprovadas ocorrências de irregularidades no cumprimento do contrato, os fornecedores do PNAE podem sofrer punições legais e contratuais cabíveis, inclusive quanto à aplicação das penalidades previstas no Contrato e na Lei Federal nº 8.666/93.

No caso em questão, há dois pontos a serem esclarecidos nos casos em que a agricultura familiar local não produzir alguns produtos previstos no cardápio da entidade executora: (i) avaliar e adquirir os produtos por meio de licitação; e (ii) substituir o alimento por outros semelhantes nutricionalmente e que sejam produzidos por agricultores familiares locais ou regionais.

A Lei nº 11.947/2009 deixa claro que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e, ou, de suas organizações coletivas. Caso o recurso não esteja chegando efetivamente aos agricultores familiares ou esteja vindo com valores reduzidos devido à figura de atravessadores, isso faz que a política pública PNAE não cumpra seu papel de fortalecimento dos agricultores familiares, valorização da cultura alimentar local e auxílio aos trabalhadores rurais a se emanciparem de intermediários ao entregarem seus produtos diretamente para os IFs.

Os relatos evidenciam a inquietação da Gestão do IFBaiano com relação à operacionalização do Programa e à aplicação dos recursos destinados aos agricultores familiares, ou seja, seus fornecedores. A instituição tem ciência de que esses recursos impulsionam tanto a economia quanto a geração de emprego. Por isso, é necessário eliminar

intermediários para incentivar a produção local, bem como a circulação desses recursos no próprio município ou região dos *Campi*. Todavia, apesar das consternações, deve-se salientar que em 2012 o *Campus* IFBaiano/SB já operacionalizava com um valor expressivo do PNAE. Os próximos tópicos trazem a trajetória do *Campus* e da implementação do PNAE no IFBaiano Senhor do Bonfim.

### 5.3 IFBaiano – *Campus* de Senhor do Bonfim

O *Campus* de Senhor do Bonfim iniciou sua história em 1993, institucionalizada através da Lei nº 8.670, surgindo a Escola Agrotécnica Federal de Senhor do Bonfim. Após várias alterações, em 2008 essa escola se transformou em Instituto Federal de Educação. Hoje, o *Campus*, com 27 anos de existência, oferta 11 cursos para 1.368 alunos da educação básica. Senhor do Bonfim detinha uma população total de 74.419 habitantes em 2010 e uma população rural de 16.853 pessoas; para 2019 foram estimados 79.015 indivíduos. Com relação ao trabalho e rendimento do município, apenas 9.050 trabalhadores estavam formalmente empregados em 2019, ou seja, a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 11,11% (IBGE, 2017).

O município conta com 1.487 estabelecimentos agropecuários, e a área desses estabelecimentos chega a 38.614 ha e contam com 3.294 pessoas ocupadas, tendo 2.787 delas laços familiares. Apenas 145 estabelecimentos recebem assistência técnica. Ademais, o município possui 2.685 DAPs ativos, número superior ao montante de estabelecimentos agropecuários do município (Tabela 5).

O município de Senhor do Bonfim caracteriza-se por intensa atividade agropecuária, o que pode ser comprovado diante do quantitativo de DAPs ativos em relação ao quantitativo de estabelecimentos agropecuários do município. A produção agrícola/pecuária do município diversifica-se em banana, mandioca, laranja, maracujá, abóbora, milho, feijão, palma forrageira, caprino, bovino etc. (IBGE, 2017), que servem de sustento para uma parcela considerável da população e são, geralmente, comercializados em feiras livres ou pelos próprios produtores (SOUZA, 2010).

Percebe-se que os municípios do Estado da Bahia onde estão inseridos os *Campi* contam com número expressivo de agricultores familiares com DAPs ativos e provavelmente aptos para acessarem políticas públicas. Os dados reforçam a relevância das políticas públicas de compra governamental de alimentos como ações fortalecedoras da agricultura familiar, segundo a perspectiva dos direitos humanos e da promoção da saúde (BELIK, 2003).

Tabela 5 – DAPs ativos dos municípios do IFBaiano

<b>Município</b>	<b>DAP_P_física_válido</b>	<b>DAP_P_jurídica_válido</b>	<b>Total</b>
<b>Alagoinhas</b>	1072	1	1073
<b>Bom Jesus da Lapa</b>	3717	9	3726
<b>Catu</b>	275	-	275
<b>Governador Mangabeira</b>	1.485	2	1.487
<b>Guanambi</b>	3.309	11	3.320
<b>Itaberaba</b>	1.704	2	1.706
<b>Itapetinga</b>	55	1	56
<b>Santa Inês</b>	194	-	194
<b>Senhor do Bonfim</b>	2.665	20	2.685
<b>Serrinha</b>	2.445	2	2.447
<b>Teixeira de Freitas</b>	1.005	8	1.013
<b>Uruçuca</b>	490	5	495
<b>Valença</b>	3.991	13	4.004
<b>Xique-Xique</b>	2.135	-	2.135
<b>Salvador (Reitoria)</b>	746	4	748
<b>Total</b>			<b>25.364</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Sead, 2020.

Além da importância da agricultura familiar para o Estado da Bahia, deve-se ressaltar que existe espaço para implementar políticas que visem ao fortalecimento da agricultura familiar e ao combate à fome e à pobreza, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste. Nessas regiões, de acordo com Monteiro (2003), concentram os maiores níveis de pobreza do país, limitações ambientais e, ainda, onde se observa que a frequência de pobres é sistematicamente maior no meio rural do que no meio urbano.

### **5.3.1 Implementação e Implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFBaiano/SB**

O *Campus* Senhor do Bonfim está localizado na Estrada da Igara, s/n – Zona Rural do município de Senhor do Bonfim. Essa instituição de ensino pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica oferta cursos de nível médio, como Técnico em Agropecuária Integrado ao Ensino Médio; Técnico em Zootecnia; Técnico em Alimentos; Técnico em Manutenção e Suporte de Informática; e Técnico em Agrimensura, na modalidade subsequente.

Já no quesito cursos superiores a instituição oferece Licenciatura em Ciências da Computação e em Ciências Agrárias e Pós-Graduação *Lato Sensu* em Desenvolvimento Sustentável no Semiárido, com ênfase em Recursos Hídricos. Além desses, são ofertados, na Modalidade de Educação a Distância, cursos Técnicos em Meio Ambiente, em Segurança do Trabalho, em Serviços Públicos, em Alimentação Escolar, em Agente Comunitário de Saúde, em Eventos, em Administração, em Hospedagem e em Transações Imobiliárias.

No tópico anterior, percebeu-se que a instituição atua com o PNAE desde 2012, ano em que, entre os *Campi* que executaram o Programa, o *Campus* Senhor do Bonfim destacou-se como aquele que conseguiu operacionalizar o maior valor na instituição, fazendo desde o início da institucionalização do PNAE um trabalho muito interessante. Nesse sentido, BA\_A (r) salienta que:

Inicialmente, o recurso voltava sem execução, como a instituição sempre teve uma ligação muito próxima dos agricultores familiares do município e região, fizemos reuniões com os agricultores familiares, demonstrando o que tínhamos de R\$, e as possibilidades do Programa para o desenvolvimento local. (Entrevistado BA\_A(r))

Nessa perspectiva, o entrevistado BA\_A(r) esclarece que o *Campus* IFBaiano Senhor do Bonfim é uma instituição que possui o lema de “não devolver recurso”, uma vez que sempre se empenhou em utilizar todos os recursos, não só os do PNAE. Dando sequência, BA\_A(r) destacou que trabalha na instituição há 21 anos, primeiro como professor substituto, depois como professor convidado, efetivando-se em 2003. Nesse período, ele considera relevante reforçar que:

Eu já tinha afinidade com a agricultura familiar mesmo antes de ser servidor do IFBaiano, dois anos antes de entrar no IF, eu fazia aplicação do PRONAF atuando como engenheiro agrônomo cadastrado ao Banco do Brasil e banco do Nordeste. No Instituto Federal, tive maior aproximação com a agricultura familiar da região, como atividade de extensão, tínhamos projeto que levávamos os alunos no campo (rural) para fazermos demonstrações de procedimentos. Discutíamos e elegíamos os temas com os alunos, víamos o que podia influenciar positivamente na produção, identificávamos propriedades que estavam dentro do aspecto de agricultura familiar e íamos fazer intervenções naqueles espaços, chamávamos os agricultores familiares da região e fazíamos as demonstrações. Fazíamos um trabalho muito próximo ao Banco do Brasil que era quem financiava esses agricultores na época. Inclusive muitas dessas intervenções eram realizadas em uma propriedade coletiva financiada pelo Banco do Brasil. Ainda existe essa propriedade até hoje em Senhor do Bonfim e era lá que concentrávamos nossos trabalhos. (Entrevistado BA\_A(r))

Na perspectiva desse depoimento, o entrevistado BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) afirma que a Gestão do IFBaiano Senhor do Bonfim sempre foi excelente de comunicação, inclusive possuindo aproximação tanto dos alunos, técnicos administrativos, docentes, terceirizados

quanto dos agricultores familiares. Relata também que, quando começou a conversar com a Gestão do *Campus* sobre PNAE, ele já tinha vivido uma experiência em uma cooperativa e identificado as necessidades dos agricultores familiares do município e da região. Além de conhecer a produção agropecuária local, por consequência, já havia procurado formas de escoamento dos produtos produzidos localmente. BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) ainda frisa que:

Nosso primeiro projeto da cooperativa com a CONAB foi trabalhoso, porque não conhecíamos o processo, tínhamos que aprender. Tem muita burocracia, tem toda uma didática para seguir. Eles mudam o processo direto, a sede da CONAB é em Salvador, muito distante para nós, então caíamos e levantamos e fomos seguindo graças ao apoio da gestão do IFBaiano Senhor do Bonfim, que sempre ofertou capacitações para nós do rural. Para se ter uma ideia, a gestão do *Campus* deixou que nossa cooperativa viesse despolpa umbu na agroindústria da instituição, essa parceria possibilitou que conseguíssemos entregar nosso produto, sem esse auxílio não teríamos conseguido. (Entrevistado BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc))

Logo, o *Campus* de Senhor do Bonfim possui característica de inserção dos agricultores familiares e de participar intensamente das atividades agropecuárias locais e regionais. Mesmo antes de ser Instituto Federal, a instituição sempre manteve relação próxima com o agricultor familiar, seja como partícipe ativo, seja como realizador ou, mesmo, como organizador de eventos voltados para o meio rural. Segundo BA\_A(r):

Essas ações facilitaram muito o *Campus* na identificação de lideranças, entidades, organizações; além do mais, essa aproximação sempre fluiu com facilidade, e isso é algo que não se consegue fazer da noite para o dia; isso é um processo, uma construção social. (Entrevistado BA\_A(r))

Percebe-se pelos depoimentos de BA\_A(r) e BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) que a relação do IFBaiano/SB, enquanto órgão federal que oferta ensino, pesquisa e extensão em parceria com os agricultores familiares, é extremamente fortalecida através das ações de extensão do instituto. A extensão torna-se extremamente importante, pois, além de promover essa aproximação, faz que as dificuldades de efetivação, tanto do órgão executor quanto dos fornecedores, sejam esclarecidas entre a instituição federal e os fornecedores. Assim, essa atividade extensionista se torna um modelo sustentável, em que a parceria entre esses atores vai sanando e minimizando os entraves de acesso e abastecimento do mercado institucional. Também, fortalece as relações entre ambas, em um canal em que a instituição busca atender às necessidades dos agricultores familiares e vice-versa. Essa aproximação ainda possibilita capacitar os agricultores familiares para acessarem os mercados, conforme relatado por BA\_A(r):

No intuito de capacitar os agricultores familiares, nosso processo seletivo era diferenciado, tínhamos a possibilidade de equilibrar o ingresso de alunos oriundos do meio rural e alunos do urbano, onde a entrevista tinha o mesmo peso da nota da prova, isso facilitava que muitos alunos oriundos da agricultura familiar estivessem dentro do Instituto Federal de Senhor do Bonfim, e essa condição nos deu inclusive a possibilidade de quando surgiu o recurso do PNAE, muitos desses alunos já estarem organizados em associação e cooperativa e serem nossos fornecedores. A exemplo temos, nossa ex-aluna BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc), que fez o curso o técnico em Alimentos, ela é oriunda do rural e hoje está à frente de uma cooperativa que é uma das nossas fornecedoras do Programa. (Entrevistado BA\_A (r))

Nesse sentido, BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) afirma ter sido aluna do IF Senhor do Bonfim e, assim que terminou o curso Técnico em Alimentos, foi contratada para trabalhar como terceirizada na agroindústria do *Campus*, onde ficou por três anos. Segundo ela, no período em que ainda era terceirizada, foi procurada por agricultores familiares que estavam tendo muita dificuldade – pensando até em desistir –, porque não sabiam mais o que fazer para conseguir escoar seus produtos. E a perda de excedentes era muito alta, pois o que eles consumiam da produção era pouco, mas não dava para plantar só para consumo e deixar o restante da propriedade ociosa.

Essa entrevistada ainda salienta que a agricultura familiar no município de Senhor do Bonfim é forte, porém o escoamento da produção ainda é incipiente. Antes da atuação de BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc), os agricultores familiares da região escoavam suas produções na feira livre, mas, quando não conseguiam vender todo o excedente produzido, eles acabavam desestimulados e deixavam de plantar, migrando para outras cidades, inclusive para as de grande porte. Esse fato incomodava BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc)(af), que queria mudar um pouco essa realidade.

Por consequência, BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) enfatiza que decidiu sair do IFBaiano/SB e constituir uma cooperativa, com a missão de dar esse apoio aos agricultores familiares da região. Explica que vai às propriedades e faz um levantamento do que os agricultores familiares produzem (excedente e consumo). Relata que, fazendo uma pesquisa de mercado, percebeu que as feiras livres não tinham mais capacidade de consumir todo o excedente dos produtos daqueles agricultores familiares. Isso porque o volume de produtos levados para as feiras era alto e o consumidor já não conseguia absorver. Percebeu também que, por falta de preparo dos agricultores familiares, todos eles estavam cultivando os mesmos produtos, criando um montante que não era absorvido pelo consumidor local. A partir daí, a cooperativa começou a instruir os agricultores familiares para diversificarem a plantaçaõ, de modo que facilitasse o escoamento do que produziam.

BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) finaliza dizendo que sua iniciativa foi de extrema importância, pois, quando começaram as chamadas do PNAE, os agricultores familiares já estavam aptos a participar. E, aproveitando a aproximação com o IFBaiano/SB, a Gestão cooperativa dirigiu-se ao IF, apresentando o desejo de trabalhar em conjunto com as entregas ao PNAE. Especial atenção deve ser dada à ampliação dos processos de capacitação dos potenciais fornecedores do mercado institucional, seja capacitando os agricultores para elaboração dos projetos de venda, seja treinando-os para beneficiar os produtos, seja ainda dando a eles orientações com relação à ampliação/diversificação da produção para atender à demanda do mercado institucional, custos etc.

A Gestão do *Campus* assevera que preocupa com a capacitação voltada para a atuação rural desde o processo seletivo de alunos, dando chances aqueles oriundos do meio rural para se capacitarem e levarem os conhecimentos adquiridos para suas comunidades. O IFBaiano/SB, enquanto órgão executor do Programa, através de suas ações de extensão, consegue demonstrar aos agricultores familiares os passos para que suas atividades sejam mais especializadas:

Para BA\_E(d), o *Campus* respira muito o agrícola, fazemos articulação com agricultor, os trazemos para o *Campus* no intuito de construir *links* e parcerias e isso abre muito as portas para nós, e eles passam a nos enxergam como uma instituição com potencial para auxiliá-los nas diversas produções, mas também nos processos relativos a acesso aos mercados. (Entrevistado BA\_E(d))

Esse entrevistado relatou que o IFBaiano/SB sempre promove eventos através da sua Coordenação de Extensão, juntamente com outros docentes da instituição. Ao serem questionados se existe no *Campus* algum programa de ensino, pesquisa e extensão envolvendo a temática PNAE, BA\_B(r) argumentou que não, mas, sim, abordando a agricultura como um todo, citando o exemplo dos Sistemas Agrícolas Mandalas que são desenvolvidos no *Campus*, entre outras ações que são constantes, como:

Fazemos para ensinar os agricultores familiares a produzirem (doce, iogurte, queijo), ou seja, nossa preocupação é profissionalizar suas potencialidades, para que assim possam ter condições de fornecer seus excedentes não só para *Campus*. Em agosto/2019 (mês das entrevistas de campo) vamos trazer 125 agricultores familiares para dentro da instituição, eles irão fazer uma capacitação em cinco cursos aqui dentro, em espaços diferentes da nossa instituição, então eles irão trabalhar com compostagem, palma irrigada, construção de tanques para captação de água, como trabalhar com defensivo agrícola natural, tudo feito pelos professores daqui. (Entrevistado BA\_E(d))

Os docentes do IFBaiano/SB ofertam essas ações durante o ano todo, em espécie de ciclos. A temática desses ciclos é definida de acordo com as demandas das comunidades rural

local e regional. Essas ações ao longo do ano facilitam o acesso ao PNAE por parte dos agricultores familiares, e a sua operacionalização por parte do *Campus* é um trabalho conjunto. Ainda nessa perspectiva de capacitações dos agricultores familiares, BA\_E(d) argumentou que:

Em outros momentos o SENAR traz para dentro do *Campus* alguns agricultores familiares para fazerem cursos de forragicultura<sup>31</sup>, derivados de leite para trabalhar com queijos, manteiga e iogurte e um outro para trabalhar com cortes finos de caprinos e ovinos. Sempre temos eventos no *Campus* e sempre buscamos trazer os agricultores familiares para dentro da instituição, porque aqui temos toda a estrutura necessária para realizar capacitações com eles. (Entrevistado BA\_E(d))

Quando questionado se as capacitações são ofertadas todas no *Campus* ou se existiam alguns momentos que os servidores do instituto se deslocavam até os agricultores familiares para oferta de capacitação, o entrevistado BA\_E(d) informou que:

Pode acontecer de irmos até as propriedades rurais, isso nós fazemos quando somos solicitados pelos agricultores familiares, quando esses querem algo muito pontual. Sobretudo, quando eles possuem espaço físico e estrutural para isso, nossos docentes vão até a propriedade rural, cooperativa ou associação, e ajudam, mas normalmente fazemos por aqui na instituição. Os agricultores Familiares aqui da região nos procuram mais por questões técnicas, capacitações e novidades, eles não pedem auxílio com nada referente à administração e gestão, eles são muito mais sábios que nós nessa área. Pois possuem oportunidades de fazerem várias capacitações, em várias áreas, inclusive em gestão da propriedade rural no decorrer do ano dentro do *Campus*. (Entrevistado BA\_E(d))

Esse entrevistado finaliza afirmando que:

A proposta da instituição é de fortalecer a agricultura e pecuária na região e que este tem sido o foco dos servidores técnicos administrativos e docentes, pois, como evidenciado anteriormente, o IFBaiano funda suas raízes no meio rural, sendo a relação com as comunidades rurais de grande importância para a instituição. Para que seja possível estreitar os laços entre a instituição e a comunidade, apesar da Regulamentação da Atividade Docente (RAD), institucionalizar uma carga horária de até 16 horas semanais para os docentes, que convertendo em aulas daria 19 aulas semanais. O IFBaiano, ciente da importância dos outros eixos, delimita uma carga horária de “14 a 16 aulas, de modo que estimule os professores a realizar a pesquisa, a extensão e a participarem de comissões”. (Entrevistado BA\_E(d))

Sobre essas afirmações de BA\_E(d) com relação à carga horária dos docentes do IFBaiano/SB, há nos IFs um regulamento, denominado Regulamento de Atividade Docente (RAD), em que essa normativa, em consonância com os princípios que regem os Institutos Federais, criados nos termos da Lei nº 11.892/2008, visa normatizar as atividades docentes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Vale destacar que os RADs

---

<sup>31</sup> Ciência que estuda as plantas utilizadas como forragem animal e a interação delas com os animais, controle de solo e meio ambiente.

são deliberados pelos Conselhos Superiores de cada instituição da rede, sendo possível encontrar diferentes regulamentos para a atividade docente.

No IFBaiano/SB, as diretrizes do RAD encontram-se divididas em questões que vão desde o desenvolvimento das atividades de planejamento, de execução, de acompanhamento, de avaliação da carga horária e do regime de trabalho docente, no que diz respeito à equalização das atividades de ensino, de pesquisa, de extensão, de gestão, de representação institucional, até a valorização do trabalho docente e da qualidade dos serviços prestados pela instituição. O Artigo 8º do RAD (2019, p. 3) destaca que as atividades docentes, no âmbito do IFBaiano, compreendem: (i) Atividades de ensino, (ii) Atividades de pesquisa, (iii) Atividades de extensão, (iv) Gestão e (v) Representação institucional. O Artigo 36 do RAD (2019, p. 12) limita a carga horária semanal dedicada à realização das atividades previstas nesse Regulamento em:

- Aulas, no mínimo 10 (dez) horas e no máximo 16 (dezesesseis) horas semanais, para os(as) docentes em regime de tempo integral.
- Aulas, no mínimo 8 (oito) horas e no máximo 12 (doze) horas semanais, para os(as) docentes em regime de tempo parcial.

O Artigo 17 do RAD (2019, p. 13) trata das atividades de extensão, englobando processos educativos, artísticos, culturais, esportivos, científicos e tecnológicos desenvolvidos com as pessoas, comunidades, articulados com o ensino e a pesquisa e implicando compartilhamento mútuo entre o IFBaiano e a comunidade externa. Segundo o §1º desse artigo, as atividades de extensão podem ser de iniciativa do(s) servidor(es), de interesse institucional e, ou, demandadas pela comunidade. Além das horas destinadas às aulas, os docentes do IFBaiano devem destinar semanalmente horários para: atendimento ao estudante, para programas e projetos de ensino, para reuniões e para as atividades de organização de ensino e extensão.

Percebe-se que a extensão é importante na instituição, caracterizando-se como uma das formas de compartilhar com a comunidade os conhecimentos desenvolvidos na instituição e que auxiliam os agricultores familiares a acessarem mercados em geral. Os entrevistados foram questionados se, para iniciar o processo de implementação, a instituição constituiu uma Comissão designando servidores para fazerem a sensibilização e articulações do Programa, em que os entrevistados BA\_F(t), BA\_E(d), BA\_G(t), BA\_H(t) e BA\_C(r) relataram que:

Não criamos não, foi muito natural mesmo. Não temos comissão, sempre funcionou sem comissão. Aqui é assim BA\_G(t), BA\_H(t) atuam com BA\_F(t), é bem simples, e o PNAE acontece. O setor de compras aqui é muito preparado, eles muitas vezes é que vem aqui e me puxa, olha temos R\$ 96.0000,00 de PNAE, temos que executar. A comunicação entre setores, além da capacitação do setor de compras e a parceria comigo na nutrição, são os nossos diferenciais. É preciso ter sintonia, se não o recurso não é usado e volta, as coisas precisam caminhar. Se eles não me avisarem que tem esse recurso disponível, eu também não vou saber. (Entrevistado BA\_F(t))

Não criamos comissão, em 2012 tivemos nossa primeira chamada pública para PNAE, hoje processo do Programa flui normalmente. BA\_G(t) e BA\_H(t) procuram os agricultores familiares, BA\_G(t) e BA\_H(t) foram para o *Campus* Valença (ficou 3 meses lá) onde recebeu capacitação com BA\_L(oc) para atuar com PNAE e depois veio para *Campus* Senhor do Bonfim. BA\_G(t) e BA\_H(t) dedicam-se muito ao *Campus*, ele gosta do faz e aqui mais ainda, pois BA\_G(t) e BA\_H(t) possuem vínculos familiares no município. (Entrevistado BA\_E(d))

Antes eu estava no *Campus* Valença e trabalhei em vários setores da instituição, não tinha lugar certo e cheguei aqui no *Campus* Senhor do Bonfim, fui para licitação. Muitos servidores dos outros *Campi* vêm para cá para aprender comigo. Eu tenho boa vontade, boa vontade é uma virtude do servidor, não retemos conhecimentos. Não temos as coisas padronizadas (almoxarifado faz isso, administração faz isso, licitação faz isso, quem pede? quem compra?), mas trabalhamos no coletivo. (Entrevistados BA\_G(t) e BA\_H(t))

Não atuamos com comissões, é bem mais simples. Aqui o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma questão do setor de compras e da nutricionista. Isso ocorre porque a agricultura familiar é trabalhada na instituição no coletivo. Então, o PNAE para nós hoje é assim, fazemos as chamadas públicas, vem a cooperativa ou associação e nós começamos a realizar a compra, simples assim. (Entrevistado BA\_C(r))

A boa comunicação entre os servidores envolvidos com a implementação do PNAE na instituição é citada como algo importante e que auxilia no sucesso da operacionalização do Programa. Percebe-se que o processo de execução do PNAE no *Campus* é enxuto e poucos servidores trabalham com a efetivação formal desse Programa. No serviço público existe a burocracia como forma de organizar os serviços e ordenar as rotinas, autoridade e responsabilidades. Essa estruturação é necessária para que não haja desperdício do dinheiro público. Contudo, o excesso de burocracia no serviço público, alinhado à autonomia limitada (IFs) e à *accountability*, faz que as ações se tornem morosas, longas e, conseqüentemente, ineficientes. Posto que, muitas vezes, esse excesso de processos no setor público, em especial tratando-se do PNAE, se perde em suas demasiadas tramitações que, por sua vez, podem terminar em devolução do orçamento para União sem a execução da política.

Nesse aspecto, os entrevistados, ao serem questionados se as chamadas públicas são mais simples que as licitações, BA\_E(d) e BA\_G(t) e BA\_H(t) foram unânimes em esclarecer que:

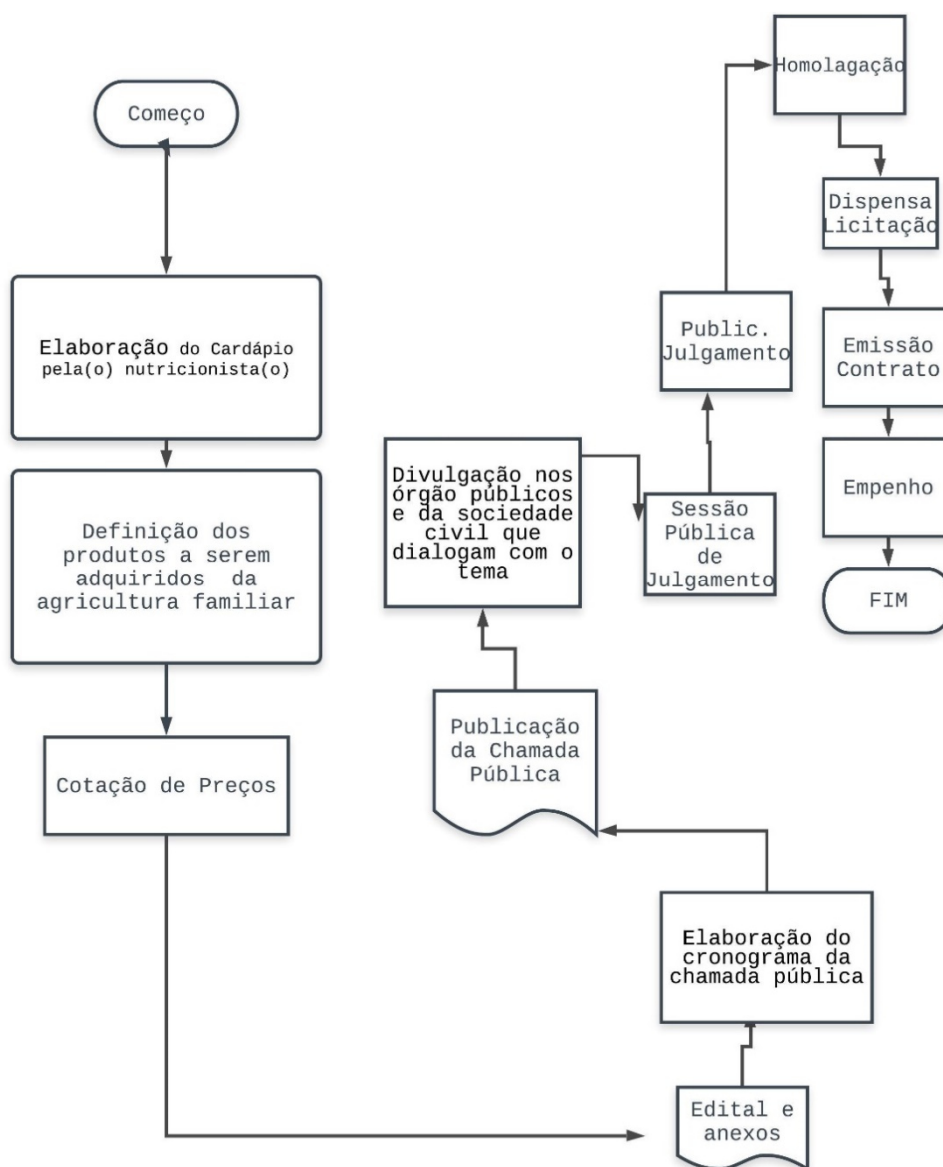
A instituição não chegou onde deveria, poderia ter mais peças envolvidas com isso. Penso que todos os servidores deveriam conhecer a política, esse trabalho, enfim a importância dessa política e que a boa vontade do servidor faz toda diferença para que o PNAE dê certo, aqui poderia ser melhor. (Entrevistados BA\_E(d), BA\_G(t) e BA\_H(t))

Esses relatos apontam que o *Campus* poderia ser mais eficiente e, ainda assim, convém destacar que o IFBaiano produziu seu próprio Manual de Operacionalização do PNAE, com modelos de orçamentos, edital e anexos que servem de base para a continuação das ações do Programa na instituição. Nesse sentido, o IFBaiano procurou efetivar o PNAE, causando poucos impactos na cultura da instituição. Essa medida contribuiu para a probabilidade de que as forças institucionais resultassem em passividade e homogeneidade do coletivo, minimizando ocasiões de diferenciações e conflitos com a cultura institucional local do IFBaiano.

Vale ressaltar que a instituição, enquanto autarquia, possui poder conferido pelo Estado para executar seus serviços de maneira descentralizada, com autonomia para operacionalizar o PNAE, o que faz que encontremos diferentes fluxogramas de efetivação para a mesma política pública na Rede Federal de Ensino Técnico e Tecnológico (Figura 43).

Após o encerramento do fluxo demonstrado na Figura 43, ou seja, após o empenho, ocorrem os pedidos dos produtos, as entregas, as conferências, as liquidações, as emissões de notas fiscais e os pagamentos aos fornecedores contemplados nas chamadas públicas. Esse processo se repete até o encerramento do contrato. Nota-se que o fluxograma da instituição é enxuto e envolve apenas nutricionista e o setor de compras/licitação. Os entrevistados ainda demonstraram que a união deles no início da implementação fez que os demais *Campi* conseguissem operacionalizar os recursos. De acordo com BA\_B(r), os *Campi* tentam extrapolar os 30%, que são o mínimo.

Figura 43 – Fluxograma da implementação do PNAE no IFBaiano – Senhor do Bonfim



Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Como os servidores do IFBaiano foram sensibilizados para operacionalizar todos os recursos, procurando não devolvê-los para a União sem execução, os servidores envolvidos com a operacionalização do Programa nessa instituição assumiram o papel de orientação e de socialização coletiva dos conhecimentos, vivências e experiências na efetivação do PNAE e de outros recursos que o IFBaiano recebe, o que pode ser evidenciado nas falas de BA\_C(r) e BA\_B(r):

O Desempenho da nossa instituição melhorou muito, principalmente depois que tivemos o interesse, nos unimos e organizamos a implementação do Programa no IFBaiano, ou seja, ao deixamos o individualismo de lado, o PNAE fluiu na instituição.

O Programa é fenomenal, ele melhora a distribuição de renda local, promove saúde para aluno que está consumindo os produtos, o percentual estabelecido pela política pública deveria ser maior que 30%. Nossos *Campi* tentam extrapolar os 30% que é o mínimo, alguns já conseguem, principalmente onde os agricultores familiares são mais organizados. (Entrevistado BA\_C(r))

Isso mudou muito no decorrer do tempo, em 2014 alguns *Campi* ainda devolviam recurso do Programa, mas hoje todos estão conseguindo implementar e operacionalizar o PNAE, hoje em dia posso dizer que o IFBaiano está equilibrado. Nesse processo o *Campus* Senhor do Bonfim foi o protagonista do IFBaiano, com a ampliação do PNAE na instituição, hoje todos conseguem. Antes era cada um por si, cultura individualista, depois juntamos nossos conhecimentos entre servidores da instituição como um todo e têm dado certo. (Entrevistado BA\_B(r))

Considerando que a agricultura familiar é um importante fornecedor de alimentos do país e ressaltando que uma das finalidades da criação do Instituto Federal (Artigo 6º da Lei nº 11.892/08) é contemplar suas ações no desenvolvimento regional e refletir com os entrevistados o trabalho publicado em 1940 por Josué de Castro, foram abertas discussões voltadas para o problema da fome e pobreza no Brasil como uma questão social e política (PENA, 2020). Nessa mesma época, ou seja, 1940, o Instituto de Nutrição levantou um debate sobre o papel do governo federal diante desse cenário de pobreza e fome, o que resultou na conclusão de que o Estado deveria ofertar a alimentação gratuita nas escolas. Os entrevistados começaram a falar da importância do Programa de Alimentação Escolar para o município, conforme atestam os relatos que se seguem:

Acho excelente o PNAE, porque é uma política pública voltada para quem realmente precisa, principalmente aqui, essa região é muito carente. Nós temos alunos muito, muito pobres. Eu sei que muitos deles estudam aqui porque precisam dessa alimentação, eu sei que é fundamental o PNAE para os alunos e dentro do *Campus* eu acho que funciona bem, é claro que toda gestão a gente sempre pode estar melhorando, eu não diria que nosso *Campus* é perfeito, eu acho que perfeição está distante, mas nós buscamos estar atendendo a demanda de uma forma satisfatória sempre, e a gente tem consciência que temos de estar melhorando. (Entrevistado BA\_F(t))

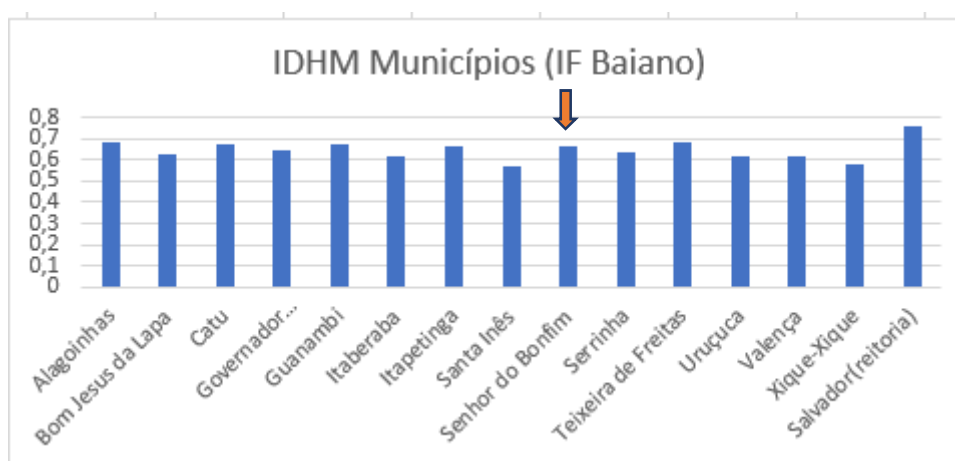
É uma política pública interessante, algo muito social e louvável, para nós é um valor pouco, mas para o agricultor familiar é uma importância grande, porque muitas vezes eles não conseguem vender grande quantidade para um fornecedor. Já com PNAE eles conseguem ter um fornecedor certo e que paga corretamente. (Entrevistado BA\_B(r))

O PNAE tem uma importância enorme na economia local, agregação de renda para agricultores familiares. Eu já tive fases da cooperativa que algumas famílias chegavam para mim e diziam que conseguem sobreviver o mês todo com R\$ do PNAE do Instituto Federal. Chego a me emocionar, porque assim.... são famílias que não tem outra renda, sobrevivem da roça, mas que precisam de R\$ para comprar roupa, sapato, remédio, e conseguem isso com o R\$ do PNAE do IFBaiano, além da melhoria da alimentação para os alunos. Já fiz visitas em casas onde os pais relataram que a alimentação diária dos filhos era a comida ofertada pelo Instituto Federal de Senhor do Bonfim. (Entrevistado BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc))

As revelações de BA\_B(r) e BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) com relação às necessidades dos alunos a respeito da refeição que é servida no *Campus* vão ao encontro do alerta feito por Rocha (1995) de que, no Nordeste, os níveis de pobreza são alarmantes. A pobreza relaciona-se à escassez de renda, uma vez que esta representa um recurso necessário para adquirir alimentos, bens e serviços.

Apresentar o retrato da pobreza através de um indicador parece atenuar esse problema social, ainda que seja utilizado um índice com múltiplas dimensões. Entre estas, a privação do alimento é uma triste realidade que se faz presente na vida de muitos brasileiros. O IDHM baseia-se nos indicadores de educação, saúde e renda e trata de um indicador abrangente que, de modo geral, os cidadãos, em alguma medida, são alcançados por essas variáveis. A Figura 44 traz o IDHM dos municípios onde se localizam os *Campi* do IFBaiano, o qual atinge uma média geral de 0,696.

Figura 44 – IDH dos municípios com IFBaiano



Fonte: PNUD – IPEA, 2013.

O gráfico dessa figura reforça a relevância das políticas públicas, em especial do PNAE para os municípios com *Campus* do IFBaiano. Complementando, o entrevistado BA\_F(t) relata que no *Campus* Senhor do Bonfim:

A alimentação é gratuita. Os alunos chegam, tomam café da manhã e vão para as aulas. Depois, às 11h30, eles almoçam. Nossos alunos são alunos muito carentes, pobres e muitos deles só têm esse alimento para fazer uso durante o dia inteiro. No geral, eles estão muito satisfeitos. Às vezes, tem um cardápio ou outro que eles não gostam. Exemplo: Suíno, nós temos produção de suíno, então não tem como não colocar carne suína no cardápio, mas vejo que no dia do suíno os alunos têm resistência. Estamos fazendo adaptações, pois já percebemos que o suíno assado tem uma aceitação maior que o suíno cozido. (Entrevistado BA\_F(t))

Nota-se que nesse *Campus* há a preocupação com a aceitação dos alunos pelos alimentos saudáveis. Nesse sentido, BA\_F(t) salienta que recentemente foi aplicada uma pesquisa de satisfação aos alunos, com o intuito de verificar em que o *Campus* poderia melhorar:

Nesta pesquisa, tentamos incentivar os alunos a consumirem alimentos saudáveis, como exemplo o inhame, os alunos daqui não têm o hábito de comer inhame, todas as vezes que tinha inhame, o inhame voltava, mas, o inhame é um alimento bacana. A partir de então, toda vez que íamos servir inhame, nós divulgamos na TV do refeitório a importância do inhame, quais os nutrientes ele possui, a aceitação vai aumentando com esses programas de conscientização. (BA\_F(t))

Por esse prisma, releva-se a importância, na percepção desse entrevistado, da conscientização alimentar dos alunos e da agregação dos elementos regionais aos culturais para a formulação dos cardápios, como estratégia para a aquisição de bons hábitos alimentares e para reavivar a memória da biocultura.

Com relação às dificuldades para implementar o PNAE no IFBaiano/SB, especial destaque deve ser dado à Lei nº 11.892, de 29/12/2008, em que os Institutos Federais são entidades com direitos e deveres, além de possuírem autonomia e responsabilidades na execução descentralizada das políticas públicas destinadas para essas autarquias implementarem. Nesse sentido, Silva (2009) destaca que a autonomia dos IFs é restrita. Para esse autor, tal liberdade simboliza certo grau de condicionalidade, uma vez que nenhuma instituição é totalmente autônoma, pois pode ser autônoma em relação a alguns afazeres e não o ser em outros.

Essa liberdade condicionada pode influenciar nos caminhos adotados para efetivação das políticas públicas nos IFs e, ainda, nas dificuldades de operacionalização do Programa. Durante as entrevistas, uma questão levantada pelos servidores foi de que o FNDE autorizasse os IFs a permutarem os orçamentos. No ensejo, BA\_B(r) expôs o exemplo do *Campus* de Senhor do Bonfim, que consegue executar esse orçamento; então, a Reitoria poderia ter autonomia de realocar o valor destinado para um *Campus X* que não iria conseguir cumprir e repassar para o *Campus* de Senhor do Bonfim ou outros *Campi* que tivessem capacidade de executar o orçamento.

Corroborando a fala de BA\_B(r), o entrevistado BA\_C(r) evidencia que:

Já aconteceu de não dar tempo de um *Campi* realizar a compra e a reitoria questionar ao FNDE se poderiam repassar o recurso para outro *Campi* e no fim, o FNDE respondeu que não poderíamos repassar, ou seja, o FNDE preferiu que nós devolvêssemos o recurso sem executá-lo, sendo que poderíamos ter repassado para outro que iria executar. Se fizermos esse repasse sem a autorização do FNDE, e vier a fiscalização, a instituição teria sérios problemas. O justo seria que a reitoria pudesse

otimizar esse recurso, uma vez que é um recurso do qual a reitoria só pode comprar alimentos para os alunos, é um recurso que já vem travado. (Entrevistado BA\_C(r))

Esses relatos deixam claro que os IFs vivenciam as questões evidenciadas por Silva (2009) com relação à liberdade condicionada dos IFs que, embora tenham a missão socialmente referenciada em sua lei de criação, na prática são privados de cumprir integralmente com as suas finalidades de criação (Lei nº 11.892/08). Outras dificuldades de implementação destacadas para execução do PNAE no IFBaiano foram com relação aos *Campi* desse IF que possuem mais facilidade e mais dificuldade para operacionalizar o Programa, conforme relatado por BA\_A(r), BA\_E(d), BA\_D(r) e BA\_L(oc):

Existem *Campi* que os agricultores familiares estão organizados, então o processo torna-se mais fácil. No município de Senhor do Bonfim os agricultores familiares estão organizados. O *Campus* de Serrinha teria facilidade de atuar com o PNAE, pois já auxiliam os produtores de sisal e de caprino naquela região. O *Campus* de Valença também já tem boa condição de trabalho e de interação com a agricultura familiar. (Entrevistado BA\_A (r))

O setor de compras no início não dominava os processos de Chamada Pública, isso foi resolvido com treinamento em 2015 na Reitoria. Passamos a ideia de que ao retornarem para seus *Campi*, eles deveriam fazer essa mobilização local. Depois tivemos um segundo momento com as associações e cooperativas. Não podemos fazer as chamadas públicas e dar em deserto. (Entrevistado BA\_D(r))

Mas considerando servidores no processo de compra e nutricionistas, em que eles já têm suas rotinas e procedimentos prontos, sair do convencional, inicialmente, não é fácil. Apesar de denominarem que a chamada pública é um processo simplificado, na prática não é bem verdade. (Entrevistado BA\_L(oc))

Uma das grandes dificuldades é a produção em escala suficiente dentro da agricultura familiar que permita uma regularidade de fornecimento dos produtos, isso é um desafio gritante. Aqui no *Campus* Senhor do Bonfim, nós chegamos a incluir aquisição de carne caprina, porque é uma refeição cultural. Tivemos problemas, pois não tínhamos a regularidade de entrega, e tínhamos que comprar de outros produtores que não estavam na cooperativa vencedora para conseguirmos abastecer o refeitório com a carne caprina. Essa questão da organização da produção deve estar estruturada para que façamos a aplicação do recurso corretamente, de forma que esse recurso chegue para quem tem que chegar, no caso aqui para que chegue até o agricultor familiar. Outros problemas são referentes à falta de documentação do agricultor familiar, dificuldade para conseguir as certidões, as certidões vencem, são dificuldades burocráticas. (Entrevistado BA\_E(d))

Para ampliação de acesso aos mercados, é essencial a organização dos agricultores familiares, pois produzir, armazenar, operacionalizar e escoar a produção, em grandes volumes, representam um dos maiores dificultadores do agricultor. Entre os principais entraves, evidencia-se a distância dos locais de abastecimento, preços inferiores aos de mercado que os intermediários repassam e que frequentemente não cobrem os custos de produção. Além do mais, existem obstáculos organizacionais (formais e informais) que fazem que o agricultor

familiar não consiga adentrar outros canais, como: regulação sanitária e deficiências estruturais tanto de armazenagem quanto logísticos.

Não obstante, existem nichos de mercado e canais contemporâneos de comercialização que podem beneficiar agricultores familiares, e para que isso ocorra são necessários estratégias e gestão não só para acesso, mas também para permanência no mercado. Nesse sentido, programas voltados para o agricultor familiar, como PNAE e PAA, contribuem para o aumento da renda dos trabalhadores familiares rurais, mas isso demanda a organização deles em associações e cooperativas. Essas organizações coletivas podem colaborar com discussões que foquem nas dificuldades que ultrapassam as unidades produtivas familiares, gerando meios possíveis para que a comercialização ocorra, tornando o meio rural mais atrativo para produção, emprego e renda. As associações e cooperativas podem criar procedimentos para ampliar o acesso aos mercados, incentivar e manter a aproximação com os órgãos executores do PNAE/PAA e, ainda, fortalecer os canais de comercialização.

Os municípios onde a agricultura familiar está mais organizada apresentam maior preparo para fornecer seus produtos com qualidade, quantidade e periodicidade para os IFs. Tanto que o entrevistado BA\_A(r) aponta quanto os agricultores familiares de Senhor do Bonfim estão organizados.

BA\_F(t) relata que lidar com os agricultores familiares é hoje a maior dificuldade da instituição, pois a forma de organização deles dificulta bastante o funcionamento adequado do cardápio. Melhor explicando, é planejada a utilização de alguns itens, mas os agricultores têm dificuldade para entregá-los, seja por não terem dinheiro para comprar e, conseqüentemente, não conseguem entregar naquela semana, seja por entregarem quantidades menores que as solicitadas, fazendo que, muitas vezes, o cardápio tenha que ser readaptado às presas. O depoimento aponta como as relações sociais podem modificar consideravelmente as institucionalidades exigidas no processo, comprovando as alegações de Granovetter (1985) de que as instituições são composições sociais construídas com base em relações sociais. Diante da rede social instituída para operacionalização e acesso ao PNAE, surgem determinações formais e informais para cumprir as chamadas públicas. Por intermédio da reciprocidade nas relações sociais, criam-se soluções para enfrentamento das barreiras.

Não menos importante, cabe apresentar que, segundo os entrevistados, em diversas ocasiões os agricultores compram os produtos de terceiros para não deixar de concorrer nas chamadas públicas do PNAE.

Uma das formas de superar esses entraves, segundo BA\_M(oc), poderia ser “se os IFs intensificassem suas ações de pesquisa e extensão com a participação dos estudantes em projetos de acompanhamento e orientações, principalmente via empresas juniores e cooperativas escolas”. Isso contribuiria para a melhoria da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares, aumentaria a execução do PNAE e, ainda, colaboraria, de forma significativa, para a formação dos estudantes e ampliaria a capacitação dos fornecedores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O conjunto dessas ações traria maior conscientização e poderia minimizar as dificuldades expostas por BA\_F(t) de que os agricultores familiares compram produtos de terceiros para entregar ao Instituto, fato esse citado em outras entrevistas, conforme falas de BA\_A(r), BA\_D(r), BA\_E(d) e BA\_G e BA\_H(t).

Um dos maiores desafios é fazer com que esse recurso cumpra o papel previsto que é fortalecer a agricultura familiar, ou seja, que esse R\$ chegue ao agricultor familiar, aquele agricultor que depende do mercado institucional para fazer com que esse produto ingresse em nosso consumo, é muito difícil principalmente por não haver organização para isso, organização justa para o desenvolvimento. As organizações são para conseguir chegar o recurso, e muitas vezes esse recurso deriva para médios e grandes produtores, outro desafio é por causa da falta de organização desses produtores. (Entrevistado BA\_A (r))

A documentação do PNAE é muito burocrática, além das certidões que vencem, poderia ser só o projeto de venda e a DAP. São muitos papéis, muitos documentos para um negócio que é simples, uma chamada pública. Deveria ter uma fiscalização mais severa, pois muitas vezes esse dinheiro não chega para o agricultor familiar. (Entrevistado BA\_D(r))

Para BA\_G(t) e BA\_H(t) o processo de chamada pública é um simples ainda burocrático. Existe burocratização até mesmo na chamada pública, tanto para a instituição quanto para o agricultor familiar. O pequeno produtor ele não está preparado para vender para o governo, ele está preparado para produzir para sua família e para vender em feiras livres, a burocratização pesa muito. Poderiam simplificar, talvez criar um cartão específico para isso, tipo o do bolsa família, mas um cartão só do PNAE. (Entrevistado BA\_G(t) e BA\_H(t))

O PNAE no IF é assim não tem licitação, nem fiscalização. Penso que o agricultor familiar não chega a receber, e se recebe, não chegar a ganhar o valor justo. Aqui no *Campus* já aconteceu de cooperativa entregar produtos oriundos do CEASA de Juazeiro do Norte, como se fosse produto da agricultura familiar. (Entrevistado BA\_E(d))

Sabemos de pessoas que se unem e passam os produtos para o IFBaiano como se fossem da agricultura familiar e na verdade não são, compram de terceiros. Isso já aconteceu algumas vezes. Já chamamos esses fornecedores para conversar e já fizemos essa orientação em reuniões de colégio de dirigentes. Mas ainda não tivemos nenhuma ação formal nesse sentido, estamos tentando resolver pacificamente, para não prejudicar ninguém. (Entrevistado BA\_A (r)).

Para os IFs, a composição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não é obrigatória, enquanto nos Estados e municípios sua constituição é normativa. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos do PNAE e zelar pela qualidade dos produtos dentro da cadeia de suprimentos, ou seja, da compra até a distribuição, além de propagar boas práticas de higiene. A instituição dos Conselhos é importante e envolve tanto a sociedade civil quanto as entidades executoras nos acompanhamentos e na fiscalização.

Em casos de irregularidades na execução do PNAE, o CAE deve noticiar ao FNDE, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União, acompanhar a execução físico-financeira do Programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade. Nota-se, portanto, que o papel do CAE é fiscalizar e acompanhar os órgãos executores e não os fornecedores do Programa. Contudo, a CAE, ao envolver a sociedade civil nesse processo, poderia ser uma possível solução para as problemáticas levantadas. Os argumentos de BA\_F(t) para solução desses entraves são de que o Estado deveria ter maior fiscalização desse recurso do PNAE, pois:

Aqui no IFBaiano/SB é comum pedirmos para as cooperativas que ganham as chamadas públicas, os produtos que constavam no processo e eles nos informar que não podem entregar. Pedem para o *Campus* pegar esses produtos com outra cooperativa, o discurso é sempre o mesmo, “estamos sem dinheiro para comprar, temos um dinheiro para receber só que não recebemos, estamos precisando de um dinheirinho. Mas se o IF não tiver como fazer nada, vamos ter que ir atrás desse dinheiro emprestado para tentar atender a instituição”. (Entrevistado BA\_F(t))

O entrevistado BA\_F(t) pontua, também, que algumas vezes as organizações coletivas do município usam as cooperativas para entregar produtos do PNAE para a escola e, por consequência, a política acaba não contemplando efetivamente os agricultores familiares. Isso acontece porque algumas cooperativas da região atuam como atravessadoras e alguns agricultores familiares locais preferem vender para esses atravessadores, pois necessitam do dinheiro mais rapidamente e, vendendo para eles, recebem no ato da entrega. Logo, alguns preferem comercializar os produtos com preços mais baixos que o valor do mercado para os atravessadores, mesmo que isso acarrete prejuízos para esses produtores. Tal fato se explica pelo fato de que na venda para os IFs o recurso financeiro demora em torno de 15 dias para chegar aos agricultores familiares e, também, porque os agricultores normalmente não dispõem de capital de giro.

Esses achados se assemelham aos de Baccarin *et al.* (2017), ao criarem uma sistematização de dimensões que cooperam para a avaliação das compras institucionais nos Estados do Paraná, de Santa Catarina e de São Paulo, onde os pesquisadores perceberam que o fornecimento para o PNAE encoraja ações de alguns agentes sociais oportunistas. Melhor explicando, apresenta-se a possibilidade de cooperativas ou associações reterem para si esse diferencial, não o repassando para os agricultores; e de comercialização de produtos não oriundos da agricultura familiar, mas adquiridos em centrais de abastecimento. Entretanto, verificando a Lei nº 5.764/71, em seus Artigos 85 e 86, nota-se que existe a possibilidade de as Cooperativas Agropecuárias e de Pesca adquirirem produtos de não associados. No entanto,

Leopoldino e Quadros (2011) esclarecem que essa possibilidade não é ampla e total, estando limitada a fatores como:

- 1) No caso de aquisição de produtos, só poderá ocorrer para completar lotes destinados ao cumprimento de contratos ou suprir capacidade ociosa de instalações industriais das cooperativas que as possuam.
- 2) No caso de fornecimento de bens e serviços, desde que atenda aos objetivos sociais e estejam em conformidade com a lei.

Portanto, existe respaldo na lei das cooperativas para a aquisição de terceiros para fornecer e completar lotes, mas essa ação não pode tornar-se rotineira, pois não deixa de gerar distorções e aumento do preço final, além de não atender à finalidade do Artigo 14 da Lei nº 11.947 para o agricultor familiar. Quando questionadas as cooperativas sobre as suas maiores dificuldades para acessarem e se manterem no mercado institucional, os representantes das entidades entrevistadas (BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) e BA\_K(af) compartilham da mesma opinião:

Às vezes, o tipo de produto que é solicitado e nós não produzimos ainda, e por não produzirmos não temos condições de entregar. Quando isso ocorre, conversamos com IF e chegamos em um consenso, a instituição acaba cedendo. Prezamos sempre de buscar produtos na agricultura familiar aqui da região, só buscamos em outro município quando não encontramos aqui. Outro problema é que não temos abatedouro aqui em Senhor do Bonfim, o mais próximo é em Juazeiro do Norte que fica distante daqui 125 km, fica muito longe para a quantidade de produto que o IF demanda. Estamos pressionando o poder público municipal para implementação do SIM, acreditamos que ficará mais fácil fornecer produtos de origem animal com o SIM. (Entrevistados BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) e BA\_K(af))

É possível notar algumas das dificuldades encontradas pelas cooperativas agropecuárias de comercialização de seus produtos como um dos fatores limitantes. A dificuldade de se inserir no mercado faz que, em muitos casos, a cooperativa dependa do atravessador ou se torne um intermediário. De acordo com Guanziroli e Sabbato (2004), o agricultor familiar recorre ao atravessador porque os mercados podem ser incompletos e, ou, imperfeitos, apresentando problemas que vão desde a falta de infraestrutura para armazenagem e escoamento até a ausência de capacidade técnica para acessar o mercado e ser competitivo. Sem esses elementos, a produção do agricultor familiar perde condições de concorrência.

Ainda no tocante às dificuldades encontradas pela instituição para execução do PNAE, outros entraves foram citados, como: os servidores que atuam com a operacionalização do Programa não possuem formação específica para a função e é provável que essa falta de preparo

faça que alguns não tenham perfil para atuar na área. Complementando, BA\_F(t) salienta que, normalmente:

Tudo que somos designados para executar na instituição, temos que pesquisar e estudar para compreender melhor, para ir se adaptando. Ao chegarmos na instituição, normalmente não chegamos capacitados para fazer, outras vezes não é uma área da qual temos afinidade, mas o servidor chega, e sente-se obrigado a pesquisar para se adequar ao trabalho. (BA\_F(t))

Após a exposição das dificuldades de operacionalização do PNAE no IFBaiano, *Campus* de Senhor do Bonfim, foi solicitado aos entrevistados que apontassem pontos positivos e negativos das chamadas públicas. Segundo BA\_C(r), um ponto negativo é a demora em repassar a verba para o agricultor:

Hoje a reitoria, recebe o recurso FNDE referente ao PNAE, repassa-se para os *Campi*, os *Campi* fazem as Chamadas Pública, contratam as associações ou as cooperativas, em sequência as cooperativas fazem as entregas, o IFBaiano entrega a nota fiscal, solicita o recurso e ficamos aguardando de 15 a 20 dias para recebermos e pagamos os agricultores familiares. Acho muito tempo para o agricultor familiar esperar. Pois, esses fornecedores, não têm capital de giro, não tem fluxo de caixa bom, então quando o agricultor familiar entrega o produto, ele já quer receber. (Entrevistado BA\_C(r))

Alguns agricultores familiares são potenciais fornecedores para os Institutos Federais, no entanto fatores como o não recebimento no ato da entrega dos produtos e outros contratemplos nos pagamentos podem afastá-los do mercado institucional. Esse contexto gera falta de confiança dos agricultores para com o poder público, uma vez que o PNAE exige maior articulação entre Estado, entidades executoras e agricultores familiares.

Nessa perspectiva, BA\_C(r) evidencia que:

O ideal seria que ao receber o crédito orçamentário, o IFBaiano deveria também receber o recurso financeiro total, assim, seria possível liquidar de uma vez, para efetuar o pagamento, pois, é uma despesa financeira travada, não consegue mudar nada, com esse recurso eu só compro isso e pronto. Então penso que o recurso financeiro já deveria vim junto. (Entrevistado BA\_C(r))

Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para a execução do PNAE são utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. No final do exercício, no máximo até 31 de dezembro de cada ano, os saldos dos recursos financeiros recebidos na conta do PNAE e não utilizados devem ser reprogramados para o exercício subsequente, no caso de entidades executoras municipais e estaduais. Já nos IFs esses recursos não podem ser reprogramados, pois nessas instituições os recursos não utilizados deverão ser devolvidos para a União no encerramento do exercício, respeitando-se às macrofunções estabelecidas no

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) nº 020318, que trata do encerramento do exercício (normalmente com atualização anual); na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que versa sobre as punições para não devolução dos recursos; na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que aborda o princípio da anualidade; no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que reforça os princípios de unidade e universalidade do orçamento; e no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que trata da execução orçamentária (define o que é receita e o que é despesa, como estas são processadas em conta única do Tesouro Nacional, ou seja, os orçamentos são liberados mediante despesa empenhada). Dito de outra forma, o orçamento precisa estar na programação da despesa.

#### **5.4 Abordagem Estrutural das Interações: Desvelando as Redes**

Esta seção tem como objetivo analisar o mapeamento da rede e as configurações dos atores que atuam com a implementação do Programa no IFBaiano – *Campus* Senhor do Bonfim. Salienta-se que, durante o trabalho de campo, percebeu-se que esse *Campus* conta com 15 atores atuando na operacionalização do PNAE e cinco cursos da instituição servem de ancoragem para as ações do Programa, uma vez que esse IF periodicamente oferece cursos e capacitações voltados para o meio rural (Quadro 15).

Dos 15 atores identificados, quatro são do sexo feminino e 11 do sexo masculino. Entre esses, sete ocupam cargo de gestão, cinco são técnico-administrativos, três são fornecedores do Programa. Entre estes últimos, há uma ex-aluna e ex-terceirizada da instituição. A rede recebe uma ancoragem de cinco cursos da instituição que possuem frequentemente ações voltadas para o rural. A abordagem estrutural foi realizada com o uso do *software Ucinet 6 (2002)* e *NetDraw (2002)*, o que permitiu conhecer as conexões estabelecidas entre os atores da pesquisa. Esse passo foi primordial neste estudo e complementa a abordagem relacional desses atores.

Quadro 15 – Rede de implementadores do IFBaiano/SB

Identificação na rede	Instituição
BA_A (r)	Reitoria do IFBaiano
BA_B (r)	Reitoria do IFBaiano
BA_C (r)	Reitoria do IFBaiano
BA_D (r)	Reitoria do IFBaiano
BA_E (d)	Docente do IFBaiano/SB
BA_F (t)	Técnico Administrativo IFBaiano/SB
BA_G (t)	Técnico Administrativo IFBaiano/SB
BA_H (t)	Técnico Administrativo IFBaiano/SB
BA_I (af)(ex-aluna)(ex-terc)	Agricultor Familiar
BA_J (af)	Agricultor Familiar
BA_K (af)	Agricultor Familiar
BA_L (oc)	Técnico Administrativo IFBaiano – outro <i>Campus</i>
BA_M (oc)	Docente do IFBaiano – outro <i>Campus</i>
BA_N (d)	Docente do IFBaiano/SB
BA_O (t)	Técnico Administrativo do IFBaiano/SB
Curso Técnico em Agropecuária	IFBaiano/SB
Curso Técnico em Zootecnia	IFBaiano/SB
Curso Técnico em Alimentos	IFBaiano/SB
Curso Técnico em Agrimensura	IFBaiano/SB
Licenciatura em Ciências Agrárias	IFBaiano/SB

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

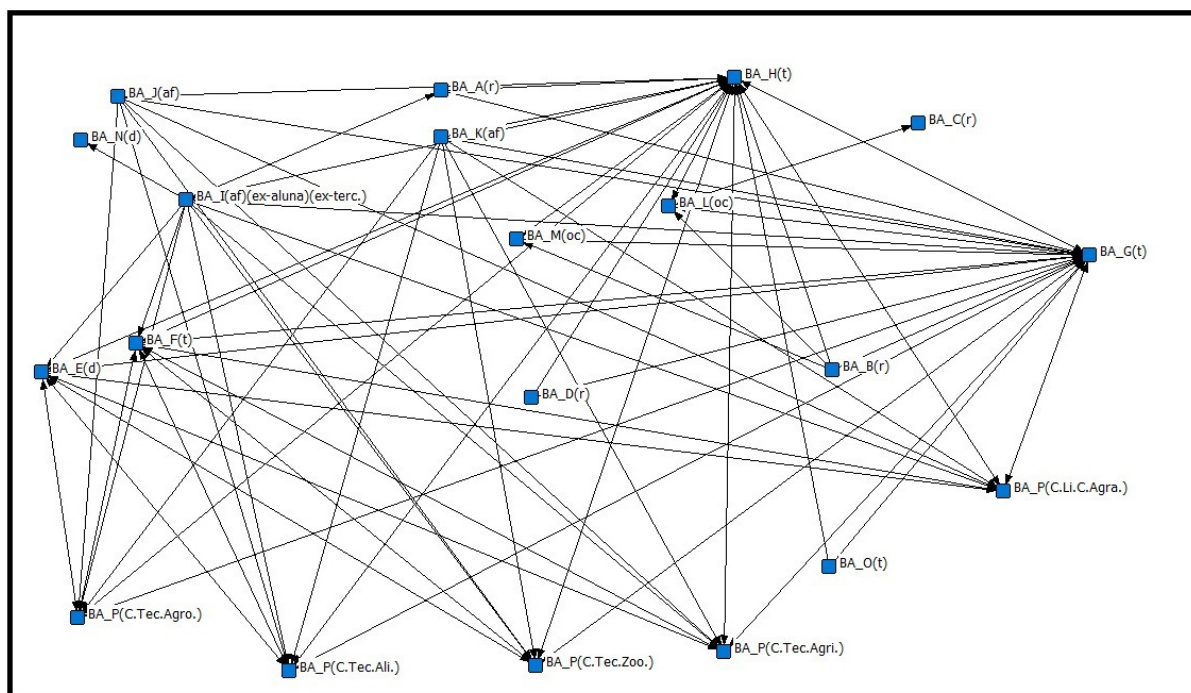
Na Figura 45, observa-se o número de laços (*nº of ties*) que retratam a dimensão da rede, que, neste caso, é de 94 vértices/laços/ligações. Essa figura fornece um exemplo dessa apresentação visual, através da rede distribuída, ilustrando a troca de informações entre os atores envolvidos na implementação do PNAE no IFBaiano – *Campus* Senhor do Bonfim.

Há um total de 20 nós, portanto cada ator pode estabelecer 19 relações. A densidade geral<sup>32</sup> é 0,247, o que indica uma estrutura com conexões medianas. Em outras palavras, de 380 relações (*links*) que podem ser potencialmente ativadas, cerca de 24,7% dos vínculos estão ativos dentro da estrutura de relações considerada, com reciprocidade<sup>33</sup> de 44,62%. Este valor mediano é influenciado pela presença de alguns atores sociais que pouco interagem com os demais da estrutura, por serem atores que atuam na Reitoria, como no caso dos nós BA\_C(r) e BA\_D(r), que são servidores de outros *Campi* do IFBaiano; e BA\_L(oc), BA\_M(oc) e BA\_N(d), embora sejam docentes do *Campus* e se encontrem atualmente ocupando cargo de gestão na Reitoria; e BA\_O(t), que é técnico-administrativo e no momento se encontra cedido pelo IFBaiano/SB ao IFBA de Jacobina.

<sup>32</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet* através da rotina operacional: *Network/ Cohesion/Density/Density Overall*.

<sup>33</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet* através da rotina operacional: *Network/ Cohesion/reciprocity*.

Figura 45 – Rede de implementadores do PNAE IFBaiano de Senhor do Bonfim<sup>34</sup>



O ordenamento das figuras e a distância entre os nós não determinam a força e, ou, a proximidade dos atores.

Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6*, 2019.

Esse caso específico sugere que estamos diante de uma estrutura dentro da qual coexistem várias fases do processo de agregação, em que surgem uma nuvem central – que consiste particularmente em grupos ativos que possuem relações recíprocas – e uma periferia onde as relações são mais esparsas. Quanto menor a densidade, maiores as chances de informações e conhecimentos não circularem na rede e, com isso, causarem impactos negativos na operacionalização do PNAE.

A densidade descreve o nível geral de ligação entre os atores em uma rede (SCOTT, 1991), ou seja, quanto mais pontos estiverem conectados entre si, mais densa é essa rede. Então, a rede mais densa é aquela em que todos os atores estão conectados, e a densidade é simplesmente uma medida de até que ponto todos os atores da rede estão vinculados um ao outro, o que reflete ainda a coesão da rede. Em se tratando de rede total, pode-se afirmar que o indicativo de coesão é moderado, uma vez que a coesão varia de acordo com a densidade. Pode-se, ainda, observar, por meio de uma análise visual gráfica, a existência de fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais, conforme mostrado no Quadro 16.

<sup>34</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Open Ucinet network dataset*.

Quadro 16 – Fluxos relacionais bidirecionais e unidirecionais do IFBaiano/SB

Ator	Interação
BA_A(r)	BA_I (af)(ex-aluna)(ex-terc.), BA_G(t), BA_H(t)
BA_B(r)	BA_G(t), BA_H(t), BA_M(oc) BA_L(oc)
BA_C(r)	BA_L(oc)
BA_D(r)	BA_G(t), BA_H(t)
BA_E(d)	BA_G (t), BA_H (t), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_F(t)	BA_G (t), BA_H (t), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_G(t)	BA_F (t), BA_H (t), BA_E (d), BA_L(oc), BA_M(oc), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_H (t)	BA_F (t), BA_G (t), BA_E (d), BA_L(oc), BA_M(oc), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_I(af)(ex-aluna)(ex-terc)	BA_G (t), BA_H (t), BA_E(d), BA_F (t), BA_(r), BA_N(d), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_J(af)	BA_G (t), BA_H (t), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_K(af)	BA_G (t), BA_H (t), Curso Técnico em Agropecuária, Curso Técnico em Zootecnia, Curso Técnico em Alimentos, Curso Técnico em Agrimensura e Licenciatura em Ciências Agrárias
BA_L(oc)	BA_C(r)
BA_M(oc)	BA_G(t), BA_H(t)
BA_N(d)	BA_G(t), BA_H(t)
BA_O(t)	BA_G(t), BA_H(t)
Curso Técnico em Agropecuária	BA_G(t), BA_H(t), BA_E (d), BA_F (t)
Curso Técnico em Zootecnia	BA_G(t), BA_H(t), BA_E (d), BA_F (t)
Curso Técnico em Alimentos	BA_G(t), BA_H(t), BA_E (d), BA_F (t)
Curso Técnico em Agrimensura	BA_G(t), BA_H(t), BA_E (d), BA_F (t)
Licenciatura em Ciências Agrárias	BA_G(t), BA_H(t), BA_E (d), BA_F (t)

Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet* 6, 2019.

A densidade e a coesão são essenciais para uma rede de implementadores do PNAE, contribuindo para que a interação entre atores seja eficiente e eficaz em prol dos resultados da política pública. O nó BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) é um ator externo ao IFBaiano/SB; esse ator

foi importante na mobilização inicial do Programa na instituição e hoje é um dos seus fornecedores.

No entanto, deve-se sublinhar que o ator BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) é citado por BA\_A(r) como um ator importante no início da efetivação do PNAE no *Campus*, devido a fatores como: vínculo ao rural, ex-aluna, ex-terceirizada da instituição, procurada por agricultores familiares do município para orientações e hoje ela é representante de uma das cooperativas que fornecem alimentos para o *Campus* por meio desse Programa. A Tabela 6 apresenta os números de relações *outegree* (emitidas) e *indegree* (recebidas).

Tabela 6 – Centralização dos nós (*Outdegree-Indegree*)<sup>35</sup>

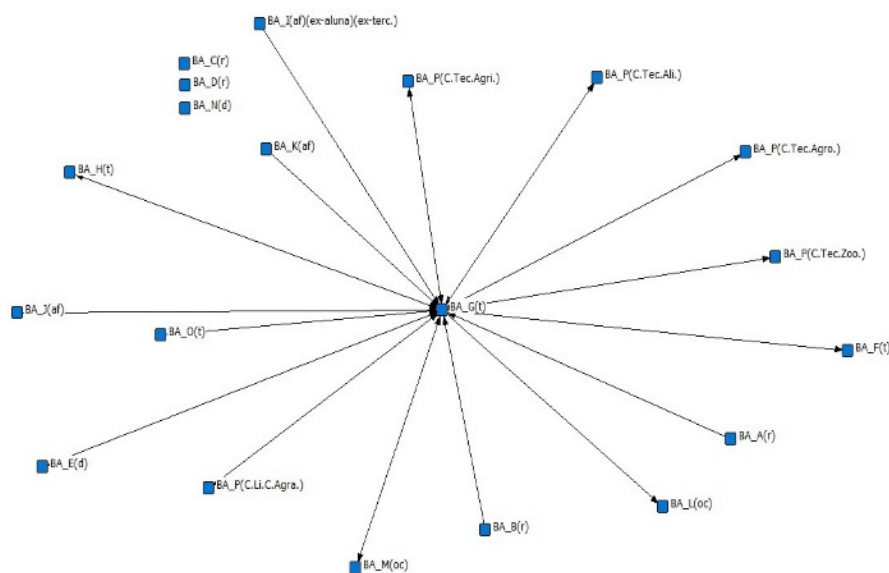
Ator	Grau de saída ( <i>Outdegree</i> )	Grau de entrada ( <i>Indegree</i> )	Grau de saída normalizado ( <i>nOutdegree</i> )	Grau de entrada normalizado ( <i>nIndegree</i> )
BA_A(r)	3.000	1.000	0,158	0,053
BA_B(r)	4.000	0.000	0,211	0,000
BA_C(r)	1.000	1.000	1,000	0,053
BA_D(r)	2.000	0.000	0,105	0,000
BA_E(d)	7.000	8.000	0,368	0,421
BA_F(t)	7.000	8.000	0,368	0,421
BA_G(t)	10.000	16.000	0,526	0,842
BA_H (t)	10.000	16.000	0,526	0,842
BA_I(af)(ex-aluna) (ex-terc)	11.000	1.000	0,579	0,053
BA_J(af)	7.000	0.000	0,368	0,000
BA_K(af)	7.000	0.000	0,368	0,000
BA_L(oc)	1.000	4.000	0,053	0,211
BA_M(oc)	2.000	3.000	0,105	0,158
BA_N(d)	0.000	1.000	0,000	0,053
BA_O(t)	2.000	0.000	0,105	0,000
Curso Técnico em Agropecuária	4.000	7.000	0,211	0,368
Curso Técnico em Zootecnia	4.000	7.000	0,211	0,368
Curso Técnico em Alimentos	4.000	7.000	0,211	0,368
Curso Técnico em Agrimensura	4.000	7.000	0,211	0,368
Licenciatura em Ciências Agrárias	4.000	7.000	0,211	0,368

Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet* 6, 2019.

<sup>35</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, através da rotina operacional: *Network/Centrality/Degree*.

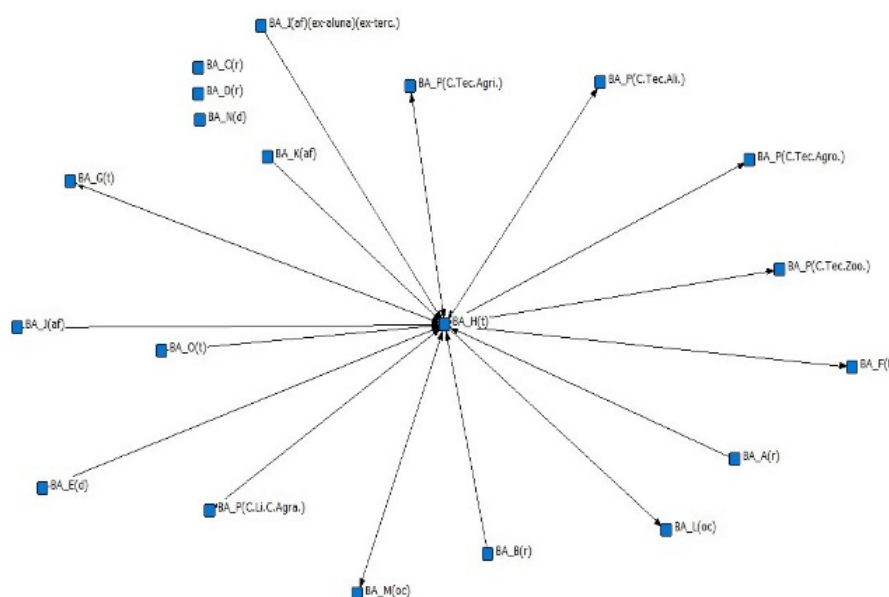
Atores centrais nessa rede são técnico-administrativos, sendo a sua ocupação relacionada ao cargo interno de gestão, como diretor administrativo e patrimonial; as redes desses nós podem ser visualizadas nas Figuras 46 e 47.

Figura 46 – Rede ator BA\_G(t)<sup>36</sup>



Fonte: Elaboração da autora, por meio do *Ucinet 6*, 2019.

Figura 47 – Rede ator BA\_H(t)<sup>37</sup>



<sup>36</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Open Ucinet network dataset*.

<sup>37</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Open Ucinet network dataset*.

Fonte: Elaboração da autora, por meio do *Ucinet* 6, 2019.

Em termos de execução do PNAE no IFBaiano/SB, quanto mais citado for um ator, mais ele aparece e é essencial na operacionalização do Programa e, quanto mais é lembrado pelos demais atores, mais ele é considerado um partícipe ativo. Assim, uma igualdade entre *indegree* e *outdegree*, como a apresentada pelos atores BA\_E(d) e BA\_F(t), revela que esses atores são dinâmicos na operacionalização.

Já um *indegree* maior do que um *outdegree*, como é o caso dos atores BA\_G(t) e BA\_H(t), demonstra que essas pessoas são essenciais na efetivação do Programa. Esses atores foram os mais lembrados pelos respondentes durante a pesquisa, pois desempenham papéis essenciais na rede de execução do Programa no IFBaiano/SB. Fato esse que pode ser comprovado ainda pelos entrevistados BA\_A (r) e BA\_E(d), que concordaram que:

O *Campus* conseguiu fazer a primeira chamada pública PNAE em 2012, e continuou nos anos seguintes. No entanto, as ações do Programa ficam mais eficientes quando BA\_G(t) e BA\_H(t) assumem a operacionalização do Programa no *Campus* desde 2015 e fazem isso com excelência. (Entrevistado BA\_A (r))

BA\_G(t) e BA\_H(t) assumiram com eficiência o PNAE em 2015, hoje BA\_G(t) e BA\_H(t) são convocados para ajudarem e coordenarem ações para ajudar nas chamadas públicas e Licitações de outras unidades. (Entrevistado BA\_E(d))

De forma antagônica, um *outdegree* visivelmente maior do que um *indegree*, como é o caso do ator BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc), indica que o ator coopera, mas, por hoje ele ser apenas mais um fornecedor do mercado institucional do IFBaiano/SB, esse ator não foi citado pelos demais. Hoje, o processo flui normalmente no *Campus* sem o auxílio desse nó, uma vez que a relação com os agricultores familiares e, ou, com suas organizações coletivas já foi consolidada.

Isso posto, releva-se que o nó BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) compartilha informações com o maior número de atores (*outdegree* = 11), pois, sendo uma fornecedora, ela necessita, assim como os demais fornecedores do mercado institucional, manter contato com os atores que operacionalizam o PNAE na instituição. O resultado indica que os nós BA\_G(t) e BA\_H(t) possuem maior capacidade de articulação na rede, uma vez que tem o maior somatório *outdegree* e *indegree* igual a (36). Essa informação identifica que esses nós exercem o papel de intermediários de informações.

Complementando os achados de *outdegree* e *indegree* da rede analisada, para verificar os indicadores de influência de um ator sobre os demais, novamente os atores em destaque são BA\_G(t) e BA\_H(t), com valor elevado de poder em relação aos demais, o que demonstra a facilidade de intermediação e de comunicação desse nó em relação aos outros. E, ainda, os nós

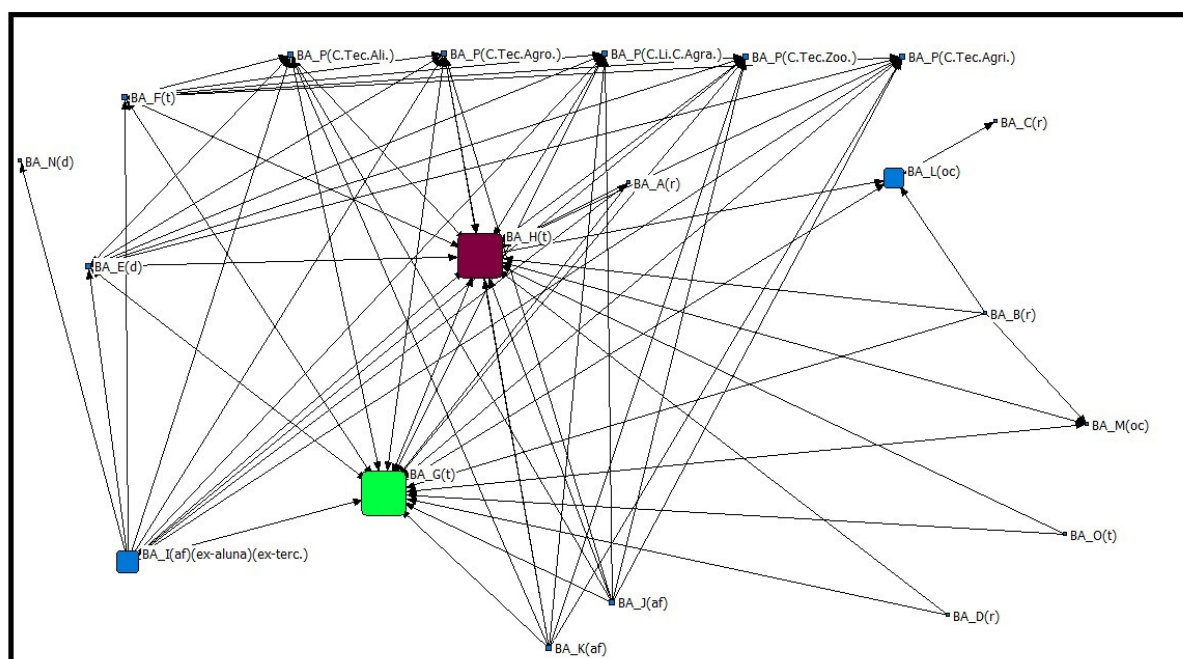
BA\_G(t) e BA\_H(t) apresentam o maior grau de proximidade, o que evidencia a alta capacidade desse nó de se ligar a todos os demais atores da rede.

No entanto, o nó BA\_F(t) apresentou o menor índice. Com relação a esse baixo índice, durante a pesquisa de campo o BA\_F(t) disse que:

A operacionalização do PNAE no *Campus* foi delegada ao BA\_G(t) e BA\_H(t), por sua função e por sua aproximação com a agricultura familiar, mas que ambos BA\_G(t) e BA\_H(t) trabalham em sintonia e a comunicação entre os setores de nutrição e compras/licitação, isso faz toda a diferença. (BA\_F(t))

Outra métrica utilizada para detectar a quantidade de influência que um nó exerce sobre o fluxo de informações na rede de executores do PNAE no IFBaiano/SB foi a *Betweenness Centrality*. Observa-se que BA\_G(t) e BA\_H(t) e BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) servem de ponte de uma parte do gráfico para outra, configurando-se em conexões principais na rede (Figura 48).

Figura 48 – Centralidade de intermediação (*Betweenness Centrality*)<sup>38</sup>



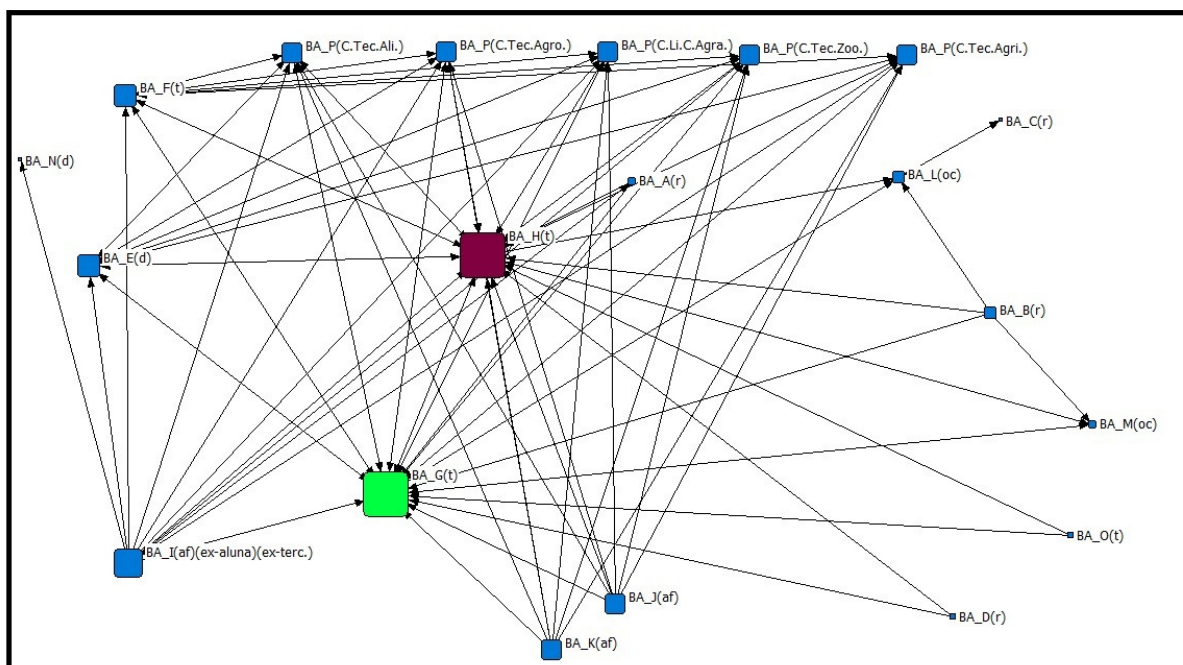
Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6*, 2019.

<sup>38</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Analysis/Centrality Measures/Betweenness*.

Se os nós BA\_G(t) e BA\_H(t) e, ou, BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) forem removidos, as conexões no gráfico serão desestruturadas, o que torna esses atores extremamente importantes para a configuração atual, com o papel de assegurar que os demais atores não sejam isolados. Esses nós apresentam ainda o maior grau de intermediação (*Betweenness*), o que expressa o domínio de comunicação e a capacidade que eles têm para intermediar as comunicações entre os demais nós.

Outra medida analisada foi a centralidade de grau (*Degree Centrality*). O grafo da Figura 49 indica os nós em destaque no desenho da rede.

Figura 49 – Centralidade de Grau (*Degree Centrality*)<sup>39</sup>



Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6*, 2019.

Vale evidenciar que BA\_G(t) e BA\_H(t) possuem vínculos familiares no município de Senhor do Bonfim. Além disso, eles estão na Gestão do *Campus* e possuem vários recursos disponíveis, como contatos, aproximação com os técnicos administrativos, informações e *status*, ou seja, atributos fortemente determinados pelo fato de o indivíduo estar no centro da rede de relacionamentos.

<sup>39</sup> Os resultados foram encontrados no *Ucinet*, *NetDraw*, através da rotina operacional: *Analysis/Centrality Measures/Degree*.

Como citado, o nó BA\_I(af)(ex-aluna)(ex-terc) estudou e trabalhou como terceirizado na instituição, é natural do município de Senhor do Bonfim, possui vínculo com o meio rural e hoje está como representante de uma cooperativa de agricultores familiares. Essas particularidades da vida e trajetória desses dois nós propiciaram que esses atores, ao longo dos anos no serviço público, criassem laços tanto com a instituição e servidores quanto com os habitantes locais e regionais. Isso é de grande relevância para o estudo, pois, como enfatiza Granovetter (1985), o comportamento e as escolhas dos atores sociais consistem em um sistema de interação, que por sua vez rompe com a concepção atomizada de ação econômica e apresenta a questão de incrustação da atividade econômica no tecido social.

Foi possível perceber a complementaridade que as análises do mapeamento da rede de implementação e análise de suas configurações proporcionaram aos dados qualitativos. A rede analisada retrata os níveis relacionais e institucionais como poucos atores envolvidos na efetivação do Programa no *Campus* de Senhor do Bonfim. Esse fato ocorre pelo comprometimento da instituição com a extensão, o que faz que as capacitações ofertadas no decorrer do ano para os agricultores familiares estimulem a capacitação dessa categoria de trabalhadores para acesso e permanência em mercados. Além disso, essa aproximação histórica da instituição com os agricultores familiares possibilita que o IFBaiano/SB identifique as necessidades e os desafios desse grupo e crie cursos práticos que solucionem os problemas encontrados. Não são necessários vários atores para operacionalizar o PNAE, uma vez que a instituição faz isso coletivamente no decorrer de sua trajetória.

**CAPÍTULO 6 – DIMENSÃO ANALÍTICA DA DINÂMICA RELACIONAL E  
IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO  
IFMG/SJE e no IFBAIANO/SB**

Neste capítulo são analisados os dados apresentados anteriormente, com base no mapeamento da rede dos atores implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB, o que permitiu conhecer e explorar a configuração da rede. As análises envolveram dois níveis:

- i) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG (*Campus São João Evangelista*, Reitoria, entidade articuladora e fornecedores para o PNAE) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (*Campus Senhor do Bonfim*, Reitoria, entidade articuladora e fornecedores para o PNAE).
- ii) Atores envolvidos e a trajetória de execução do Programa nas instituições analisadas.

Embora os dois níveis de análise da rede de atores integrem os implementadores do Programa no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB, salienta-se que eles apresentam características distintas (Quadro 17).

Quadro 17 – Medidas das redes

Medida da rede	IFBaiano – Senhor do Bonfim	IFMG – São João Evangelista
Número de atores	<b>20</b>	<b>27</b>
Conexões possíveis na rede	<b>380</b>	<b>702</b>
Conexões presentes	<b>94</b>	<b>86</b>
<i>Density</i>	<b>24,7%</b>	<b>12,3%</b>
<i>Reciprocity</i>	<b>44,6%</b>	<b>14,6%</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet* 6, 2019.

- 1) **Número de atores:** no total, foram contabilizados na rede do IFMG/SJE 27 atores, sendo essa rede composta por atores implementadores oriundos da instituição e alguns externos a ela. Destaca-se que foram necessários mais agentes para auxiliarem e subsidiarem o IFMG/SJE no processo inicial de operacionalização do PNAE.

No que diz respeito à rede de implementadores do IFBaiano/SB, percebe-se que ela é menor, com apenas 15 atores, reforçada por cinco cursos da instituição; desses, dois são mais atuantes na rede. Vale enfatizar que essa rede é estratégica, operacional e de apoio, com êxito em suas ações oriundas de seu arrimo forte, pois foi construída por meio das interações sociais e do senso de comunidade da instituição. Esses achados vão ao encontro das afirmações de Jodelet (2001) de que a ancoragem torna possível a aplicabilidade de uma representação, de maneira a elucidar e conduzir o ambiente. O que promove uma rede de aceções que permite situá-las em face dos valores sociais e dar-lhes significados.

- 2) **Conexões possíveis e conexões presentes na rede:** na rede de implementadores do IFMG/SJE, das 702 conexões possíveis, 86 ocorrem de fato. Já na rede do IFBaiano/SB, das 380 ligações prováveis, 94 estão presentes.
- 3) **Density:** a densidade da rede do IFMG/SJE é de 12,3%, o que significa, no âmbito dos relacionamentos totais, haver poucas relações diretas nessa rede. A ausência de fluxos de informações diretas acarreta baixa relação entre os atores da rede. A rede do IFBaiano/SB apresenta 24,7% dos vínculos. Apesar de ser compacta, em comparação com a rede de implementadores do IFMG/SJE, salienta-se que a rede do IFBaiano/SB possui maior vantagem colaborativa de acesso a recursos, circulação de informações, soluções coletivas e, conseqüentemente, aumento da eficiência na prestação de serviços ao público da política PNAE. Nesse sentido, Granovetter (1992) relaciona sua compreensão à imersão com o grau em que os atores estão incluídos em grupos coesos. Esclarece que, quanto mais contatos mútuos de uma díade estão conectados uns aos outros, mais informações eficientes são compartilhadas, portanto a densidade e a coesão são medidas estruturais de componente relacional.
- 4) **Reciprocity:** a reciprocidade da rede de atores implementadores do IFMG/SJE é de 14,6%, percentual que demonstra que nem todos os atores estão de fato imersos na rede e, ainda, reforça os dados de densidade encontrados, pois uma reciprocidade baixa na rede implica falta de acessibilidade dos atores às orientações, ou seja, baixa possibilidade de troca de apoio e experiências. Fatores esses que podem revelar os motivos da ausência de participação da Comissão de Implementação do PNAE no *Campus*, nas ações desse Programa. De modo contrário, a rede de atores

implementadores do IFBaiano/SB apresenta uma reciprocidade de 44,6%. Vale ressaltar que, quanto maior a reciprocidade, maiores os níveis de cooperação entre os atores sociais. A instrumentalização empírica da noção de social *embeddedness* (GRANOVETTER, 1973), somada às relações de reciprocidade e confiança, é fortalecida por meio da interação entre os atores implementadores do Programa. Nesse processo de imersão social, os mecanismos relacionais utilizados pelos implementadores que possuem relações recíprocas fortalecem os vínculos de reciprocidade e confiança, além de aumentarem a cooperação dentro da rede. A reciprocidade cria condições para o crescimento da solidariedade difusa e reforça os achados de Keohane (1986), ao afirmar que a reciprocidade em redes aumenta as chances de barganhas e reduz as oportunidades de conflitos desnecessários, uma vez que os interesses passam a ser compatíveis entre os atores sociais.

A partir dessas suposições, percebe-se a relevância da conexão entre os atores que efetivamente atuam na operacionalização do Programa, além de uma combinação do menor número possível de intermediários com a presença de interações mais intensas, trocas de informações, interesses comuns, fatores esses que diminuem os conflitos, melhoram as interações sociais e aumentam a eficiência na prestação de serviços ao público da política. A interação recíproca existente no IFBaiano/SB entre os nós BA\_G(t), BA\_H(t) e BA\_F(t) e no IFMG/SJE entre os nós MG\_A(c)(t), MG\_B(c)(t) e MG\_C(c)(t) se destaca por méritos relativos à cooperação, propiciando a confiança mútua e a troca de conhecimentos apresentados nos estudos de Wu (2012), reforçados pelo potencial de comunicação desses atores, pela homogeneidade e pelas convergências de suas ações em prol da implementação e efetivação do PNAE.

É importante que se perceba que a Lei nº 11.947/2009 pode ser compreendida como uma política pública única para os IFs. No entanto, os caminhos adotados para a implementação local do Programa podem apresentar dessemelhanças devido à heterogeneidade dos atores, às suas trajetórias e, ainda, aos conjuntos de normas, regulações e valores, distintos na operacionalização do Programa. Nesse sentido, faz-se pertinente um olhar para as particularidades locais de efetivação do PNAE, revelando práticas dessemelhantes no seu processo de operacionalização. Diante desse quadro, percebe-se que a autonomia dos *Campi* admite variações na implementação de uma mesma política pública. São discutidas ainda diferentes perspectivas de atuação dos burocratas de nível de rua diante de mecanismos institucionais formais e informais, além das perspectivas cognitiva, relacional e discricionária

desses atores no processo de efetivação das políticas públicas (LOTTA, 2010; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; BORNELLI *et al.*, 2019). Essas concepções são utilizadas como fatores que influenciam no comportamento dos atores implementadores.

Segundo os clássicos Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983), as instituições adotam estruturas similares umas às outras, e esse processo de infusão é denominado institucionalização. No entanto, as instituições são complexas, com necessidades locais específicas, o que indica maiores dessemelhanças em suas ações (FINCHAM; FORBES, 2015). Nesse sentido, destaca-se a autonomia dos IFs, o que faz que uma mesma política pública apresente processos desiguais na implementação e, conseqüentemente, em seus resultados. No *modus operandi* dessas instituições estão presentes mecanismos de coordenações, normatizações, organogramas, controles, símbolos etc. Tais mecanismos possuem ferramentas, recursos e práticas que, formais ou informais, norteiam as ações dos técnicos administrativos e docentes e, ao mesmo tempo, ilustram as intenções das instituições.

Relembrando as alegações de DiMaggio e Powell (1983) de que as instituições devem ser analisadas por averiguação empírica, são apresentadas a seguir as particularidades locais do processo de implementação do PNAE nos IFs analisados. Sabe-se que tais aspectos não podem particularizar os atributos de um grupo importante, uma vez que Minas Gerais e Bahia são Estados com presença forte de agricultores familiares (Quadro 18).

No Quadro 18 são apresentadas as diferenças institucionais entre o IFMG/SJE e o IFBaiano/SB, possibilitando a reflexão sobre seus impactos na efetivação do PNAE e em seus resultados. Nessa perspectiva, enfatiza-se que esses elementos intervenientes podem ser relacionados a: crenças, valores, autointeresse ou voluntarismo, poder discricionário, *accountability*, leis, normas, regras, incentivos e interação com o público da política.

As ações dos atores implementadores organizadas nessas categorias não aconteceram de maneira linear na discussão, tendo em vista alguns princípios, como a discricionariedade, que pode se caracterizar como uma regra abstrata ou um comportamento exercido pelo burocrata de nível de rua em mais de uma categoria; já as crenças e valores podem efluir de aspectos institucionais, assim como de aspectos ambientais. Nesse sentido, destaca-se que as análises até aqui trouxeram elementos importantes sobre a dinâmica relacional dos implementadores do Programa, ressaltando o processo histórico das instituições analisadas e as trajetórias dos seus atores.

É preciso agora, para complementar esse raciocínio, analisar as contextualizações institucionais que influenciaram na operacionalização do Programa, salientando regras e

normas instituídas, que se tornaram referências para as interações sociais dos implementadores do PNAE. Para fins analíticos, destaca-se aqui que as instituições são formadas por regras formais (Regulamentos e Portarias) e informais. Elas criam, incentivam e limitam as ações coletivas.

As trajetórias na vida dos implementadores influenciam suas atuações na operacionalização do Programa. Nesse aspecto, a teoria do *embeddedness* revela-se como um recurso analítico propício para o entendimento de motivações dos atores que influenciam no êxito da implementação. Olhar para a efetivação do PNAE por este prisma evidenciou a necessidade de ampliar as análises para alguns elementos institucionais que incentivam ou constroem as ações dos atores implementadores do Programa. Também, evidenciou as diferentes formas de efetivação de uma mesma política pública em instituições da própria Rede de Educação Tecnológica, bem como a intensidade de engajamento dos atores e como essas ações mudam conforme as normas e regras formais e informais.

Especial atenção deve ser ressaltada ainda para a necessidade de o burocrata de nível de rua, responsável pela conexão Estado com a sociedade, ser sensível às dificuldades que os agricultores familiares enfrentam para acessar e se manter no mercado institucional; essa compreensão é essencial para que o Programa aconteça. Apesar de os burocratas implementadores não serem centrais para a implementação do PNAE, pois existem outras organizações que, somadas a esses trabalhadores, formam um coletivo essencial para a operacionalização do Programa, a exemplo de entidades articuladoras e agricultores familiares e suas organizações coletivas. Nesse âmbito, para Lotta (2010), as relações de trabalho dos burocratas implementadores instituem vínculos horizontais e verticais. Essas conexões conectam atores em momentos distintos da implementação, executando um trabalho que, muitas vezes, passa despercebido. Ainda nesse aspecto, quando o ator implementador possui apreciação pelo Programa, pelo público da política e pela aproximação com a comunidade local, ele acaba compreendendo as diversas situações enfrentadas para operacionalizar o PNAE e se engaja mais na busca de soluções. Como é possível perceber, as expressões "sensibilidade" e "aproximação" estão intimamente relacionadas com ações discricionárias dos implementadores.

Quadro 18 – Particularidades locais na implementação do PNAE no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB

Aspecto	IFBaiano/SB	IFMG/SJE	Particularidade local
Primeira chamada pública do PNAE	2012	2018	As relações construídas e a trajetória de engajamento com a comunidade rural do IFBaiano/SB possibilitaram a realização da chamada pública do PNAE seis anos antes do IFMG/SJE (que fez a partir de assistência do IFSULDEMINAS e do apoio da EMATER).
Composição de Comissão para Implementação do PNAE	Não	Sim	No IFMG/SJE, a Comissão de Implementação do PNAE foi institucionalizada através de Portaria em 2018. Já no IFBaiano/SB o processo fluiu normalmente, através de confiança, cooperação, senso de comunidade e pelo fato de a agricultura familiar ser uma questão trabalhada no coletivo da instituição; de ações que ao longo do tempo serviram de ancoragem para a rede compacta que atua com a parte burocrática da implementação; e, por consequência, do fato de o IFBaiano-SB não julgar necessária a constituição de uma Portaria.
Atividades de extensão voltadas para o PNAE	Durante todo o ano, desde a criação do <i>Campus</i>	Realizou Projeto de Extensão voltado para o PNAE em 2019	IFBaiano/SB faz projetos de extensão com os agricultores familiares durante o ano todo, em forma de ciclos. Essas ações aproximam a instituição da comunidade rural. O IFMG/SJE está iniciando esse trabalho com projetos de extensão aprovados em 2019. Ressalta-se que durante a pesquisa de campo esses projetos iniciais de extensão voltados para o PNAE estavam acontecendo com o envolvimento de docentes e discentes dos cursos de graduação do instituto.
Curso de capacitação para operacionalização do PNAE	Troca de saberes e experiências entre os próprios servidores	IFSULDEMINAS	O IFMG/SJE buscou capacitação externa para iniciar a implementação do Programa na instituição. Enquanto no IFBaiano/SB a socialização e troca de conhecimentos sobre a temática ocorreram internamente a partir de iniciativa dos servidores da instituição e fizeram que o Programa se tornasse realidade no IFBaiano.
Aproximação da Agricultura Familiar	Mesmo antes da incorporação do <i>Campus</i> em 2008, inclusive com momentos de processo seletivo diferenciado	Faz um evento anual voltado para o agricultor familiar	IFBaiano/SB faz aproximação com o agricultor familiar desde sua gênese, o que facilitou a execução do Programa. No IFMG/SJE, essa consolidação do PNAE pode ser parte do percurso da instituição para que a aproximação com a comunidade rural seja efetivada.
Regulamentação da atividade docente	Promover o ensino, a pesquisa e a extensão, com ênfase no desenvolvimento regional	O tempo destinado às atividades docentes são atendidas prioritariamente com as atividades de ensino, e a carga horária docente é complementada com as demais atividades previstas	IFBaiano/SB dedica-se ao pilar ensino, pesquisa e extensão. No IFMG, a prioridade no tripé ensino, pesquisa e extensão é do ensino. Contudo, a institucionalização da carga horária formal (tripé) é construída através de consulta aos servidores, portanto não é algo imposto, mas construído no coletivo da instituição. Os docentes podem, através de suas atuações de extensão, interferir positivamente na produtividade dos agricultores familiares e, com isso, auxiliá-los no acesso ao mercado institucional e ao mesmo tempo incentivar e apoiar o <i>Campus</i> na implementação do PNAE.

Continua...

Quadro 18 – Cont.

Aspecto	IFBaiano/SB	IFMG/SJE	Particularidade local
Realocação dos Recursos do PNAE para outros <i>Campi</i>	Não se repassam recursos de um <i>Campus</i> para outro, uma vez que o recurso é disponibilizado por número de alunos de cada <i>Campus</i>	O IFMG tem como característica possuir muitos <i>Campi</i> , em meios urbanos, e que, às vezes, não são trabalhadas as questões que envolvem a agricultura familiar; por consequência, essa cota em 2018 foi repassada para o IFMG/SJE	A Reitoria do IFBaiano/SB não faz realocação de recursos do PNAE de um <i>Campus</i> para outro. A Reitoria do IFMG/SJE fez realocação de recursos do PNAE em 2018 de <i>Campi</i> mais urbanos para o <i>Campus</i> SJE, que é rural. Por compreender que os <i>Campi</i> rurais possuem maiores possibilidades de executar o recurso PNAE e atender alunos e ao Artigo 14 da Lei nº 11.947.
Organização dos agricultores familiares/Organizações coletivas para cobrar a implementação do PNAE	Sim	Não	No município de Senhor do Bonfim, os agricultores familiares são capacitados para os mais diversos mercados. No município de São João Evangelista, os agricultores familiares solicitam mais ações de extensões e assistência, no intuito de serem capacitados para mercados diversos. Fatores que evidenciam fragilidades das políticas públicas, ou seja, agricultores familiares não organizados não são contemplados pelo Programa.
Manual de Gestão do PNAE para os Institutos Federais	Elaboração própria de um Manual de Orientações sobre o PNAE	Adoção do Manual de Gestão do PNAE pelos Institutos Federais do IFSULDEMINAS	IFMG/SJE adota manual de implementação do PNAE do IFSULDEMINAS para iniciar a implementação do Programa. Uma vez que os demais <i>Campi</i> da instituição não operacionalizavam o PNAE, com isso não foi possível fazer troca de conhecimentos entre os próprios servidores com relação à temática. Já no IFBaiano/SB, por iniciativa e união dos servidores, o Manual de Operacionalização do PNAE foi criado para toda a instituição.
Programa de Conscientização alimentar dos alunos	Faz periodicamente	Na recepção de alunos novatos	O IFBaiano/SB diariamente demonstra no refeitório, em uma TV, durante a alimentação dos discentes, os benefícios dos alimentos que estão sendo ofertados naquela refeição, conscientizando os alunos da importância de incluírem alimentos saudáveis em suas alimentações e os benefícios dos mantimentos consumidos. No intuito de chamar a atenção dos alunos para o que está sendo mostrado na TV, a instituição intercala as fotos dos alimentos e respectivos benefícios com fotos referentes ao cotidiano dos estudantes no IF. Já no IFMG/SJE a nutricionista fala sobre a alimentação saudável para os ingressantes na instituição.

Fonte: Elaboração da autora, 2020.

Destaque especial deve ser dado às instituições, uma vez que estas são importantes para a vida social e, através de suas ações, tanto capacitam quanto coagem os atores sociais. Abordagens institucionalistas contribuem para a compreensão da conduta dos atores implementadores vinculados ao contexto institucional. O eixo de análise desta dimensão é,

portanto, o contexto institucional que envolve as relações sociais no processo de implementação. Assim, a principal categoria analítica que orienta esta seção analítica é o conjunto de regras e normas que norteiam as interações dos atores nesse processo.

- 1) **Cognitivo:** sob o rótulo de aspecto cognitivo existe o peso da dimensão simbólica, em que a visão de mundo dos atores orienta suas ações. Segundo Faria (2003), as ações dos atores podem ser definidas, como junção de valores e concepções de ideologias. Nessa perspectiva, Muller e Surel (2002) destacam que o cognitivo orienta as ações dos atores e, conseqüentemente, influencia na operacionalização da política pública.

Ressalta-se que um fenômeno cognitivo reverbera em gestos e símbolos socialmente assimilados e transmitidos. Nos IFs, os implementadores contribuem para aproximar aspectos socioculturais da instituição. Isso não quer dizer que a instituição (IF) não carrega consigo um espectro de valores que tendem também a influenciar as percepções dos implementadores. Para tanto, revela que as identidades são o “resultado de um trabalho permanente de renovável construção social e política, mas também local, que leva em conta a extrema mobilidade dos agentes sociais” (JORGE, 2010, p. 240). Desse modo, pode-se dizer que o espaço físico e as relações que ali se estabelecem imperam como um elo de pertencimento entre os sujeitos. Ainda nessa perspectiva, as regras e significados compartilhados entre as pessoas definem as relações sociais e a posição dos atores nessas relações e orientam a interação, ao propiciarem aos atores quadros cognitivos ou conjuntos de significados (FLIGSTEIN, 2007).

Logo, toda a trajetória e a aproximação não só dos atores implementadores, mas da instituição com a população rural contemplada pelo PNAE, vão influenciar não só a execução da Política, mas como ela é aceita. Tais considerações são observadas nas narrativas quando se argumenta que o IFBaiano é uma instituição que se institui como alicerce para o meio rural. Releva-se que o instituto amplia ao longo de toda a sua trajetória ações e projetos nas comunidades rurais das regiões onde se encontram seus *Campi*. Em contrapartida, o IFMG/SJE é concebido como uma instituição rural cerceada por *Campi* urbanos, onde o rural não é a tônica. Constatase que há certo distanciamento não só do *Campus* com o meio rural, mas da instituição como um todo, em que ela se encontra ilhada por ser, na percepção dos implementadores, uma das únicas do IFMG a operacionalizar o mercado institucional.

No IFBaiano/SB e demais *Campi* da instituição o rural é central, já no IFMG/SJE isso não ocorre com a mesma intensidade. Esse achado deixa evidente que o *Campus* São João Evangelista possui maiores dificuldades em estabelecer conexões, troca de informações, cooperação e soluções coletivas relacionadas ao Programa com os demais *Campi* da instituição. Uma vez que o PNAE no momento é uma preocupação de um único *Campus*, ou seja, do IFMG/SJE. Contudo, destaca-se ainda que a implementação do PNAE no IFMG se inicia após a eleição de um reitor oriundo de um *Campus* historicamente rural.

Essas percepções evidenciam que os processos cognitivos impactam nos discursos das representações sociais e, ainda, permitem uma visão sistêmica das experiências dos servidores dos IFs voltadas para o rural. No entanto, para que seja efetiva a importância da política pública, o burocrata implementador deve contextualizá-la com o seu papel enquanto servidor. Nesse caso, vê-se que o IFBaiano/SB tem sido exitoso, em que os atores já se identificam com suas ações voltadas para o rural e reconhecem que elas são importantes, propiciando um olhar amplo e mais profundo. Nesse processo, os atores implementadores interagem com a categoria de trabalhadores do campo, visando à capacitação, à melhoria da produção, ao atendimento de demandas da população rural, à geração de emprego e renda e, conseqüentemente, à melhoria na qualidade de vida.

**2) Leis, Normas, Regras, Crenças e Valores:** o comportamento dos atores implementadores é marcado por elementos presentes no ambiente institucional, como as regras, punições e valores. Nos estudos sobre burocratas de nível de rua, Maynard-Moody e Musheno (2003) constata-se que esses servidores tomam decisões alicerçadas em suas crenças e valores. Contudo, ao mesmo tempo, as regras e punições fazem parte da balança quando o assunto é o que fazer e como fazer para operacionalizar uma política. Torna-se necessário deixar claro que, ao se tratar da implementação, é preciso ressaltar que os executores raramente participam da formulação das políticas públicas. Assim, suas visões de mundo podem não estar representadas nas diretrizes do Programa e, além disso, em grande medida, possuem suas ações limitadas ainda que estas busquem operacionalizar a política em prol do agricultor familiar e do desenvolvimento local.

Em outras palavras, o IFBaiano, como forma de dinamizar a política e não deixar que os agricultores percam a chamada pública, por meio do poder discricionário, flexibiliza as obrigações firmadas nessas chamadas e no contrato de fornecimento de gêneros alimentícios, pagando aos fornecedores o valor referente ao que eles entregam, mesmo

sabendo que tais ações podem ser passíveis de punição. As adesões e as ações dos atores implementadores contribuem para instrumentalizar o conceito social de *embeddedness*, evidenciando como a imersão dos atores e suas interações sociais interferem em suas intervenções no âmbito da implementação e efetividade do Programa.

Os implementadores reconhecem que, a partir do momento que decidem efetivar uma política, estão sujeitos às suas diretrizes, além de terem que “dar conta” de toda a estrutura para a sua operacionalização. Todavia, em razão do sentimento de comunidade e pertencimento, decidem tomar essas decisões. Isso ocorre, principalmente, quando os atores implementadores possuem conexões fortes locais e pessoais, o que se configura em proximidade com a comunidade e com os beneficiários (LOTTA, 2010).

Como consequência disso, o medo e o receio tornam-se, de certa maneira, uma constante, pois não sabem quando, como e o que pode acontecer caso algum órgão fiscalizador decida investigar a implementação e execução da política nos IFs. Dito isso, faz-se pertinente retomar a autonomia dos IFs, que através de seus aspectos limitados não podem ser traduzidos em hegemonia. Ainda que possuam poder, essas instituições se encontram restritas a normas do Estado, o que, por sua vez, acaba restringindo tomadas de decisões que poderiam ampliar os beneficiários do Programa e, consequentemente, os resultados da política pública.

De todo modo, o cognitivo e as ações dos implementadores contextualizam as regras, normas e punições formais e informais que, por sua vez, podem ser transformadas em ações mais efetivas na ampliação da operacionalização do Programa, quando traduzidas para o benefício do público da política pública (agricultor familiar e alunos) ou reduzidas quando configuradas para sanções. Assim, as instituições guiam as ações dos indivíduos, reforçando os pressupostos de Fligstein (2007), ao afirmar que as instituições proporcionam aos atores situações cognitivas com um conjunto de significados para interpretar seus comportamentos. Então, elas guiam seus atores por paradigmas de significados, providos de padrões cognitivos simbólicos e morais (HALL; TAYLOR, 2003), fato que chancela as instituições como dominadoras ou promotoras de significados, sendo os servidores meros recebedores e condutores desses significados (DUARTE, 2019).

Entretanto, as pessoas não são meros receptáculos prontos para serem preenchidos e dispostos a seguirem normas e regras, extirpando todo o seu repertório de ideias e valores sociais. Isso porque tais valores podem ser construídos de acordo com o meio e as condições disponíveis ou, ainda, podem ser concebidos por meio de *feedback* aos estímulos causados pelo meio sociocultural e pelas transfigurações econômica, histórica, entre outras, que instauram

novas realidades (MOSCOVICI, 2010) que configuram e reconfiguram os comportamentos (JODELET, 2001). Tomando como base os apontamentos de Moscovici (2010) e Jodelet (2001), tornam-se mais lúcidas as decisões dos implementadores diante do poder discricionário.

Isso, contudo, não quer dizer que esses atores não devam cumprir as regras e não estão sujeitos a elas. Afinal, os trabalhos nos IFs são estruturados por regras e normativas que possuem restrições aos burocratas de nível de rua, no entanto Maynard-Moody e Musheno (2000, 2003) notaram em seus estudos que o trabalho desses servidores é cheio de normas, mas não delimitado por elas; isso se dá por conta da autonomia que esses profissionais possuem sobre suas ações de implementação das políticas. Nesse aspecto, as instituições podem impor aos atores que integram a implementação e suas ações, mas também as emoções próprias, como forma de criar valores cognitivos que são imbricados nos processos institucionais (MERTON, 1966; THOENIG, 2010), a exemplo do seguinte relato do BA\_A (r): “Nossa preocupação no IFBaiano é se os recursos do PNAE realmente estão chegando para os agricultores familiares”.

Esse argumento demonstra que o instituto está preocupado não só com os objetivos institucionais, mas também com o retorno e os objetivos sociais que a política pública do PNAE possui e pode prover para a sociedade. Além disso, revela-se que a realidade institucional está concebida em uma construção simbólica, emergindo narrativas como: “Nossa instituição respira o rural” e “somos 100% agrário” ou, ainda: “O IFBA já se consolidou na Bahia através da tecnologia, e nós do IFBaiano estamos construindo nossa consolidação de instituição voltada para o rural; o rural é nosso carro-chefe”. Esse enraizamento do ser rural não pode ser compreendido sem levar em conta a historicidade da instituição.

Essas representações sobre o IFBaiano em reforço às suas características veiculadas ao meio rural foram consolidadas ao longo da trajetória da instituição, figurando no imaginário social, transmitida por meio dos discursos e efetivada no antro social. Não menos importante, torna-se necessário argumentar que essas representações estão diretamente relacionadas às experiências vividas por esses atores, carregadas de elementos sociais, mentais e afetivos, de maneira similar ao que aponta Jodelet (2001).

Em contrapartida, como evidenciado na seção anterior, o IFMG/SJE é representado como um *Campus* solitário, em meio aos demais *Campi* da instituição que são urbanos. Possivelmente, esse pode ser um dos fatores que influenciam a efetividade do PNAE, pois, se os atores implementadores e a instituição não se sentem representados, não existe, de certa forma, assimilação identitária que, por sua vez, irá ditar a coesão entre os atores da rede.

Isso posto, observa-se que, quando institucionalizada, as instituições podem ser consideradas a cristalização das redes sociais. Nesse sentido, Ribeiro (2008) enfatiza que a institucionalização produz um conjunto de normas e constrói significados que orientam a ação dos atores e definem sua identidade. À vista disso, tem-se a estruturação da regulamentação das atividades docentes do IFBaiano, que, por julgar de extrema importância ações extensionistas institucionalizadas, oportuniza aos seus docentes menor carga horária de aulas para que eles tenham tempo para se dedicarem à pesquisa e à extensão.

Já no IFMG/SJE se observa, na regulamentação das atividades docentes, uma carga horária de aula elevada, sendo a prioridade da instituição o ensino, mostrando que essa carga é um fator que inibe as ações dos servidores voltadas para o PNAE. Nesse sentido, vale destacar que, em sua maioria, os docentes do ensino básico, técnico e tecnológico dos IFs trabalham 40 horas e, além da carga horária de aula (em sala), eles preparam suas aulas, elaboram mecanismos de avaliação, fazem correções e, ainda, participam de Comissões internas. Os docentes impactam na implementação, uma vez que, por meio dos projetos de extensão, esses atores interferem tanto na produção da agricultura familiar, na aproximação da instituição com os agricultores familiares e, ainda, no delineamento da implementação. As regras são centrais à medida que permitem, ou não, o acesso a recursos e estratégias, impactam as possibilidades de barganha, influenciam e punem ou premiam os burocratas de nível de rua.

Contudo, antes da constituição ou, mesmo, de atualizações na Regulamentação da Atividade Docente (RAD), os IFs abrem consulta pública para avaliação da comunidade acadêmica. Portanto, a RAD não é algo imposto aos servidores, uma vez que esse documento é, na verdade, uma materialização dos discursos, refletindo os contextos histórico e social que compõem a identidade dos servidores do IFMG/SJE e do IFBaiano/SB.

Sem conhecer esses aspectos da realidade, não se compreendem o comportamento dos atores e suas intervenções no processo de operacionalização do Programa. Esse foco reforça a perspectiva relacional sem limitar as interações sociais àquelas visíveis no âmbito da instituição, mas também como estas se constroem a partir de interações sociais que extrapolam a política pública. Não se intenta aqui descrever todas as regras formais impostas pelos IFs analisados, mas destacar que elas existem e assumem papel relevante na dinâmica social. Tais regras remetem à origem dos *Campi*, desde o processo de constituição e proximidade com a agricultura familiar, mesmo antes das incorporações dessas escolas aos IFs. Ao analisar o comportamento dos atores implementadores no processo de operacionalização, devem-se levar em consideração os elementos das instituições que condicionam as ações dos servidores, pois

é impossível pensá-las sem as relações ou, mesmo, sem considerar o peso das variáveis institucionais no comportamento dos atores burocratas implementadores.

Com a criação da Portaria nº 52, de 03/2018, os servidores integrantes da Comissão instituída tiveram ações institucionalizadas pelo documento para que a política fosse operacionalizada. Essa é uma deliberação *Top Down* definida pelo diretor geral do IFMG/SJE, impondo aos servidores as funções e objetivos de cada ação dentro dessa Portaria, cuja formalização representa o início da institucionalização de uma nova concepção de implementação do PNAE no IFMG/SJE. A institucionalidade é uma referência para a ação, contudo as interações sociais também condicionam a institucionalidade. Nesse sentido, um dos entrevistados contribui para esclarecer essa questão e avançar nessas análises, conforme a seguir:

A Portaria 52 03/2018 regulamenta a implementação do PNAE nos IFMG/SJE, essa foi uma ação importante para o Programa finalmente acontecer aqui na instituição. Mas, para mim esse documento foi criado para organizar as ações, poucos da Portaria estão de fato envolvidos com os trabalhos do PNAE. E esses que estão envolvidos, já estavam trabalhando as ações do PNAE antes mesmo de existir um documento formal para isso. Então, na prática esse documento é só um mecanismo burocrático. (MG\_D(d))

O entrevistado ressalta a relevância dos atores e o papel proeminente de suas ações para que o PNAE salte de intenção para ação no *Campus*. A Portaria nº 52, de março de 2018, é relativizada em termos de sua representação na operacionalização do Programa. Esse documento foi criado para “sistematizar as ações de operacionalização”. Já no IFBaiano/SB não foi elaborada uma portaria para execução do PNAE, pois as ações do Programa são baseadas na vontade e desejo dos servidores em executar as políticas, reforçadas pelos sentimentos de cooperação, confiança, pertencimento coletivo e identidade da instituição.

O IFMG/SJE necessita de maior institucionalização de suas ações voltadas para o rural, mesmo que sejam como orientações aos servidores, pois a instituição não possui, em sua historicidade, ações rotineiras e efetivas destinadas ao atendimento das demandas do público rural, ainda que seja um *Campus* agrário. A concretização do mercado institucional pode ser o caminho para que a instituição estreite seus laços com os agricultores da região. De antemão, o IFBaiano/SB, desde a sua gênese, desenvolve ações voltadas para o meio rural, e isso já foi incorporado à identidade da instituição, o que figura no cognitivo social, na população e nos servidores, que a concebem por essa perspectiva. Logo, a operacionalização do Programa não necessita de processos altamente institucionalizados, uma vez que o atuar para o rural já foi instituído.

**3) Poder Discricionário:** os burocratas de nível de rua são o núcleo operacional do PNAE. Mais do que apenas servidores públicos, eles são agentes que desenvolvem ações na implementação de políticas públicas (MAY; WINTER, 2007). Esses profissionais podem, através de suas decisões e ações, aumentar ou diminuir a disponibilidade de uma política para o seu público-alvo. Nesse sentido, os entrevistados do IFMG/SJE destacam que “um dos reitores da instituição, oriundo de um “*Campus* urbano, mandava devolver todo o recurso do PNAE para o FNDE. Além disso, era discursado entre os servidores sobre o gasto energético que a execução de tal política traria para a instituição”.

Percebe-se a relevância que os gestores dos IFs possuem, bem como o seu poder de representação social, de influenciar decisões. Isso porque, ainda que os atores sejam ativos no processo de constituição das representações, a posição social que os indivíduos “ocupam ou as funções que assumem determinam os conteúdos representacionais e sua organização, por meio da relação ideológica que mantêm com o mundo social” (JODELET, 2001, p. 33), e podem influenciar nos conteúdos dessas representações, no caso do PNAE e da sua (IN)execução. Em síntese, por meio da discricionariedade, os burocratas tomam decisão entre operacionalizar ou não o Programa. A mudança de reitores e diretores gerais nos IFs, ou seja, mudanças de suas representações sociais e seus discursos, cristaliza-se em condutas sociais e está associada a mudanças cognitivas, que interferem na maneira como os atores idealizam o Programa.

**4) Interação com o Público da Política:** a análise da configuração das redes leva à reflexão de que é essencial a interação do burocrata implementador com o público da política pública. Assim, o processo de implementação do PNAE nos IFs relaciona-se com aspectos concernentes a cada Instituto Federal e, conseqüentemente, em suas imbricações relacionais. Essa perspectiva analítica supera o caráter normativo constantemente encontrado nos trabalhos científicos sobre a implementação de políticas públicas, o que pode ser revelado na narrativa do entrevistado BA\_I (af)(ex-aluna)(ex-terc), quando ele diz que: “Vendemos polpa de umbu para outra instituição, não tínhamos como despolar; o IFBaiano/SB liberou sua agroindústria para que fizéssemos o trabalho”.

Nesse processo relacional, confiança, cooperação, envolvimento e reciprocidade são extremamente relevantes. A interação entre o implementador e o público do PNAE pode influenciar o burocrata a superar desafios para desempenhar os objetivos da política. O entrevistado BA\_I (af)(ex-aluna)(ex-terc) argumenta que “assim que souberam da Lei nº

11.947, eles foram até a Diretoria do IFBaiano/SB conversar sobre as possibilidades de os agricultores familiares locais serem contemplados pelo Artigo 14 dessa lei”. Esse fato corrobora BA\_I (AF) (af)(ex-aluna)(ex-terc), BA\_G(t), BA\_H(t) e BA\_F(t), que expõem que, havendo necessidade por parte dos agricultores familiares, a nutricionista do IFBaiano faz adaptação no cardápio para que eles consigam entregar seus produtos.

Quando existem relações sociais com os beneficiários da política, os atores implementadores usam de seu poder discricionário para mudar um mecanismo institucional (chamada pública) e aceitar outros produtos oriundos da agricultura familiar. Essas passagens reafirmam os argumentos de Lipsky (2010) de que os burocratas de nível de rua, apesar de estarem enraizados na estrutura do trabalho, abrem espaço para acordos com os beneficiários da política. Para esse autor, as interações sociais e as condições de trabalho dos implementadores são elementos fundamentais na explicação de seu comportamento e de suas ações, no intuito de melhor desempenhar seu papel tático na operacionalização da política pública. Diversos atores locais podem interagir entre si, criando sistemas de parceria, confiança e cooperação a partir das relações sociais. Esses elementos permitem a construção social de normas e convenções que são aceitas e legitimadas pela maioria do grupo.

**5) *Accountability*:** *accountability* refere-se à responsabilidade de alguém responder por suas ações a seus superiores, seus pares ou usuários da política (BURKE, 1990). Nos IFs, as ações dos servidores implementadores devem seguir as diretrizes escritas, podendo ser responsabilizados por atuações que não estejam de acordo com as regras. Sobre isso, os entrevistados do IFBaiano argumentam que gostariam de poder realocar o orçamento do PNAE, no entanto se abstêm, com receio de sofrer sanções de instâncias superiores, ainda que em suas percepções tal realocamento poderia dinamizar a política e contribuir, de maneira mais efetiva, para o desenvolvimento local e o bem-estar dos estudantes. Para Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua são considerados *accountables* devido à alta probabilidade de que esses servidores sejam responsivos e venham a sofrer punições por suas ações.

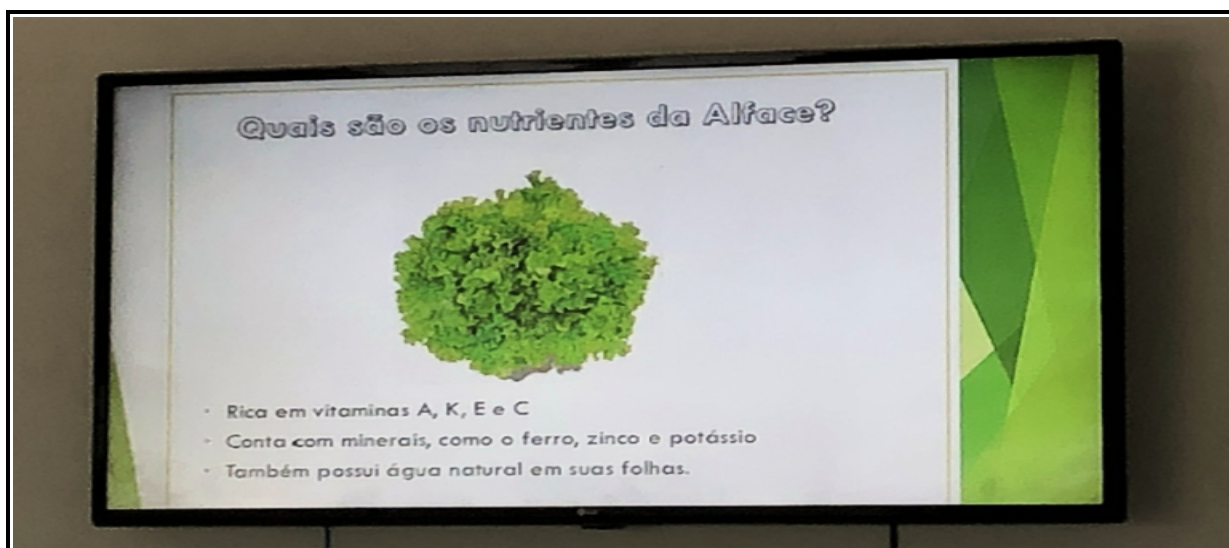
**6) Comportamento autointeressado ou voluntarismo:** acredita-se que o comportamento dos implementadores é instigado por seus próprios interesses ou, ainda, pelo voluntarismo. Os pressupostos de *embeddedness* de Granovetter (1985) destacam que qualquer perspectiva voluntarista existente nas relações sociais banaliza o modelo econômico neoclássico, centrado no utilitarismo, e demonstra que, na verdade, o comportamento econômico está imerso em suas

interações sociais. Nota-se que, quando o servidor é oriundo do município onde a política pública está sendo operacionalizada, esse implementador acaba ultrapassando as funções de seu cargo para beneficiar a comunidade local, em função da sua identificação e do seu sentimento de pertencimento. O voluntarismo dos atores implementadores se ocupa, muitas vezes, em preencher na comunidade as omissões e ausências do Estado.

Essa ação ocorre devido aos vínculos que esses implementadores constituem com os atores sociais locais. Em função dos estreitamentos desses laços e sua identificação é que surgem iniciativas como a do município de São João Evangelista, onde um grupo de pessoas se uniu informalmente com o intuito de que o orçamento do PNAE destinado ao IFMG/SJE contemplasse os agricultores familiares da região. No entanto, a legislação não impõe restrições com relação ao limite de quilometragem para que os agricultores familiares participem das chamadas públicas, sendo esse um processo participativo e democrático.

Ainda no que tange ao comportamento do burocrata implementador com relação aos seus desejos e interesses, o IFBaiano/SB, por entender que atende a uma parcela considerável de estudantes carentes, desenvolve ações que buscam ofertar alimentos de alto valor nutricional. Além disso, procura, minimamente, conhecer o “paladar” dos estudantes com o intuito de fazer adaptações no cardápio, sem deixar de ter a qualidade nutricional como foco, mas com o objetivo de satisfazer os alunos. Ademais, essas ações objetivam conscientizar os alunos sobre a segurança alimentar e o consumo de alimentos saudáveis, evidenciando a importância de conciliar o regional e o cultural para que eles possam estar abraçando aquele alimento. Para isso, o refeitório da instituição dispõe de uma TV que transmite, durante o almoço dos alunos, fotos dos alimentos preparados naquela refeição do dia e seus benefícios (Figura 50).

Figura 50 – Conscientização alimentar. Refeitório IFBaiano/SB



Fonte: Arquivo pessoal da autora. Registro em 19 ago. 2019.

Ressalta-se que este é um trabalho conjunto entre a Gestão do *Campus* e a nutricionista que se apoiam mutuamente, em que o gestor busca sempre respeitar os cardápios elaborados por essa profissional. Situação similar relativa à preocupação com a conscientização alimentar e nutricional dos estudantes não foi observada no IFMG/SJE. Isso ocorre porque a operacionalização do PNAE ainda é recente na instituição, ao passo que o *Campus* vai vencendo os entraves iniciais de execução das atividades relativas ao Programa e a instituição deverá atentar para programas de conscientização de seus alunos com relação à importância de incluírem alimentos saudáveis em suas refeições. O ideal é que esse processo de apresentar aos alunos os produtos que provêm da agricultura familiar local/regional, suas qualidades nutricionais e seus benefícios para a saúde conte com o engajamento coletivo do *Campus*.

É notória a existência de dessemelhanças na implementação do PNAE nos IFs analisados, contudo tal constatação não deve ser entrave para concretizar o processo ou, mesmo, configurar-se em descontinuidades na operacionalização do Programa. Sejam quais forem o ângulo de análise e a comparação entre as ações das instituições responsáveis pela execução do PNAE, as ações devem resultar em ações benéficas para os beneficiários do Programa (agricultores familiares/alunos).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, evidenciou-se que elementos relacionais e institucionais adotados localmente influenciam na implementação e resultados do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Outro fator relevante que a pesquisa apontou é relativo às atitudes dos burocratas de nível de rua ao exercerem suas discricionariedades, a forma que estabelecem seus vínculos, o modo que interpretam o Programa, as condições firmadas nos acordos, de que jeito determinam normas e ponderam as especificidades da dinâmica local e, ainda, a proximidade que esses atores constroem com os agricultores familiares. Nesse processo, destaca-se que, para a implementação do PNAE acontecer e se efetivar, os burocratas de nível de rua são relevantes, mas nesse encadeamento o agricultor familiar também é um ator social essencial. No jogo da implementação do PNAE, os arranjos institucionais ampliam a necessidade de maior interação entre os jogadores, de forma que todos tenham interesse em jogar e ganhar não só uma partida do jogo, mas todas as disputas (FREITAS, 2017); só assim o Programa conseguirá se efetivar e desempenhar seu papel.

A dinâmica relacional deu mérito aos processos políticos (*politics*) subjacentes à instrumentalização burocrática, e os atores implementadores ganharam notoriedade, sendo considerados elementos essenciais nas análises. Destarte, a abordagem relacional mostrou que os resultados do Programa podem, em certa medida, ser desvendados pelas interações estabelecidas no processo de implementação. Evidenciar o caráter institucional trouxe à tona quanto as interações são mediadas por elementos institucionais, e essa comprovação despertou a reflexão de que as ações, percepções sobre o Programa e estratégias dos atores implementadores são encorajadas ou desestimuladas pelas instituições, pelas redes de implementadores e, ainda, pelas condutas adotadas por esses atores. O institucional condiciona as interações entre os atores implementadores e, assim, induzem relações sociais de naturezas e configurações distintas, demonstrando que a implementação não ocorre em um vácuo institucional.

A dinâmica institucional apontou que a implementação é um processo de interação entre diferentes atores, em que o “jogo e os jogadores” podem adotar mudanças institucionais na tentativa de adaptar as normas do Programa às especificidades locais e aos seus interesses. Nesse sentido, criar dispositivos institucionais formais e informais foi uma forma utilizada nos dois *Campi* dos IFs analisados para a adequação do formato do PNAE às peculiaridades locais.

A junção das dimensões empíricas desta tese apontou minúcias dos casos estudados e deu maior amplitude às análises sobre a implementação do Programa. À vista disso, revela-se que os estudos envolvendo políticas públicas devem ponderar que a implementação é um processo normativo, mas também social e político. Nesse sentido, este trabalho mostrou que a *politics* possui um perfil dinâmico e relacional. Contudo, destaca-se não ser suficiente a ênfase somente nas relações sociais estabelecidas em seus arranjos, pois, além disso, foi necessário compreender como esses elementos se institucionalizam, bem como conhecer as normas e regras criadas no intuito de regular os comportamentos e as relações sociais. Dessa forma, a dimensão relacional com aspectos institucionais se mostrou válida e revelou que a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar pode ser influenciada pela *politics* e pela *policy*. Então, a *Politics* merece atenção especial, porque é ela que diferencia e particulariza as experiências locais e também explica as dessemelhanças dos IFs.

Esta pesquisa evidenciou que a dinâmica de implementação do Programa no IFMG/SJE e no IFBaiano/SB não foi determinada pela configuração institucional da política pública, mas condicionada pela gênese das instituições locais, por suas redes de relações, pelo modo como os atores implementadores interagem entre si e pelas regras construídas. Residem aí os esclarecimentos sobre por que encontramos diferentes compassos e trajetórias das políticas públicas em contextos locais, ou seja, que uma política pensada em nível nacional ganha novos delineamentos locais. Outorga também contrapor os pressupostos da corrente *Top Down* de que a implementação de políticas é colocar em prática as regras definidas pelo Estado.

Assim, as categorias analíticas estabelecidas e debatidas individualmente oportunizaram elucidar elementos importantes acerca de como as relações entre os atores implementadores, mediadas por componentes institucionais dessemelhantes em ambas as instituições, interferem em suas relações e como esses aspectos de interações sociais impactam a operacionalização dessa política pública e, conseqüentemente, seus resultados. Demonstrou também que os atores periféricos na rede de implementadores necessitam possuir um perfil voltado para o territorial, uma aproximação com o rural e, ou, ainda com o PNAE. Esses foram elementos essenciais na condução das ações voltadas para a efetivação desse Programa, reforçando o impacto ocasionado pela ausência do Estado tanto na capacitação dos atores implementadores e na fiscalização quanto na parte estrutural das instituições.

Para culminar nessas constatações, elementos pouco explorados nos estudos de políticas públicas foram enfatizados, a exemplo da trajetória das instituições analisadas, das redes sociais constituídas para operacionalizar o Programa e os elementos institucionais condicionantes das

ações dos atores envolvidos nesse processo. As assimetrias dos contextos empíricos estudados realçaram a produção de configurações dessemelhantes que alteram as dinâmicas de implementação e particularizam os resultados da política. Conclui-se desse processo de pesquisa que “atores”, “relações sociais” e “normas” condensam os principais elementos constitutivos da dinâmica social da execução do PNAE. As reflexões que nortearam a operacionalização da pesquisa, considerando os dispositivos institucionais e as interações sociais, possibilitaram ampliar as análises e perceber como as ações dos atores são persuadidas pela estrutura social, mas também que tal estrutura é produto dessas relações. Nos casos analisados, as normas para a implementação da política pública em ambos os IFs e as relações de confiança e proximidades influenciaram os estilos dessa implementação.

Constatou-se que as dessemelhanças na institucionalização da política nos IFs estão relacionadas às ações institucionais e sociais desiguais dos atores implementadores, o que ocasionou as implicações de grupos mais imbricados ao PNAE no IFBaiano/SB. Tendo como motivador o fato de que todos os *Campi* da instituição possuem trajetórias e ações voltadas para o rural e, ao mesmo tempo, a pesquisa revela que os implementadores do PNAE estão menos conectados ao IFMG/SJE. No entanto, esse cenário começa a mudar com a eleição de um reitor oriundo de um *Campus* historicamente rural. Contudo, isso também denota a importância de questões relacionadas à maior interação social entre os atores implementadores do Programa, de forma que esse processo ocorra de maneira coletiva na instituição e suas ações fortaleçam relações de confiança, troca de informações e cooperação durante a operacionalização do PNAE.

Os entraves para a implementação de política em ambas as instituições foram desde a regulamentação da atividade docente, autonomia limitada dos IFs e o fato de os agricultores familiares possuírem ou não condições para fazerem cumprir o acordado durante as chamadas públicas. Intenta-se aqui evidenciar a angústia dos implementadores do IFBaiano em compreender os percalços da destinação do recurso, ou seja, se o agricultor familiar está sendo beneficiário da política ou se ela está favorecendo atravessadores. Uma vez que essa inquietação foi frisada pela maioria dos entrevistados, as políticas públicas sociais como o PNAE, a partir da redemocratização, impulsionam a sociedade tanto para o acompanhamento quanto para a fiscalização das ações do Estado. Logo, os IFs carecem de um instrumento fiscalizador nos parâmetros dos CAEs estaduais, municipais ou distritais e de participação mais efetiva do Estado nesse processo. Isso pode ser efetivado por meio de seus órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Ministério Público, e de parcerias

com instituições de ATER para, ao menos, amenizar essa situação e conseguir desempenhar o controle sobre a destinação dos recursos do Programa.

A implementação do PNAE está sempre condicionada a uma série de processos subjacentes às ações burocráticas, às disputas, aos discursos e às representações sociais, seja pelo apoio ao Programa, seja pelo reconhecimento de que ambas as instituições são voltadas para o rural e devem auxiliar no combate às desigualdades regionais e contribuir na construção de comunidades mais igualitárias, estabelecendo a aproximação com o território onde estão localizadas. O local passa a ser referência figurativa, onde os atores implementadores ocupam e se apropriam. Pode-se argumentar também que a configuração das redes, mais ou menos institucionalizadas, é condicionada pela representação dos atores e pelas relações de confiança entre eles. Assim se produzem as regras que constroem ou habilitam as ações dos atores implementadores. Entretanto, o sentimento de pertencimento influencia as ações, que podem incidir numa mudança cognitiva dos atores. Esses elementos definem o comprometimento ou a falta de empenho dos implementadores, além de explorarem os aspectos institucionais formais e informais. Os fatores intervenientes que impactam o engajamento dos atores implementadores contribuem para a instrumentalização empírica da noção de social *embeddedness*.

Como se constatou na pesquisa, a gênese do IFBaiano – Senhor do Bonfim é muito anterior ao processo de institucionalização do PNAE. Contudo, em ambas as instituições, os atores implementadores que possuem em seu percurso maior aproximação com a agricultura familiar ou laços familiares com o município onde os IFs estão localizados se integram mais na operacionalização do Programa. O fato de possuírem vínculos com a comunidade onde trabalham impacta positivamente no engajamento dos servidores com as políticas sociais, uma vez que conhecem a realidade da região e suas ações passam a ser vistas como pontes relacionais com a sociedade. Nesse processo, a comunidade reconhece o papel dos IFs e sua importância como suporte para o desenvolvimento local, através de maior capacitação para que os agricultores familiares consigam acessar o PNAE. Destaca-se que tanto o IFMG/SJE quanto o IFBaiano/SB se localizam em regiões interioranas, com forte produção agropecuária, sendo boa parte de base familiar.

O IFBaiano/SB conta com forte participação de agricultores familiares e, ou, suas organizações, em que muitos dos seus representantes foram discentes ou participaram de cursos de capacitação voltados para o rural na própria instituição. Contudo, ainda assim, faz-se necessário estreitar a aproximação, a compreensão e o diálogo entre Institutos Federais e os agricultores familiares, principalmente em se tratando do IFMG/SJE. Entretanto, deve-se

pontuar que os agricultores da região de Senhor do Bonfim tiveram a iniciativa de procurar o IFBaiano/SB para encetar o PNAE, o que não se observou na região do IFMG/SJE.

Desse modo, reitera-se a relevância em se estudar a autonomia desses trabalhadores rurais para que um dia consigam seguir por conta própria, ou seja, aumentar o alinhamento para a superação dos desafios. Uma vez que os IFs, de acordo com a Lei nº 11.892/2008, têm a responsabilidade não só de ofertar educação profissional e tecnológica, mas de orientar sua oferta formativa em benefício do fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais e, ainda, estimular e apoiar processos que levem à geração de trabalho e renda e à autonomia do cidadão na perspectiva do desenvolvimento local e regional.

Para tanto, as gestões do IFMG e do IFMG/SJE devem reconhecer, valorizar e criar mecanismos de preparação e conscientização, na tentativa de criarem uma cultura voltada para o rural entre os servidores, para que estes percebam o papel social dos IFs para com políticas sociais criadas para fortalecer a compra institucional. O conjunto dessas ações pode levar à maior execução do Programa, trabalhar o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento local. Além dos ganhos econômicos, o IFMG precisa estimular a criação de linhas de pesquisas com envolvimento de mais pessoas comprometidas com o processo (discentes, docentes e técnicos administrativos). Isso para que o resultado dessas ações auxilie na conscientização dos servidores, na estruturação da propriedade rural, na sistematização dos processos produtivos, na diversificação da produção e dos mecanismos de comercialização e no ordenamento social e político das comunidades para que, assim, mais servidores adotem ações voltadas para o rural e os agricultores familiares consigam acessar e permanecer no mercado institucional e em outros sistemas de abastecimento. Considerando que os burocratas de nível de rua são representantes do Estado diante da comunidade, fica evidente o anseio dos fornecedores do mercado institucional para que o IFMG/SJE atue com maior proximidade com a comunidade. Já os fornecedores desse mercado no IFBaiano/SB reconhecem o apoio, o trabalho de extensão e a relação de confiança e cooperação da instituição para com a região.

Como já exposto, a abordagem relacional centrada no institucional entre os atores implementadores e os elementos sociais, institucionais e simbólicos que ajustam os diálogos e as ações aponta como as relações históricas explicam o dinamismo do IFBaiano Senhor do Bonfim perante os agricultores familiares. Nesse sentido, esta pesquisa possibilitou reforçar a relevância da perspectiva histórica como recurso analítico na operacionalização do PNAE. A falta de análise das trajetórias tende a omitir o contexto do processo e balizar as potencialidades analíticas que auxiliam na compreensão da dinâmica relacional na efetivação do Programa. A

maneira como as instituições ao longo de seus percursos construíram as relações com a comunidade e criaram suas identidades perante os servidores pode configurar e condicionar as ações de implementação da política, situações que transpassam o aporte financeiro e estrutural, as capacitações e a existência de uma institucionalidade determinada pelo Estado.

Revela-se a importância de ambas as instituições promoverem cursos, palestras e rodadas de discussões voltadas para a temática PNAE com os servidores, pois estes atores podem atuar diretamente nos processos de implementação do Programa. Porém, falta maior conscientização por parte das instituições para com a temática do PNAE para esses potenciais atores. As ações de sensibilização, além de fortalecerem nos IFs o debate sobre essa importante política social, possibilitam que técnicos administrativos, docentes e demais servidores, em geral, tenham oportunidade de ampliar a compreensão da amplitude que suas intervenções podem ter e ocasionar impacto positivo nos agricultores familiares. Ademais, colaboram para o desenvolvimento local.

Além do exposto, este estudo trouxe como contribuição para o campo científico uma metodologia que englobou a implementação do Programa por parte de órgãos executores, dinâmica relacional dos implementadores com os resultados das políticas públicas. No entanto, admite-se que compreender o processo de implementação de políticas públicas é complexo, uma vez que elas são formuladas em nível nacional, mas aplicadas localmente. Então, esse local é onde as políticas públicas são concebidas e apreciadas a partir das concepções e do senso comum dos implementadores. Logo, esse resultado requer ampliação dos estudos para outras instituições da Rede Federal de Ensino, a fim de se ter um panorama da operacionalização do PNAE nos IFs. O intuito dessa dinâmica é avançar e aprofundar em questões que não foram respondidas ou o foram parcialmente, de maneira que no futuro seja possível realizar novas análises sobre todos os aspectos que envolvem a implementação e execução dessa política.

Nesse sentido, alguns apontamentos se fazem pertinentes, como a necessidade de aumentar a variabilidade de casos para permitir comparações mais amplas; a análise da dinâmica relacional dos demais *Campi* do IFMG que não executam o Programa; o estudo dos demais IFs apresentados na seção 3.2 desta tese que não operacionalizam o PNAE ou demonstram, através da execução financeira, que possuem maiores dificuldades para tal; e o exame dos mecanismos institucionais dessas entidades, no intuito de investigar *in loco* se existem outras regras informais e formais que dificultam a execução do Programa. Não menos importante, deve-se associar a dimensão eficácia à implementação do PNAE nos IFs. Na intenção de descobrir se na gestão de operacionalização do Programa nos IFs são obedecidas

as concepções de eficácia, além dos princípios de eficiência para obtenção de resultados, ou seja, se existe, durante a operacionalização do PNAE, equilíbrio entre metas alcançadas e metas pretendidas, culminando, assim, não obstante a eficiência, em fazer mais com menos recursos.

Sugere-se, ainda, que pesquisas futuras associem a dimensão relacional às dimensões cognitivas e das representações sociais na implementação de políticas públicas. As análises desta tese evidenciaram que os atores implementadores alteram seus pensamentos e ações a partir das concepções de suas representações sociais. Logo, a maneira como os atores atuam, suas estruturas e contextos locais de implementação, somados à dimensão cognitiva, podem desvelar o modo como as representações sociais guiam e influenciam na implementação das políticas públicas. Embora sua relevância tenha sido demonstrada ao longo da pesquisa, essa dimensão não foi explorada amplamente na tese, o que indica necessidade de mais estudos.

Por fim, a configuração da implementação do PNAE é uma construção social edificada na interação entre os diferentes atores implementadores. Os dois casos analisados demonstraram que diferentes atores presentes nesses processos e os modos como interagem afetam as dinâmicas locais de implementação. As características inerentes aos IFMG/SJE e IFBaiano/SB constituíram formatos específicos que regulamentaram as ações dos atores na rede de implementação. Os casos analisados mostraram que, independentemente do grau de institucionalidades, as ações dos atores podem gerar resultados positivos. Todavia, mostraram também que esses resultados podem ser lentos, como no IFMG/SJE, único *Campus* da instituição a implementar o Programa; ou mais dinâmico, como no IFBaiano/SB, onde todos os *Campi* oferecem cursos e trabalhos de extensão que culminam em ações estratégicas voltadas para o rural. A investigação aqui empreendida sinaliza a necessidade de suscitar novos estudos que analisem a atuação dos atores implementadores. A relevância desta tese, nesse sentido, reside em sua contribuição na estruturação de instigar novos e amplos olhares para o processo de implementação de políticas públicas, fazendo emergir elementos encobertos na estrutura normativa com foco nos atores que operacionalizam as políticas públicas e suas relações.

Quanto à contribuição desta tese na área de Extensão Rural, ela reside no fato de que em um processo de implementação de políticas públicas voltadas para o meio rural é essencial o olhar sobre a realidade social local. Isso significa perceber a heterogeneidade do ambiente institucional e relacional onde essas políticas são operacionalizadas, traduzindo-se em distintas dinâmicas sociais de implementação, bem como quanto é essencial uma aproximação entre os IFs enquanto executores do PNAE e os agricultores familiares enquanto seus beneficiários, pois

ambos são os jogadores desse processo e o êxito da política pública depende da interação e engajamento desses atores.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília: IPEA, Projeto BRA/97/013, junho de 1999.
- AIRES, M. L. L.; LARANJEIRO, J. B.; SILVA, S. A. **Manual introdutório à análise de Redes Sociais**. 2006. Disponível em: [www2.unicentro.br/lmqqa/files/2016/05/Manualintrodutorio\\_ex\\_Ucinet.pdf](http://www2.unicentro.br/lmqqa/files/2016/05/Manualintrodutorio_ex_Ucinet.pdf). Acesso em: set. 2018.
- ALLAIRE, G. A contribuição da sociologia econômica para compreender o significado da qualidade nos mercados alimentares. In: NIEDERLE, P. A. **Indicações geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. Porto Alegre: UFRGS, 2013. p. 55-80.
- ALTHAUS, C.; BRIDGMAN, P.; DAVIS, G. **The australian policy handbook**. Australia: Allen & Unwin, 2013.
- AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION. **Manual de publicação da APA**. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- ANJOS, F. S.; BECKER, C. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 107-17, out./dez. 2014. Suplemento especial.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304 p.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.
- ARRETCHE, M. T. S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.
- ARRUDA, A. C. P. D. **Limitações e possibilidades institucionais à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do Instituto Federal de Brasília (IFB)**. 2015. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UM IEURO, Brasília. 2015.
- AUTRY, C. W.; GRIFFIS, S. E. Supply Chain Capital: the impact of structural and relational linkages on firm execution and innovation. **Journal of Business Logistics**, v. 29, n. 1, 2008.
- AUYERO, J. **Patients of the state: the politics of waiting in Argentina**. Durham: NC; London: Duke University Press, 2012.
- AZEVEDO, M. A. (coord.). **Morar no campo e estudar na cidade: desafios e perspectivas do trabalho discente no ensino médio integrado – IFRN/Campus João Câmara**. João Câmara, RN: IFRN, 2012. 51 p. (Relatório Técnico Científico – Edital nº 01/2011 – Programa de Bolsas de Iniciação Científica e de Iniciação Tecnológica).

BACCARIN, J. G.; TRICHES, M. R.; TEO, C. R. P. A.; SILVA, D. B. P. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103-22, 2017. dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106.

BALDI, M. A.; VIEIRA, M. F. Calçado do vale: imersão social e redes intraorganizacionais. **RAE**, v. 46, n. 3, p. c16-27, 2006.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. **Redes de cooperação empresarial: estratégia de gestão na nova economia**. São Paulo: Bookman, 2008.

BALL, S. J.; CRAIG, R. Using neo-institutionalism to advance social and environmental accounting. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 4, p. 283-93, 2010. DOI: 10.1016/j.cpa.2009.11.006.

BARABASI, A. L.; JEONG, H.; NÉDA, Z.; RAVASZ, E.; SCHUBERT, A.; VICSEK, T. Evolution of the social network of scientific collaborations. **Physica A**, v. 311, p. 590-614, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 2011.

BARRETT, S.; FUDGE, C. **Policy and action**. London: Methuen, 1981.

BELIK, W. Agricultura familiar, políticas públicas e os novos mercados. In: TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. (org.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó, SC: Unochapecó, 2016. p. 65-88.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, 2003. Available from: <https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7087>. Accessed in: mar. 14, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100004>.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 103-22, jul./dez. 2009. Available from: <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/155/171>. Accessed in: nov. 11, 2018.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BITZER, V.; WONGTSCHOWSKI, M.; HANI, M.; BLUM, M.; FLINK, I. Towards inclusive pluralistic service systems – Insights for innovative thinking. In: ———. **Food and Agriculture Organization of the United Nations and Royal Tropical Institute Rome**. Rome, 2016.

BOOTH, W.; COLOMB, G.; WILLIAMS, J. **The craft of research**. Chicago e Londres: University of Chicago Press, 2000.

BORGATTI, S. P. **Netdraw network visualization**. Harvard, MA: Analytic Technologies, 2002.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; FREEMAN, L. C. **Ucinet for Windows: software for social network analysis**. Harvard, MA: Analytic Technologies, 2002. Disponível em: <http://www.analytictech.com/ucinet/ucinet.htm>. Acesso em: 28 maio 2020.

BORGATTI, S. P.; FOSTER, P. C. O paradigma da rede na pesquisa organizacional: uma revisão e tipologia. **Journal of Management**, n. 29, p. 991-1013, 2003.

BORGATTI, S. P.; LI, X. On social network analysis in a supply chain context. **Journal of Supply Chain Management**, v. 45, n. 2, p. 5-22, 2009.

BORGATTI, S. P.; MEHRA, A.; BRASS, D.; LABIANCA, G. Network analysis in the social sciences. **Science**, v. 5916, n. 323, p. 892-5, 2009.

BOURDIEU, P. Retour sur l'expérience algérienne. In: POUPEAU, F.; DISCEPOLO, T. (org.). **Pierre Bourdieu, interventions, science sociale et action politique**. Marseille: Agone, 2002. p. 37-43.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: CONSEA, 1994. [relatório final].

BRASIL. **Decreto nº 88.295**, de 10 de maio de 1983. Aprova o Estatuto da Fundação de Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante e dá outras providências. Brasília, 1983.

BRASIL. **Decreto nº 9.064**, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9064-31-maio-2017-785001-publicacaooriginal-152929-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm). Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16/06/2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004; 11.273, de 6 de fevereiro de 2006; 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm). Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar. **Manual Operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Brasília, 2002.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) extrato DAP. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BREWER, G. D. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239-44, 1974.

BRITTO, J. Redes de cooperação entre empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002. 640 p.

BRYNARD, P. **Policy implementation in Cloete and Wissink**. (ed.). Van Schaik, Pretoria: Improving Public Policy, 2000.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Contextos locais ou regionais: importância para a viabilidade econômica dos pequenos produtores. In: SANTOS, M. de M.; PINHEIRO, B.; SANTANA, C.; GUEDES, A. C.; BARBOSA, M. M. T. L.; SETUBAL, J. H.; PINHEIRO, B.; SANTANA, C. (org.). **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?** Brasília: CGEE, 2013.

BURT, R. S. **Structural Holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um *software* gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, SP, v. 21, n. 2, p. 513-8, dez. 2013.

CAMARGO, R. A. L. D.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. D. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção da Segurança Alimentar. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 2, 2013.

CARPIM, T. P. **Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o programa Santo André Mais Igual**. 2006. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

CARVALHO, C. A.; GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F. A inflexão conservadora na trajetória histórica da teoria institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28., 2004, Curitiba. **Resumos...** Curitiba, 2019. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-teo-2823.pdf>. Acesso em: 4 set. 2019.

CARVALHO, I. S. H. Potenciais e limitações do uso sustentável da biodiversidade do cerrado: um estudo de caso da Cooperativa Grande Sertão no Norte de Minas. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 2, n. 2, Sep. 2007. Available from: <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/rbagroecologia/article/view/6774>. Accessed in: Sep. 04, 2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. Introdução. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 13-21.

CECHELAINE, C. H. O.; SILVEIRA, M. C.; OLIVEIRA, K. P. D.; MORAES, C. E. S. A influência dos Processos de Institucionalização na Utilização dos Resultados de Avaliações de Políticas Públicas: o caso mineiro das avaliações executivas de projetos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, p. 82-97, 2013.

CHAVES, A. D. M.; CAMPOS, A. L. T. D. (org.). **Boas práticas em educação ambiental na agricultura familiar: exemplos de ações educativas e práticas sustentáveis no campo brasileiro**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA); Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, 2012. v. 1.

CHAVES, L. G.; MENDES, P. N. R.; BRITO, R. R.; BOTELHO, R. B. A.O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição, Campi** nas, v. 22, n. 6, p. 857-66, nov./dez. 2009. Available from: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13944>. Accessed in: mar. 14, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000600007>.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas – O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: *Campus*, 1999.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as Práticas dos Agricultores Participantes Orientadas a Mercado: Estudo de caso no Estado de Sergipe. **IPEA – Texto para discussão**, v. 1510, p. 1689-99, 2010.

CIRINO, J. F.; SANT'ANA E CASTRO, T. T.; GOMIDE, C. S. A.; SILVA, E. A.; SILVA, T. C. R. Gerenciamento de projetos vinculados ao programa de aquisição de alimentos – Doação simultânea em Minas Gerais. **Revista de Gestão**, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 451-90, out./dez. 2014. Available from: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1809227616302041?token=B4442A5ABA3EE8989BA182290CDCFEA10C13007ACB9995BD0FFBCC53F2218C22B63DB0BCB92AC06F6E45003782EF9D9>. Accessed in: jun. 2018. DOI: 10.5700/rege541.

COIMBRA, M. A.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. **Comer e aprender: uma história da Alimentação Escolar no Brasil**. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Alimentação Escolar; Ministério da Educação e Cultura, 1982.

COLANER, A. C. Education versus family: institutional logics in the early care and education field. **American Educational Research Journal**, v. 53, n. 3, p. 673-707, 2016.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 2, p. 119-46, 2002.

COORDENADOR DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ALIMENTAÇÃO (COEFA), COORDENAÇÃO GERAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CGPAE). **Acompanhamento de Escolas Federais PNAE de 2013 a 2018**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por [katia.vilela@ifmg.edu.br](mailto:katia.vilela@ifmg.edu.br) em 5 abr. 2019.

CORAIOLA, D. M.; JACOMETTI, M.; BARATTER, M. A.; GONÇALVES, S. A. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 701-26, 2015.

COSTA, A. B.; ZOLTOWSKI, A. P. C. Como escrever um artigo de revisão sistemática. In: KOLLER, S. H.; COUTO, M. C. O.; HOHENDORFF, J. V. (org.). **Manual de Produção Científica**. Porto Alegre: Penso, 2014. p. 55-70.

COSTA, M. E. B. Grupo focal. In: DUARTE, J. B. A. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

COSTA, P. M. **Gestão e execução do programa nacional de alimentação escolar nos institutos federais de Educação, ciência e tecnologia**. 2015. 118 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2015.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Thousand Oaks, California: Sage, 2009.

CRONA, B. I.; BODIN, O. Que você sabe é quem você conhece? Padrões de comunicação entre extratores de recursos como pré-requisito para o co-gerenciamento. **Ecology & Society**, v. 11, p. 7, 2006.

CUNHA, Wellington Alvim da. **Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar no contexto local**. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. 2015.

D' ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun. 2011.

DAGNINO, R. (coord.). **Curso de Gestão Estratégica Pública – UNICAMP**, mar. 2009. Disponível em: [http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/APOSTILA\\_1\\_%20FINAL.Pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/APOSTILA_1_%20FINAL.Pdf) e <http://pt.scribd.com/doc/86279211/Curso-Gestao-Estrategica-Publica>. Acesso em: 17 out. 2018.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice: a preliminary inquire**. Baton Rouge: Louisiana Statute University Press, 1969.

DeLEON, P. **The stages approach to the policy process**: What has it done? Where is it going. [S.l.]: Theories of the Policy Process, I, 1999. p. 19-32.

DELGADO, A. B.; TRIANA, D. R.; SAYAGO, D. V. **A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas**. Málaga: Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2013.

DEVES, O. D.; FILIPPI, E. E. A segurança alimentar e as experiências das políticas agroalimentares locais no fortalecimento da agricultura familiar. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE LA REDSIAL, 4., 2019, Mar del Plata. **Anales...** Mar Del Plata: Redzial, 27 a 31 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/587.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

DIAS, M. M.; MACHADO, H. M.; FERREIRA, C. S.; OLIVEIRA, V. L.; GOMES, A. P.; CANTALUPPI, E. T. C. Situação de insegurança alimentar de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda na Unidade de Saúde da Família Comunidade São João Baptista, Petrópolis/Rio de Janeiro. **Rev. Aps**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 15, p. 199-205, 2012.

DIAS, T. F.; NUNES, E. M.; TORRES, F. L.; TORRES, A. C. M. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 100-29, 2013.

DIAZ, J. A. R. Networks and the future: A new methodological approach to envision and create the network society of tomorrow. **Futures**, v. 41, p. 490-501, 2009.

DIMAGGIO, P. J. Construcción de um campo organizacional como un proyecto profesional: los museos de arte de los Estados Unidos, 1920-1940. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (org.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: FCE, 1999. p. 333-61.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, p. 147-60, 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 276-92.

DUARTE, B. M. Implementação de políticas públicas: as contribuições da Nova Sociologia Econômica para uma perspectiva relacional. **Socied. em Deb.**, Pelotas, RS, v. 25, n. 2, p. 139-54, maio/ago. 2019.

DUARTE, D. N.; DIAS, M. M. Rede de comercialização, políticas públicas e mudanças na ação extensionista: o caso de Iconha-ES. **Extensão Rural**, v. 19, p. 105-36, 2012.

DUCOMMEN-NAGY, C. **Ces loyautés qui nous libèrent**. Paris: JC Lattès, 2006.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Editora Nacional, 1985.

ELIAS, N. **Sociologia fundamental**. Barcelona: GEDISA, 1982.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University, 1995.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucracy. **British Journal of Social Workers**, v. 41, p. 368-86, 2011.

EVERETT, S. Democratic Process or Rational Paradigm Revisited. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 2, p. 65-70, 2003.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FAY, D. L.; ZAVATTARO, S. M. Branding and isomorphism: the case of Higher Education. **Public Administration Review**, v. 76, n. 5, p. 805-15, 2016.

FERNANDES, F. C. M. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. **Holos**, Natal, n. 25, p. 3-9, 2009. Available from: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/267>. Accessed in: Sep. 21, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2009.267>.

FERRAZ, O. G.; PASE, H. L.; BRANDÃO, S.; BALCEWICZ, L. C. **Microcrédito rural: análise sobre a modalidade do PRONAF**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: [www.sober.org.br/palestra/9/725.pdf](http://www.sober.org.br/palestra/9/725.pdf). Acesso em: 1º out. 2017.

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**, v. 14, n. 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.

FINCHAM, R.; FORBES, T. Three's a crowd: the role of inter-logic relationships in highly complex institutional fields. **British Journal of Management**, v. 26, n. 4, p. 657-70, 2015.

FLIGSTEIN, N. The transformation of corporate control. “Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions”. **American Sociological Review**, Cambridge, Harvard University, v. 61, p. 656/73, 1996.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, V. D. S. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M.; CARVALHO, C. (org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FRANÇA, C. G. *et al.* **El censo agropecuario 2006 y la agricultura familiar en Brasil**. Brasília: MDA, 2009. 95 p. Available from: <http://www.nead.gov.br/portal/nead/nead-debate>. Accessed in: 21 mar. 2018.

FRANK, K. A. **Identificando subgrupos coesos Social Networks**, v. 17, p. 27-56, 1995.

FREEMAN, L. C. Centrality in social networks conceptual clarification. **Social Networks**, v. 1, p. 215-39, 1978.

FREITAS, A. F. D. **Dinâmicas Sociais e Desenvolvimento Territorial no Território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições**. 2015. 245 f. Tese (Doutorado em administração) – Departamento de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG. 2015.

FREITAS, A. F. D. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem relacional**. 2017. 222 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, 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**, n. 21, jun. 2000.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back: symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. Cap. 10, p. 232-63.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Apresentação do PNAE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 30 out. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Execução do PNAE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execucao-alimentacao>. Acesso em: 30 out. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Histórico do PNAE**. 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 30 out. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução/CD/FNDE nº 38**, de 16 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item3341>. Acesso em: 30 out. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Formação pela Escola – Módulo PNAE**. 2008. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao\\_pela\\_escola/modulo\\_pnae\\_conteudo.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf). Acesso em: 30 maio 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução/CD/FNDE nº 6**, de 08 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GATTI, B. A. **Grupo focal nas pesquisas em ciências sociais e humanas**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GLADWELL, M. **O ponto de inflexão**: como pequenas coisas podem fazer uma grande diferença. [S.l.]: Ábaco, 2002.

GNYAWALI, D. R.; MADHAVAN, R. Cooperative networks and competitive dynamics: a structural embeddedness perspective. **Academy of Management Review**, v. 26, n. 3, p. 431-45, 2001.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOODIN, R. E. (org.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, University Chicago Press, v. 78, Issue 6, p. 1930-8, 1973.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. Problems of explanation in economic sociology. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (ed.). **Networks and organizations**: structure, form, and action. Boston: Harvard Business School Press., 1992. p. 25-56.

GRANOVETTER, M. **Getting a job**: a study of contacts and careers. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

GRANOVETTER, M. A theoretical agenda for economic sociology. In: GUILLEN, Mauro *et al.* (ed.). **The new economic sociology**. Nova York: Russell Sage Foundation, 2002. p. 35-60.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. S. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **The American Journal of Sociology**, v. 91, n. 2, p. 481-510, 1985.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. **Academy of Management Review**, v. 21, n. 4, p. 1022-55, 1996.

GRIECO, M. **Keeping it in the family**: social networks and employment chance. London: Tavistock Publications, 1987.

GRINDLE, M.; THOMAS, J. **Public choice and policy change**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, jun. 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 3, set. p. 34-41, 2011. Available from: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>. Accessed in: 1º apr. 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Dez anos de PAA**: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2017.

GUAZIROLI, C. E.; SABBATO, A. Di. Existe na agricultura brasileira um setor que corresponde ao “Family Farming” americano? **Revista da Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, supl. 1, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three. *New Institutional Experiences*. **Political Studies**, v. 44, p. 936-57, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Trad. por Gabriel Cohn. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HASSENTEUFEL, P. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l’État en interaction. In : LE GALES, P.; THATCHER, M. (dir.). **Les réseaux de politique publique**: débat autour des policy networks. Paris: L’Harmattan, 1995. p. 91-107.

HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. **Análise de redes em ciências sociais**. Brasília: ENAP, 2018.  
HILL, M.; HAM, C. **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HIRATA, A. R.; ROCHA, L. C.; COELHO, M. S.; BRANT, N.; ROBS, R. **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais**: manual de gestão do PNAE para os Institutos Federais. Pouso Alegre, MG: IFSULDEMINAS, 2017. 92 p.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures. A new unit of administrative analysis. In: HILL, M.; HAM, C. **The policy process in the modern capitalist State**. New York: Harvest, 1993.

HOU, J. Z. The emerging “field” of public relations in China: multiple interplaying logics and evolving actors’ interrelations. **Public Relations Review**, v. 42, n. 4, p. 627-40, 2016.

HUBER, J.; SHIPAN, C. **Deliberate discretion**: the institutional foundations of bureaucratic autonomy. Nova York: Cambridge, 2002.

HULT, G. T. M.; HURLEY, R. F.; GUINIPER L. C.; NICHOLS JR., E. L. Organizational learning in global purchasing: a model and test of internal users and corporate buyers. **Decision Sciences**, v. 31, n. 2, p. 293- 325, 2000.

HULT, G. T. M.; KETCHEN, D. J.; NICHOLS JR., E. L. Organizational learning as a strategic resource in supply management. **Journal of Operations Management**, v. 21, n. 5, p. 541-56, 2003.

HURTIENNE, T. P. Agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 1, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico – 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>. Acesso em: 15 jun. 2018.

IFBAIANO – Instituto Federal Baiano. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2015-2019**. Disponível em: <http://www.ifbaiano.edu.br/reitoria/wp-content/uploads/2015/06/pdi-diagramado.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

IFMG – Instituto Federal de Minas Gerais. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2023**. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/downloads/pdi-2019.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Novo retrato da agricultura familiar**: Brasil redescoberto – Projeto de cooperação técnica. Brasília: INCRA, mar. 2000.

IZUMI, B. T.; WRIGHT, D. W.; HAMM, M. W. Market diversification and social benefits: Motivations of farmers participating in farm to school programs. **Journal of Rural Studies**, v. 26, Issue 4, p. 374-82, oct. 2010.

JENKINS, W. L. **Policy analysis**: a political and organizational perspective. London: M. Robertson, 1978.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 1-40.

JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. In: moscoT, D. (ed.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2001. p. 17-44.

JOHNSON, G.; SMITH, S.; CODLING, B. Microprocesses of institutional change on the context of privatization. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 3, p. 572-81, 2000.

JORGE, R. R. **Território, identidade e desenvolvimento**: uma outra leitura dos arranjos produtivos locais de serviços no rural. São Paulo, 2010.

KELM, M. L.; RENZ, C. L. S.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O. Institucionalização das iniciativas socioambientais das organizações: interfaces entre a teoria do desenvolvimento social de Habermas e o isomorfismo da teoria institucional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, p. 401-15, 2014. Especial.

KENIS, P. N.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (ed.). **Policy networks**: empirical evidence and theoretical considerations. [S.l. : s.n.t.], 1991. p. 25-59.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2<sup>nd</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Longman, 2010.

KIRSCHBAUM, C. Elementos para uma teoria institucional intraorganizacional. **Revista Perspec. Contemp.**, Campo Mourão, PR, p. 5-21, out. 2010. Especial.

KRIPPNER, G. R. The elusive market: embeddedness and the paradigm of economic sociology. **Theory and Society**, v. 30, p. 775-810, 2001.

LADEIRA, M. B.; BARRA, G. M. J. Teorias institucionais aplicadas aos estudos de sistemas agroindustriais no contexto do agronegócio café: uma análise conceitual. **REGE – Revista de Gestão**, v. 23, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rege.2015.12.005>.

LANE, J. E. **The public sector** – concepts, models and approaches. Londres: Sage Publications, 1993.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (ed.). **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LAZEGA, E.; HIGGINS, S. S. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2014.

LEE, E.; SMATHERS, C.; ZUBIETA, A. C.; GINNETTI, S.; SHAH, A.; FREEDMAN, D. A. Identifying indicators of readiness and capacity for implementing farm-to-school interventions.. **Journal of School Health**, v. 89, n. 5, p. 373-81, May 2019.

LEMIEUX, V.; OUMET, M. **Análise estrutural das redes sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008. 116 p.

LEOPOLDINO, C. J.; QUADROS, L. C. O direito cooperativo e sua normativa jurídica. **Revistas Colloquium**, v. 13, n. 17, p. 185-207, jan./jun. 2011.

LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Col. Epistemologia e sociedade. Lisboa: Inst. Piaget, 2002.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Revista Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 11, p. 3533-46, nov. 2015. DOI: 10.1590/1413-812320152011.16822014.

LIMA, B. C. C.; CABRAL, A. C. A.; MELLO, R. B.; PESSOA, M. N. M.; SANTOS, M. S. Ceará, estado de graça: raízes culturais históricas que antecedem o campo organizacional do humor. **Organizações e Contexto**, v. 11, n. 21, p. 367-99, 2011.

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

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.

LONG, N.; PLOEG, J. P. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-48.

LOTTA, G. S. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2006.

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

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

LOTTA, G. S. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. Brasília: ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MALINOWSKI, B. **Argonautas do Pacífico ocidental**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, n. 78, 1983.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARIN, A.; WELLMAN, B. Social network analysis: an introduction. In: CARRINGTON, P. J.; SCOTT, J. (ed.). **The Sage Handbook of Social Network Analysis**. London: SAGE, 2011. p. 11-25.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2003.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciência e Sociedade**, v. 21, n. 60, 2006.

MASQUEFA, B. Top management adoption of a locally driven performance measurement and evaluation system: A social network perspective. **Management Accounting Research**, v. 19, p. 182-207, 2008.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-74, 1995.

MATTEI, L. **PRONAF 10 anos**: mapa da produção acadêmica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2006.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) – Antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM**, v. 7, p. 33-44, 2007.

MAXWELL, J. A. **Qualitative research design**: an interactive approach. Thousand Oaks: Sage, 1996.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, 2000. p. 329-58.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors**: stories from the front lines of public services. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. 221 p.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-76, 2007.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: **Sociologia da burocracia**. Trad. por CAMPOS, E. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. 135 p.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, Issue 2, p. 340-63, 1977.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (org.).

**Análise comparada de políticas agrícolas:** uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, 2011. v. 1, p. 221-51.

MINAYO, M. C. L. (org.) **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 19. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, May/Aug. 2003. Available from: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200002&script=sci_arttext). Accessed in: Sep. 23, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200002>.

MORENO, J. L. **Who Shall Survive?** New York: Beacon House, 1953.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais:** investigações em psicologia social. Editado em inglês por Gerard Duveen. Trad. por Pedrinho A. Guareschi. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MULLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas para a agricultura familiar no Brasil: Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 20, p. 139, 2012.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas.** Pelotas, RS: Educat, 2002.

MUTOMBO, E. A bird's-eye view on the EC environmental policy framing: ten years of impact assessment at the commission. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 1., 2013. **Proceedings...** [S.l. : s.n.t.], 2013.

NASCIMENTO, A. R. A.; MENANDRO, P. R. M. Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 1-17, 2º sem. 2006.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M. A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil: aprendizados, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 52, Supl. 1, p. 9-24, 2014.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Five propositions about institutional change. In: KNIGHT, J.; SENED, I. (ed.). **Explaining social institutions.** Michigan: University of Michigan Press, 1998.

NUNES, E. M.; TÔRRES, F. L.; SILVA, M. R. F. S.; SÁ, V. C.; NUNES, K. F. G. Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a projetos de infraestrutura (PROINF) em territórios rurais do Nordeste. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 53, n. 3, July/sept. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005303009>.

OJHA, K. A.; RAO, A. R. The emergence of an organizational field: the case of open source software. **Vikalpa**, v. 39, n. 2, p. 127-43, 2014.

OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. M. R. de. Focus group – Pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. **Revista de Administração da USP – Rausp**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 83-91, jul./set. 1998.

OLIVEIRA, R. V. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma análise de sua implementação nas escolas da Rede Estadual de Ensino de Manaus. 2016. 219 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG. 2016.

OLIVER, C. The antecedents of deinstitutionalization. **Organization Studies**, v. 1, n. 4, p. 63-88, 1992.

PARO, Vitor. **Por dentro da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000. 335 p.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-16, 2013. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/02.pdf>. Accessed in: Dec. 21, 2018. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400002.

PENA, Rodolfo F. A. **Josué de Castro**: Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/josue-castro.htm>. Acesso em: 18 fev. 2020.

PISMEL, A. C. Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: A sistematização inicial de uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 04, n. 03, dezembro/2019, p. 9-31. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.49188.

PIZZOLATO, E. A. **Profissionalização de organizações esportivas**: estudo de caso do voleibol brasileiro. 2004. 125 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2004.

PLOEG, J. D. van der. El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. In: GUZMAN, E. S. **Ecología, campesinato y historia**. [S.l.]: Las Ediciones de la Piqueta, 1992. p. 135-95.

PNP – **PLATAFORMA NILO PEÇANHA**. Disponível em: <https://www.plataformanilopecanha.org>. Accessed in: Aug. 26, 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California, 1984.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Fundação João Pinheiro, 2012. 2013.

PULZL, H.; TREIB, O. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

RAIMUNDO, R. R. F. **Implementação do programa nacional de alimentação escolar no instituto federal de educação, ciência e tecnologia do sul de minas gerais: desenvolvimento sustentável por meio das aquisições da agricultura familiar**. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Sustentável e Extensão) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG. 2017.

RASCHE, A.; GILBERT, D. U.; SCHEDEL, I. Cross-disciplinary ethics education in MBA programs: rhetoric or reality? **Academy of Management Learning & Education**, v. 12, n. 1, p. 71-85, 2013.

RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma teoria do mercado em termos de redes e imbricação. **Política & Sociedade**, v. 6, p. 59-82, 2005.

RIBEIRO, A. L. D. P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em município do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto – GEDECON**, v. 1, n. 1, 2013. Available from:

<http://www.revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/282/222>. Accessed in: out. 23, 2018.

ROCHA, L. C. D.; HIRATA, A. R.; RAIMUNDO, R. R. F.; SOUZA, L. S. L. de; AARÃO, L. R.; COELHO, M. S. M.. A experiência do IFSULDEMINAS com o Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 7., 2016, Ouro Preto, MG. **Anais eletrônicos...** Ouro Preto, MG: UFOP, 2016. Disponível em: <https://www.eventsystem.com.br/admin/arquivos/7cbeu/submissoes/anais/de1b3f54ba5d076d578ba659e9afc379.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. **Caderno EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2004.

ROCHA, S. **Governabilidade e pobreza – O desafio dos números**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão nº 368).

RUA, M. D. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o curso de formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.

RUA, M. D. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

RUA, M. D. G.; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 127-46.

SABATIER, P. A.; TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking". In: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999.

SACOMANO NETO, M. **Redes: difusão de conhecimento e controle: um estudo de caso na indústria brasileira de caminhões**. 2004. 259 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP. 2004.

SALGADO, R. J. S. F. **Implementação do programa de aquisição de alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização do PAA institucional na Universidade Federal de Viçosa**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG. 2016.

SANCHEZ, R. S. **Uma abordagem social relacional à conservação e gestão da pesca: as comunidades rurais do Parque Marinho Nacional da Baía de Loreto, BCS, México**. British Columbia, Canadá: Escola de Recursos e Gestão Ambiental da Universidade Simon Fraser, 2007.

SANÍCOLA, Lia. **As dinâmicas de rede e o trabalho social**. São Paulo: Veras Editora, 2015. 338 p.

SANTOS, G. R. S. **Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Educação Profissional: triangulando indicadores no IFRN e no IFSULDEMINAS**. 2017. 250 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Práxis em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, Natal. 2017.

SCHMITT, C. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 82/112, maio/ago. 2011.

SCHNEIDER, M.; SCHOLZ, J.; LUBELL, M.; MINDRUTA, D.; EDWARDSSEN, M. Edwardsen instituições consensuais: redes e o Programa Nacional de Estuários. **Revista Americana de Ciência Política**, v. 47, p. 143/58, 2006.

SCHNEIDER, S.; CRUZ, F. T.; MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. In: CRUZ, F. T.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (org.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 9-22.

SCHNEIDER, S. Território, ruralidade e desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ, L. F.; MEDINA, J. G. F. (org.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. Bogotá-Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009. v. 1, p. 67-108.

SCHNEIDER, S.; SCHMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHNEIDER, S.; THIES, V. F.; GRISA, C.; BELIK, W. Potential of public purchases as markets for family farming. **Advances in Food Security and Sustainability**, v. 1, p. 69-95, 2016. DOI:10.1016/bs.af2s.2016.09.003.

SCOTT, J. **Social network analysis: a handbook**. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000.

SCOTT, W. R.; AMARANTE, J. M. Institutional theory's past and future contributions to organization studies. **Brazilian Administration Review**, v. 13, n. 1, p. 1-5, 2016.

SCOTT, W. R. Early institutionalist. In: ———. **Institutions and organizations: ideas, interest and identities**. Stanford: Stanford University, 2007.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3rd ed. Los Angeles, CA: Sage Publications, 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual SIAFI: 020318 – Encerramento do Exercício**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://manuaisiafi.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2020.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – SEAD. **DAP – Quantitativo de DAPs ativas**. Disponível em: <http://www.dados.gov.br/dataset/quantitativo-de-daps-ativas-por-uf-e-município>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SELZNICK, P. **The moral commonwealth: social theory and the promise of community**. Berkeley: University of California Press, 1992.

SERVA, M.; ANDION, C. Teoria das organizações e a nova sociologia econômica: um diálogo interdisciplinar. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 2, p. 10-21, 2006.

SILVA, C. J. R. **Institutos federais: Lei nº 11.892, de 29/12/2018. Comentários e reflexões**. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, J. S. **Métricas de análise de redes sociais e sua aplicação em redes de interação biológicas: metodologia de aplicação e estudos de caso**. 2014. 171 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; SILVA, S. P. Relações e estratégias de (des)envolvimento rural: políticas públicas, agricultura familiar e dinâmicas locais no município de Espera Feliz (MG). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 229-48, 2014.

SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. Dossiê redes sociais. **Revista USP**, São Paulo, n. 92, p. 114-30, 2012.

SILVA, M.P. S. P. S. **Os Paradigmas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal de Roraima (IFRR): Realidades Locais e Perspectivas**. 2018. 122 f. Dissertação (Educação Agrícola) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica/RJ, 2018

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas, SP: UNICAMP – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas, 2000. (Cad. 48).

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas, SP: UNICAMP – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas, 2000.

SILVA, T. C. R.; GAVA, R.; CIRINO, J. F.; SILVA, E. A. Entre o potencial de transformação local e os entraves do Programa de Aquisição de Alimentos na cidade de Viçosa-MG. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 4, p. 399-419, 2012. Available from: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4081>. Accessed in: oct. 25, 2018. DOI: 10.21118/apgs.v4i4.93.

SONNINO, R.; MARSDEN, T. K. Beyond the divide: rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, Oxford, UK, v. 6, n. 2, p. 181-189, apr. 2006.

SONNINO, R.; SPAYDE, J.; ASHE, L. Políticas públicas e a construção de mercados: percepções a partir de iniciativas de merenda escolar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 311-29.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M. N. C. **Um estudo sobre a feira-livre de São Joaquim, Salvador, Bahia**. 2010. 252 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Área de concentração em Sociologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2010.

STEWART, D. W.; SHAMDASANI, P. **Focus group research: exploration and discovery**. Newbury Park: Sage, 1990.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

SUBRATIS, J. **Análises de políticas públicas y eficacia de lá administración pública**. Madrid: Ministério para la Administración Pública, 1994. Disponível em: <file:///C:/Users/Alan%20Ferreira/Downloads/443058263.Subirats-An%C3%A1lisis-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-y-eficacia-en-la-administraci%C3%B3n.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2018.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica. **Tempo Social**, n. 2, p. 7-34, novembro de 2004.

TESOURO NACIONAL. **Execução orçamentária**. 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>. Accessed in: jul. 26, 2018.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: LONGSTRETH, F. (org.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-12.

THOENIG, J. C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniências. In: PETER, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**: coletânea. Brasília: ENAP, 2010. 649 p.

THOMPSONA, O. M.; TWOMEYB, M. P.; HEMPHILLA, M. A.; KEENEK, K.; SEIBERTC, N.; HARRISONDE, D. J.; STEWARTBF, K. B. Farm to school program participation: an Emerging Market for Small or Limited-Resource Farmers? **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, v. 9, n. 1, p. 33-47, 2013. DOI: 10.1080/19320248.2013.873008.

TRAMONT, G.A.G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Gargalos e Desafios do Instituto Federal Fluminense – IFF**. 2018. 116f. Dissertação (Planejamento Regional E Gestão De Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos Dos Goytacazes/RJ, 2018.

TRICHES, R. M.; GERHARDT, T. E.; SCHNEIDER, S. Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos. Interações, **Campo Grande**, v. 15, n. 1, p. 109-20, jan./jun. 2014.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-45, out./dez. 2010.

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street level bureau cracy and the importance of discretion. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 527-47, 2014.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2008.

UZZI, B. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect. **American Sociological Review**, v. 61, n. 4, p. 674/98, 1996.

UZZI, B. Social structure and competition in interfirm networks. **Administrative Science Quaterly**, v. 42, n. 1, 1997.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

VILELA, K. F.; FREITAS, A. F.; BARBOSA, R. A.; SALGADO, R. J. S. F. Implementation of the national school nourishment Program in the Brazilian Federal Institution of Education of Bahia State. **Ciência Rural**, v. 49, n. 9, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-8478cr20190105>.

WANDERLEY, M. N. Territorialidade e ruralidade no nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. N. (org.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: EMBRAPA – Informação Tecnológica, 2002. p. 39-52.

WANG, Y. Homology and isomorphism: Bourdieu in conversation with new institutionalism. **The British Journal of Sociology**, v. 67, n. 2, p. 348-69, 2016.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Análise de redes sociais – Métodos e aplicações**. Cambridge: Imprensa da Universidade de Cambridge, 1994.

WHITE, H.; BOORMAN, S. A.; BREIGER, R. L. Social structure from multiple networks I. Blockmodels of roles and positions. **American Journal of Sociology**, v. 81, p. 730-80, 1976.

WILKINSON, J. Sociologia econômica, a teoria das convenções e o fortalecimento dos mercados. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, 2002.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

WIMMER, R. D.; DOMINICK, J. R. **La investigación científica de los medios de comunicación: una introducción a sus métodos**. Barcelona: Bosch, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZOPPI, L. G. **Introdução ao NetMiner**. Tree branding. Apresentação ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UNESP – *Campus* de Bauru. Bauru, SP, 24 ago. 2012.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa **DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**. Nesta pesquisa, pretendemos analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos Institutos Federais.

Vários estudos investigam a implementação do PNAE em âmbitos municipal e estadual, porém o volume de trabalhos que analisam as instituições de ensino federais como IFs ainda é muito pouco. No contexto brasileiro, os IFs possuem maior capilaridade que as universidades federais, além de serem essas instituições de ensino que atendem os alunos matriculados no ensino básico público (público do Programa). Hoje, os IFs possuem 593 unidades de ensino e 525.021 alunos matriculados no Ensino Médio Técnico (PNP, 2019). Ademais, a implementação do Programa nos IFs dispõe de aspectos distintos das escolas municipais e estaduais, a exemplo da descentralização do recurso, que ocorre em parcela única no primeiro trimestre do ano pelo FNDE, para as reitorias. A execução dos recursos processa-se internamente nos *Campi*, que são instituições que demandam um volume importante de compras e, portanto, são atores imprescindíveis para a dinamização desse mercado de alimentos.

Para esta pesquisa serão adotados os seguintes procedimentos: 1) entrevista semiestruturada, face a face e em profundidade (APÊNDICES E, F e G); 2) análise documental; 3) anotações no caderno de campo, falas ouvidas e observações; 4) registros fotográficos, quando necessário; 5) gravação das entrevistas como forma de facilitar a sistematização e operacionalização das informações e também para a segurança do entrevistado, caso deseje ouvir os áudios em algum momento para comprovar sua fala; e 6) observação participante.

Os riscos potenciais oriundos da pesquisa são de nível mínimo. Podem ser destacados os riscos de caráter psicológico, como: desconforto aos entrevistados durante o processo de entrevista, tomada de tempo, cansaço e medo de perda do anonimato e de quebra de sigilo. Caso isso ocorra, o participante pode recusar ou interromper a entrevista a qualquer momento e não permitir a realização de gravações audiovisuais consideradas constrangedoras. Além disso, não serão divulgadas gravações de áudio, imagem, vídeos, nome, ou qualquer tipo de informação se os entrevistados não permitirem. Portanto, serão tomados todos os cuidados necessários para evitar riscos e constrangimentos.

Como benefícios da pesquisa, espera-se, de forma geral, gerar conhecimento que trate da implementação de políticas públicas, sob uma perspectiva da *politics* (atividades do governo ou de pessoas que tentam influenciar a política) e não apenas a *policy* (plano de ação ou um conjunto de regras acordadas). Para tanto, esta pesquisa visa analisar a política não pela eficiência e, ou, eficácia na execução orçamentária. Assim, como benefício direto deste estudo, entende-se a implementação como um processo relacional. Esta pesquisa reconhece a visibilidade dos atores sociais, mais precisamente dos atores que executam as políticas públicas, incluindo suas demandas, suas opiniões e suas realidades. Como benefício indireto do estudo, espera-se contribuir para que, no futuro, tanto os formuladores quanto os implementadores de políticas públicas possam priorizar as formulações de políticas públicas e também considerar, nesse processo, as necessidades dos implementadores dessas políticas.

Saliento que os resultados serão disponibilizados e apresentados ao(à) Sr.(a), assim como as fotos (via impressa e digital) e os vídeos (digital) obtidos durante a pesquisa, se sua realização for permitida. Caso aceite, o(a) Sr.(a) ficará envolvido(a) na pesquisa durante cinco meses, período necessário para a coleta de dados e a familiarização com os pesquisadores. Para participar deste estudo, o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo e nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado(a) o direito à indenização.

O(a) Sr.(a) tem garantida plena liberdade de se recusar a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária, e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr.(a) é atendido(a) pelos pesquisadores. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(a) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que esta pesquisa possa resultar. Seu nome e, ou, material que indiquem sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) afirma que os resultados da pesquisa serão disponibilizados, pois acreditamos que a apresentação e a discussão dos resultados para/com os participantes resolveriam essa questão e poderiam trazer grandes benefícios a eles. Este termo de consentimento se encontra impresso em duas vias originais, devendo ser ressaltado que uma será arquivada pela pesquisadora responsável no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Viçosa, MG, e a outra será fornecida ao(à) Sr.(a).

Os dados e os instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa e, depois desse tempo, serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com os padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial às Resoluções nºs 466/2012 e 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, contato \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa **“DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS”** de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar, se assim eu desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_\_.

Assinatura do Participante      Assinatura do Pesquisador  
Nome da Pesquisadora Responsável: Kátia de Fátima Vilela  
Endereço: Rua Irene Soares de Freitas, 100, Casa 1 – Violeira – CEP 36576-232 Viçosa-MG.  
Telefone: (31) 9 9536-2999  
E-mail: [katia.vilela@ifmg.edu.br](mailto:katia.vilela@ifmg.edu.br)  
Em caso de discordância ou irregularidades sobre o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar: CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa – Edifício Arthur Bernardes, Piso Inferior – Av. PH Rolfs, s/n – *Campus* Universitário – CEP 36570-900 Viçosa-MG  
E-mail: [cep@ufv.br](mailto:cep@ufv.br) ou [www.cep.ufv.br](http://www.cep.ufv.br)

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**  
**Pesquisadora: Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV**

**Objetivo da pesquisa:** analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

### ROTEIRO – REITORES, PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E DIRETORES DE ORÇAMENTO (Reitoria)

#### IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Instituto Federal:

Função:

Cargo:

Tempo no Instituto Federal:

Quando assumiu o Cargo?

#### SEÇÃO I – AÇÕES INSTITUCIONAIS

1. Ao longo de sua carreira no IF, ou em outra instituição, você já teve alguma experiência voltada para a agricultura familiar? Se sim, relate.
2. Existe na Reitoria algum programa de ensino, pesquisa e extensão envolvendo a temática PNAE? Se sim, relate.
3. O artigo 34 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 apresenta a necessidade de compor uma comissão para implementar o PNAE. Existe alguma orientação da Reitoria para os *Campi* na formação das comissões? Se sim, relate.
4. Na sua percepção, dos *Campi* deste instituto quais possuem mais facilidade e mais dificuldade para implementar o PNAE? Relate.
5. A Reitoria oferece algum tipo de capacitação e assessoria para os implementadores do PNAE nos *Campi*? Se sim, que tipo de capacitação e, ou, assessoria e com que periodicidade acontece?
6. Que tipo de acompanhamento e, ou, cobrança a Reitoria faz com relação à execução do orçamento do PNAE nos *Campi*?

7. Quais são os principais desafios encontrados pela Reitoria para a execução do orçamento do PNAE?
8. Atualmente, a Reitoria executa o orçamento PNAE para algum de seus *Campi*? Se sim, relate.
9. Qual é sua percepção sobre política pública do PNAE? Como você avalia o desempenho do IF na implementação do PNAE?

## **SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE**

1. Como a SETEC e o FNDE têm interagido com a Reitoria para a execução do PNAE?

## **SEÇÃO III – REDES SOCIAIS**

1. Cite as principais pessoas/instituições com as quais o IFMG se relacionou para conseguir implementar o PNAE no Instituto. E, hoje, quais são as principais instituições com as quais o IFMG se relaciona para conseguir executar o orçamento PNAE? Por que essas pessoas? Que tipo de relação o IFMG tem estabelecido com essas organizações/pessoas?
2. Ao surgir dúvidas com relação ao PNAE, qual entidade e, ou, pessoas você procura com mais frequência para solicitar conselho ou informação?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**  
**Pesquisadora: Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV**

### Objetivo da pesquisa

Analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

## ROTEIRO – DIRETOR GERAL E ADMINISTRATIVO

### IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Instituto Federal:

Tempo no Instituto Federal:

Função:

Quando assumiu o Cargo de Diretor?

### SEÇÃO I – AÇÕES INSTITUCIONAIS

1. Ao longo de sua carreira no IF, ou em outra instituição, você já teve alguma experiência voltada para a agricultura familiar? E com o PNAE? Se sim, relate.
2. Existe no *Campus* algum programa de ensino, pesquisa e extensão envolvendo a temática PNAE? Se sim, relate.
3. O artigo 34 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 apresenta a necessidade de compor uma Comissão para implementar o PNAE. Existe alguma orientação do *Campus* na formação das comissões? Além das regras do Programa, foram criadas outras regras internas de implementação do Programa? Se sim, relate.
4. O *Campus* possui algum projeto para ser implementado na agricultura familiar nesta região? Se sim, relate.
5. Quais são os principais desafios encontrados pelo *Campus* para a execução do orçamento do PNAE?
6. O *Campus* oferece algum tipo de capacitação e assessoria para os implementadores do PNAE? Se sim, que tipo de capacitação e, ou, assessoria, e com que periodicidade acontece?
7. Que tipo de acompanhamento e, ou, cobrança é feito com relação à execução do orçamento do PNAE?

8. Qual é a sua percepção sobre a política pública PNAE? Como você avalia o desempenho deste *campus* na implementação do PNAE?

## SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE

1. Como é estabelecida a relação deste *Campus* com os agricultores familiares/organizações?
2. Existem receios de o agricultor familiar não cumprir os prazos estabelecidos? Se sim, já ocorreu esse incidente? Que providências o IF adotou?
3. Dos servidores deste *Campus*, quais têm mais ligações com a agricultura familiar da região?
4. 1) \_\_\_\_\_, Função \_\_\_\_\_
5. 2) \_\_\_\_\_, Função \_\_\_\_\_
6. 3) \_\_\_\_\_, Função \_\_\_\_\_
7. 4) \_\_\_\_\_, Função \_\_\_\_\_
8. 5) \_\_\_\_\_, Função \_\_\_\_\_
9. Qual desses faz parte da Comissão de Implementação do PNAE?
10. Como você descreve a interação dos implementadores do PNAE com os demais setores de ensino, pesquisa e extensão do *Campus*?
11. Na região existem outras instituições que buscam o instituto para colaborarem, direta ou indiretamente, para a inclusão dos agricultores familiares da região ao PNAE? Se sim, quais são? Que papel desenvolvem na sociedade? Qual o vínculo com o instituto e que tipo de ação eles desenvolvem em prol dos agricultores familiares?

## SEÇÃO III – REDES SOCIAIS

1. Cite as principais pessoas/instituições com as quais o *Campus* se relacionou para conseguir implementar o PNAE? Por que essas pessoas? E, hoje, que tipo de relação o *Campus* tem estabelecido com essas organizações/pessoas?
2. Ao surgir dúvidas com relação ao PNAE, que entidade e, ou, pessoas você procura com mais frequência para solicitar conselho ou informação?

## APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**  
**Pesquisadora: Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV**

### Objetivo da pesquisa

Analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

## ROTEIRO – COMISSÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE

### IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Instituto Federal:

Função:

Cargo:

Papel dentro da Comissão:

Tempo no Instituto Federal:

### SEÇÃO I – AÇÕES INSTITUCIONAIS

1. Que funções você desempenha na implementação do PNAE?
2. Como são realizados os levantamentos dos produtos locais que poderiam ser fornecidos pelos agricultores familiares? Caso afirmativo, relate a experiência.
3. Qual o papel do Setor de Compras junto aos atores implementadores do PNAE? Qual a relevância da interação entre atores implementadores e o Setor de Compras?
4. O Artigo 34 da Resolução nº 26/2013 apresenta a necessidade de compor uma Comissão para implementar o PNAE. Existe alguma orientação da Reitoria ou da Direção Geral do *Campus* que visa à formação das comissões? Se sim, relate.
5. Além das regras do Programa, foram criadas outras regras internas de implementação do Programa? Se sim, comente quais e como foram criadas.
6. O que poderia ser feito pela Reitoria para melhorar a implementação do PNAE?
7. Na sua percepção, por que você está na Portaria da Comissão de Implementação do Programa?
8. Qual a periodicidade das reuniões para tratar de questões relacionadas ao PNAE?

9. Qual é a sua percepção sobre a política pública do PNAE? Como você avalia o desempenho deste *Campus* na implementação do PNAE?

## **SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE**

1. Como os agricultores familiares locais e regionais ficam sabendo das chamadas públicas?
2. Como é estabelecida a relação do Instituto Federal com os agricultores familiares/organizações?
3. Os produtores são contatados antes da elaboração das chamadas públicas? Se sim, relate.
4. Que ações poderiam ser desenvolvidas em níveis de ensino, pesquisa e extensão para aumentar o acesso ao PNAE?
5. Existem treinamento e capacitação para o corpo técnico do IFs visando à execução do Programa? Se sim \_\_\_\_\_ FNDE \_\_\_\_\_ Instituto Federal \_\_\_\_\_ necessidade do servidor.
6. Houve mobilização do IF junto aos agricultores familiares/organizações para incentivar o fornecimento para o mercado institucional do PNAE? Se sim, quais ações? Que setores estavam envolvidos? Você participou de algumas dessas ações?

## **SEÇÃO III – REDES SOCIAIS**

1. Cite as principais instituições com as quais o *Campus* se relaciona para conseguir executar o orçamento do PNAE. Por que essas pessoas? E, hoje, que tipo de relação o *Campus* tem estabelecido com essas organizações/pessoas?
2. Ao surgirem dúvidas com relação ao PNAE, que entidade e, ou, pessoas você procura com mais frequência para solicitar conselho ou informação?

## APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA  
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

**Pesquisadora:** Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV

### Objetivo da pesquisa

Analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

### ROTEIRO – NUTRICIONISTA

#### IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Instituto Federal:

Tempo no Instituto Federal:

Já trabalhou com PNAE antes de ingressar no Instituto?

Por quanto tempo atuou no PNAE? Onde? Qual instituição?

### SEÇÃO I – AÇÕES INSTITUCIONAIS

1. Ao longo de sua carreira no IF, ou em outra instituição, você já teve alguma experiência voltada para a agricultura familiar? Se sim, relate.
2. Ao longo de sua carreira no IF, ou em outra instituição, você já teve alguma experiência voltada para o PNAE? Se sim, relate.
3. Existe no *Campus* algum programa de ensino, pesquisa e extensão envolvendo a temática PNAE? Se sim, relate.
4. O IF conta com estrutura física adequada para armazenamento, preparo e disponibilização da alimentação ao aluno?
5. Além das regras do Programa, foram criadas outras regras internas de implementação? Se sim, comente quais e como foram criadas.
6. Relate as principais dificuldades do profissional de Nutrição de um IF para operacionalizar o PNAE.
7. Qual o papel do Setor de Compras junto aos atores implementadores do PNAE? Qual a relevância da interação entre atores implementadores e o Setor de Compras?
8. Foram feitos os levantamentos dos produtos locais que poderiam ser fornecidos pelos agricultores familiares? Caso afirmativo, relate a experiência.
9. Você pode desenhar o passo a passo do fluxo de execução dos recursos do PNAE no *Campus*?
10. Qual é a sua percepção sobre a política pública do PNAE? Como você avalia o desempenho deste *Campus* na implementação do PNAE?

## SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE

1. Os produtores são contatados antes da elaboração das chamadas públicas? Se sim, de que forma?
2. Como os agricultores familiares locais e regionais ficam sabendo das chamadas públicas?
3. Como é estabelecida a relação entre o Instituto Federal e os agricultores familiares/organizações?
4. Você já recebeu alguma orientação da SETEC e do FNDE sobre a execução do orçamento PNAE?
5. Existem treinamento e capacitação para o corpo técnico do IFs visando à execução do Programa? Se sim \_\_\_\_\_ FNDE \_\_\_\_\_ Instituto Federal \_\_\_\_\_ necessidade do servidor.
6. Houve mobilização do IF junto aos agricultores familiares/organizações para incentivar o fornecimento para o mercado institucional do PNAE? Se sim, quais ações? Que setores estavam envolvidos? Você participou de algumas dessas ações?
7. Que ações poderiam ser desenvolvidas em nível de ensino, pesquisa e extensão para aumentar o acesso do PNAE?

## SEÇÃO III – REDES SOCIAIS

1. Cite as principais instituições com as quais o *Campus* se relaciona para conseguir executar o orçamento do PNAE. Por que essas pessoas? E, hoje, que tipo de relação o *Campus* tem estabelecido com essas organizações/pessoas?
2. Ao surgirem dúvidas com relação ao PNAE, que entidade e, ou, pessoas você procura com mais frequência para solicitar conselho ou informação?

## APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

**Pesquisadora:** Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV

### Objetivo da pesquisa

Analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

### ROTEIRO – ENTIDADES ARTICULADORAS IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Entidade: \_\_\_\_\_  
Município \_\_\_\_\_

### SEÇÃO I – AÇÕES INSTITUCIONAIS

1. Existe outra instituição ou outro tipo de extensão que colabora na orientação dos agricultores familiares no processo de acesso ao mercado institucional? Caso afirmativo, como é realizado esse apoio?
2. Você tem sugestões de melhorias para a implementação do PNAE? Quais?

### SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE

1. Como é estabelecida a relação entre o Instituto Federal, a EMATER, a BAHATER e os agricultores familiares/organizações?
2. Os produtores são contatados antes da elaboração das chamadas públicas? Se sim, de que forma?
3. Em sua opinião, os processos de chamadas públicas são menos burocráticos? Caso negativo, o que você mudaria para aumentar o acesso ao Programa?
4. Os agricultores familiares da região participam de outras chamadas públicas?

### SEÇÃO III – REDES SOCIAIS

1. Cite os principais atores sociais com os quais você se relaciona para conseguir fomentar a execução do orçamento do PNAE (pessoas, instituições, órgãos governamentais, extensionistas etc.)?
2. Que tipo de relação você desenvolve com esses atores?
3. Quem são os atores mais influentes na rede de relações sociais para execução do PNAE? O que torna esses atores mais influentes?
4. Que colega você procura com mais frequência para solicitar conselho e informações sobre o PNAE? Qual a maior *expertise* desse colega nessa temática?

## APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**PROJETO DE PESQUISA: DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

**Pesquisadora:** Kátia de Fátima Vilela – (31) 9 9536-2999 – UFV

### Objetivo da pesquisa

Analisar a dinâmica relacional e institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais.

### Observação

Sinta-se à vontade para iniciar a entrevista a hora que desejar. Caso não fique à vontade com alguma pergunta, não terá a obrigação de responder, podendo interromper a entrevista quando desejar. Todas as informações cedidas aqui só serão divulgadas com o seu consentimento, e o seu nome não será revelado.

## ROTEIRO – AGRICULTORES FAMILIARES/ORGANIZAÇÕES IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)

### SEÇÃO I – CARACTERÍSTICAS DO AGRICULTOR FAMILIAR

Nome: \_\_\_\_\_

Município \_\_\_\_\_

Quais produtos são produzidos? \_\_\_\_\_

### SEÇÃO II – ACESSO AO PNAE

1. Você acessa alguma política pública (PRONAF, Bolsa Família, PAA, PNAE)? (1 = Sim; 2 = Não)? \_\_\_\_\_. Caso sim, qual(is) e há quanto tempo? Para quais instituições? Que motivações o levaram a acessar a política?
2. Por meio de quem você conheceu o Programa?
3. Você conhece os procedimentos para acessar o mercado institucional?
4. Quais são os pontos positivos dos programas de compra governamental?
5. Quais são os pontos negativos dos programas de compra governamental?
6. Quais são os desafios e as limitações enfrentados para participar desses programas?
7. Diante aos desafios encontrados, quais as estratégias utilizadas (individualmente ou por meio da cooperativa) para o acesso ao mercado institucional?
8. Você tem sugestões de melhorias para o PNAE? Quais?
9. Para você, qual a importância das políticas públicas de compra institucional para o fortalecimento da agricultura familiar? E para as instituições?

### SEÇÃO III – REDES SOCIAIS

1. Cite os atores sociais com os quais você se relaciona para conseguir acessar o PNAE (pessoas, instituições, órgãos governamentais, extensionistas etc.)?
2. Que tipo de relação você desenvolve com esses atores?
3. Quem são os atores mais influentes na rede de relações sociais para acesso ao PNAE? O que torna esses atores mais influentes?
4. Que colega você procura com mais frequência para solicitar conselho e informações sobre o PNAE? Qual a maior *expertise* desse colega nessa temática?

## APÊNDICE H – GRUPO FOCAL

### ROTEIRO PARA OBSERVADORES (Grupo Focal)

#### TEMA

#### **DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS**

1. Contato com o termo “Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”. Para entrarmos um pouco mais no assunto de discussão, que é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gostaríamos de saber o que você sabe desta política, se já leu algo sobre o tema ou assistiu a alguma reportagem.
2. Quem já estudou sobre o tema e teve um contato na prática percebeu alguma diferença na forma de entender o Programa?
3. Relate sua trajetória na implementação do PNAE no *Campus*.
4. Que atores foram centrais para iniciar o processo de implementação do PNAE no *Campus*? E, hoje, após a implementação, quais atores são centrais?
5. Como implementador, comente as atividades executadas por você, relatando como e por que você participa. Relate ainda os motivos que levam alguns servidores a estarem na Comissão de Implementação e não participarem das atividades.
6. O IF incentiva sua participação (mandando *e-mails*, marcando eventos e reuniões etc.)?
7. O que motivaria você a participar das atividades relacionadas ao PNAE no *Campus*?
8. Quais são as principais dificuldades para uma participação efetiva nas atividades inerentes ao PNAE no *Campus*?
9. Como você avalia o desempenho deste *Campus* na implementação do PNAE? Na sua opinião, o que o *Campus* precisa avançar para uma participação efetiva nas atividades do Programa?
10. Qual a importância do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar local e regional? E para o *Campus*? E para os alunos?

## APÊNDICE I – GRUPO FOCAL

### MODERADORES DOS GRUPOS FOCAIS

#### TEMA

#### DINÂMICA RELACIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS BRASILEIROS

Ordem das perguntas	Tempo aproximado (em minutos)
Introdução e quebra de gelo	10
Pergunta 1	10
Pergunta 2	10
Pergunta 3	10
Pergunta 4	10
Pergunta 5	10
Pergunta 6	10
Pergunta 7	10
Pergunta 8	10
Pergunta 9	10
Pergunta 10	10
Conclusão	10

#### PROBLEMAS

“Pode me falar mais sobre isso?”

“Continue...”

“Como assim? Você poderia explicar melhor?”

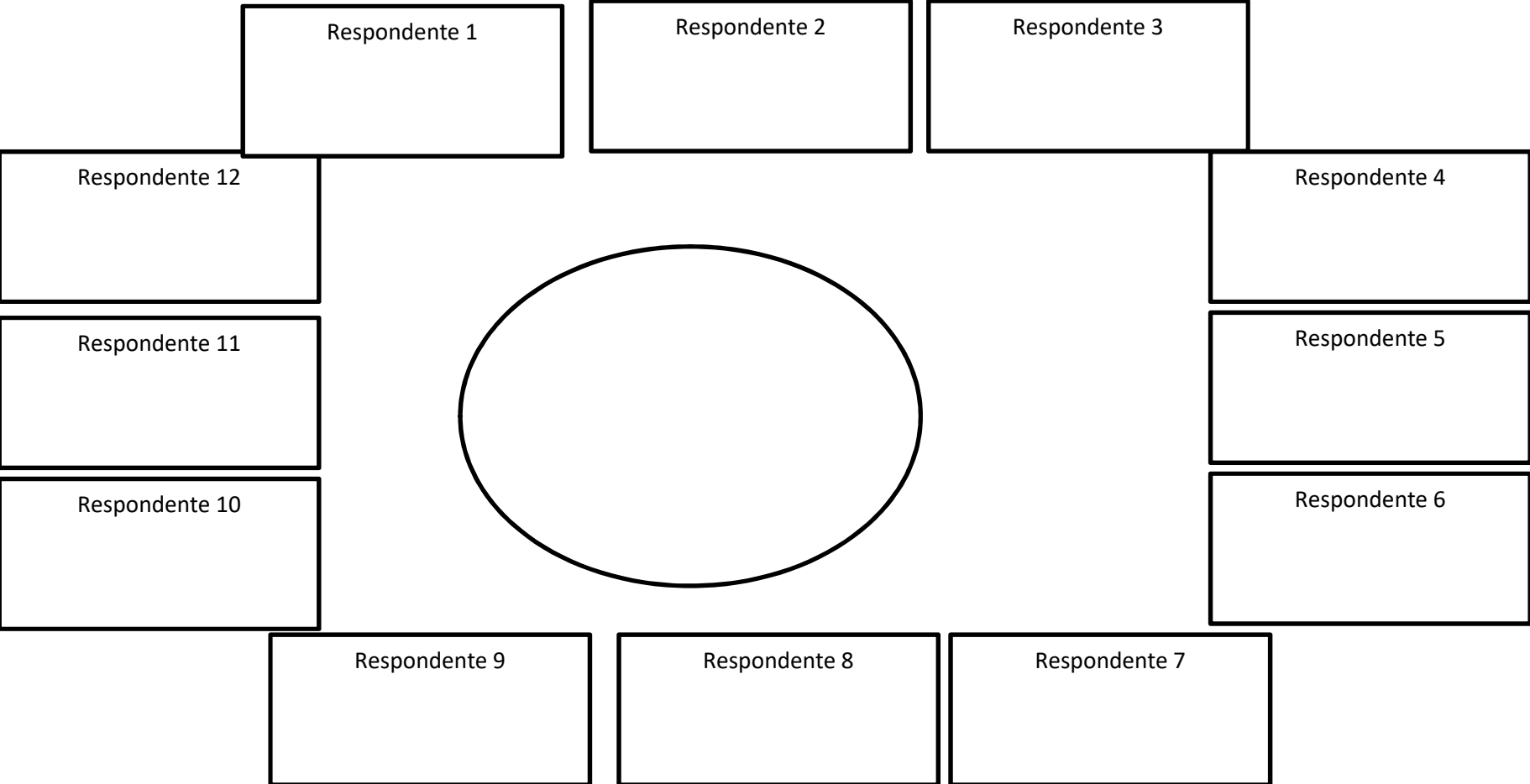
“Dê um exemplo disso, por favor.”

“Alguém mais concorda (discorda) com isso? Por quê?”

“Isto é um ponto interessante. O que pensa o resto de vocês sobre isso?”

“Obrigada pelos seus comentários. Alguém gostaria de acrescentar alguma coisa?”

“Você já viveu alguma experiência como esta?”



**APÊNDICE J – ANÁLISE DE REDES SOCIAIS (TODOS OS ENTREVISTADOS)**

<b>Instituição</b>	<b>Conteúdo da relação</b>	<b>Grau de importância</b>	<b>Porque</b>	<b>Frequência</b>	<b>Meios de Comunicação</b>
		<b>1º Fundamental</b> <b>Importância. A entidade depende desse relacionamento</b> <b>2º Muito importante</b> <b>3º Importante</b> <b>4º Importância razoável</b> <b>5º Pouco importante</b> <b>6º Sem importância</b>		<b>Nunca – não se relaciona</b> <b>Raramente – uma vez por mês ou menos</b> <b>Às vezes – pelo menos uma vez por semana</b> <b>Muitas vezes – a maior parte dos dias da semana</b> <b>Sempre – diariamente</b>	
		(1) (2) (3) (4) (5) (6)		( ) nunca ( ) raramente ( ) às vezes ( ) muitas vezes ( ) sempre	( ) comunicação formal ( ) pessoalmente ( ) telefone ( ) mensagem ( ) <i>whatsapp</i> ( ) <i>e-mail</i> ( ) redes sociais ( ) outro
		(1) (2) (3) (4) (5) (6)		( ) nunca ( ) raramente ( ) às vezes ( ) muitas vezes ( ) sempre	( ) comunicação formal ( ) pessoalmente ( ) telefone ( ) mensagem ( ) <i>whatsapp</i> ( ) <i>e-mail</i> ( ) redes sociais ( ) outro



## **ANEXOS**

**ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA DO IFBAIANO/SB**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**  
**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO**  
**CAMPUS SENHOR DO BONFIM-BA**  
Km 04 da Estrada de Igara, s/n Zona Rural – CEP 48.970.000 – Senhor do Bonfim/BA  
Telefone: (74)3542-4000 – E-mail: [gabinete@bonfim.ifbaiano.edu.br](mailto:gabinete@bonfim.ifbaiano.edu.br)

Ofício n.º 697/2018 – DG/IFB-SB – BA.

Senhor do Bonfim – BA, 18 de dezembro de 2018.

A Sua Senhoria, a Senhora  
**KATIA DE FÁTIMA VILELA**  
Doutoranda em Extensão Rural – UFV

**Assunto:** Responde solicitação de autorização para Pesquisa de Doutorado

Prezada Senhora,

1. Em atenção à solicitação de autorização para pesquisa a nível de doutorado junto ao nosso Instituto Federal Baiano - Campus Senhor do Bonfim, declaramos, para os devidos fins, que estamos de acordo com a realização da referida pesquisa intitulada "Dinâmica Relacional e Institucional na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia", de autoria da discente Kátia de Fátima Vilela da Universidade Federal de Viçosa.
2. Sem mais para o momento, nos colocamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

  
**ALAÉCIO SANTOS RIBEIRO**  
Diretor Geral  
Portaria n.º 451/2018

## ANEXO B – AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA DO IFMG/SJE



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**  
**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MINAS GERAIS**  
**Campus São João Evangelista**  
**Direção Geral**  
**Gabinete**  
 Avenida Primeiro de Junho - Bairro Centro - CEP 39705-000 - São João Evangelista - MG  
 3334122906 - www.ifmg.edu.br

## DECLARAÇÃO

Declaramos, para devidos fins, que estamos de acordo com a realização da pesquisa intitulada "Dinâmica Relacional e Institucional na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia", no *Campus* São João Evangelista do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, de autoria da discente Kátia de Fátima Vilela da Universidade Federal de Viçosa.

São João Evangelista, 14 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Roberto de Paula, Diretor(a) Geral**, em 14/12/2018, às 10:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.ifmg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ifmg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0216824** e o código CRC **341587BC**.

23214.003169/2018-49

0216824v1