



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): O PAPEL DOS  
AGENTES IMPLEMENTADORES E AS DINÂMICAS LOCAIS NA AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS**

**KEILLA DE CÁSSIA TEIXEIRA**

**Araras  
2024**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): O PAPEL DOS  
AGENTES IMPLEMENTADORES E AS DINÂMICAS LOCAIS NA AQUISIÇÃO DE  
ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS**

**KEILLA DE CÁSSIA TEIXEIRA**

**ORIENTADOR: PROF. DR. GILBERTO RODRIGUES LISKA  
COORIENTADOR: PROF. DR. FABIO GRIGOLETTO  
COORIENTADOR: PROF. DR. RICARDO SERRA BORSATTO**

Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação em Agroecologia e  
Desenvolvimento Rural como requisito  
parcial à obtenção do título de MESTRE  
EM AGROECOLOGIA E  
DESENVOLVIMENTO RURAL

Araras  
2024

## SUMÁRIO

<b>ÍNDICE DE TABELAS.....</b>	<b>08</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>09</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS.....</b>	<b>10</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS - ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA.....</b>	<b>18</b>
<b>2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1 A trajetória da alimentação escolar no Brasil .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.2 Estrutura e Operacionalização do PNAE a partir da Lei 11.947/2009</b>	<b>30</b>
<b>2.3. Impactos do Programa.....</b>	<b>36</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Caracterização do território estudado.....</b>	<b>42</b>
<b>4 RESULTADO E DISCUSSÃO.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1 Perfil e condição de trabalho do agente implementador.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para alimentação escolar.....</b>	<b>51</b>
<b>4.3 Espaço de discricionariedade e exercício do agente implementador...</b>	<b>58</b>
<b>4.3.1 Gestão do PNAE no município de Pouso Alegre.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3.2 As chamadas públicas nas escolas de Pouso Alegre.....</b>	<b>61</b>

<b>4.3.3 O cardápio da alimentação escolar.....</b>	<b>67</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	

## FICHA CATALOGRÁFICA

Teixeira, Keilla de Cássia

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): O papel dos agentes implementadores e as dinâmicas locais na aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos / Keilla de Cássia Teixeira -- 2024. 80f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, campus Araras, Araras  
Orientador (a): Gilberto Rodrigues Liska  
Banca Examinadora: Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo, Wolney Felipe Antunes Junior  
Bibliografia

1. Políticas Públicas - entre a formulação e a implementação. 2. Burocracia de nível de rua. 3. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. I. Teixeira, Keilla de Cássia. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

### DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Maria Helena Sachi do Amaral - CRB/8  
7083



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Ciências Agrárias  
Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Keilla de Cássia Teixeira, realizada em 22/04/2024.

**Comissão Julgadora:**

Prof. Dr. Gilberto Rodrigues Liska (UFSCar)

Profa. Dra. Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo (UNICAMP)

Prof. Dr. Wolney Felipe Antunes Junior (UNICAMP)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural.

## **AGRADECIMENTOS**

Terminar esta dissertação foi um exercício de muita dedicação e persistência frente aos grandes desafios que surgiram no decorrer do caminho. Se por um lado, a experiência dura da pesquisa me trouxe muitas angústias e medos, por outro me permitiu vivenciar o verdadeiro sentido da amizade e da empatia demonstrada por muitas pessoas queridas, dentre familiares, amigos e amigas, companheiros e companheiras. A todos que estiveram ao meu lado desde o início e aos que se uniram a mim no decorrer do processo, expresso minha profunda gratidão.

Agradeço imensamente meu orientador Gilberto Liska, por todo apoio, paciência e prontidão em atender às minhas demandas. Da mesma forma, agradeço aos meus co-orientadores, Fábio Grigoletto pelas valiosas indicações de leitura, e especialmente ao Ricardo Borsatto, pelo acolhimento, orientação direta e conversas francas, que foram fundamentais para o desfecho desta pesquisa. A vocês, toda a minha gratidão e admiração.

Aos gestores, diretores e todos os colaboradores que generosamente cederam tempo e informações essenciais para a conclusão deste estudo, obrigada! Um agradecimento especial à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pela oportunidade de estudar em uma instituição de tão elevado prestígio acadêmico, e pelo tratamento humano e acolhedor que recebi ao longo deste percurso.

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 : Perfil dos agentes implementadores entrevistados.....	46
Tabela 2: Panorama geral sobre a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos pelos agentes implementadores em Pouso Alegre - MG.	52

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Gestão do PNAE.....	34
<b>Figura 2</b> Evolução dos Recursos Financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e alunos atendidos – 1995 a 2021.....	36
<b>Figura 3</b> Evolução Categorias de matrículas e valor per capita: 2002 a 2023.....	37
<b>Figura 4.</b> Gestão do PNAE em Pouso Alegre – MG.....	58

## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Fatores que influenciam na atuação dos burocratas de nível de rua.....	21
<b>Quadro 2.</b> Tarefas de um Burocrata de nível de rua.....	22
<b>Quadro 3.</b> Histórico da trajetória do PNAE.....	26
<b>Quadro 4.</b> Descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação.....	40
<b>Quadro 5.</b> Categorias de análise agente implementador na compra de alimentos orgânicos e agroecológicos no PNAE.....	41
<b>Quadro 6.</b> Quantidade de alunos atendidos pelas redes de ensino.....	43
<b>Quadro 7.</b> Relação dos agentes implementadores com a alimentação....	48
<b>Quadro 8.</b> Agricultores cadastrados como produtores orgânicos em Pouso Alegre	56
<b>Quadro 9.</b> Alimentos adquiridos da Agricultura familiar pelas escolas na implementação do PNAE no período de 2016 a 2020.	58

## **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): O PAPEL DOS AGENTES DE IMPLEMENTADORES E DINÂMICAS LOCAIS NA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS E AGROECOLÓGICOS**

**Autor:** Keilla de Cássia Teixeira

**Orientador:** Prof. Dr. Gilberto Rodrigues Liska

**Coorientador:** Prof. Dr. Fabio Grigoletto

**Coorientador:** Prof. Dr. Ricardo Serra Borsatto

### **RESUMO**

Este estudo analisa a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com foco na aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos, considerando a atuação dos agentes de implementação e as dinâmicas institucionais envolvidas. Por meio de pesquisas realizadas in loco, executoras com os responsáveis por cada âmbito federativo de Pouso Alegre, município situado na região Sul de Minas Gerais, examinamos a contribuição dos atores locais na execução do PNAE. Utilizando a abordagem da burocracia de nível de rua, proposta por Lipsky (2019), a pesquisa busca identificar e compreender o espaço de discricionariedade desses agentes na execução do programa e a relação de sua atuação com a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no âmbito do PNAE.

Palavras-chave: PNAE, burocracia de nível de rua, agroecologia.

## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é uma política pública vigente no Brasil há mais de sessenta anos. Atualmente é considerado um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar no mundo, com potencial de combate à fome e, ao mesmo tempo, uma das mais relevantes políticas voltadas à garantia do Direito Humano à Alimentação e a Nutrição Adequadas (FNDE, 2022). Com o objetivo de oferecer refeições escolares durante o período letivo para todos os alunos matriculados em escolas públicas, o programa atende cerca de 39,4 milhões de alunos, o equivalente a quase 20% da população brasileira (INEP/MEC, 2021). Paralelamente, os recursos financeiros alocados para o programa aumentaram consideravelmente, chegando a 4 bilhões de reais. Um orçamento bilionário o coloca como alvo constante de empresários e setores industriais interessados em ampliar sua participação nesse mercado. Mais de 100 projetos de lei tramitam no Congresso Nacional com propostas de alteração na implementação e diretrizes do programa, sobretudo, visando a reserva de mercados para compra de determinados alimentos (NOTA TÉCNICA, 2023).

Em 2009, a Lei 11.947, considerada o marco legal do programa, instituiu a obrigatoriedade da compra de no mínimo 30% de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Essa medida não só redefiniu o papel do PNAE como também demonstrou sua capacidade em estimular mercados agrícolas regionais, incentivar a inclusão produtiva dos agricultores familiares menos capitalizados e as práticas alinhadas aos conceitos de segurança e soberania alimentar (Baccarin; Oliveira; Fonseca, 2022;

Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020). Além da obrigatoriedade da compra de alimentos da agricultura familiar, a regulamentação do programa propôs a priorização da aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para compor a alimentação dos alunos. Uma iniciativa vista com grande potencial em promover a transição para sistemas alimentares mais saudáveis, que levem em conta os impactos ambientais e sociais da produção de alimentos, além de

contribuir para um consumo político que reconhece e valoriza a forma como o alimento foi produzido e seus valores intrínsecos (Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020).

No entanto, estudos empíricos, demonstraram que os baixos percentuais desses alimentos na merenda escolar, colocam em dúvida a eficácia desse dispositivo em incentivar a transição para sistemas agroalimentares saudáveis. (Borsatto *et al.*, 2020; Ferraz *et al.*, 2021). A compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar, como já mencionado, não é uma obrigatoriedade, mas sim uma indicação de priorização, ficando a decisão da aquisição a cargo dos agentes executores do programa. Quando as escolas optam por comprar alimentos de produtores locais e de origem sustentável, criam demanda por esses alimentos e, conseqüentemente, novos mercados para agricultores familiares locais e regionais, resultando em uma economia mais diversificada e resiliente. Além disso, contribuem para a construção dos hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, que não raro, tem na refeição fornecida pelo PNAE na escola, a única ou a principal fonte de acesso ao alimento no dia.

Os agentes que estão na linha de frente de uma política são denominados por Lipsky (2019) como os 'burocratas de nível de rua'. Eles assumem um papel determinante na implementação e compreensão das políticas públicas (Lotta *et al.*, 2018), detendo alto grau de discricionariedade e autonomia organizacional, podendo influenciar e determinar a execução e resultados da política pública (Lipsky, 2019). Desta forma, pensar o alcance e os limites das políticas públicas implica pensar o alcance e o limite daqueles que as executam (Fernandez; Guimarães, 2020). Para Lotta e Pavez. (2010), todo processo de análise e avaliação de políticas públicas deve focar no que de fato acontece na implementação, com o intuito de compreender como os programas são realizados e quais seus resultados finais. É durante a implementação que os problemas político-sociais e dificuldades práticas aparecem, resultando no replanejamento ou recuo das ações (Sonnino, 2019).

O PNAE é uma política pública concebida no nível federal, com diretrizes gerais de funcionamento a serem implementadas no nível local. O processo de implementação do programa envolve múltiplos atores, implicando em um maior distanciamento entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada (Lotta; Pavez, 2010). Com base nesses pressupostos, este estudo se orienta a partir da seguinte pergunta: qual o papel de atuação dos agentes que estão na linha de frente na implementação do PNAE, especificamente nas compras de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos? A partir desse questionamento objetiva-se trazer centralidade à atuação dos agentes que estão na linha de frente das compras da alimentação escolar, a fim de compreender e analisar a própria implementação do PNAE.

Para tanto, questões mais específicas foram propostas a fim de conduzir esse objetivo: investigar a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos pelas escolas para a alimentação escolar; investigar o perfil dos agentes que estão na linha de frente da implementação do PNAE nas escolas públicas do município de Pouso Alegre (MG); avaliar o espaço de discricionariedade e efetivo exercício desses agentes na execução do programa; analisar as dinâmicas, os padrões e os mecanismos locais inseridos na execução desta política pública; identificar e caracterizar os burocratas de nível de rua na execução do PNAE no município de Pouso Alegre. Ao abordarmos esses objetivos, esperamos fornecer uma compreensão mais abrangente da implementação do PNAE em nível local e suas implicações para a promoção de sistemas alimentares saudáveis.

Essas questões foram investigadas por meio de um estudo de caso realizado com as escolas da rede pública de Pouso Alegre, município situado na região Sul de Minas Gerais. A área de estudo se constitui como apropriada para a verificação proposta neste trabalho, uma vez que abrange dentro de um mesmo território de implementação Entidades Executoras de diferentes redes: federal, estadual e municipal. Ademais, a região apresenta uma estrutura fundiária caracterizada pela predominância da agricultura familiar.

Ademais, trata-se do meu território de atuação profissional como servidora pública da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, em exercício na Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, lidando diretamente com as escolas estaduais, minha vivência profissional trouxe para perto as complexidades e os desafios envolvidos na implementação do PNAE, especialmente no município onde concentro meu estudo. Essa proximidade gerou a necessidade de compreender melhor os desafios na execução deste programa.

Foram realizadas pesquisas in loco para compreender melhor a implementação de cada rede de ensino e o papel dos atores locais na execução do PNAE. No primeiro capítulo, apresentamos o referencial teórico sobre políticas públicas e o desafio da lacuna entre sua formulação e implementação. Abordamos a burocracia de nível de rua, lupa da discussão realizada nesta dissertação, fundamentada principalmente na abordagem proposta por Lipsky (2019). No segundo capítulo, discorremos sobre o objeto desta pesquisa, o PNAE, destacando as mudanças, conflitos e negociações ocorridas desde sua criação até a implementação da Lei 11.497/2009. No terceiro capítulo, detalhamos a metodologia utilizada na pesquisa e, por fim, no quarto capítulo, apresentamos os resultados e discussões, delineando as características, dinâmicas e especificidades de cada rede de ensino estudada, bem como dos agentes envolvidos no processo de implementação.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS - ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO

As políticas públicas, de acordo com Teixeira (2002), traduzem, em seu processo de elaboração e implantação, as formas de exercício do poder político, a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos decisórios e a repartição de custos e benefícios sociais. Segundo o autor, elaborar uma política pública é, portanto, um processo complexo, composto por atuações diversas que se enfrentam em uma disputa de objetivos, onde se manifestam as carências de determinado fragmento populacional e os interesses dos agentes políticos enquanto detentores do poder.

Grisa (2012), fazendo referência a Meny e Thoenig (1989) e Thoenig (1985), diz que

(...) uma política pública apresenta um conjunto de medidas, ou, em outros termos, um “conteúdo”, uma “substância” que lhe é própria; compreende decisões de natureza mais ou menos autoritária, guiando os comportamentos; designa um “quadro geral de ação” que a distingue de simples medidas isoladas; visa ou impacta certo número de indivíduos, grupos sociais ou organizações; e é executada para atender objetivos, satisfazer interesses, implementar valores (Grisa, 2012).

Para Lotta e Pavez (2010), as políticas públicas ultrapassam a intenção e a resposta a um problema coletivo, sendo construídas a partir das crenças compartilhadas por um conjunto de atores, sejam eles públicos ou privados, que influenciam na percepção, interpretação e solução dos problemas públicos. Toda política pública envolve uma série de camadas decisórias, ora hierárquicas, ora paralelas e requer diversas ações estratégicas dos atores responsáveis por sua implementação (Hill; Hupe, 2003). Nessa perspectiva, Lotta (2019, p.18) pontua que a separação real não deve acontecer entre quem formula e quem implementa a política pública, “(...) mas sim sobre quem decide com quem sobre

o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e redecididas”.

Assim, o processo de construção de políticas públicas está intrinsecamente ligado à atuação dos atores políticos e aos resultados das interações sociais, resultando na produção de ideias, representações e valores compartilhados (Lotta; Pavez, 2010; Grisa, 2012; Freitas; Freitas, 2020). Neste sentido, durante a sua formulação e delineamento torna-se importante reconhecer não apenas as regras e procedimentos técnicos, mas também a abrangência dos conteúdos simbólicos presentes nas decisões e resultados (Freitas; Freitas, 2020).

A implementação de políticas públicas, uma das etapas de execução do processo político, tem sido objeto de estudo desde os anos 1970, quando os estudos pioneiros de Pressman e Wildavsky (1973) iniciaram a primeira geração de literatura sobre o tema. Essa fase inicial concentrou-se em investigar as razões do fracasso das intervenções governamentais em relação às metas estabelecidas. Enquanto a segunda geração, entre anos 1970 e 1980, desenvolveu estruturas analíticas para a implementação de políticas, avançando em uma agenda de pesquisa mais teórica e empírica (Diniz, 2019).

Segundo Lotta (2019), a investigação da implementação representa uma fase mais recente nos processos de análises, emergindo principalmente da desconfiança que permeia o grande limbo entre o processo de formulação das políticas públicas e os resultados de fato alcançados. A abordagem tradicional, conforme observado por Lotta e Pavez (2010), costuma limitar a implementação apenas como uma esfera administrativa, focada exclusivamente na visão normativa e na execução do que está explicitamente formulado. Esse foco acaba por negligenciar dinâmicas importantes que ocorrem ao longo do processo de implementação, como: interpretações, adaptações e ajustes necessários às realidades sociais e culturais locais. Ou seja, desconsideram as interações sociais, as relações entre os atores locais e a forma como eles se apropriam, operacionalizam e direcionam as políticas públicas (Lotta; Pavez, 2010, Freitas; Freitas, 2020).

Na busca pelo entendimento do processo de implementação de políticas públicas, alguns modelos de análises foram propostos e utilizados, tendo em comum a "(...) tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados" (Lotta, 2019, p.17). Dentre os modelos propostos, a literatura se baseia em dois modelos analíticos principais, top-down (de cima para baixo) e bottom-up (de baixo para cima), além das tentativas de combiná-los.

O primeiro modelo de análise de implementação, a abordagem top down, traz como premissa os objetivos previamente propostos pela política pública a fim de encontrar em qual camada do processo a política foi desviada. A abordagem enfatiza o monitoramento da eficácia das políticas, explorando as razões dos diferentes resultados de implementação. Para esse modelo as políticas públicas falham porque a implementação não segue o que foi previsto na formulação. Assim, a política deve ser definida no topo, por decisores eleitos e legítimos, e executada por implementadores como previamente estabelecido (Lotta, 2019; Diniz, 2019. Fernandez; Guimarães, 2020).

De uma perspectiva oposta, a análise bottom up concentra o foco na compreensão da "política como ela é", olhando para o que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade (Lotta, 2019). Na perspectiva dessa abordagem, a implementação não é falha, ela é apenas uma parte do processo que exige decisões. Devem ser considerados os processos locais de implementação, a natureza dos problemas políticos e a discricionariedade exercida para alcançar os resultados (Lotta, 2019; Diniz, 2019). Nesse viés, a implementação é vista como um processo aberto e descentralizado conduzida pelos atores e instituições formais e informais que operam as execuções locais (Lima; D'ascenzi, 2017). Os trabalhadores de linha de frente são tidos como tomadores de decisão, com capacidade de auto-organização, influência e atuação de forma própria na implementação das políticas e a burocracia de nível de rua é o agente principal no processo de implementação (Fernandez; Guimarães, 2020).

## 1.2 BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

A burocracia de nível de rua, segundo Lipsky (2019), consiste nas organizações do serviço público que empregam um número considerável de burocratas de nível de rua, quando comparada à sua força de trabalho total. Nas palavras de Lotta e Santiago (2017), o conceito de burocracia de nível de rua corresponde ao corpo de funcionários que atuam dentro do Estado e que dão concretude às políticas públicas. Os "burocratas de nível de rua" são, portanto, os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que possuem poder substancial na sua execução, concedendo acesso a programas governamentais e possibilitando a prestação de serviços (Lipsky, 2019).

De forma geral, são atores que têm grande impacto sobre o processo de implementação da política pública. Eles são os responsáveis por sua implementação, tomam decisões alocativas e exercem a discricionariedade (Lotta; Pavez, 2010). Portanto, suas ações e decisões se constituem nos serviços entregues pelo governo, ou seja, a discricionariedade dos funcionários públicos se configura nas próprias sanções e benefícios dos programas governamentais (Lipsky, 2019).

(...) em função de sua discricionariedade, o burocrata de rua pode distribuir e alocar os recursos, outorgando maior ou menor acesso. Isso pode ocorrer para ambos os lados (administração pública e população) quando pensamos nesses agentes como mediadores. Ou seja, os agentes implementadores escolhem quais os recursos que levarão para ambos "os mundos" e constroem as dinâmicas de mediação desses recursos, tornando, portanto, mais permeável, ou "mais próxima", a fronteira entre Estado e sociedade (Lotta; Pavez, 2010, p. 123).

A centralidade ocupada pelos burocratas de nível de rua, assim como o lugar estratégico na conexão entre Estado e cidadão, concede a eles uma importante oportunidade para influenciar a execução das políticas públicas (Meyers; Vorsanger, 2010). Essa margem de atuação autônoma (Lotta, 2019), está

respaldada nas próprias funções dos burocratas de nível de rua, as quais, segundo Lipsky (2019, p 55), se sustentam em dois aspectos pertinentes a suas posições: “relativo alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional”.

No exercício da discricionariedade nas organizações em que estão inseridos, os burocratas de nível de rua podem determinar as sanções, a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios distribuídos. E, embora a semelhança das experiências e as condições de trabalho lhes seja comum, são pessoas que possuem comportamentos e interesses que variam conforme os papéis que interpretam no cenário político, podendo seus valores pessoais limitar a expansão dos potenciais benefícios dos programas sociais (Lipsky, 2019; Fernandez; Guimarães, 2020; Mesquita; Milhorange; Cavalcante, 2021).

Para Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua não são simples executores, eles desempenham o papel de fazedores de políticas públicas, aqueles que em contextos e situações inesperadas convertem em ações práticas as políticas que em sua formulação são complexas e abrangentes (Lotta, 2019). Suas atividades e as frequentes tomadas de decisões ocorrem em condições limitadas de tempo e informações sob a controvérsia de duas pressões: a produtividade e a eficiência no cumprimento das demandas de serviço e individualidade, e a eficiência e rápida resolução no atendimento aos usuários do serviço (Lipsky, 2019). De acordo com Lotta (2019), submetidos a essas pressões diárias, os burocratas de nível de rua acabam por desenvolver sistemas de enfrentamentos de pressão como: priorizar usuários mais fáceis; enviesar a seleção; despersonalizar o tratamento, entre outros. São sistemas que lhes permitem dar vazão às demandas à medida que lhe são determinadas. E são nessas situações cotidianas de trabalho, na prática e nas soluções dadas e tomadas pelos burocratas de nível de rua que a política de fato acontece.

Como já mencionado anteriormente, existe uma distância entre a formulação das políticas públicas e a sua implementação. Essa distância, de acordo com Lotta

e Santiago (2017) diz respeito às eventualidades no percurso da implementação, as quais as resoluções dadas pelos burocratas de nível de rua são fundamentadas, principalmente, no seu poder de discricionariedade ou nas palavras das autoras “a margem de liberdade para tomada de decisão”. Portanto, infere-se que ao analisar e compreender a atuação dos burocratas de nível de rua, o grau de discricionariedade que possuem e como a utilizam torna-se fundamental nos processos de análises das políticas públicas. Fernandez e Guimarães (2020), fazendo referência a Lipsky, indicam três conjuntos de fatores que podem incidir na atuação dos burocratas de nível de rua: fatores políticos, fatores organizacionais e fatores profissionais.

Quadro 1 - Fatores que influenciam na atuação dos burocratas de nível de rua

<b>Fatores</b>	<b>Como incidem na atuação</b>
Políticos	Os fatores políticos estão pautados dentro de um sistema de controle político exercido sobre os burocratas de nível de rua, no qual estaria vinculado ao poder de diretrizes políticas e a atuação dos profissionais dentro da estrutura do ambiente de serviço.
Organizacionais	A complexidade organizacional aumenta a necessidade de decisões discricionárias, bem como dificulta o monitoramento e a supervisão de ações. Questões relacionadas aos recursos escassos, alta demanda de usuários e trabalho também são fatores operacionais que impulsionam decisões particularistas por parte dos burocratas de nível de rua.
Profissionais	A ideologia do trabalhador e das normas profissionais focam na influência dos interesses individuais do implementador e nas normas e processos profissionais que constroem significado nas rotinas de trabalho. Aspectos da ideologia do trabalhador podem, por exemplo, determinar uma conduta

	mais ou menos excludente com relação aos usuários que buscam ser atendidos por um determinado serviço.
--	--

Fonte: Fernandez e Guimarães, 2020

Como observado por Lipsky (2019) a discricionariedade, enquanto espaço de poder de decisão pelos burocratas de nível de rua, não significa ausência de sujeição às regras, regulamentos e diretrizes superiores. Esses agentes são influenciados e submetidos às elites políticas responsáveis pelo estabelecimento das regras e regulamentos que guiam suas decisões. Neste sentido, Lotta e Santiago (2017) esclarecem que a existência da discricionariedade é possibilitada pela existência de normas e regras e a forma como estão construídas: ora por sua abrangência, ora por sua ambiguidade, ora por sua sobreposição e conflito. O ato discricionário é, então, aquele que prevê uma certa liberdade de decisão do burocrata, mas ainda dentro dos limites legais de sua atuação (Lotta, 2015).

Se as regras possibilitam a existência da discricionariedade, a compreensão de seu exercício demanda a análise da ação dos burocratas. Compreender como a discricionariedade é exercida requer investigar os fatores que orientam e influenciam a atuação dos burocratas. De acordo com Lotta e Santiago (2017), a compreensão do exercício da discricionariedade pode ser estudada como variável independente ou dependente. Na primeira hipótese é investigada a liberdade de ação do burocrata e na segunda é investigada a própria atuação do burocrata. As autoras pontuam que o objeto central é entender como os indivíduos exercem a discricionariedade a eles atribuída, os comportamentos que desempenham e o que os influencia. Já que muitas das decisões por eles tomadas são realizadas utilizando seu poder discricionário na interação concreta com os usuários.

Lipsky (2019), descreve quatro tarefas exercidas pelos burocratas de nível de rua às quais existe um alto uso de discricionariedade e que determinam o funcionamento de seu trabalho.

Quadro 2. Tarefas de um Burocrata de nível de rua

Tarefas	Uso de discricionariedade
Triar, classificar e categorizar usuários	Ao interagir com pessoas que apresentam situações complexas e informações abrangentes, os BNRs devem converter demandas individuais em categorias já definidas nas políticas. Essa categorização resulta na alocação dos indivíduos a grupos específicos de clientes, sujeitos a tratamentos distintos com base em suas categorias
Distribuir benefícios e sanções	A distribuição de benefícios e sanções geralmente difere, muitas vezes aquém do idealizado pelos serviços, devido à escassez de recursos, levando os burocratas a exercer discricionariedade na decisão de quem receberá o quê.
Estruturar contextos de interação	Ao determinar quando, com que frequência e sob que circunstâncias a ação ocorrerá, os burocratas de nível de rua exercem discricionariedade. Dada a escassez de recursos e a natureza infinita do trabalho, essas decisões envolvem escolher quem será tratado, quando e de que maneira. Essas determinações não são automáticas ou neutras, pois as situações reais enfrentadas pelos burocratas são mais complexas do que as previstas pelas normas e regulamentos.
Ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado	Os burocratas exercem sua discricionariedade ao ensinar comportamentos adequados aos usuários, tornando esses processos permeados por julgamento moral, assimetria de poder e categorias sociais sobre o que é considerado certo ou errado. Mais uma vez, esses processos não são neutros, automáticos ou desprovidos de personalização

Fonte: Lipsky (2019)

A natureza da discricionariedade não é inerentemente boa ou má, seus efeitos podem ser tanto positivos quanto negativos para políticas públicas e usuários. Seu exercício pode ser inclusivo ou excludente, promovendo equidade ou desigualdade, gerando preconceito ou inclusão (Lotta, 2017). Como destacado, as atividades diárias de um burocrata de nível de rua envolvem o exercício de discricionariedade, sendo central analisar como essas decisões ocorrem nos estudos de implementação de políticas públicas. "Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas" (Lotta; Santiago, 2017, p.23). Desta forma, compreender a atuação desses atores é crucial para entender a própria implementação das políticas (Fernandez; Guimarães, 2020).

## **2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE**

### **2.1 A trajetória da alimentação escolar no Brasil**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é considerado um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar no mundo. Além disso, é um programa de compras públicas que têm o potencial de incentivar a produção, a comercialização e o acesso a uma alimentação saudável, sendo um importante instrumento público para a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar no Brasil (Bocchi et al., 2019).

Considerado o programa federal de alimentação e nutrição mais antigo do Brasil, sua origem remonta à década de 1940, quando foi defendida a primeira proposta de oferecer alimentação aos alunos, porém sem sucesso, devido à indisponibilidade de recursos financeiros alegada por parte do Governo Federal (FNDE, 2022). De acordo com Abreu (2014), registros de fornecimento de merenda escolar como ações beneficentes, protagonizadas pela sociedade, a exemplo da distribuição de “sopa escolar” nas escolas, são observados desde o final do século XIX. Já a preocupação do Estado com a merenda escolar e a intervenção estatal na alimentação dos alunos emerge, somente, através da forte influência de grupos de nutrólogos, bem como de estudos e pesquisas que evidenciaram as condições nutricionais inadequadas da população (Abreu, 2014).

Nesse período, destaca-se o papel de Josué de Castro, na época Diretor da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), ao identificar a fome como um grave problema social, sinalizando a necessidade de ações públicas direcionadas para a melhoria da alimentação e nutrição das crianças, como a oferta de refeições aos escolares (Schottz, 2017). Na mesma década, ressalta-se o trabalho de Dante Costa, que via na escola o espaço ideal para combater a desnutrição infantil por meio de medidas como o desjejum, a merenda e o almoço escolar (Peixinho, 2011). No entanto, foi somente na década de 1950 que a alimentação

escolar foi oficialmente iniciada por meio da implantação de políticas públicas de suplementação, como a alimentação para a educação pré-escolar e elementar (Peixinho, 2011).

Ao longo dos anos, a política pública de alimentação escolar passou por diversas denominações e transformações até se constituir como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 1979. Segundo Lotta e Pavez (2010), para uma análise de políticas públicas, é necessário compreender e observar as diversas transformações pelas quais elas passam. Portanto, para compreendermos o atual desenho institucional do programa é importante conhecermos sua trajetória política e estrutural.

O quadro a seguir apresenta um histórico da política de alimentação escolar no Brasil, com bases nos marcos de temporalidade, as principais mudanças na implementação, gestão, vinculação e denominação, bem como todos os processos políticos que influenciaram sua evolução até a implementação da Lei 11. 947/2009, considerada o grande marco histórico do programa.

Quadro 3. Histórico da trajetória do PNAE

Período	Ações e acontecimentos
1952 a 1953	Elaboração do 1º Plano Nacional de Alimentação, pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), denominado <b>Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil</b> . É a primeira vez que um programa de merenda escolar, em âmbito nacional, é estruturado sob a responsabilidade pública. Suas pautas contemplavam a realização de inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Em 1953, um percentual de 10% dos estudantes das escolas primárias estavam sendo beneficiados com a alimentação escolar.
1954	É criado o <b>Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)</b> , pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Saúde, como parte da “Conjuntura Alimentar e Problemas da Nutrição no Brasil”. Com ações voltadas à oferta de alimentos e transformação dos hábitos alimentares dos estudantes, combate à desnutrição grave e anemia infantil, o programa fornecia leite em pó e vitamina A e D em cápsula lipossolúvel para estudantes que viviam em municípios, de

	extrema pobreza, na região nordeste. Neste mesmo ano, o PNME é incluído como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição, na Cartilha da Merenda Escolar, publicada pelo Ministério da Educação, com a introdução de Josué de Castro.
1955	É assinado o Decreto nº 37.106/55, que instituiu a <b>Campanha de Merenda Escolar – CME</b> , vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Mantido através de convênios realizados junto ao Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI (nome dado a UNICEF - United Nations International Children’s Emergency Fund no Brasil) e outros organismos internacionais, o programa tinha como objetivo contribuir para o combate à evasão e ao fracasso escolar. Eram distribuídos leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas a crianças. Destaca-se, neste momento, o escoamento dos excedentes agrícolas de países como Canadá e Estados Unidos para países pobres, a exemplo do Brasil.
1956	Com o Decreto nº 39.007/56 passa a ser denominada como <b>Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)</b> , tendo abrangência nacional. A campanha ganha autonomia técnica e administrativa, permitindo a captação de recursos para execução do programa. Os convênios eram firmados entre os estados e a superintendência. Os gêneros alimentícios comprados e servidos eram leite em pó enriquecido com farinhas de leguminosas e cereais, adicionadas de minerais e vitaminas, complementares àqueles mantidos por organismos internacionais.
1959	A <b>Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)</b> passa a negociar diretamente com os organismos internacionais e firmar contratos para o recebimento de leite em pó.
1960	São firmados novos acordos de assistência alimentar pelo governo junto ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), vinculado a FAO, e com o Programa Alimentos para a Paz, financiado pela USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional). É criado o Fundo Especial de Alimentação Escolar, a fim de assegurar o financiamento do programa. O Deputado Josué de Castro registra várias denúncias sobre os impactos negativos gerados pela ajuda alimentar internacional, as quais criavam dependência econômica, além de minar o mercado nacional e introduzir alimentos que não faziam parte da cultura alimentar brasileira. Leite com adição de multi-mistura de farinhas industrializadas com adição de nutrientes era servido na escola.
1965	O Decreto nº 56.886/65 estabelece a alteração para a <b>Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)</b> . É uma campanha com destaque pela aquisição de grandes quantidades de alimentos, oferta padronizada de refeições, composta por preparações industrializadas prontas e semiprontas, produtos, muitas vezes, já deteriorados ou com a validade vencida e de baixa qualidade. Verduras e legumes, adquiridos pelos governos estaduais, complementavam a refeição. Mantém-se as doações de agências de cooperação internacional que para além da ajuda alimentar, interessavam escoar excedentes de sua produção agrícola. Mudanças na organização agrícola e no consumo alimentar do país são consideradas consequências desse processo de recebimento de ajuda

	alimentar.
1970	Os alimentos passam a ser adquiridos no mercado interno. É a "nacionalização" da merenda escolar com gestão centralizada no governo federal. Gêneros alimentícios importados são substituídos por alimentos nacionais industrializados, como sopas, mingaus e milkshakes. A <b>Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE)</b> torna-se responsável pela aquisição de grandes quantidades de alimentos.
1976	A <b>Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)</b> , passa a integrar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Tratava-se de um programa amplo, que tinha entre suas linhas de ação, aproximar a alimentação escolar da agenda desenvolvimentista, dando prioridade para os alimentos básicos e próprios da cultura alimentar brasileira e a compra de pequenos produtores. Contudo, devido à ausência de recursos financeiros essas ações não conseguiram ser implementadas.
1979	Em 1979, com a substituição da Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE) pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), o programa passa a ser denominado <b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b> , marcando um período de mudanças que viria a ocorrer no início dos anos 1980.
1981	Registra-se duas alterações significativas: o início da descentralização operacional, com as atividades de programação e execução sendo transferidas para as Secretarias Estaduais de Educação e a transferência da responsabilidade pela compra e distribuição para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que passou a celebrar convênios com os estados para a distribuição de alimentos.
1983	Em 1983, é criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com a proposta de descentralizar a operacionalização do PNAE, fortalecendo os departamentos estaduais da FAE e transferindo gradualmente algumas tarefas aos estados e municípios.
1985	Inicia-se um processo de municipalização do PNAE, sendo assinados cerca de oitenta convênios com municípios, visando a execução de algumas funções do programa. Sendo relatado muitas irregularidades nas prestações de contas e descontinuidades no repasse de recursos, o que comprometeu a experiência. Inicia-se a introdução de leite in natura e também frangos para as escolas que tinham geladeira.
1986	Destaca-se a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que apontou caminhos para a implantação de um sistema público de SAN, estabeleceu os conceitos de saúde, alimentação e Segurança Alimentar como direitos da população brasileira, tendo valorizado o PNAE como uma ação pública de grande relevância.
1988	É promulgada a Constituição Federal que assegura, em seu artigo 208, o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, por meio de Programa suplementar de alimentação a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Determina, também, a

	descentralização da execução de alguns serviços públicos para estados e municípios, dentre os quais o PNAE.
1990 a 1992	Verifica-se uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. O PNAE é auditado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apresentando diversos problemas e irregularidades, como desvios e fraudes na distribuição de alimentos, uso eleitoral do programa, deterioração dos alimentos, cartelização de setores da indústria de alimentos como os de formulados e de leite em pó e procedimentos irregulares na aquisição de alimentos. É recomendada alteração na participação da CONAB no processo de aquisição de alimentos pelo PNAE.
1993	São firmados convênios nos quais alguns governos estaduais e municipais assumem voluntariamente a responsabilidade pela aquisição de alimentos básicos, processados e perecíveis. Aos poucos os produtos formulados foram sendo abolidos do cardápio. O movimento, Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza – o Betinho, articulado com o governo federal, cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o qual seria responsável pela criação e discussão de políticas e ações de combate à fome e à miséria no país.
1994	É oficializado o processo de descentralização através da Lei 8.913/94, que determina o repasse dos recursos da União, em parcelas mensais, aos estados e aos municípios, por meio da celebração de convênios. Torna-se obrigatória a instituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pelos estados e municípios. Os CAEs deveriam ser formados por representantes dos professores, dos pais e alunos, de organizações sociais e do poder público, com a tarefa de fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à merenda. A competência de comprar e distribuir os alimentos passou a ser dos municípios e das secretarias estaduais de Educação, a partir da celebração de convênio entre o governo federal e as municipalidades que ainda não haviam aderido à descentralização.
1995 a 2002	O Consea foi extinto, em 1995, pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Foram incorporadas ao desenho do PNAE, as propostas de descentralização da execução do programa para governos estaduais, municipais e escolas, a definição de critérios para a elaboração do cardápio que priorizam os alimentos básicos e produzidos em cada região, a aquisição prioritária de alimentos produzidos na região e a adoção de critérios para controle de qualidade dos alimentos. Ocorre a extinção da FAE e a incorporação das suas atribuições ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o objetivo de possibilitar a transferência automática de recursos da União diretamente para os estados e municípios, sem a utilização dos convênios como mecanismo de repasse. Institucionalização de conselhos de participação e controle social vinculados à operacionalização de programas. Instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que alterou o tempo de atendimento do PNAE, ao aumentar a carga mínima no nível fundamental para 200 dias letivos.

2003	No governo Lula, em 2003, com a criação do Programa Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar, entram em pauta discussões de promoção de políticas de inclusão de população menos favorecida e alimentação regular e adequada. O Consea é recriado e com ele, um Grupo de Trabalho (GT) para discussão do tema da Alimentação Escolar. Foi proposto o reajuste do valor per capita/dia repassado no âmbito do PNAE, que permanecia o mesmo desde 1993.
------	--

Elaborado pela autora. Fonte: Peixinho (2011); Abreu (2014); Schottzz, 2017); FNDE (2023).

## 2.2 Estrutura e Operacionalização do PNAE a partir da Lei 11.947/2009

Em 2009, a Lei Federal nº 11.947, em seu artigo 14, determinou que no mínimo 30% do valor repassado aos estados, municípios e Distrito Federal fossem utilizados, obrigatoriamente, na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2009). Ao inserir a produção da agricultura familiar nas compras públicas da alimentação escolar, o programa estabelece o incentivo e fortalecimento desse segmento, ao mesmo tempo que introduz a aquisição de alimentos sustentáveis e de qualidade.

A implementação desta regra foi regulamentada primeiramente pela Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 (que dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE), posteriormente revogada e substituída pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 3 de abril de 2015, que alterou a redação dos artigos 25 a 32. Mais recentemente, passou a vigorar a Resolução CD/FNDE nº 06 de 8 de maio de 2020 (alterada pela Resolução CD/FNDE nº 20 de 2 de dezembro de 2020 e Resolução CD/FNDE nº 21, de 16/11/2021), que revogou as duas últimas e incorporou mudanças importantes na execução do PNAE, necessárias ao aperfeiçoamento do Programa (FNDE, 2022).

Schottz (2017) observa que tanto a elaboração quanto a regulamentação da Lei 11.947/2009 foram resultados da participação ativa de organizações da sociedade civil e de setores do governo ligados à educação, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. Um processo dinâmico de negociação política de coalizão de interesses, entre os diferentes atores envolvidos. Na mesma perspectiva, Abreu (2014) ressalta que a origem do Projeto de Lei Federal no 2.877 enviado ao Senado, propondo modificações no PNAE, assim como a aprovação do projeto que concebeu a Lei Federal nº 11.947/09, são reflexos de um contexto político Federal favorável, liderado pelo governo do presidente Lula, no qual diversos programas sociais, preocupados com a segurança alimentar e nutricional e inclusão socioeconômica da agricultura familiar, estavam em curso, dentre os quais o programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ademais à institucionalização da compra direta da agricultura familiar, Abreu (2014) destaca como relevantes na mesma Lei as modificações referentes a formalização da garantia de alimentação aos alunos, mesmo quando houver suspensão do repasse de recursos e a possibilidade da gestão descentralizada, realizada pelas escolas. Outras modificações importantes foram contempladas através das definições das diretrizes do programa contidas no artigo 2º da Lei:

São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo

Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (Brasil 2009).

As diretrizes do PNAE estabelecem as orientações e princípios fundamentais para a execução do programa. Sobre as diretrizes, Silva (2021) destaca a extensão do atendimento do PNAE a todos os alunos da educação básica, o que elevou consideravelmente o público beneficiário, garantindo a universalização do atendimento da alimentação escolar. A implementação da Lei Federal nº 11.947/09 é, portanto, um marco na história do PNAE. Pautada em bases legais que fortaleceram a ideia de alimentação escolar como direito do cidadão, como as definidas nos Art. 205 e 208 da Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 1996, na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de setembro de 2006 (Peixinho, 2011), o programa passa a ter seguinte objetivo principal:

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Brasil, 2009).

Reconhecido como um importante instrumento para garantir o direito à alimentação adequada (Antunes Junior; Souza-Esquerdo; Borsatto, 2022), o PNAE atende, atualmente, cerca de 40 milhões de estudantes, o equivalente a quase 20% da população brasileira (FNDE, 2022; IBGE, 2023). São usuários do programa, os alunos das redes estadual, distrital e municipal, matriculados e cadastrados no Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), contemplando todas as etapas da educação básica pública, da creche à Educação de Jovens Adultos (EJA) (Brasil, 2009).

Durante o período letivo, o PNAE oferece refeições completas, as quais são viabilizadas pelos repasses de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Os recursos financeiros federais do PNAE são destinados às entidades executoras (EEx), em até 10 parcelas anuais, entre os meses de fevereiro e novembro, para a aquisição de gêneros alimentícios, sob fiscalização, deliberação e assessoramento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) (Brasil, 2009; FNDE, 2022).

A execução do PNAE envolve uma operacionalização complexa, com a participação de vários atores responsáveis pela implementação das etapas que a compõem. Conforme disposto na Lei 11947/2009, os recursos para execução do PNAE são realizados em parcelas, em contas correntes específicas, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, e devem ser utilizados, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios. Para além da transferência dos recursos, o FNDE é responsável pela coordenação, controle, monitoramento, estabelecimento de regras e avaliação do programa (Brasil, 2009; FNDE, 2020).

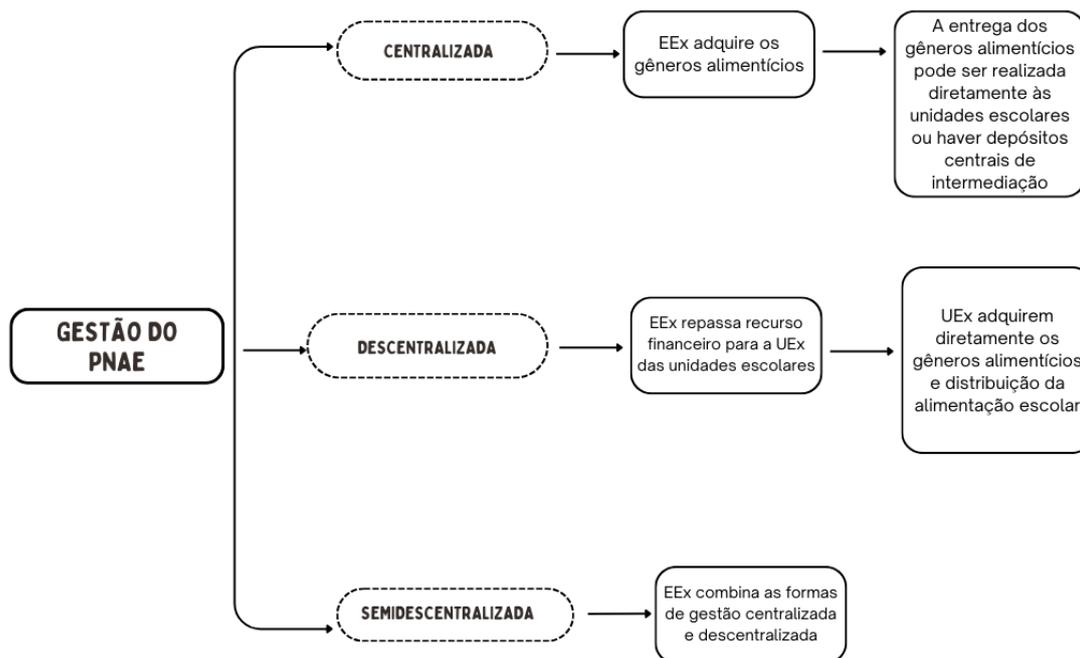
Assim, pode-se dizer que a responsabilidade do FNDE é prover juntamente com estados, municípios e o Distrito Federal um dos instrumentos que assegurem uma educação de qualidade, permitindo a introdução da alimentação adequada e saudável nas escolas, seja por meio da discussão pedagógica de sua importância no componente da saúde do indivíduo, na construção da sua cidadania, objetivando a interação dos alunos, a socialização entre eles, o resgate, a cultura e tradição alimentar, a redução da fome fisiológica provocada pelo espaço de tempo decorrido entre a última refeição, seja ela provocada pela

falta completa de acesso socioeconômico ou pelo gasto energético do aluno (Peixinho, 2011).

As EEx. constituídas pelas instituições da rede pública de ensino federal (escolas federais), rede estadual (secretarias estaduais de educação) e rede municipal (prefeituras) possuem a tarefa de garantir que a alimentação escolar seja oferecida aos estudantes, por no mínimo, 200 (duzentos) dias letivos. Cabe a elas, a responsabilidade pela utilização do repasse, prestação de contas, reprogramação dos saldos para o exercício seguinte e a complementação dos recursos recebidos para aquisição de gêneros alimentícios (Brasil, 2009; 2020).

No que se refere a gestão do PNAE, a EEx tem autonomia para definir a forma como ocorrerá em sua respectiva jurisdição. Elas podem ser realizadas de forma centralizada, descentralizada ou semidescentralizada, desde que observando as mesmas orientações e legislações na implementação do programa. As compras são centralizadas quando realizadas diretamente pelas EEx. e descentralizadas quando executadas pelas Unidades Executoras (UEX) das escolas. As UEX, constituída por entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar ou constituída para execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) não recebem os recursos diretamente do FNDE. A transferência e gestão dos recursos da alimentação é feita pela EEx que optou pela descentralização da execução do programa (Brasil, 2020).

Figura 1. Gestão do PNAE



Fonte: FNDE, 2020

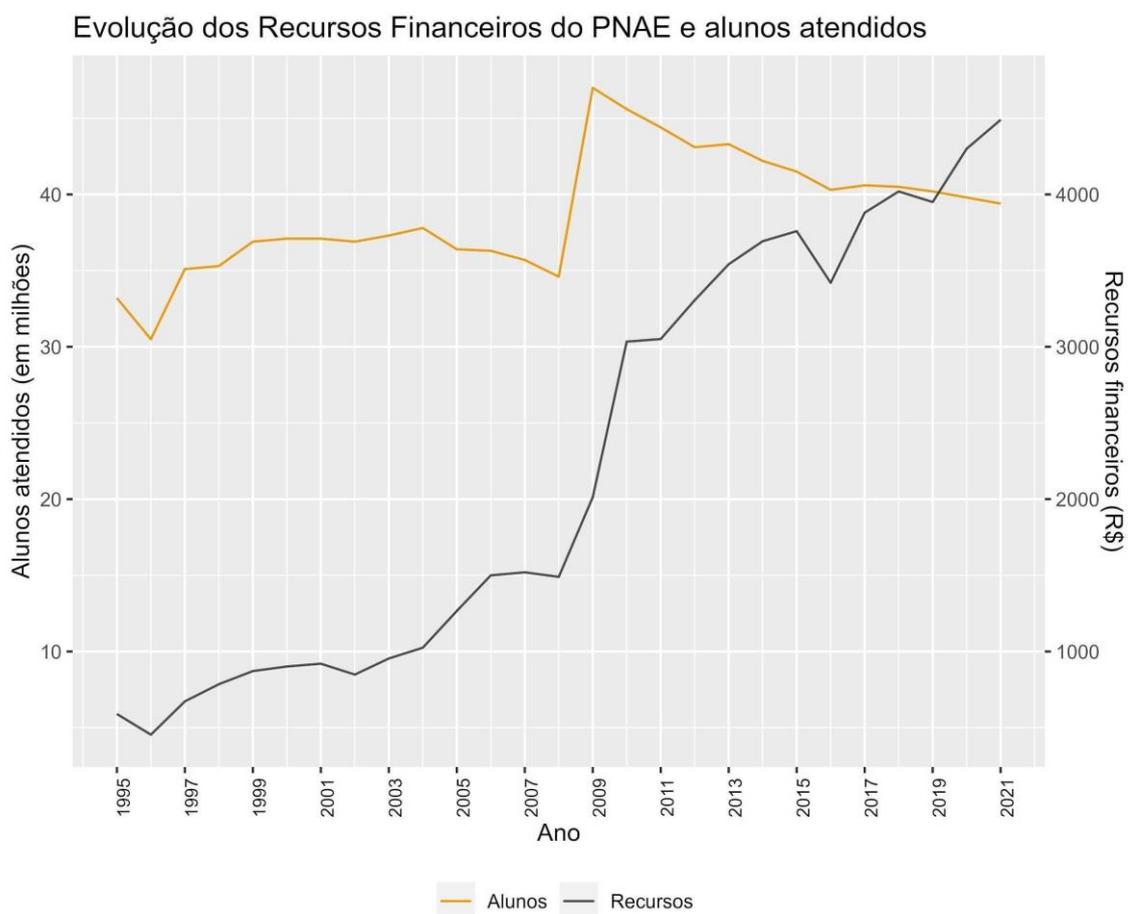
A complementação dos recursos do PNAE pode ser realizada, pelos estados e municípios, utilizando-se de recursos próprios, para suplementar a compra da alimentação escolar (FINEDUCA; ÓAÊ, 2022), conforme sintetizado a seguir:

Os estados e municípios bem como as escolas federais alocam recursos quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) para complementação na aquisição de gêneros alimentícios, e para pagamento de outras despesas tais como: recursos humanos, construções e reforma de escolas, cozinhas, refeitórios, depósitos, além da aquisição de equipamentos e utensílios necessários ao preparo das refeições. Para este fim podem ser utilizados recursos financeiros de outros programas educacionais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ou Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Peixinho, 2011, p.30).

## 2.3 Impactos do Programa

Os recursos financeiros destinados ao PNAE provêm da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e estão assegurados no Orçamento da União na Constituição Federal, como também dos recursos alocados nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais (Peixinho, 2011, p.30).

Figura 2 – Evolução dos Recursos Financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e alunos atendidos – 1995 a 2021

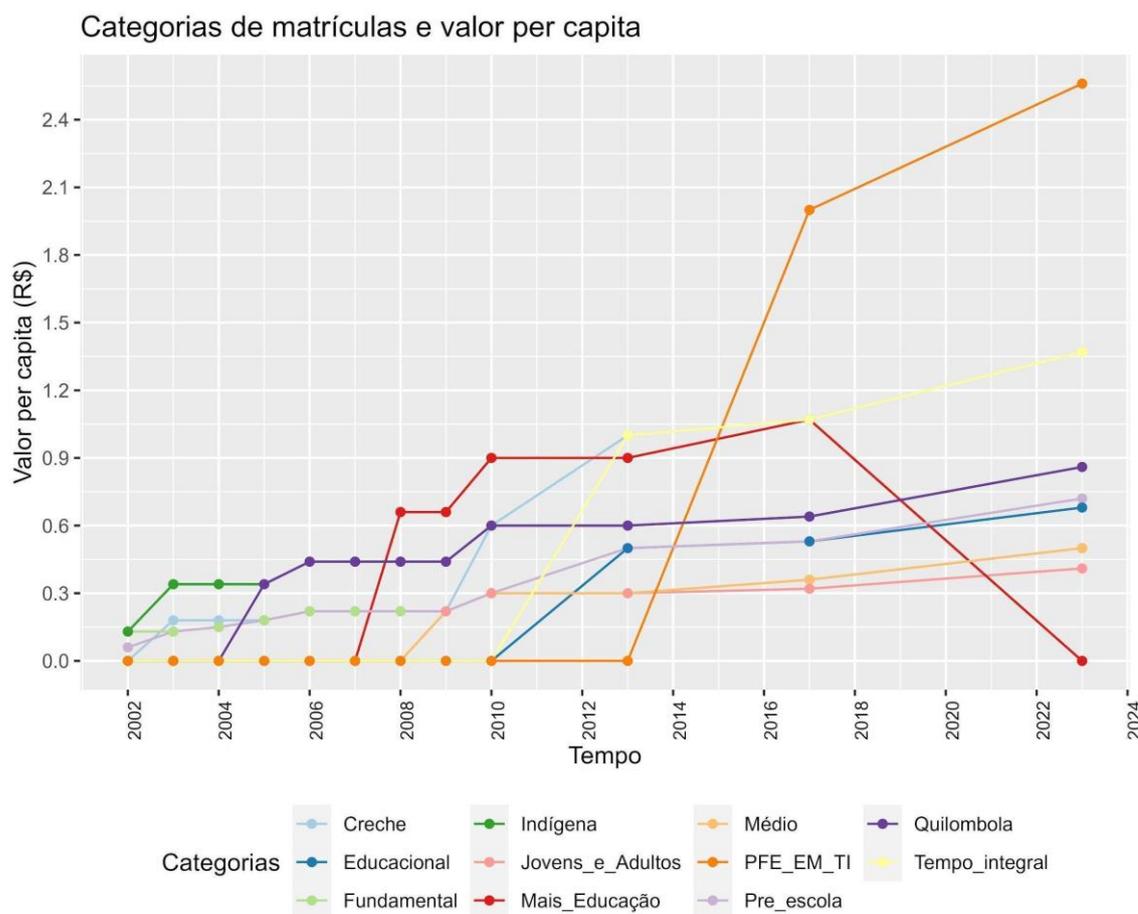


Fonte: FNDE, 2023

Entre 1995 e 2021 o PNAE ampliou sua cobertura de alunos atendidos de 33,2 para 37,18 milhões. O maior pico de cobertura populacional ocorreu no ano de 2009, com 47 milhões de alunos atendidos. Em paralelo, a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3,5 bilhões de reais. O período de

maior crescimento do repasse financeiro para a merenda escolar foi entre os anos de 2003 e 2015, aproximadamente 293,35%. Enquanto o período de maior crescimento entre anos ocorreu de 2010 e 2011, com um crescimento de 50,76%.

Figura 3 - Evolução Categorias de matrículas e valor per capita: 2002 a 2023



Fonte: FNDE, 2023

### 3 METODOLOGIA

Para análise do papel e atuação dos agentes implementadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar no processo de compras públicas de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar no município de Pouso Alegre, esta pesquisa adotou metodologias complementares, combinando abordagens qualitativas e quantitativas. O objetivo desta escolha foi obter informações que se conectem e se complementam, construindo assim um resultado consistente e relevante para análise. Segundo Günther (2006), as perguntas de pesquisa frequentemente apresentam múltiplas facetas, envolvendo uma combinação de abordagens qualitativas e quantitativas. O pesquisador, como participante do processo de construção do conhecimento, deve escolher os métodos que melhor se adequam à sua questão de investigação.

Para coleta de dados, a pesquisa utilizou os seguintes procedimentos: levantamento bibliográfico e análise de literatura; pesquisa e análise documental; e entrevista semiestruturada com agentes envolvidos na implementação da política. O levantamento bibliográfico foi realizado a partir da leitura e sistematização de artigos em periódicos, livros, dissertações e teses que abordaram o tema da implementação de políticas públicas e a burocracia de nível de rua. Considerando estes dois campos, foi realizada uma seleção de autores da literatura que discutem os conceitos estudados, referenciando-se, sobretudo, naqueles já mais consolidados.

A análise documental levantou normativas, cartilhas, documentos, notas técnicas, relatórios e dados estatísticos relativos à implementação do PNAE nas escolas públicas de Pouso Alegre. Para tanto, recorreu a fontes diversificadas (primárias e secundárias), dentre as quais documentos oficiais produzidos pelo FNDE/MEC (resoluções, cartilhas, manuais, informes e relatórios); dados e informações contidas na página oficial do FNDE/PNAE; e dados oficiais fornecidos pela EEx responsáveis pela prestação de contas das escolas da rede federal de ensino (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul

de Minas – Campus Pouso Alegre); rede municipal de ensino (Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Pouso Alegre) e pela EEx responsável pela prestação de contas da rede estadual (Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre).

O levantamento de dados das compras públicas de alimentos com as EEx do município de Pouso Alegre foi realizado mediante formalização da solicitação de acesso à informação, previsto nos artigos 10, 11 e 12 da Lei 12.527/2011 – Lei Geral de Acesso a informações Públicas. O recorte temporal definido, período de 2016 a 2020, levou em consideração o prazo de 5 (cinco anos), previsto no § 2º do art 8º da Lei 11.947/2009, para a guarda e organização dos documentos referentes à prestação de contas do total dos recursos recebidos. O conteúdo dos documentos recebidos das EEx, assim como os dados disponibilizados pelo site do FNDE/PNAE foram sistematizados em planilhas, nas quais foram identificados os valores de relevância para esta pesquisa, permitindo uma visão ampliada dos impactos e alcances do programa, sobretudo a partir da Lei 11.947/2009, trazendo mais evidência para a potencialidade das compras públicas de alimentação escolar, bem como para a capacidade de incorporação do mercado de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Para Fraser e Gondim (2004), a seleção dos sujeitos que irão compor o universo da investigação e o esclarecimento dos critérios de escolha desses participantes são pontos essenciais na abordagem qualitativa, interferindo diferentemente na qualidade das informações e na compreensão do problema delineado. Neste sentido, a sistematização e levantamento prévio das informações e dados foram fundamentais para o mapeamento dos agentes que estão à frente do processo de implementação do PNAE, com base nas definições de responsabilidade e atuação na execução da política, bem como nos atores parceiros. Desta forma, os agentes selecionados foram divididos em 2 grupos: a) agentes executores, composto pelas nutricionistas, diretores escolares e responsáveis pela execução do programa em suas respectivas unidades; e b) agentes parceiros, composto

pelo representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais - EMATER.

O recorte desta pesquisa teve como quantitativo 10 entrevistados. No grupo dos agentes executores do PNAE foram entrevistadas a nutricionista da rede municipal e a nutricionista da rede estadual; cinco diretores de escola da rede estadual; um responsável pela compra na rede municipal e um responsável pela compra na rede federal; no grupo dos agentes parceiros, foi entrevistada a coordenadora regional da Emater. Entre os gestores escolares da rede estadual foram selecionados os dois diretores que atuam no polo da chamada pública unificada e três que não atuam ou atuaram no polo. No ato da entrevista, foi assinado o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) e acordada a gravação do áudio. Optou-se por não identificar os entrevistados, utilizando uma codificação a fim de preservar o anonimato e garantir mais liberdade na manifestação das questões apresentadas.

Quadro 4. Descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação.

<b>Função</b>	<b>Rede</b>	<b>Número de entrevistados</b>	<b>Codificação</b>
Diretores Escolares	Diretores Escolares de escolas públicas estadual	05	D1...D5
Nutricionista	Nutricionista da rede estadual	01	N1
Nutricionista	Nutricionista da rede municipal	01	N2
Gestor da merenda escolar	Servidor responsável municipal	01	G1
Gestor da merenda escolar	Servidor responsável federal	01	G2

---

Coordenadora Emater	Servidora responsável	01	E1
------------------------	-----------------------	----	----

---

As entrevistas coletadas foram realizadas presencialmente nas dependências das escolas ou espaço onde os entrevistados atuam no período compreendido entre abril de 2023 a dezembro de 2023, conforme a disponibilidade de cada agente. As gravações totalizaram oito horas e dois minutos de áudio, todas transcritas a partir da plataforma na web oTranscribe, que dispõe de comandos simples que auxiliam a transcrição manual e também o software Transkriptor, conversor de texto online. As entrevistas e as informações coletadas foram organizadas em categorias de análise pré-determinadas a partir da referência da abordagem da burocracia de nível rua (LIPSKY, 2019): a) compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para alimentação escolar; b) perfil do agente implementador; e c) espaço de discricionariedade e efetivo exercício dos agentes na execução do programa. Essas categorias subsidiaram o roteiro da entrevista semiestruturada e as análises dos resultados. No quadro 5 apresentamos um panorama de alguns dos fatores que serão discutidos nesta seção.

Quadro 5. Categorias de análise do agente implementador na compra de alimentos orgânicos e agroecológicos no PNAE

---

<b>CATEGORIAS</b>	<b>INDICADORES</b>
Compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para alimentação escolar.	Efetivação da compra; conhecimento das prerrogativas da resolução sobre a compra; perspectiva de realização da compra.
Perfil do agente implementador	Idade, gênero, área e nível de formação acadêmica, tempo de trabalho e atuação profissional; carga horária de trabalho (alta carga); indisponibilidade de informações; inexperiência; disposição de recurso e apoio institucional.

---

Espaço de discricionariedade e exercício do agente implementador	Autonomia na tomada de decisão; margem de manobra; flexibilidade na aplicação das políticas; dinâmicas, padrões e mecanismos locais. Interações entre os diferentes atores envolvidos; fluxo de comunicação e relações de poder.
--	--

---

De acordo com Fraser e Gondim (2004, p.146), na abordagem qualitativa um dos principais objetivos que se pretende alcançar é o entendimento das motivações, os significados e os valores que sustentam as opiniões e as visões de mundo dos entrevistados. "Em outras palavras, é dar voz ao outro e compreender de que perspectiva ele fala". Neste sentido, os resultados das entrevistas foram analisados mediante o suporte teórico da análise de discurso, nesta pesquisa, guiados pelos 'Princípios e Procedimentos' propostos por Orlandi (2012).

### 3.1 Caracterização do território estudado

Segundo Milton Santos, devemos entender o território como o lugar onde se realizam todas as ações, paixões, poderes, forças e fraquezas; sendo ele o lugar onde a história das pessoas se realiza a partir da manifestação de sua existência (Santos, 2007).

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (Santos, 2007, p. 14).

O município de Pouso Alegre está localizado na Mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas – Microrregião de Pouso Alegre - região geográfica intermediária e imediata de Pouso Alegre. Situado a uma altitude de 832 metros, o município possui localização geográfica economicamente privilegiada e estratégica. Com

uma área de 542.797 km<sup>2</sup>, uma população de 152.212 mil habitantes e uma densidade demográfica de 280,42 habitantes por km<sup>2</sup>, a cidade registrou um crescimento populacional de 16,5% em relação ao censo de 2010 (IBGE, 2023).

O território onde está inserida a área de estudo abriga um total de 48 escolas públicas. A rede municipal conta com o maior número de escolas, totalizando 34 unidades. Essa rede está voltada principalmente para atender à Educação Infantil, embora também atenda o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em suas modalidades Regular, Especial e Educação de Jovens e Adultos. Na rede estadual, há 13 escolas que abrangem desde o Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) até o Ensino Médio, nas modalidades Regular, Especial e Educação de Jovens e Adultos. Por fim, na esfera federal, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais – Campus Pouso Alegre que oferta cursos técnicos integrados ao Ensino Médio, subsequentes (pós-médio), especialização técnica, graduação, pós-graduação e cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD) e os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC).

Quadro 6. Quantidade de alunos atendidos pelas redes de ensino

<b>Rede</b>	<b>Quantidade de escolas</b>	<b>Atendimento</b>	<b>Quantidade de alunos atendidos</b>
Federal	1	Técnicos integrados ao Ensino Médio, subsequentes (pós-médio)	501
Estadual	13	Ensino fundamental; Ensino médio; Técnico de nível médio	16.834

Municipal	34	Educação Infantil; Ensino fundamental; Ensino médio; Técnico de nível médio	27.764
-----------	----	--	--------

---

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2022 - Educacenso

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esta seção analisa os dados à luz do referencial teórico da burocracia de nível de rua, dando destaque à atuação dos agentes que estão na linha de frente da implementação do PNAE nas escolas públicas do município de Pouso Alegre. Isso será feito com base nos registros obtidos por meio das entrevistas e documentos que compõem o material da pesquisa. Buscou-se estabelecer uma categorização desses fatores, criando uma conexão entre os dados obtidos e a abordagem teórica que conduz esta pesquisa.

Para compreender a implementação da política pública, mais especificamente a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos pelo PNAE, é necessário, como já mencionado, entender quem são esses atores, como eles interagem e operam a implementação. Para tanto, faz-se fundamental elaborar modelos analíticos que coloquem esses atores como parte interativa do processo de implementação (Lotta, 2015). Assim como ampliar o olhar para os vários processos decisórios baseados em diferentes formas de coordenação de atores, dentro de um mesmo território de análise (Hill; Hupe, 2003).

### **4.1 Perfil e condição de trabalho do agente implementador**

De acordo com Lipsky (2019), fatores como conhecimento profissional, preferências individuais associadas às rotinas, ferramentas e condições de trabalho desempenham um papel essencial no desenho da implementação das políticas públicas. Da mesma forma, Lotta e Costa (2021) destacam que a literatura evidencia que o background dos agentes implementadores, incluindo gênero, experiência, educação, formação profissional, dimensões culturais e sociais, bem como a própria história social do agente, podem ter um impacto estrutural na construção dos hábitos e decisões durante a execução das políticas públicas e no exercício da discricionariedade.

Tabela 1: Perfil dos agentes implementadores entrevistados

<b>Diretor</b>	<b>D1</b>	<b>D2</b>	<b>D3</b>	<b>D4</b>	<b>D5</b>	<b>G1</b>	<b>G2</b>	<b>N1</b>	<b>N2</b>
Idade	34	44	41	28	37	40	48	41	35
Gênero	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino	feminino	feminino
Área de Formação	Educação Física	História	Matemática	Física/ eng. Civil	Matemática	Ciências Contábeis	Direito	Nutrição	Nutrição
Escolaridade	Especialização	Mestrado	Especialização	Especialização	Mestrado	Graduação	Especialização	Especialização	Especialização
Atuação rede (em anos)	09	12	18	09	14	04	09	12	05
Trabalho no serviço público (em anos)	09	19	23	09	17	15	20	17	10
Execução do PNAE (em anos)	03	06	09	6 meses	07	04	09	12	05

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos resultados das entrevistas.

Esses fatores desafiam a expectativa de implementações padronizadas ou rotinizadas, mesmo quando as diretrizes e determinações legais são as mesmas. Isso significa que os fatores organizacionais e a capacidade de controle do Estado podem ser reduzidos devido à centralidade e ao poder de atuação do agente implementador da política pública em nível local. Portanto, para compreender adequadamente a implementação do PNAE no município em análise, é fundamental examinar o perfil dos agentes responsáveis pela implementação.

Uma análise geral do perfil dos agentes implementadores do PNAE em Pouso Alegre revela um cenário predominantemente masculino, com exceção das duas nutricionistas entrevistadas. Vale ressaltar que, embora existam gestoras no âmbito estadual, elas não integram a comissão de chamadas unificadas e, portanto, não foram selecionadas para as entrevistas. Todos os agentes possuem vasta experiência no serviço público, tendo dedicado considerável tempo à execução do PNAE. Apenas um dos entrevistados mencionou ter começado recentemente sua atuação na implementação do programa. Em relação às experiências profissionais anteriores, apenas um entrevistado relatou não possuir experiências além do serviço público. As experiências mencionadas envolvem atividades relacionadas ao comércio, indústria e prestação de serviços, todas com pouca conexão direta com a gestão da alimentação escolar.

Conforme abordado por Lipsky (2019), os profissionais que operam na linha de frente da execução das políticas públicas nem sempre partilham das mesmas perspectivas e preferências de seus superiores, tampouco dos objetivos delineados pelas políticas que estão encarregados de implementar. Esse descompasso inerente pode gerar um distanciamento significativo em relação aos resultados almejados. No contexto específico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um dos seus princípios fundamentais é promover uma alimentação saudável e adequada para os estudantes. Nesse sentido, é crucial compreender o valor e a relevância atribuídos à alimentação por parte daqueles que estão envolvidos na implementação do programa. Espera-se que

essa compreensão influencie diretamente em uma maior atenção e cuidado no fornecimento das refeições aos alunos.

Quadro 7. Relação dos agentes implementadores com a alimentação

<b>Agente implementador</b>	D1	D2	D3	D4	D5	G1	G2	N1	N2
Se preocupa e/ou cuida da sua alimentação?	SIM								
Sabe de onde vem seus alimentos?	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Consome produtos orgânicos e/ou agroecológicos?	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO
Sabe quais são os principais cultivos na cidade e região?	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM

Fonte: elaborado pelos autores a partir das entrevistas.

Os entrevistados demonstraram uma preocupação variada em relação à alimentação em suas vidas e rotinas. Todos afirmaram estar, em algum grau, atentos às refeições que fazem ao longo do dia. Quanto ao conhecimento da origem/procedência dos alimentos, as respostas revelaram diferentes abordagens. Um dos entrevistados admitiu nunca ter pesquisado sobre a cadeia inicial dos alimentos, adquirindo-os simplesmente em mercados e levando para casa. Outro entrevistado expressou sua preferência por adquirir produtos em quitandas, visando uma qualidade superior, embora reconheça a dificuldade em obter informações precisas sobre a origem dos alimentos. Três dos entrevistados mencionaram crescer em uma cultura agrícola familiar, consumindo esses alimentos em suas rotinas diárias, os quais foram definidos como orgânicos.

Ao serem questionados sobre os cuidados específicos e valores atribuídos à alimentação, as preocupações centraram-se em enfatizar uma rotina rigorosa, que inclui o preparo de marmitas e o controle do peso dos alimentos, além da abstenção do consumo de arroz durante a semana e da exclusão de glúten, lactose, açúcares e bebidas alcoólicas. Outros participantes destacaram o interesse em compreender os nutrientes dos alimentos e a importância de manter rotinas básicas de alimentação, como o café da manhã e o almoço. Todos os entrevistados disseram saber ou conhecer, ao menos um pouco, quais os principais cultivos na cidade e região, sendo unânime, nas respostas, o morango como primeira referência.

De acordo com a Lei 10.831/20023, sistema orgânico de produção agropecuária é:

todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (Brasil, 2003).

Estudos realizados mostram que o desconhecimento ou a pouca informação são determinantes para a não aquisição dos alimentos pelo programa. De acordo com a Cartilha sobre a inserção de alimentos orgânicos e agroecológicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gestores, nutricionistas, comunidade escolar e mesmo organizações de agricultores, muitas vezes não sabem o que são alimentos orgânicos/agroecológicos. Eles também confundem o conceito com outros, como alimentos da agricultura familiar (FNDE, 2023).

Ao serem questionados sobre a diferença entre a produção de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos em comparação com a produção convencional, as respostas dos entrevistados, de maneira geral, apresentam notáveis semelhanças. Foi observado que nenhum dos entrevistados distinguiu ou fez qualquer separação entre alimentos orgânicos e agroecológicos, sugerindo que ambos são considerados como sendo a mesma coisa: “orgânico para mim, acho que seria sem nenhum acréscimo de agrotóxico. Alguma coisa nesse sentido, o Agroecológico, já não sei” N1. Na verdade, apenas o termo "orgânico" foi utilizado nas respostas, não sendo feita menção ao agroecológico. Termos como "agrotóxico", "pesticidas", "química" e "defensivos" foram mencionados para marcar a diferença entre a produção convencional e as produções orgânicas/agroecológicas.

No que diz respeito às motivações para consumir ou não consumir alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, assim como a condição de acesso a esses alimentos para uso próprio, as respostas variaram entre nunca ter refletido sobre essa questão, a importância da saúde e da conscientização social como motivadores para a escolha desses alimentos. Além disso, a dificuldade de acesso, tanto nos mercados quanto nas feiras locais, foi mencionada como um fator que influencia o consumo.

Por fim, ao serem questionados sobre suas opiniões em relação à produção de alimentos e aos sistemas agroalimentares no Brasil, as respostas também foram variadas. Um dos entrevistados destacou a importância da produção em larga escala para alimentar a população brasileira, apesar de reconhecer os impactos negativos desse modelo de produção, especialmente em termos de uso excessivo de agrotóxicos. Outro entrevistado expressou sua discordância com o modelo de produção em larga escala, defendendo uma abordagem mais sustentável e voltada para o benefício da sociedade brasileira, especialmente dos produtores de baixa renda. Por fim, um terceiro entrevistado enfatizou a necessidade de otimizar a produção agrícola no país, especialmente no que diz respeito à carne, a fim de garantir preços mais acessíveis para a população.

Demonstrando uma visão bastante alinhada ao status quo ao que se refere aos sistemas agroalimentares.

Como eu venho da roça, eu entendo um pouco de produção em alta escala. Então, assim se não existir a produção em alta escala não alimenta o Brasil. E o Brasil só não alimenta o Brasil, alimenta todo um. Então, a gente tem que ter uma balança ali, né. Do que realmente a gente pode usar na alimentação, pra ter alta produção e não prejudicar tanto, porque prejudica. Fato é prejudica. Mas não prejudica tanto assim. Porque se começar só com pequeno agricultor, produção local, coisinha pouca ali, não alimenta nem o país. D1

#### **4.2 Compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para alimentação escolar**

A busca por uma alimentação saudável envolve reduzir o consumo de alimentos contendo fertilizantes, agrotóxicos e conservantes. Os alimentos orgânicos e agroecológicos são alternativos mais saudáveis e sustentáveis, pois não utilizam esses insumos. De acordo com Bombardi (2017) o Brasil consome cerca de 20% de todo o agrotóxico produzido mundialmente, consumo que tem aumentado gradativamente nos últimos anos, causando impactos ambientais graves. Para a alimentação escolar, a aquisição e o fornecimento de alimentos orgânicos e agroecológicos não apenas incentivam os agricultores a desenvolver sistemas sustentáveis, como também possibilita aos estudantes o acesso a uma alimentação saudável, livre de resíduos de agrotóxicos e rica em nutrientes (FNDE, 2023).

A compreensão da implementação da política pública implica em compreender como as ações relacionadas à execução são colocadas em práticas e, principalmente, compreender como a atuação dos agentes responsáveis pelo processo dá concretude às políticas públicas. A compra de alimentos orgânicos e agroecológicos, conforme já mencionado anteriormente, não é uma aquisição compulsória na execução do PNAE. Trata-se de uma indicação de prioridade

incluída pelo art. 23 da RESOLUÇÃO nº 6, DE 8 DE MAIO DE 2020 no processo de aquisição de alimentos:

Art. 23 A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (FNDE, 2020).

Não sendo uma obrigatoriedade na execução do programa, cabe aos agentes implementadores das Unidades Executoras a decisão pela compra ou não compra dos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação escolar, resguardada, obviamente, a condição de oferta dos alimentos pelo segmento produtivo.

Tabela 2: Panorama geral sobre a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos pelos agentes implementadores em Pouso Alegre, MG.

<b>Agente implementador</b>	<b>D1</b>	<b>D2</b>	<b>D3</b>	<b>D4</b>	<b>D5</b>	<b>G1</b>	<b>G2</b>	<b>N1</b>	<b>N2</b>
A escola compra produtos orgânicos/agroecológicos?	NÃO								
Existe algum estímulo/ incentivo da EEx para o consumo de produtos orgânicos?	NÃO								
Vislumbra uma possibilidade de comprar orgânicos e agroecológicos?	SIM								
Conhecimento do pagamento de até 30% a mais aos produtos orgânicos	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

e/ou  
agroecológicos?

---

Fonte: elaborado pelos autores a partir das entrevistas coletadas.

As justificativas apresentadas pelos entrevistados sobre a ausência de compra desses alimentos na escola, embora pertencentes a um mesmo território, não apresentou um padrão de percepção, demonstrando a gestão e implementação individual de cada unidade. Entre os diretores das escolas estaduais, as razões citadas incluíram dificuldades de aquisição devido a múltiplas exigências, a ausência dos agricultores e oferta insuficiente desses alimentos nas chamadas públicas, além de entraves na chamada pública unificada e desconhecimento dos alimentos servidos na escola. Na gestão municipal, a principal justificativa foi a escassez de oferta desses alimentos em quantidade adequada para atender à demanda da alimentação escolar. Já para o responsável pelas compras da rede federal, as dificuldades estavam relacionadas à falta de agricultores orgânicos e agroecológicos, bem como à resistência desse segmento em atender às exigências burocráticas governamentais.

Abaixo relatos dos gestores quanto à aquisição dos alimentos orgânicos e agroecológicos para alimentação escolar:

E há uma dificuldade também, eu não tentei pedir, mas eu percebo que alguns produtos, por exemplo, já têm mais dificuldade pra eu conseguir se eu colocar muita exigência. D1

Nós não compramos. Poderíamos comprar se esses produtores participassem do processo de chamada pública. D2

Então, como a gente recebe as propostas dos agricultores, normalmente não vem produtos orgânicos nas propostas dos agricultores familiares aqui. D3

Não sei. Não cheguei a pesquisar. Eu não tenho conhecimento se é orgânico ou agroecológico. Até seria interessante uma hora dar uma olhadinha. Porque se for eu imagino que vai estar na especificação. D4

Tudo que está ali na chamada pública, de acordo com as descrições, a gente executa. De acordo com o que aparece no

cardápio. Mas não tem especificação nesse cardápio, nessa chamada que eles estão fazendo, não tem nenhuma especificação para compra de orgânicos, né? E agroecológicos. Só o da agricultura familiar. D5

Acho que a gente tem mais dificuldade de comprar orgânico, porque quando a gente vai procurar. Gente, que dificuldade! A gente não se incomoda em comprar. Uma vez eu fiz o processo e não consegui comprar. Hoje, a população que trabalha com isso tem uma dificuldade muito grande de entender os processos. E na hora de você explicar para eles que é órgão público, né, que eles têm que apresentar a documentação. E que tudo aquilo ali tem que estar de acordo, tem que ter a DAP, tem todas essas questões burocráticas do governo. A gente não consegue fornecedor. G2

A gente trabalha muito isso de comprar orgânico. A gente queria comprar 100% de orgânico. Mas não tem como, não tem produção. Porque a cadeia toda tem que ser orgânica, né? A gente compra há muito tempo batata rastreada. Que daí é uma batata com uma quantidade menor de defensivo agrícola. Mas, assim, a orgânica mesmo, é impossível. G1

A análise geral apresentada pela tabela indica que nenhum dos responsáveis pela implementação realiza a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para a alimentação escolar, e tampouco recebem algum estímulo nesse sentido. Por outro lado, apesar de não efetuarem essas compras, todos vislumbram a possibilidade de adquirir esses alimentos para a alimentação escolar.

Sim. Até porque o pagar 30% a mais pra mim não é um empecilho porque eu recebo em média, 150 mil por ano entre os dois termos. Eu tenho acumulado 200 mil parado. Eu gasto em média 130 mil por ano. Então eu tenho um acúmulo de 20 mil ou até mais por ano. Então para mim o valor em si não é um empecilho. D3

Essa aparente controvérsia perpassa pelas condições dadas pelo contexto do território local e as interações entre os atores envolvidos no processo da implementação do PNAE, sobretudo, na aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos. Em suas respostas, ações como a identificação dos agricultores locais e fornecimento de uma listagem pelas EExs para subsidiar a compra feitas pelas escolas seria uma estratégia viável para garantir o acesso a produtos orgânicos e/ou agroecológicos, além do poder público compreender a relevância

desses alimentos. O fato de não haver nenhum incentivo das EExs para a compra desses alimentos é um ponto relevante a ser considerado no resultado final da implementação, uma vez que os estímulos governamentais poderiam jogar luz a relevância da aquisição desses alimentos, seja para a qualidade da alimentação escolar, seja para a saúde ambiental e dos ecossistemas. Além disso, poderia estimular articulações externas para viabilizar o circuito de abastecimento.

Os agentes implementadores não demonstraram resistência ou rejeição à aquisição desses alimentos, mas para alguns entrevistados nota-se que não há relevância dessa inserção na alimentação escolar.

A princípio não. Eu acho que o que eu tenho que fazer na alimentação escolar, que é o que eu tô tentando fazer aos poucos. Primeiro é tirar a criança do industrializado, do salgadinho, e trazer para alimentação da escola. Não que não seja importante orgânico. Mas acho que tem coisas maiores ainda pra gente trabalhar e se preocupar pra depois chegar nos detalhes. D2

De acordo com Lotta (2019), na implementação de políticas públicas muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à efetivação das disposições legais da implementação. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. No caso específico do PNAE, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG) se configura como um parceiro externo que desenvolve ações de assistência técnica aos agricultores e suas organizações. É a Emater que elabora, duas vezes ao ano, o mapa de oferta de alimentos da agricultura familiar, disponibilizado às escolas para a organização das chamadas públicas. Quanto aos orgânicos e agroecológicos a empresa não possui esse mesmo levantamento. Segundo a coordenadora técnica regional, além da assistência técnica, a empresa é responsável pela emissão do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e orientações para acesso ao crédito rural e regularização de documentação.

A concretização da venda dos alimentos da agricultura familiar às escolas exige dos agricultores familiares a adequação a normas sanitárias, a regularidade das entregas, a organização social, bem como a criação de relações com as entidades e unidades executoras e outras organizações locais que apoiam esse processo (Grisa, 2012; Abreu, 2014). Para a inserção dos alimentos orgânicos e agroecológicos a certificação é um item obrigatório, previsto na legislação brasileira para que um alimento seja classificado como orgânico. A certificação da produção orgânica pode ser realizada de três formas distintas: certificação por auditoria; em Sistema Participativo de Garantia (SGP) ou por Organização de Controle Social (OCS). Quando se analisa o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com dados de 04 março de 2024 (MAPA, 2024), dos oito registros pertencentes ao território de Pouso Alegre, cinco são agricultores com produção primária vegetal. Uma quantidade muito pequena pelo número de alunos atendidos. Isto pode dificultar o acesso a produtos orgânicos, ainda que possam ser comprados de outros municípios e regiões.

Quadro 8. Agricultores cadastrados como produtores orgânicos em Pouso Alegre

<b>TIPO DE ENTIDADE</b>	<b>ATIVIDADE</b>
Certificadora	Avocado, caqui, castanha portuguesa, cenoura.
Opac	Morango, abobrinha italiana, abobrinha brasileira, alface americana, alface crespa verde, alface crespa roxa, rúcula, salsinha, cebolinha, brócolis,
Certificadora	Avocado, caqui, castanha portuguesa, cenoura.

Opac	Mandioca, açafrão da terra, hortelã, alecrim, capim limão, manjerição, maracujá, banana, abacate, manga, uvaia, cereja do rio grande, pitanga, amora,
------	---

---

Certificadora	Morangos;
---------------	-----------

---

Fonte: elaborado pelos autores a partir do MAPA

Nos municípios vizinhos e indicados pelas unidades executoras como fornecedores de alimentos da agricultura familiar: Borda da Mata, Itajubá, Inconfidentes, Córrego do Bom Jesus, Santa Rita do Sapucaí, existem registrados 37 agricultores orgânicos, o que poderia ampliar a possibilidade de compra. Contudo, apesar dos maiores valores a serem pagos por produtos orgânicos, tendo em vista o acréscimo de até 30% em relação aos preços dos produtos convencionais, a alta demanda de alimentos gerada pelas compras em grandes quantidades, principalmente na rede municipal cuja compra é centralizada, pode dificultar o fornecimento. Realidade diferente da rede estadual, a qual a gestão descentralizada possibilitaria a aquisição desses alimentos pelas menores escolas, não fossem as chamadas públicas unificadas.

No que se refere à compra da agricultura familiar o levantamento de dados da execução financeira do PNAE na esfera municipal, mostrou que no período compreendido entre 2016 a 2021, somente no ano de 2020, a rede não conseguiu atingir o mínimo de 30% da compra da AF, atingindo o percentual de 24,11%. Na rede estadual, no mesmo período, o percentual exigido pela legislação foi atingido em todos os anos do período apurado, sendo o maior percentual atingido correspondente a 46,80%. Já os dados coletados referentes à execução financeira do PNAE na esfera federal, mostram que em todo o período pesquisado, o recurso que compete a execução ao próprio campus foi utilizado na integralidade com a compra de alimentos da agricultura familiar. Abaixo a relação dos principais alimentos adquiridos da AF pelas redes escolares.

Quadro 9. Alimentos adquiridos da Agricultura familiar pelas escolas na implementação do PNAE no período de 2016 a 2020.

<b>Rede</b>	<b>Principais alimentos adquiridos</b>
Federal	iogurte, morango, banana, feijão, batata, laranja, tangerina, biscoito de polvilho, bolacha de farinha, pão de mandioca, bolachinha recheada, sequilho de polvilho, bolo de cenoura.
Estadual	alface, alho, arroz, banana, café, farinha de milho, tomate, iogurte, cenoura, beterraba, feijão, batata, inhame, couve, laranja, abobrinha, mandioca.
Municipal	iogurte, biscoito de polvilho, morango, pão de mandioca, bolacha de farinha, bolachinha recheada, sequilho de polvilho e bolo de cenoura, banana, feijão, batata, laranja, tangerina

Fonte: levantamento de dados com as entidades executoras

### 4.3 Espaço de discricionariedade e exercício do agente implementador

De acordo com Lotta e Pavez (2010), quando os agentes implementadores vão de fato executar a política pública na prática, ou seja, a entrega dos serviços aos cidadãos, ela já chega carregada por um arcabouço institucional, com transformações feitas por toda a cadeia de atores que a percorreram. No caso do PNAE, a regulamentação e as regras de execução são definidas pelo Estado que delimita e desenha a operacionalidade do programa. A partir do contexto local e dos atores que estão à frente da implementação, novas regras e procedimentos serão gerados conforme o comportamento dos atores envolvidos e na forma como executam a política localmente (Freitas; Freitas, 2020).

Figura 4. Gestão do PNAE em Pouso Alegre - MG



Fonte: elaborado pelos autores a partir das entrevistas.

Na rede municipal a gestão do programa é centralizada. A Prefeitura Municipal é a entidade executora e também a unidade executora do PNAE. Por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Pouso Alegre, o Departamento de Alimentação Escolar realiza as compras de forma centralizada e posteriormente distribui para as escolas municipais. As chamadas públicas são realizadas a cada quatro meses. A rede conta uma nutricionista responsável por toda orientação e acompanhamento da execução no município. As compras são recebidas e armazenadas no galpão do departamento e as entregas são realizadas diretamente às escolas. São servidas cerca de 30 mil refeições diárias, desde as creches, passando pelo ensino fundamental até o CMEJA (Centro Municipal de Educação para Jovens e Adultos) e cursinho pré-vestibular.

Na rede estadual a gestão é descentralizada. A entidade executora é a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. É ela quem recebe os recursos do FNDE e repassa à Caixa Escolar de cada unidade de ensino para

que possam realizar as compras da alimentação. Nesse sentido, cada unidade escolar é sua própria unidade executora, responsabilizando-se por toda a execução do processo estabelecido pelo PNAE: abertura das chamadas públicas, execução da aquisição de alimentos da agricultura familiar de acordo com sua necessidade e recursos disponíveis, organização e negociação das etapas de aquisições, entregas, disposição de espaço para armazenamento e realização da prestação de contas. A rede estadual conta com uma nutricionista responsável pelos 30 municípios que compreende a Superintendência Regional de Pouso Alegre. A nutricionista responsável orienta e acompanha as 69 escolas da rede estadual, dentre elas as localizadas no município deste estudo.

A partir do ano de 2022, por orientação da Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, responsável pelas escolas estaduais, as chamadas públicas para a compra da alimentação da agricultura familiar passaram a ser realizadas de forma unificada. A gestão do PNAE permaneceu descentralizada, entretanto a compra dos alimentos passou a ser unificada. Desde então, são realizadas duas chamadas públicas por ano, que são executadas por meio do polo designado, organizado entre os 13 diretores de escola da rede pública estadual. O polo é composto por dois diretores escolares, indicados entre as partes, que cumprem essa função por um ano, podendo o prazo de atuação ser estendido se houver anuência de todos. A distribuição dos alimentos na escola é feita semanalmente pelos próprios agricultores familiares que firmaram o contrato na chamada pública. Ainda que a chamada pública seja unificada, os contratos são firmados individualmente com cada escola participante do processo.

No âmbito Federal a gestão é semidescentralizada. A Entidade Executora é o próprio Instituto Federal de Ensino – Campus Pouso Alegre. O campus combina a forma de gestão centralizada com a gestão descentralizada. As compras da alimentação para as refeições diárias são realizadas por uma empresa terceirizada, que é responsável pela cantina do campus. Já as compras para os lanches de contraturno, são realizadas pelo próprio campus, como unidade executora. O campus não possui restaurante próprio e, portanto, não possui no

corpo técnico administrativo da instituição, nutricionista responsável pelo PNAE. Os cardápios são elaborados pela comissão de compras do Instituto, com a revisão da nutricionista do campus de Inconfidentes, MG. A prestação de contas do programa é de responsabilidade do próprio campus. E as chamadas públicas são realizadas uma vez ao ano.

#### **4.3.1 As chamadas públicas nas escolas de Pouso Alegre**

As compras públicas de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE são dispensadas do procedimento licitatório pelo artigo 14 da Lei no 11.947/2009, que institui a chamada pública como ferramenta de compra. A regulamentação é dada pelo FNDE, por meio da Resolução CD/FNDE nº06/2020, que estabelece:

Art.30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (FNDE, 2020).

A chamada pública é um procedimento administrativo formal e simplificado que garante o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública. No contexto do PNAE, seu objetivo é priorizar o desenvolvimento local e atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. O processo de realização de uma chamada pública envolve uma série de atividades, tanto internas quanto externas às Entidades Executoras. Essas atividades incluem desde a verificação do orçamento e o levantamento de informações sobre produtos e épocas de produção, até a elaboração do cardápio, a articulação com os atores e instituições envolvidos (como o levantamento de possíveis agricultores familiares fornecedores), o lançamento do edital de chamada pública

e sua finalização, que deve resultar na contratação dos projetos de venda vencedores (FNDE, 2022).

No caso de chamadas públicas que envolvam a compra de produtos orgânicos ou agroecológicos, é orientado que a Entidade Executora realize uma pesquisa de preços específica para esses alimentos. A Cartilha sobre a inserção de alimentos orgânicos e agroecológicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), publicado em novembro de 2023 pelo FNDE, primeiro material específico orientando essa compra, sugere tornar explícito na chamada o interesse do órgão gestor pela aquisição desse tipo de alimento. Orienta duas formas de explicitar esse interesse, sendo a realização de uma única chamada explicitando os preços para alimentos convencionais e orgânicos ou chamadas separadas.

De acordo com a Nota Técnica nº 1/SEE/SPF/2021, que orienta sobre os procedimentos para execução dos recursos financeiros de Alimentação Escolar pelas Caixas Escolares das escolas estaduais de Minas Gerais, quando a caixa escolar decide pela compra de alimentos orgânicos ou agroecológico deve constar no edital da chamada pública, sinalizando para a possibilidade de acréscimo de valor aos produtos do seguimento, conforme recorte abaixo:

**ATENÇÃO:** Para os produtos orgânicos ou agroecológicos, na impossibilidade de realização de pesquisa de preços, a Caixa Escolar poderá crescer até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

Assim, sobre o valor do produto já apurado e divulgado na Chamada Pública, deverá proceder da seguinte forma (registrando, devidamente, o procedimento):

- Preço divulgado no Edital para produto convencional mais percentual referente a produtos orgânicos ou agroecológicos (até 30%) = preço a ser pago pelos produtos orgânicos ou agroecológicos ao fornecedor.

Caso a caixa escolar decida pelo acréscimo de percentual para os produtos orgânicos ou agroecológicos, o percentual deverá ser informado no edital. Abaixo exemplo de texto para o edital:

Para os produtos orgânicos ou agroecológico será acrescido no preço divulgado \_\_\_% (Minas Gerais, 2021).

Importa destacar que a possibilidade de acréscimo de valor para a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos está regulamentada pelo § 5º, do art. 30 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, que orienta:

§ 5o Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx pode acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, analogamente ao estabelecido no art. 17 da Lei no 12.512/2011 (FNDE, 2020).

A operacionalização das chamadas públicas é instrumento primordial para aquisição dos alimentos da agricultura familiar e, conseqüentemente, dos orgânicos e agroecológicos, portanto, conhecimento essencial aos agentes responsáveis pela execução das compras públicas. Conforme já mencionado, cada rede federativa realiza as chamadas públicas conforme organização e especificidade da gestão das unidades que atuam. A periodicidade das chamadas acontece uma vez ao ano na rede federal, a cada quatro meses na rede municipal e duas vezes ao ano na rede estadual. Nenhuma das redes declarou realizar chamadas públicas específicas ou especificando os alimentos orgânicos ou agroecológicos para a compra da alimentação escolar.

Quando questionados aos entrevistados da rede estadual sobre a possibilidade de especificação dos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos na chamada pública, quatro deles não souberam dizer sobre a possibilidade de inclusão dessa informação no edital. Somente um dentre os diretores, manifestou ter conhecimento sobre a operacionalidade do processo, como relata abaixo:

Tem essa possibilidade. Acredito que a gente tenha essa possibilidade de fazer aquisição dessa forma. Mas o que acontece? O alimento orgânico normalmente ele é mais caro. E pode ser que muitas vezes ele vai ser mais caro do que a média que é feita pela agricultura familiar que é o preço de venda do agricultor. D2

Já os gestores da rede federal e da rede municipal declararam saber da possibilidade de especificar na chamada pública, porém argumentaram sobre a inviabilidade de agricultores. Somente o gestor federal informou já haver feito tentativas que foram frustradas pela ausência de participantes do segmento. A nutricionista responsável pelas escolas estaduais não soube dizer sobre a possibilidade de especificação.

Acho que a gente tem mais dificuldade de comprar orgânico, porque quando a gente vai procurar. A gente não consegue fornecedor. E essa última chamada pública que a gente fez. O pessoal não aparece, entendeu? G2

Embora, regulamentado pela Resolução do FNDE e previsto na norma técnica estadual de execução dos recursos do para compra de alimentação escolar, três dos entrevistados da rede estadual disseram não saber da possibilidade de pagar 30% a mais aos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Enquanto os gestores da rede municipal e federal afirmaram conhecer a prerrogativa do pagamento de 30% a mais pelos alimentos orgânicos ou agroecológicos, contudo alegam não haver oferta desses alimentos para atender às demandas.

Os normativos eu conheço, inclusive quem auxilia a escola é o próprio secretário escolar. Que é o presidente da comissão de licitação. Mas acho que até o secretário desconhecia essa legislação dos produtos orgânicos. D2

Eu não conhecia essa legislação. Eu não sabia. Bom saber. D3

Em partes. Na outra escola que eu trabalhei, antes de ser por polo. Eles faziam a chamada pública. Eles já me falavam que tinha essa valorização de 30%, mas não chegava a falar que somente para orgânico. Eu tinha entendido que para qualquer alimento da chamada pública teria essa valorização. D4

O desconhecimento da priorização dos alimentos orgânicos e agroecológicos, com a possibilidade de acréscimo de valor a esses produtos, resulta em fator negativo no processo de compra desses alimentos, como a exemplo da argumentação da dificuldade de compra de orgânico e agroecológicos estar contida no preço mais elevado desses produtos em comparação aos demais.

Uma vez que a resolução autoriza o acréscimo de valor e a norma técnica orienta o registro no edital, a questão do preço a ser pago para os agricultores desse segmento poderia não ser um fator

Dentro do conhecimento que eu tenho das chamadas públicas, não há. Há o espaço, mas não há o incentivo. Eles têm todo o espaço pra participar, porque é um processo publicado, mas eu não vejo incentivo, porque o custo pra produção de alimentos dele é maior do que o custo da própria agricultura familiar. Pela forma que eles produzem os alimentos. D2

Nas escolas da rede estadual, a recomendação da priorização de processo de chamada Unificada é orientada pela Nota Técnica nº 1/SEE/SPF/2021, sob a prerrogativa de potencializar o interesse de fornecedores em participar dos editais, facilitar a logística para entrega dos alimentos pelos fornecedores e visando o cumprimento ou mesmo a superação dos percentuais de aquisição previsto na legislação. Neste sentido, a argumentação dos entrevistados quanto à perspectiva de comprar alimentos orgânicos e/ou agroecológicos pautou-se, principalmente, nas limitações de autonomia trazidas pela compra unificada.

Segundo um dos entrevistados a unificação gera dificuldades devido a quantidade de diretores que enviam a documentação para um possível alinhamento e acordo da compra de alimentos orgânicos e agroecológicos. Ou seja, todos os 13 diretores das escolas estaduais teriam que estar de acordo com a inclusão de alimentos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar. Neste sentido, ele pontua que para o alinhamento demandaria uma intervenção e exigência da nutricionista ou da Superintendência responsável para que todas as escolas ajustassem os pedidos encaminhados ao polo para a chamada pública.

Vale lembrar que a unificação da compra pelas escolas do estado somente teve início em 2022 e mesmo antes desse processo, a compra de orgânicos e agroecológicos não acontecia, conforme afirmado pelo próprio entrevistado. Embora afirme que o pagamento de 30% a mais pela compra dos alimentos e o

recurso, de uma forma geral, não sejam empecilhos, o entrevistado manifesta-se descrente e pouco interessado na implementação da compra de orgânicos e agroecológicos, considerando-a somente um detalhe adicional à alimentação:

Então, pra de fato começar a ter uma exigência por parte da nutricionista, que eu vejo que ela se preocupa sim com a alimentação saudável, primeiro vai ter que alinhar e deixar redondo isso daí, pra depois começar a vir nos detalhes. É igual eu falei da ideia da dieta. Já é difícil fazer dieta, agora eu fazer dieta e começar a me preocupar da onde que a alimentação tá vindo?D1

De acordo com Lipsky (2019), os agentes implementadores trabalham com um grau relativamente alto de incerteza devido à complexidade dos assuntos e à rapidez que necessitam tomar decisões. Devido a essas condições, eles são normalmente restringidos por informações em relação aos seus recursos, não conseguindo absorver todas as informações, além das situações em que ocorre a indisponibilidade de informações. Para lidar com essa situação, eles desenvolvem sistemas de enfrentamento que facilitam sua rotina e tomada de decisão diante das pressões recebidas (Lotta, 2019).

Nas escolas estaduais, os gestores responsáveis pela implementação do PNAE, são responsáveis pela execução de todas as demais políticas públicas que integram o funcionamento da escola, incluindo políticas pedagógicas, financeiras e recursos humanos. A nutricionista responsável atende às 69 escolas pertencentes à Regional de Ensino que compreende o município de Pouso Alegre. Nesse sentido, o apoio e a própria presença da nutricionista na execução do programa são relativamente baixos, ficando sob a responsabilidade dos gestores as decisões, adaptações e demais etapas da implementação do programa na rotina diária da escola.

Nas demais redes, a situação é diferente. Na rede municipal existe um setor específico para o processo de compra de alimentos no âmbito do PNAE, havendo um gestor responsável por todo o processo apoiado por uma

nutricionista exclusiva para o departamento. Nesse contexto, pode observar a forte atuação e influência da nutricionista na condução do processo, sendo responsável pela maioria das definições das compras de alimentos. Ou seja, no município, a nutricionista atua na linha de frente da implementação. Na rede federal também existe um setor responsável pela implementação, que no caso além das compras de alimentação escolar executa todos os demais processos envolvendo as compras e aquisições públicas. O responsável pelo setor é também o responsável pela implementação do PNAE juntamente com uma comissão de apoio. Não há nesse quadro uma nutricionista responsável.

#### **4.3.2 O cardápio da alimentação escolar**

A elaboração do cardápio da alimentação escolar é de responsabilidade da nutricionista do PNAE, que deve basear-se no mapeamento agrícola local e, sobretudo, nas diretrizes estabelecidas pela Resolução que o regulamenta. Isso inclui o respeito e a valorização dos hábitos e da cultura alimentar local, visando construir cardápios diversificados que respeitem a sazonalidade dos cultivos.

Art. 17 Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos in natura ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável (FNDE, 2020).

Para as escolas estaduais, a Nota Técnica nº 1/SEE/SPF/2021 orienta a utilização da Matriz de Planejamento de Cardápios elaborada pela equipe técnica da Diretoria de Suprimento Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Essa equipe desenvolve a Matriz para ser utilizada por todas as escolas do estado mineiro. A utilização da Matriz de Planejamento de Cardápios é obrigatória e visa atender aos parâmetros nutricionais e promover a diversidade na oferta da alimentação escolar. Além disso, a nota técnica também orienta que todas as escolas utilizem a mesma matriz.

OBS: Para facilitar nos Processos de Aquisição de Alimentos, principalmente da agricultura familiar, as escolas podem se organizar de forma a utilizarem as mesmas Matrizes de Planejamento de Cardápios durante o ano, utilizando assim as mesmas preparações ao longo do ano. As listas de compras, o mapeamento dos produtos e o preço serão os mesmos. (Minas Gerais, 2021).

O planejamento dos cardápios por meio do mapeamento da produção local é uma etapa fundamental para a realização da chamada pública. Nesse sentido, o diálogo entre os agentes implementadores e as representações da agricultura familiar torna-se importante para garantir a inserção dos produtos da agricultura familiar, bem como dos alimentos orgânicos e agroecológicos. O manual de apoio para as atividades técnicas do nutricionista no âmbito do PNAE destaca:

Desse modo, para identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios ofertados pela agricultura familiar, que poderão ser utilizados no cardápio da alimentação escolar, a Secretaria de Educação e os nutricionistas do programa devem reunir-se com organizações representativas da agricultura familiar local, com o intuito de verificar os agricultores e seus níveis de organização, capacidade logística, de beneficiamento da produção e, também, solicitar o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, de forma a estimular o potencial para diversificar a produção local e atender à demanda. O mapeamento deve conter, no mínimo, a discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita (calendário agrícola). Assim, de posse do mapeamento da produção agrícola local, o nutricionista, ao planejar os cardápios, têm condições reais de contemplar produtos locais, nas quantidades necessárias, considerando época de disponibilidade e logística de distribuição (FNDE, 2018).

Após analisar a percepção geral dos agentes implementadores das escolas do estado em relação à utilização do cardápio unificado, observa-se uma série de apontamentos que destacam as limitações impostas pela unificação. Um dos principais pontos de preocupação diz respeito à especificidade dos alunos atendidos em cada escola, uma vez que as demandas alimentares variam conforme o contexto social no qual a escola está inserida. Conforme mencionado

por um entrevistado, tanto a unificação das compras quanto a padronização do cardápio resultaram na perda significativa da autonomia dos gestores para adaptar as compras e o cardápio de acordo com a realidade específica de cada escola:

Acredito que essa centralização tirou muito do que a gente tinha de autonomia para se fazer esses processos. Resta adequar o cardápio que já vem também pronto pela Superintendência, na realidade da aquisição. Eu tive a oportunidade de ser gestor desde 2016. Nós elaborávamos o cardápio de acordo com as matrizes, nós podíamos adquirir os produtos e fazer contato com os fornecedores que tinham um preço mais baixo nesses produtos. E hoje já, nós já não temos mais essa autonomia, né? Hoje o cardápio já vem ali, então você tem que executar a compra em cima dele. D5

O cardápio utilizado pelas escolas estaduais de Pouso Alegre é elaborado pela nutricionista responsável pela Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre. O cardápio é elaborado para o ano inteiro. Neste sentido, o espaço para a discricionariedade pelo agente implementador existe na medida em que não haja conflito com fatores limitantes que inviabilizam a liberdade da execução. Ou seja, o agente implementador pode realizar alterações nos cardápios, desde que respeitadas as exigências estabelecidas pelo cardápio unificado. Na rede federal, o cardápio é elaborado pelo gestor do setor de compras e, posteriormente, revisado e analisado pela nutricionista do campus Inconfidentes-MG, considerando o disposto na legislação do programa. Já na rede municipal o cardápio é elaborado pela nutricionista responsável pela utilização em todas as escolas municipais. São elaborados quatro cardápios de acordo com a faixa etária dos alunos e as necessidades nutricionais, sendo um para a creche, um para educação infantil, um para ensino fundamental e outro para o ensino médio.

Reconhecendo a importância crucial da atuação dos agentes implementadores de políticas públicas, especialmente destacada pela literatura e estudos empíricos, pode se afirmar que os atores envolvidos no processo de implementação das compras de alimentos no PNAE não são meros

espectadores, mas sim agentes capazes de influenciar e trazer adaptação às demandas e contingências das políticas públicas. Estas, por sua vez, não são uniformes ou mecânicas, ao contrário, dependem das características específicas de cada entidade, contexto e rede de execução (Lotta; Pavez, 2010; Freitas;Freitas, 2020).

Ao serem indagados sobre a discricionariedade na operacionalização do PNAE, particularmente no que tange à aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, os entrevistados da rede estadual demonstraram possuir um certo grau de autonomia e tomada de decisões na condução da implementação. Alguns participantes salientaram ter uma influência mais significativa no processo de aquisição e aplicação. Em linhas gerais, eles destacaram a flexibilidade existente dentro dos grupos estabelecidos no cardápio elaborado pela nutricionista. Essa flexibilidade permite aos gestores realizar trocas entre alimentos pertencentes ao mesmo grupo nutricional, o que possibilita à escola ajustar suas refeições com base nos alimentos disponíveis no grupo selecionado para compra. Essa autonomia possibilitaria aos gestores incluir no cardápio, dentro dos grupos de alimentos definidos pela nutricionista, os alimentos orgânicos e agroecológicos.

Por exemplo, um dos entrevistados, explicou:

O que eu tenho de autonomia aqui são os grupos. Ela, por exemplo, coloca ali alimentos, verduras ou frutas daquele grupo A, grupo B. Então eu consigo manipular as verduras e as frutas. Eu não preciso necessariamente comprar banana. Se, por exemplo, a maçã estiver no mesmo grupo eu posso comprar a maçã. D1

Outro entrevistado complementou:

Ela (nutricionista) te deu os alimentos, mas isso você pode acrescentar se você tiver valores. Você pode mudar o cardápio da escola desde que esteja dentro daquele grupo alimentar. Você pode acrescentar para além do cardápio? Pode também. O que você não pode é tirar do cardápio. D2

Os entrevistados também reconheceram os imprevistos que podem surgir, como problemas com fornecedores e destacaram as mudanças e desafios financeiros decorrentes desta execução do programa, observando as diferenças entre as realidades das escolas:

Hoje a gente gasta muito mais do que gastava antes. Então é uma perda, que eu acredito financeira, mas é grande para o Estado esse tipo de execução que foi determinada. E até de adequação da realidade da escola, né? Porque cada escola está numa região, tem uma realidade dos alunos. A gente atende coabitando com o Colégio Tiradentes. O cardápio nosso hoje é igual. Não era igual. Porque a realidade de público deles é diferente da nossa realidade. E hoje é o mesmo cardápio. D5

Por fim, os agentes implementadores demonstraram ter bastante interação direta com os agricultores que fornecem os alimentos da agricultura familiar à escola, destacando uma autonomia em espaço de discricionariedade legado pelas regras:

Como eu sei dos fornecedores que geralmente participam e que são da região. Eu já ligo pra eles e falo, ó vamos ter uma chamada pública de 5 meses, e aí? Eu tô pensando em pegar essas frutas. Você consegue me oferecer? Cê não consegue? D1

Na rede municipal como já mencionado, como a compra é centralizada, o gestor e a nutricionista possuem autonomia e discricionariedade para fazerem os ajustes necessários dentro do estabelecido pela legislação do programa. A principal questão apresentada por eles foi a grande quantidade de compras realizadas para distribuição em todas as escolas do município, o que gera uma grande demanda de quantidade de mesmos produtos. Esse fato faz com que acabem optando pelos processos mais fáceis de aquisição e alimentos mais disponíveis de acessar.

Na rede federal com a o gestor de compras e responsável pela implementação do programa demonstrou ter bastante autonomia e independência na execução do programa. É responsável pela elaboração do cardápio, possui interação com

os agricultores e realiza busca de novos fornecedores, além de fazer os testes dos lanches servidos para os alunos, a fim de identificar a aceitação e necessidade de alteração no cardápio. A nutricionista, conforme já mencionado, possui um papel bem secundário restrito à revisão do cardápio elaborado pelo gestor. Nesse sentido, é possível dizer que o gestor de compras é o agente que atua na linha de frente da implementação do PNAE.

## **5 CONCLUSÃO**

Esta pesquisa teve como objetivo central destacar o papel dos agentes que atuam diretamente na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), especialmente no que diz respeito às compras de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. O enfoque adotado baseou-se na abordagem da burocracia de nível de rua, proposta por Lipsky, a fim de investigar o perfil, o espaço de discricionariedade e o exercício desses agentes na execução do programa.

Os resultados revelam que a operacionalização do PNAE varia consideravelmente conforme o contexto e a rede de ensino analisada, devido às diferentes configurações de gestão e arranjos institucionais. Embora o desenho institucional do programa estabeleça diretrizes básicas, como objetivos e metas a serem alcançados, são as interações locais e os acordos construídos por meio delas que efetivamente orientam a implementação da política pública, adaptando as regras do programa aos interesses dos atores locais e aos dispositivos institucionais por eles criados.

Essa constatação indica que a implementação da compra institucional de alimentos é influenciada pelas regras estabelecidas localmente, em conjunto com as normativas impostas pelo Estado, gerando dinâmicas próprias ao

programa, legitimadas pelos atores envolvidos. As decisões dos agentes implementadores, que vão além das regras predefinidas, como escolhas alocativas, adaptações de critérios e julgamentos baseados em seus próprios valores e referências, têm impacto direto nos resultados da implementação (Lotta; Pavez, 2010). Embora nenhuma das redes de ensino analisadas execute a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos, a gestão institucional local demonstrou possuir maior ou menor autonomia e poder discricionário para uma possível efetivação dessa execução.

A atuação dos agentes implementadores ocorre dentro de uma estrutura institucional, porém essa estrutura muitas vezes não consegue abarcar todas as situações e contextos possíveis, conferindo aos agentes um considerável grau de discricionariedade (Fernandez; Guimarães, 2020). Essa discricionariedade implica em tomar decisões e direcionar, em certa medida, a implementação da política pública. Por definição, burocratas de nível de rua são aqueles que desempenham funções que demandam alto grau de discricionariedade e interação regular com os cidadãos, o que lhes confere considerável poder na definição dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações (Lipsky, 2019).

No que se refere à caracterização dos agentes implementadores do PNAE investigados nesse estudo, os resultados destacam que, de acordo com a gestão operacional estabelecida, cada agente pode se caracterizar de formas distintas, mesmo aqueles que possuem a mesma ocupação técnica, como no caso das nutricionistas. Embora tenham uma definição de atuação estabelecida pela legislação do programa, conclui-se que o grau de influência e execução direta na implementação do programa varia conforme o espaço de atuação dentro de cada rede de ensino, não sendo possível uma caracterização geral de burocrata de nível de rua apenas pela função técnica exercida. É necessário considerar a complexidade e a influência das dinâmicas locais na efetivação das políticas públicas.

Quanto aos gestores e diretores escolares, a dinâmica e gestão institucional também atribuem a eles maior ou menor poder discricionário na implementação do programa. Enquanto o gestor municipal exerce menor participação de decisão nas compras de alimentos, o gestor federal atua com alto grau de discricionariedade e autonomia na definição dos alimentos adquiridos e oferecidos aos alunos. Na gestão estadual, os diretores escolares, ainda que guiados por um cardápio de grupos estabelecidos e chamadas públicas unificadas, demonstraram possuir um grau relativo de discricionariedade e autonomia no manejo dos alimentos a serem servidos e na construção das chamadas, uma vez que, embora sejam unificadas, são realizadas a partir da demanda gerada por cada unidade escolar.

Este trabalho não buscou caracterizar ou definir os agentes como burocratas de nível de rua. Em vez disso, utilizou a abordagem de análise para identificar e compreender a atuação e o poder de discricionariedade dos agentes que estão na linha de frente da implementação do PNAE, especialmente no que diz respeito à compra de alimentos orgânicos e agroecológicos, uma vez que essa aquisição não é obrigatória pelo programa. Apesar das distintas configurações institucionais das gestões e implementações analisadas neste estudo, acredita-se que para que a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos ocorra, é necessário um maior nível de conscientização de todos os envolvidos no processo sobre a importância socioambiental desses alimentos.

## 6 REFERÊNCIAS

ABREU, Kate Dayana Rodrigues de. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas**. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82dfdce9-c7a8-40e2-94cb-4e87efe8ad84/content>. Acesso em: 5 de mar. de 2023

ANTUNES JUNIOR, Wolney Felipe; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde; BORSATTO, Ricardo Serra. **Burocracia de nível de rua como um referencial de análise de compras públicas: potencialidades de uso em análises do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. In: *V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, 2022. Disponível em: <https://www.pdpp2022.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNDoiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSVZPIjtzOjM6IjYwNyI7fSI7czoxOiJoljtzOjMyOjI5OTNhZjNmNWlxZDFhMdBmNGZkYzY5NDRjOTk2NjE3NyI7fQ%3D%3D>. Acesso em: 19 de mar. de 2023

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de; FONSECA, Adriano Ezequiel. **A concepção de compras públicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a realidade de agricultores familiares e agentes públicos no estado de São Paulo, Brasil**. *Revista NERA*, v. 25, n. 63, p. 74-94, 2022. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/8601/6773>. Acesso em: 19 de mar. de 2023

BOCCHI, Carmem Priscila *et al.* **A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil**. *Rev Panam Salud Publica*. v. 43, p. e84, 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6913207/pdf/rpsp-43-e84.pdf>. Acesso em: 9 de abr. de 2023

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH - USP, 2017. 296 p. ISBN 978-85-7506-310-1. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/agrotoxicos/05-larissa-bombardi-atlas-agrotoxico-2017.pdf>. Acesso em: 24 de nov. de 2023

BORSATTO, Ricardo Serra *et al.* **Public procurement as strategy to foster organic transition: insights from the Brazilian experience**. *Renewable Agriculture and Food Systems*, v. 35, n. 6, p. 688-696, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/renewable-agriculture-and-food-systems/article/abs/public-procurement-as-strategy-to-foster-organic-transition-insights-from-the-brazilian->

[experience/A6A10B075C9B62C2EB7166A8B8964042](https://www.experience/A6A10B075C9B62C2EB7166A8B8964042). Acesso em: 24 de fev. de 2023

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 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. *Diário Oficial da União*, 2009

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: Educacenso**. Brasília: Ministério da Educação, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, edição 89, seção 1, p. 38, 12 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>. Acesso em: 30 de abr. de 2022

DINIZ, Ana Paula Rodrigues. **Logics in Implementation Studies: A Critical Analysis of the Program for Gender and Racial Equity**. 2019. 198 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e738acb8-c74d-479d-8fb0-90cf785e4b03/content>. Acesso em: 8 de fev. de 2023

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. **Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 32, p. 283-322, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CCSM5zx4N8ffqvjqBQMdXMB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 de set. de 2022

FERRAZ, Mônia Theodoro Machado *et al.* **Desafios para a inserção de produtos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar em pequenos e médios municípios**. *Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento*, v. 15, n. 1, p. 156-174, 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/352741502\\_Desafios\\_para\\_a\\_insercao\\_de\\_produtos\\_organicos\\_e\\_agroecologicos\\_na\\_alimentacao\\_escolar\\_em\\_pequenos\\_e\\_medios\\_municipios](https://www.researchgate.net/publication/352741502_Desafios_para_a_insercao_de_produtos_organicos_e_agroecologicos_na_alimentacao_escolar_em_pequenos_e_medios_municipios). Acesso em: 7 de ago. de 2022

FINEDUCA; ÓAÊ. **Nota Técnica Per Capita AE 2022**. Brasília, DF: Observatório da Alimentação Escolar, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, 2022. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%3%89CNICAOAE\\_FINEDUCA.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%3%89CNICAOAE_FINEDUCA.pdf). Acesso em: 17 de abr. de 2023

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. **Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa.** *Paidéia (Ribeirão Preto)*, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/paideia/a/MmkPXF5fCnqVP9MX75q6Rrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 de ago. de 2022

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de. **Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação.** *Sociedade e Estado*, v. 35, n. 2, p. 525-552, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/se/a/Yx54ddNbdKHwvBcsSqhbBzs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 de fev. de 2023

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: Histórico.** Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 17 de fev. de 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril de 2015.** Altera a Resolução/CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Diário Oficial da União*, 03 dez. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Caderno de compras da agricultura familiar para o PNAE.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF\\_PNAE.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF_PNAE.pdf). Acesso em: 29 de jan. de 2023

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. 338 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF\\_PNAE.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF_PNAE.pdf). Acesso em: 24 de fev. de 2023

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio; VASCONCELLOS, Fernanda Castilhos França de. **As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis.** *In: A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável.* p. 69-90, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211291/001115755.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 de set. de 2022

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?** *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 22, n. 2, p. 201-209, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/HMpC4d5cbXsdt6RqbrmZk3J/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 de ago. de 2022

HILL, Michael J.; HUPE, Peter L. **The multi-layer problem in implementation research.** *Public Management Review*, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003. Disponível em: [https://econpapers.repec.org/article/tafpubmgr/v\\_3a5\\_3ay\\_3a2003\\_3ai\\_3a4\\_3ap\\_3a471-490.htm](https://econpapers.repec.org/article/tafpubmgr/v_3a5_3ay_3a2003_3ai_3a4_3ap_3a471-490.htm). Acesso em: 24 de fev. de 2023

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022.** Resultados: Panoramas. Brasília, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 24 de fev. de 2023

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS).** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, jan./fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145223>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNbSvXKkkkL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 de fev. de 2023

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Brasília: ENAP, 2019. (Edição expandida do 30º aniversário). Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua\\_Michael%20Lipsky.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf). Acesso em: 30 de abr. de 2022

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. **Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, p. 109-123, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3205/2099>. Acesso em: 24 de fev. de 2023

LOTTA, Gabriela. **Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 66, p. 145-173, 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/39681396/Burocracia\\_redes\\_sociais\\_e\\_intera%C3%A7%C3%A3o\\_uma\\_an%C3%A1lise\\_da\\_implementa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas](https://www.academia.edu/39681396/Burocracia_redes_sociais_e_intera%C3%A7%C3%A3o_uma_an%C3%A1lise_da_implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas). Acesso em: 16 de nov. de 2022

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. **Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia.** *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 83, p. 21-42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 24 de fev. de 2023

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. p. 11-38. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf). Acesso em: 9 de jul. de 2023

LOTTA, Gabriela; COSTA, Maria Izabel Sanches. **Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. e004, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qzHfNjWpt5KYtgDjLr98yHn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 de nov. de 2022

MAPA. **Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos.** 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/arquivos-organicos/CNPO\\_MAPA\\_01\\_06\\_2024\\_IMASCARA.xlsx](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/arquivos-organicos/CNPO_MAPA_01_06_2024_IMASCARA.xlsx) Acesso em: 04 de mar de 2024.

MESQUITA, Patrícia S.; MILHORANCE, Carolina; CAVALCANTE, Louise. **O papel dos burocratas de nível da rua na implementação de políticas intersetoriais: articulação dos programas sociais e de acesso à água no Semiárido brasileiro.** *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 50, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/37300>. Acesso em: 18 de set. de 2022

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. **Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas.** In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea.* São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 249-270. Disponível em: [https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/05/meyers\\_vorsanger\\_2010\\_burocracia-do-nc3advel-da-rua.pdf](https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/05/meyers_vorsanger_2010_burocracia-do-nc3advel-da-rua.pdf). Acesso em: 9 de jul. de 2023

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Educação. Superintendência de Planejamento e Finanças. **Nota Técnica nº 1/SEE/SPF/2021: atualização dos procedimentos para execução dos recursos financeiros de Alimentação Escolar pelas Caixas Escolares das escolas estaduais de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2021. Disponível em: [https://www.educacao.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Nota\\_Tecnica\\_01-2021\\_-\\_Alimentacao.pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Nota_Tecnica_01-2021_-_Alimentacao.pdf). Acesso em: 14 de jun. de 2023

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios & procedimentos.** 10. ed. Campinas, SP: Pontes, 2012. 100 p. ISBN: 9788571131316.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2011.** 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 7 de mar. de 2023

SANTOS, Milton. **Território e territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.** 2017. 306 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6295797](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6295797). Acesso em: 5 de mar. de 2023

SONNINO, Roberta. **Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement.** *Redes (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 24, n. 1, p. 14-29, jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13036/pdf>. Acesso em: 24 de fev. de 2023