

Relatório Técnico

SETEMBRO/2023

Cláudio Said Barros de Souza
Dr. Denis Barros de Carvalho

**BARREIRAS E ESTRATÉGIAS PARA EFETIVAÇÃO DAS
COMPRAS DO PNAE COM A AGRICULTURA FAMILIAR NA
REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO EM TERESINA-PI**

TERESINA - PIAUÍ



Responsáveis:

Discente: Cláudio Said Barros de Souza

Orientador: Prof. Dr. Denis Barros de Carvalho

Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Contato: saidbsouza@gmail.com

Instituição de destino: SEDUC-PI/SAE – Secretaria de Estado da Educação do Piauí – Supervisão de Alimentação Escolar

Público-alvo da iniciativa: Setor de Alimentação Escolar – Rede Pública Estadual de Educação – Teresina, Piauí

CARACTERÍSTICAS DA ORGANIZAÇÃO ESTUDADA

O presente estudo foi realizado nas dependências da Secretaria de Estado da Educação do Piauí – SEDUC e respectivas Gerências Regionais de Educação (GRES). Trata-se de um órgão público, localizado no estado do Piauí, na cidade de Teresina. Cabe à Secretaria de Educação do Piauí, órgão executivo do sistema estadual de ensino, em colaboração com a União e municípios, gerir o sistema estadual de ensino e formular a política educacional do Estado. Sua estrutura básica conta com quatro superintendências, sete diretorias e 21 gerências regionais de ensino. No que tange à capital, Teresina, há quatro gerências: 4ª GRE, 19ª GRE, 20ª GRE e 21ª GRE.

RESUMO

Com a promulgação da Lei 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE adotou novas diretrizes que enfatizam o desenvolvimento sustentável, local e inclusivo. Para tanto, a lei estabeleceu que pelo menos 30% dos recursos repassados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE às Entidades Executoras (EEx) deveriam ser direcionados para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Nesse sentido, esta dissertação analisa a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina. O estudo em questão é de natureza descritiva e qualitativa e se baseia na metodologia de trabalho para avaliação da eficácia das políticas públicas, conforme Draibe, 2001. Para tratamento dos dados, utiliza-se a análise de conteúdo auxiliada pelo Atlas TI, partindo de quatro categorias: sistemas decisórios e gerenciais; processos de divulgação e comunicação; processos de seleção; processos de capacitação; sistemas logísticos; e monitoramento e avaliação internos. Busca-se assim contribuir com os poucos estudos sobre a implementação do PNAE em casos de gestão

escolarizada, modalidade que, segundo algumas pesquisas e dados do FNDE, apresenta desempenho insatisfatório no cumprimento da meta de compra de 30% com a agricultura familiar; e com os estudos acerca do PNAE no Piauí. Os resultados evidenciaram que a meta de compra de 30% ainda não tem sido alcançada plenamente pela SEDUC-PI e que há a presença de barreiras nas categorias abordadas por Draibe (2001). Pode-se apontar espaços de melhorias, por exemplo, em termos de composição das equipes que atuam no PNAE, no aperfeiçoamento das ações de publicização, na ampliação das ações de capacitação interna, no reforço à articulação com os agricultores e instituições parceiras e no aperfeiçoamento das formas de avaliação e monitoramento internos. Por outro lado, é preciso olhar para o problema como um todo, questionando também a participação do poder público e de órgãos de agricultura na prestação da devida assistência e subsídio para esses grupos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Piauí. Agricultura Familiar.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na literatura, encontram-se poucos estudos sobre a implementação do PNAE no Estado do Piauí. À nível de pós-graduação *stricto sensu* (2015 a 2020), destacam-se: Teixeira (2015), Meneses (2019), Caminha (2019) e Sobreira (2020). Teixeira (2015) a partir de uma abordagem centrada no controle social, analisou a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) do município de Teresina e do Estado do Piauí em relação ao sucesso na operacionalização do PNAE. Seus achados abrem margem para novos estudos sobre o PNAE no Piauí, dada a constatação de claras diferenças na execução do Programa entre o Estado do Piauí e o Município de Teresina. No município, de acordo com o autor, adota-se uma gestão do tipo centralizada, facilitando a execução correta do PNAE; enquanto no Estado, adota-se uma gestão escolarizada, dificultando o cumprimento da meta de 30% de compras com a agricultura familiar. Outros problemas também apontados são: recursos financeiros insuficientes, falta de estrutura nas escolas, etc.

Tais constatações também são observadas nos dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas – SigPC, que mostram que no ano de 2017 a Secretaria de Estado da Educação do Piauí – SEDUC-PI cumpriu apenas 2,82% da meta de compras de alimentos da AF, resultado inferior às 23 outras secretarias estaduais do Brasil.

Com o intuito de contribuir com as pesquisas acerca da implementação descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e com os estudos sobre o PNAE no Piauí, é proposta a seguinte questão norteadora: como os gestores locais avaliam a eficácia do processo de compra do PNAE com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina?

OBJETIVOS

Tem-se como objetivo geral analisar a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina. No que tange aos objetivos específicos, destacam-se: descrever os principais aspectos em torno da operacionalização das compras com AF na instituição estudada; identificar, a partir da percepção dos gestores locais, as barreiras e estratégias em relação à efetivação da aquisição com a AF; e propor ações que possam amenizar os desafios relatados, a partir das discussões e análises no âmbito do presente trabalho.

Para consecução do objetivo, os dados foram analisados com base nas questões propostas por Draibe (2021) acerca da avaliação da eficácia de políticas públicas. A autora propõe alguns indicadores para cada processo relativo à implementação, os quais, neste estudo, serão analisados qualitativamente, visando obter uma visão aprofundada dos temas em questão e captar a percepção e atuação dos burocratas que atuam na implementação do PNAE localmente.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Antes do diagnóstico, apontam-se os procedimentos metodológicos empregados no estudo. A presente pesquisa centra-se em um enfoque indutivo na coleta e na análise dos dados. De acordo com Godoi, Bandeira-de-Mello e Silva (2010), nesta modalidade a obtenção das informações pertinentes à pesquisa é oriunda da percepção dos atores locais, o que implica na aplicação de uma análise de dados intuitiva e criativa ao invés de testes de hipóteses ou uso de modelos pré-concebidos. Em relação à abordagem, este trabalho classifica-se como qualitativo, sendo o foco prioritário a análise e discussão dos significados presentes nos dados coletados (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Nesse sentido, foram entrevistados atores que ocupam cargos de nível gerencial e que estão envolvidos diretamente no processo de compra e articulação com agricultores familiares (além disso, que optaram pela participação na pesquisa). No caso da capital, Teresina, as escolas estão distribuídas em quatro Gerências Regionais de Ensino (GREs): 4ª GRE, com 53 escolas; 19ª GRE, com 55 escolas; 20ª GRE, com 33 escolas e; 21ª GRE, com 33 escolas. Apesar de se tratar de uma gestão escolarizada do PNAE, as compras com a agricultura familiar são geridas por servidores que atuam na sede da Secretaria, em Teresina, e por nutricionistas lotados em cada uma das gerências regionais. Portanto, foram entrevistados os nutricionistas de cada gerência (quatro gerências) e os servidores que atuam na sede da Secretaria de Estado da Educação do Piauí (junto ao processo de compra com a agricultura familiar – AF). Além disso, foram entrevistados três gestores escolares que atuam em Teresina, de forma a entender como o diretor escolar participa do processo de chamada pública.

Os dados utilizados neste trabalho partiram de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica seguiu o indicado por Martins e Theóphilo (2007), tratando-se, dessa forma, de um levantamento de referências presentes em materiais escritos ou outros meios. As entrevistas com as nutricionistas (6) que atuam na SAE foram realizadas individualmente e gravadas pelo aplicativo de gravação de voz do celular, de forma que, posteriormente, os dados puderam ser transcritos para análise. Já as entrevistas nas GREs foram realizadas de modo grupal, sendo quatro entrevistas, cada uma com a equipe de atuação naquela regional. As entrevistas com os três diretores foram realizadas individualmente. O uso dos dados será mantido estritamente no âmbito do desenvolvimento desta pesquisa, não havendo identificação pessoal dos entrevistados.

A análise documental foi incluída na pesquisa, dada a necessidade observar questões citadas durante as entrevistas e complementar o entendimento sobre o assunto proposto. Seguiu-se, neste caso, o indicado por Prodanov e Freitas (2013). Os documentos analisados estão listados no quadro 1:

Quadro 1 – Análise documental

Documento	Detalhamento	Ano
Edital de Chamada Pública – Exercício 2023 – SEDUC-PI	Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar.	2022
Cadastro das Nutricionistas – SEDUC-PI	Planilha dispondo dos dados referentes às nutricionistas que atuam na SEDUC-PI.	2023
Calendário da Agricultura Familiar – Exercício 2023	Cronograma das etapas de planejamento, organização e execução da chamada pública – SEDUC-PI.	2022/2023
Consolidado Agricultura Familiar – 2022	Consolidado dos recursos utilizados para a compra com a AF nas GREs de Teresina – 2022.	2022
Mapeamento Agricultura Familiar – Exercício 2023	Mapeamento da agricultura familiar - edital 2022. Ano 2023/ 2ª GRE.	2022
Edital 04/2021 – SEDUC-PI.	Dispõe sobre a seleção de profissionais da área de administração, contábeis e direito para atuarem como técnicos substitutos de nível superior.	2021
Planilhas com os dados de compra com a agricultura familiar – FNDE (2011 a 2019)	Planilhas obtidas no site do FNDE com os dados anuais de aquisição das entidades executoras com a AF.	2011-2019

Fonte: autor (2023).

A seguir, apresenta-se a síntese da análise dos resultados da pesquisa:

a) Sistema gerencial e decisório

- No caso das GREs e subcomissões de aquisição, as quais são compostas por nutricionistas, gestores escolares e outros servidores de cada gerência, cabe a operacionalização da chamada pública. A partir do relatado nas entrevistas, observou-se uma concentração de atribuições com os nutricionistas perpassando por todas as etapas da chamada pública. Em uma das entrevistas realizadas nas GREs, uma das nutricionistas ressaltou que a subcomissão é composta por diretores, quadros técnicos da GRE, mas que a maior parte do processo se concentra nas “mãos” das nutricionistas.
- Ainda em relação ao trabalho das nutricionistas, principalmente, nas subcomissões, em duas das GREs entrevistadas, ressaltou-se que devido ao fato de o processo de chamada pública concentrar-se majoritariamente com essas profissionais, de haverem escolas do tipo “regular” e “tempo integral”, dos nuances em que cada escola está inserida, do número amplo de escolas para um grupo pequeno de nutricionistas em cada gerência, etc., há a carência pela contratação de mais nutricionistas para atuarem nessas unidades. Essa carência, contudo, não indica que não há o cumprimento do quantitativo legal. Uma das nutricionistas lotadas na SAE ressaltou que há o cumprimento do que é estabelecido em termos legais, inclusive salientou que o Piauí é um dos poucos estados brasileiros que está “praticamente ok” com os parâmetros nutricionais de profissionais.
- O quadro 2 trata da questão do número de nutricionistas atuando no PNAE em Teresina, apresentando a quantidade por GREs, e comparando-a com o número de escolas que são “cuidadas” por esses profissionais. Pode-se perceber que em uma das GREs há uma média de onze escolas por profissional e em outras há uma média variando entre cinco e oito escolas.

Quadro 2 – Nº de escolas e nutricionistas por GRE/SEDUC

GREs - SEDUC	Nº de Nutricionistas	Nº de Escolas	Nº de escolas por nutricionista
4ª GRE	10	53 escolas	5,3
19ª GRE	5	55 escolas	11
20ª GRE	5	33 escolas	6,6
21ª GRE	4	33 escolas	8,25
SEDE	8	-	

Fonte: autor (2023).

- Ainda sobre o quadro de servidores das unidades, questionou-se aos nutricionistas da SAE e das GREs sobre a suficiência em relação a outras funções, como financeira e jurídica. De acordo com uma das nutricionistas (SAE), o processo de compra com a agricultura familiar trata-se de uma ação política multiprofissional. Nas palavras da entrevistada, há a necessidade uma influência maior de outros setores, como por exemplo, licitação. A nutricionista destacou também que o processo de compra do PNAE concentra-se na UGIE, especificamente com as nutricionistas, ao tempo em que estas profissionais possuem diversas outras atribuições do cargo a cumprir. Nesse caso, evidencia-se a necessidade de contratação de outros profissionais para darem suporte jurídico e administrativo, por exemplo.

b) Processos de Divulgação e Informação

- No âmbito da SAE, os entrevistados destacaram que há algumas dificuldades no processo de comunicação. No entanto, deve-se levar em conta que a visão da SAE é mais ampla, pois engloba todo o Estado. Questionados sobre essa dificuldade, as opiniões convergiram no sentido de que as barreiras de comunicação se dão pelo fato de o agricultor muitas vezes não dispor de acesso a alguns meios de comunicação. Em termos de estratégia, os entrevistados destacaram a realização de reuniões a nível de subcomissões regionais. Além disso, citaram que há o convite a representantes de sindicatos para que eles auxiliem na socialização com os agricultores. No que tange à comissão central, destacou-se a realização de reuniões prévias com parceiros para que eles também façam a divulgação da chamada pública.
- Ainda com relação aos nutricionistas lotados na SAE, destacou-se a internet como um meio de comunicação e divulgação das ações relativas ao PNAE. O site utilizado para divulgação é umas das páginas do portal da SEDUC. Lá, segundo uma das nutricionistas (SAE), é possível encontrar o mapeamento, todos os documentos recebidos, cronogramas, projetos de venda, pesquisas de preços, datas e locais de reuniões. Destaca-se, no entanto, que os próprios nutricionistas apontaram falhas existentes nessa página. O site citado foi encaminhado por e-mail, estando no seguinte endereço: <https://www.seduc.pi.gov.br/projetos/58/Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20PNAE>.
- Outra questão apontada é que ainda há dificuldades na comunicação estabelecida entre SEDUC - GRE - Escola. Nas palavras de uma das nutricionistas (SAE), como as GREs possuem autonomia, os documentos e informações precisam passar por essas unidades até chegarem nas escolas. No entanto, percebe-se que algumas comunicações não são de fato efetivadas,

gerando a dúvida se houve falha por parte da GRE ou na recepção da mensagem pela unidade escolar. Tendo em vista esse problema, a entrevistada (SAE) destacou a seguinte estratégia: “a gente mantém um grupo de trabalho com as equipes de nutrição, tanto é que ao fazermos um ofício e ao mandarmos para GRE, mandamos também para a equipe de nutrição”.

- A troca de informações internas é avaliada como positiva pelas nutricionistas das quatro GREs, mas também foram indicados pontos passíveis de melhorias. Um deles é a demora para resolutividade de algumas questões, as quais são enviadas à SEDUC, mas não são sanadas com agilidade. Algumas dessas questões, de acordo com uma das entrevistadas (GRE), envolvem aspectos jurídicos e evidenciam a necessidade de complementar a equipe que atua no PNAE localmente com profissionais dessa área. Outro aspecto, apontado por uma das nutricionistas entrevistadas (GRE), é a ausência de uma comunicação entre os diferentes setores da SEDUC quando da formulação de programas e estratégias educacionais. Um último aspecto citado, em duas das GREs, é a comum ausência de gestores escolares nas reuniões do processo de chamada pública. Sobre os motivos, uma das nutricionistas (GRE) aponta para o teor repetitivo dessas reuniões; outra (GRE) destaca a questão da pouca aceitação e valorização dada pelos gestores para o processo da chamada pública.

c) Processos de Seleção de Agentes Implementadores e ou de Beneficiários

- De acordo com o cronograma disposto no edital de chamada pública da SEDUC-PI para 2023, os fornecedores selecionados fornecerão os gêneros alimentícios para os meses de fevereiro, março, abril, maio, junho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro, totalizando dez repasses. Esse fornecimento é realizado diretamente para as unidades escolares e é de inteira responsabilidade do fornecedor. Os custos do fornecedor com o transporte e entrega são integrados antecipadamente na definição dos preços pela Entidade Executora. Essa questão paira em outras limitações, como a per capita insuficiente do PNAE e a inflação sobre os alimentos. Geram-se, dessa forma, questionamentos sobre como executar de maneira plena um recurso financeiro limitado que deve cobrir além do preço do bem adquirido, custos operacionais e logísticos. Tal questionamento também é citado por Santos, Evangelista e Oliveira (2012), ao afirmarem que há situações que para o agricultor os custos invalidam o fornecimento e tornam pouco atrativa a participação no PNAE.
- Ainda sobre o cronograma do Edital de Chamada Pública da SEDUC-PI de 2023, esse processo ocorre em oito etapas: mapeamento, divulgação dos quantitativos, reuniões de divulgação da

chamada pública, recebimento dos projetos de vendas, divulgação dos projetos de venda selecionados, assinatura dos contratos, e entrega dos produtos contratados. As quatro seguintes adesões possuem cada uma, seis etapas: organização, recebimento dos projetos de venda, seleção dos projetos de venda, divulgação dos projetos selecionados, assinatura de contratos e entrega dos produtos contratados. Não é explicitado no edital se a etapa de organização em cada uma das quatro novas adesões compreende novamente reuniões e outras estratégias de divulgação.

- Além do documento contendo os proponentes selecionados na chamada pública de 2023, analisou-se também o mapeamento da AF realizado pelas subcomissões regionais. O mapeamento representa, como já destacado, a segunda etapa da chamada pública, sendo realizada pelas subcomissões em parceria com instituições de apoio aos agricultores e tendo o objetivo de alimentar as definições realizadas nas etapas posteriores. O documento analisado mostrou as seguintes categorias de dados a serem preenchidos no mapeamento: município, agricultor/grupo, DAP/CAF, produtos, período de produção/sazonalidade, contato, observação. Em relação aos agricultores de Teresina, verificou-se que dados como sazonalidade e DAP, em alguns dos fornecedores, sequer foram preenchidos.

d) Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários

- Sobre as capacitações com os beneficiários, todos os entrevistados enfatizaram o fato de que tais ações não são realizadas pela SEDUC-PI. Essas ações têm ficado a cargo dos parceiros institucionais que atuam diretamente com os agricultores. Uma das nutricionistas das GRES destacou que, apesar de não serem realizadas ações (pela SEDUC-PI) nesse sentido, o contato entre nutricionistas e os produtores é frequente, auxiliando-os em imprevistos, como por exemplo, em questões de entrega dos produtos. Além disso, destacou o fato de que antes de pensar em ações de qualificação “dentro da escola”, é preciso sanar a falta de incentivo para a maior produção e uma produção mais variada pelos agricultores.
- Essa questão da ausência de formações direcionadas aos agricultores é preocupante. Ainda que a SEDUC-PI não as realize, é primordial que conheça todas as ações de formação aos agricultores (desenvolvidas por parceiros) que tenham o intuito de prepará-los para a participação no PNAE. Sobre essa questão e a importância das formações sobre o PNAE, Santos

(2016) afirmar se tratarem de condições primordiais para a construção de ações que gerem maiores benefícios aos agricultores.

- Outra nutricionista que também atua a nível de GRE apontou para a necessidade de os agricultores receberem maior apoio e assessoria em termos contábeis, jurídicos, técnicos e tecnológicos. A necessidade, pelo menos em termos técnicos, ficou explícita nas falhas ainda existentes no preenchimento e no repasse de informações dos projetos de venda. Essa questão permite a reflexão a respeito do uso da chamada pública, que, como visto, foi adotada para simplificar a participação dos agricultores, mas que na prática, ainda há agricultores que enfrentam dificuldades devido à ausência de assistência. Na mesma linha, Vieira (2014) afirma que é substancial incluir os agricultores nas políticas públicas e garantir que eles tenham voz e informação suficiente. Ponciano (2017) também corrobora essa questão ao afirmar que a inserção da AF no PNAE passa obrigatoriamente pela capacitação dos atores envolvidos e formação dos agricultores.
- Em termos de capacitações internas, é realizada pelo menos uma anualmente, envolvendo todo o grupo de nutricionistas que atuam nesse processo de chamada pública. A capacitação é planejada e executada presencialmente pela SEDUC-PI. Além dessa capacitação, a SAE tem realizado rodas de conversa (realizadas também de modo virtual) com as nutricionistas, abordando temas pontuais a respeito do processo de operacionalização das compras.
- Sobre as capacitações aos agentes, foram citadas durante uma das entrevistas com nutricionistas da SAE, a realização de oficinas pela CECANE (Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar) da Universidade Federal do Piauí - UFPI. Essas oficinas regionais objetivam qualificar os agentes que atuam no processo de operacionalização do PNAE. Contudo, segundo uma das entrevistadas (SAE), essas ações não tem uma divulgação ampla e que as informações sobre os encontros é recebida por meio dos grupos de colegas que também participam.

e) Sistemas Logísticos e Operacionais

- Em termos de recursos humanos, volta-se à discussão à suficiência das equipes de nutrição nas subcomissões e principalmente ao apoio de uma equipe multiprofissional no que tange aos diferentes âmbitos de trabalho do PNAE. As falas já apresentadas nos tópicos anteriores reforçam que esses recursos precisam ser melhorados, visando uma maior estruturação

localmente do programa. Apesar de algumas nutricionistas apontarem para uma suficiência do número de nutricionistas em suas regiões, outras apontam para uma necessidade de aumento do quadro. Acredita-se que os dados apresentados no quadro 2 vão na mesma direção da necessidade de aumento desse quantitativo, dado o número elevado de escolas, as distinções entre cada uma e suas demandas específicas.

- Segundo uma das entrevistadas (GRE), essa dificuldade técnica dos agricultores pode estar relacionada a uma falta de auxílio pelas entidades articuladoras. Ela exemplifica o fato de muitas vezes a própria nutricionista ter que enviar diretamente para os agricultores os quantitativos do PNAE e de que, mesmo com o modelo do FNDE do projeto de venda, é perceptível uma dificuldade de operacionalização por parte desses atores.
- Ainda em relação a uma possível falta de articulação dessas entidades, uma das nutricionistas entrevistadas destacou a questão da variação dos gêneros produzidos pela agricultura familiar local. Segundo ela, o aumento dessa variedade tornaria possível ultrapassar a meta de 30% em todo o Estado do Piauí. Além disso, ela menciona um caso que provavelmente ilustra a ausência de articulação e assistência a esses agricultores, que foi de um agricultor que tentou fornecer frango, mas que enfrentou dificuldades por conta das exigências de inspeção e certificações.
- Segundo uma das nutricionistas entrevistadas (GRE), é possível observar, no que tange aos agricultores que fornecem na região em que ela atua, uma necessidade de melhora em diversos aspectos da sua produção. Contudo, tal melhoria passa pela entrega de maiores incentivos pelo poder público. São grupos que necessitam de suporte dos governantes para que suas atuações em termos de comercialização sejam melhor desenvolvidas. Essa visão encontra respaldo no que afirma Lima (2019), de que é primária a implantação de políticas públicas voltadas aos agricultores, abrangendo questões como crédito de custeio e investimento e uma assistência técnica continuada.
- Ressalta-se que uma das principais barreiras apontadas nas entrevistas é a insuficiência do recurso financeiro destinado pelo FNDE. Em 2023, completaram-se seis anos sem reajuste dos valores, que até o momento da realização das entrevistas, ainda estavam desatualizados. Em 10/03/2023 (Resolução nº 2/2023), contudo, esses valores tiveram um leve ajuste. Esse aspecto demonstra que mesmo em 2023, a questão da insuficiência de recursos destinados ao PNAE ainda é um problema primário, assim como constatado por outros autores, como Teixeira (2015).

- A questão dos recursos financeiros e da necessidade de maior suporte aos agricultores ainda é um limitante para a aquisição de produtos orgânicos e/ou agroecológicos. São produtos explicitamente priorizados dentro dos critérios de seleção definidos pelo FNDE, mas que na prática não são fornecidos incentivos e investimentos suficientes para sua aquisição. Como visto, tendo por base as entrevistas, esses produtos não fazem parte das refeições nas escolas públicas estaduais de Teresina. Sobre essa questão, uma das nutricionistas (SAE) apontou para o preço superior frente ao valor da per capita do PNAE.
- Outro limitante, de acordo com uma das nutricionistas (GRE), é a necessidade de melhora da estrutura das escolas. Segundo o relatado, algumas unidades escolares possuem apenas uma merendeira ou enfrentam falta de pessoal. Em sua fala, ela apontou para o fato de chegarem projetos nas escolas e esses projetos não acompanharem a quantidade de pessoal que atua nesses locais e a própria infraestrutura oferecida. Tudo isso, portanto, afeta a execução plena do que é planejado no PNAE. Ainda em relação à estrutura, uma das nutricionistas (GRE) criticou a conversão de algumas escolas regulares em integrais sem a devida estruturação do ambiente. Nesses casos, a escola, que conta com um número alto de alunos, precisará de um grande número de refeições, de um espaço físico condizente e um quadro de pessoal adequado. Essas questões precisam ser discutidas no sentido de proporcionar a execução plena do cardápio elaborado pelas nutricionistas.
- Uma outra questão que tem influência do aspecto estrutura é o funcionamento exclusivo de algumas unidades escolares no período noturno. No caso dessas escolas, há uma maior dificuldade de recebimento de projetos de venda, dado que para o fornecedor a entrega é um obstáculo. Muitas vezes os prédios em que essas escolas funcionam pertencem à Prefeitura e nos turnos manhã e tarde estão ocupados com a oferta do ensino municipal, impossibilitando o recebimento pela gestão da escola nesses horários. Por fim, as nutricionistas também foram questionadas sobre possíveis atrasos nos repasses financeiros. Segundo uma delas (SAE), há atraso em repasses federais ou estaduais, mas que são contornados por ações da SEDUC-PI.

e) Processos de Monitoramento e Avaliação Internos

- A avaliação em maior grau é realizada pelo FNDE, que disponibiliza alguns dados da aquisição com a AF em seu site. O próprio FNDE, no entanto, ao trazer esses dados, informa que as prestações de conta ainda estão sob análise, sendo os dados passíveis de alteração. No site,

estão dispostos os dados dos anos de 2011 a 2019. A partir da análise desses dados, observou-se que em nenhum dos anos a SEDUC-PI conseguiu alcançar a meta de 30% determinada pelo FNDE. Contudo, os três últimos anos disponíveis demonstram uma melhora no comportamento de compra com a AF pela Entidade Executora:

Quadro 3 – Desempenho da SEDUC-PI na compra com a AF

Ano	Entidade Executora	UF	Valor transferido	Valor aquisições da AF	Percentual
2011	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.294.600,00	R\$ 332.831,39	1,56%
2012	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 20.345.436,00	R\$ 597.697,53	2,94%
2013	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 21.106.059,20	R\$ 758.524,72	4%
2014	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 16.595.238,00	R\$ 248.770,06	1%
2015	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 37.123.330,40	R\$ 499.732,81	1%
2016	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 15.319.720,61	R\$ 1.174.106,61	7,66%
2017	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.439.518,40	R\$ 800.688,35	2,82%
2018	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 28.517.670,80	R\$ 3.848.188,27	13,49%
2019	Secretaria de Estado da Educação do Piauí	PI	R\$ 29.886.908,40	R\$ 5.438.570,76	18,2%

Fonte: autor (2023)

- Identificou-se duas formas de monitoramento e avaliação internos: o acompanhamento in loco e a elaboração de consolidados do que as escolas receberam. O acompanhamento in loco é realizado pelas nutricionistas que atuam nas subcomissões regionais. Trata-se de um trabalho de visitas constantes às escolas e de acompanhamento do recebimento dos produtos, fiscalização e observação da qualidade.
- No que tange aos consolidados, cada uma das subcomissões, a partir de suas nutricionistas, preenchem uma planilha com tudo aquilo que foi adquirido pelas escolas no período de dois meses. Com os dados reunidos, é feito o seu repasse para as nutricionistas que atuam na SAE, que reúnem toda a gama de informações e verificam como tem sido o percentual de compras com a AF. Portanto, antes de acontecerem as novas adesões (a cada dois meses) há o repasse sobre os dados das aquisições e a SAE os analisa e verifica a questão do andamento do processo.

SUGESTÕES DE AÇÕES

Diante do exposto, são indicadas algumas linhas de ação, baseando-se nas dimensões propostas por Draibe (2001) e na análise de pesquisas anteriores sobre o PNAE:

Sugestões de linhas de ação Sistema Gerencial e Decisório

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Sistema Gerencial e Decisório	- Realizar seletivos para contratar agentes que atuem nas principais linhas de ação destacadas no trabalho, principalmente, no campo jurídico, especificamente contratos e licitações. - Novo concurso ou seletivo para contratação de nutricionistas. - Realocar servidores de outras áreas jurídicas da SEDUC-PI para atuarem dando suporte direto ao PNAE. - Promover treinamentos que trabalhem questões mais gerais do âmbito de contratos e administrativo com agentes que atuam no PNAE. - Repensar a execução da operacionalização das compras com a AF, reforçando as atribuições de cada agente que compõe as subcomissões regionais. Tornando menor concentrada as atribuições e responsabilidades do processo "nas mãos" das nutricionistas.	- Ausência de uma equipe multiprofissional atuando diretamente com o PNAE, tornando menos ágil a resolução de problemas que surgem ao longo do processo de chamada pública. - Equipe de nutrição com uma demanda elevada (precisa monitorar, avaliar, fiscalizar, articular, elaborar cardápios, desenvolver ações de educação alimentar e nutricional), dada as inúmeras atribuições do PNAE e a concentração da operacionalização da aquisição com a AF com esses profissionais.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar.

Figura 7 – Sugestões de linhas de ação Processos de Divulgação e Informação

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Processos de Divulgação e informação	- Contar com representantes da SAE para participar de planejamentos em torno de projetos educacionais e mudanças (relacionadas ao calendário, por exemplo) que de alguma forma afetem a questão da alimentação nas escolas públicas estaduais. - O site do PNAE da SEDUC-PI é um dos instrumentos mais essenciais no trabalho com a AF, no sentido de que é utilizado para publicizar e divulgar informações para diversos públicos. É necessária uma reformulação do site, tornando-o mais acessível e intuitivo. Além disso, é necessária a inclusão de mais informações destinadas a sociedade em geral e os agricultores. - Acredita-se que a estratégia de contato mais direto entre as nutricionistas da SAE e das GREs seja uma estratégia a ser mantida e ampliada. Essas profissionais tem o papel de intermediar a comunicação sobre alimentação escolar com as unidades escolares. - Uma aproximação entre SEDUC-PI e SEFAZ-PI é bastante proveitosa para a melhoria das ações do PNAE. Além disso, deve-se reforçar o diálogo entre nutricionistas e setores financeiros, de modo que se encontrem pontos convergentes sobre o que deve ser cobrado aos agricultores no ato de participação na chamada pública.	- A equipe de nutrição, a qual representa uma área primordial do funcionamento das escolas, precisa estar presente junto das formulações de estratégias educacionais e mudanças propostas pela SEDUC-PI. Às vezes chegam "demandas" para serem executadas, sem antes se consultar o que as nutricionistas propõem em termos de ação na sua área. - Site pouco intuitivo e de difícil acesso no portal da SEDUC-PI. Nem todos os documentos, como por exemplo, os monitoramentos, estão presentes para consulta por parte da sociedade em geral. - Servidores da SAE apontam para algumas falhas também no processo de comunicação SEDUC-GRE-Escola, no sentido de que algumas informações não recebem a devolutiva.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - A reformulação do site do PNAE da SEDUC-PI pode ser discutida entre membros da SAE e da área de TI da SEDUC-PI, buscando formas de torná-lo ainda mais acessível e intuitivo.

Sugestões de linhas de ação Processos de Seleção de Agentes e Beneficiários

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Processos de Seleção de Beneficiários e Agentes	- As reuniões realizadas com os agricultores favorecem a melhoria no andamento do processo de chamada pública. No entanto, a minimização de falhas de preenchimentos e em outras documentações passa pela oferta de capacitações regulares. Nesse sentido, é necessária uma articulação entre a SEDUC-PI e outras secretarias de estado, promovendo um calendário de ações (sejam formativas, entregas de folhetos informativos, assessoramentos, etc.) voltadas para esse público. - As novas adesões são estratégias importantes na ampliação dos produtos utilizados e no melhor alcance da meta do FNDE de 30%. Contudo, com base no calendário não são explicitadas ações de divulgação nesses períodos. - A realização de processos seletivos (beneficiários) mais completos, envolvendo provas objetivas. Além disso, verificar a possibilidade de realização de concurso pra ampliação do quadro de nutricionistas.	- O edital de chamada pública (e o cronograma da AF) não especifica se há (e como) a realização de ações de divulgação para as quatro novas adesões que se dão durante a chamada pública. As ações de publicização são elementos essenciais que compõem a eficácia do sistema de seleção dos agentes e beneficiários. - O último concurso para nutricionistas pela SEDUC-PI se deu há nove anos. Enquanto a seleção dos profissionais da área de direito, administração e contábeis tem sido executada somente via processos seletivos de análise de títulos.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Ações relacionadas a concursos e seletivos devem passar pela análise por parte do setor de Gestão de Pessoas da SEDUC-PI.

Sugestões de linhas de ação Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Processos de Capacitação de Agentes e Beneficiários	- Fortalecer a integração do PNAE com as diversas outras áreas de governo que podem contribuir para o processo de aquisição com a AF. Articular uma formação ou um calendário de ações voltadas para capacitar agricultores. Ainda que as ações não sejam executadas pela SEDUC-PI, faz-se necessária uma integração (com outras secretarias ou instituições), dado que são as nutricionistas atuantes no PNAE que dominam as questões operacionais de acesso ao programa, bem como conhecem sobre as barreiras existentes. - Buscar parcerias entre SEDUC-PI e instituições externas que ofereçam capacitações sobre o PNAE e agricultura familiar. Tais capacitações podem ser integradas a já realizada anualmente pela SEDUC-PI. Ofertá-las também a outros agentes da SEDUC-PI que atuam ao longo do processo. - Realizar ações de conscientização e formações também direcionadas aos diretores, uma vez que há ainda um certo grau de distanciamento e resistência quanto às compras com a AF. - Manutenção da realização das rodas de conversa, uma vez que se tratam de espaços de discussões pontuais, aumentando a integração entre essas profissionais (nutricionistas) e auxiliando na resolução de alguns problemas que se dão ao longo do processo de aquisição.	- Os agricultores ainda demonstram dificuldades em questões técnicas relacionadas à participação na chamada pública. Nesse sentido, são necessários maiores esforços para apoiar esses grupos através de ações de capacitação e assessoria técnica, jurídica, tecnológica, etc. Essas ações diretamente com os agricultores são primárias e precisam acompanhar as ações realizadas com os agentes que atuam no PNAE. - Ainda há algumas dificuldades na aceitação por parte dos gestores escolares das compras com a agricultura familiar. Essa resistência pode denotar a necessidade de maiores ações de conscientização e capacitações por parte da SEDUC-PI. - Quanto aos treinamentos realizados pela SEDUC-PI com as nutricionistas das subcomissões, é realizado apenas um encontro anual. Não ficou claro se esse treinamento engloba outros membros das subcomissões. - São realizadas oficinas pelo CECANE, no entanto, essas ações poderiam partir de uma parceria firmada juntamente com a SEDUC-PI, no sentido de capacitar os membros que atuam nas subcomissões regionais e comissão central, bem como outros agentes envolvidos no processo.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Também devem estar envolvidas outras secretarias de estado e instituições externas que atuam no âmbito da agricultura familiar e da alimentação escolar.

Sugestões de linhas de ação Sistemas Logísticos e Operacionais

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Sistemas Logísticos e Operacionais	- A ausência de incentivos aos agricultores é uma questão crucial no desempenho das Entidades Executoras. Não se pode olhar para o processo, sem questionar as condições básicas pelas quais produzem e comercializam os agricultores. Nesse sentido, a SEDUC-PI deve buscar a integração e dialogar com outros setores de governo, buscando ações mais efetivas, uma vez que o êxito do PNAE também depende disso. Esse diálogo passa pela integração de outras unidades que compõem a SEDUC-PI e o Governo no âmbito das comissões de compra com a AF. - Em termos de infraestrutura, a SEDUC-PI necessita observar a situação de cada escola em específico, sejam regulares ou integrais, entendendo como estão postos os refeitórios, os materiais e equipamentos utilizados, os locais de armazenamento dos alimentos, etc. Esse olhar também deve abranger as equipes que atuam na alimentação escolar em cada uma das unidades escolares. - Incluir as escolas noturnas e rurais que ainda não compram da AF. Para tanto, buscar meios como: uso de algum espaço do governo ou cedido (temporariamente) para que os alimentos sejam entregues; entrega em alguma unidade escolar mais próxima; inclusão de uma equipe administrativa ou operacional para auxiliar nessa estratégia.	- A ausência de incentivos do poder público faz com que esses atores ainda enfrentem dificuldades na inserção no PNAE. A produção desses agricultores é influenciada pela ausência de recursos técnicos e financeiros, limitando-a em quantidade e variedade. Essa ausência de variedade, por sua vez, torna as entidades executoras "refém" da compra quase majoritária de hortifrutis. - Essa mesma razão também dificulta a oferta de projetos de vendas para orgânicos ou agroecológicos. Além disso, o próprio valor defasado do per capita é uma outra limitante para compra dessas categorias. - A estrutura das escolas precisa acompanhar a transformação da modalidade parcial para integral. Nas escolas integrais, há uma demanda maior por refeições e, portanto, necessita-se de um quadro de pessoal mais amplo e infraestrutura adequada. A questão dos recursos e falta de pessoal também implica no funcionamento apenas noturno de algumas escolas estaduais, o que gera falta de interesse de fornecimento por alguns agricultores.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Envolve a integração com outros setores do governo.

Sugestões de linhas de ação Processos Monitoramento e Avaliação Internos

DIMENSÕES (DRAIBE, 2001)	O QUE FAZER?	POR QUE FAZER?	QUEM VAI FAZER E ONDE FAZER?
Processos de Monitoramento e Avaliação Internos	- É necessário atualizar esse instrumento de monitoramento/avaliação, utilizando, por exemplo, softwares e recursos de Tecnologia da Informação (TI). Além disso, o instrumento de avaliação necessita explicitar causas, condicionantes, ações e os feedbacks gerados no que tange ao desempenho de cada uma das unidades escolares e respectivas regionais. Nesse sentido, o uso de instrumentos da Gestão Estratégica seria interessante, como matriz swot, diagrama de pareto, diagrama de causa e efeito, análise PESTEL, Benchmarking, etc. - Como já discutido em outros sistemas e processos, exige-se uma integração da SEDUC-PI com outros setores do governo e instituições externas, para que através de cooperação sejam realizadas ações regulares com os agricultores da capital.	- As formas de avaliação interna ainda são limitadas, uma vez que é utilizada apenas o preenchimento de planilhas e o monitoramento in loco. - Escolas integrais conseguem atingir mais facilmente a meta de compra, enquanto que as regulares ainda enfrentam maiores dificuldades. A explicação é a quantidade de refeições e do montante de recursos aplicado. Isso gera uma desigualdade de aplicação dentro da própria rede pública estadual, tornando ainda mais desafiador o trabalho da equipe de nutrição. - A compra concentrada somente em hortifrutis limita não somente o alcance da meta, mas o próprio atendimento das necessidades dos estudantes. Ainda que a SEDUC-PI tenha como atribuição a execução do PNAE, faz-se primária uma maior aproximação com instituições governamentais e não que atuam com agricultores.	- Todas as ações sugeridas passam pela análise e execução da SEDUC-PI e podem ser direcionadas para o setor de Supervisão de Alimentação Escolar. - Envolve a integração com outros setores do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE a partir de 2009, por meio da Lei 11.947, tornou obrigatória a compra de produtos oriundos da agricultura familiar em pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo FNDE. Tratou-se de uma estratégia orientada para o desenvolvimento sustentável, local e inclusivo. É inquestionável que se tratou de uma importante iniciativa, mas passada mais de uma década é preciso se questionar porque determinados municípios ou secretarias de educação ainda não conseguiram tornar eficaz o cumprimento desse normativo.

Muitas pesquisas têm sido realizadas nesse sentido, mas um menor número delas tem buscado compreender a realidade de gestões descentralizadas e escolarizadas. Esse tipo de gestão, de acordo com alguns estudos, enfrenta maiores desafios quando se trata do alcance ou superação da meta determinada pelo FNDE. Além disso, a realidade de cada local é um aspecto importante quando se quer entender o porquê do desempenho da política de compra da AF com o PNAE.

Nesse sentido, essa dissertação buscou analisar a percepção dos gestores locais do PNAE em relação à eficácia das compras com a agricultura familiar na rede estadual de educação em Teresina. Para tanto, empregou-se como base de análise as pesquisas anteriores sobre o PNAE e o modelo apresentado por Draibe (2001) sobre a avaliação da eficácia de políticas públicas.

Conforme se viu, ainda que tenham havido melhorias, a meta de compra com a AF ainda não é alcançada em termos quantitativos pelas escolas da rede pública estadual de Teresina. Esse resultado é demonstrado pelos dados fornecidos pelo FNDE de 2011 a 2019 e pela própria planilha de consolidado disponibilizada pela SEDUC-PI em relação ao ano de 2022.

A partir do relatado, percebeu-se que a rede pública estadual em Teresina possui algumas limitações no que tange aos sistemas e processos de implementação abordados por Draibe (2001). Cada uma dessas limitações e estratégias tomadas pela Entidade Executora foram sintetizadas na discussão dos resultados, bem como comparadas, dentro das possibilidades, com estudos anteriores sobre o PNAE. Deve-se ressaltar, contudo, que este trabalho não esgota a análise, apenas apresenta alguns dos pontos discutidos a partir das lentes daqueles que atuam na operacionalização do processo de chamada pública.

Por fim, no caso de Teresina e da rede pública estadual, apesar dos avanços, são primordiais melhorias internas e externas no desempenho da política de compra com a AF. Nesse sentido, a consolidação dos benefícios citados por Rossetti, Winnie e Silva (2016), a vinculação do PNAE à sustentabilidade, e Padilha et al. (2018), o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações e promoção de um diálogo entre produção e consumo, dependem diretamente de ações voltadas aos agricultores e de um maior investimento na estruturação do processo localmente.

A pesquisa contribui em termos gerenciais, a partir da identificação de barreiras e estratégias, e apontando questões que possam ser introduzidas e discutidas na rotina de trabalho dos agentes que atuam na operacionalização do PNAE. Contribui em termos de discussão da realidade de Teresina, dado que não existem pesquisas focalizando a questão do PNAE e agricultura familiar no caso da cidade. Espera-se, portanto, fomentar a discussão sobre o assunto, abrindo espaço para ainda mais pesquisas.

Sugerem-se, portanto, trabalhos futuros que aprofundem a análise a partir da visão dos agricultores, entendendo suas principais demandas e insatisfações em relação ao processo de articulação e compra com o PNAE. Além disso, são necessárias pesquisas que analisem a atuação das instituições públicas que prestam assistência aos agricultores, no intuito de mapear as ações e analisá-las sob a ótica de contribuição ao PNAE.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Lei 11.947, de 16 junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009.
- CAMINHA, Denílson. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal do Piauí: um estudo sobre os recursos destinados a agricultura familiar nos anos 2016-2018. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Piauí. 2019.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C.B. (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- GODOY, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo, Saraiva, 2010.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- MENESES, M. A Política de alimentação escolar no ensino médio da rede estadual do Piauí. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Piauí. 2019.
- PONCIANO, Edinalva. Compras públicas sustentáveis da agricultura familiar: um estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, da Universidade Federal de Uberlândia. 2017.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico, 2ª Ed., Novo Hamburgo - RS, Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013.
- SOBREIRA, João. O desenvolvimento local a partir da operacionalização do PNAE e PAA: o caso do assentamento marrecas no município de São João do Piauí – Piauí. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Maranhão. 2020.
- TEIXEIRA, Rita. O trabalho do Conselho de Alimentação Escolar no Piauí: controle social, desenvolvimento e meio ambiente. Dissertação (mestrado). UFPI. 2015.

VIEIRA. PNAE e agricultura familiar em Santa Maria/RS: muitos os chamados, poucos os escolhidos. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Maria. 2014.