



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PÓS GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA - CEAD
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP

FABRÍCIA DE SOUSA MIRANDA GOIS

**DA PAPELADA AO PRATO:
ANÁLISE DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS À LUZ DA BUROCRACIA
DE NÍVEL DE RUA**

Teresina

2024

FABRÍCIA DE SOUSA MIRANDA GOIS

**DA PAPELADA AO PRATO: ANÁLISE DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS
À LUZ DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí- UFPI, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro

Teresina

2024

FABRÍCIA DE SOUSA MIRANDA GOIS

**DA PAPELADA AO PRATO: ANÁLISE DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS
À LUZ DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA**

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

Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro

Aprovada em 04 de abril de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro (UFPI)
Orientador

Francisco Ricardo Duarte
Examinador Interno ao Programa e externo à UFPI

Diego de Queiroz Machado
Examinador Externo ao Programa e externo à UFPI

AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos! Quem diria que esta etapa chegaria! E ela finalmente chegou! Chegou representando a quase conclusão de um processo que foi marcado por tantos acontecimentos, tantas incertezas e dúvidas a respeito da minha capacidade de realmente conseguir compreender algo tão destoante da minha área de formação, a Administração Pública. E eu acho que consegui, mesmo que modestamente, eu sou capaz de discorrer um pouco sobre implementação de políticas públicas.

Que caminhada gratificante! E essa palavra é tão pertinente, porque hoje eu sou só gratidão! A Deus, o meu querido e amado Eu Sou, que é constante, que nunca muda, nunca nos abandona, que me presenteou com a aprovação no mestrado, me deu forças durante todo esse percurso, marcado por tantas conquistas pessoais, me apontou nortes, quando eu não conseguia vislumbrar por que caminho seguir durante a escrita da dissertação! Obrigada por tudo, sempre, meu Pai Amado! Obrigada inclusive, por ter me presenteado durante toda a vida com pessoas, maravilhosas, no decorrer do mestrado não seria diferente.

Deste modo, agradeço imensamente a toda a minha família pelo apoio, especialmente à minha mãe e meu pai, que sempre estiveram presentes quando eu mais precisei. Por muitas vezes se dispuseram a cuidar do meu maior tesouro, meu Inácio (a pessoa mais interessante e linda desse mundo), para que eu pudesse me concentrar na pesquisa. Esse mesmo apoio recebi da minha querida sogra Selma, muito obrigada por tudo!

Fiz parte de duas turmas durante o mestrado, portanto, agradeço imensamente a oportunidade de ter conhecido pessoas tão bacanas, como os meus colegas, nos apoiamos sempre que foi necessário durante o período de disciplinas. Agradeço, especialmente à minha colega e amiga Naiara, minha parceira de viagens, pela companhia e pelo apoio!

Aos nossos mestres do PROFIAP, por tanto conhecimento compartilhado, especialmente ao meu orientador, professor Leonardo Víctor. Que pessoa admirável, querida e generosa, sou muito grata por toda a paciência, por ter me ajudado a não desistir do mestrado, por todo o conhecimento que ele compartilhou comigo, pela orientação tão valorosa, por ter me apresentado um tema tão interessante, por ter me impulsionado a escrever um artigo, enfim, o professor Leonardo Víctor é singular.

Às nutricionistas dos RUS que se dispuseram a participar da pesquisa, especialmente à minha querida amiga Nayara, que teve a paciência de tocar a nossa unidade sozinha durante esses 10 meses em que estive afastada. Além de agradecer, não posso deixar de registrar a

minha admiração por essas profissionais, que abraçam com tanta dedicação a nossa missão, apesar dos desafios enfrentados diariamente. Agradeço ainda ao diretor do CPCE, professor Everaldo Moreira por ter disponibilizado condições para que eu pudesse me qualificar.

Eu agradeço imensamente ao presente que a vida me deu, ao meu Hereyn, meu esposo tão amado, pelo cuidado de sempre, por me apoiar e me incentivar desde o início, desde a realização do teste a Anpad e durante toda a minha caminhada acadêmica. Ele esteve sempre presente, me dando suporte, cuidando do nosso pequeno, me estimulando quando eu não estava bem e sempre celebrando as minhas conquistas. Obrigada por tudo, sempre, meu amor!

Por fim, eu agradeço ao meu maior tesouro, aquele a quem eu amo infinitamente, como citei anteriormente, a pessoa mais interessante e linda do mundo, por ter tido paciência com as minhas ausências, por ter sido fonte inesgotável de amor e de coragem pra que eu pudesse permanecer firme neste presente chamado mestrado!

Muito obrigada!

RESUMO

Os Restaurantes Universitários (RUs), desde a sua criação, consolidaram-se como uma importante política de incentivo à permanência estudantil. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar como o comportamento dos nutricionistas, burocratas de nível de rua, pode influenciar na implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Institucional (PAA-CI) nos Restaurantes Universitários da UFPI. Para isso, foram estudados os fatores que interferem na implementação das referidas políticas, por meio da categorização analítica proposta por Bonelli *et al.* (2019), a qual leva em consideração as dimensões: estruturais; ação individual e relacional da atuação dos agentes implementadores. Foi utilizada a estratégia de estudo de caso, com abordagem qualitativa, de caráter exploratório para compreender a atuação dos nutricionistas servidores efetivos da instituição na implementação do PNAES e PAA-CI. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas e o corpus textual de dados obtido foi analisado por meio da perspectiva da análise temática interpretativista elucidada por Braun e Clarke (2006), com auxílio do software ATLAS.ti. Foram identificados diversos fatores que interferem no comportamento dos nutricionistas na execução das políticas estudadas. Em relação ao PNAES, os fatores estruturais e relacionais, se destacaram como os determinantes mais expressivos. No que se refere ao PAA- CI, os fatores estruturais foram proeminentes. Os principais desafios apontados pelos nutricionistas na implementação das políticas incluíram o relacionamento com os usuários, a carga de trabalho mais pesada, decorrente do número insuficiente de profissionais, o relacionamento com os fornecedores, a limitação de recursos e a falta de clareza do decreto Nº 7234 que regulamenta o PNAES. Como oportunidades foram identificadas a possibilidade de contribuir para a permanência do estudante e de fazer parte de sua formação, a questão financeira, inerente ao salário do cargo, a utilização de alimentos mais frescos e de melhor qualidade na produção das refeições, a possibilidade de se ter fornecedores mais próximos das unidades, a valorização da agricultura familiar e a perspectiva de colaborar com a sociedade. Deste modo, os achados desta pesquisa podem, no ponto de vista prático, contribuir com a Administração Pública para a melhoria da execução das políticas estudadas, disponibilizando informações para os agentes de alto e médio escalão, capazes de proporcionar avanços nas ações de assistência estudantil relacionadas à alimentação e à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. Além disso, podem colaborar para a diminuição das discrepâncias entre a formulação e a execução dos serviços prestados pelas unidades estudadas à academia.

Palavras-chave: Burocracia de Nível de Rua. Restaurantes Universitários. Nutricionistas. Programa Nacional de Assistência Estudantil. Programa de Aquisição de Alimentos.

ABSTRACT

University Restaurants (RUs), since their creation, have consolidated themselves as an important policy to encourage student retention. Therefore, the general objective of this research is to analyze how the behavior of nutritionists, street-level bureaucrats, can influence the implementation of the National Student Assistance Program (PNAES) and the Food Acquisition Program - Institutional Purchase (PAA-CI) at UFPI University Restaurants. To this end, the factors that interfere with the implementation of these policies were studied, using the analytical categorization proposed by Bonelli et al. (2019), which takes into account the following dimensions: structural; individual and relational action of the implementing agents. A case study strategy was used, with a qualitative, exploratory approach to understand the role of nutritionists working at the institution in the implementation of PNAES and PAA-CI. For data collection, semi-structured interviews were carried out and the textual corpus of data obtained was analyzed through the perspective of interpretive thematic analysis elucidated by Braun and Clarke (2006), with the help of the ATLAS.ti software. Several factors were identified that interfere with the behavior of nutritionists when implementing the policies studied. In relation to the PNAES, structural and relational factors stood out as the most significant determinants. With regard to PAA-CI, structural factors were prominent. The main challenges highlighted by nutritionists in implementing the policies included the relationship with users, the heavier workload, resulting from the insufficient number of professionals, the relationship with suppliers, limited resources and the lack of clarity in decree No. 7234 which regulates the PNAES. As opportunities, the possibility of contributing to the student's permanence and being part of their training, the financial issue, inherent to the salary of the position, the use of fresher and better quality food in the production of meals, the possibility of having suppliers closer to the units, valuing family farming and the prospect of collaborating with society. In this way, the findings of this research can, from a practical point of view, contribute to the Public Administration to improve the execution of the policies studied, making information available to high and medium-level agents, capable of providing advances in related student assistance actions. food and the implementation of the Food Acquisition Program. Furthermore, they can contribute to reducing discrepancies between the formulation and execution of services provided by the units studied to the academy.

Keywords: Street Level Bureaucracy. University Restaurants. Nutritionists. National Student Assistance Program. Food Acquisition Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo para uma análise expandida da atuação dos burocratas implementadores.	26
Figura 2- Fluxograma de revisão sistemática de literatura.....	30
Figura 3- Rede semântica dos fatores estruturais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES.....	66
Figura 4- Fatores estruturais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs.....	68
Figura 5- Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES nos RUs	71
Figura 6- Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs.....	74
Figura 7- Fatores relacionais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES nos RUs corrigida	82
Figura 8- Fatores relacionais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs.....	84
Figura 9- Nuvem de palavras dos principais desafios vivenciados pelos nutricionistas	85
Figura 10- Nuvem de palavras dos principais desafios vivenciados pelos nutricionistas	89
Figura 11- Principais oportunidades vivenciadas na execução do PNAES	91
Figura 12- Oportunidades relacionadas ao PAA- CI.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Disposição dos estudos conforme as perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua	31
Quadro 2- Revisão da literatura utilizando os termos "street level bureaucracy" and "public administration"	32
Quadro 3- Contexto de realização das pesquisas e metodologia	38
Quadro 4- Distribuição do número de Nutricionistas nos Restaurantes Universitários por <i>campus</i> de atuação	52
Quadro 5- Demonstrativo do processo de constituição do conjunto de participantes.	53
Quadro 6- Perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua.....	54
Quadro 7- Fases da Análise Temática.....	57
Quadro 8- Perfil dos sujeitos da pesquisa	60
Quadro 9- Recomendações e Diretrizes práticas.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Parâmetros numéricos mínimos para a atuação dos nutricionistas nos serviços de alimentação.....	46
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAFS	Campus Almícar Ferreira Sobral
CCL	Coordenadoria de Compras e Licitações
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CI	Compra Institucional
CND	Coordenadoria de Nutrição e Dietética
CPCE	Campus Profª. Cinobelina Elvas
CSHNB	Campus Senador Helvídio Nunes de Barros
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
MEC	Ministério da Educação
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRAEC	Pro Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
REU	Residências Universitárias
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades
RU	Restaurante Universitário
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
UAN	Unidade de Alimentação e Nutrição
UFPI	Universidades Federal do Piauí

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização.....	13
1.2	Problematização.....	17
1.3	Objetivos.....	18
1.3.1	Objetivo Geral	18
1.3.2	Objetivos Específicos	19
1.4	Justificativa	19
1.5	Estrutura da Dissertação	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1	As Políticas Públicas.....	22
2.1.1	A implementação de Políticas Públicas e a Burocracia de Nível de Rua.....	23
2.1.2	A atuação dos burocratas de nível de rua	24
2.1.3	Dimensão estrutural.....	26
2.1.4	Dimensão de ação individual.....	27
2.1.5	Dimensão relacional	27
2.1.6	Estudos Correlatos sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua	28
2.1.6.1	Coleta de dados.....	29
2.1.6.2	Análise da literatura.....	30
2.1.6.3	O que se sabe sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua	31
2.1.6.4	Por que as pessoas deveriam saber mais sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua	36
2.1.6.5	Onde e como foram realizadas as pesquisas.....	37
2.2	Histórico do PAA	40
2.2.1	A Compra Institucional nas IFESs	41
2.3	PNAES- Contexto Histórico e Conceitos	42
2.3.1	Os Restaurantes Universitários no âmbito do PNAES.....	43
2.3.2	Os nutricionistas - Agentes implementadores do PNAES nos RUs.....	45
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	48
3.1	Tipo de pesquisa	48

3.2 Os Restaurantes Universitários da UFPI	50
3.3 Participantes.....	52
3.4 Instrumento	53
3.5 Procedimentos.....	55
3.6 Análise dos dados	55
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	60
4.1 Perfil dos Participantes	60
4.2 Padrões, tendências e perspectivas	61
4.2.1 Dimensão Estrutural	61
4.2.2 Dimensão de Ação Individual	68
4.2.3 Dimensão Relacional	74
4.3 Desafios e Oportunidades	84
4.3.1 Desafios	84
4.3.2 Desafios relativos à implementação do PNAES.....	85
4.3.3 Desafios relativos à implementação do PAA- CI.....	89
4.3.4 Oportunidades.....	91
4.3.5 Oportunidades vivenciadas na implementação do PNAES.....	91
4.3.6 Oportunidades relativas ao PAA-CI.....	93
4.4 Recomendações e diretrizes práticas	95
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
APÊNDICE A	110
APÊNDICE B.....	115
APÊNDICE C	116
APÊNDICE D	118

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Observou-se nos últimos tempos um aumento considerável no número de Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs) no Brasil e, conseqüentemente, um incremento importante no número de vagas ofertadas (Barbosa *et al.*, 2018). Aliado a isto, ainda de acordo com Barbosa *et al.* (2018), novos critérios de acesso mais democráticos proporcionados pela Lei de Cotas nº 12.711/2012, possibilitaram uma profunda mudança no retrato do discente universitário, percebendo-se uma presença expressiva e progressiva de estudantes com renda per capita de até 1,5 salários-mínimos e autodeclarados negros.

Diante do contexto de um ensino superior mais diverso, se insere o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que tem como objetivo principal oferecer meios para ampliar as condições de permanência dos discentes em vulnerabilidade social (Lima; Mendes, 2020, Barbosa *et al.*, 2016). Este programa foi instituído através do decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010, possuindo ações relacionadas a moradia estudantil; a alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência etc.

A instrumentalização da ação do PNAES relacionada à alimentação se dá por meio dos Restaurantes Universitários, unidades que possuem o objetivo de ofertar refeições saudáveis no âmbito da IFESs de forma gratuita ou subsidiada, com intuito de contribuir para a permanência estudantil e de controlar o consumo intensificado de alimentos com baixo valor nutritivo (Benvindo; Pinto; Bandoni, 2017; Lopes *et al.*, 2018), conferindo aos estudantes condições fisiológicas necessárias ao desempenho de suas atividades acadêmicas (Benvindo; Pinto; Bandoni, 2017).

Além do baixo custo, as refeições fornecidas pelos RUs devem atender a outros aspectos relevantes, tais como: cardápios variados, sustentabilidade, refeições isentas de riscos de causar enfermidades de origem alimentar e com boa aceitação pelo usuário (Franklin *et al.*, 2016). Estas unidades produtoras de refeições institucionais, conforme citado anteriormente, são um importante suporte para os estudantes, visto que estes possuem uma carga horária de tarefas extensa e em sua maioria residem distante da universidade, portanto, acabam optando por realizarem suas refeições na própria instituição (Cardoso; Sousa; Santos, 2005, Moreira Junior *et al.*, 2015; Franklin *et al.*, 2016). Ainda de acordo com Cardoso, Sousa e Santos (2005) e

Moreira Junior *et al.* (2015) e Franklin (2016), os acadêmicos estão seguindo a um padrão da vida moderna, já que fazem parte de um mundo em que as pessoas estão com o tempo cada vez mais limitado, em decorrência das inúmeras responsabilidades adquiridas. Neste contexto, a refeição fora do lar e em unidades de alimentação e nutrição, tornou-se uma opção oportuna.

Considerando o conceito de Silva, Oliveira e Haddad (2015), unidades produtoras de refeições coletivas ou institucionais são também Unidades de Alimentação e Nutrição (UANs). Os Restaurantes Universitários se enquadram nesta categoria, sendo o seu funcionamento regulamentado pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 216 de 15 de setembro de 2004. Através desta resolução, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) aprovou o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação, que pode ser complementado pelos órgãos de vigilância sanitária estaduais, distrital e municipais, a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado. Desse modo, todos os tipos de estabelecimentos incluídos devem atender ao que está disposto na resolução.

À frente da administração dos RUs estão os nutricionistas, responsáveis por garantir o cumprimento das normas técnicas supracitadas. Estes profissionais são habilitados para a gestão de uma UAN, possuindo inúmeras atribuições dentro do serviço de alimentação como: planejar cardápios, distribuir tarefas com base nos recursos humanos disponíveis, definição das necessidades nutricionais da clientela atendida, avaliar o nível de desperdício etc. (Antunes; Dal Bosco, 2019). Ainda de acordo com Antunes e Dal Bosco (2019), no cotidiano do gestor de uma UAN as questões administrativas a serem desenvolvidas são mais numerosas do que as nutricionais, o que exige do profissional eficácia, capacidade de realização e liderança. Portanto, os maiores desafios e, conseqüentemente, a maior experiência prática para os nutricionistas que optam pela administração destas unidades, reside na rotina do serviço (Antunes; Dal Bosco, 2019).

Além de atender a todos os aspectos acima relacionados, o nutricionista deve estar atento à satisfação do comensal com o serviço oferecido (Veios, 2002), sem deixar de lado a estrutura burocrática, regras e legislação sob a qual seu trabalho encontra-se amparado. Com isso, estabelece-se a relação entre a Teoria da Burocracia de Nível de Rua (Lipsky, 2019), que será abordada mais adiante, e os restaurantes universitários, uma vez que a operacionalização das atividades destes espaços exige que o nutricionista, burocrata de nível de rua, desenvolva suas atividades atendendo ao que foi disposto acima, garantindo a qualidade dos serviços, a conformidade com as normas de segurança alimentar e higiênico-sanitárias e o atendimento às

necessidades dos estudantes e funcionários que utilizam o refeitório, com os recursos disponibilizados pela instituição através do PNAES.

No conjunto de normas e regras que regulamentam o funcionamento dos RUs, apresenta-se também a Compra Institucional do PAA, visto que, desde 2015, por meio do decreto Nº 8.473 de 22 de junho do mesmo ano, foi estabelecido um percentual mínimo de trinta por cento do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, para a compra de produtos de agricultores familiares.

Levando-se em consideração que os Restaurantes Universitários fazem parte do grupo de instituições federais que recebem recursos para a aquisição de alimentos, através do PNAES, faz-se necessária a adequação à legislação supracitada, representada atualmente pelo decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023, que revogou o anterior de 2015, porém mantendo a obrigatoriedade do percentual mencionado, com o objetivo de fortalecer as políticas de apoio à agricultura familiar.

Paralelamente ao surgimento e regulamentação do PAA- CI, de acordo com Culpani *et al.* (2017), tem-se o amadurecimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), concretizado essencialmente através da formulação e implementação destas políticas de alimentação e nutrição mais amplas, que possibilitam o atendimento a todas as fases do sistema agroalimentar, desde a produção até a distribuição e consumo. Assim, tem-se o PAA- CI como política de incentivo à produção e fortalecimento da agricultora familiar e o PNAES como mercado institucional que atende a um público em vulnerabilidade social, por meio dos RUs (Culpani *et al.*, 2017).

No enlace entre essas duas políticas, destacam-se os nutricionistas, por serem os profissionais, de acordo Vieira, Utikava e Cervato-Mancuso (2013), com formação que visa contribuir para a promoção da segurança alimentar e atenção dietética. Dessa forma, estudos demonstram a relevância da participação destes atores durante o processo de implementação das compras institucionais (Martinelli, 2015; Salgado, 2020; Salgado; Souza; Ferreira, 2021; Souza Nunes, 2023), uma vez que, conforme citado anteriormente, tais burocratas de nível de rua são os agentes centrais no planejamento, elaboração dos cardápios e definição dos produtos a serem adquiridos pelos Restaurantes Universitários (Souza; Nunes, 2023).

Levando-se em consideração que o conceito de burocratas de nível de rua proposto por Lipsky (2019), estes são trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício de sua atividade. Pode-se considerar que os nutricionistas se enquadram

nesta definição, tendo em vista o seu contato com os cidadãos/beneficiários, que no caso do PNAES e do PAA-CI são os comensais dos restaurantes universitários e os agricultores familiares (Salgado, 2020).

Para Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua possuem importante grau de discricionariedade nas organizações para definir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas agências. Ainda conforme sua teoria, estes agentes costumam ser respeitados em suas áreas de especialização, sendo, portanto, livres em certa medida, da supervisão de seus superiores ou do controle por parte dos clientes. Em decorrência dessas e outras especificidades de seu trabalho, os burocratas de nível de rua sempre usam a discricção em algum nível (Bastien, 2009; Chang; Brewer, 2022). O termo burocracia de nível de rua (BNR) “sinaliza esse paradoxo: ‘Burocracia’ implica um conjunto de regras e estruturas de autoridade; ‘nível de rua’ implica uma distância do centro onde presumivelmente a autoridade reside” (Lipsky, 2019, p.17).

A literatura sobre BNR aponta múltiplos fatores que podem influenciar no uso da discricionariedade (Lotta; Marques, 2020). Pesquisas demonstraram que as normas profissionais desempenham um papel importante na orientação da forma como os burocratas de rua usam o seu poder discricionário (Keiser, 1999), que seu comportamento é determinado por fatores organizacionais e pessoais específicos (Schütze; Johansson, 2020), que a área profissional também é um determinante, embora seu nível de influência tenha sido muito menor do que os fatores organizacionais e relacionados com o cliente (Scott, 1997), e que os fatores individuais se destacam como os determinantes mais proeminentes na influência do processo de implementação (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023).

Conforme pôde-se observar através dos estudos, a discricionariedade se efetiva no debate entre as regras da estrutura organizacional e a agência moldada pelas relações entre os agentes, apresentando-se como um conceito transversal que se relaciona com cada uma das perspectivas analíticas da atuação dos burocratas de nível de rua, estrutural, relacional e de ação individual (Bonelli, *et al.*, 2019). É por intermédio deste conceito que se compreende a ação dos burocratas de nível de rua, uma vez que, é por meio dela que a ação se materializa e através da qual a implementação ocorre (Lotta; Costa, 2021).

Desta maneira, na presente pesquisa será analisada a implementação do PAA-CI e da diretriz do PNAES relacionada à alimentação nos RUs da UFPI, à luz da Teoria da Burocracia de Nível Rua, visto que, os burocratas de nível de rua possuem forte influência na implementação das políticas públicas, definindo inclusive o seu desenho final, que pode conter

divergências consideráveis daquilo que foi pensado na fase de elaboração (Lipsky, 2019). Em outras palavras, “leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público, tendo em vista que uma série de elementos intermediários se coloca no trajeto” (Pires; Lotta; Oliveira, 2018, p. 228).

1.2 Problematização

A burocracia de nível de rua desempenha um papel importante na implementação das políticas e regulamentos estabelecidos pelas instituições de ensino para os restaurantes universitários. Isso pode incluir a aplicação de regras relacionadas à estrutura física, higiene e segurança alimentar, controle de estoque, procedimentos de atendimento ao cliente, cardápio, aquisição de gêneros, entre outros aspectos.

Os funcionários de nível de rua, como os nutricionistas, são responsáveis por traduzirem essas políticas e regulamentos em práticas operacionais diárias. Estes profissionais possuem um papel crucial no cumprimento do decreto do PNAES, Nº 7.234, de 19 de julho de 2010, bem como do decreto Nº 11.476, de 6 de abril de 2023, que regulamenta o PAA- CI (Martinelli, 2015; Salgado, 2020; Salgado; Souza; Ferreira, 2021; Souza Nunes, 2023).

Além destes regulamentos, os nutricionistas precisam garantir que nos Restaurantes Universitários “todos os itens abordados na RDC 216/ 2004 estejam aliados a cardápios variados, custos baixos, sustentabilidade, refeições isentas de riscos de causar enfermidades de origem alimentar e com boa aceitação pelo usuário” (Frankiln *et al.*, 2016, p. 483), predominando um esforço exaustivo, por parte dos profissionais, em prol do atendimento a este último ponto (Fonseca; Santana, 2011).

Nestas circunstâncias, esses funcionários de nível de rua também podem ter interações diretas com os estudantes e funcionários que utilizam o restaurante universitário, recebendo feedback, reclamações e fornecendo informações sobre os serviços disponíveis. Dessa forma, a burocracia de nível de rua nos restaurantes universitários desempenha um papel fundamental na implementação das políticas e no fornecimento de serviços alimentares aos estudantes e funcionários. Além disso, a eficiência e eficácia desses restaurantes dependem da capacidade dos funcionários de nível de rua em operar de acordo com as diretrizes burocráticas estabelecidas e atender às demandas dos usuários de forma satisfatória.

Seguindo esta linha de raciocínio, faz-se necessário o estudo do comportamento destes agentes na implementação das políticas analisadas, uma vez que, de acordo com Aggestam,

Miedzinski e Bleischwitz (2023), existe claramente uma lacuna de conhecimento sobre o papel que os indivíduos desempenham no serviço público, através da interpretação e aplicação das diretivas políticas recebidas de órgãos que operam em níveis superiores em uma estrutura organizacional. Além disso, “a maioria das pesquisas sobre a burocracia de rua foram conduzidas em contextos institucionais do Norte Global” (Peeters; Campos, 2022, p. 2), permanecendo em grande parte, pouco explorada no Brasil (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018).

As pesquisas já desenvolvidas no país trazem como sugestão o avanço na análise da dimensão de poder dos usos da discricionariedade entre os burocratas de nível de rua (Lotta; Marques, 2020), a necessidade de aprofundamento, de forma sistemática e com rigor metodológico, nos estudos sobre estes agentes de implementação (Fernandes; Guimarães, 2020), o desenvolvimento de pesquisas sobre implementação de políticas públicas que tenham a categorização e o julgamento dos BNR como delineamento analítico (Lotta; Costa, 2021).

Considerando as sugestões de pesquisa relacionadas acima, e que, “embora a literatura já tenha abordado diferentes fatores que influenciam a discricionariedade, ainda existe uma lacuna na compreensão de se e como os perfis relacionais dos burocratas afetam a implementação de políticas” (Lotta; Marques, 2020, p.346), neste contexto foi proposto o seguinte problema de pesquisa: Como o comportamento dos nutricionista, burocratas de nível de rua, pode influenciar na implementação do PNAES e PAA-CI nos Restaurantes Universitários? A resposta a este problema pode, portanto, municiar a administração pública de conhecimento a respeito da influência do comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do PNAES por meio dos RUs e PAA- CI, visto que, a literatura demonstra que os agentes implementadores podem moldar a política no momento da entrega dos serviços aos cidadãos nas organizações (Oliveira, 2012; Bastien, 2009; Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018; Brodtkin, 2016, Brodtkin, 2021, Chang; Brewer, 2022).

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Institucional (PAA-CI) nos Restaurantes Universitários da Universidade Federal do Piauí (UFPI) à luz da Burocracia de Nível de Rua.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever a implementação do PNAES e PAA-CI nos Restaurantes Universitários da UFPI.
- Identificar sob as perspectivas estrutural, de ação individual e relacional os fatores que podem influenciar as ações dos nutricionistas na implementação do PNAES e do PAA- CI no âmbito dos RUs.
- Identificar os principais desafios e oportunidades percebidos pelos nutricionistas dos RUs da UFPI, na implementação das duas políticas.
- Propor orientações e diretrizes práticas através da elaboração de um relatório técnico, apresentado como cartilha, visando mitigar os efeitos negativos da exigência de nível de rua

1.4 Justificativa

Assuntos relacionados à moradia, alimentação, manutenção, meios de transporte e saúde faziam parte das principais demandas para garantir a permanência dos estudantes nas IFES, quando se discutia a criação do PNAES (ANDIFES, 2008). No que se refere à alimentação, os Restaurantes Universitários representam importantes instrumentos de satisfação desta necessidade básica, de ações educativas e de convivência universitária, além de ser um espaço gerador de atividades de ensino, pesquisa e extensão (ANDIFES, 2008). “O programa de Assistência ao Estudante mais utilizado pelos graduandos (44,22%) é o Programa de Alimentação, por meio de acesso ao RU com ou sem bolsa, ou auxílio financeiro” (FONAPRACE, 2014, p. 175).

Com relação ao PAA- CI, Salgado, Souza e Ferreira (2021) analisaram em seu trabalho a Compra Institucional de produtos da agricultura familiar, na execução do PAA pelas universidades federais. Os autores concluíram que existe uma adesão restrita ao programa, levando-se em consideração que das 63 IFES presentes no país, apenas 30% haviam cumprido, em algum grau, a determinação do Decreto. Matinelli *et al.* (2015) demonstraram o potencial de compra do RU de uma IFES do sul da Bahia, que adquiriu uma média de 280 toneladas de hortaliças, frutas e carnes, de novembro de 2012 a abril de 2013. Este quantitativo demonstra que os RUs constituem um importante mercado para a comercialização de produtos da agricultura familiar, principalmente considerando-se o número de restaurantes universitários do Brasil.

Os Restaurantes Universitários se caracterizam, portanto, como uma importante política de promoção da segurança alimentar e nutricional (Perez *et al.*, 2019, Perez; Castro; Franco, 2022), assim como o PAA-CI (Gomes; Gomes; Meyer, 2018, Cunha; Freitas; Salgado, 2017). Levando-se em conta a relevância destas duas políticas, faz-se necessária a realização de estudos aprofundados a respeito de sua implementação, no que se refere à influência da atuação dos burocratas de nível de rua sobre sua execução.

As pesquisas a respeito da Burocracia de Nível de Rua avançaram consideravelmente na Europa e América do Norte, porém permanecem relativamente pouco exploradas no Brasil (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2019), portanto, no domínio teórico as respostas obtidas nesta pesquisa poderão incorporar conhecimento, bem como, contribuir para o preenchimento de lacunas atuais relacionadas ao tema (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023; Peeters; Campos, 2022; Lotta; Marques, 2020; Lameck; Hulst, 2020; Schütze; Johansson, 2020). No contexto prático poderão fornecer informações à Administração Pública no sentido de aperfeiçoar o funcionamento dos RUs, que são cruciais para a permanência estudantil, melhorar as condições de trabalho dos agentes implementadores das duas políticas nestas unidades, incentivar a execução da Compra Institucional.

1.5 Estrutura da Dissertação

Este trabalho possui, além da seção introdutória, mais 4 capítulos. O capítulo 2, contempla a fundamentação teórica, contextualizando inicialmente conceitos de políticas públicas, com ênfase na fase de implementação, para que se chegue à Burocracia de Nível de Rua. Posteriormente, são esclarecidos conceitos a respeito do PNAES, Restaurantes Universitários e PAA, políticas que serão estudadas sob a perspectiva da BNR rua. Em seguida, tem-se um tópico dedicado à atividade dos nutricionistas nos RUs, como burocratas de nível de rua. No capítulo 3, tem-se a descrição dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa abordando-se a tipologia da pesquisa, descrição dos participantes, instrumento de coleta de dados, bem como os métodos e ferramentas utilizados para analisá-los. O capítulo 4 trata da análise e discussão dos resultados do Estudo de Caso, realizado após o exame de qualificação. Por fim, na quinta seção tem-se as considerações finais. Contém ainda, como parte integrante, o APÊNDICE A, que trata-se do Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento, o Apêndice B - Termo de autorização para posse e utilização de imagem e som de voz para fins

educacionais, Apêndice C - Roteiro da entrevista, instrumento utilizado para obtenção dos dados e Apêndice D –Relatório Técnico.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo apresenta-se uma contextualização geral sobre importantes tópicos, necessários para a compreensão da pesquisa. Inicialmente, aborda-se conceitos referentes ao processo de implementação de políticas públicas e à Teoria da Burocracia de Nível de Rua, sob a luz da qual será analisada a implementação do PNAES e da Compra Institucional (CI) do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos Restaurantes Universitários (RUs) da UFPI. Posteriormente, expõe-se um breve histórico a respeito da agricultura familiar, do PAA, da compra institucional, do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com enfoque nos RUs da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Finalmente, discorre-se a respeito da atuação dos nutricionistas nestas unidades.

2.1 As Políticas Públicas

Ainda que seja amplamente discutida no Brasil e no mundo, a expressão “política pública” assume diversos significados (Oliveira; Passador, 2019). Este estudo aborda o conceito de política pública, como um conjunto de ações escolhidas para solucionar um problema considerado público e, quando o governo opta por não dar atenção a uma determinada questão, também é apontada como uma forma de fazer política pública, estas definições devido à complexidade do processo em si, possuem um papel mais didático do que de fato conceitual, dessarte, não há na literatura especializada um consenso, existindo uma diversidade de conceitos com o propósito de tornar mais compreensível este campo (Agum; Riscado; Menezes, 2015; Secchi, 2014).

Assim, as políticas públicas são produzidas pelo governo, mas sua estruturação é resultado de uma complexa movimentação social que envolve inúmeros atores (Zani; Costa, 2014). Dada a imensa complexidade desse processo, é necessária alguma simplificação para identificar-se quais as principais respostas estabelecidas pela literatura especializada para essas questões, frequentemente utiliza-se, portanto, o ciclo de políticas, um modelo abstrato, constituído de estágios, no qual cada etapa é sucedida por outra em um processo linear, para ilustrar a dinâmica deste encadeamento (Batista *et al*, 2021).

O ciclo de políticas públicas organiza a vida de uma política nas seguintes fases sequenciais e interdependentes: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção (Secchi, 2014). Na

formação da agenda, há a definição de temas prioritários a serem tratados pelo Estado; na fase de formulação, as políticas são concebidas e planejadas e neste momento são traçados os seus modelos e objetivos; a implementação é o momento em que os planos formulados se tornarão realidade, dependendo fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal; por fim, a fase de avaliação é aquela em que os resultados das políticas públicas serão mensurados (Lotta, 2019).

A literatura pioneira centrada nos estudos de políticas públicas empenhava-se em compreender os processos decisórios e a relação entre a política e as políticas públicas, consequentemente, as fases de agenda e de formulação encontravam-se no âmago destas pesquisas (Lotta, 2019; Ferreira; Medeiros, 2016). No que se refere à fase de implementação, os estudos sobre o tema têm crescido constantemente nos cenários nacional e internacional (Lotta, 2019), tornando-se objeto de pesquisas empíricas cada vez mais sofisticadas, que objetivam identificar e compreender os fatores que possibilitam maior ou menor sucesso no processo e nos resultados da política (Sátyro; Cunha, 2019).

No tópico subsequente serão abordadas questões referentes à implementação de políticas públicas e à influência da atuação dos Burocratas de Nível de Rua neste arco temporal do ciclo de políticas públicas.

2.1.1 A implementação de Políticas Públicas e a Burocracia de Nível de Rua

É no estágio de implementação que ocorre a execução das diretrizes adotadas durante a tomada de decisão (Lima; D'ascenzi, 2013) e são produzidos os resultados concretos da política pública (Secchi, 2014). Levando-se em consideração a clássica visão do ciclo de políticas públicas, o processo de implementação também é considerado de maneira estática e linear, onde a vontade política, através de planos ou programas, seria mecanicamente implementada de cima para baixo (Zani; Costa, 2014).

Neste modelo de análise, top- down, o eixo central de estudo começa com a decisão política do governo, analisando-se posteriormente até que ponto as ações dos funcionários implementadores e dos grupos-alvo foram condizentes com os objetivos e procedimentos descritos na decisão inicial (Najam, 1995). Apesar de o modelo tradicional top- down ainda prevalecer na literatura, os estudos sobre o ciclo de políticas públicas e o seu conceito de implementação evoluíram consideravelmente, tornando-se relevante a distinção entre esta última abordagem mais convencional e as abordagens bottom- up (Bonelli *et al.*, 2019), as quais

ganharam robustez no início da década de 1980 e cujo foco da análise está no universo de atores envolvidos na implementação da política, ou seja, no nível operacional (Zani; Costa, 2014).

Nesta mesma década, Michael Lipsky publicou nos Estados Unidos *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*, um estudo que conecta implementação de políticas públicas e discricionariedade burocrática e ascende como resultado de dez anos de amadurecimento da Teoria da Burocracia de Nível de Rua, impulsionado pela crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas, em decorrência da enorme discrepância entre a política elaborada no papel e a política implementada na prática (Cavalcante; Lotta; Pires, 2018).

A partir deste marco a pesquisa sobre a burocracia de nível de rua cresceu ao longo do tempo, aumentando consideravelmente na década de 2000 (Change; Brewer, 2022). Segundo a teoria de Michael Lipsky (2019), a implementação de políticas públicas sofre forte influência dos agentes de ponta, ou burocratas de nível de rua, visto que são estes operadores que interagem diretamente com os cidadãos nas organizações do Estado, concedendo o acesso a programas governamentais.

Neste contexto, analisando-se situações reais, são raros os exemplos em que os programas são implementados em completa sintonia com o desenho previsto por seus formuladores (Zani; Costa, 2014). Dessa forma, a formulação de políticas não termina quando um projeto de lei se torna instrumento, pois os burocratas de nível de rua, através do uso da discricionariedade, que interfere sobremaneira na implementação, também desempenham um papel na formulação de políticas públicas (Bastien, 2009; Brodtkin, 2016).

Diante disso, a compreensão da burocracia de nível de rua merece foco acadêmico, uma vez que, pouca atenção tem sido dedicada a uma visão abrangente da teoria no campo da administração pública (Chang; Brewer, 2022). Além disso, o cenário de estudos de implementação de políticas públicas possui forte ligação com as necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos, que favoreçam o progresso das atividades implementadoras (Lima; D'ascenzi, 2013), ratificando a necessidade estudos mais profundos referentes à atuação dos burocratas de nível de rua, que será percorrida a seguir.

2.1.2 A atuação dos burocratas de nível de rua

Os burocratas de nível de rua executam a política pública sob duas perspectivas, através do exercício da discricionariedade e nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem

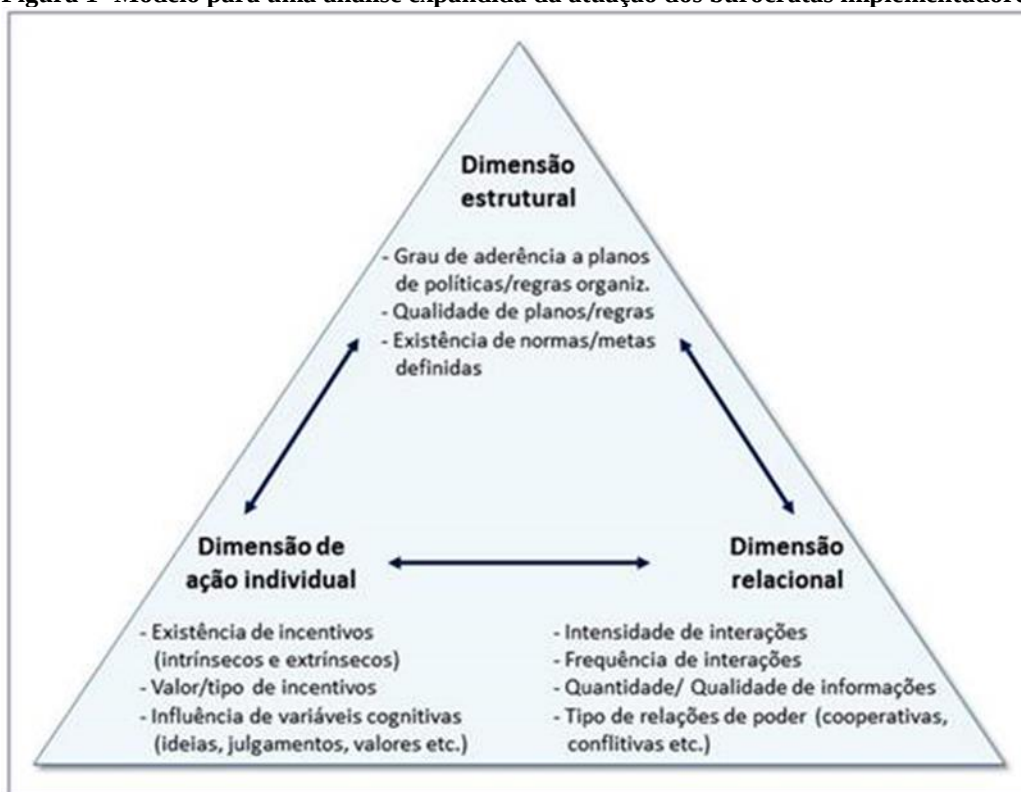
e por meio da conjunção destas escolhas, que ao serem somadas, constituem seus julgamentos individuais, os quais configuram, conseqüentemente, o comportamento da organização (Lipsky, 2019). Portanto, a teoria do nível de rua empenhou-se em esclarecer, como grandes burocracias públicas reagiram frente a demandas por mais e melhores serviços, recursos limitados e impressões negativas da sociedade em relação aos órgãos públicos (Brodekin, 2021).

Neste cenário, o estudo das burocracias mantém-se fundamental para o entendimento do modo como as políticas formuladas pelo Estado podem traduzir-se no âmbito administrativo (Bonelli *et al.*, 2019), uma vez que o comportamento do burocrata do nível de rua, interfere no processo de implementação e é influenciado por uma série de fatores, pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, auto interesse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos), (Ferreira; Medeiros, 2016).

Em seu estudo sobre os fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, Ferreira e Medeiros (2016) observaram que existe na literatura uma diversidade de enfoques e teorias apropriadas para análise e compreensão do que determina tais peculiaridades inerentes ao implementador de linha de frente, no entanto percebeu-se a carência de um modelo conceitual mais integrativo. Bonelli *et al.* (2019), por conseguinte, propuseram um modelo de análise expandida que possibilita captar, com base no dilema entre controle e discricionariade, os numerosos aspectos da atuação dos burocratas de nível de rua durante a fase de implementação nas organizações da ponta.

Nesse estudo será utilizada a concepção supracitada, proposta por Bonelli *et al.* (2019), para analisar os fatores que influenciam o comportamento dos nutricionistas, agentes implementadores do PNAES e da Compra Institucional do PAA nos Restaurantes Universitários. No modelo proposto, a análise se dá a partir de três dimensões: estrutural, de ação individual e relacional, integradas de forma dialética, conforme a Figura 1 abaixo, na intenção de testar no plano empírico que, na rotina dos burocratas de nível de rua, a necessidade de aderir às normas e às estruturas postas, sua ação individual, bem como suas redes relacionais, coexiste e se influenciam mutuamente, no complexo processo de uso da discricionariade que culmina com a prestação de serviços públicos para os cidadãos (Bonelli *et al.* 2019).

Figura 1- Modelo para uma análise expandida da atuação dos burocratas implementadores



Fonte: Bonelli *et al.* (2019)

Nas subseções a seguir, as dimensões estrutural, de ação individual e relacional, conforme o modelo desenvolvido (Bonelli *et al.*, 2019), serão descritas individualmente.

2.1.3 Dimensão estrutural

A dimensão estrutural, segundo Bonelli *et al.*, 2019, refere-se ao grau de obediência dos agentes a regras formais, em conformidade com a visão weberiana da burocracia. De acordo com esta perspectiva, fatores institucionais e gerenciais da política, como discricionariedade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder, podem interferir no comportamento dos burocratas, na entrega da política aos cidadãos (Ferreira; Medeiros, 2016).

Deste modo, os fatores institucionais limitam e permitem concomitantemente o trabalho no nível administrativo, ou seja, as orientações profissionais restringem a liberdade dos trabalhadores da linha da frente, por outro lado facilitam o exercício da sua profissão; as regras formais exigem que os trabalhadores da linha da frente sigam etapas processuais específicas, mas também legitimem as suas decisões (Peeters; Campos, 2022). Seguindo este raciocínio,

entende-se que a qualidade das regras é fundamental, pois, normas clara, objetivas e constantemente melhoradas favorecem a observância e a execução das políticas, assim como a coordenação entre os atores envolvidos, resultando em um maior grau de desempenho dos serviços prestados à coletividade (Bonelli *et al.*, 2019).

Por outro lado, as deficiências nas pré-condições institucionais, representadas por regras pouco claras, desfavorecem a implementação e a prestação de serviços, uma vez que, estes problemas são empurrando para o nível da rua, onde os trabalhadores lidam com elas de formas muito diversas (Peeters; Campos, 2022). Entende-se, neste sentido, “a importância da aderência dos burocratas de nível de rua aos objetivos e às regras definidas na política pública para sua implementação. Assim sendo, é possível supor que a aderência dos burocratas de nível de rua às regras e às estruturas estabelecidas afeta a implementação” (Bonelli, *et al.* 2019, p. 807). Por este prisma, assume-se que as condições estruturais de trabalho são um fator explicativo crucial para as variações no trabalho da linha de frente (Peeters; Campos, 2022).

2.1.4 Dimensão de ação individual

Esta perspectiva se refere à presença ou ausência de elementos motivacionais, de forma que seja possível analisar um comportamento mais ou menos cooperativo por parte dos agentes implementadores, uma vez que, estes interpretam a realidade e fazem escolhas com base em suas ideias, julgamentos, valores, crenças etc (Bonelli *et al.* 2019). Em outras palavras, “esses indivíduos tendem a operar seguindo seu próprio conjunto de perspectivas que, às vezes, não correspondem perfeitamente às da organização para a qual trabalham” (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023 p. 3), bem como, a partir de estimativas racionais sobre recompensas e possíveis sanções (Lotta, Pires, Oliveira, 2014).

. Neste contexto, admite-se a relevância de incentivos, sejam eles extrínsecos ou intrínsecos, na atuação de burocratas de nível de rua responsáveis pela implementação de políticas públicas, assim como a influência de sua ação individual no processo (Bonelli, *et al.* 2019, p. 808). Sendo assim, segundo Bonelli *et al.* (2019), convém avaliar em que medida se dá esta influência decorrente da existência de incentivos, e de que modo isso interfere no cumprimento das metas estabelecidas para as policies (Bonelli *et al.* 2019, p. 808).

2.1.5 Dimensão relacional

A dimensão relacional “suruiu nos anos mais recentes, a partir de modelos que buscam compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente” (Lotta; Pires; Oliveira, 2014, p. 479). Nesta perspectiva são analisados os múltiplos contatos de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado e como estas interações podem influenciar na policy (Bonelli, *et al.* 2019). Desta maneira entende-se que “a implementação de políticas é um processo interativo baseado em relacionamentos diários entre burocratas e seus clientes, pares e superiores” (Lotta; Marques, 2019, p.346). Portanto, Lotta, Pires e Oliveira (2014), apontam que:

“Essas novas abordagens ancoradas nas ideias de governança e de redes sociais, buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não a estrutura formal ou a atuação individual dos agentes, mas, sim, como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações com agentes estatais, privados ou sociais que, por meio das relações sociais, influenciam o Estado (Lotta, Pires e Oliveira, 2014, p. 480).

Estas redes relacionais precisam ser melhor compreendidas, pois ainda há uma lacuna que diz respeito a se e em que medida afetam a implementação de políticas (Lotta; Marques, 2019). Neste contexto faz-se necessário a realização de pesquisas empíricas, para uma melhor compreensão destas interações, uma vez que, conforme apontado Bonelli *et al.* (2019) os burocratas de nível de rua podem se tornar componente dinâmico de redes maiores, que sejam promotoras de mudanças na formulação e na implementação de políticas públicas. Adiante, apresenta-se uma revisão sistemática de literatura, realizada com base no modelo de análise expandida proposto por Bonelli *et al.* (2019), que considera as três perspectivas dissertadas acima.

2.1.6 Estudos Correlatos sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua

Com o objetivo de obter mais conhecimento e familiaridade com a teoria da Burocracia de Nível de Rua, especialmente no que se refere às três dimensões, estrutural, de ação individual e relacional (Bonelli, *et al.* 2019), utilizadas neste estudo para analisar os fatores que influenciam o comportamento dos trabalhadores de linha de frente, realizou-se um levantamento de pesquisas científicas que contemplassem, pelo menos, uma destas três categorizações. Este processo é de extrema importância antes de se iniciar um estudo sobre determinada temática, visto que, proporciona ao pesquisador uma visão mais ampla sobre o assunto, ao mantê-lo em contato com as produções realizadas pela comunidade científica, com a metodologia seguida pelos pesquisadores, lacunas existentes etc. (Brizola; Fantin, 2016).

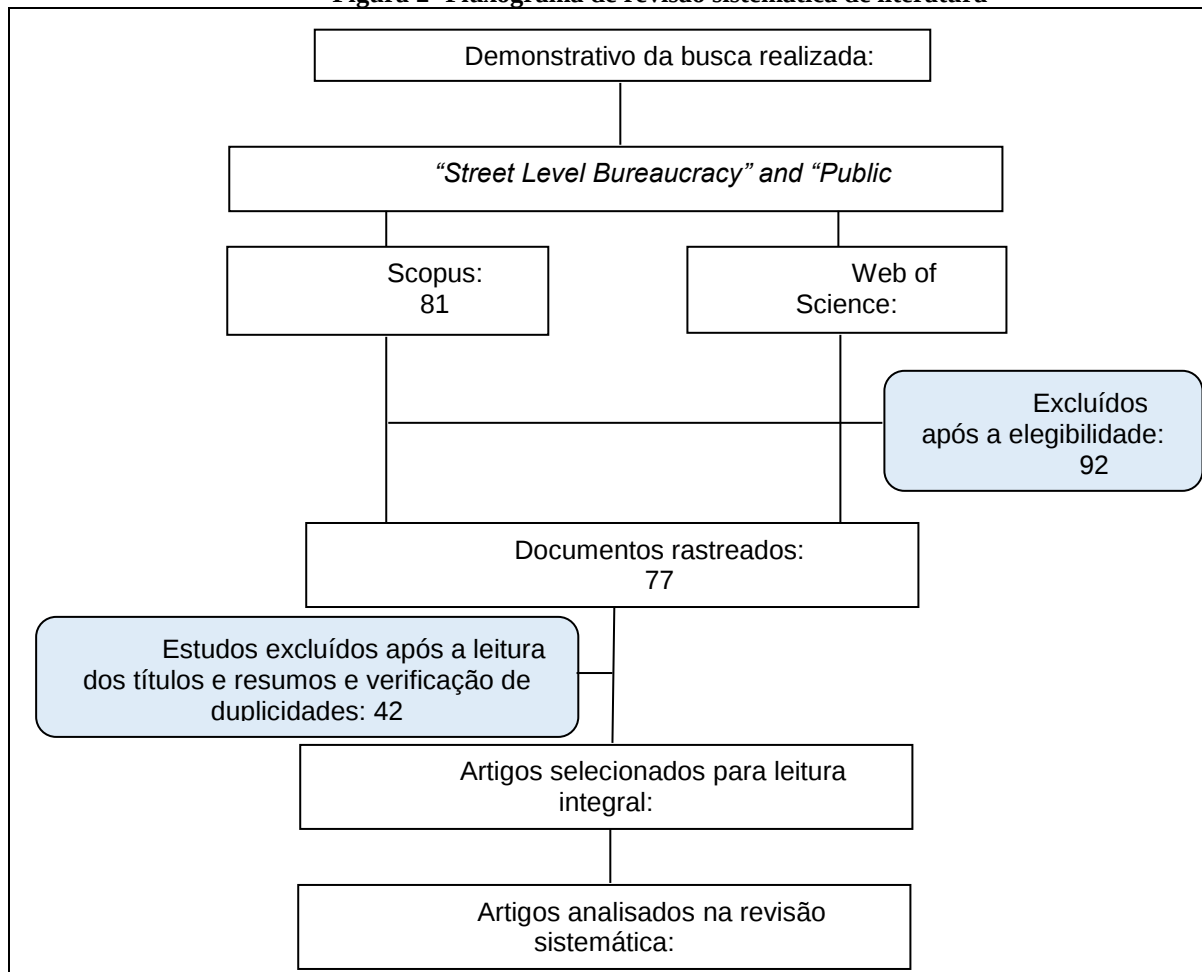
Seguindo este raciocínio, com o intuito de investigar o estado da arte sobre o tema nos últimos cinco anos, buscou-se sistematizar a literatura empírica a seu respeito, adotando-se como referência o modelo dos 4 Ws utilizado por Rosado-Serrano, Paul e Dikova (2018), na revisão sistemática intitulada *International franchising: literature review and research agenda* (2018). Neste modelo, as perguntas What, Why, Where e How, apresentam-se como elementos direcionadores do que será abordado na revisão (Rosado-Serrano; Paul; Dikova, 2018). Assim, primeiro serão discutidas questões a respeito do que se sabe sobre o fenômeno, e em seguida, porque as pessoas precisam saber mais sobre a teoria. Na sequência, ainda seguindo o método dos 4Ws, se discorrerá a respeito de onde as pesquisas ocorreram, em quais contextos e quais as metodologias utilizadas.

2.1.6.1 Coleta de dados

A busca dos artigos foi realizada nas bases de dados Scopus e Web of Science, empregando-se os anos de 2018 e 2023 como marco temporal inicial e como marco final, respectivamente. Foi aplicado o operador booleano and, para associar palavras que trouxessem resultados a respeito da teoria da burocracia de nível de rua na administração pública, com maior proximidade do tema. A pesquisa foi realizada no dia 18 de setembro de 2023, aplicando-se os termos: “street level bureaucracy” AND “public administration” que deveriam estar presentes nos títulos, resumos ou palavras-chave.

A princípio foram identificados 169 documentos (81 na scopus e 88 na web of Science). Após esta fase inicial foram aplicados os critérios de elegibilidade: 1) documentos publicados entre 2018 e 2023; 2) somente artigos 3) somente documentos publicados em periódicos pertencentes ao quartil 1 (Q1), com base no SCImago Journal & Country Rank (SJR). Foi obtido um universo de 77 documentos (30 na Scopus e 47 na Web of Science), seus títulos, resumos, palavras-chave foram lidos, efetivando-se nova exclusão daqueles que não se adequavam ao tema, bem como de artigos repetidos, restando, portanto, 35 publicações, as quais foram analisadas integralmente. Posteriormente a este processo, foram realizadas novas exclusões, restando 12 documentos que foram incluídos na revisão, por apresentarem no mínimo uma das três categorizações propostas por Bonelli *et al.* (2019). A **Figura 2**, a seguir, evidencia as etapas descritas acima, demonstrando o fluxo e o quantitativo de documentos em cada etapa do processo.

Figura 2- Fluxograma de revisão sistemática de literatura



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

2.1.6.2 Análise da literatura

Neste segmento será condensada a literatura selecionada sobre a burocracia de nível de rua dos últimos cinco anos, concentrando-se nos determinantes que podem influenciar no comportamento dos agentes implementadores de políticas públicas, com base na categorização proposta por Bonelli *et al.* (2019). Deste modo, inicialmente as publicações foram dispostas conforme as categorias propostas, que estivessem presentes em seu estudo, de acordo com o **Quadro 1**. A abordagem, conforme citado em momento anterior, foi posteriormente percorrida em 3 tópicos, seguindo as questões norteadoras do método 4 Ws: a) o que se sabe sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua; b) o porquê as pessoas deveriam saber mais sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua; c) onde foram realizadas as pesquisas e d) como as pesquisas foram realizadas.

Quadro 1-Disposição dos estudos conforme as perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

Dimensão	Aspectos	Definição	Autores
Perspectiva Estrutural	Estrutura burocrática, normas e regras.	Analisar o grau de obediência às regras pelos burocratas responsáveis, inclusive os desafios e adaptações no cumprimento destas.	(Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); (Borry; Henderson, 2020); (Cohen, 2018); (Lameck; Hulst, 2020); (Levitats, 2023); (Peeters; Campos, 2022); (Schütze; Johansson, 2020); (Zamboni, 2020)
Perspectiva de Ação Individual	Motivação e Cooperação	Analisa a presença ou ausência de elementos motivacionais e a forma como isto influencia em um comportamento mais ou menos cooperativo.	(Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); (Borrelli, 2021); (Borry; Henderson, 2020); (Cohen, 2018); (Levitats, 2023); (Lotta; Marques, 2020); (Moseley; Thomann, 2021); (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023); (Schütze; Johansson, 2020); (Zamboni, 2020)
Perspectiva Relacional	Interações internas e externas	Analisa as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado, que também influenciam no desenho final da política, sendo, portanto, uma visão mais abrangente.	(Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); (Lotta; Marques, 2020)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

2.1.6.3 O que se sabe sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

Pouca atenção tem sido dedicada a uma visão mais abrangente a respeito da teoria da Burocracia de Nível de Rua no campo da administração pública (Chang; Brewer, 2022). Apesar disso, seu conceito evoluiu nos últimos tempos, como consequência das discrepâncias observadas nos resultados das políticas implementadas em diferentes ambientes (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Em outras palavras, “leis, regras e mandatos formais não se transformam, de forma automática ou simples, em ação nas linhas de frente do serviço público, tendo em vista que uma série de elementos intermediários se coloca no trajeto” (Pires; Lotta; Oliveira, 2018, p. 228).

Dessa maneira, a formulação de políticas não termina quando um projeto de lei se torna instrumento, pois os burocratas de nível de rua, através do uso da discricionariedade, que

interfere sobremaneira na implementação, também desempenham um papel relevante na formulação de políticas públicas (Bastien, 2009; Brodtkin, 2016). Segundo Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023), estes agentes podem interpretar e adaptar as diretrizes, documentos e conceitos de uma política a diferentes contextos e situações. Este processo é moldado pelos diferentes mecanismos de enfrentamento que os burocratas de nível de rua aplicam em sua atuação e que refletem na sua tomada de decisão, portanto, a discrição pode ser empregada para pressionar por mudanças políticas ou ser usada como justificativa para a inércia (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023).

Em seu estudo sobre os fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas, Ferreira e Medeiros (2016) observaram que existe na literatura uma diversidade de enfoques e teorias apropriadas para análise e compreensão do que determina tais peculiaridades inerentes ao implementador de linha de frente, no entanto percebeu-se a carência de um modelo conceitual mais integrativo. Bonelli *et al.* (2019), por conseguinte, propuseram um modelo de análise expandida que possibilita captar, com base no dilema entre controle e discricionariedade, os numerosos aspectos da atuação dos burocratas de nível de rua durante a fase de implementação nas organizações da ponta.

A análise destes determinantes é realizada a partir de três perspectivas: estrutural (que refere-se ao grau de obediência dos agentes a regras formais, em conformidade com a visão weberiana da burocracia); de ação individual (trata-se da presença ou ausência de elementos motivacionais, de forma que seja possível analisar o comportamento mais ou menos cooperativo); por fim, a perspectiva relacional (analisa as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado) (Bonelli *et al.*, 2019).

Seguindo-se esta categorização, o **Quadro 2** demonstra os autores, bem como os principais resultados auferidos em seus respectivos trabalhos, selecionados para esta revisão.

Quadro 2 Revisão da literatura utilizando os termos "street level bureaucracy" and "public administration"

REFEIRÊNCIA	OBJETIVO GERAL	RESULTADOS
(Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023)	Fornecer uma nova perspectiva sobre a agência individual, especificamente o papel dos atores individuais nas transições de sustentabilidade.	Diversos fatores influenciaram o processo de implementação do projeto, dentre estes, fatores individuais, organizacionais, contextuais e políticos e externos. Os mais proeminentes foram os fatores individuais, como: Abertura à colaboração e novas ideias; Apropriação da abordagem do projeto; Utilidade percebida do projeto nexa. Dois fatores organizacionais principais foram percebidos na análise: Ausência de objetivos claros e Cultura no

		local de trabalho, sendo considerados uma barreira na execução do projeto. O estudo demonstrou que a Burocracia de Nível de Rua pode auxiliar na compreensão dos processos de implementação.
(Borrelli, 2021)	Tenta elucidar até que ponto a formação dos Burocratas de nível de rua reproduz a alteridade e exclusão através da defesa de políticas e de certos comportamentos desenvolvidos no dia a dia do trabalho dos burocratas.	A formação formal e informal estão interligadas e não só dependem uma da outra, mas também se tornam passos cruciais para a reflexão e prática diária dos burocratas de nível de rua. O artigo demonstra que os agentes de linha de frente utilizam a sua formação para se distanciarem dos seus “clientes”, retratando-os regularmente como estranhos, cuja estadia foi legalmente finalizada.
(Borry; Henderson, 2020)	Compreender as maneiras pelas quais os profissionais do serviço médico de emergência (EMS) quebram regras para fins pró-sociais – para ajudar os pacientes.	Funcionários públicos se desviam das regras, tanto por razões positivas como negativas. Os resultados demonstraram que os fatores organizacionais (clima ético) estão relacionados com uma tendência para quebrar regras em benefício de um paciente. As características individuais também influenciam, no caso da empatia a influência não foi significativa neste estudo, as personalidades conformistas são menos propensas a quebrar, a experiência no trabalho foi um fator também atenuante nessa tendência. Os climas organizacionais e a personalidade e experiência individual também impulsionam esse comportamento.
(Cohen, 2018)	Demonstrar como fatores individuais; organizacionais culturais influenciam o uso do poder discricionário por médicos e enfermeiros em serviços de saúde em Israel.	As descobertas indicam que as características pessoais são realmente importantes neste contexto, mas também o são as condições organizacionais e a cultura, colocando-se esta última como parte integrante do ambiente da administração pública, no comportamento dos BNR e desempenhando um papel fundamental nas decisões sobre aceitar pagamentos indevidos. Estes comportamentos de base cultural estão fortemente correlacionados com a força das instituições formais. Os países com instituições fortes que aplicam regulamentações eficazes contra este fenómeno provavelmente sofrerão menos com isso do que outros.
(Lameck, Wilfred; Hulst, 2020)	Identificar as estratégias de sobrevivência dominantes na prestação de serviços de extensão agrícola no governo local da Tanzânia, e até que ponto pode o contexto institucional explicar as estratégias de sobrevivência utilizadas.	Os diferentes elementos do contexto institucional como: a administração pública formal, as normas da comunidade profissional e as expectativas do público, moldam o comportamento dos agentes extensionistas agrícolas na Tanzânia e podem explicar as estratégias de sobrevivência destes agentes. Ao contrário das burocracias bem desenvolvidas do mundo ocidental, com clientes exigentes, de acordo com os autores, existe pouca orientação específica do contexto administrativo formal e pressão por parte do público nos municípios estudados na Tanzânia, portanto, as normas e valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua é que determinam a forma como este lidam com os recursos escassos.
(Levitats, 2023)	O objetivo deste estudo conceitual é destacar a contribuição potencial da inteligência emocional como ferramenta no avanço do estudo	As organizações de nível de rua podem promover a equidade social na prestação de serviços públicos aos usuários. Os resultados mostram que fatores contextuais moldam, pelo menos em parte, o comportamento emocionalmente inteligente dos

	da equidade na prestação de serviços públicos.	membros da organização, por meio de mecanismos de cima para baixo, como: como normas, valores e procedimentos, cultura organizacional. No nível individual, a inteligência emocional dos burocratas de nível de rua desempenha um papel importante e essencial na formação de seu comportamento, pois reflete o potencial ou a competência para um comportamento emocionalmente inteligente.
(Lotta; Marques, 2020)	Investigar como as interações e os ambientes relacionais dos burocratas afetam o seu uso da discricionariedade.	Os fatores relacionais contribuem para a explicar a variação da discricionariedade, principalmente em relação às práticas e que, fatores como laços sociais e a inserção dos dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão tornam as políticas mais ou menos adaptadas aos contextos locais.
(Moseley; Thomann, 2021)	Objetiva teorizar como a administração pública comportamental pode ajudar a melhorar a nossa compreensão da implementação de políticas de primeira linha.	De acordo com a pesquisa, os burocratas de nível de rua possuem uma tendência a favorecer ou priorizar clientes que se assemelham a eles. Foi formulado no trabalho um modelo para a tomada de decisões no nível da rua, que descreve o papel das heurísticas e dos preconceitos na atribuição de recursos e sanções pelos trabalhadores da linha da frente. Percebeu-se que a heurística pode ajudar os agentes implementadores a tomar decisões justas, mas também pode produzir desigualdade social ou serviços ineficientes ou ineficazes, além disso, é necessário melhorar a compreensão dos preconceitos comuns entre os trabalhadores da linha da frente, com o intuito de mitigar possíveis discrepâncias na entrega dos serviços aos cidadãos.
(Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023)	Aprender à luz da Burocracia de Nível de Rua, como os funcionários públicos da linha da frente que trabalham nas regiões montanhosas do noroeste do Paquistão, lidam com os desafios de interferência política e escassez de recursos.	Funcionários públicos com níveis mais baixos de interferência de políticos e outras partes interessadas externas, podem tomar melhores decisões com base na sua formação e competências profissionais. Nas áreas tribais nas regiões montanhosas do noroeste do Paquistão, estes agentes operam sob condições de elevado domínio político e escassez de recursos, portanto possuem uma tendência à violação de regras, envolvimento em corrupção, fuga de responsabilidades e utilização de recursos pessoais para o enfrentamento de um contexto institucional fraco.
(Peeters; Campos, 2022)	Avançar na compreensão do trabalho de linha de frente, prestação de serviços e interações estado-cidadão em ambientes institucionais fracos, através de uma revisão sistemática de literatura.	Os profissionais de saúde foram o tipo mais comum de burocrata de nível de rua encontrados na revisão sistemática, seguido por uma categoria variada de implementadores de políticas não especificados. Foram identificamos quatro fatores institucionais que moldam o comportamento na linha da frente e padrões comportamentais que vão desde a improvisação de políticas até a burocracia predatória, entendidas como respostas dos burocratas de nível de rua a fatores institucionais como: escassez de recursos, desigualdade social e condições de trabalho precárias. Regras contraditórias, complexas ou ineficientes impedem a prestação de serviços ou deixam os funcionários da linha de frente com instruções e descrições de tarefas ambíguas. Além disso, a falta de apoio gerencial e controle leva a uma

		discrição incontrolada e consequentemente a uma grande distância entre as políticas formais e sua implementação. Em contextos institucionais frágeis as complexidades são empurradas para o nível da rua, os agentes da linha da frente lidam com elas de formas muito diversas.
(Schütze; Johansson, 2020)	Examinar se e como a discrição desempenha um papel interveniente na relação entre pressão organizacional (por exemplo, carga de trabalho) e atitudes anti-imigração.	A discricionariedade percebida modera a relação entre a carga de trabalho compreendida e as percepções em relação ao trabalho com clientes migrantes, funcionando como uma ferramenta importante quando se trata de tarefas de trabalho complexas e exigências crescentes de desempenho. Estes achados, segundo a pesquisa, podem ser aplicados a outras dimensões dos serviços públicos, para além das organizações de assistência social.
(Zamboni, 2020)	Explorar como experiência, crenças e contexto organizacional influenciam os socorristas de emergência em seus processos de tomada de decisão e interação com os clientes.	Alguns fatores subjacentes fazem com que os socorristas representem ativamente alguns clientes, ao mesmo tempo que limitam a representação de outros. A identificação de necessidades alimenta a empatia dos burocratas de rua e os faz trabalhar mais para os clientes que são considerados vulneráveis. Além disso, são mais propensos a agir em nome dos clientes com múltiplas identidades correspondentes às suas, como: a vivência de circunstâncias semelhantes, filhos e elementos que moldam a identidade individual.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Como fatores individuais foram identificados: a abertura à colaboração e novas ideias; apropriação da política; utilidade percebida da política (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023), formação formal e informal, experiências e valores pessoais (Borreli, 2021), personalidade, experiência individual (Borry; Henderson, 2020), conjunto pessoal de valores, crenças, preferências econômicas (Zamboni, 2020; Cohen, 2018), inteligência emocional (Levitats, 2023), preconceitos comuns (Moseley; Thomann, 2021), atitudes anti-imigração e discrição percebida (Schütze; Johansson, 2020).

No que se refere aos fatores estruturais foram relacionados, a ausência de regras e objetivos claros, bem como a cultura no local de trabalho (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); o clima ético (Borry; Henderson 2020); as condições organizacionais, a cultura e a fragilidade das forças das instituições formais (Cohen, 2018); escassez de recursos, desigualdade social e condições de trabalho precárias (Lameck; Hulst, 2020; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Peeters; Campos, 2022), as normas e valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua (Lameck; Hulst, 2020), e por fim, laços sociais e a inserção dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão, estes últimos apontados como fatores relacionais (Lotta E Marques, 2020).

2.1.6.4 Por que as pessoas deveriam saber mais sobre os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

O estudo das burocracias mantém-se fundamental para o entendimento do modo como as políticas formuladas pelo Estado podem traduzir-se no âmbito administrativo (Bonelli, 2019), uma vez que o comportamento do burocrata do nível de rua, interfere no processo de implementação e é influenciado por uma série de fatores, pessoais (crenças, valores, altruísmo, vocação, auto interesse e poder discricionário), fatores institucionais e gerenciais da política (discricionariedade, sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder) e fatores relacionais (com o público da política, com os gerentes e com os políticos) (Ferreira; Medeiros, 2016).

Além disso, os burocratas de nível de rua executam a política pública sob duas perspectivas, através do exercício da discricionariedade, nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem e por meio da conjunção destas escolhas, que ao serem somadas, constituem seus julgamentos individuais, os quais configuram, conseqüentemente, o comportamento da organização (Lipsky, 2019). Portanto, a teoria do nível de rua empenhou-se em esclarecer, como grandes burocracias públicas reagem frente a demandas por mais e melhores serviços, recursos limitados e impressões negativas da sociedade em relação aos órgãos públicos (Brodekin, 2021). Os desfechos das pesquisas incluídas na revisão sistemática mostram que são variados os fatores que podem interferir de forma positiva ou negativa no comportamento dos funcionários de nível de rua na entrega dos serviços do Estado aos cidadãos.

No que se refere aos fatores estruturais, percebeu-se que a ausência de regras e objetivos claros, bem como a cultura no local de trabalho, foram considerados barreiras durante o processo de implementação do projeto estudado (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Por outro lado, de acordo com Borry; Henderson (2020) em seu estudo com paramédicos em um serviço na Pensilvânia, o clima ético está relacionado com uma tendência para quebrar regras em benefício de um paciente. Já em um contexto institucional oposto, também em serviços de saúde, Cohen (2018) concluiu que as condições organizacionais e a cultura desempenham um papel fundamental nas decisões dos burocratas de nível de rua sobre aceitar pagamentos informais por cuidados de saúde em Israel, este fato, segundo o autor, possui íntima ligação com a fragilidade das forças das instituições formais (Cohen, 2018).

Em contextos institucionais de semelhante fragilidade, com clientes pouco exigentes, escassez de recursos, desigualdade social e condições de trabalho precárias (Lameck; Hulst, 2020; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Peeters; Campos, 2022), as normas e valores coletivos inerentes aos burocratas de nível de rua é que determinam os desfechos das políticas (Lameck; Hulst, 2020), possuindo estes uma forte tendência à violação de regras, envolvimento em corrupção, fuga de responsabilidades e, por vezes, utilização de recursos pessoais (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023), improvisação de políticas e até a burocracia predatória (Peeters; Campos, 2022).

No tocante aos fatores relacionais, Lotta e Marques (2020) investigaram como as interações e os ambientes relacionais dos burocratas afetam o seu uso da discricionariedade e, consequentemente o processo de implementação, em seus achados concluíram que laços sociais e a inserção dos burocratas de nível de rua nas relações burocrata-cidadão tornam as políticas mais ou menos adaptadas aos contextos locais.

Diante das implicações identificadas nos trabalhos selecionados para esta revisão, compreende-se que o conhecimento sobre a Teoria da Burocracia de Nível de rua, bem como a respeito dos determinantes que podem influenciar o comportamento dos agentes implementadores na linha de frente, pode auxiliar pesquisadores, profissionais do nível administrativo e agentes do alto escalão, para que futuras pesquisas possam ser realizadas empiricamente com o objetivo de propor recomendações para mitigar os efeitos negativos da exigência de nível de rua na administração pública.

2.1.6.5 Onde e como foram realizadas as pesquisas

As pesquisas a respeito da Burocracia de Nível de Rua avançaram consideravelmente na Europa e América do Norte, porém permanecem relativamente pouco exploradas no Brasil (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2019). Na revisão percebeu-se que os estudos relativos ao tema foram realizados em locais diversos, a maioria sendo na Europa (3) e América do Norte (2), corroborando as afirmações de Lotta e Marques (2020) e Peeters e Campos (2022) de que o estudo a respeito da burocracia de nível de rua tem sido dominado por pesquisas nos países do Norte Global. Na Ásia houve a incidência de dois estudos, um na África e um na América do Sul, que foi realizado no Brasil.

No tocante aos veículos de publicação, notou-se que os artigos foram publicados em 10 periódicos diferentes, em dois destes há mais de uma publicação a respeito do tema estudado.

No periódico *The American Review of Public Administration* foram encontradas 2 publicações que demonstram como fatores individuais e organizacionais interferem no comportamento dos burocratas de nível de rua (Borry; Henderson, 2020; Cohen, 2018). Na revista *International Review of Administrative Sciences* também foram encontrados 2 artigos, no estudo de Peeters e Campos (2022), foi realizada uma revisão sistemática de literatura a respeito da burocracia de nível de rua abrangendo pesquisas de todos os países de rendimento não elevado da América Latina, Ásia e África, bem como antigos países comunistas não pertencentes à UE da Europa Oriental e da Ásia Central. Lameck e Hulst (2020) também concentraram a sua pesquisa nos fatores que interferem nos comportamentos dos agentes de linha de frente, em contextos institucionais frágeis.

As pesquisas foram realizadas utilizando-se diversas abordagens metodológicas, predominando o uso dos métodos qualitativos (58,33%). Os estudos quantitativos foram 16,67%, assim como as revisões sistemáticas de literatura, 8,33% foram correspondentes a ensaio teórico. Para a coleta de dados o instrumento mais utilizado foi o roteiro de entrevistas (58,33%) (Cohen, 2018; Lotta; Marques, 2020; Zamboni, 2020; Lameck; Hulst, 2020; Borrelli, 2021; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Em 25,01% foram utilizadas fontes de dados secundárias, 8,33% utilizaram entrevista online e 8,33% questionário online. O **Quadro 3**, a seguir, sintetiza o contexto nos quais os trabalhos foram realizados, bem como a metodologia aplicada.

Quadro 3- Contexto de realização das pesquisas e metodologia

REFEERÊNCIA	CONTEXTO	METODOLOGIA
(Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023)	Implementação de um projeto de nexus (estratégias integradas para enfrentar importantes desafios de sustentabilidade) pela Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa.	Pesquisa qualitativa com a utilização de roteiro de entrevista semiestruturada.
(Borrelli, 2021)	Burocratas de nível de rua em órgãos estaduais na Suíça e Suécia, que lidam com a migração irregular.	Trabalho de campo etnográfico qualitativo, utilizando-se a estratégia de estudos de caso em dois países (Suíça e Suécia), incluindo a realização de observação de participantes e entrevistas semiestruturadas.
(Borry; Henderson, 2020)	Paramédicos de 19 agências do serviço de emergência da Pensilvânia, concentrando-se nas regras clínicas como objeto de tendências de violação destas.	Pesquisa quantitativa, utilizando entrevistas <i>online</i> .
(Cohen, 2018)	Fatores que influenciam o uso do poder discricionário por médicos e enfermeiros em serviços de saúde em Israel,	Pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas formais semiestruturadas e aprofundadas.

	especialmente no que se refere à aceitação de pagamentos informais de cuidados de saúde.	
(Lameck, Wilfred; Hulst, 2020)	Prestação de serviços de extensão agrícola (visita aos agricultores, formação e aconselhamento, transferência de novas tecnologias, combate às doenças das culturas e do gado) pelos governos locais na Tanzânia.	Estudo de caso comparativo entre o Município de Morogoro e o Distrito de Hai. As atividades de pesquisa incluíram: a análise documental e entrevistas semiestruturadas.
(Levitats, 2023)	Ligação entre inteligência emocional e equidade, na prestação de serviços em burocracias de nível de rua.	Revisão conceitual de literatura.
(Lotta; Marques, 2020)	Atuação dos Agentes comunitários de Saúde na Estratégia de saúde da Família.	Estudo etnográfico da implementação da Estratégia de Saúde da Família, com 24 agentes, que atendem em diferentes Unidades básicas de Saúde em três municípios brasileiros.
(Moseley; Thomann, 2021)	Foi formulado no trabalho um modelo para a tomada de decisões no nível da rua, que descreve o papel das heurísticas e dos preconceitos na atribuição de recursos e sanções pelos trabalhadores da linha da frente.	Ensaio teórico.
(Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023)	Funcionários de obras públicas nas áreas tribais das regiões montanhosas do noroeste do Paquistão.	Pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas
(Peeters; Campos, 2022)	Trabalhos sobre a burocracia de nível de rua no Sul Global, onde é comum a existência de contextos institucionais fracos.	Revisão de literatura.
(Schütze; Johansson, 2020)	Assistentes Sociais que atuam em duas agências que fornecem à população sueca, inclusive a imigrantes, benefícios e serviços de bem-estar de diferentes tipos.	Pesquisa quantitativa, utilizando questionários <i>online</i> .
(Zamboni, 2020)	Explorou como fatores individuais (experiência, as crenças) e o contexto organizacional dos socorristas do serviço de emergência 911 (policiais, bombeiros e pessoal de emergência médica) influenciam no processo de tomada de decisão e interação com os clientes.	Pesquisa com abordagem qualitativa. Foram realizadas entrevistas, inicialmente através da estratégia de recrutamento, começando pela identificação de potenciais entrevistados com base na rede profissional do investigador, posteriormente seguindo a estratégia de bola de neve.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nitidamente, a literatura apresenta uma lacuna de conhecimento sobre o papel dos agentes de ponta na interpretação e aplicação dos instrumentos, leis e regras advindas do alto escalão, que direcionam a execução de uma política no nível administrativo (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023). Observou-se que poucos estudos analisaram o comportamento dos burocratas de nível de rua incluindo as três perspectivas, estrutural, de ação individual e relacional conjuntamente (Aggestam; Miedzinski, 2023).

Neste sentido, reforça-se a importância de pesquisas sobre a Teoria da Burocracia de Nível de Rua nas organizações, por meio de uma abordagem mais integrativa, conforme proposto por Bonelli *et al.* (2019), visando contribuir com a redução de divergências entre a política elaborada no papel e o seu desenho no nível administrativo. Assim, entende-se que as três perspectivas não se formaram isoladamente, seus conceitos, se interpretados de maneira mais aberta e flexível, envolvem uma dimensão transversal, numa relação dialética que admite uma visão para além das limitações de cada uma delas (Bonelli *et al.* 2019). As seções seguintes serão destinadas à descrição das políticas públicas analisadas neste estudo, PNAES e PAA-CI.

2.2 Histórico do PAA

Em decorrência do aumento da insegurança alimentar em todo o mundo (Warshawsky, 2011), a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, o ODS 2, o qual estabelece metas que contribuem para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (Medeiros *et al.*, 2018). Neste cenário, a agricultura familiar apresenta-se como importante instrumento de preservação da SAN, ganhando, portanto, reconhecimento e visibilidade nos últimos anos (Martinelli *et al.*, 2015).

O Brasil vem longo dos últimos anos consolidando diversas políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, em que podemos destacar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Gomes; Gomes; Meyer, 2018). Trata-se de uma política pública que foi instituída com a finalidade de incentivar a agricultura familiar e promover ações de combate à fome e fomento a segurança alimentar, através do art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2003).

Em função de seus objetivos, o programa é parte integrante da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a qual tem como finalidade geral promover a segurança alimentar e nutricional, bem como assegurar o direito humano à alimentação

adequada (DHAA) em todo território nacional (Gomes; Gomes; Meyer, 2018; Sambuichi, 2020). De acordo com Grisa *et al.* (2010), sua institucionalização se deu por intermédio do movimento dos trabalhadores rurais, em atendimentos às reivindicações por ações públicas de garantia de preço, renda e ampliação de mercado.

De maneira geral, o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar através de seis modalidades: 1- Compra com Doação Simultânea (dá se através da compra e doação simultânea de alimentos a entidades da rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição); 2- Formação de Estoques (faz-se por meio do apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público); 3- Compra Direta (objetiva a compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com a intenção de conter preços.); 4- PAA Leite (compra de leite e beneficiamento e posterior doação aos beneficiários consumidores); 5- Compra Institucional (compra da agricultura familiar através de chamada pública, para o atendimento de demandas, por parte de órgão comprador); 6- Aquisição de Sementes (destina-se à compra de sementes, mudas de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores) (Grisa; Schneider, 2015).

No próximo subitem a abordagem será a respeito do PAA na modalidade Compra institucional, que é objeto deste estudo.

2.2.1 A Compra Institucional nas IFESs

A compra de produtos do PAA deve ser advinda de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais (BRASIL, 2003). Neste sentido o PAA tem, entre suas diretrizes basilares, a inclusão produtiva dos agricultores mais pobres e em contrapartida a garantia de acesso à população a uma alimentação saudável, transformando esses dois grupos em beneficiários diretos do programa (agricultores familiares- beneficiários fornecedores e as pessoas em situação de risco alimentar- beneficiários consumidores) (Santos, 2015, Gomes; Gomes; Meyer, 2018, Sambuichi, 2020).

A partir disso, o PAA vem se consolidando como importante política de fortalecimento da agricultura familiar, destacando-se dentre as seis modalidades citadas na seção anterior, a compra institucional (Gomes; Gomes; Meyer, 2018). Através deste modelo de aquisição é

garantida a dispensa do procedimento licitatório na execução da compra de alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas regulares de consumo, em presídios e restaurantes universitários, por exemplo (Santos, 2015).

O PAA é regulamentado atualmente pelo decreto Nº 11.476, de 6 de abril de 2023, o qual designa que do montante de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios por órgãos e entidades da administração pública federal, no mínimo trinta por cento devem ser destinados à aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar. Esta inovação possibilitou além do fortalecimento, a expansão das políticas públicas para a agricultura familiar, não só por meio da obrigatoriedade de compra do percentual mínimo definido, mas singularmente, pela vinculação orçamentária para tal propósito (Salgado; Souza; Ferreira, 2021). Neste contexto se inserem os Restaurantes Universitários, que integram o grupo de equipamentos públicos com demanda regular de alimentos (Martinelli *et al.*, 2015).

No tópico seguinte serão abordados aspectos relativos ao PNAES, com foco nos Restaurantes Universitários.

2.3 PNAES- Contexto Histórico e Conceitos

A partir do ano de 2003, assistiu-se a uma forte expansão das universidades públicas federais brasileiras, objetivando a ampliação do acesso de jovens a uma formação superior qualificada, processo cuja consolidação se deu em 2007 com publicação do Decreto nº 6.096, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (Cespedes *et al.*, 2021).

O REUNI tem como objetivo primordial criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação e para o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais, contemplando, entre outras diretrizes, a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, que se configuram como pontos imprescindíveis para o alcance da finalidade proposta pelo programa (BRASIL, 2007).

A instauração da assistência estudantil se deu inicialmente, a partir da Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007, do Ministério da Educação (MEC), transformada posteriormente no Decreto nº 7.234 (Assis, 2013), que estabeleceu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), com finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010). Este fato, entretanto, tornou a

destinação anual dos recursos para o programa impreciso, posto que decretos são suscetíveis a revogação pelo poder executivo (Cespedes *et al.*, 2021).

Apesar de ser a ação de assistência estudantil mais efetiva e abrangente até o momento em nosso país, o aparato jurídico do PNAES na forma de decreto traz essa fragilidade ao programa, além de ser destinado a um público bem específico de estudantes, que se encontram em condição de vulnerabilidade social, portanto, até o momento não há uma Política Nacional de Assistência Estudantil concreta, reconhecida por lei e mais abrangente, que contemple outros programas além do PNAES (Carvalho; Estrada, 2022).

Em virtude de sua relevância no processo de ampliação e democratização do acesso e permanência no Ensino Superior, a assistência estudantil encontra-se constantemente presente no âmbito das discussões promovidas pela comunidade acadêmica (Dutra; Santos, 2017). Neste sentido, suas ações, por intermédio do PNAES, são desenvolvidas nas áreas de moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico e inclusão de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010). No tópico seguinte o conteúdo explanado envolverá a diretriz do PNAES relacionada à alimentação, que possui como instrumentos centrais os Restaurantes Universitários.

2.3.1 Os Restaurantes Universitários no âmbito do PNAES

Os estudantes universitários geralmente possuem uma carga horária acadêmica extensa, residem, em sua maioria, distante da universidade e acabam optando por fazer suas refeições na própria academia (Moreira Junior *et al.*, 2015). Neste contexto se insere a diretriz do PNAES relacionada à área da alimentação, oferecendo como medida de incentivo à permanência do estudante nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o acesso à alimentação saudável nos Restaurantes Universitários (RUs), os quais podem contribuir inclusive para a garantia da segurança alimentar e nutricional e para a superação das iniquidades entre cotistas e não cotistas (Perez; Castro; Franco, 2022).

Ademais, considerando-se que o ingresso na universidade também é responsável por intensas alterações na rotina da maioria dos estudantes, os quais passam a se responsabilizar pela moradia, alimentação, finanças e estudos, os RUs se tornam agentes minimizadores dos impactos que a mudança do domicílio familiar acarreta, contribuindo para a manutenção da

saúde do indivíduo, com a oferta de cardápios diversificados e nutritivos (Benvindo; Pinto; Bandoni, 2017).

O primeiro Restaurante Universitário foi criado na década de 1950, quando a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, disponibilizava restaurantes em algumas escolas e faculdades para atendimento de funcionários e estudantes (Moreira Junior *et al.*, 2015; Benvindo; Pinto; Bandoni, 2017). Nas últimas décadas, observou-se o aumento da quantidade de restaurantes universitários como destacado no estudo realizado por Deliberador, Batalha e Sousa (2018), o qual identificou que 88,8% das universidades federais brasileiras possuem pelo menos um RU.

Nesse contexto, segundo pesquisa realizada em 2014 pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), sobre o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras, a maioria (57,14%) dos estudantes de graduação preparam sua comida em casa e 32,21% utilizam os RUs, sendo estes a segunda opção dos estudantes em todas as regiões do país. Tais dados demonstram que os RUs se caracterizam como elementos de ampla importância social no âmbito das IFESs, além de proporcionarem um espaço de convivência para a comunidade universitária (FONAPRACE, 2014).

Sua condução, normalmente, fica a cargo das Pró-Reitorias que gerenciam o programa de assistência, sendo instrumentos cruciais para a execução da diretriz do PNAES relacionada à alimentação. Em virtude de suas características são classificados como Unidades de Alimentação e Nutrição (UANs), que visam o fornecimento de refeições saudáveis a preço acessível aos estudantes, como forma de garantir sua permanência na universidade (Perez; Castro; Franco, 2022). Tais unidades são caracterizadas por operacionalizar o provimento nutricional de coletividades através de um serviço organizado, destinado a fornecer refeições balanceadas dentro dos padrões dietéticos e higiênicos, de modo que se ajustem aos limites financeiros da Instituição (Abreu; Spinelli; Pinto, 2011).

Realizando-se uma busca nas bases de dados Spell e Scielo, utilizando as palavras-chave: “restaurante(s) universitário(s)”, “unidade(s) de alimentação e nutrição” e “unidade(s) produtora(s) de refeição(s)”, sem a delimitação de um marco temporal, foram encontrados 33 documentos que tinham como objeto de estudo os Restaurantes Universitários. Destes, somente dois se detiveram a questões relativas à compra Institucional nestas unidades (Anjos *et al.*, 2019; Salgado; Souza; Ferreira, 2021). Ainda considerando estes mesmos critérios de busca,

não foram encontrados trabalhos que relacionassem os RUs e a Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

2.3.2 Os nutricionistas - Agentes implementadores do PNAES nos RUs

Segundo a Resolução nº 380 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) Unidade de Alimentação e Nutrição é a unidade gerencial do serviço de nutrição e dietética onde são desenvolvidas todas as atividades técnico-administrativas necessárias para a produção de alimentos e refeições, até a sua distribuição para coletividades sadias e enfermas.

Atualmente, as UANs são chefiadas por nutricionistas, que realizam o planejamento e controle de todo o processo que envolve a compra, armazenamento, preparação e distribuição de alimentos (Mezomo, 2002). Dentro deste contexto encontram-se os Restaurantes Universitários, onde o modelo de administração pode ser realizado por autogestão, terceirização ou mista (Silva; Oliveira; Haddad, 2015).

No modelo de autogestão a empresa beneficiária possui e gerencia a UAN, assegurando o todo processo produtivo das refeições, em caso de concessão ou terceirização, a empresa cede seu espaço de produção e distribuição para uma empresa contratada, especializada em administração de restaurantes e no modelo misto, a organização e a empresa contratada compartilham as responsabilidades relativas ao fornecimento da alimentação aos usuários (Abreu; Spinelli; Pinto, 2019).

Assim, de acordo De Paula e Bifano (2019), dentre os RUs das IFESs brasileiras, entre 2017 e 2018, observou-se a predominância do modo de gestão terceirizada (31,5%), seguido do modo de gestão mista (9%). O processo gradativo de terceirização total vem ocorrendo, ainda segundo este estudo, devido à impossibilidade de alocação de servidores públicos em postos de trabalhos próprios da produção de refeições, ao aumento da demanda pelo uso dos RUS, assim como ao insuficiente aporte financeiro para despesas nestas unidades.

O custeio das despesas dos RUs é realizado através do PNAES, por meio do Fundo para Assistência Estudantil, composto pelo equivalente a 10% do orçamento anual (excluída a rubrica de pessoal) que as IFESs recebem do Tesouro Nacional (Caran, 2018; Assis, 2013). Em função dos cortes de verbas dos últimos tempos, bem como do aumento da demanda citado anteriormente, os RUs enfrentam o desafio de gestão relacionado à qualidade na prestação dos serviços e satisfação dos consumidores (Santos; Vera, 2020).

Neste complexo cenário está inserido o nutricionista, que em consonância com a resolução nº 600/ 2018 do CFN, acumula múltiplas competências no exercício de suas funções à frente de UANs, como: planejar, organizar, dirigir, supervisionar e avaliar o serviço de alimentação, realizar assistência e educação alimentar e nutricional à coletividade ou a indivíduos. Portanto, de acordo com esta resolução o nutricionista de UAN é responsável tanto pelo trabalho administrativo como o técnico (Abreu; Spinelli; Pinto, 2019).

Considerando o que foi exposto, é constante cobrança por resultados imposta aos nutricionistas, pode-se inferir, portanto, que o papel destes profissionais nas UANs vai muito além das questões administrativas, uma vez que tanto unidades institucionais quanto as comerciais são responsáveis por fornecer diariamente refeições para milhões de pessoas em todo o País (Abreu; Spinelli; Pinto, 2019). Em virtude disso o nutricionista apresenta-se para a sociedade não só como administrador da UAN, mas também como profissional responsável pela promoção da saúde nos serviços de alimentação (Veios *et al*, 2002).

As refeições, neste sentido, segundo Abreu, Spinelli e Pinto (2019) devem ser planejadas de modo a funcionarem como instrumento de educação nutricional, colaborando para a conscientização sobre a importância da alimentação saudável. Diante de todas essas exigências inerentes ao cargo de nutricionista de UAN, os profissionais encontram-se constantemente confrontados por dilemas organizacionais, além disso, a maior parte dos serviços de alimentação conta com apenas um nutricionista (Abreu; Spinelli; Pinto, 2019).

Com a intenção de regulamentar a quantidade de profissionais operando em cada esfera de atividades, a resolução nº 600/ 2018 do CFN estabelece parâmetros numéricos mínimos para a atuação dos nutricionistas em suas diferentes áreas, objetivando a efetividade dos serviços prestados à sociedade. No que se refere ao segmento das Unidades de alimentação e nutrição, devem ser seguidas as referências numéricas dispostas na Tabela 1.

Tabela 1- Parâmetros numéricos mínimos para a atuação dos nutricionistas nos serviços de alimentação.

	Tipo de Refeição		Tipo de Refeição	
	Uma grande refeição/ dia		Duas grandes refeições/ dia	
	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal	Nº de nutricionistas	Carga horária técnica semanal
Até 100	1	12h	1	15h
101 a 300	1	15h	1	20h
301 a 500	1	20h	2	20h
501 a 1.000	2	30h	3	30h
1.001 a 1.500	3	30h	4	30h
1.501 a 2.500	4	30h	5	30h
Acima de 2.500	4+1 a cada 1.000 refeições/ dias	30h	5 + 1 cada 1.000 refeições/dia	30h

Fonte: CFN (2018).

Conforme exposto acima, tais parâmetros numéricos devem ser levados em consideração nos Restaurantes Universitários, caracterizados como UANs institucionais que devem ser amparadas por atividades de planejamento, organização, direção e controle, para melhorar o desempenho dos recursos produtivos envolvidos, como por exemplo, mão de obra, insumos, equipamentos e tecnologia, posto que o seu processo administrativo interfere diretamente na produção das refeições e na satisfação dos comensais (Saggioratto; Caobianco; Santos, 2015).

Neste contexto, os nutricionistas, considerados burocratas de nível de rua, com base no conceito de Lipsky (Salgado, 2020), possuem um papel crucial durante todo o processamento, visto que estes profissionais são os responsáveis pela elaboração do cardápio, ferramenta a partir da qual se inicia processo produtivo, o qual se configura como instrumento gerencial para a administração do restaurante, possibilitando o dimensionamento de recursos humanos e materiais, o controle de custos e de estoque, o planejamento de compras, a especificação dos padrões das receitas, servindo ainda para a pesquisa e análise das preferências alimentares dos clientes (Abreu; Spinelli; Pinto, 2019).

Os Restaurantes Universitários da UFPI contam com um quadro composto por 09 nutricionistas, distribuídos nos 4 campi da UFPI, 4 em Teresina, 1 em Floriano, 2 em Picos e 2 em Bom Jesus. Estes profissionais, caracterizados como burocratas de nível de rua, realizam todas as atividades citadas anteriormente, submetidos a uma estrutura burocrática, normas e legislação, para desenvolvê-las, sendo definidos como os principais agentes de implementação da diretriz do PNAES relacionada à alimentação e com grande possibilidade de interferência na implementação da modalidade de compras institucionais da UFPI.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo discorre-se a respeito dos tópicos relativos aos procedimentos metodológicos adotados nessa pesquisa. De acordo com Gil (2010), pesquisa pode ser definida como um processo racional e sistemático através do qual são adquiridas respostas aos problemas que são propostos, sendo requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema. Portanto, através da metodologia adotada neste trabalho e apresentada neste conteúdo, serão obtidas as respostas referentes aos objetivos relacionados na pesquisa.

3.1 Tipo de pesquisa

Trata-se este trabalho de um Estudo de Caso com uso de metodologia qualitativa, de caráter exploratório. De acordo com Bauer e Gaskell (2017, p. 23), “a pesquisa qualitativa lida com interpretações das realidades sociais”, sendo reconhecida dentre as várias possibilidades de se estudar eventos que compreendem os seres humanos e o emaranhado de relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes (Godoy, 1995). Neste enquadramento, se insere o Estudo de Caso. Conforme explica Yin (2001):

Em geral, os Estudos de Caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (Yin, 2001, p.19).

Além disso, possui como base de análise as percepções dos sujeitos relativas às suas vivências e experiências pessoais, e tem sido uma estratégia largamente utilizada em pesquisas organizacionais na literatura nacional, em virtude de sua flexibilidade (Godoi; Mello; Silva, 2012). Ainda segundo Godoi, Mello e Silva (2012, p. 119), o Estudo de Caso refere-se “à escolha de um determinado objeto a ser estudado, que pode ser uma pessoa, um programa, uma instituição, uma empresa ou grupo de pessoas que compartilham o mesmo ambiente e a mesma experiência”.

Esta abordagem adequa-se ao fenômeno aqui estudado, pois refere-se à análise do comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Estudo de Caso de uma IFES, “onde não se busca inferir um padrão comportamental para posteriormente generalizá-lo, e sim, compreender e analisar suas particularidades” (Cruz, 2023, p. 56). Embora diferentes fatores que influenciam os usos da discricionariedade e o

comportamento dos agentes implementadores na linha de frente já tenham sido abordados na literatura (Lotta; Marques, 2020), ainda existem diversas lacunas a serem preenchidas sobre o tema (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023; Levitats, 2023; Peeters; Campos, 2022; Lotta; Marques, 2020; Lameck; Hulst, 2020; Lotta *et al*, 2022).

Neste estudo, que foi realizado nos Restaurante Universitários da Universidade Federal do Piauí, os sujeitos da pesquisa foram os nutricionistas dos RUs, burocratas implementadores do PNAES no âmbito da UFPI, profissionais cuja presença é de suma importância para a execução do processo de compras do PAA- CI (Martinelli, 2015; Salgado, 2020; Salgado; Souza; Ferreira, 2021; Souza Nunes, 2023). Tais agentes, conforme descrito por Lipsky (2019), comungam dentro da organização de certo grau de discricionariedade no exercício de suas funções, interagem com os cidadãos na entrega dos serviços, além de não conseguirem executar o trabalho de acordo com concepções ideais, em virtude das limitações existentes.

Quanto ao objetivo, trata-se de uma pesquisa exploratória, “que tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito” (Gil, 2010, p.27). Seguindo esta linha de raciocínio, faz-se necessária a realização de estudos relacionados à análise de implementação do PNAES, uma vez que, de acordo Lima e Mendes (2020, p. 200), “há uma escassez de instrumentos avaliativos amplos, difundidos e holísticos do Programa, bem como a evidente ausência de abordagens múltiplas teórico-metodológicas” para esta finalidade.

Com relação à execução do PAA- CI, a UFPI realizou chamada pública para a compra de produtos da agricultura familiar apenas em 2019, conforme demonstrado por Salgado, Souza e Ferreira (2021). Portanto, a instituição deve adequar-se ao disposto no decreto nº 11.476 de 06 de abril de 2023, o qual permanece com a obrigatoriedade de utilização de trinta por cento dos recursos destinados à compra de alimentos na política supracitada. Conforme mencionado anteriormente, os nutricionistas são peças-chave na execução desta política, tornando-se relevante compreender como o comportamento destes profissionais influencia no desenho final da implementação.

A instituição conta atualmente com seis Restaurantes Universitários. No campus da sede em Teresina há três RUs, porém a produção de refeições é realizada somente em uma das unidades, que é o RU central. Neste centro é realizada a produção de refeições para todas as unidades da capital e também há a distribuição de refeições aos usuários, nos outros dois restaurantes é realizada somente a distribuição para público atendido. Com relação às outras três unidades, estas estão localizadas nos campi fora de sede, uma na cidade de Picos, uma em

Floriano e uma Bom Jesus. A escolha das seis unidades (três na capital e três no interior) se deve à relevância da política para o incentivo à permanência estudantil. Por tratar-se da diretriz do PNAES de maior abrangência no âmbito da instituição, que atende a milhares de discentes, servidores e colaboradores diariamente, representa importante mercado para a efetivação da Compra Institucional do PAA. Destarte, faz-se necessário uma imersão no terreno da implementação dos programas nestas UANs, com o intuito de compreender e identificar as variáveis categóricas que moldam o comportamento dos nutricionistas, agentes centrais da entrega deste serviço aos usuários, à luz da Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

Por se tratar da instituição na qual a pesquisadora é lotada, os achados desta pesquisa, que identificaram as dificuldades e desafios na execução das políticas estudadas, municiando os agentes de alto e médio escalão da universidade de informações capazes de trazerem melhorias e diminuição das discrepâncias entre a formulação e a execução dos serviços prestados por estas UANs à academia.

3.2 Os Restaurantes Universitários da UFPI

A UFPI é uma Instituição de Educação Superior, de natureza federal, mantida pelo Ministério da Educação, por meio da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI), com sede e foro na cidade de Teresina, possuindo três outros campi sediados em outros municípios do Piauí: Campus Senador Helvídio Nunes de Barros (CSHNB) em Picos, Campus Prof^a. Cinobelina Elvas (CPCE) em Bom Jesus e Campus Almícar Ferreira Sobral (CAFS) em Floriano (UFPI, 2020a).

O primeiro RU da UFPI foi criado em 1977, funcionando por mais de três décadas em apenas uma unidade no Campus sede (Teresina). Atualmente existe pelo menos um Restaurante Universitário em cada campus, constituindo um total de 6 unidades, distribuídos da seguinte forma: 3 em Teresina, 1 em Picos, 1 em Floriano, 1 em Bom Jesus. Estes instrumentos constituem a política de assistência estudantil mais abrangente da IFES, sendo geridos pela Coordenadoria de Nutrição e Dietética (CND) que é o órgão vinculado à Pró Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários da universidade (UFPI, 2020b).

Os RUs da UFPI têm a finalidade de fornecer refeições balanceadas, higiênicas e de baixo custo à comunidade universitária, esta máxima é aplicada a todas as unidades, que possuem as mesmas características gerais e o mesmo padrão de qualidade e funcionam no sistema de autogestão. Neste regime, a equipe de comando administrativo e técnico dos RUs é

composta por nutricionistas e servidores técnicos da UFPI, enquanto, a equipe operacional, os manipuladores de alimentos, bem como os demais colaboradores de apoio, em sua maioria, são terceirizados (UFPI, 2020b).

Além do serviço de alimentação, os RUs dos campi de Teresina, Picos e Floriano têm importante ação pedagógica, uma vez que, recebem estudantes dos cursos de graduação em Nutrição para estágio curricular obrigatório e não obrigatório em Alimentação Institucional, sob a supervisão dos Nutricionistas do setor. Em Teresina e Picos são contemplados os alunos dos referidos cursos da própria Instituição e em Floriano, mediante parcerias, recebem alunos de faculdades privadas deste município. Os alunos em atividade curricular não obrigatória nos RUs dos campi de Teresina e de Picos são vinculados e remunerados pelo programa BIAMA/PRAEC. O RU do Campus de Floriano recebe também estudantes do curso de graduação em Administração do próprio Campus para estágio curricular. (UFPI, 2020b)

No que se refere ao fornecimento de refeições, são oferecidos os serviços de almoço de segunda a sábado e de jantar de segunda a sexta feira. As unidades de Teresina e do campus de Floriano funcionam os 07 dias da semana oferecendo desjejum, almoço e jantar, para atendimento dos alunos internos do Ensino Médio (Colégios Técnicos) e Residências Universitárias (REU's).

Os cardápios seguem um mesmo padrão em todos os campi, porém respeitando-se as particularidades de cada unidade, devendo fornecer cerca de 2.000 calorias por dia, nas refeições almoço e jantar; sendo as mesmas compostas por saladas, um tipo de carne, arroz, feijão, farofa, sobremesa e suco de fruta e uma opção com proteína vegetal para usuários vegetarianos cadastrados (UFPI, 2020b).

Os restaurantes universitários atendem a toda a comunidade acadêmica, porém, prioritariamente estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial oriundos da rede pública de educação básica e/ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio (1,5 salário-mínimo), conforme preconizado pelo PNAES (UFPI, 2020b).

O somatório de refeições produzidas em todos os RUs, diariamente, chega em média a 10.400 no total (UFPI, 2020). Este número demonstra que é por meio destas unidades que a diretriz do PNAES mais utilizada pelos graduandos refere-se à alimentação (FONAPRACE, 2014), e que os RUs se caracterizam como um importante mercado com considerável demanda a ser atendida por produtos da agricultura familiar, corroborando os achados de Martinelli (2015). Na sessão a seguir será abordado o processo de seleção dos participantes.

3.3 Participantes

A pesquisa qualitativa apresenta-se como uma proposta de estrutura mais flexível, permitindo que investigadores proponham trabalhos que explorem novos enfoques, neste caso, ao adotar-se a estratégia de estudo de caso objetiva- se analisar uma unidade em profundidade (Godoy, 1995), que neste estudo, são os restaurantes universitários da UFPI. O Estudo de Caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenômenos ocorrem (Godoy, 1995).

A UFPI conta atualmente com 9 nutricionistas efetivos, lotados nos restaurantes universitários, todos atuando com jornada de trabalho de 40 horas semanais, destes, 4 atuam nas unidades da sede em Teresina, duas no campus de Bom Jesus, duas no campus de Picos e uma no campus de Floriano, conforme é demonstrado no Quadro 4- Distribuição do número de Nutricionistas nos Restaurantes Universitários por campus de atuação.

Quadro 4- Distribuição do número de Nutricionistas nos Restaurantes Universitários por *campus* de atuação

QUANTITATIVO DE NUTRICIONISTAS ATUANDO NOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS	CAMPUS DE ATUAÇÃO	NÚMERO DE PROFISSIONAIS POR UNIDADE
9 Servidores	CMPP- Teresina	4
	CHNB- Picos	2
	CMRV- Floriano	1
	CPCE- Bom Jesus	2

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa, “a escolha dos entrevistados não pode seguir os mesmos procedimentos da pesquisa quantitativa, visto que a finalidade da primeira não é contar opiniões ou pessoas, mas explorar o espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o assunto em questão” (Bauer; Gaskell, 2021, p.67- 68). Ademais, em virtude de o número de participantes neste tipo de abordagem ser indispensavelmente pequeno, o pesquisador deve utilizar-se de seus conhecimentos sociais e científicos para montar a seleção dos entrevistados (Bauer; Gaskell, 2021).

Seguindo este parâmetro, para a inclusão na pesquisa foram adotados os seguintes critérios: a) ser servidor efetivo e ativo na UFPI; b) estar lotado em um dos seis RUs da instituição no cargo de nutricionista; c) ser maior de 18 anos; d) não estar em período de afastamento para qualificação. Estas diretrizes foram escolhidas, por permitirem que o estudo

fosse realizado em todos os campi, evidenciando as particularidades do comportamento dos burocratas de nível de rua em cada uma das unidades em seus contextos diversos. Assim, foi excluído do estudo um servidor, que se encontra em período de afastamento para qualificação e por tratar-se da autora deste trabalho, restando, portanto, 8 nutricionistas que se adequavam aos critérios de seleção.

Após estas definições, foram encaminhados e-mails, bem como mensagens via aplicativo multiplataforma de mensagens instantâneas, *whatsapp*, com a finalidade de convidá-los a participar da pesquisa. Assim, dos 8 nutricionistas contatados 1 não respondeu ao e-mail e mensagens e 7 retornaram ao contato optando pela realização das entrevistas, constituindo, deste modo, o conjunto de participantes, que envolveu quase todos os nutricionistas dos RUs. Rego (2018) demonstra que, em casos onde há maiores níveis de especificidade entre os informante, justifica-se o recurso de grupos pequenos, por exemplo, 6 a 10 entrevistados. O processo de definição dos participantes está descrito no Quadro 5.

Quadro 5- Demonstrativo do processo de constituição do conjunto de participantes.

QUANTITATIVOS DE NUTRICIONISTAS DOS RUs DA UFPI	ADEQUAÇÃO AOS CRITÉRIOS DE INCLUSÃO		DEFINIÇÃO SOBRE O INTERESSE NA PARTICIPAÇÃO DA PESQUISA	
	Exclusões	1	Aceitaram	7
9 Servidores	Inclusões	8	Não deram resposta	1

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

3.4 Instrumento

“Nas ciências sociais empíricas, a entrevista qualitativa é uma metodologia de coleta de dados amplamente empregada” (Bauer; Gaskell, 2017, p. 64). A escolha deste instrumento se deu em função da estratégia de Estudo de Caso que foi utilizada na pesquisa, Yin (2001) explica que:

Uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso são as entrevistas. Pode-se ficar surpreso com essa conclusão, por causa da associação usual que se faz entre as entrevistas e o método de levantamento de dados. As entrevistas, não obstante, também são fontes essenciais de informação para o estudo de caso (Yin, 2001, p. 112).

Deste modo, o instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semiestruturada, buscando-se compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse e recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito,

possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo (Gódoi *et al.*, 2017).

O roteiro de entrevista semiestruturada foi elaborado com base na análise expandida proposta por Bonelli *et al.* (2019), que estuda os elementos que podem moldar o comportamento dos burocratas de nível de rua e interferir no uso da sua discricionariedade, a partir das perspectivas estrutural, de ação individual e relacional. No Quadro 6 - Perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua, são definidas as três dimensões e os aspectos a serem observados em cada uma delas, também foram incluídos autores que apontaram pelo menos uma destas categorizações em seus estudos.

Quadro 6- Perspectivas de análise dos fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua

Dimensão	Aspectos	Definição
Perspectiva Estrutural	Estrutura burocrática, normas e regras.	Analisa o grau de obediência às regras pelos burocratas responsáveis, inclusive os desafios e adaptações no cumprimento destas.
Perspectiva de Ação Individual	Motivação e Cooperação	Analisa a presença ou ausência de elementos motivacionais e a forma como isto influencia em um comportamento mais ou menos cooperativo.
Perspectiva Relacional	Interações internas e externas	Analisa as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado, que também influenciam no desenho final da política, sendo, portanto, uma visão mais abrangente.

Fonte: Desenvolvido pela autora, (2023), com base em Bonelli *et al.* (2019).

Desta maneira, o roteiro de entrevistas (Apêndice C), além das informações sócio-demográficas do entrevistado, contemplou questões referentes às três perspectivas de análise do comportamento dos burocratas de nível de rua, partindo-se da estrutural, posteriormente de ação individual e, por fim, a relacional. A partir destas perspectivas, os fatores que tiveram influência no comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação do PNAES e PAA- CI, foram categorizados em cada uma delas.

3.5 Procedimentos

Conforme citado anteriormente, a UFPI possui 6 Restaurantes Universitário, 3 localizados na sede, em Teresina, e as outras unidades distribuídas nos campi fora de sede, nos municípios de Bom Jesus, Floriano e Picos e, por este motivo, foram utilizadas tecnologias remotas para a realização das entrevistas. Assim, os contatos iniciais ocorreram via e-mail e mensagens de aplicativos instantâneos (*WhastApp*), para encaminhar os convites solicitando o retorno do aceite ou não, verificar a disponibilidade dos integrantes aptos a participarem da pesquisa, bem como, a disponibilidade dos dias e horários para a realização das entrevistas e para informá-los de que estas ocorreriam pela plataforma *Google Meet*.

Posteriormente ao aceite do nutricionista na participação da pesquisa, foram encaminhados o Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante o Apêndice A, objetivando assegurar os seus direitos como participante, assim como o Termo de autorização para posse e utilização de som de voz para fins educacionais (APÊNDICE B), cujo conteúdo garante ao participante o anonimato, a não divulgação das gravações, apenas transcrição em arquivo de texto, protegido por senha. A realização das entrevistas ocorreu no período de 05 de dezembro de 2023 a 29 de janeiro de 2024, na forma remota, somente após a assinatura dos dois documentos, tanto pelos participantes quanto pelos pesquisadores, ficando uma via com cada uma das partes envolvidas, Deste modo, para a gravação de voz das entrevistas, foi utilizado aplicativo de celular, com o fim único de auxiliar na coleta de dados desta pesquisa.

3.6 Análise dos dados

Após a realização das entrevistas foi construído o corpus de dados, obtido por meio da transcrição de todo o conteúdo das entrevistas em arquivos de texto. Esta fase apresenta-se como uma experiência de pré- análise dos dados, uma vez que o pesquisador substitui o papel de entrevistador pela posição de interpretador, onde impressões e hipóteses sobre o que foi ouvido podem ser anotadas para depois serem investigadas (Manzini, 2008). Considerando-se esta enunciação, o de processo de transcrição de entrevistas foi realizado de forma minuciosa, visando familiarização e a apropriação dos dados, para que interpretações e ideias iniciais fossem apreendidas.

Com a composição do corpus finalizada prosseguiu-se com o início da análise dos dados por meio da Análise Temática Interpretativista proposta por Braun e Clarke (2006). Segundo

as autoras, este método possui a vantagem de ser bastante flexível, estando apto a ser utilizado em diferentes tipos de estudos e por pesquisadores com diferentes níveis de experiência, desde principiantes aos profissionais mais habilitados.

A Análise Temática Interpretativista pode ser conceituada como um método de análise qualitativa que objetiva identificar, analisar, interpretar e relatar padrões (temas) a partir de dados qualitativos, proporcionando desde a organização detalhada do corpus, até a geração de um exame interpretativo sobre estes elementos (Souza, 2019). Isto é possível, porque, “os textos do mesmo modo que as falas, referem-se aos pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam” (Bauer; Gaskell, 2017, p. 189).

Este tipo de análise pode ser iniciada tanto através de uma abordagem indutiva, ou seja, os temas são obtidos com base nos dados, assim como dedutiva ou teórica, onde inicia-se a análise por um conjunto de temas ou categorias preexistentes, provenientes da literatura (Sousa, 2019). Neste trabalho foi utilizada a abordagem dedutiva, através da categorização de temas proposta por Bonelli *et al* (2019), que extraiu da bibliografia sobre burocracia de nível de rua três categorias que permitem compreender as diversas dimensões da atuação dos agentes implementadores: a) perspectiva estrutural; b) perspectiva de ação individual e c) perspectiva relacional.

Além disso, foram utilizados similarmente como norteadores, os códigos identificados na revisão sistemática de literatura realizada neste trabalho, e que se enquadravam em uma das três categorias propostas pelo autor, estrutural (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023; Borry; Henderson, 2020; Cohen, 2018; Lameck; Hulst, 2020; Levitats, 2023; Peeters; Campos, 2022; Schütze; Johansson, 2020; Zamboni, 2020) de ação individual (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023; Borrelli, 2021; Borry; Henderson, 2020; Cohen, 2018; Levitats, 2023; Lotta; Marques, 2020; Moseley; Thomann, 2021; Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023; Schütze; Johansson, 2020; Zamboni, 2020) e relacional.

Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023), utilizaram em seu estudo a análise temática, para categorizar fatores individuais, organizacionais, contextuais e políticos e atores externos que afetam comportamento no nível de rua. Assim, após a definição dos direcionamentos deste estudo, foram seguidas as seis fases da Análise Temática Interpretativista elucidado por Braun e Clarke (2006), apresentadas abaixo de forma resumida, em quadro elaborado pelas autoras.

Quadro 7- Fases da Análise Temática

Estágio	Descrição do processo
1. Familiarizando-se com seus dados:	Transcrever os dados; ler e reler o corpus se necessário; anotar as ideias iniciais.
2. Gerando códigos iniciais:	Codificação de características interessantes de forma sistemática em todo o conjunto destes, coletando informações relevantes para cada código.
3. Procurando por temas:	Agrupar códigos em temas potenciais, reunindo todos os dados relevantes para cada tema potencial.
4. Revisando Temas:	Verificar se os temas funcionam em relação a todo o banco de dados (Nível 1). Gerar um 'mapa' temático da análise (Nível 2).
5. Definindo e nomeando temas:	Análise contínua para refinar as especificidades de cada tema e a história geral que a análise conta, gerando definições e nomes claros para cada tema. Obtenção de mapa temático.
6. Produzindo o relatório:	A oportunidade final para análise. Seleção de exemplos de extratos convincentes, análise final de extratos selecionados, relacionando- os análise com a pergunta de pesquisa e literatura, produzindo um relatório acadêmico da análise.

Fonte: Adaptado de Braun e Clarke (2006).

Um aspecto relevante da análise temática “é a apresentação de ilustrações nos resultados, o mapa temático referido pelas autoras como resultado da análise pode ser elaborado com apoio de algum *software* de análise de dados qualitativos ou recurso similar” (Souza, 2019, p.62). Para esta finalidade, utilizou-se o auxílio do *software* ATLAS.ti, o qual foi desenvolvido inicialmente para a análise de dados qualitativos em grande quantidade, e recentemente vem sendo aplicado por pesquisadores que executam a análise de conteúdo (KLÜBER, 2014).

Em decorrência da quantidade de dados obtida em uma pesquisa qualitativa, conforme citado anteriormente, o *software* Atlas.ti funciona como uma ferramenta que pode facilitar o gerenciamento e a interpretação desses dados, atribuindo inclusive, maior visibilidade e transparência a esta fase (Walter; Bach, 2015). Ainda de acordo com Walter e Bach (2015), o Atlas.ti possibilita a análise e gerenciamento de diferentes tipos de documentos, como textos, áudios, imagens e vídeos facilitando a codificação e rotulagem, o desdobramento de dados (microanálise), identificação e validação de categorias, bem como suas relações, interpretações, questionamentos e *insights* provisórios, além de permitir a construção de redes semânticas

relevantes, de acordo com o objetivo, a teoria, a metodologia e os dados empregados na pesquisa.

Neste contexto, após a fase inicial de familiarização com os dados e anotações de ideias prévias, foi iniciada a codificação com auxílio do ATLAS.ti. Neste ponto foram selecionados os trechos das entrevistas que potencialmente se enquadravam nos códigos provenientes da literatura, os quais, por sua vez, foram abrigados em cada uma das categorias temáticas do modelo de análise expandida (Bonelli *et al.*, 2019). A quantidade de códigos agrupados inicialmente foram: 10 estruturais, 10 de ação individual e 5 relacionais, no tocante à análise do PNAES e 9 estruturais, 9 de ação individual e 4 relacionais no que se refere ao PAA-CI. Posteriormente, prosseguiu-se à revisão dos códigos, removendo-se aqueles que não funcionavam em relação aos dados das entrevistas. Após estes refinamentos, foram definidos e agrupados os códigos que realmente funcionavam em relação aos dados, em seus respectivos temas, conforme Quadro 8 abaixo:

Quadro 8- Definição de categorias temáticas e códigos

	PNAES			PAA-CI		
	TEMAS			TEMAS		
	Estrutural	Ação individual	Relacional	Estrutural	Ação individual	Relacional
CÓDIGOS	Escassez de recursos humanos (Lameck; Hulst, 2020); (Zamboni, 2020); (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023);	Existência de incentivos extrínsecos (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)	Relação com outros setores internos (Bonelli <i>et al.</i> , 2019) (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023);	Escassez de recursos humanos (Lameck; Hulst, 2020); (Zamboni, 2020); (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023);	Apropriação da política (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023)	Relação com outros setores internos (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)
	Escassez de recursos financeiros (Lameck; Hulst, 2020); (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023);	Existência de incentivos intrínsecos (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)	Relação com superiores (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)	Ramanath; Bajwa, 2023);	Experiências e valores pessoais (Borrey; Henderson, 2020); (Borrelli, 2021); (Cohen, 2018); (Zamboni, 2020);	Relação com os beneficiários da política (Lotta; Marques, 2020) (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)
	Precariedade das estruturas físicas (Pasha; Ramanath; Bajwa, 2023);	Utilidade percebida da política (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023);	Relação com colaboradores terceirizados (Bonelli <i>et al.</i> , 2019)		Utilidade percebida da política (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023);	

	Ausência de regras e objetivos claros (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023); (Peeters; Campos, 2022);		Relação com fornecedores Relação com usuários			
--	---	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Por fim, após determinadas as especificidades acima, prosseguiu-se com a análise. Deste modo, foram gerados os mapas temáticos, por meio do ATLAS.ti, representados por redes semânticas e nuvens de palavras. Seguiu-se finalmente, à última etapa da análise, onde os resultados foram relacionados com os objetivos e o problema de pesquisa e apresentados na seção a seguir.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Esta sessão dedica-se à apresentação dos resultados obtidos neste estudo, iniciando-se com a demonstração do perfil dos participantes entrevistados, com o propósito de melhor caracterizá-los e, portanto, compreender as particularidades de sua atuação.

Em momento posterior, passa-se à análise sobre respostas comuns, padrões, tendências e perspectivas encontrados em suas falas, estruturando-se o capítulo em tópicos, conforme com as três dimensões estudadas, com o intuito de atingir os quatro primeiros objetivos específicos da pesquisa. Além disso, no apêndice E é apresentado o relatório técnico, com o resumo dos resultados da pesquisa, e com a proposta de diretrizes práticas aos resultados encontrados.

4.1 Perfil dos Participantes

A pesquisa contou com a participação de 7 servidores técnicos administrativos em educação, que atuam nos Restaurantes Universitários da Universidade Federal do Piauí, ocupando o cargo de nutricionistas. Os sujeitos do estudo mostraram aspectos homogêneos no que se refere ao gênero, sendo mulheres em sua totalidade, conforme evidenciado no Quadro 9- Perfil dos sujeitos da pesquisa, no qual os nomes foram substituídos pela letra “E” associada uma numeração em sequência.

Quadro 9- Perfil dos sujeitos da pesquisa						
Participante	Gênero	Estado Civil	Formação	Idade	Tempo de atuação no RU	Localização da unidade
E01	Feminino	Casada	Mestrado	55	24	Capital
E02	Feminino	Solteira	Mestrado	37	14	Interior
E03	Feminino	Casada	Doutorado	37	9	Capital
E04	Feminino	Casada	Mestrado	35	7	Capital
E05	Feminino	Casada	Mestrado	34	11	Interior
E06	Feminino	Solteira	Especialização	38	8	Interior
E07	Feminino	Casada	Mestrado	46	9	Interior

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No que se refere ao nível de formação, a maioria dos entrevistados possui mestrado, um possui doutorado e um especialização. Com relação à idade, encontram-se na faixa etária entre

34 e 55 anos, e quanto ao tempo de atuação na função de nutricionistas nos RUs, possuem entre 7 e 24 anos de exercício. No que tange à localização da unidade na qual atuam, três exercem a função no *Campus* da capital e quatro nas unidades dos *Campi* do interior, a figura 10, a seguir, demonstra a localização dos *campi* da UFPI que abrigam Restaurantes Universitários.

Quadro 10- Localização dos *campi* da UFPI



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

4.2 Padrões, tendências e perspectivas

Neste tópico serão delineados os principais padrões, tendências e perspectivas observados a partir da transcrição das entrevistas, considerando os códigos gerados pela análise do corpus de dados, bem como respostas semelhantes ou divergentes acerca de temas relacionados às dimensões da Teoria da Burocracia de Nível de Rua. Os códigos que influenciam na implementação do PNAES e PAA- CI nos restaurantes universitários, foram identificados tanto por meio da análise dedutiva, quanto indutiva e categorizados de acordo com as dimensões estruturais, de ação individual e relacionais, conforme Bonelli *et al.* (2019),

4.2.1 Dimensão Estrutural

No processo de implementação de políticas públicas, fatores estruturais que incluem: o conjunto de recursos (humanos, financeiros etc.), a qualidade e clareza das normas e regras, uma vez que, normas bem elaboradas favorecem a observância destas pelos agentes

implementadores, podem influenciar no desenho final das *policies* (Bonelli *et al.*, 2019). De acordo com Peeters e Campos (2023), se problemas relacionados às condições estruturais não forem solucionados previamente à implementação das políticas, estas complicações serão impelidas para os agentes da ponta, que as enfrentarão por meio de privatização informal, improvisação de políticas ou de um compromisso centrado na mera garantia do emprego. Considerando este entendimento, a seguir serão discutidas as implicações da dimensão estrutural sobre a implementação do PNAES e PAA- CI nos Restaurantes Universitários.

4.2.1.1 Implicações da dimensão estrutural sobre a implementação do PNAES

Os fatores estruturais como a restrição de recursos, por exemplo, podem determinar uma conduta mais ou menos excludente em relação aos usuários que buscam ser atendidos por uma determinada política (Fernandez; Guimarães, 2020). No que se refere aos recursos financeiros, a escassez destes, na concepção dos entrevistados, dificulta a operacionalização da política, sendo necessárias adaptações para que o produto seja entregue aos beneficiários. Conforme pode ser verificado nas falas a seguir:

“O que mais me desestimula, primeiro de tudo é a questão em si do recurso, que às vezes não é suficiente, que a gente tem que trabalhar no limite, que a gente tem que fazer milagres de fato aqui” (Participante E05, 34 anos).

“Por exemplo, no período de férias, né, que restringiu o atendimento aos alunos do colégio técnico. Por quê? Por conta da escassez de recursos. Então no período de férias só atendia colégio técnico, que era quem estava no período letivo normal, aí tivemos alguns momentos que tivemos que fazer isso. Teve sábados que foram cortados, né, os sábados não estão sendo atendidos, embora sejam letivos pelo calendário, hoje não estamos tendo esse fornecimento aos sábados” (Participante E06, 38 anos).

De Paula e Bifano (2019) e Santos e Vera (2020) demonstraram em seus estudos, que paralelamente ao aumento na demanda por refeições nos restaurantes universitários, existe um aporte financeiro insuficiente para as despesas nessas unidades. Estes fatos endossam o que foi revelado nas entrevistas. Assim, é comum a adoção pelos burocratas de nível de rua de comportamentos para enfrentar os problemas estruturais na linha de frente, dentre estes, a escassez de recursos (Peeters; Campos, 2023; Lameck; Hulst, 2020). Neste contexto, os nutricionistas recorrem a improvisações, adotando um comportamento mais excludente, como o de restringir o atendimento em determinados períodos (férias da graduação e pós-graduação)

a somente uma categoria específica de usuários (estudantes do ensino médio dos colégios técnicos), bem como o fechamento aos sábados, no sentido buscar economia de insumos, para garantir o funcionamento das unidades durante o período letivo da academia.

Os nutricionistas relataram ainda outras dificuldades no setor, também relacionadas à escassez de recursos, como por exemplo a estrutura física das unidades. De acordo com as entrevistas, os RUs em sua totalidade necessitam de adequações, conforme o que é preconizado pelas normas da ANVISA, as quais prezam pela garantia da segurança higiênico- sanitária em serviços de alimentação. Isto pode ser verificado na fala de E04:

“Tem, principalmente a parte de infraestrutura, acho que é um problema muito grande de restaurante, na verdade de órgão público, é fazer reforma, né, então primeiro você sofre pra conseguir fazer uma obra que você quer fazer, depois você sofre pra conseguir o dinheiro de uma reforma, depois você sofre pra botar reforma pra frente, então assim, todo local se desgasta, né, você está utilizando diariamente, uma cozinha industrial principalmente, tem um movimento muito grande, são valores absurdos de refeição, então você precisa estar sempre reformando, renovando o espaço, e a gente também precisa ter condições de fazer isso, mas às vezes a gente não faz por falta do recurso” (Participante E04, 35 anos).

Um outro fator limitante na implementação PNAES, copiosamente citado pelos participantes, diz respeito ao quantitativo de recursos humanos que atua atualmente nos restaurantes universitários, trazendo aos servidores uma percepção de sobrecarga de trabalho, em função do acúmulo de atividades administrativas, da estrutura burocrática da organização e das atribuições inerentes ao cargo de nutricionista. De acordo com Lipsky (2019):

Existem várias maneiras pelas quais as burocracias de nível de rua, tipicamente, fornecem menos recursos do que o necessário para que os trabalhadores façam o seu trabalho de maneira adequada, as duas maneiras mais importantes são: a) a proporção de trabalhadores em relação a clientes ou a casos e b) o tempo (Lipsky, 2019, p.83-84).

Nos Restaurantes universitários da UFPI, segundo o conteúdo das entrevistas, existe uma inadequação quanto ao número de nutricionistas nas unidades, quando se compara ao que é preconizado pela Resolução nº 600/2018 do CFN, que dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições e indica parâmetros numéricos mínimos de referência. Os profissionais descrevem que em função deste fato, existe uma carga de trabalho percebida mais pesada, levando-os a trabalharem além da sua carga horária normal, para que seja garantido o pleno funcionamento dos restaurantes. Os resultados do trabalho de Schutze e Johansson (2020) demonstraram que, quando existe pressão organizacional constituída na forma carga de trabalho percebida mais pesada na linha de frente, aumentou a probabilidade de

o trabalho ser considerado difícil. Esta mesma percepção é evidenciada nas falas de E02, E04 e E07, que consideram que a dificuldade inerente ao trabalho nos RUs, está ligada à carga sua carga:

“É ... Eu acho que agora no momento, né... em relação a pessoal, né? A número de pessoas, que não está adequado, principalmente profissional nutricionista. Não está de acordo nem com o que estabelece o CRN, então essa é uma dificuldade (Participante E02, 37 anos).

É uma realidade nossa aqui do Piauí, não tem nutricionista suficiente. Por exemplo, atualmente eu estou atualizando o manual de boas práticas junto com uma colega, é fora do trabalho, porque lá eu não consigo, porque o manual é muito trabalhoso. Além disso, a gente precisa ficar retreinando funcionário, aí você precisa parar um dia da rotina do funcionário, pra poder retreinar ele, e aí tudo isso é nosso trabalho. Mas se eu quiser treinar ele um dia, vai ser no sábado, que é mais tranquilo. E aí eu trabalho dia de sábado? Teoricamente não! Na prática quando precisa eu trabalho no sábado. Então assim a gente não tem nutricionista suficiente de acordo com a lei do CFN (Participante E04, 35 anos).

A minha indignação é pelo excesso de trabalho, nós estamos ficando doentes. Então quando uma falta, como a outra nutricionista agora, que passou seis meses de licença maternidade, a outra enlouquece. Então você não pode adoecer, você não pode tirar férias, você não pode fazer nada, pelo excesso de burocracia que sempre tem dentro do restaurante universitário. Apesar de gostar de ser nutricionista dentro dos restaurantes universitários: nós não somos nutricionistas, a gente é administradora, nós somos obrigados a entender de gestão, de fiscalização, então se eu passei a minha vida toda correndo disso, lá dentro sou obrigada a trabalhar com isso. É papelada, é o SIPAC que não é fácil, toda a burocracia de papéis, de processos, e pra uma pessoa só, de certa forma duas, porque são duas nutricionistas, mas acontece que deixa a desejar a questão de ser nutricionista, de cuidar com mais afinco sobre alimentação, sobre cuidado, sobre a higiene, o olhar sobre os funcionários, tudo isso fica a desejar, porque a burocracia, dentro da universidade, dentro do campus, dentro do restaurante universitário é gigantesca (Participante E07, 46 anos)

No que se refere às normas da política, a implementação do PNAES nos restaurantes universitários, conforme mencionado em capítulo anterior, é regulamentada pelo decreto Nº 7234. Observou-se por meio do conteúdo das entrevistas, que a falta de clareza e de objetivos bem definidos no decreto, se tornam empecilhos na linha de frente. Neste contexto, são criadas normas de acesso aos RUs pela própria instituição, como a resolução citada pelos participantes, a qual define que pode ter acesso aos RUs e os valores de taxas para este fim. Estes documentos porém, se mostram insuficientes para englobar todas as situações que chegam até os nutricionistas, uma vez que as unidades não dispõem de regimento interno para norteá-los. Além destas indefinições, os profissionais utilizam a sua discricionariedade, recorrendo a adaptações na entrega da política ao usuário, uma vez que, de acordo com os relatos, não são

estabelecidas no decreto questões relacionadas aos tipos de refeições que devem ser oferecidas (desjejum, almoço, jantar) e valor calórico destas.

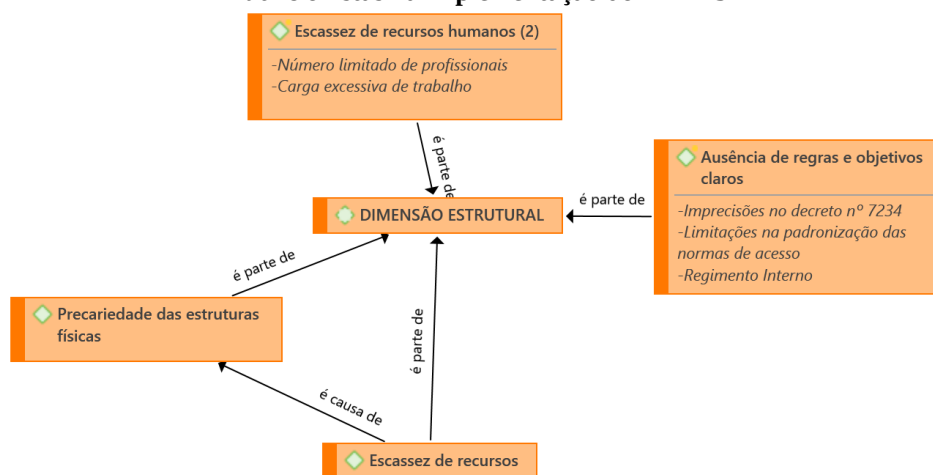
“É, na verdade a gente sente falta de uma de uma norma que de fato caracterize quem pode ter acesso, um exemplo, a gente tá com uma dificuldade na padronização do acesso especial do acompanhante, a gente não sabe se coloca na mesma categoria da pessoa beneficiária ou não. Por exemplo, quem é aluno bolsista e for especial, entra pelo acesso especial. O acompanhante também tem que ser isento da taxa? Uma hora a gente recebe uma orientação que sim, hora a gente recebe uma orientação que não. Então acho que a padronização está pecando” (Participante E03, 37 anos).

“Tem um documento, agora eu não vou me recordar se é uma portaria que regulamenta quem pode ter o acesso. Mas ainda não tem o regimento, que eu acho que filtraria melhor e daria um norte melhor, porque vez ou outra aparece algo que foge daquelas categorias que são listadas ali naquela norma técnica ou portaria” (Participante E06, 38 anos).

“Mas assim ele fica muito vago, muito amplo, ele não define, o PNAES não define quanto que a gente tem o que ofertar pro usuário com o recurso, se café, almoço e janta, ou almoço e jantar, se é só almoço. Então ele não define quais as refeições prioritárias. Eu não sei se intencionalmente, porque não tem recursos pra tudo, então eles deixam meio que aberto, aí você acaba direcionado pra o que você vai poder contemplar com o recurso que vem. Ele não define muito qual o percentual do valor calórico, o que vai ter que ofertar pra esse meu usuário né, porque... Ah! mas o valor calórico ele varia de um pra outro! Sim, mas eu atendo a uma coletividade que tá num estágio de vida definido, né. O adulto jovem, geralmente quem está na universidade entra, sei lá, com 17 ou 18 anos de idade. Num é? Eles têm uns 18 anos, então é uma faixa entre 18 e 30 anos” (Participante E01, 55 anos).

Assim, no funcionamento dos restaurantes universitários, o desjejum é oferecido somente a estudantes do ensino médio e da graduação acolhidos das residências universitárias e residências dos colégios técnicos, e as grandes refeições almoço e jantar são ofertadas a toda a comunidade acadêmica. Estes direcionamentos, conforme relato acima, se dão em função do que o valor do recurso é capaz de contemplar, uma vez que o decreto não estabelece tais diretrizes. Destaca-se desta forma, a importância da clareza de objetivos e normas no nível administrativo, que previnem o surgimento de interpretações diversas e confusões durante a implementação, as quais dificultam a prestação de serviços pelos funcionários (Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz, 2023; Peeters; Campos, 2022; Lameck, Wilfred; Hulst, 2020). A rede semântica representada na Figura 3 abaixo destaca os fatores da dimensão estrutural que interferem no comportamento dos nutricionistas na execução da diretriz do PNAES relacionada a alimentação.

Figura 3- Rede semântica dos fatores estruturais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.2.1.2 Implicações da dimensão estrutural sobre a implementação do PAA- CI

A implementação do PAA na modalidade compra institucional foi efetivada na UFPI somente no ano de 2019, conforme demonstraram Salgado, Souza e Ferreira (2021). Este fato é reafirmado nos relatos dos entrevistados no presente estudo. Segundo estes, foi realizada uma chamada pública em 2019, porém a efetuação das compras institucionais foi concretizada somente na unidade do *campus* da capital. A maioria dos nutricionistas não tem conhecimento de como se deu este processo, das 7 participantes entrevistadas, somente duas se envolveram em algum nível nesta tramitação, por meio da solicitação e recebimento de gêneros da agricultura familiar.

Quando questionadas a respeito de quais foram os fatores que dificultaram a continuidade da política e a sua efetivação em todos os restaurantes, a maioria dos profissionais relatou que o número reduzido de servidores nos RUs e a carga de trabalho seriam fatores limitantes e que desestimulam a busca pela implementação do PAA-CI, conforme é demonstrado nos trechos a seguir:

“A questão da gente aqui, é gente pra trabalhar. Porque eu acabo um pregão, é um pregão emendado no outro. A lei da licitação mudou, então a gente tem que estar se adequando, os nossos termos de referência, a nossa forma de comprar, e assim, é uma pessoa só pra tudo isso, eu não dou conta, entendeu” (ParticipanteE01).

“Eu acho que, digamos, precisa de mais pessoas pra trabalhar, não só com relação a nutricionistas, mas a outros cargos, porque fica tudo mundo centralizado na PRAD e isso dificulta, talvez uma descentralização em relação aos campi, uma demanda maior

de pessoal, eu acho que impulsionaria, facilitaria essa implementação sim” (Participante E02, 37anos).

“Então, tem coisas que realmente me estimulariam a fazer com que acontecesse, principalmente essa parte de verduras, seria maravilhoso, porém, eu sei que é mais serviço. Porque não é: Ei, vem aqui comprar.... ia ter todo um processo, então esse processo com certeza seria jogado nas costas dos nutricionistas. Pensando assim, eu já ando tão desmotivada em relação a tanto trabalho, que eu prefiro deixar como está, mas se tivesse alguém, um grupo responsável pra compra da agricultura familiar, seria perfeito, porque a gente teria verduras, alface fresquinha, gente! Eu não vou te dizer todas as frutas e verduras, mas, alface, cheiro verde, tomate, então são coisas que a gente poderia ter fresquinho do dia, seria maravilhoso.” (Participante E05, 46 anos).

Observou-se que no caso da execução do PAA- CI nos RUs da UFPI, os nutricionistas utilizam como estratégia de enfrentamento ao número insuficiente de profissionais, e à consequente carga excessiva de trabalho, o distanciamento da política. Dentre outros fatores, a carga de trabalho é frequentemente evidenciada como componente-chave para a compreensão das situações em que diferentes burocratas operam a discricionariedade (Schutze; Johansson, 2020). Neste caso, portanto, não se trata de desinteresse pelas compras institucionais, conforme citado nas entrevistas, existe um receio de que a responsabilidade por todo o processo administrativo necessário para esta execução, que inclui a elaboração de um edital de chamada pública, a realização da chamada pública, o contato com os agricultores familiares etc., seja direcionado para os nutricionistas, que já acumulam numerosas atividades na organização.

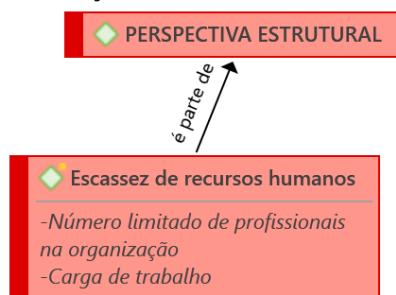
Isto significa que “os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades, os números reais são menos importantes do que o fato de que eles, geralmente, não conseguem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos” (Lipsky, 2019, p. 84). Além disso, E04 aponta que provavelmente a instituição não foi notificada formalmente para cumprir a execução da política. Quanto a este fato, Salgado (2020) evidenciou em seu estudo que a baixa adesão ao PAA- CI nas universidades federais, pode estar relacionada à inexistência da previsão legal de punições às instituições que não estão executando a política, aliada à ausência de mecanismos de fiscalização.

E hoje a gente não está podendo parar pra fazer. Eu acho que está faltando uma notificação formal pra Universidade, porque aí nessa hora eles vão querer pra ontem, que ela trabalhe 24 horas, entendeu, e é muito muito triste trabalhar assim. Porque você é cobrado, como eu falei, mas não te dão estrutura pra você trabalhar (Participante E04, 35 anos).

Na Figura 4- Fatores estruturais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs, destaca-se a interferência da dimensão estrutural no

comportamento dos nutricionistas, na execução do programa de aquisição de alimentos na modalidade compra institucional. Na subseção a seguir será analisada a dimensão de ação individual.

Figura 4- Fatores estruturais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.2.2 Dimensão de Ação Individual

Segundo a perspectiva de ação individual, os trabalhadores no nível administrativo fazem escolhas com base não somente na racionalidade, mas alicerçados também em um conjunto de variáveis cognitivas, que incluem suas ideias, julgamentos, valores, crenças etc. (Bonelli *et al.*, 2019). Ainda de acordo com Bonelli *et al.* (2019), esta perspectiva é importante para analisar em que medida a existência de incentivos (como recompensas e punições) e a presença de mecanismos de monitoramento, influenciam os agentes públicos na implementação de diferentes *policies* e no cumprimento das metas estabelecidas, por meio de um comportamento mais ou menos cooperativo.

No estudo de Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023), os fatores individuais se apresentaram como os determinantes mais proeminentes, em outras palavras, o indivíduo foi considerado decisivo na implementação da política estudada. Neste sentido, “admite-se a relevância de incentivos - extrínsecos ou intrínsecos - na atuação de burocratas de nível de rua responsáveis pela implementação de políticas públicas” (Bonelli *et al.*, 2019). A seguir serão apresentados os fatores individuais, que foram identificados neste estudo, que exercem interferência no comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES e PAA- CI.

4.2.2.1 Implicações da dimensão de ação individual sobre a implementação do PNAES

As ações práticas na implementação das políticas, são altamente influenciadas por fatores como controle e incentivos (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018). Na implementação do PNAES nos Restaurantes Universitários, com relação a incentivos extrínsecos, uma das nutricionistas considera como incentivos o salário, a progressão funcional e a função gratificada, a maioria das participantes não considera que a organização disponibilize recompensas ou incentivos para quem implementa o PNAES nos RUs, alguns consideram que o salário é atrativo, porém não o vêem como um incentivo. Apesar disso, não foi observado um comportamento menos cooperativo na fala dos participantes, ocasionado por esta percepção. Isto pode ser explicado pelo fato de que, “os agentes podem ser motivados por incentivos não somente extrínsecos – bônus, recompensas financeiras, multas etc. – mas também intrínsecos – reputação, autonomia, satisfação no trabalho, estabilidade etc.” (Bonelli *et al.*, 2019).

Não, acho que não, a gente que trabalha no RU, o incentivo que eu vejo é mais trabalho, não tem chefia pra todo mundo né, mas pelo menos em cada unidade de RU, né, a gente tem, a gente conseguiu a função gratificada, mas por conta, não que seja relacionada ao PNAES, mas indiretamente (Participante E01, 55 anos).

Não, nunca, não, incentivo de que, de nada, mulher. Só cobrança (Participante E04, 35 anos).

Não! Incentivo? Eu fico me perguntando que forma de incentivo seria essa! Na minha opinião não. Simplesmente a gente assumiu nosso cargo aqui, como qualquer tipo de servidor, não existe diferenciação nenhuma. O incentivo é o aluno que precisa, e tem a questão do nosso trabalho em si, nós somos nutricionistas, queremos executar um bom trabalho, então pra executar bem o nosso trabalho a gente tem que estar em busca de implementar bem essa política e a utilização do recurso do PNAES (Participante E05, 34 anos).

Assim, os fatores individuais que mais se destacaram foram os incentivos intrínsecos. O não reconhecimento da importância dos RUs e do trabalho dos nutricionistas pela comunidade acadêmica, gera desmotivação, porém não chega a estimular um comportamento menos cooperativo, uma vez que, a maioria dos nutricionistas considera que o fato de estarem contribuindo com a formação dos estudantes, é uma motivação que os impulsiona a desenvolver o seu trabalho na organização, através de comportamento mais cooperativo.

Segundo Zamboni (2020), a identificação de necessidades alimenta a empatia dos burocratas de rua e os faz trabalhar mais para os clientes que são considerados vulneráveis. Isto demonstra o quanto os valores inerentes ao indivíduo podem influenciar na execução da política, conforme apontado por estudos (Borrelli, 2021; Borry; Henderson, 2020; Cohen, 2018; Zamboni, 2020). Neste mesmo ponto se insere a utilidade percebida da política, que foi um dos

itens destacado por Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz (2023), como particularmente importante no processo de implementação, posto que, os mediadores no nível da rua desempenham um papel crucial na defesa e na aplicação de políticas, e podem ter uma influência significativa neste processo.

Considerando esta perspectiva, percebe-se que os nutricionistas reconhecem a relevância dos RUs para a permanência dos estudantes na instituição, o que os leva a adotarem um comportamento mais cooperativo, apesar dos desafios inerentes ao setor. A rede semântica na Figura 5- Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES nos RUs sintetiza a influência da dimensão de ação individual na execução da política nos restaurantes. Além disso, as últimas ponderações dissertadas acima, podem ser observadas também nos relatos a seguir:

O que eu acho que incentiva é o aluno mesmo, o estudante, porque é um serviço essencial, né. Que faz a diferença ali pra o aluno que tá estudando, que precisa da alimentação, a gente vê que muitos dependem disso aqui, até pra continuar o curso, pra se desenvolver melhor (Participante E02, 37anos).

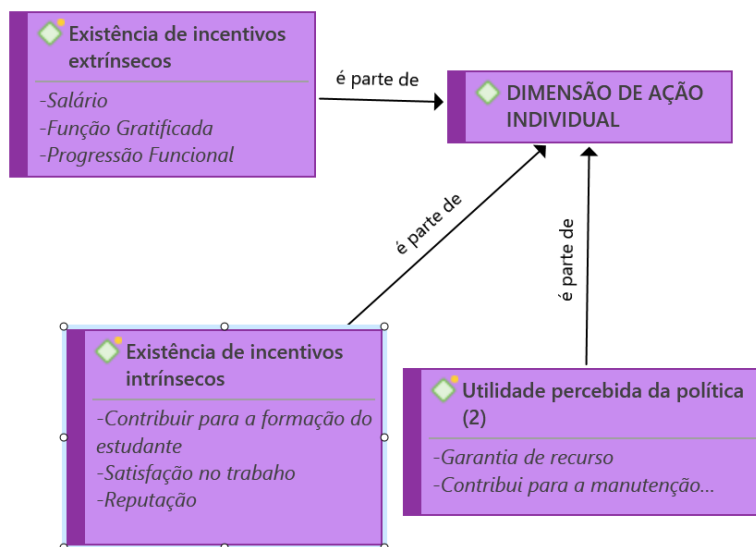
Olha, eu sou muito apaixonada, sabe, aqui pelo RU. Até mesmo a minha mentora, a minha chefe que era apaixonada pelo trabalho, pelo RU. E a gente, quando a gente consegue enxergar, de fato, a importância do RU na vida dos estudantes, eu acho que não tem como a gente não se estimular, como a gente não se empolgar com essa política tão bacana, que permite que o estudante faça o curso dele em pé de igualdade com quem tem mais condição, então isso é muito muito gratificante, mesmo que ele não reconheça hoje, mas lá na frente quando ele se forma, ele morre de saudade do RU (Participante E01, 55 anos).

Então assim, quem está na UAN, tá na UAN porque gosta. Então não é fácil, mas é porque gosta, então eu gosto, eu gosto muito do trabalho que eu tenho, eu queria ganhar mais por ele, mas eu vou fazer o quê? (Participante E04, 35 anos).

O PNAES pra nós dos restaurantes universitários, ele trouxe mais facilidades do que entraves, na verdade pra nós foi uma tábua de salvação, porque a gente finalmente teve uma rubrica garantida pra execução da assistência estudantil nas instituições públicas federais, né, no ensino superior. E a gente não tinha antes do PNAES, então dependia muito do gestor, da boa vontade do gestor, entendeu... de direcionar mais ou menos recursos pra alimentação (Participante E01, 55 anos).

O PNAES é essencial na presença dos alunos dentro da Universidade. A partir do momento que o RU fechasse, por exemplo, ia ter uma evasão gigantesca (Participante E07, 46 anos).

Figura 5- Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES nos RUs



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.2.2.2 Implicações da dimensão de ação individual sobre a implementação do PAA- CI

A descontinuidade na implementação do PAA-CI na UFPI, bem como a sua execução de forma parcial, uma vez que houve o envolvimento somente da unidade localizada na capital neste processo, deveu-se, principalmente à escassez de recursos humanos, conforme discorrido na subseção da dimensão estrutural. Neste segmento serão analisadas as implicações da dimensão de ação individual na execução da política.

Quando questionadas sobre sua percepção a respeito da importância do envolvimento do nutricionista na execução do trâmite, todas as nutricionistas reconheceram a imprescindibilidade da presença deste ator no processo de compras da agricultura familiar, visto que, é o profissional responsável pela elaboração do cardápio, o qual se configura como a ferramenta que norteia o processo de aquisição de gêneros em uma Unidade de Alimentação e Nutrição. Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023) apontaram a apropriação da política como um dos fatores de proeminente influência na execução da *policy* abordada em seu estudo. No conteúdo da fala de todos os entrevistados verifica-se apropriação da política, por meio do seu reconhecimento como parte importante na implementação do PAA- CI.

Sim, eu acho sim, com certeza, porque eles são peças chave, né, não adianta eu adquirir alimento, adquirir tudo, sem eles... Eles vão executar, transformar aqueles alimentos em refeição, entendeu, então eles são peças chave (Participante E01, 55 anos).

É muito importante a participação do nutricionista, ele precisa ser incluído e o programa precisa ser efetivado, porque de certa forma, aqui mesmo não houve nenhuma efetivação dessa política ainda (Participante E02, 37 anos).

Com relação à importância do nutricionista, acho fundamental, porque o nutricionista, né, é que é o técnico responsável por toda a elaboração de cardápio, então ele tem que estar presente (Participante E03, 37 anos).

No que se refere às experiências com a política, dois nutricionistas afirmaram que vivenciaram a compra nos restaurantes universitários através da solicitação e recebimento de itens da agricultura familiar, alguns mencionaram que sua experiência se deu em momento anterior, somente na esfera municipal com a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), outros relataram que sua experiência é somente teórica e que em algum momento leram o decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023 que regulamenta o PAA-CI e houve relatos de que a experiência é bastante superficial e sem contato com o instrumento legal que direciona a execução do programa.

Eu tenho um conhecimento mesmo só teórico da existência, mas nunca trabalhei, nunca tive a experiência profissional com ele não, mais superficial. Aqui na UFPI não trabalhamos esse assunto ainda não (Participante E02, 37 anos).

Sim, a gente já trabalhou com o pessoal da agricultura familiar, foi interessante, contudo tinha muita limitação com relação à variedade de itens que eles podiam estar oferecendo pra gente, né o restaurante aqui tem uma alta demanda, nem sempre eles conseguiam oferecer pra gente a quantidade que a gente conseguia solicitar, mas a qualidade dos produtos oferecidos era muito boa (Participante E03, 37 anos).

Não, não conheço! Conheço assim parcialmente, o que eu vejo de internet, de outros colegas, por exemplo da Alimentação Escolar, sei deles, mas superficial, não tenho domínio sobre o assunto não (Participante E05, 34 anos).

Quanto aos valores pessoais, observou-se nos relatos dos nutricionistas um receio relacionado à execução da política e à atuação de seu público alvo, em outras palavras, existe uma preocupação por parte dos profissionais no que se refere ao comprimento da entrega de produtos pelos agricultores familiares, visto que, na percepção deste, a produção familiar ocorre em pequena escala e pode não atender à grande demanda dos RUs, prejudicando o seu funcionamento.

Esta mesma percepção foi evidenciada no trabalho de Salgado (2020), os burocratas tinham expectativas sobre o mal desempenho das compras institucionais, devido ao desconhecimento da capacidade produtiva, de logística e de distribuição dos agricultores

locais/regionais e viam a agricultura familiar como incapaz de atender à sua demanda. Estudos demonstram que as experiências e valores pessoais possuem influência sobre as decisões dos burocratas de nível de rua, e que estes podem se desviar das regras tanto por razões positivas como negativas (Borelli, 2021; Borry Henderson, 2020; Cohen, 2018). Neste contexto, segundo as falas dos entrevistados, as experiências e valores pessoais podem influenciar na efetivação da política.

É, pode ser que desestime a questão da dificuldade deles em fornecerem a quantidade e a variedade que a gente precisa, então vai que a gente insere e eles de repente têm dificuldade na execução dos nossos cardápios (Participante E03, 37 anos).

Então assim, são bons produtos, de excelente qualidade, eu não sei se eles teriam em quantidade, pra quantidade que a gente usa aqui, eu não sei se seria interessante. (Participante E05, 34 anos).

Aí a gente também entra em outras questões, até que ponto este produtor estaria pronto pra nos atender? (Participante E06, 38 anos).

Por outro lado, todos os nutricionistas reconhecem a utilidade da política e percebem os benefícios que a acompanham, como a promoção da segurança alimentar e nutricional através de dois públicos (os beneficiários fornecedores: agricultores e os beneficiários consumidores: usuários do RU), contribuir com questões relacionadas à sustentabilidade ambiental, a valorização do pequeno produtor rural e a possibilidade de crescimento do seu negócio etc. Além disso, a proximidade que estes fornecedores teriam dos locais de entrega, facilitaria a operacionalização da produção, principalmente nas unidades localizadas no interior, as quais são abastecidas por fornecedores que possuem suas sedes na capital, fator que dificulta o trabalho dos nutricionistas nestas unidades. Sendo assim, este reconhecimento, por meio da utilidade percebida da política, pode influenciar de forma positiva a sua implementação, conforme os achados de Aggestam, Miedzinski e Bleischwitz (2023) e de acordo com os discursos abaixo:

Meu Deus, povo fala tanto em sustentabilidade e aplica tão pouco, acho que fala em sustentabilidade porque tem ali as placas solares, mas não é só isso, é muito mais envolvido, e eu acho que as compras institucionais é um passo muito grande pra uma afirmação com relação a sustentabilidade ambiental, em todos os sentidos, de promoção da economia local, de menos pegada de carbono envolvida (Participante E03, 37 anos).

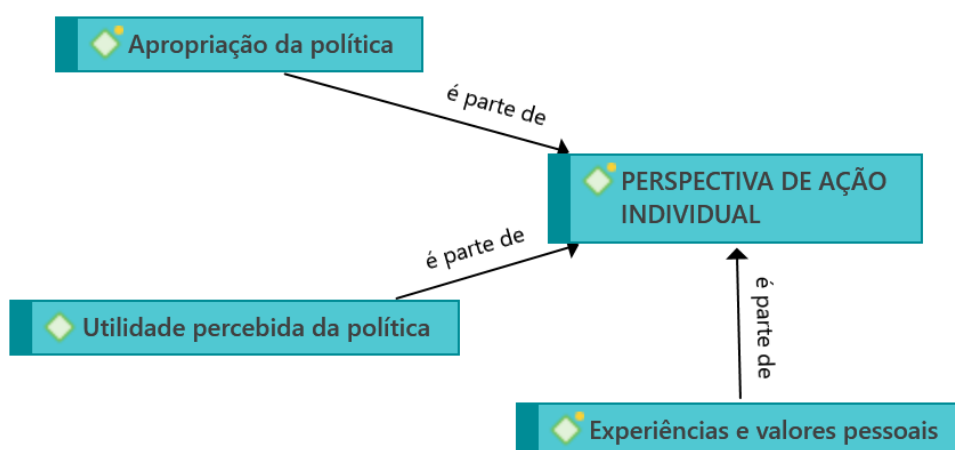
Seria uma forma de valorizar o produtor local né, é uma forma de conseguir ter uma variedade maior, até nos cardápios, a princípio seria uma forma de mobilizar até mesmo a região, teria uma facilidade até das entregas. Teria uma rapidez, porque a

gente tem uma dificuldade com relação a fornecedor, que são todos distantes, então esse seria um ponto positivo, pra tentar articular algo mais próximo, fornecedores mais próximos, talvez a gente tivesse um benefício aí (Participante E06, 38 anos).

E eu fico muito feliz, porque é uma iniciativa que tem ser valorizada, a agricultura familiar tem que ser, a gente sabe que é um alimento muito mais saudável, são produtos que são pra subsistência da família, ou de uma comunidade, então assim, é a produção que alimenta a maioria da população do país, então ela tem que ser valorizada sim? (Participante E04, 35 anos).

A figura a seguir Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs, resume os fatores da perspectiva de ação individual que podem influenciar na implementação do programa de aquisição de alimentos na modalidade compra institucional.

Figura 6- Fatores de ação individual que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.2.3 Dimensão Relacional

Nesta subseção serão abordados os aspectos inerentes à influência da dimensão relacional na implementação do PNAES e PAA-CI. Essa perspectiva surgiu “a partir de modelos que buscam compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas” (Lotta; Pires; Oliveira, 2014, p. 478). Segundo Lotta e Marques (2020) diversos perfis relacionais dos burocratas especificam a implementação de políticas no nível administrativo. A análise das redes de relações dos burocratas implementadores com os demais atores sociais (políticos, fiscais, usuários etc.) é

essencial para compreender a atuação no nível de rua e o processo de implementação de políticas públicas (Bonelli *et al.*, 2019). No segmento abaixo serão abordadas as redes relacionais que podem interferir no comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES e logo em seguida do PAA- CI.

4.2.3.1 Implicações da dimensão relacional sobre a implementação do PNAES

As redes identificadas nesses estudo incluem as relações com agentes internos ao Estado- servidores de outros setores da instituição envolvidos na implementação e gerentes de escalões superiores- e agentes externos ao Estado- colaboradores terceirizados que executam a parte operacional nos RUs, fornecedores e usuários.

Em decorrência da complexidade do seu trabalho, a linha de frente depende das suas redes profissionais para a implementação das políticas, uma vez que, suas ações não são respostas independentes de dilemas individuais, são inclusive moldadas por características inerentes às redes relacionais em que estão inserido, posto que, os indivíduos dependem dos seus pares para acessar a recursos e esclarecimentos sobre a implementação (Siciliano, 2017). Neste contexto, as relações com agentes internos de outros setores de mesmo nível hierárquico foram consideradas boas e capazes de influenciar de forma positiva na execução da política. Conforme o relato de E01, não há grades dificuldades relacionadas à disposição do recurso destinado aos RUs, além disso, há facilidades nas interações e nas definições das prioridades relacionadas à política, isto ocorre em função do reconhecimento da importância do PNAES por estes burocratas:

A Pro Reitoria de Administração (PRAD) e a PROPLAN Pro Reitoria de Planejamento (PROPLAN). Primeiro as nossas compras passam todas por lá, né, tudo o que for de licitação, de pregão, de otimizar aquisição dos alimentos, passa por lá e pela PROPLAN, porque ela define o recurso. Então assim, são atores chave e que a gente tem uma boa relação né, graças a Deus. A gente consegue conversar com clareza, definir as coisas direitinho, as prioridades, entendeu. Então assim, porque as pessoas acabaram tendo que reconhecer a importância do RU, na vida da academia (Participante E01, 55 anos).

Quanto à relação com gerentes de escalões superiores, verificou-se que existe incompreensões no que se refere ao real objetivo da política, aliadas ao desconhecimento do funcionamento e da rotina de serviços de uma UAN que produz refeições para a coletividade. Em função destas questões, segundo os entrevistados E02 e E06, apesar da existência de uma resolução que regulamenta quem pode ter acesso aos restaurantes, com valores de taxas

definidos, há situação em que gerentes de escalões superiores sugerem a abertura de exceções à norma vigente. Além disso, conforme ressaltado pela participante E04, a incompreensão concernente ao que é necessário para manter o pleno funcionamento de um RU, com número adequado de profissionais, estrutura física condizente com as normas de segurança higiênico-sanitária, para garantir a qualidade do produto ao usuário, é traduzida em uma morosidade no atendimento às necessidades do setor:

Às vezes dificuldade em relação à administração, né, superior, que também às vezes não entende como é o serviço, como tem que funcionar. E às vezes isso gera dificuldades pra gente também. Mesmo com a resolução às vezes querem abrir as exceções... (Participante E02, 37 anos).

Tem os problemas com gestão né, de querer essa abertura, que não é pela política, é pela gestão, de que abrem essas exceções dentro da política, digamos assim (Participante E06, 38 anos).

É muito difícil na nossa instituição, na minha opinião, trabalhar pra conseguir, porque às vezes nós somos vistos como exigentes demais, nós estamos pedindo demais, como se o que a gente pedisse não fosse essencial para o nosso serviço. Talvez no dia que a gente for prioridade, a gente sinta isso melhorando. E existe uma explicação pra isso, eu sou a última nutricionista que entrou na universidade, e eu já tenho sete anos de serviço. Nunca teve concurso, e a gente está com uma vaga aberta. E eles fizeram foi uma redistribuição, pra esperar uma menina terminar o estágio probatório em outra instituição, enquanto fica uma pessoa sozinha, quase dois anos em uma unidade. Será se a gente é prioridade? (Participante E04, 35 anos).

De acordo com Bonelli *et al.* (2019, p. 810), a ideia da análise expandida tem o objetivo de propor que as pesquisas “adotem uma visão dialética e integradora das três perspectivas analíticas”, segundo o autor, na intenção de testar no plano empírico como as dimensões relacional, estrutural e de ação individual se influenciam mutuamente e afetam conjuntamente a implementação de políticas públicas. Na situação descrita acima, na fala do participante E04, observa-se a relação dialógica entre a perspectiva relacional e a perspectiva estrutural. O número de profissionais no setor de uma instituição é determinado pelos agentes superiores, que segundo o relato acima não se mostram sensíveis à necessidade de aumento no quantitativo de nutricionistas nos RUs, circunstância esta que favorece a interferência da dimensão estrutural na execução do PNAES, consoante ao que foi discutido na seção destinada a esta perspectiva.

Segundo Ferreira e Medeiros (2016) pelo fato de o nível político, e com frequência, os próprios gerentes do órgão implementador, não vivenciarem o dia a dia execução da política e desconhecerem as reais demandas da linha de frentes e da população alvo, não teriam como orientar decisões e ações no sentido de aperfeiçoar este processo. Ainda segundo os autores, “é

como se políticos e gerentes trabalhassem no atacado e os burocratas de rua no varejo” (Ferreira Medeiros, 2016, p. 785).

Após dissertar-se a respeito das relações com agentes internos ao Estado, serão discutidas as interações com agentes externos, iniciando-se pelas relações com os colaboradores terceirizados que trabalham no nível operacional, ou seja, na cozinha dos restaurantes. Os nutricionistas relataram que estes atores podem interferir sobremaneira na execução do PNAES, uma vez que se não estiverem disposto a cumprir as regras de Boas Práticas para manipuladores de alimentos e se não houver um bom relacionamento, pode haver prejuízos relacionados à segurança higiênico-sanitário do produto e, conseqüentemente na entrega da política ao beneficiário.

Para lidar com estas questões, os nutricionistas recorrem a treinamentos com os colaboradores, e nestas oportunidades procuram demonstrar o vínculo que existe entre a política e o seu emprego, uma vez que o pagamento dos postos de trabalho às empresas terceirizadas, é realizado com recurso do PNAES. Neste sentido, existe um esforço em fazer com que o trabalhador se aproprie da política, na intenção de que este se esforce para entregar um produto de qualidade, conforme evidenciado pelo participante E01.

Então, essa relação com os colaboradores é muito importante para o produto final que a gente vai apresentar. Quando você tem uma equipe mais motivada, mas treinada, o produto final vai ser melhor. No último treinamento que teve, eu fiz questão de frisar que o recurso que vem pra alimentação, não é só pra alimentação. Vem pra alimentação, vem pra mão-de-obra. Eu disse, ó: o salário de vocês vem do PNAES, então quando a gente desperdiça alimentos, nós estamos desperdiçando dinheiro, estamos gastando mais. E aí quando a gente precisa de mais mão-de-obra, eu não posso, né, contratar mais um, porque o recurso está sendo desperdiçado quando a gente desperdiça alimento (Participante E01, 55 anos).

De maneira geral, observou-se que os nutricionistas consideram que o relacionamento com as suas equipes é satisfatório, e que não há grandes problemas no tocante a estas questões. A principal dificuldade relatada, se refere ao fato de estes colaboradores serem vinculados a empresas terceirizadas. Neste sentido, quando surgem problemas relacionais com algum destes atores, é necessário a intervenção de um preposto da empresa contratada para solucioná-los.

Trata-se de ato de ingerência na administração pública a ação reportar-se diretamente ao colaborador, nestes casos, de acordo com a Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. No entanto, em alguns momentos é necessário romper esta regra, conforme é

relatado no discurso de E05, uma vez que, de acordo com Ferreira e Medeiros (2016), os burocratas de nível de rua buscam, em algum grau, minimizar os danos e os desconfortos do trabalho, especialmente quando precisam escolher entre, cumprir com as diretrizes e regras escritas à risca ou interpretá-la à luz da realidade em que se encontram:

Sim, pode interferir totalmente, na minha concepção se não existe essa relação, essa boa relação de trabalho com esse funcionário, a gente não consegue, a gente depende assim 80 por cento deles, vamos dizer, e eu posso até colocar um percentual maior, por quê? Porque se eles não quiserem fazer, ou fizerem errado, ou fizerem mal-feito, não prestarem atenção no que estão fazendo, vai sair lá fora. Por mais que a gente diga que tem todas as normas de higiene, treinamento, explique, se eles não fizerem, não se entrega um produto final de qualidade. Nós vamos ter comida mal-feita, vamos ter, vamos entregar um produto final ruim. Aí existe um problema grande, porque eles são de uma empresa terceirizada, e nós não podemos tratar diretamente com eles quando tiver uma irregularidade, legalmente nós não podemos fazer isso, acaba que a gente faz, porque nós estamos aqui na ponta, mas não é legal a gente fazer isso, a gente por exemplo chamar atenção do funcionário, porque ele não está fardado, porque ele tá usando adorno, isso do exemplo mais simples, eu tô dando aqui o exemplo mais simples. Mas tem funcionário aqui que dá muito trabalho, e a gente não pode, tem que falar com a empresa pra tratar com ele. Daqui que isso venha a se resolver, nós já estamos com 2 ou 3 dias de dificuldade no restaurante, de dificuldade na produção dessa refeição. Mas no geral, Aqui nessa unidade, a relação com os funcionários é muito boa, nós não temos grandes dificuldades aqui, até porque quando o funcionário vem a dar trabalho, dificuldade, a própria equipe que já está muito bem coordenada, a própria equipe começa a mirar naquele colega que não está fazendo o seu trabalho, aí a gente repassa pra empresa e tenta fazer a substituição, isso aqui tem que funcionar. (Participante E05, 34 anos)

Outros atores externos que se relacionam rotineiramente com os nutricionistas na execução do PNAES são os fornecedores que abastecem os estoques de gêneros dos RUs. De acordo com Bonelli *et al.* (2019), a rede de interações dos agentes implementadores pode ser entendidas como cooperativa ou conflitiva, entre atores de natureza diferente, portadores de múltiplos papéis e responsáveis por alcançar objetivos contraditórios. As relações são rotineiramente conflitivas com os fornecedores, conforme os dados das entrevistas. Observou-se que estes atores participam das licitações, porém, após a homologação dos certames descumprem prazos e quantitativos de entregas, bem como se arriscam na tentativa de entregar um produto de qualidade inferior ao que foi aprovado, conforme relatado por E01.

Todos os nutricionistas mencionaram impasses no relacionamento com os fornecedores, os maiores esforços neste sentido foram apontados pelos profissionais que atuam nas unidades do interior. Enquanto que na capital os atrasos nas entregas são de horas ou dias, nos restaurantes dos campi fora de sede, esta demora pode chegar a semanas e até a meses. Isto ocorre em razão da distância entre centro destas empresas, as quais são em sua maioria de

Teresina, e os RUs localizados nos campi do interior, conforme o exposto pelos participantes E02 e E07.

Assim, as relações nem sempre são as melhores. Às vezes a gente chega já meio estressado, porque tudo nos RUs é muito, a nossa demanda é muito grande, e os fornecedores às vezes entram nas licitações, e nem sempre eles têm aquela capacidade de fornecimento que a gente necessita e, que está especificado no edital do pregão. Então, ninguém entra enganado e nem iludido, eles entram sabendo, entendeu, mas na hora do fornecimento eles têm muita dificuldade, muitos querem trazer produtos de qualidade inferior, e aí é que entra né, a presença do profissional, a presença do nutricionista é muito importante, pra gente estar definindo e exigindo a qualidade do que a gente compra, entendeu? (Participante E01, 55 anos).

“[...]principalmente por conta da distância, né, fora da sede a gente tem alguns problemas, né, de atendimento dos nossos pedidos em datas corretas. Se atrasa, se vem um produto fora do padrão, e se interfere na alimentação, né, no serviço, eu acho que isso acontece principalmente por conta da distância, né, da sede desses fornecedores pro nosso campus (Participante E02, 37 anos).

A gente conta nos dedos os fornecedores que realmente cumprem da maneira que tem que ser. De como nosso pedido, que foi bem feito, daquele jeito organizado, pra aquele cardápio, daquela semana, mas nunca vem, a gente passa de semanas. Eu estou com seis dias esperando um material, feijão, arroz, e a pessoa diz que está chegando em Elesbão Veloso, quatro dias de lá pra cá, é 120 km, mas eu não sei não, acho que está vindo de ré. Eu ligo e ainda diz assim, estou chegando, até hoje... dá certo não, é a pior parte. (Participante E07, 46 anos).

O participante E05 ressaltou, que os fornecedores interferem diretamente na execução da política, uma vez que, quando descumprem o que está disposto nos editais dos pregões, trazem implicações negativas ao funcionamento das unidades, interferindo na qualidade da refeição que é entregue ao usuário. Isto ocorre porque os burocratas de nível de rua precisam buscar adequações nos cardápios para conseguirem manter o funcionamento das unidades, mesmo com o estoque de gêneros prejudicado, ofertando refeições, por vezes, com um quantitativo de preparações incompletas ou reduzindo o valor per capita servido, para conseguirem atender a todo o público da política.

No relato de E04 foi demonstrado que a origem desta relação conflitiva com os fornecedores, reside na ausência, durante muito tempo, de uma política de punição a maus licitantes na instituição. Atualmente estes problemas vem sendo contornados através de notificações, quando há o descumprimento dos prazos de entregas, de questões relacionadas à qualidade e quantidade dos produtos.

O fornecedor também interfere, diretamente, e a gente não pode fazer nada se a entrega atrasar, a gente não pode fazer quase nada se a mercadoria vier numa qualidade inferior, o que é que a gente faz, a gente devolve, se a gente devolve, vai faltar ali na frente, e aí eu vou ter um problema na entrega do produto final, não vai

ter salada ou eu vou ter que servir menos arroz ou menos carne, pra compensar aquela mercadoria ruim que eu devolvi (Participante E05, 34 anos).

Até que é uma relação boa na maioria das vezes, mas não que a gente não tenha problema diariamente. Porque a gente tem, eu acho que o fornecedor é um desafio muito grande, eu acho que a culpa disso é da universidade. Porque por muito tempo a gente não teve uma política de cobrança mais rigorosa em cima dos fornecedores, então tem muitos desses fornecedores que estão há 20 anos fornecendo não só pra UFPI, fornecendo pro RU, ganhando as licitações tudo direitinho, tudo regular, concorrendo justamente, mas quando não existia, porque eu acho que já está mudando isso, não existia uma política de cobrança, tipo, você não entregou hoje, pois você vai ser notificado (Participante E04, 35 anos).

Tem- se, por fim, no ambiente relacional em que os nutricionistas executam o PNAES, a interação com os usuários da política. Pode-se compreender, que estas interações entre implementadores e cidadãos no nível de rua, representam grandes desafios, mas também oportunidades na execução da política (Ferreira; Medeiros, 2016). Embora a literatura já tenha abordado diferentes fatores que influenciam a discricionariedade, ainda existe uma lacuna na compreensão de se e como os perfis relacionais dos burocratas afetam a implementação de políticas (Lotta; Marques, 2020).

As relações com os usuários dos RUs foram consideradas as mais desafiadoras, conforme relatado pelos nutricionistas entrevistados. A maioria dos entrevistados considera, que a falta de conhecimento dos usuários com relação à política, aos seus objetivos e ao funcionamento dos restaurantes, tornam estas interações frequentemente conflitivas, isto é evidenciado na fala de E05. O agente implementador E01 aponta que enfrenta essas situações apresentando aos usuário as instalações do restaurante, na intenção de fazê-lo compreender como se dá o processo de produção de refeições em uma cozinha industrial, como resultado, o beneficiário muda a sua percepção em relação aos restaurantes. A Resolução do CFN Nº600/2018 recomenda esta ação, que seja organizada a visitação de clientes/usuários às áreas relacionadas à produção de refeições.

Eles não sabem como é que funciona, porque eles ...primeiro, gente faz refeição pra coletividade sadia, é um restaurante de médio custo, não é de alto custo, também não é do mais baixo, médio custo, então eu não posso servir determinadas preparações, eu não posso fugir do padrão dos restaurantes universitários. E tem deles que querem comer aqui, como se fosse num restaurante self-service, escolher o que vai comer aqui, entendeu. Então assim, das principais dificuldades eu considero que é porque eles não entendem como funciona e aí isso acaba gerando muita reclamação (Participante E05, 34 anos).

Então... a percepção que nós temos do lado de cá do balcão é uma, e do lado de lá é outra. Isso muitas vezes acaba interferindo na relação da gente com eles né, eles sempre acham ou que a gente está fazendo de qualquer jeito, ou que a gente não se importa muito, por isso quando eles vêm pra cá conhecer o lado de dentro, eles se surpreendem, é assim com os estagiários de nutrição também. Muitas vezes vem aluno do DCE aqui, eu convido pra vir visitar o RU, e eu faço questão de fazer igual a uma visita com o estudante de nutrição, pra eles entenderem todo o processo, pra eles entenderem como funciona o RU. E aí eles passam a valorizar o RU muito mais, porque eles não vêem ali só um prato de refeição, eles vêem o prato de refeição e todo o empenho todo trabalho, todo aquele carinho que a gente colocou ali, pra aquela refeição estar ali na mão dele. Então essa relação nem sempre é muito boa, porque a gente não consegue passar pro lado de lá isso, eles não conseguem ter essa percepção que a gente tem do lado de cá, mas a gente se esforça, tem se esforçado demais. Mas eu acho que ele se sente em casa no RU, entendeu (Participante E01, 55 anos).

A Resolução também recomenda que sejam realizados testes de aceitabilidade de preparações/refeições, conforme mencionado por E04. No entanto em sua unidade são realizadas pesquisas de satisfação com os comensais, quando há grupos de estagiários e este ponto fica a desejar nas unidades, em função da ausência de um questionário padrão que possa ser aplicado, seus resultados avaliados, para que seja realizado um plano de ação.

Existe sim, Eu acho que eles também não têm noção com relação à política do PNAES, o que é que eles têm direito, o que é que eles não têm. Eu já tive aluno aqui que pegava dois pães pra tomar café, só porque ele tinha direito e jogava fora todo dia. Porque eu estou pagando meu imposto, é meu direito. Então assim, será se é isso? Não sei, entendeu. sim, eu acho que lá no CFN fala, que a gente tem que fazer a avaliação do serviço, e eu acho que é um problema, porque a gente não consegue aplicar isso com eficiência, né de rotina, de costume, então geralmente a gente recebe o grupo de estagiários e a gente coloca eles pra fazerem questionário de satisfação, mas satisfação é com relação ao cardápio. Então assim, eu acho que falta pra gente de fato, estabelecer um questionário padrão, pra ser aplicado com aspectos específicos para os alunos da instituição, pra ver o que eles acham, o que é que eles vão falar. E eu acho que a maior questão de uma avaliação de satisfação, é a gente estar preparado para o que vai ver e ter um plano de ação pra atuar em cima do que vem. Porque não adianta de nada a gente fazer uma pesquisa de satisfação e não fazer nada com ela, né. Então eu acho que com o usuário é muito mais delicado do que com o fornecedor, porque, ele é quem tem o direito, né, ele é que é o cliente (Participante E04, 34 anos).

As ações descritas pelos nutricionistas nas interações com os usuários da política revelam que, apesar de existirem dificuldades neste sentido, há também intermediação por parte dos profissionais entre a *policy* e o estudante, porém estas movimentações podem ser melhoradas. Lotta e Marques (2019) evidenciaram em seu estudo com agentes comunitários de saúde, a relevância desta mediação, onde espera-se que os burocratas de nível de rua estabeleçam, de fato, essas relações e elaborem ações que vão além das práticas inerentes ao serviço, conectando-se aos direitos sociais, à educação e à mobilização. Neste contexto, a inserção do beneficiário na política, não só como um cliente que recebe o serviço do Estado,

mas como alguém que é parte integrante deste processo, e que pode aliar-se aos profissionais cobrando melhorias da administração, caracteriza-se como algo que pode ser aplicado nos RUs, através da conscientização a respeito da execução do PNAES.

A rede semântica a seguir, apresentada na figura 7 resume os fatores relacionais que influenciam a execução do PNAES pelos nutricionistas.

Figura 7- Fatores relacionais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PNAES nos RUs corrigida



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.2.3.2 Implicações da dimensão relacional sobre a implementação do PAA- CI

As redes relacionais identificadas na implementação do PAA- CI nos RUs incluíram as relações com agentes internos ao Estado- servidores de outros setores da instituição envolvidos na implementação e agentes externos- os beneficiários da política, os agricultores familiares. No que concerne à interação com agentes internos ao Estado, a maioria das nutricionistas relatou que o setor responsável por compras e licitações ainda não as mobilizou para a realização da política, isto é apresentado nos discursos de E01, E05 e E06.

Pois é, na verdade eu não fui envolvida, mas o setor foi, né. Quem tomou a frente foi a Coordenadoria de Compras e Licitações. Na época a coordenadora do RU era outra. Ela também que estava à frente na chamada pública nº 01 de 2019, que foi a única que a gente teve, entendeu (Participante E01, 55 anos).

Não fui envolvida (Participante E05, 34 anos).

Que eu me lembre, pra gente, eu não me lembro de ter chegado (Participante E06, 38anos).

Conforme citado em momento anterior, quando a política foi executada em 2019 na unidade localizada no campus da capital, o envolvimento dos nutricionistas se deu somente no momento da solicitação e recebimentos de gêneros, além disso, à época a coordenação dos RUs estava sob responsabilidade de outra servidora, de acordo com E01. Siciliano (2017) demonstra em seu estudo, que as redes profissionais configuram-se como vias por meio das quais ocorre a aprendizagem entre pares e o compartilhamento de conhecimentos e moldam o desempenho ao nível da rua. Neste contexto, é provável que esta ausência de interação entre os setores para deliberarem a respeito das medidas necessárias para a execução da política, esteja prejudicando a concretização e continuidade de sua implementação.

As interações com os beneficiários da política em 2019, se deram de forma cooperativa conforme o relato de E03, onde os nutricionistas buscaram alinhar o cardápio ao que estava sendo produzido no momento, apesar disso a participante relatou limitações neste sentido. Estes entraves, segundo Martinelli *et al.* (2015), podem ser solucionados através da realização de estudos para identificar a demanda e mapear a produção local para inserir os alimentos já produzidos no cardápio. Neste contexto de insere a recomendação de Lotta e Marques (2019), sobre a necessidade do estabelecimento de relações que favoreçam a conexão com os direitos sociais do beneficiário e, conseqüentemente a mobilização para a execução da política.

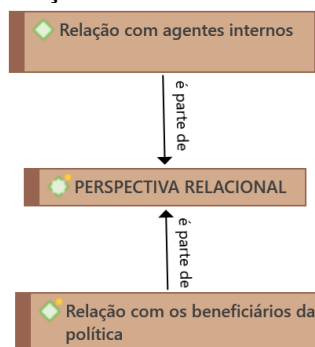
E a gente tentava de alguma forma com vários produtores fazer um rodízio entre eles, mas aí a gente tinha que adequar o nosso cardápio ao que aquele fornecedor da semana tinha disponível, então às vezes ficava muito limitado pra gente (Participante E03, 37 anos).

Além disso, Salgado (2020) aponta em sua pesquisa, que os burocratas de nível de rua envolvidos na implementação do PAA-CI podem utilizar a sua discricção para criar um ambiente mais legalista, e neste caso, cumprir a lei sem levar em conta as especificidades da agricultura familiar ou de maior empatia, focando na contribuição para o desenvolvimento local e nos agricultores familiares. No relato de E01 observou-se que há um equilíbrio entre as duas perspectivas colocadas por Salgado (2020), a discricionariedade foi utilizada de forma empática, no sentido de adequar os cardápios à produção da agricultura familiar, por outro lado, percebe-se na fala da participante que em outro momento houve a necessidade de adoção de um comportamento mais legalista. De acordo com Martinelli *et al.* (2015) estas questões que se referem às dificuldades da agricultura familiar quanto a processamento de alimentos, podem ser suplantadas com políticas voltadas para a estruturação das organizações dos agricultores.

Inclusive a iniciativa foi deles, dos agricultores, eles que nos procuraram, se organizaram, entendeu, então foi um negócio assim bem organizado, mas quem tomou a frente foi a Coordenadoria de Compras e Licitações. A nossa parte foi mais de quantificar mesmo os alimentos, né. A gente incluiu, né, conforme a demanda deles, conforme o que eles produziam. Eu só não sei se eu colocaria mais é a proteína animal, porque eu tive problema com uma entrega de frango. Ou então, só se eu colocar o mesmo critério que eu boto nos outros certames, da entrega do carro frigorífico, e aí eles não vão entrar, porque, eu tive uma entrega de frango aqui, que chegou toda estragada, eu fiquei morta de pena do fornecedor, porque eu tive que devolver toda, eu nem recebi (Participante E01, 55 anos).

A rede semântica a seguir, apresentada na Figura 8- Fatores relacionais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RU, resume os fatores relacionais que influenciam a execução do PAA- CI na UFPI.

Figura 8- Fatores relacionais que influenciam o comportamento dos nutricionistas na implementação do PAA-CI nos RUs



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

4.3 Desafios e Oportunidades

Além de buscar descrever a implementação do PNAES e PAA- CI nos RUs e a identificação de padrões, tendências e perspectivas à luz da burocracia de nível de rua, conforme elucidado acima, outro objetivo específico desta pesquisa é identificar os principais desafios e oportunidades percebidos pelos nutricionistas da UFPI que atuam nos restaurantes universitários implementando as duas políticas no âmbito destas unidade. Os tópicos seguintes contemplarão as desvantagens e as perdas, bem como, as vantagens e os ganhos relatados pelos servidores entrevistados.

4.3.1 Desafios

Para identificar os principais desafios que os nutricionistas entrevistados vivenciam durante a implementação do PNAES e PAA- CI, foram designados códigos obtidos a partir dos trechos de maior relevância sobre o tema, auferidos do corpus de dados resultante da transcrição das falas dos participantes.

4.3.2 Desafios relativos à implementação do PNAES

Após a definição dos códigos, conforme citado acima, foi criada uma nuvem de palavras que resume os principais desafios identificados na pesquisa. Com relação ao PNAES a nuvem de palavras abaixo (Figura 9) sintetiza esses achados:

Figura 9- Nuvem de palavras dos principais desafios vivenciados pelos nutricionistas



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Nesse contexto, ao analisar a nuvem de palavras observa-se que diversos foram os temas repetidamente citados pelos participantes, como os vocábulos: **dificuldade; serviço, fornecedores, qualidade, usuário; conhecimento; recurso e dinheiro e vago**. Por meio destas citações são demonstradas as situações desfavoráveis reveladas pelos participantes na sua vivência com a implementação da política.

A repetição do primeiro vocábulo nas entrevistas traz a percepção de que são muitos os desafios encontrados pelos agentes implementadores do PNAES no nível administrativo. A palavra **serviço** está vinculada à carga de trabalho nos restaurantes universitários, que de acordo

com quase todos os nutricionistas, é um dos principais problemas nos RUs atualmente. Schütze; Johansson (2019) demonstraram que a quantidade de tarefas, indicador utilizado para registrar a pressão organizacional, impacta os burocratas de nível de rua, e que um número excedente destas está negativamente relacionado ao desempenho e à eficiência destes agentes. No que se refere aos RUs, esta questão dificulta a execução da política. As atividades administrativas do setor precisam ser executadas para se garantir o seu funcionamento, portanto acabam sendo priorizadas, enquanto que, as atividades relacionadas ao “ser nutricionista” são colocadas em segundo planos, ilustrando- se desta forma, mais um dos impasses experienciados pelos nutricionistas, conforme evidenciado por E07 e E04:

Eu acho um absurdo, é o nutricionista ter que fazer tudo, porque voltando ao início, nós somos nutricionistas, nós não somos gestores, e a gente é cobrado várias vezes como gestor, como administrador, como chefe de licitação. Você faz tanto serviço administrativo, que você não consegue fazer o serviço de nutricionista. Ou então você faz também, mas, não faz como deveria estar fazendo. Faz só o básico, e às vezes você poderia estar fazendo de uma forma muito mais tranquila, mais legal. Então eu acho isso (Participante E04, 35 anos).

Eu chego lá 10h00 ou 8h00 da manhã e saio quase 7h30 da noite, então por que que você faz isso? Porque eu quero dar conta. Eu quero que a coisa saia bem feita, então o que me desestimula, é a falta de ajuda, é a falta de outros profissionais, tudo se joga...Não, o nutricionista faz, e a gente, sinceramente, nós não somos máquinas, nós estamos ficando doentes. Então é isso que me desestimula, é mais serviço ((Participante E07, 46 anos).

Um segundo desafio relatado por todos os profissionais, se atribui ao abastecimento dos restaurantes universitários, representado através do verbete **fornecedores**. Conforme analisado na perspectiva relacional, a interação com os fornecedores é um dos maiores desafios enfrentados pelos nutricionistas nos RUs. Estes atores podem interferir diretamente na execução do serviço de nutrição e na **qualidade** de entrega da política ao usuários, conforme relatado por E04, que também aponta para maiores dificuldades vivenciadas pelos nutricionistas que atuam nas unidades localizadas no interior.

A gente se estressa bastante, a gente tem vários telefonemas desagradáveis. E a gente fica ligando e cobrando, eu acho que isso é uma parte ruim do trabalho do nutricionista, porque a gente se desgasta muito, porque é uma responsabilidade muito grande. E você não ter o que servir no dia seguinte porque alguém não te entregou, é uma repercussão absurda. Assim, de você parar pra pensar. Então eu acho que o motivo de estresse maior do nosso trabalho é a relação com o fornecedor. É um desgaste absurdo, então assim, de uma forma geral eu sinto que é melhor trabalhar em Teresina nesse ponto. Porque eu não sei se eles tem medo de faltar com a matriz, tá entendendo (Participante E04, 35 anos).

De acordo com Pasha, Ramanath, Bajwa (2023), a dependência de atores essenciais para a entrega dos serviços, pode impedir que os funcionários da linha de frente tomem as medidas apropriadas contra aqueles que apresentam mau desempenho. No caso dos RUs, o seu pleno funcionamento depende diretamente do empenho dos fornecedores no cumprimento de quantitativos de entregas, prazos e da qualidade dos produtos destinados a essas UANs. Os dados demonstram que quando há falhas das empresas contratadas, os nutricionistas as notificam por inconformidade, caso o problema não seja solucionado desta forma, a situação é repassada para a Pro reitoria de Administração (PRAD).

No que se refere ao termo **usuário**, em função de ser uma política voltada para o estudante, a palavra foi utilizada como um sinônimo ao se fazer referência a este público. Nos dados foi observado que a interação com os usuários da política se desenha com um dos desafios mais citados pelos nutricionistas. De acordo com sua percepção, existe a necessidade de que haja uma evolução positiva nas características destes encontros públicos.

Segundo Ferreira e Medeiros (2016), as interações entre implementadores e cidadãos na execução das políticas representam grandes desafios, mas também oportunidades para a forma como a *policy* se desenhará. Ainda segundo os autores, tem-se como desafios, melhorar a gestão e a qualidade do serviço público aos cidadãos e como oportunidades, a possibilidade de envolvimento da comunidade na produção de serviços que sejam de seu interesse, evitando a implementação desconectada da sua realidade. Neste contexto se insere “**conhecimento**”, presente na fala de E02, que está relacionada à desinformação dos beneficiários sobre os objetivos da política e sobre o funcionamento de uma UAN, apontados pela maioria dos nutricionistas como os motivos pelos quais as relações com estes atores se tornam desafiadoras.

Eu acho que pode ser melhorada, agora eu não vou saber como, mas existe uma dificuldade, porque eles andam muito armados com a gente, a impressão que dá é que muitas vezes eles têm a gente como inimigo, digamos assim, alguém que não está querendo ajudar, a impressão às vezes que se dá é essa. Porque quando chega a necessidade de que haja alguma conversa, já chegam pra gente muito armados, então a impressão é que a gente é visto como inimigo, existe uma barreira entre a gente e eles (Participante E06, 38 anos).

Muitos, muitos, eu acho que assim, trabalhar essa questão da conscientização dos estudantes, do objetivo do serviço, isso falta né falta conhecimento em relação à resolução do RS, então, falta muita coisa na comunicação, principalmente no conhecimento dos usuários em relação ao serviço, eles não têm conhecimento não (Participante E02, 37 anos).

Outra dificuldade reiterada pelos participantes, conforme o relato de E03, que influencia no processo de implementação, refere-se aos **recursos** financeiros. Esta limitação traz implicações negativas à execução da política e à adequação da estrutura física das unidades, que é crucial para a entrega de um produto seguro ao usuário. Isto demonstra que os burocratas de nível de rua, além de prestarem os seus serviços aos cidadãos com recursos escassos, os realizam em circunstâncias difíceis, sendo necessário, portanto, a utilização de estratégias de sobrevivência para lidarem com estas questões (Lameck; Hulst, 2019; Paxá; Ramanath; Bajwa, 2023; Peeters; Campos 2022), conforme observa-se no relato de E03 e E01:

Entre um dos maiores desafios eu acredito que seria a questão do orçamento, o valor repassado, que é bem inferior ao que agente de fato utiliza né, anualmente. Isso tem relação, é provado a cada final de ano, que a universidade precisa incrementar com algum valor financeiro, pra poder fechar as contas do ano, pra tudo ocorrer de forma a atender todo mundo até o final do ano (Participante E03, 37 anos).

Olha, a gente tem uma dificuldade muito grande pra questão estrutural. Assim, porque qualquer reforma na estrutura sai muito caro. Então requer um investimento muito alto, então, por mais que a gente receba um restaurantes universitários novinho e tal, daqui a 10 anos ele está caduco, ele tá antigo. O nosso aqui, central, ele já está com 13 anos que foi reformado pela última vez, uma reforma grande, que mexeu com a estrutura, assim como de Bom Jesus, os que são mais novos, o de Floriano, acho que o de Picos, acho que todos estão em torno de 10 anos aí, pelo menos, então estão já necessitando de uma boa reforma estrutural, pelo menos em relação a piso entendeu? Pra que fique mais adequado, então assim, o entrave maior é por conta dessas reformas na estrutura, que tem que estar sempre em conformidade e que sai bastante caro. Aí na hora que pega no bolso, tem que ter uma rubrica certa, que o PNAES não contempla, essa parte da das reformas, entendeu? Contempla os materiais de consumo, mão-de-obra, que também é paga com recurso PNAES, os serviços de manutenção, mas ele não contempla essa parte estrutural em si, e aí pega bastante, né... porque aí a gente não consegue estar 100% alinhado com o que é recomendado (Participante E01, 55 anos).

No contexto acima se insere a fragilidade do decreto Nº 7234 que regulamenta a política, caracterizada pela ausência de objetivos claros. Isto traz à rotina do nutricionistas entraves no seu cumprimento, sendo considerado pela maioria dos profissionais como “**vago**”, por não determinar claramente quem é o público a ser atendido. Deste modo, cabe à instituição definir os critérios e a metodologia para selecionar quem deve ser beneficiário. Além disso, a ausência de clareza dificulta a melhoria das condições de trabalho nas unidades e a sua adequação às normas de segurança, consoante a fala de E01 acima, reiterada pelo relato de E04 abaixo:

O decreto é muito muito vago, né na verdade. Então assim, o fato de ele ser vago dificulta nosso trabalho, porque ele não amarra o que é obrigatório, ele basicamente dá os eixos que você pode usar o dinheiro e pra qual público preferencialmente você

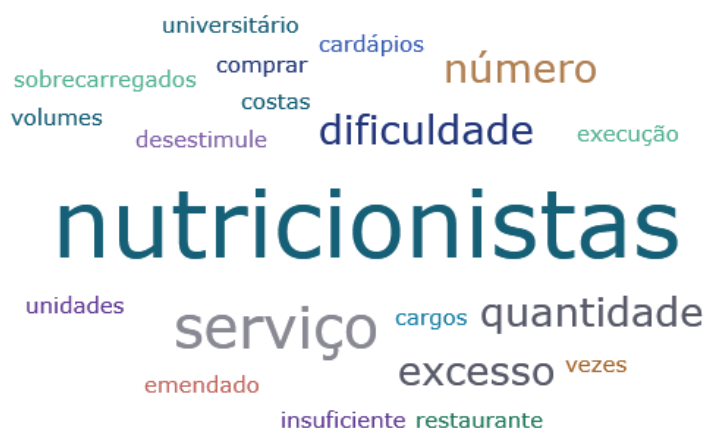
pode usar o dinheiro. Então ele nem obriga a ser apenas quem tem renda inferior a um salário mínimo e meio. Outro dia a gente teve que parar o RU uma semana, porque a gente teve um problema sério relacionada a vazamento de gás, mas até esse dia, ninguém, mesmo sabendo que o encanamento estava defasado, que não era o modo aprovado pela regulamentação predial, pelas regras de segurança, que o encanamento tinha que ser externo, o encanamento do RU era todo interno, e isso não é mais hoje aprovado pela lei, e mesmo acontecendo isso, precisou a gente ter um problema de vazamento para a universidade colocar o recurso específico pra fazer uma obra emergencial. Então assim, eu acho que a gente tem mais problema pelo fato de o PNAES ser tão aberto, porque nós não temos como cobrar que as coisas realmente sejam feitas daquela forma (Participante E04, 35 anos).

De acordo com Bonelli *et al.* (2019, p. 806) quando normas, regras e decretos são claras para os implementadores e para os beneficiários, “podem atuar como instrumento de modelagem comportamental dos atores envolvidos, favorecendo o aprendizado na relação principal-agentes, melhorando a coordenação de políticas e beneficiando a gestão de políticas”. Neste sentido, para que haja uma melhor adequação do processo de implementação do PNAES, deve-se buscar alternativas que complementem o conteúdo do decreto Nº 7234, como por exemplo, a aprovação do regimento interno das unidades.

4.3.3 Desafios relativos à implementação do PAA- CI

Abaixo tem-se a nuvem de palavras (**Figura 10**) que resume os principais desafios identificados na pesquisa, no que se refere à implementação do PAA-CI:

Figura 10- Nuvem de palavras dos principais desafios vivenciados pelos nutricionistas



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Assim, analisando-se a figura, observa-se que os termos mais citados pelos participantes, foram os vocábulos: **nutricionista, serviço, excesso, número, quantidade, dificuldade**. Por meio deste recurso são demonstradas as situações desfavoráveis reveladas pelos participantes no que se refere à implementação da política.

Conforme demonstrado anteriormente, o maior empecilho para que as compras institucionais sejam concretizadas na UFPI de forma integral e continuada, reside no número insuficiente de **nutricionistas** atuando nos restaurantes universitários e, como consequência, no **excesso de trabalho**. Os termos inerentes a estas questões se sobressaíram em relação a outros, em razão do apontamento deste problema por quase todos os nutricionistas entrevistados. E06, E07 e E05 relatam este dilema, que segundo Lipsky (2019) é comum aos agentes da ponta.

Hoje em dia aqui na UFPI, os nutricionistas estão bastante sobrecarregados, com tantas outras funções, que acaba que não sobra tempo pra isso, embora seja importante, mas eu acho que o principal fator desestimulante é isso, é a questão da sobrecarga do nutricionista, porque eu acho que são poucos para as unidades, aí falta tempo (Entrevistador E06, 38 anos).

É mais serviço pro nutricionista, porque de certa forma, dentro do restaurante universitário, as pessoas deveriam ter noção, porque ninguém tem noção do tanto de serviço que a gente tem lá dentro (Entrevistador E07, 46 anos).

O que desestimula o nutricionista a se envolver, do meu ponto de vista, seria, eu posso estar errada, mas seria o excesso de trabalho que a gente tem, a gente já tem um excesso de trabalho. É sempre bom a gente lembrar que o número de nutricionistas da Universidade Federal do Piauí é insuficiente (Entrevistador E05, 34 anos).

Ainda segundo o autor, “todos os burocratas de nível de rua, potencialmente, enfrentam circunstâncias que os levam a mecanismos de enfrentamento que os afastam do serviço ideal” (Lipsky, 2019, p. 25). Deste modo, os nutricionistas afastam-se da execução do PAA- CI, em função do excesso de trabalho por eles relatado, que precisa ser adaptado ao tempo disponível para a sua realização. De acordo com Schutze e Johansson (2020, p. 430) “o sentimento ou a sensação de que resta muito pouco tempo para atender às necessidades dos clientes pode ser visto como uma expressão de níveis elevados de carga de trabalho percebida. Assim, para que o PAA- CI seja executado a contento em toda a instituição, é necessário que os entres relacionados ao nível estrutural sejam solucionados.

Apesar dos desafios apontados pelos nutricionistas na execução das políticas estudadas, os profissionais conseguem visualizar oportunidades no contexto em que estão inseridos. A subseção a seguir destina-se ao relato destas ponderações.

4.3.4 Oportunidades

Para atingir o objetivo específico de identificar os principais ganhos e oportunidades vivenciados pelos entrevistados, foram selecionados códigos durante a análise das entrevistas, conforme a experiência dos nutricionistas relacionadas ao PNAES e PAA-CI. Estas percepções foram representadas por nuvens de palavras e são discutidas abaixo:

4.3.5 Oportunidades vivenciadas na implementação do PNAES

As principais oportunidades vivenciadas pelos nutricionistas na implementação do PNAES estão representadas na nuvem de palavras (Figura 11) abaixo:

Figura 11- Principais oportunidades vivenciadas na execução do PNAES



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Assim, ao analisar a nuvem de palavras, observa-se que as palavras mais citadas pelos participantes foram: estudante, financeiro, estimular, vulnerabilidade e salário. O PNAES é uma política que tem como foco contribuir para a permanência do **estudante** na instituição. Observa-se que os nutricionistas se apropriam da política, por compreenderem a importância desta para a formação do aluno, por meio do fornecimento de refeições nos restaurantes. Isto ocorre porque, as pessoas que trabalham no nível administrativo, são mais do que apenas representantes da sua organização, são além disso, atores individuais impulsionados por interesses e valores pessoais, bem como pelas suas próprias crenças políticas e ideológicas (Aggestam; Miedzinski; Bleischwitz, 2023).

Considerando estas questões, a maioria dos nutricionistas entrevistados relatou que **estimular** a permanência do estudante na universidade, especialmente aquele em **vulnerabilidade** social, é o maior incentivo para executarem a política, mesmo diante das dificuldades vivenciadas, conforme exposto nos relatos de E01 e E02.

É muito muito gratificante, fazer parte da vida dele, contribuir com os alunos nessa parte, pra que eles consigam, de fato atingir os objetivos deles, se formar, ter uma profissão, ter um futuro, isso é muito importante, então é interessante também a gente fazer parte da formação deles, como a gente faz com os alunos, com os estagiários que passam por aqui, isso é muito gratificante, isso é muito bom (Participante E01, 55 anos).

Fazer a diferença ali pra o aluno que tá estudando, que precisa da alimentação, a gente vê que muitos dependem disso aqui, até pra continuar o curso, pra se desenvolver melhor, né, pra se adaptar melhor e ficar, né, no curso, digamos assim, né (Participante E 02, 37 anos)

Apesar das muitas barreiras apontadas na seção anterior, “os burocratas de nível de rua, muitas vezes, encontram um equilíbrio satisfatório entre as realidades do trabalho e a realização pessoal” (Lipsky, 2019, p. 23). Ainda de acordo com Lipsky (2019), a sociedade é a melhor base para esta percepção na sua vida profissional. Por esta perspectiva, percebe-se que a forma com a qual os nutricionistas se apropriam do PNAES, parece ser benéfica à sua implementação, uma vez que estes burocratas de nível de rua percebem o estudante, especialmente aquele em vulnerabilidade social, como o centro da *policy*, contribuindo portanto, através do seu trabalho nos RUs, com a promoção da segurança alimentar e nutricional e com a permanência e formação dos estudantes.

Isto demonstra que “os trabalhadores da linha de frente que colocam em prática políticas públicas decididas democraticamente têm impacto social mais direto do que outros burocratas” (Thomann, 2021, p. 4), uma vez que, a identificação de alguma desigualdade, pode estimular os burocratas de rua a agirem em favor dos seus clientes, aproximando-se dos objetivos sociais da política (Zamboni, 2020). Neste contexto, presume-se que, apesar das implicações negativas que as dimensões estrutural e relacional trazem ao funcionamento dos RUs (escassez de recursos humanos e financeiros, precariedade das estruturas físicas, ausência de regras e objetivos claros, relação com os fornecedores e relação com os beneficiários) os nutricionistas buscam não se afastar da sua missão, por terem a consciência de que a UFPI devolve profissionais formados nas mais diversas categorias à sociedade, também através do seu apoio.

Uma outra oportunidade citada por quase metade dos entrevistados, foi relacionada à questão financeira, apontada como algo que os satisfaz e evidenciada também, através da palavra salário, conforme citado nos relatos abaixo:

Olha, o salário eu não acho ruim, é muito bom, é um bom salário em comparação a outros do nosso cargo, também poderia ser até melhor, porque o trabalho é gigantesco (Participante E07, 46 anos).

O financeiro e contribuir para a permanência do aluno ali na instituição (Participante E06, 38 anos).

Claro, em primeiro lugar financeiro, não vou mentir, um outro motivo é que eu gosto do trabalho, gosto muito do que eu faço (Participante E03, 37 anos).

Apesar de ser visto como satisfatório e enxergado como uma oportunidade, conforme mencionado em momento anterior, o salário não foi apontado pelos nutricionistas como um incentivo extrínseco. Esta percepção se deve ao fato de que, se houver orçamento para manter a qualidade da equipe (salário), porém não há recursos disponíveis para melhorar a execução da política, os agentes de ponta continuam encurralados no paradoxo entre uma demanda por mais e melhores serviços e a disponibilidade de recursos insuficientes para uma implementação satisfatória (Lipsky, 2019). Este dilema é vivenciado pelos nutricionistas, apesar de perceberem o salário como algo positivo, continuam imersos em todas as questões que interferem de forma negativa na execução de suas atividades nos RUs e na entrega da política aos beneficiários.

4.3.6 Oportunidades relativas ao PAA-CI

Para demonstrar as oportunidades referenciadas pelos nutricionistas com implementação do PAA- CI foi criada a nuvem de palavras (**Figura 12**) a seguir:

Figura 12- Oportunidades relacionadas ao PAA- CI



Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Deste modo, ao se analisar o esquema de palavras, percebeu-se que os termos frequentemente mencionados pelos participantes foram: fresco, região, compras, entregas, facilidade, valorizar, cardápio, comunidade e qualidade. Os nutricionistas consideram que a execução do PAA pode oportunizar a utilização de alimentos mais **frescos** nas unidades. Além disso, as **compras** da agricultura familiar, em função da **facilidade** nas **entregas**, relacionada à proximidade dos fornecedores, seria uma alternativa às aquisições centradas atualmente na capital. De acordo com Martinelli *et al* (2015) a aquisição desses produtos pode, de fato, representar uma facilidade para os restaurantes, devido à crescente busca por alimentos de provenientes de formas sustentáveis de produção, o que coloca a agricultura familiar em posição de vantagem no mercado.

Uma segunda oportunidade reiterada pelos participantes, está ilustrada por meio da palavra **região**, segundo os dados, os profissionais consideram que as compras institucionais podem promover a mobilização das regiões através da **valorização** do pequeno produtor, o qual pode expandir o seu negócio através do mercado institucional. Ademais, para os nutricionistas a concretização da política é uma forma de poder contribuir, devolvendo algo para a sociedade (**comunidade**).

Martinelli *et al.* (2015, p. 568) apontam que “o PAA tem contribuído para viabilizar um mercado aos agricultores familiares em condições mais vulneráveis, menos especializados, normalmente inseridos em territórios também socioeconomicamente vulneráveis.” Deste modo, ainda segundo os autores, mercados que promovem o progresso de sistemas produtivos locais, podem ultrapassar a esfera comercial e produtiva e estimular a integração, organização e o desenvolvimento territorial. Neste contexto se insere a atuação dos burocratas de nível de rua, uma vez que, a percepção destes atores sobre a política é de fundamental importância para viabilizar a sua execução. Em seu estudo Zamboni (2020) destacou, que há uma relação positiva entre o reconhecimento, por parte dos agentes de ponta, sobre importância dos seus serviços para os clientes e a entrega da política a estes.

Seria muito interessante, principalmente a questão do cheiro verde, aquela coisinha que você compra no dia-a-dia, que vem fresco, isso é muito legal, então vem fresco, vai vir do dia (Participante E07, 46 anos).

Seria uma forma de valorizar o produtor local né, é uma forma de conseguir ter uma variedade maior, até nos cardápios. A princípio seria uma forma de mobilizar até mesmo a região, teria uma facilidade até das entregas, teria uma rapidez, porque a gente tem uma dificuldade com relação a fornecedor, que são todos distantes, então esse seria um ponto positivo, pra tentar articular algo mais próximo, fornecedores mais próximos, talvez a gente tivesse um benefício (Participante E06, 38 anos).

Esse material iria chegar aqui da cidade, seria da cidade, de cidades bem vizinhas, então seria material que iria chegar fresquinho pra gente. Como a produção é pequena, seria uma qualidade inclusive melhor. Então meu olho brilha quando eu penso nisso, né, de comprar produtos da agricultura familiar. Fora que a gente estaria ajudando a própria região aqui. A gente estaria ajudando a própria região, então é mais ou menos por aí, alimentos mais frescos, quando a gente pedisse não ia demorar tanto pra chegar, seria um socorro pra gente, inclusive quando o material que vem em grande quantidade não chegasse, a gente teria certeza de que o da agricultura familiar seria entregue ali, né, mais rápido, mais fresquinho, e a gente estaria ajudando a comunidade (Participante E05, 34 anos).

Assim, apreende-se que os nutricionistas, conforme os relatos acima de E07, E06 e E05, vêem a política como um conjunto de oportunidades para contribuir com a instituição, por meio da efetivação da policy, com os usuários dos RUs, através da inclusão de alimentos mais frescos e mais saudáveis, com a agricultura familiar, constituindo os RUs como mercado para este grupo, favorecer o crescimento dos agricultores familiares e o desenvolvimentos dos seus negócios, bem como das regiões em que estão inseridos e, por fim, contribuir com a sociedade através de todo este encadeamento. No entanto, as questões da dimensão estrutural precisam ser solucionadas para viabilizar a implementação das compras institucionais nos RUs da UFPI.

4.4 Recomendações e diretrizes práticas

Para atender ao quarto objetivo específico desta pesquisa, foram desenvolvidas propostas de recomendações e diretrizes práticas, visando o aperfeiçoamento da implementação de políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional no âmbito dos RUs, PNAES e PAA-CI, com base nas sugestões identificadas nas falas dos servidores durante as entrevistas. Além disso, as referidas orientações estão descritas no Quadro 11 abaixo, e foram inseridas no produto técnico elaborado, especificado no APÊNDICE D desta dissertação.

Quadro 11- Recomendações e Diretrizes práticas

DIMENSÕES	RECOMENDAÇÕES E DIRETRIZES PRÁTICAS
Estrutural	Buscar a adequação do número de profissionais em nutrição, conforme preconizado pela resolução Nº 600/ 2018 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), para aprimorar a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Restaurantes Universitários (RUs) e possibilitar a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA- CI), conforme o decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023. Apoiar a aprovação do Regimento Interno dos RUs, na intenção de preencher lacunas existentes na execução da política, ocasionada pela falta de objetivos claros no decreto Nº 7234, que regulamenta o PNAES. Esta ação visa, além disso, padronizar as normas de acesso, bem como, para que se tenha um direcionamento de ação diante das situações que surgem rotineiramente nas unidades.

	Ajustar os recursos direcionados aos RUs, para que a política seja entregue ao beneficiário, sem a necessidade de improvisações e para que sejam realizadas adequações nas estruturas físicas das unidades.
De ação individual	Oferecer cursos de capacitação ao profissionais, relacionados à implementação do PAA-CI, para que a execução da política possa ser concretizada
Relacional	Fortalecer a política de aplicação de sanção a maus licitantes, no sentido de solucionar problemas relacionados ao descumprimento dos editais dos pregões pelos fornecedores que abastecem os estoques dos RUs.
	Promover ações no sentido de instruir os usuários da política sobre os objetivos do PNAES, sobre o decreto, suas diretrizes e aplicações (cursos de extensão, palestras, calouradas).
	Promover a visitação de usuários aos RUs, para que estes compreendam o processo de produção de uma Unidade de Alimentação e Nutrição.
	Elaboração e execução via SIPAC de um questionário padrão de satisfação, para avaliar o serviço e para que se possa ter diretrizes para promover melhorias nos restaurantes.
	Promover campanhas de conscientização contra o desperdício de alimentos na UANs.
	Promoção de encontros e reuniões entre os RUs e a Coordenadoria de Compras e Licitações (CCL) para a execução do PAA- CI
	Promover a realização de cursos de extensão que visem instruir agricultores familiares sobre o processo de participação em uma chamada pública, sobre procedimentos burocráticos simples, etc.
	Promover cursos para agricultores familiares sobre higiene, processamento e métodos de conservação de alimentos.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Deste modo, as orientações visam a contratação de recursos humanos para o atendimento às necessidades dos restaurantes universitários, ajustando-se o quantitativo de profissionais ao que é recomendado pela resolução N° 600/ 2018 do CFN; o ajustes de recursos financeiros, para que seja garantido o atendimento ao público do PNAES integralmente, sem a necessidade de busca por arranjos ou improvisações, por parte dos agentes implementadores; a disponibilização de recursos financeiros para adequar a estrutura física dos RUs ao que é preconizado pela ANVISA, de modo que possa ser garantida eficazmente a segurança higiênico- sanitária das refeições produzidas nos RUs; a aprovação de documentos, como o regimento interno, que direcionem a atuação dos nutricionistas nas unidades, principalmente no que se refere ao acesso e outras questões de rotina. Todas estas situações elencadas acima são sugeridas na intenção de que, problemas relacionados à dimensão estrutural que interferem na execução das políticas, sejam solucionados, buscando- se uma melhor implementação. No nível individual recomenda- se a institucionalização e/ou a manutenção de ações educativas direcionadas aos servidores, com relação ao PAA-CI, para estimular a busca pela implementação da política.

Outras orientações que também foram elencadas com o interesse de trazerem benefícios a estes arco temporal do *policy cycle*, incluem medidas que buscam mitigar os efeitos negativos do nível de rua, no que se refere à dimensão relacional, tem se portanto as seguintes diretrizes: o fortalecimento das políticas de aplicação de sanções a maus licitantes, no sentido de solucionar problemas relacionados ao descumprimento dos editais dos pregões pelos fornecedores que abastecem os estoques dos RUs; a institucionalização e/ou a manutenção de ações educativas direcionadas aos estudantes, para que compreendam os objetivos do PNAES e o funcionamento de uma UAN, buscando-se uma proximidade com estes atores; a institucionalização e/ou a manutenção de ações educativas direcionadas aos agricultores familiares, relacionadas a processamento e conservação de alimentos, bem como de procedimentos administrativos, para que estejam aptos a participarem das chamadas públicas; a realização de pesquisas de satisfação, para que se tenha um direcionamento sobre melhorias que podem ser implementadas nos RUs, aproximando-se a política do seu público, além da promoção de campanhas contra o desperdício de alimentos.

Por meio destas diretrizes, busca-se despertar na Administração Pública, a atenção para o terreno da implementação, de modo que esta destine um olhar mais sensível às necessidades dos burocratas no nível administrativo, uma vez que, é neste local que o Estado se materializa, de fato, para o cidadão. Espera-se ainda que os resultados obtidos possam ser oportunos para a UFPI, como ganho para a implementação de importantes políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, para a gestão dos RUs, visando sanar as falhas presentes em suas unidades na execução do PNAES, bem como, para estimular a efetivação das compras institucionais da agricultura familiar, para que a instituição se adeque ao que está disposto no decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Restaurantes Universitários configuram-se como expressivos instrumentos de promoção da segurança alimentar e nutricional através do PNAES. Este mesmo atributo pode ultrapassar os portões da instituição chegando até a sociedade, mediante a implementação das compras institucionais da agricultura familiar.

A promoção da segurança alimentar e nutricional é o elo de ligação entre essas duas políticas, deste modo, a presente pesquisa objetivou investigar a sua implementação à luz da Burocracia de nível de rua nos Restaurantes Universitários, utilizando-se como norte a análise expandida proposta por Bonelli *et al.* (2019). Por este prisma, buscou-se descrever a execução das políticas nas UANs da UFPI e identificar de que forma as dimensões estrutural, de ação individual e relacional podem influenciar no comportamento dos nutricionistas, agentes centrais na implementação das políticas.

Assim, pôde-se descortinar, no terreno desta implementação, os dilemas comuns vivenciados no nível administrativo, através da análise das percepções dos nutricionistas em relação ao trabalho nos RUs, indicando-se os principais padrões, tendências e perspectivas, exteriorizados nas falas durante as entrevistas. Outrossim, foram identificados os desafios e oportunidades relatados pelos profissionais na implementação das políticas. Além disso, foram propostas recomendações e diretrizes práticas, com a finalidade de contribuir com a melhoria do funcionamento destas unidades.

Voltando-se a atenção para a Teoria da Burocracia de Nível de Rua, inicialmente, no que se refere à dimensão estrutural, observou-se que os fatores que mais interferiram no comportamento dos agentes implementadores em relação ao PNAES, foram: a limitação de recursos, o quantitativo de profissionais e a fragilidade do decreto que regulamenta esta política, em função da ausência de objetivos claros. Estas situações colaboram para a adoção de um comportamento mais excludente com relação aos usuários da política, e de estratégias de enfrentamento baseadas em improvisações. Com relação ao PAA-CI, a explicação para a não integralidade de sua execução, uma vez que não cingiu a todas as unidades, bem como, para a descontinuidade de sua implementação na UFPI, também reside no número insuficiente de nutricionistas atuando nos RUs e na consequente carga de trabalho, percebida como mais pesada. Esta questão, conforme elucidado, distancia os profissionais de nível de rua da política.

No tocante à perspectiva de ação individual, quando se trata da execução do PNAES, a existência de incentivos intrínsecos (contribuir para a formação do estudante, satisfação no

trabalho e reputação), assim como a utilidade percebida da política são variáveis que influenciam de forma positiva o comportamento dos nutricionistas, estimulando-os a se dedicarem ao trabalho e à entrega do produto ao usuário, mesmo diante das dificuldades intrínsecas ao setor. Esta mesma percepção relacionada à utilidade percebida da política, se aplica ao PAA- CI, sendo identificada como um dos fatores que estimularia os agentes implementadores a concretizá-la, juntamente com apropriação da política, demonstrada através do reconhecimento da importância de sua participação no trâmite. Por outro lado, também no nível individual, as experiências e valores pessoais se mostraram como um possível empecilho ao processo. Os nutricionistas salientaram o receio de que as compras institucionais da agricultura familiar prejudiquem o funcionamento do RUs, de acordo com Salgado (2020) isso pode estar relacionado ao desconhecimento da capacidade produtiva, de logística e de distribuição dos agricultores.

Partindo-se para a dimensão relacional, foram identificadas cinco tipos de interação nas redes relacionais dos nutricionistas na execução do PNAES, com agentes internos ao Estado (outros setores da instituição e gerentes superiores) e com agentes externos ao Estado (colaboradores terceirizados, fornecedores e beneficiários da política). As relações com os pares e com colaboradores terceirizados, foram consideradas capazes de interferirem de forma negativa na execução da política, caso se classificassem como conflitivas. No entanto, os nutricionistas referiram que há uma boa relação com estes atores e, em função deste fato, essas redes influenciam de maneira positiva a execução do PNAES. Por outro lado, a relação com os fornecedores foi apontada como um dos maiores problemas relativos à rotina do nutricionista, em função do descumprimento de prazos de entregas, qualidade e quantidade dos produtos enviados.

Uma das maiores dificuldades apontadas foi a relação com o usuário, deste modo, os agentes implementadores buscam fazê-los compreender a realidade do funcionamento de uma UAN, bem como quais são os reais objetivos da política, na intenção, de colaborar para a melhoria desta interação. Neste contexto, a inserção do beneficiário na política, não só como um cliente, mas como alguém que é parte integrante deste processo, caracteriza-se como algo que pode ser aplicado nos RUs, através da conscientização a respeito da execução do PNAES.

Os perfis relacionais podem interferir, também, na execução PAA-CI, foram identificadas, deste modo, as interações com agentes internos ao Estado (outros setores da instituição) e externos ao Estado (beneficiários da política). No concernente à rede de relações com setores internos da UFPI, percebeu-se que a ausência de interação entre a Coordenadoria

de Compras e Licitações (CCL) e os RUs para deliberarem a respeito das medidas necessárias para a execução da política, pode ser prejudicial para a concretização e continuidade de sua implementação. Quanto ao relacionamento com os beneficiários do PAA-CI, as interações se deram de forma cooperativa, onde os nutricionistas buscaram alinhar o cardápio ao que estava sendo produzido no momento pelos agricultores familiares.

Além do objetivo de analisar a implementação das políticas através das três dimensões dissertadas acima, a pesquisa também buscou evidenciar os desafios e oportunidades referenciados pelos nutricionistas na execução das políticas. Os principais desafios apontados na execução do PNAES foram: o relacionamentos com os usuários, a carga de trabalho mais pesada, decorrente do número insuficiente de profissionais, o relacionamento com os fornecedores que abastecem as unidades, a limitação de recursos e a falta de clareza do decreto Nº 7234 que regulamenta a política. Quanto ao PAA- CI foi identificada como desafio a carga de trabalho mais pesada, decorrente do número insuficiente de profissionais para realizarem a execução da política.

No que se refere às oportunidades na execução do PNAES foram indicadas: a possibilidade de contribuir para a permanência do estudante e de fazer parte de sua formação e a questão financeira, inerente ao salário do cargo. Quanto ao PAA, foram demonstradas como oportunidades, a utilização de alimentos mais frescos e de melhor qualidade na produção das refeições, a possibilidade de fornecedores mais próximos das unidades, a valorização da agricultura familiar e a perspectiva de colaborar com a sociedade.

Este estudo teve como objetivo, ainda, propor recomendações e diretrizes práticas, para aprimorar a execução das políticas estudada no âmbito dos RUs. Para este fim, foi elaborado um produto técnico (APÊNDICE D), em formato de cartilha, com as principais descobertas desta pesquisa e com recomendações baseadas nas falas dos nutricionista. Esta produção será apresentada à gestão do UFPI, mais especificamente, à Pro Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC).

Adicionalmente, esta pesquisa pode colaborar com a literatura centrada no estudo sobre a Burocracia de Nível de Rua, ajudando a preencher lacunas sobre como os fatores relacionados ao nível organizacional, individual e relacional podem interferir no papel dos agentes públicos e trazer mudanças na política, além do estudo de diferentes categorias de trabalhadores. Ademais, pode contribuir com os estudos relacionados aos Restaurantes Universitário, no que se refere à análise do PNAES sob uma nova perspectiva, e à implementação das Compras Institucionais em instituições federais, que ainda são escassos. Além disso, abre possibilidades

para novos trabalhos sobre o tema, incluindo outras instituições e outras categorias profissionais, sugerindo- se possíveis novos questionamentos que não tenham sido aqui explorados.

Apesar de todos os objetivos propostos terem sido atingidos, a investigação apresentou limitações. Quase todos os nutricionistas foram incluídos na pesquisa, não obstante, o número de profissionais é pequeno, neste sentido, aponta-se como limitação a impossibilidade de entrevistar a todos os nutricionistas dos RUs, em função da ausência de resposta a um dos convites. Uma outra limitação que deve ser destacada, refere-se à dificuldade na análise da implementação do PAA- CI, uma vez que esta é ainda bastante incipiente nos RUs da UFPI e poucos profissionais participaram de algum modo da execução em 2019.

Em conclusão, almeja-se, através deste trabalho, despertar na Administração Pública, a atenção para o terreno da implementação, destinando um olhar mais sensível às necessidades dos burocratas no nível administrativo, uma vez que, é neste local que o Estado se materializa, de fato, para o cidadão. Espera-se ainda que os resultados obtidos possam ser oportunos para a UFPI, como ganho para a implementação de importantes políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, para a gestão dos RUs, visando sanar as falhas presentes em suas unidades na execução do PNAES, bem como, para estimular a efetivação das compras institucionais da agricultura familiar, para que a instituição se adeque ao que está disposto no decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023.

REFERÊNCIAS

- ABREU, E.S.; SPINELLI, M.G.N.; PINTO, M.A.S. **Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer**. 7. ed. São Paulo: Metha. p. 31. 2019.
- AGGESTAM, F.; MIEDZINSKI, M.; BLEISCHWITZ, Raimund. The mirage of integration: Taking a street-level perspective on the nexus approach. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 46, p. 100700, 2023.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, 2015.
- ALVES, D. A. de; TEIXEIRA, W. M. Ética em pesquisa em ciências sociais: regulamentação, prática científica e controvérsias. **Educação e Pesquisa**, v. 46, p. e217376, 2020.
- ANDIFES. **Plano Nacional de Assistência Estudantil. Diretoria Executiva – Gestão 2007/2008**. Brasília- DF. 2008. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/plano-nacional-de-assistc3aancia-estudantil-da-andifes3.pdf>. Acesso em: 09 out. 2023.
- ANJOS, F. S. DOS . *et al.*. Family farming **and** institutional markets: analysis of the perception of Universidade Federal de Pelotas restaurant goers about a preferential shopping system. **Ciência Rural**, v. 49, n. 12, p. e20190345, 2019.
- ANTUNES, M. T.; DAL BOSCO, S. M. **Gestão em Unidades de Alimentação e Nutrição da Teoria à Prática**. 1. ed. Curitiba: **Appris**, 2019.
- ANVISA, Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004: Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. **DOU-Diário Oficial da União**; Brasília- DF. 2004.
- ASSIS, A. C. L. *et al.*. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 6, n. 4, p. 125-146, 2013.
- BARBOSA, L. *et al.* Acesso e permanência em desproporção: as insuficiências do Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, p. 166-192, 2018.
- BARBOSA, R. M. As. *et al.* Comparação da qualidade nutricional das refeições antes e depois do Plano Nacional de Assistência Estudantil no RJ, Brasil. **Nutrición clínica y dietética hospitalaria**, v. 36, n. 2, p. 74-82, 2016.
- BASTIEN, J. Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 4, p. 665-685, 2009.
- BATISTA, M; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, 2021.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.
- BENVINDO, J. L. S.; PINTO, A. M. S; BANDONI, D. H. Qualidade nutricional de cardápios planejados para restaurantes universitários de universidades federais do Brasil. **Demetra: alimentação, nutrição & saúde**, v. 12, n. 2, p. 447-464, 2017.

BONELLI, F. *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, p. 800-816, 2019.

BORRELLI, Lisa Marie. The border inside—Organizational socialization of street-level bureaucrats in the European migration regime. **Journal of Borderlands Studies**, v. 36, n. 4, p. 579-598, 2021.

BORRY, Erin L.; HENDERSON, Alexander C. Patients, protocols, and prosocial behavior: rule breaking in frontline health care. **The American Review of Public Administration**, v. 50, n. 1, p. 45-61, 2020.

BRASIL, **Decreto Nº 11.476, de 6 de abril de 2023**. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de abril de 2023.

BRASIL, **Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL, **Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2010.

BRASIL, **Decreto Nº 8.473, de 22 de junho de 2015**. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de junho de 2015.

BRASIL, **Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento E Gestão. Brasília, DF, 26 de maio de 2017.

BRASIL, **Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília- DF, 2 de julho de 2003.

BRASIL, **Resolução CNS nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>.

BRASIL, **Resolução CNS nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.htm

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative research in psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRIZOLA, Jairo; FANTIN, Nádia. Revisão da literatura e revisão sistemática da literatura. **Revista de Educação do Vale do Arinos- RELVA**, v. 3, n. 2, 2016.

BRODKIN, E. Z. Street-level organizations at the front lines of crises. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 23, n. 1, p. 16-29, 2021.

BRODKIN, E. Z. Street-level organizations, inequality, and the future of human services. **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, v. 40, n. 5, p. 444-450, 2016.

CARAN, D. F. L. F. **A terceirização de serviço de alimentação coletiva em instituições federais de ensino superior: estudo de caso em restaurante universitário**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

CARDOSO, R. DE C. V.; SOUZA, E. V. A. DE .; SANTOS, P. Q. DOS .. Unidades de alimentação e nutrição nos campi da Universidade Federal da Bahia: um estudo sob a perspectiva do alimento seguro. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 5, p. 669–680, set. 2005.

CARVALHO, M.; ESTRADA, A. A. A contribuição da UNE, do FONAPRACE e da ANDIFES na luta por uma Política Nacional de Assistência Estudantil e a Implementação do PNAES. **Revista Valore**, v. 7, p. 7058, 2022.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. 2018. Repositório do Conhecimento do IPEA <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8606>.

CEPPEDES, J. G. *et al.*. Avaliação de impacto do Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. 2021, v. 29, n. 113, p. 1067-1091.

CFN. **Resolução CFN nº 380/2005**. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, estabelece parâmetros numéricos de referência por área de atuação e dá outras providências.

CFN. **Resolução CFN nº 600/2018**. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, indica parâmetros numéricos mínimos de referência, por área de atuação, para a efetividade dos serviços prestados à sociedade e dá outras providências.

CHANG, A.; BREWER, G. A. Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. **Public Management Review**, p. 1-21, 2022.

COHEN, Nissim. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. **The American review of public administration**, v. 48, n. 2, p. 175-187, 2018.

CRUZ, R. R. DA. **Voltando ao “Novo normal”: desafios, oportunidades e paradoxos do retorno ao trabalho docente no contexto da pandemia**. 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufpi.br:8080/xmlui/handle/123456789/249/browse?value=CRUZ%2C+Rodrigo+Ramos+da&type=author>. Acesso em: 02/07/2023.

CULPANI, A. L. *et al.* Implementação das compras de produtos da agricultura familiar para os restaurantes das universidades federais no estado do paraná. **Jornada de iniciação científica e tecnológica**, v. 1, n. 7, 2017.

CUNHA, W. A.; FREITAS, A. F.; SALGADO, R.J.S.F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG1. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 55, N  03, p. 427-444. 2017

DE PAULA, A. H.; BIFANO, A. C. S. **Modos de gestão em Restaurantes Universitários**. Brazilian Journal of Development, v. 5, n. 12, p. 32478-32493, 2019.

DELIBERADOR, L. R.; BATALHA, M. O.; SOUZA, A. M. M. Ações para a redução do desperdício de alimentos em restaurantes universitários: uma Revisão Sistemática da Literatura In: **Encontro Nacional de Engenharia de Produção, XXXVIII**, 2018, Maceió - AL. Anais... Maceió - AL, 2018.

DONEDA, D.; LIMA, M. B.; ARAÚJO, B. A. Uso e proteção de dados pessoais na pesquisa científica. **Direito Público**, [S. l.], v. 16, n. 90, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3895>. Acesso em: 3 ago. 2023.

DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, p. 148-181, 2017.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C.. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 283-322, 2020.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, p. 776-793, 2016.

FONAPRACE. Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras. Brasília: **ANDIFES**, 2014.

FONSECA, K.; SANTANA, G. O nutricionista como promotor da saúde em unidades de alimentação e nutrição: dificuldades e desafios do fazer. **Enciclopédia Biosfera**, v. 7, n. 13, 2011.

FRANKLIN, T. A. *et al.* Segurança alimentar, nutricional e sustentabilidade no restaurante universitário. **Saúde.com**, v. 12, n. 1, p. 482-487, 2016.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 5. ed., São Paulo: **Atlas**. 2015.

GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. São Paulo: **Saraiva**, 2012.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, p. 20-29, 1995.

GOMES, K. G. B.; GOMES, M. C.; MEYER, A. A. Análise multicriterial no processo de avaliação de fornecedores dos produtos da agricultura familiar em restaurantes universitários. **Análise**, v. 39, n. 06, 2018.

GRISA, C *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, v. 13, n. 1, p. 137-170, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: **Editora da UFRGS**, 2015.

KEISER, L. R. State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs: The case of social security disability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 9, n. 1, p. 87-106, 1999.

KLÜBER, T. E. **Atlas/ti como instrumento de análise em pesquisa qualitativa de abordagem fenomenológica**. ETD-Educação Temática Digital, v. 16, n. 1, p. 5-23, 2014.

KOLLER, Sílvia H.; DE PAULA COUTO, Maria Clara P.; VON HOHENDORFF, Jean. Manual de produção científica. Penso Editora, 2014.

- LAMECK, W.; HULST, R. Explaining coping strategies of agricultural extension officers in Tanzania: the role of the wider institutional context. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 4, p. 749-764, 2020.
- LEVITATS, Zehavit. Emotionally Intelligent Street-Level Bureaucracies: Agenda Setting for Promoting Equity in Public Service Delivery. **Review of Public Personnel Administration**, p. 0734371X221149165, 2023.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.
- LIMA, W. A. S.; MENDES, V. L. P. S. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 25, p. 199-218, 2020.
- LIPSKY, M. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. **ENAP** 2019.
- LOPES, F. A. S. *et al.* Proposta de reajuste de valor do restaurante universitário de alegre com base na análise de custo. **Práticas em Gestão Pública Universitária**, v. 2, n. 2, p. 4-24. 2018.
- LOTTA *et al.* Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. **Public Administration and Development**, v. 42, n. 1, p. 3-10, 2022.
- LOTTA, G. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **ENAP**. 2019.
- LOTTA, G.; COSTA, M. I. S.. Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2021.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; MARQUES, Eduardo Cesar. How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy. **Social Policy & Administration**, v. 54, n. 3, p. 345-360, 2020.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. 2014.
- MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a transcrição de entrevistas. Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas. **Amostragens e técnicas de pesquisa. Elaboração, análise e interpretação de dados**, v. 7, p. 1-23, 2008.
- MARTINELLI, *et al.* Potencialidades da compra institucional na promoção de sistemas agroalimentares locais e sustentáveis: o caso de um restaurante universitário. Campinas- SP: **Segurança Alimentar e Nutricional**, 2015.
- MEDEIROS, C. *et al.* Fome zero e agricultura sustentável: contribuições da Embrapa. **EMBRAPA**. 2018.
- MEZOMO, I.F. de B. Os serviços de alimentação: planejamento e administração. 5ª ed. São Paulo: **Manole**, 2002.
- MOREIRA JUNIOR, F. de J. *et al.* Satisfação dos usuários do restaurante universitário da universidade federal de Santa Maria: uma análise descritiva. **Revista Sociais E Humanas**, v. 28, n. 2, p. 83-108, 2015.
- MOSELEY, Alice; THOMANN, Eva. A behavioural model of heuristics and biases in frontline policy implementation. **Policy & Politics**, v. 49, n. 1, p. 49-67, 2021.

- NAJAM, A. Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective. Luxemburgo: **International Institute for Applied Systems Analysis**, 1995.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551–1573, nov. 2012.
- OLIVEIRA, L.; PASSADOR, C. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 17, 2, 2019.
- PASHA, Obed; RAMANATH, Ramya; BAJWA, Yahya. Coping with political interference and resource scarcity: Governance in the former tribal regions of Pakistan. **Administrative Theory & Praxis**, p. 1-29, 2023.
- PEETERS, R.; CAMPOS, S. A. Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature. **International Review of Administrative Sciences**, p. 00208523221103196, 2022.
- PEREZ, P. M. P. *et al.* Effect of implementation of a University Restaurant on the diet of students in a Brazilian public university. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 6, p. 2351–2360, jun. 2019.
- PEREZ, P. M. P; CASTRO, I. R. R. DE; FRANCO, A. S. Trajetória de mudanças das práticas alimentares de estudantes de uma universidade pública brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 27, n. 7. 2022.
- PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas. Brasília : Ipea : **Enap**, 2018. Cap. 9.
- REGO, Arménio *et al.* Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. **Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa**, v. 17, n. 2, p. 43-57, 2018.
- ROSADO-SERRANO, A.; PAUL, J.; DIKOVA, D. International franchising: A literature review and research agenda. **Journal of Business Research**, v. 85, n. September 2017, p. 238–257, 2018.
- SAGGIORATTO, L.; CAOBIANCO, T. C. R. C.; SANTOS, A. B. Ferramenta de gestão do desperdício em restaurante universitário. In: **Congresso de extensão universitária da UNESP**. Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015. p. 1-8.4
- SALGADO, R. J. dos S. F.. **Análise expandida da atuação dos burocratas de nível de rua na implementação do programa de aquisição de alimentos em universidades federais**. 2020. 150f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.
- SALGADO, R. J. dos S. F.; SOUZA, W. J. de; FERREIRA, M. A. M. Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, 2021.
- SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020.
- SANTOS, B. A. D. R. D.; VERA, L. A. R. Avaliação da Qualidade dos Serviços do Restaurante Universitário da Universidade Federal da Bahia na Percepção dos Usuários. **Marketing & Tourism Review**, v. 5, n. 2, p. 1-30, 2020.

SANTOS, L. A compra institucional da Agricultura Familiar: uma avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social–II SIPPEDES**. Franca- SP, p. 13, 2015.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, p. 401-432, 2019.

SCHÜTZE, C.; JOHANSSON, H.. The importance of discretion for welfare services to minorities: Examining workload and anti-immigration attitudes. **Australian Journal of Public Administration**, v. 79, n. 4, p. 426-443, 2020.

SCOTT, P. G. Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 7, n. 1, p. 35-58, 1997.

SECCI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises e casos práticos**. São Paulo: CENAGE:2ª Ed. 2014. Cap. 2.

SICILIANO, Michael D. Professional networks and street-level performance: How public school teachers' advice networks influence student performance. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 1, p. 79-101, 2017.

SILVA, D. A.; OLIVEIRA, T. C.; HADDAD, M. R. **Administração em Unidades Produtoras de Refeições: Conceitos e Métodos**. In: OLIVEIRA, T. C. (Org); SILVA, D. A. (Org). **Administração de Unidades Produtoras de Refeições: Desafios e Perspectivas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2015.

SOUZA, J. G. S. de; NUNES, R. DA S. Agricultura familiar em restaurantes universitários: uma avaliação da política pública. **XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2023.

SOUZA, L. K. de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. **Arquivos brasileiros de psicologia**. Rio de Janeiro. Vol. 71, n. 2 (maio/ago. 2019), p. 51-67, 2019.

UFPI (b). Plano de Desenvolvimento da Unidade – PDU- PRAEC: 2020-2022 /**Universidade Federal do Piauí**. – Teresina, 2020b.

UFPI. Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: 2020-2024 / **Universidade Federal do Piauí**. – Teresina, 2020a.

VEIROS, M. B. *et al.* **Análise das condições de trabalho do nutricionista na atuação como promotor de saúde em uma unidade de alimentação e nutrição: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina 2002.

VIEIRA, V. L.; UTIKAVA, N.; CERVATO-MANCUSO, A. M. Atuação profissional no âmbito da segurança alimentar e nutricional na perspectiva de coordenadores de cursos de graduação em Nutrição. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 17, p. 157-170, 2013.

WALTER, Silvana Anita; BACH, Tatiana Marceda. Adeus papel, marca-textos, tesoura ecologia: inovando o processo de análise de conteúdo por meio do atlas. **Ti. Administração: ensino e pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 275-308, 2015.

WARSHAWSKY, D. N. FoodBank Johannesburg, state, and civil society organisations in post-apartheid Johannesburg. **Journal of Southern African Studies**, v. 37, n. 4, p. 809-829, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAMBONI, Lucila M. Expanding the theoretical boundaries of active representation: Clients' deservedness of service in the 911 emergency system. **Public Administration**, v. 98, n. 2, p. 465-479, 2020.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. da. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 4, p. 889 a 912, 2014.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto de Pesquisa: Da papelada ao prato: Análise dos Restaurantes Universitários à luz da Burocracia de Nível de Rua.

Pesquisador Responsável: Fabrícia de Sousa Miranda Gois- Discente no Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFPI)

Pesquisadora Assistente: Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro- Professor Doutor da Universidade Federal do Piauí

Instituição/Departamento: Universidade Federal do Piauí / Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP)

E-mail para contato: fabriciaprofiap@gmail.com/ CEL: (89) 99925-2001

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa acima especificada, vinculada ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), da Universidade Federal do Piauí (UFPI). O desenvolvimento deste trabalho será de cunho qualitativo e de caráter exploratório.

O objetivo geral consiste em analisar a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e do Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Institucional (PAA-CI) nos Restaurantes Universitários (RUs) à luz da Burocracia de Nível de Rua.

O convite está sendo feito a você, porque a pesquisa é voltada para nutricionistas atuantes na administração dos Restaurantes Universitários da UFPI e você atende aos critérios para inclusão na pesquisa, estipulados pelo pesquisador, a saber: a) ser servidor efetivo e ativo na UFPI; b) estar lotado em um dos seis RUs da instituição no cargo de nutricionista; c) ser maior de 18 anos; d) não estar em período de afastamento para qualificação.

Caso atenda aos critérios supramencionados e concorde, sua participação consistirá em uma entrevista semiestruturada, respondendo às perguntas que abordam, inicialmente, aspectos sociodemográficos (nome, idade, gênero etc.) e, de modo geral, questões referentes às três perspectivas de análise do comportamento dos burocratas de nível de rua, estrutural, de ação individual e, por fim, a relacional.

A entrevista será gravada e realizada de forma virtual, individualmente, por meio do aplicativo de videoconferência “Google Meet”, uma vez que, a UFPI possui sede em quatro municípios diferentes e o pesquisador não poderá se deslocar a cada um deles para realizá-la pessoalmente. A entrevista deverá ter o tempo de duração média de 30 minutos. Durante a coleta de dados a pesquisadora prezarão pelo anonimato e confidencialidade destes. Ademais, será utilizado o recurso de gravação de voz, com o uso de aplicativo de celular, com o fim único de auxiliar nesta pesquisa, desde que autorizado pelo participante, por meio do Termo de autorização para posse e utilização de imagem e de som de voz para fins educacionais. Dessa forma, fica garantido ao participante o anonimato e que as gravações não serão divulgadas, apenas transcritas em arquivo de texto, que será protegido por senha pelo pesquisador responsável. As entrevistas via “Google Meet” serão realizadas em sala isolada, de uso exclusivo do pesquisador, sem influência ou interferência de terceiros, garantindo privacidade ao entrevistado, na data e horário marcados, na Universidade Federal do Piauí – Campus Profª Cinobelina Elvas- BR 135, Bairro Planalto Horizonte CEP: 64.900- 000, em Bom Jesus- PI.

Sua contribuição é importante, porém, você não deve participar contra a sua vontade. Antes de decidir se deseja participar, é importante que entenda por que a pesquisa está sendo realizada, todos os procedimentos envolvidos, os possíveis benefícios, riscos e desconfortos que serão descritos e explicados adiante.

Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com os pesquisadores, por meio dos seguintes telefones: (89) 9.9925-2001 (Fabrícia)/ (84) 9.8710-0007 (Leonardo). Se ainda assim persistirem as dúvidas, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Piauí, Campus Amílcar Ferreira Sobral, situado na BR 343, Km 3,5, Bairro Meladão, CEP: 64.808-605, Floriano- PI. O atendimento presencial no CEP ocorre às quartas, quintas e sextas, de 08:00h às 12:00h e das 14:00h às 18:00h. Caso prefira, pode entrar em contato pelo telefone (089) 3522-4619, de segunda à sexta, das 08:00h às 12:00h e das 14:00h às 18:00h ou pelo e-mail cepcafs@ufpi.edu.br.

Todas as informações coletadas neste estudo serão confidenciais (seu nome jamais será divulgado). Além do mais, os dados fornecidos por meio das entrevistas online (gravações) e documentos transcritos no formato word serão arquivados de forma segura, em dispositivo de armazenamento de mídia móvel protegido com senha, por no mínimo 05 (cinco) anos pela pesquisadora responsável, Fabrícia de Sousa Miranda Gois, na Universidade Federal do Piauí – Campus Profª Cinobelina Elvas- BR 135, Bairro Planalto Horizonte CEP: 64.900- 000, em Bom

Jesus- PI, telefone para contato (89) 9.9925-2001. Não haverá nenhum tipo de impressão dos arquivos transcritos em word. Os arquivos não serão armazenados em nuvem, impossibilitando que pessoas não ligadas à pesquisa tenham acesso a estas informações. Após o prazo supramencionado, todos os arquivos das entrevistas e documentos transcritos em word serão excluídos de forma definitiva do dispositivo de armazenamento de mídia móvel digital.

Após ser apresentado(a) e esclarecido(a) sobre as informações da pesquisa, no caso de aceitar fazer parte como voluntário(a), você deverá rubricar todas as páginas e assinar ao final deste documento elaborado em duas vias. Cada via também será rubricada em todas as páginas e assinada pela pesquisadora responsável e pesquisador assistente, devendo uma via ficar com você, para que possa consultá-la sempre que necessário.

INFORMAÇÕES IMPORTANTES QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE A PESQUISA

- **Justificativa para realização:** Os restaurantes Universitários, assim como o PAA-CI, se caracterizam como importantes políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, portanto, faz-se necessária a realização de estudos aprofundados a respeito de sua implementação. Além disso, são escassos os trabalhos que relacionam os RUs e a Teoria da Burocracia de Nível de Rua. Tal conhecimento pode, portanto, contribuir para a da implementação destas políticas no âmbito dos RUs, através da análise de comportamentos que podem moldar seu resultado.
- **Riscos em participar da pesquisa:** A pesquisa acarretará riscos mínimos causados pelo constrangimento e pelo desconforto em compartilhar informações pessoais e profissionais, e o receio de que as informações colhidas sejam acessadas por pessoas não ligadas a pesquisa. Contudo, esses riscos serão contornados, uma vez que, o participante não será obrigado a responder a quaisquer das perguntas, se assim não se sentir confortável, bem como, poderá ser liberado a qualquer tempo, se decidir desistir de participar da pesquisa, sem necessidade de justificativa. Em todos esses casos o participante não será prejudicado, penalizado ou responsabilizado de nenhuma forma. Durante a coleta de dados a pesquisadora prezarão pelo anonimato e confidencialidade destes. Além do mais, os dados coletados serão armazenados em arquivos seguros e protegidos por senha, impedindo que

pessoas não autorizadas tenham acesso às informações e todos serão excluídos permanentemente após o período mínimo de 05 anos.

- **Benefícios em participar da pesquisa:** contribuir para identificar os fatores que mais contribuem e os que dificultam implementação dos Restaurantes Universitários e PAA-CI, com a intenção de fornecer informações à administração superior da UFPI que possam melhorar o funcionamento destas unidades, que são cruciais para a permanência estudantil, através do conhecimento da influência do comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação das duas políticas. Este conhecimento pode também contribuir para a incentivar a administração superior a melhorar as condições de trabalho dos nutricionistas da instituição.
- **Acesso a resultados parciais ou finais da pesquisa:** Os resultados obtidos nesta pesquisa serão utilizados para fins acadêmico-científicos (divulgação em revistas e em eventos científicos) e os pesquisadores se comprometem a manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012 e 510/2016 e a Norma Operacional 01 de 2013 do Conselho Nacional de Saúde, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos. E você terá livre acesso as todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo, bem como lhe é garantido acesso a seus resultados.
- **Custos envolvidos pela participação da pesquisa:** Conforme o inciso IV.3, alínea “g” da Resolução 466/12 - Sua participação na pesquisa é voluntária, não podendo envolver custos ou compensações financeiras. Também não sofrerá qualquer prejuízo se não aceitar ou se desistir após ter iniciado a entrevista. Se você tiver algum gasto pela sua participação nessa pesquisa, ele será assumido pelo pesquisador e reembolsado para você. Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente de sua participação neste estudo você poderá ser indenizado conforme determina a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, bem como lhe será garantido a assistência integral.

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

Preencher quando necessário:

- () Autorizo a captação de voz por meio de gravação;
() Não autorizo a captação de voz por meio de gravação ou outro mecanismo.

Local e data: _____

Assinatura do Participante

Documento assinado digitalmente
 FABRICIA DE SOUSA MIRANDA GOIS
Data: 30/08/2023 09:56:23-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Assinatura do Pesquisador Responsável



Assinatura do(a) Pesquisador(a) Assistente

APÊNDICE B**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA POSSE E UTILIZAÇÃO DE IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS EDUCACIONAIS**

Eu, _____ autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado “DA PAPELADA AO PRATO: ANÁLISE DOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS À LUZ DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA” de Fabrícia de Sousa Miranda Gois, vinculado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFPI). Minha imagem e som de voz podem ser utilizadas apenas para fins acadêmicos-científicos. Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam elas televisão, rádio ou internet. Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e sons de voz são de responsabilidade do pesquisador responsável. Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e som de voz. Uma cópia ficará com o pesquisador responsável e a outra com o(a) participante.

() Autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e filmagem.

() Não autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e/ou filmagem.

Documento assinado digitalmente
 **FABRÍCIA DE SOUSA MIRANDA GOIS**
Data: 30/08/2023 09:56:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

FABRÍCIA DE SOUSA MIRANDA GOIS

CPF: 960.609.993-87

Pesquisadora

Participante

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Data/Hora: _____

(uso da equipe de pesquisa)

ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Gênero: () masculino () feminino

Estado civil: () Solteiro () Casado/Cônjuge ou Parceiro () Separado(a) () Viúvo(a)

Formação: () Ensino Superior Completo () Especialização () Mestrado () Doutorado
() Pós-Doutorado

Idade: _____ anos

Cidade onde mora: _____

Campus de lotação: _____

Tempo de atuação na função: _____

PERSPECTIVA ESTRUTURAL: estrutura burocrática, normas e regras

Analisar o grau de obediência às regras pelos burocratas da UFPI responsáveis pela gestão dos RUs, inclusive os desafios e adaptações no cumprimento destas.

Implementação do PNAES

1. Quais os principais desafios enfrentados no cumprimento do decreto nº 7.234 que regulamenta o PNAES? É possível atender a todos os beneficiários da política?
2. Quanto à regulamentação relacionada à segurança higiênico sanitária a que estão submetidos os RUs, existe a necessidade de adequações? Quais?
3. No que se refere às questões de acesso existe alguma norma que padronize este ponto? Quais os maiores desafios relacionados a este assunto?
4. Foi possível atender a todos os beneficiários da política?

Implementação das compras Institucionais

1. Você conhece o instrumento legal que orienta a execução do PAA- CI ou já teve alguma experiência relacionada ao programa? Descreva.
2. Tem conhecimento da implementação do programa na instituição e como se deu? Relate o processo.

PERSPECTIVA DE AÇÃO INDIVIDUAL: presença ou ausência de recompensas e punições

Identificar os fatores que motivam e deprimem as ações dos burocratas na implementação destas políticas.

Implementação do PNAES

3. A instituição de alguma forma dispõe incentivos para quem trabalha na implementação do PNAES? Descreva.
4. A instituição de algum modo fiscaliza ou monitora a implementação da política no âmbito dos RUs? Como se dá este processo?
5. Quais os fatores que impulsionam o desenvolvimento do trabalho e a entrega da política mesmo diante das dificuldades inerentes ao setor? E quais são os que deprimem?

Implementação das compras Institucionais

1. Quais fatores motivariam a busca pela implementação do PAA-CI?
2. Existe algo que desestimule o envolvimento do nutricionista neste processo?

PERSPECTIVA RELACIONAL: interação com agentes internos ou externos ao serviço

Compreender as interações dos BNR com os usuários dos RUs e com os outros agentes envolvidos na implementação do PNAES e PAA- CI nos RUs da UFPI.

Implementação do PNAES

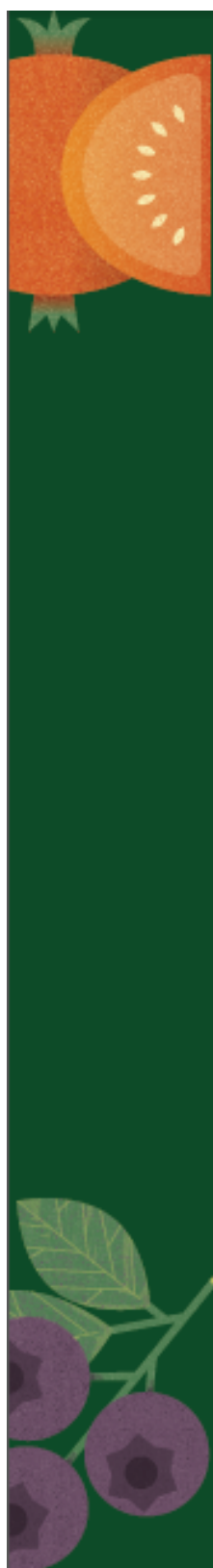
1. Existem outros setores envolvidos na implementação da diretriz do PNAES relacionada à alimentação? Quais? Como são essas relações?
2. No que se refere à operacionalização do serviço de que forma as relações com os colaboradores podem interferir na implementação da política?
3. Quanto aos fornecedores, de que forma estes atores interferem na execução da política? Como se dão essas relações?
4. Como se dá a interação com os usuários dos Restaurantes Universitários? Existe algum desafio neste sentido?

Implementação das compras Institucionais

1. Você foi de alguma forma envolvido no processo de implementação do PPA-CI na instituição? Como se deu?
2. Qual sua percepção a respeito da inclusão do nutricionista neste trâmite? Houve interação de algum outro setor interno com os RUs para a execução desta política? Quando?
3. Houve algum contato com agricultores familiares? Qual a sua percepção sobre esta possibilidade?

APÊNDICE D





SUMÁRIO

Contextualização	3
Público Alvo	4
Instituição Pesquisada	4
Método	4
Objetivo	5
Participantes	5
Perfil dos participantes	6
Contribuições	7
Análise e Principais Resultados	8
Principais desafios	9
Principais Oportunidades	10
Sugestão de Ações para melhorias	11
Considerações Finais	14
Referências	15

CARTILHA:

Recomendações e Diretrizes práticas para o aperfeiçoamento da implementação do PNAES e PAA-CI nos RUs da UFPI



Contextualização

A Teoria da burocracia de nível de rua busca compreender a atuação dos agentes públicos e compreender como estes podem interferir na implementação de políticas públicas.



Por meio dessa Teoria é possível identificar como a estrutura burocrática da organização, os aspectos relacionados ao próprio indivíduo e as suas relações (com agentes internos e externos ao Estado) podem influenciar na entrega da política ao cidadão.

Assim, através da realização de entrevistas com os nutricionistas (agentes implementadores do PNAES e PAA- CI nos RUs) foi possível analisar as suas percepções, identificando-se os principais desafios e oportunidade por eles evidenciados, possibilitando, desta forma, a contribuição com sugestões e diretrizes para o aprimoramento da implementação de políticas públicas nos Restaurantes Universitários da UFPI.



PÚBLICO ALVO

Nutricionistas da UFPI que atuam nos restaurantes universitários



INSTITUIÇÃO PESQUISADA

O estudo teve como unidade de análise a Universidade Federal do Piauí



MÉTODO

Trata-se de um estudo de caso com uso de metodologia qualitativa, de caráter exploratório, realizado com os nutricionistas, servidores públicos da Universidade Federal do Piauí- UFPI.

A realização das entrevistas ocorreu no período de 05 de dezembro de 2023 a 29 de janeiro de 2024.

Ao final da realização das entrevistas, procedeu-se a sua transcrição e, posteriormente, a análise de dados, utilizando-se com auxílio o software ATLAS.ti., à luz da análise temática Interpretativista, proposta por Braun e Clarke (2006)





OBJETIVO

Propor recomendações e diretrizes práticas, visando o aperfeiçoamento da implementação de políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, **PNAES e PAA-CI**, no âmbito dos restaurantes universitários.



PARTICIPANTES

O estudo contou com a participação de sete técnicos administrativos em educação, que atuam no cargo de nutricionista dos RUs.



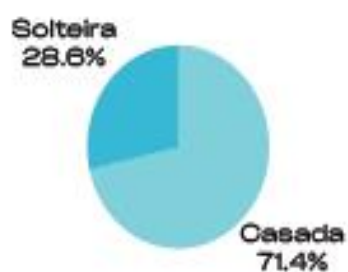


PERFIL DOS PARTICIPANTES

Gênero:



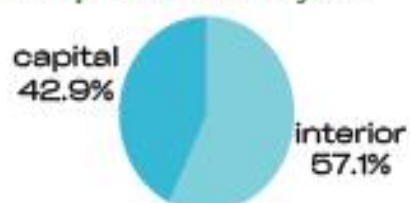
Estado Civil:



Nível de Formação:



Campus de atuação:



IDADE: Entre 34 e 55 anos
TEMPO DE ATUAÇÃO NA FUNÇÃO: Entre 7 e 24 anos





CONTRIBUIÇÕES

Os conhecimentos adquiridos por meio desta pesquisa visam contribuir para identificar os fatores que interferem na implementação do PNAES e PAA-C nos Restaurantes Universitários, com a intenção de fornecer informações à Administração Pública, que possam melhorar o funcionamento destas unidades, que são cruciais para a permanência estudantil.





ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS

Padrões, tendências e perspectivas

DIMENSÕES DA TEORIA DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA	RESULTADOS
ESTRUTURAL 	PNAES Fatores: -limitação de recursos financeiros e humanos e ausência de objetivos claros- como estratégia de enfrentamento a essas questões, os nutricionistas adotam um comportamento mais excludente com relação aos usuários e aplicam improvisações à política. PAA-CI Fatores: -limitação de recursos humanos e consequente carga de trabalho, percebida como mais pesada- como estratégia de enfrentamento, os profissionais se distanciam a execução da política.
DE AÇÃO INDIVIDUAL 	PNAES Fatores: -a existência de incentivos intrínsecos (contribuir para a formação do estudante, satisfação no trabalho e reputação) e a utilidade percebida da política- interferem de forma positiva no comportamento dos nutricionistas, estimulando-os a se dedicarem ao trabalho e à entrega do produto ao usuário, mesmo diante das dificuldades intrínsecas ao setor. PAA-CI Fatores: -utilidade percebida da política e apropriação da política- fatores que estimulariam os agentes implementadores a concretizarem a política. -experiências e valores pessoais- se mostraram como um possível empecilho ao processo. Os nutricionistas salientaram o receio de que as compras institucionais da agricultura familiar prejudiquem o funcionamento do RUs.
RELACIONAL 	PNAES Fatores: -relação com agentes externos ao Estado-fornecedores- apontada como um dos maiores problemas relativos à rotina do nutricionista, em função do descumprimento de prazos de entregas, qualidade e quantidade dos produtos enviados. -relação com agentes externos ao Estado- beneficiários da política- indicada uma das relações mais difíceis- os agentes implementadores buscam fazê-los compreender a realidade do funcionamento de uma UAN, bem como quais são os reais objetivos da política, na intenção, de colaborar para a melhoria desta interação. PAA- CI Fatores: -relação com agentes internos ao Estado- (outros setores da instituição)- a ausência de interação entre a Coordenadoria de Compras e Licitações (CCL) e os RUs, para deliberarem a respeito das medidas necessárias para a execução da política, pode ser prejudicial para a concretização e continuidade de sua implementação. -relação com agentes externos ao Estado- (beneficiários da política)- as interações se deram de forma cooperativa, onde os nutricionistas buscaram alinhar o cardápio ao que estava sendo produzido no momento pelos agricultores familiares.

PRINCIPAIS DESAFIOS

A partir dos principais padrões, tendências e perspectivas, foram identificados os maiores desafios enfrentados pelos nutricionistas na implementação do PNAES e do PAA-CI.



DESAFIOS- PNAES:

1 Relação conflitiva com os beneficiários da política, em função do desconhecimento, por parte destes, de como funciona a política.



2 A relação com os fornecedores, que descumprem prazos e quantitativos de entregas e pecam na qualidade dos produtos.

3 A Carga de trabalho e o excesso de atividades ocasionado pelo número insuficiente de profissionais nas unidades.



4 Limitação de recursos financeiros.



5 Falta de clareza do decreto Nº 7234 que regulamenta a política.



DESAFIOS- PAA-CI:

A carga de trabalho mais pesada, decorrente do número insuficiente de profissionais



PRINCIPAIS OPORTUNIDADES

A partir dos principais padrões, tendências e perspectivas, também foram identificadas oportunidades pelos nutricionistas na implementação do PNAES e do PAA-CI.



PNAES

1 Contribuir para a permanência do estudante na universidade, especialmente aquele em vulnerabilidade social,

1



2 Questão financeira, no que se refere ao salário do cargo de nutricionista



PAA-CI

1 Utilização de alimentos mais frescos nos RUs.



3 Valorização do pequeno produtor rural e da agricultura familiar.



4 Contribuir com a sociedade .



2 Facilidade nas entregas pela proximidade dos fornecedores.



Sugestão de ações de melhoria para aperfeiçoar a eficiência e eficácia dos RUs

Como resposta aos resultados encontrados na pesquisa, foram elaboradas propostas de recomendações e diretrizes práticas, para aperfeiçoar o funcionamento dos RUs, que são cruciais para a permanência estudantil, melhorar as condições de trabalho dos nutricionistas, agentes implementadores do PNAES e PAA-CI nestas unidades.



1 Buscar a adequação do número de profissionais em nutrição, conforme preconizado pela resolução Nº 600/ 2018 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), para aprimorar a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Restaurantes Universitários (RUs) e possibilitar a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA- CI), conforme o decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023.



2 Ajustar os recursos direcionados aos RUs, para que a política seja entregue ao beneficiário, sem a necessidade de improvisações e para que sejam realizadas adequações nas estruturas físicas das unidades.

3 Apoiar a aprovação do Regimento Interno dos RUs, na intenção de preencher lacunas existentes na execução da política, ocasionada pela falta de objetivos claros no decreto Nº 7234, que regulamenta o PNAES. Esta ação visa, além disso, padronizar as normas de acesso, bem como, para que se tenha um direcionamento de ação diante das situações que surgem rotineiramente nas unidades.



4 Oferecer cursos de capacitação ao profissionais, relacionados à implementação do PAA-CI, para que a execução da política possa ser concretizada.



5 Fortalecer a política de aplicação de sanção a maus licitantes, no sentido de solucionar problemas relacionados ao descumprimento dos editais dos pregões pelos fornecedores que abastecem os estoques dos RUs.

6 Promover ações educativas para os usuários da política sobre os objetivos do PNAES, sobre o decreto, suas diretrizes e aplicações (cursos de extensão, palestras, calouradas).



7 Promover a visitação de usuários aos RUs, para que estes compreendam o processo de produção de uma Unidade de Alimentação e Nutrição.

8 Elaboração e execução via SIPAC de um questionário padrão de satisfação, para avaliar o serviço e para que se possa ter diretrizes para promover melhorias nos restaurantes.



9 Promover campanhas de conscientização contra o desperdício de alimentos na UANs.



10 Promoção de encontros e reuniões entre os RUs e a Coordenadoria de Compras e Licitações (CCL) para a execução do PAA-CI.

11 Promover a realização de cursos de extensão que visem instruir agricultores familiares sobre o processo de participação em uma chamada pública, sobre procedimentos burocráticos simples, etc.



12 Promover cursos para agricultores familiares sobre higiene, processamento e métodos de conservação de alimentos.



Considerações Finais

Os Restaurante Universitários, instrumentos parte da assistência estudantil, são cruciais para a permanência do aluno nas universidades e para a sua formação. Em conclusão, almeja-se através deste trabalho, despertar na Administração Pública, a atenção para o terreno da implementação. E assim, destinar um olhar mais sensível às necessidades dos nutricionistas, burocratas de nível de rua, uma vez que, o Estado se materializa, de fato, para o cidadão, por meio de suas ações. Espera-se ainda que os resultados obtidos possam ser oportunos para a UFPI,, como ganho na implementação de importantes políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, para a gestão dos RUs, visando sanar as falhas presentes em suas unidades na execução do PNAES, bem como, para estimular a efetivação das compras institucionais da agricultura familiar, para que a instituição se adeque ao que está disposto no decreto Nº 11.476 de 06 de abril de 2023.



REFERÊNCIAS

BRASIL, Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jul. 2010.



BRASIL, Decreto Nº 11.476, de 6 de abril de 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de abril de 2023.

CFN. Resolução CFN nº 600/2018. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, indica parâmetros numéricos mínimos de referência, por área de atuação, para a efetividade dos serviços prestados à sociedade e dá outras providências.

