



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

JOSUÉ CASTRO DE JESUS

**RELATÓRIO DO DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE: COMPRA DA
AGRICULTURA FAMILIAR NO INSTITUTO FEDERAL BAIANO - CAMPUS
VALENÇA**

Salvador
2023

JOSUÉ CASTRO DE JESUS

**RELATÓRIO DO DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE: COMPRA DA
AGRICULTURA FAMILIAR NO INSTITUTO FEDERAL BAIANO- CAMPUS
VALENÇA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva

Salvador
2023

Escola de Administração - UFBA

J58 Jesus, Josué Castro de.

Relatório do diagnóstico da implementação do PNAE: compra da Agricultura Familiar no Instituto Federal Baiano – Campus Valença / Josué Castro de Jesus – 2022.

75 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). 2. Agricultura familiar – Valença (BA). 3. Compras (Serviço público) - Brasil. 4. Políticas públicas – Brasil. 5. Pesquisa bibliográfica - Agricultura. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

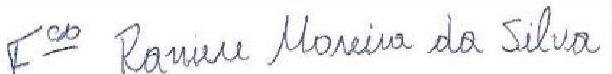
CDD – 338.1098142

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE JOSUÉ CASTRO DE JESUS DO CURSO DE MESTRADO INTERDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos oito dias do mês de setembro de dois mil e vinte e dois, a Comissão Julgadora, eleita pelo Colegiado deste Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, composta pelo **Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva** (UFCA/PDGS-UFBA), orientador do aluno e pelos membros titulares **Profa. Dra. Claudiani Waiandt** (PDGS/UFBA), **Profa. Dra. Pamela de Medeiros Brandão** (PPGP/UFRN) e **Msc. Rogério Robs Fanti Raimundo** (IFSULDEMINAS), se reuniu para julgar a dissertação intitulada: **DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO INSTITUTO FEDERAL BAIANO - CAMPUS VALENÇA**, de autoria de **Josué Castro de Jesus**. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi submetido à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser **APROVADO**.

Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientador, pelos demais membros da comissão e pelo mestrando.

Salvador, 08 de setembro de 2022.


Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva
(UFCA/PDGS-UFBA/Orientador)


Profa. Dra. Claudiani Waiandt
(PDGS/UFBA)

Documento assinado digitalmente

Rogério Robs Fanti Raimundo
Data: 22/09/2022 15:57:10-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>


Profa. Dra. Pamela de Medeiros Brandão
(PPGP/UFRN)

Msc. Rogério Robs Fanti Raimundo
(IFSULDEMINAS)


Sr. Josué Castro de Jesus
(Mestrando)

JOSUÉ CASTRO DE JESUS

RELATÓRIO DO DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR NO INSTITUTO FEDERAL BAIANO- CAMPUS VALENÇA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, pela seguinte banca examinadora:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva
Doutor em Administração (UFBA)
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Prof.^a Dr.^a Claudianni Waiandt - (Membro interno)
Doutora em Administração (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof.^a Dr.^a Pamela de Medeiros Brandão - (Membro externo)
Doutora em Administração (UFBA)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

MSc Rogério Robs Fante Raimundo
Mestre em Desenvolvimento Sustentável e Extensão (UFLA)
Instituto Federal do Sul do Minas Gerais (IF Sul de Minas)

Salvador - Bahia, 2022.

À minha família, por todo o amor dedicado ao entender minhas ausências e qualificar os momentos em que estivemos juntos nessa jornada.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me conduzir em mais esta etapa de minha vida e me permitir realizar este grande sonho.

À minha família pelo amor incondicional e pelo incentivo.

Ao IF Baiano por me permitir fazer esse percurso, e em especial aos meus colegas de trabalho pela resiliência, parceria e incentivo.

Ao professor e meu orientador Francisco Raniere, por todo apoio e incentivo. Muito obrigado pela persistência, orientação, compreensão, contribuição e confiança.

A Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração e ao Programa de Pós-Graduação em desenvolvimento e Gestão Social, por contribuírem para minha formação;

A todos os servidores do Ciags, por todas as lições, apoio e disponibilidade em nos atender e ensinar;

Aos colegas e amigos da Turma de Mestrado de 2018/2020. Em especial as queridas Tina e Marina e meu grande companheiro nessa jornada Evanilson, todos companheiros de incentivo e motivação.

A todos aqueles que foram meus professores em toda minha trajetória formativa, da alfabetização, ensino fundamental, ensino médio, ensino técnico, graduação e pós graduação. Muito obrigado por me ensinarem pra muito além dos planos de aula.

Ao professor e grande mestre José Geraldo Chagas Valadares (EMARC), por sua motivação, disciplina e referência de ser humano.

Enfim, agradeço a todos que, de forma direta e/ou indireta, contribuíram para este trabalho e para minha formação pessoal e profissional.

“Métodos estruturais e políticas públicas quando bem empregadas, determinam o equilíbrio na orla educacional dum país.”

Erasmo José Lopes Costa

JESUS, Josué Castro. **Relatório do diagnóstico da implementação do PNAE: Compra da agricultura familiar no Instituto Federal Baiano - Campus Valença.** (Dissertação) Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. 75f. Salvador, 2022.

RESUMO

Nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1990, estudos e pesquisas nacionais e internacionais têm propiciado várias produções bibliográficas sobre agricultura no Brasil, haja visto que a agricultura brasileira é uma das maiores do mundo e representa grande fonte de produção de alimentos para além do Brasil, vários outros países do mundo. Com isso, existem também um conjunto de ações governamentais e não governamentais implementadas em favor do incentivo à produção, como é o caso das políticas públicas, inovações e novas técnicas desenvolvidos pelas universidades e pelos institutos de pesquisa. Compreendendo esse cenário, o presente trabalho objetivou investigar o processo de implementação das compras da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano Campus Valença. Para tanto, a pesquisa buscou responder a algumas perguntas: como se deu a implementação do PNAE para Agricultura Familiar no IF Baiano? Quais fragilidades e dificuldades encontradas na execução da política? Quais propostas podem mitigar as fragilidades e quais pontos podem ser modificados para otimizar a operacionalização do Programa? Essas são questões que nortearam este estudo em sua investida sobre a problemática da gestão do PNAE no IF Baiano. Como metodologia, foi empregada a abordagem qualitativa com estudo de caso, que permitiu uma compreensão dos processos e das práticas com uma intervenção planejada, considerando uma dada realidade. Como estratégia de investigação, o estudo de caso foi aplicado, porque favorece uma visão holística sobre o contexto estudado, com destaque à investigação empírica de fenômenos contemporâneos. Foram utilizadas também a pesquisa bibliográfica e documental como técnicas para entender o tema de pesquisa e suas implicações teóricas já desdobradas na fortuna crítica sobre Agricultura Familiar no Brasil. Diante da pesquisa bibliográfica e documental e do estudo de caso, foram investigadas três hipóteses, sendo assim esclarecidas por este estudo: (i) sobre a capacitação dos gestores públicos e dos nutricionistas, compreendeu-se que há a necessidade de maior formação e informação para que esses profissionais (re)conheçam a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento regional; (ii) sobre o direcionamento institucional em relação às compras da AF para o PNAE, percebeu-se que há uma tendência às compras convencionais que no caso são os pregões; (iii) sobre a organização por parte dos produtores, foi apreendido que não há uma rede consolidada de agricultura familiar que sustente um fluxo contínuo e constante na oferta de produtos na região. Por conseguinte, este trabalho sugere uma melhor organização das políticas públicas na região de Valença que possa promover as compras da Agricultura Familiar para o PNAE e a criação e a manutenção de uma rede ativa de agricultura familiar na região por meio da intercooperação entre a gestão pública, associações e cooperativas.

Palavras-chave: PNAE; Agricultura familiar; Políticas públicas; IF Baiano; Desenvolvimento regional.

JESUS, Josué Castro. **Relatório do diagnóstico da implementação do PNAE: Compra da agricultura familiar no Instituto Federal Baiano - Campus Valença.** (Dissertação) Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. 75f. Salvador, 2022.

ABSTRACT

In recent years, especially since the 1990s, national and international studies and research have provided several bibliographic productions on agriculture in Brazil, given that Brazilian agriculture is one of the largest in the world and represents a major source of food production beyond from Brazil, several other countries in the world. As a result, there is also a set of governmental and non-governmental actions implemented in favor of encouraging production, such as public policies, innovations and new techniques developed by universities and research institutes. Understanding this scenario, the present work aims to investigate the process of implementation of purchases from Family Agriculture for the National School Feeding Program (PNAE) at the Federal Institute of Education, Science and Technology Baiano Campus Valença. Therefore, the research seeks to answer some questions: how was the implementation of the PNAE for Family Farming at the IF Baiano? What weaknesses and difficulties encountered in the implementation of the policy? Which proposals can mitigate the weaknesses and which points can be modified to optimize the operationalization of the Program? These are questions that guide this study in its approach to the problem of managing the PNAE at the IF Baiano. As a methodology, the qualitative approach with case study is used, which allows an understanding of the processes and practices with a planned intervention, considering a given reality. As a research strategy, the case study is applied, because it favors a holistic view of the context studied, with emphasis on the empirical investigation of contemporary phenomena. Bibliographic and documentary research are also used as techniques to understand the research topic and its theoretical implications already unfolded in the critical fortune on Family Agriculture in Brazil. In view of the bibliographic and documentary research and the case study, three hypotheses were investigated, thus being clarified by this study: (i) on the training of public managers and nutritionists, it was understood that there is a need for greater training and information to that these professionals (re)recognise the importance of family farming for regional development; (ii) regarding the institutional direction in relation to purchases by the AF for the PNAE, it was noticed that there is a tendency towards conventional purchases, which in this case are the trading sessions; (iii) about the organization on the part of the producers, it was understood that there is no consolidated network of family farming that sustains a continuous and constant flow in the offer of products in the region. Therefore, this work suggests a better organization of public policies in the region of Valença that can promote PNAE purchases by exempting from bidding and the creation and maintenance of an active network of family agriculture in the region through the formalization of associations and cooperatives.

Keywords: PNAE; Family farming; Public policy; IF Bahia; Regional development.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
1.1	PROBLEMÁTICA	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1	AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	12
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.2.1	A implementação no âmbito do ciclo de políticas públicas	17
2.3	CARACTERÍSTICAS DO PNAE	20
4	A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO IF BAIANO	28
4.1	O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS INSTITUTOS FEDERAIS	28
4.2	O BAIXO-SUL DA BAHIA E A TRAJETÓRIA DO IF BAIANO – CAMPUS VALENÇA	32
4.3	PRINCIPAIS FORNECEDORES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO BAIXO SUL	40
4.4	COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO IF BAIANO CAMPUS VALENÇA	43
4.5	PRINCIPAIS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	49
4.6	RECOMENDAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS		56
APÊNDICES		59

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho relata o processo de implementação das compras da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano Campus Valença. Nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1990, estudos e pesquisas nacionais e internacionais, tem propiciado várias produções bibliográficas sobre agricultura no Brasil, haja visto que a agricultura brasileira é uma das maiores do mundo e representa grande fonte de produção de alimentos para além do Brasil, vários outros países do mundo (SILVA *et al.*, 2019). Esse destaque faz jus ao conjunto de ações governamentais e não governamentais implementadas em favor do incentivo à produção, como é o caso das políticas públicas, inovações e novas técnicas desenvolvidos pelas universidades e institutos de pesquisa. Nesse universo brasileiro, a agricultura familiar ocupa lugar de destaque, especialmente, no que tange ao número de pessoas ocupadas e volume de produção (IBGE, 2017).

De acordo com o censo agropecuário 2017, 3.897.408 estabelecimentos estão classificados como agricultura familiar, o que significa 77% do total de propriedades agrícolas do país. Já em relação a área ocupada, são 81.000.000 de hectares, o que representa 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (IBGE, 2019). De toda a mão de obra ocupada na atividade agropecuária no Brasil, 67% estão nos estabelecimentos da agricultura familiar, são 10,1 milhões de pessoas, que produzem 70% de todo alimento consumido no Brasil (IBGE, 2017).

Apesar da importância que sempre teve a agricultura familiar no cenário agropecuário brasileiro, até a década de 1990, as políticas de desenvolvimento agrícola adotadas no Brasil sempre trataram a agricultura familiar de forma marginalizada. Isso é resultado da herança colonial do País, a qual restringiu o acesso a propriedade da terra pela massa da população rural. Como efeito, houve o incentivo aos grandes e médios produtores rurais, especialmente os exportadores (RAIHER *et al.*, 2017).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o maior e mais antigo programa de alimentação escolar do mundo e o único a atender a toda a rede pública. O PNAE foi implementado no Brasil em 1955 (FNDE, 2017). Por ser referência

mundial, o Brasil mantém acordos de cooperação com vários países do mundo na América Latina, no Caribe, na África e na Ásia, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).

Tendo em vista a participação da agricultura familiar no contexto da produção de alimentos no Brasil, e visando apontar um canal de comercialização para os agricultores, em 2009, foi criada a Lei 11.947. Essa legislação introduz no ordenamento jurídico da administração pública a obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo 30% de todos os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, para aquisição de alimentos devem ser adquiridos de agricultores Familiares.

O FNDE é o órgão responsável pela definição das regras do programa. É também, onde se inicia o processo de financiamento e execução do programa em todo o país, sendo responsável pelo repasse dos recursos aos municípios, estados, Distrito Federal e escolas Federais (FNDE, 2019). O PNAE movimenta uma quantia significativa de recursos: em 2018, por exemplo, foram mais de 4,15 bilhões de reais repassados às escolas da rede pública (FNDE, 2019). Apesar dos esforços, a efetiva implementação dessa política não aconteceu de forma imediata e efetiva. As Unidades Executoras ainda não adquirem o mínimo 30% das verbas destinadas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar (RAIMUNDO, 2017; SILVA, 2019). Isso significaria um fomento de cerca de 1,2 bilhão de reais investido diretamente na agricultura familiar em 2018. Isso poderia contribuir de forma significativa com o desenvolvimento de inúmeras famílias de agricultores familiares – o que já indicado nem sempre ocorre de forma sistemática.

A comercialização de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (AF) para o PNAE é um nicho de mercado importante para o desenvolvimento desses gêneros, tendo em vista o volume de recursos envolvidos. De acordo com Abramovay (2006), a Agricultura familiar passou a se destacar na agenda nacional a partir de três planos distintos, a saber: o plano intelectual, o plano das políticas públicas e o plano social. No primeiro, houve uma ascensão de estudos e pesquisas que permitiram o tratamento e a qualificação dos dados, da complexidade e diversidade da agricultura familiar no Brasil. Já no segundo plano, esse teve como marco principal, o lançamento do PRONAF e a intensificação dos projetos de assentamento de reforma agrária na década de 1990. No terceiro e último plano, houve um avanço significativo na

organização dos movimentos sociais ligados ao campo como sindicatos tendo na luta pela viabilidade econômica da agricultura familiar como principal bandeira de luta. A seguir, discute-se a problemática desta pesquisa.

1.1 PROBLEMÁTICA

A alimentação é um direito social do cidadão brasileiro declarado no artigo 6º da Constituição da República Federal do Brasil (BRASIL, 1988). Atendendo a esse preceito constitucional, o Estado brasileiro oferece alimentação escolar a todos estudantes da rede pública de ensino do país, mesmo antes da promulgação da atual constituição. Considerando esse contexto, discute-se neste tópico a problemática que o presente estudo explora.

No Brasil, há atualmente 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dois Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 30 escolas vinculadas a Universidades Federais, 14 Escolas Militares e o Colégio Pedro II, juntos eles formam a Rede Federal de Educação Científica e Tecnológica. Além disso, 661 *Campi* integram a rede com mais de um milhão de estudantes, com cerca de 80 mil servidores (CONIF, 2023). Toda essa estrutura utiliza os recursos do PNAE para preservar o direito à alimentação de seus alunos.

Na Bahia, há dois Institutos Federais que compõem a rede federal: o Instituto Federal da Bahia (IFBA) e o Instituto Federal Baiano (IF Baiano). O IFBA, com 32 unidades em 2021, concentra os cursos mais ligados à questão industrial e tecnológica, enquanto que o IF Baiano, com 15 unidades em 2021, abrange os cursos mais associados à agropecuária, além de outras áreas de interesse. O IF Baiano é o único IF do Brasil que tem em todos os seus *Campi* cursos ligados à agropecuária. As antigas Escolas Agrotécnicas Federais vinculadas ao MEC de: Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim. Essa rede está aliadas às Escola Médias de Agropecuária Regionais da CEPLAC vinculadas ao MAPA de: Itapetinga, Teixeira de Freitas, Uruçuca e Valença deram origem ao IF Baiano. Com tradição no ensino de cursos de ciências agrárias e afins, apesar de serem unidades federais compunham ministérios

distintos, o que demandou mais tempo de articulação para a unificação. No tocante ao IFBA, o processo foi mais simples, tendo em vista que as unidades do antigo Centro Federal de Educação Tecnológica já vinculados ao MEC deram origem ao IFBA.

Dados obtidos em pesquisa no IF Baiano apontam que no ano de 2019, o Instituto recebeu do FNDE, no total, mais de um milhão de reais de recursos do PNAE. Esse montante foi dividido entre as unidades de acordo com o número de alunos matriculados. Isso está ilustrado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Recurso do PNAE por Campus do IF Baiano em 2019

Nº	CAMPUS	VALOR EM R\$
01	Bom Jesus da Lapa	R\$ 83.798,00
02	Valença	R\$ 117.220,00
03	Itapetinga	R\$ 96.872,00
04	Teixeira de Freitas	R\$ 70.304,00
05	Uruçuca	R\$ 105.244,00
06	Governador Mangabeira	R\$ 86.372,00
07	Serrinha	R\$ 44.204,00
08	Itaberaba	R\$ 9.000,00
09	Xique Xique	R\$ 12.888,00
10	Alagoinhas	R\$ 26.478,00
11	Santa Inês	R\$ 118.232,00
12	Senhor do Bonfim	R\$ 97.518,00
13	Guanambi	R\$ 52.200,00
14	Catu	R\$ 123.312,00
Valor total		R\$ 1.043.642,00

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com informações obtidas entre os servidores do órgão¹, permitem inferir que a maioria dos *Campi* do IF Baiano ainda não conseguiram implementar com sucesso as compras de Gêneros da AF para o PNAE. Diante dessa situação, algumas hipóteses foram levantadas, a saber: (i) falta de capacitação dos gestores públicos e dos nutricionistas; (ii) falta de direcionamento institucional em relação às compras da AF para o PNAE; (iii) desorganização por parte dos produtores, dentre outros. De toda forma, isso demonstra uma necessidade de melhor Gestão do PNAE no âmbito do IF

¹ Informação informal obtida por meio de visita técnica.

Baiano. Por isso, este trabalho vem suprir essa lacuna, buscando trazer aportes teóricos e metodológicos para essa problemática.

Tendo em vista esses aspectos, a pesquisa busca responder a algumas perguntas: como se deu a implementação do PNAE para Agricultura Familiar no IF Baiano? Quais fragilidades e dificuldades encontradas na execução da política? Quais propostas podem mitigar as fragilidades e quais pontos podem ser modificados para otimizar a operacionalização do Programa? Essas são questões que norteiam este estudo em sua investida sobre a problemática da gestão do PNAE no IF Baiano.

1.2 OBJETIVOS

Na tentativa de contribuir com o desenvolvimento dessa política pública, o presente trabalho tem como objetivo geral: **Realizar um diagnóstico do processo de implementação das compras da AF para o PNAE no IF Baiano, notadamente no Campus Valença.** Com isso, pretende-se analisar as compras da alimentação escolar, especificamente sobre o percentual destinado à aquisição da AF em funcionamento na instituição, a partir do prisma dos gestores públicos e dos servidores que atuam nas compras.

No intuito de responder esse objetivo geral, elencamos os seguintes objetivos específicos:

1. caracterizar o processo de implementação das compras da AF para o PNAE no IF Baiano Campus Valença;
2. identificar os principais desafios da implementação do programa;
3. apresentar um panorama das compras do PNAE para a Agricultura familiar no IF Baiano Campus Valença.

Vale ressaltar que o presente estudo não tem a pretensão de investigar ou apontar caminhos para todos os desafios encontrados. Longe disso, este trabalho almeja contribuir com o refinamento da análise de implementação da política pública em sua área de ação, utilizando, para tanto, o caso da gestão do PNAE para a AF no IF Baiano. A seguir, apresenta-se a justificativa desta pesquisa.

1.3 JUSTIFICATIVA

O interesse do pesquisador em explorar o tema se dá devido ao seu engajamento com o programa, tendo em vista à formação e à atuação do mesmo seja com organizações de agricultores familiares (2008-2016), seja como servidor público, gestor de compras (2014-2016) e membro de comissões de compra da AF para a merenda escolar no IF Baiano. Vale destacar também a disponibilidade de material de consulta e acesso a dados necessários ao pesquisador, por se tratar de servidor do próprio órgão, lócus da presente pesquisa. Esses fatores contribuíram para o interesse por essa temática.

A abordagem de forma crítica, analítica e empírica estabelece a importância dos aspectos teóricos. Pretende-se produzir informações sistematizadas sobre essa política pública para implementação e gestão do programa e, como consequência, o desenvolvimento dos agricultores familiares. Com isso, há a relevância do tema e, ao mesmo tempo, seu impacto social nas populações regionais.

Tendo em vista que, segundo o IBGE, a AF é responsável por 77% da produção de alimentos no Brasil, a determinação da Lei 11.947/09 para a aquisição de, no mínimo 30% da AF faz-se necessária. Com isso, os estudos sobre esse tema também se tornam pertinentes, porque balizam a avaliação da implementação dessa política, bem como sua formulação, implementação e avaliação. Acrescenta-se, ainda, que há a possibilidade de sensibilização dos gestores públicos acerca da importância da aplicação dos recursos do PNAE destinado a Agricultura Familiar no desenvolvimento territorial. Isso, inclusive, está em conformidade com a Lei 11.947/09, Artigo 2º, inciso V:

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

Cumpre destacar também que a instituição poderá, a partir dos conhecimentos consolidados com este trabalho e da aprendizagem organizacional, melhorar a implementação da política no órgão. Com isso, esta pesquisa poderá contribuir para

o atingimento das metas previstas na lei, bem como trazer à mesa dos estudantes alimentos mais saudáveis, de qualidade e, por vezes, alimentos orgânicos produzidos na mesma região ou território onde serão consumidos. Tudo isso aliado à ampliação e às melhorias da relação institucional do IF Baiano com as organizações do território em que está inserido. Ademais, objetiva-se ainda que as boas práticas implementadas no Instituto sirvam de referência para a Rede Federal de educação, podendo-se estender também às redes estaduais e municipais de educação.

Como resultado do trabalho de pesquisa, pretendemos que os elementos analíticos trazidos à luz possam ser utilizados para construir uma tecnologia de gestão social com instruções para a implementação e gestão do PNAE em Instituições Federais de Ensino, especificamente no tocante às compras da AF nas Ifes. A Tecnologia de Gestão Social (TGS) pode vir a ser construída e, com isso, poderá ser em formato de e-book de acesso livre – posteriormente à defesa do presente trabalho. Esse material poderá conter os principais desafios de implementação do programa aliado a um conjunto de instruções de boas práticas para as compras da AF.

Salienta-se, ainda, que este trabalho caracteriza o processo de implementação do PNAE no IF Baiano - Campus Valença, com vistas à identificação dos principais desafios de implementação e à elaboração de estratégias de melhoria.

A estrutura do texto está organizada em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2 apresenta o referencial teórico dividido em três seções. O capítulo 3 explicita as escolhas metodológicas e os procedimentos de coleta e análise de dados. No capítulo 4 tem-se a apresentação, análise e discussão dos resultados. Por fim, no capítulo 6 são tecidas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, são apresentadas as categorias teóricas que subsidiam a presente pesquisa. Este capítulo está dividido em duas seções: 2.1 Agricultura Familiar e políticas públicas; e 2.2 políticas públicas e sua implementação, com base no PNAE. A seguir, damos início a primeira dessas seções.

2.1 AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Historicamente, no Brasil, a agricultura familiar não obteve do governo tratamento adequado no que diz respeito às políticas públicas de fomento, diferentemente do que ocorreu em vários países desenvolvidos. Por exemplo, nos Estados Unidos, o tipo de exploração das terras foi a de colonização, onde foram desenvolvidos meios internos de geração de riqueza, concentrando esforços no fortalecimento político colonial, enquanto no Brasil o tipo de exploração adotado foi de extração. No Brasil, somente a partir da década de 1990, foram propostas e implementadas políticas públicas de fortalecimento da pequena produção, estas focadas no aumento da produção e produtividade por área (RAIHER *et al.*, 2017).

De acordo com a Lei nº. 11.326/2006, Art. 3º, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, alguns requisitos. Estes são, a saber: não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo e, dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006). Compreende-se, com isso, que a denominação de familiar e empreendedor familiar rural é, juridicamente, bastante específica.

Dado o poder de compra de bens e serviços que demandam o estado brasileiro, com sua abrangência e volume de compras, esse poder apresenta-se como instrumento de promoção de mudança na relação com o mercado, pois pode influenciar a produção de bens e serviços. Com as mudanças advindas da Lei Federal 11.947/2009, o Estado se propõe a usar seu poder de compra para promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável (RAIMUNDO, 2017).

A Agricultura Familiar, enquanto categoria social e produtiva, assume relevante papel para formulação de um projeto de desenvolvimento do país (SILVA, 2012), dada a sua participação na geração de renda, empregos e riquezas em todo território nacional. A partir desse reconhecimento, é que foi criado, por meio do Decreto 1.946 de 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O programa foi criado em um contexto de participação de diversas organizações públicas e da sociedade civil. Em seu bojo, previam-se ações de crédito, infraestrutura e serviços municipais de capacitação. O Pronaf tornou-se, assim, a principal fonte e a que, efetivamente, concentra maior parte das atenções de recursos até os dias atuais para a agricultura familiar (SILVA, 2012).

Ressalta-se que, como toda política pública, o Pronaf passou por diversas modificações normativas. Para atingir o patamar que ocupa hoje, foram feitas diversas alterações. Com isso, esse programa atende a milhões de agricultores em todas as regiões do Brasil, instituindo uma nova relação entre o sistema financeiro e a agricultura familiar.

Dentre as políticas públicas que atuam diretamente com a agricultura familiar, podemos destacar ainda a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ambos criados em 2003. A primeira foi criada no intuito de qualificar e ampliar a oferta de ATER aos agricultores com foco nas propriedades familiares. Já a segunda nasceu no bojo do Programa Fome Zero, com o objetivo de adquirir, a preços de mercado, produtos de agricultores familiares por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e, posterior, doação a entidades de assistência social (SILVA, 2012).

Estudo realizado por Santos (2012) no Território Médio Jequitinhonha, em Minas Gerais, aponta uma influência significativa do Pronaf na dinâmica econômica do referido território, melhorando os indicadores econômicos durante todas as fases do programa: desde a contratação até anos posteriores a sua implementação por cada

agricultor que contraiu financiamento. Foram observados impactos também em outros setores da economia, a saber: em indústria e em serviços. Com isso, ficou evidenciado o seu fator transformador na economia, o que, consequentemente, ocasionou uma maior circulação de riqueza naquele território.

De acordo com estudos de Abromovay (2012), o processo de desenvolvimento rural pode ser construído com diversas alternativas de intervenção. O estudioso cita exemplos do impacto de políticas públicas como o Pronaf e o Programa de reforma agrária brasileiro na organização social e aumento da renda, autonomia e qualidade de vida de agricultores familiares beneficiados com as referidas políticas públicas. O autor destaca ainda o importante papel da política pública no protagonismo dos agricultores na articulação com diferentes atores que contribuem com o desenvolvimento, como instituições financeiras, assistência técnica, entre outros. Na seção a seguir, vamos abordar a implementação de políticas públicas, que é a segunda área de estudo investigada por esta pesquisa.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de políticas públicas, como disciplina acadêmica, nasceu nos Estados Unidos focando as discussões na ação dos governos na sociedade (SOUZA, 2006). Registros históricos dão conta que quatro foram os pioneiros dessa área de políticas públicas, a saber: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. No que se refere a Laswell (1936), destaca-se que foi ele quem introduziu a expressão *Policy Analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Já Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*Policy Makers*). Esse autor argumentava que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos gestores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse, etc.. Mesmo assim, a racionalidade, segundo Simon, pode ser limitada até um ponto satisfatório pela criação

de estruturas (conjunto de normas e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores públicos e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, na busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979), por sua vez, questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon. Isso aconteceu, porque propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório – o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí a justificativa do porquê das políticas públicas precisarem incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu, por sua parte, para a área ao definir a política pública como um sistema. Em outras palavras, ele propunha entender a política pública como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo o estudioso, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

No Brasil, apesar da importância do tema, somente nas últimas décadas têm-se notado uma retomada dos estudos na área de políticas públicas e de todos os fatores que incidem sobre ela, bem como Instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Um dos fatores que influenciaram para maior visibilidade dessa área foi a adoção pelos países, em especial aqueles em desenvolvimento, de políticas restritivas de gastos. Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública. Essas são as principais correntes que sustentam a base conceitual das teorias sobre as políticas públicas. No próximo tópico, vamos aprofundar a definição sobre essa área e suas contribuições teóricas mais recentes.

De acordo com Mead (1995), política pública é um subcampo no âmbito do estudo da política que analisa o governo em face de grandes questões públicas. Em convergência com Lynn (1980), Mead (1995) define como sendo um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue a mesma definição, indicando, por sua vez, que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Já Dye (1984) conceitua política pública como sendo as ações que o

governo escolhe fazer ou deixar de fazer.

Mesmo havendo tantas definições, a mais conhecida e aceita pela comunidade científica continua sendo a de Laswell, ou seja, entende-se políticas públicas como decisões e análises que implicam em respostas às seguintes questões: *quem ganha o quê, por quê e que diferença faz*.

Para Souza (2006), todas as definições de políticas públicas, mesmo as minoritárias, orientam para o foco onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, os governos. Apesar de cada governo ter suas próprias orientações sobre a ação pública, as definições de políticas públicas têm, em geral, uma visão genérica sobre o tema, de que o todo importa mais que a soma das partes. Ainda de acordo com Souza, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades com as inter-relações que ocorrem entre Estado, economia, política e sociedade. A autora resume a política pública como o campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação ao mesmo tempo” (SOUZA, 2006, p. 52). A formulação de políticas públicas constitui um pressuposto de governos democráticos, onde os mesmos definem os propósitos e ações que devem repercutir na vida das pessoas, bem como a realidade defendida por meio de suas plataformas eleitorais. Com isso, essas políticas, mesmo quando implementadas, estão sujeitas a sistemas de avaliação.

Convergindo com Souza (2006), Rua (2014) afirma que políticas públicas são *outputs* que resultam da atividade política, compreendendo o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido, a política pública é resultado de decisões e de diversas ações estratégicas utilizadas para colocar em prática as decisões tomadas, de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos. Nota-se, assim, que as políticas públicas se relacionam também – não raramente – ao conjunto de valores de seus mandatários e seus respectivos colégios eleitorais.

Frey (2000) destaca que o estudo sobre Políticas Públicas diferencia três dimensões da política, ilustrados por meio dos conceitos associados às três expressões em inglês: *polity*, *policy* e *politics*. O termo *polity* refere-se às instituições políticas e administrativas, bem como a ordem do sistema político, que é contornado pelo sistema jurídico. Já *politics* designa os processos políticos, geralmente conflituosos. *Policy*, por sua vez, é reservado aos conteúdos concretos da política, ou

seja, os problemas técnicos e o conteúdo efetivo das decisões políticas. Cabe destacar, no entanto, que na arena política essas dimensões, por vezes, ocorrem de forma entrelaçada e se influenciam mutuamente, complementando-se, por vezes.

Boullosa (2014) traz uma compreensão alternativa de que há diferentes propostas de interpretação de noções de políticas públicas. Cada uma das propostas carrega consigo bagagens teóricas, metodológicas e empíricas, de acordo com seus autores, contribuindo para a diversidade de escolas que se dedicam ao tema. Neste estudo, vamos nos sustentar na proposta e nas definições de Boullosa (2014) para compreender o campo das políticas públicas.

Não obstante, a corrente teórica hegemônica no Brasil tem origem nos estudos estadunidenses e versa sobre a análise racional das políticas públicas *Rational Policy Analysis*, conhecida pela sigla ARPP. De acordo com essa vertente, o programa Bolsa Família, por exemplo, é compreendido como política pública.

De forma geral, compreendemos que existem diversas frentes teóricas sobre o tema das políticas públicas. Existem, entre elas, diversas diferenças. Só que, na maioria delas, tem-se percebido que, com o avanço nos estudos, o campo de visão foi ampliado e, com isso, percebeu-se que a política pública não é apenas *processos do governo*, mas *processos de governo*. No próximo tópico, discutimos como se organizam as políticas públicas.

2.2.1 A implementação no âmbito do ciclo de políticas públicas

Em se tratando de política pública, há todo um contexto que vai desde a formação da agenda até a avaliação – isso é conhecido como o Ciclo de Políticas Públicas. De acordo com Rua (2014), o ciclo da política pública é uma abordagem que apresenta uma sequência de fases da política pública. Esse modelo aponta diferentes desenhos das fases, a depender do autor, mas, em geral, o escopo do desenho obedece ao mesmo princípio, o qual se inicia na *formação da agenda* e vai até a *avaliação*.

Souza (2006) afirma que o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: (i) definição de agenda; (ii) identificação de alternativas; (iii) avaliação das opções; (iv) seleção das opções; (v) implementação e (vi) avaliação. Nesse sentido, a autora identifica seis fases distintas para o ciclo. Wu *et al.* (2014), no *Guia de políticas*

públicas, por sua vez, consideram que o processo de produção das políticas públicas é marcado pelas seguintes fases: (a) formação da agenda; (b) formulação da política; (c) tomada de decisão; (d) implementação e avaliação. Esses autores já consideram haver quatro momentos dentro do ciclo. Com isso, percebe-se que não há um consenso de quais e de quantas são as fases no ciclo.

Mesmo não havendo um diretriz, vamos descrever os principais momentos e ações previstas. O primeiro momento é a formação da agenda que se dá, efetivamente, quando se tem um problema reconhecidamente público. Além disso, deve haver uma discussão que ocupe um espaço na agenda de um grupo de gestores públicos. Não obstante, também se prevê que haja a participação da sociedade civil nesse processo.

Em seguida, quando há a formulação da política, os atores envolvidos apresentam e discutem as possibilidades de resolução do problema ora incluído na agenda. Nessa fase, são diversos os interesses apresentados que ao final devem convergir para que se tenha as propostas combinadas que melhor representem o alcance dos objetivos propostos. É um momento de discussão e de reelaboração, muitas das vezes.

Isso posto passa-se para a etapa da tomada de decisão que se define se a proposta de política pública se torna realmente uma política pública regulamentada, compreendendo além do arcabouço legal, o alcance e hierarquia da política.

Posteriormente, ocorre a fase da implementação é quando a política se concretiza em ações efetivas para a mudança de uma realidade, transformando a intenção em intervenção. Esse momento pode durar meses e até anos, porque depende do tempo de execução de obras e serviços.

Para fechar o ciclo, temos um conjunto de procedimentos de avaliação dos resultados e dos impactos alcançados pela política. Essa é a fase da avaliação. Nessa etapa, deve-se apresentar um conjunto de dados e sugestões de melhoria para que a política pública possa se ajustar às mudanças impostas pela aplicação prática da ação. Mesmo compreendendo a importância e indissociabilidade das fases do ciclo da política pública este trabalho é focado na fase de implementação e tratará especificamente de suas expectativas e problemáticas.

Uma das etapas mais complexas do ciclo de políticas públicas é a fase de implementação da política, sobretudo pelo fato de estar sujeita a diversas nuances. “A

implementação é uma atividade-chave no processo de políticas públicas, pois é quando a política pública ganha forma e entra em vigor". (WU et al., 2014, p.23). Todavia, a literatura de políticas públicas apenas tardiamente reconheceu a importância da implementação no processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006). É na implementação que surgem situações que nem sempre são previstas nas etapas anteriores. É comum que haja conflitos dada a quantidade de variáveis que essa etapa depende para sua efetivação.

Conforme afirma Oliveira (2006), muitos projetos, programas e políticas falham na implementação ou têm impactos negativos inesperados. Para o autor, "um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento" (OLIVEIRA, 2006, p. 275).

Em termos de debate teórico, existem algumas gerações de estudos sobre implementação. A primeira geração foi responsável por inserir o tema da implementação na agenda das políticas públicas; a segunda geração de estudos avançou na construção de modelos e delimitação de variáveis para a pesquisa em implementação e a terceira geração combinou trabalhos conceituais e empíricos (OLIVEIRA, 2006, p. 278).

Brynard (2000) propõe um framework analítico para avaliar a fase de implementação das políticas públicas. O modelo proposto, denominado de Protocolo 5C, se estrutura em torno de cinco grupos de variáveis explicativas do processo de implementação, quais sejam: conteúdo da política, contexto institucional, comprometimento dos atores com a implementação da política, capacidade administrativa e apoio dos clientes e coligações.

As expectativas em torno da fase de implementação estão relacionadas ao atendimento das diversas e distintas demandas da sociedade. Com isso, os gestores públicos e o próprio funcionalismo público buscam criar estratégias e políticas que possam apoiar, estimular e executar ações que deem conta dessas necessidades do cidadão – seja este regional ou nacional, a depender da instância governamental. Isso, portanto, se relaciona ao próprio fazer do agente público e seu papel na sociedade civil.

As problemáticas estão associadas, por sua vez, pelas escolhas que o agente público deve realizar. Segundo Lotta (2018), a liberdade do servidor público não é,

necessariamente, neutra porque há, de alguma forma, uma parcialidade em sua ação, embora tenham normas e legislações. Essa liberdade do agente público vem da capacidade desse servidor de fazer inferências e gerências sobre a implementação da política pública. A isso a pesquisadora Lotta (2018) chama de *burocracia de nível de rua*, porque, na ponta da execução da política pública, é o agente público que tem a liberdade de exercer ou não a política pública desse ou de outro lugar – daí vem a justificativa da locução adjetiva. Em função disso, pode ocorrer que políticas e ações implementadas por burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação (WU et al., 2014).

2.3 CARACTERÍSTICAS DO PNAE

O PNAE é o Programa Nacional de Alimentação Escolar – é o principal financiador da merenda escolar. É um programa gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), subordinado ao Ministério da Educação (MEC). O programa visa a transferência de recursos, em caráter suplementar, ao Distrito Federal, Estados, Municípios e Rede Federal de educação. Recursos esses que são destinados a suprir de forma parcial a demanda nutricional dos estudantes. Além de ser o maior programa de alimentação escolar do mundo, é também o único com atendimento universalizado.

A origem do PNAE, remonta do início dos anos 1940, quando o Instituto de Nutrição defendia que o governo federal cesteasse a alimentação dos estudantes. No entanto, na época, não havia disponibilidade de recursos para sua implementação. Na década de 1950, foi elaborado um ousado plano nacional de alimentação e nutrição, que foi denominado Conjuntura Alimentar e o Problema Nutrição no Brasil. É, nesse plano, que se desenha, pela primeira vez, um programa de merenda escolar em âmbito nacional, financiado pelo Estado. De todo o plano, restou apenas o programa de Alimentação Escolar, que contava com financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atual Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em 31 de março de 1955, por meio do Decreto nº. 37.106, o Governo Federal instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, quando foram assinados convênios com o Fisi e outros Organismos Internacionais. Em 11 de abril de 1956, por meio do Decreto nº. 39.007, o programa passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Já no ano de 1965, passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), por força do Decreto nº. 56.886/65. Só em 1979, o programa passou a ter a nomenclatura atual: PNAE.

A Constituição Federal, de 1988, assegura o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar. Até 1993, a execução se dava de forma centralizada. A partir de 1994, por força da Lei nº. 8.913, a execução passou a ser descentralizada por meio de convênios com o Distrito Federal, Estados e Municípios. Em 1998, a medida Provisória nº. 1.784 instituiu a transferência direta e automática dos recursos aos entes federados, o que conferiu maior agilidade ao processo de repasse de recursos.

Um outro aspecto importante no processo de implementação do PNAE é a liberdade que tem o gestor da Unidade Executora, em decidir sobre a compra do PNAE de produtos oriundos da Agricultura, ou a destinação destes recursos para a compra convencional via pregão; ou ainda, outra modalidade de licitação que não a chamada pública da Agricultura Familiar. A resolução 26/2013 do CD/FNDE, em seu Art. 24, parágrafo segundo, estabelece três hipóteses em que é possível a não contratação do percentual mínimo dos Agricultores Familiares, a saber:

- I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II – a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e
- III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 33 desta Resolução (BRASIL, 2013).

Com essa redação, muitos gestores acabam não adquirindo o percentual mínimo dos Agricultores Familiares utilizando apenas um dos argumentos citados acima.

Como pudemos acompanhar, são diversos e distintos aspectos que estão relacionados com o PNAE. Sua implementação em correlação com a Agricultura

Familiar demanda diversas ações, as quais são, muitas das vezes, colaborativas. Isso exige uma articulação institucional, gerencial e motivacional de diversos atores.

Um dos aspectos centrais diz respeito à modalidade de licitação e o processo de compra e contratação da agricultura familiar. De acordo Triches (2012), a modalidade de licitação empregada para aquisição de alimentos para a alimentação escolar até 2005 era exclusivamente lastreada pela Lei Federal 8.666/93 que institui as normas gerais de licitações e contratos na administração pública.

A partir de 2005, com a sanção da Lei Federal 10.520/2005, a administração pública passou a utilizar também o pregão eletrônico nessas aquisições. Esse por sua vez passou a ser a principal modalidade adotada, não apenas nas compras de alimentos para a merenda escolar como também em todas as compras públicas realizadas pela administração pública.

Sobre a modalidade pregão, é importante dizer algumas de suas características. O pregão eletrônico é a modalidade de licitação, na qual a administração pública realiza as licitações em sistema próprio informatizado, de amplitude nacional. Isso permite que fornecedores de qualquer parte do país tenham a possibilidade de participar das licitações, desde que preencham os requisitos preestabelecidos.

Esses marcos regulatórios anteriores impediam que as organizações da agricultura familiar fossem credenciadas a venderem sua produção para a merenda escolar, visto que essa legislação exigia toda uma estrutura burocrática raramente encontrada em associações e cooperativas de AF.

Mesmo após o adendo da legislação que favorece a participação dos agricultores familiares e suas organizações nos processos de contratações públicas para a alimentação escolar, a mudança na prática ainda está acontecendo. De acordo com dados do FNDE, ainda há muitas entidades executoras do PNAE que não implementaram a legislação atual e não compram o mínimo de 30% das compras para a alimentação escolar da AF. Por vezes, não é atendido o que está no dispositivo legal do PNAE porque a modalidade de licitação utilizada ainda é, predominantemente, o pregão eletrônico, devido as suas características que facilitam o processo de licitação e também a própria cultura organizacional dos IFs.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada nesta pesquisa e está subdividido em quatro subseções. Na primeira subseção, são apresentados a situação empírica e os atores sociais envolvidos no estudo em tela. Na segunda, é apresentada a abordagem metodológica. Na terceira, são expostas as técnicas metodológicas. E na quarta, são abordadas as estratégias de análise.

3.1 SITUAÇÃO EMPÍRICA E ATORES ENVOLVIDOS

Para efeito desta pesquisa, a situação empírica foi o *Campus Valença do IF Baiano* localizado no território do baixo sul da Bahia. O principal subsídio de informações da pesquisa foram os documentos relativos aos processos de aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura familiar para o PNAE no Campus Valença do IF Baiano. Entendemos, a partir desses relatórios, o impacto dessas compras no desenvolvimento do território do Baixo Sul da Bahia no período de 2013 a 2019.

Salienta-se que os principais atores envolvidos são os servidores públicos que atuam direta e indiretamente com o tema. Além deles, também os agricultores familiares participantes das chamadas públicas e suas respectivas organizações, Grupos informais, Associações e Cooperativas que assinaram contrato de fornecimentos de gêneros alimentícios com o IF Baiano Campus Valença, com recursos do PNAE no período de 2015 a 2019.

3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Nesta pesquisa, é utilizada a abordagem qualitativa com estudo de caso, que permite uma compreensão dos processos e das práticas com uma intervenção planejada, considerando uma dada realidade. Como estratégia de investigação, o estudo de caso é utilizado nos diversos campos, especialmente na gestão pública, *lócus* dessa pesquisa. O estudo de caso pode ser uma importante estratégia

metodológica para a pesquisa, considerando que o pesquisador pode aprofundar em relação ao fenômeno estudado. Acrescenta-se que essa técnica favorece também uma visão holística sobre o contexto estudado, com destaque à investigação empírica de fenômenos contemporâneos.

Além disso, destaca-se que a definição de limites, unidades de análises, critérios e fundamentos lógicos é fundamental para a realização de pesquisas. Mesmo assim, nenhum estudo deve ser concebido como algo fechado. Nesse entendimento, no estudo de caso, é possível que seja viável, a depender do contexto, a flexibilização do estudo, isso sem diminuir a qualidade dos requisitos de um estudo de caso de forma qualitativa (YIN, 2010).

Aqui, aplica-se uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória, a partir de Gil (2008, p. 27), “tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Por pesquisa descritiva, comprehende-se que, como sugere Gil (2008, p. 28), essa abordagem tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Acrescenta-se, ainda, que é preciso definir o perfil do público estudado, pois isso contribui para a construção das ações estratégicas da utilização dos recursos na agricultura familiar. Com esse intuito, fez-se uma pesquisa bibliográfica (GIL, 2008) a fim de distinguir os seguintes itens: principais artigos e publicações sobre o objeto da pesquisa e definição da unidade caso (IF Baiano).

Para a aplicação da pesquisa exploratória fundamentada em pesquisa bibliográfica e do estudo de caso, realizou-se as seguintes ações metodológicas:

- Obtenção da autorização formal da instituição objeto de estudo para realizar a pesquisa de campo;
- Estabelecimento dos instrumentos de coleta de dados;
- Investigação sobre as técnicas de análise de dados apropriadas à pesquisa;
- Construção de um mapa dos fornecedores da agricultura familiar do território Baixo Sul da Bahia;
- Elaboração de uma tabela síntese das compras e dos fornecedores da AF do IF Baiano Campus Valença dos anos de 2015 a 2021.

- Avaliação, análise, interpretação e discussão dos resultados.

Nesta pesquisa, pretendeu-se abordar o caso de implementação do PNAE no Campus Valença do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, O IF Baiano Campus Valença, com a finalidade de analisar os fatores que influenciaram na implementação da política de compras da AF para o PNAE que permitissem a elaboração de um manual de boas práticas para servidores públicos na implementação do PNAE nas IFEs.

A pesquisa foi desenvolvida em três fases, a saber: Conhecer e analisar a implementação da política do PNAE no IF Baiano Campus Valença; Coleta de dados empíricos e elaboração da proposta de TGS, conforme quadro a seguir.

Quadro 2 – Metodologia da pesquisa

Fase 1 – Diagnóstico do PNAE no IF Baiano	Fase 2 – Coleta de dados empíricos	Fase 3 – Elaboração da proposta de TGS
<ul style="list-style-type: none"> • Analisar a implementação do PNAE no IF Baiano Campus Valença • Residência social virtual no IF Sul de Minas 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar os gestores-chave • Elaboração do questionário • Aplicação dos questionários • Identificação dos principais gargalos da implementação do PNAE no IF Baiano Campus Valença 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematização das informações levantadas na pesquisa • Ajuste da TGS ao atendimento da demanda • Elaboração de sugestões de boas práticas e indicação de melhorias

Fonte: Elaboração própria.

Na fase 1, o diagnóstico do PNAE no IF Baiano, foram levantadas informações sobre a implementação do PNAE para Agricultura familiar no *Campus* do IF Baiano estudado, por meio dos processos administrativos de compra instaurados no período estudado. Informações em relação à política e direcionamento institucional para implementação do programa, quais atores participaram do processo de mobilização e planejamento da implementação da política.

Na fase 2, coleta de dados empíricos, o objetivo foi levantar informações sobre a percepção dos gestores públicos em relação à política, os valores operados, momento de início e avanço da implementação do programa, principais dificuldades,

AF e organizações de AF beneficiados, aplicação dos questionários e avaliação dos impactos das compras públicas do PNAE da AF no território onde está localizado cada Campus.

Na última fase, elaboração da proposta de TGS, foram sistematizadas as informações coletadas e escrita da dissertação. Além disso, foram organizadas as principais orientações de implementação da política, baseados nas experiências de implementação do IF Baiano *Campus Valença*.

3.3 TÉCNICAS METODOLÓGICAS

O processo de coleta de dados apresenta-se, no estudo de caso, mais complexo que em outras modalidades de pesquisa. Isso se dá, principalmente, porque no estudo de caso utiliza-se, obrigatoriamente, mais de uma técnica de coleta e obtenção dos dados. Neste trabalho foram utilizadas as seguintes técnicas metodológicas: entrevista semiestruturada, análise documental e observação direta.

Quadro 3 – Síntese das técnicas de coleta fonte de informações

Fase	Técnica de coleta	Fonte de informações
Fase 1: Diagnóstico do PNAE no IF Baiano	✓ Análise documental; ✓ Observação direta	✓ Processos de chamada pública;
Fase 2: Coleta de dados empíricos	✓ Análise documental; ✓ Observação direta	✓ Gestores: (Diretor Geral de Campi; ex-Reitor; Reitor ✓ Servidores que atuam/atuaram no setor de compras; ✓ Nutricionistas; ✓ Docentes que atuam/atuaram nos processos; ✓ Organizações de ATER.

Fonte: Elaboração própria.

Neste capítulo, abordamos as técnicas e os recursos que aplicamos para o desenvolvimento dessa pesquisa. No próximo capítulo, vamos desdobrar a análise a partir dos dados coletados.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO IF BAIANO

Neste capítulo, o objetivo é trazer à luz a descrição dos principais resultados e discussões relacionados ao diagnóstico da implementação do PNAE, notadamente no que toca às compras da agricultura familiar, no IF Baiano – Campus Valença. Para tanto, faz-se uma discussão mais ampla acerca da implementação do PNAE na rede Federal de Educação Científica e Tecnológica. Em seguida, analisa-se o contexto territorial em que o Campus Valença do IF Baiano está inserido, a partir de alguns indicadores socioeconômicos. Posteriormente, identifica-se os principais fornecedores de itens agricultura familiar para o campus e analisa-se as chamadas públicas e processos de compra da agricultura familiar para a alimentação escolar do Campus Valença, no período entre 2015 e 2021.

4.1 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS INSTITUTOS FEDERAIS

Com a modernização da legislação atinente ao PNAE, o programa, caso implementado de forma adequada, representa um importante vetor de desenvolvimento regional, tendo em vista a obrigatoriedade de destinação de pelo menos 30% dos recursos para aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio de procedimento simplificado de dispensa de licitação, via chamada pública. Dessa forma, aumentam, consideravelmente, as chances de parte desses alimentos serem adquiridos do mercado regional, respeitando os hábitos culturais locais e a sazonalidade da produção dos agricultores familiares. Convém mencionar, todavia, a persistência de alguns aspectos geradores de insegurança jurídica no processo de implementação do programa, notadamente no que toca às compras da agricultura familiar, cujos efeitos influenciam a tomada de decisão dos gestores e sinalizam possíveis barreiras à implementação.

No tocante à implementação do PNAE na rede Federal de Educação Científica e Tecnológica, um fato que enseja insegurança dos gestores públicos da IFes é que as competências de atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), tanto estaduais quanto municipais, não alcançam os Institutos federais. Salienta-se que o

CAE estadual é o responsável por acompanhar e fiscalizar a implementação do PNAE no âmbito das escolas estaduais e os CAEs Municipais na competência das escolas municipais. Adicionalmente, não existe uma estrutura de controle social (CAE) no nível da União, de modo que as IFes não têm esse suporte de controle social exercido pelos CAEs. Nota-se, assim, que a legislação atual do PNAE é omissa nesse quesito.

Outra omissão da legislação diz respeito à execução do processo de contratação dos gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de chamada pública. Se trata da execução da pesquisa de preços, especificamente relacionada às cotações em feiras livres, opção dada pela resolução FNDE 06/2020. Nessa situação, obter diversos preços em cada box e comerciantes encontrados na feira livre, que por sua diversidade, raramente se conseguem obter os preços de todos os produtos constantes da chamada pública em um único box. São necessárias abordagens de vários comerciantes para que se obtenha um número satisfatório de cotações dos itens. Quando isso acontece, fica a dúvida sobre quem assina o formulário de cotação padrão utilizado em todas as modalidades de contratações na administração pública. Esse elemento, muitas vezes é utilizado como justificativa para a não utilização desta modalidade de contratação.

No processo de implementação e gestão do PNAE nas IFEs, vários atores são necessários na cadeia para que a execução se dê de forma satisfatória. Cada ator desempenha um papel específico no fluxo do processo e influencia, em maior ou menor grau, o processo de implementação. A figura 1 ilustra os atores envolvidos no processo.

Figura 1 – Atores envolvidos no processo de contratação do PNAE no IF



Fonte: elaboração própria.

A reitoria de cada Instituto Federal de Educação, além de distribuir o recurso para cada *Campi*, também é quem dá o direcionamento institucional para priorização da execução do PNAE com aquisição de no mínimo 30% dos recursos da Agricultura Familiar. Uma importante observação a esse respeito é que, quando há fomento e fiscalização da administração central com essa preocupação, as possibilidades de sucesso na implementação das compras da Agricultura Familiar para a alimentação escolar são maiores. Da mesma forma, o Diretor de cada *Campus* deve promover e sensibilizar a equipe para implementação da política respeitando os percentuais mínimos da AF. Quando há um envolvimento da gestão local nessa implementação, tende a aumentar significativamente as chances de sucesso das compras da AF para o PNAE.

Outro ator fundamental na cadeia de ações do processo é o gestor de compras de cada Campus. Vale salientar aqui que grande parte dos processos de compra das IFEs, envolvem processos de contratações convencionais como Pregão Eletrônico e Presencial. Elaborar a chamada pública para compra de gêneros alimentícios da Agricultura familiar requer um maior esforço de toda a equipe de compras. Isso implica em, por exemplo, dialogar com diversos atores do território e potenciais fornecedores de gêneros alimentícios, além de seguir um ritual legal diferente do que a maioria dos processos de compras públicas requer. Isso posto, o gestor de contratos também deve compreender as especificidades dos processos de execução contratual com a Agricultura Familiar, a sazonalidade da produção e o cronograma de fornecimentos dos gêneros alimentícios. Esses aspectos todos devem ser articulados com a equipe técnica e a equipe de gestão contratual – eis um trabalho colaborativo, nem sempre viável e frequente na administração pública.

Destaca-se, também, que o nutricionista é o responsável técnico pela alimentação escolar da sua unidade. É ele quem elabora o cardápio que deve dialogar com a dinâmica, a sazonalidade e a cultura regional, para além dos critérios técnicos outros ressaltados acima. Nesse quesito, a atuação do Conselho de Alimentação Escolar seria fundamental para apreciar, criticar e aprovar o cardápio nutricional, assim como ocorre nos âmbitos estadual e municipal.

No final da cadeia, porém não menos importante, estão os servidores que preparam a alimentação escolar. Treinamento e capacitação continuada são fundamentais para um bom aproveitamento dos alimentos e a diversificação das

receitas propostas pelos nutricionistas. São esses servidores que executam essa política pública na ponta. Por isso, a forma com que eles preparam os alimentos influencia os aspectos organolépticos dos alimentos preparados e servidos aos estudantes.

Salienta-se que existem algumas experiências bem sucedidas de implementação das compras da Agricultura Familiar para o PNAE espalhadas por todo o Brasil. Um destaque é o caso do Instituto Federal do Sul de Minas, o qual conseguiu mobilizar a comunidade acadêmica (professores, técnicos, gestores, alunos, etc.), os agricultores mais próximos, a sociedade civil organizada (Associação de Agricultores e Sindicato de Trabalhadores Rurais) e órgãos de assistência técnica a fim de discutir e fazer um levantamento da vocação regional para a produção de alimentos. A partir da ciência da oferta dessa produção e a sua associação às demandas internas do IF Sul de Minas, foi possível elaborar os cardápios alimentares e fazer a chamada pública para aquisição dos itens dos agricultores em atendimento à necessidade de alimentação escolar da instituição. Pode-se afirmar que este é caso em que a liberdade do agente público foi bem empregada, uma vez que a iniciativa veio dos próprios servidores do IF Sul de Minas.

Por outro lado, há também casos de má execução quando os órgãos ou as instituições não se predispõem a fazer um levantamento dos agricultores mais próximos para, de fato, atender os dispositivos legais do PNAE.

Convém mencionar ainda, a existência de elementos burocráticos que, por vezes, funcionam como barreiras à implementação do programa. O processo de contratação dos produtos do PNAE para esses agricultores se diferencia do modelo tradicional. Há uma dificuldade do gestor de compras em realizar esse tipo de processo, tendo em vista que se deve fazer uma chamada pública em virtude da dispensa de licitação. O modo tradicional que se encontra no hábito mais frequente desses gestores é outro, conhecido como pregão eletrônico, o qual possui fases e protocolos distintos do de chamada pública. Eis uma motivação que, não raras vezes, faz com que a liberdade do agente público seja empregada de forma não tanto adequada, uma vez que se prefere realizar o procedimento habitual em detrimento daquilo que é executado com menor frequência e poderia representar, além de uma inovação, uma importante contribuição para o território e para a qualidade da alimentação servida.

A partir desse panorama descritivo do processo de implementação do PNAE, alguns itens chamam atenção e merecem destaque. Primeiramente, observam-se os atores que estão atrelados diretamente à implementação do programa e influenciam a decisão de priorizar ou não a observância dos 30% dos recursos para aquisição dos produtos da agricultura familiar por meio de procedimento simplificado de dispensa de licitação, via chamada pública.

Tal influência se verifica no nível estratégico (Reitoria e Diretoria do Campus) a partir do direcionamento de priorizar as compras da AF e fomentar as interações entre a instituição em o território em que está inserida. No nível tático (Gestores de Compras e de Contratos), no sentido de escolha dos instrumentos e de instrução dos processos de forma a assegurar as condições para a participação dos agricultores familiares. Observa-se aqui a influência de ordem técnica, a partir da definição do gestor em comprar e a contratação dos itens, tudo isso dentro das normativas do PNAE. Por fim, no nível operacional – dos burocratas de nível de rua, estão os responsáveis pela definição do cardápio (nutricionistas) e pela preparação dos alimentos que, embora em menor nível, também possuem capacidade para interferir no curso da ação. A investigação de quais itens compõem, na maioria das vezes, o cardápio da unidade selecionada para análise, permite identificar quais itens foram ou não adquiridos da agricultura familiar.

Como se pode acompanhar, a política pública está relacionada tanto aos normativos de cada dispositivo legal, quanto as possíveis interferências da liberdade dos agentes públicos. Percebe-se que existem, na implementação do PNAE nos IFEs, tanto experiências inovadoras quanto resistências. Essas observações justificam, mais uma vez, a pertinência deste estudo e seu impacto social. Observados esses aspectos mais gerais, a seção seguinte apresenta um olhar mais específico sobre o território que abriga a experiência analisada.

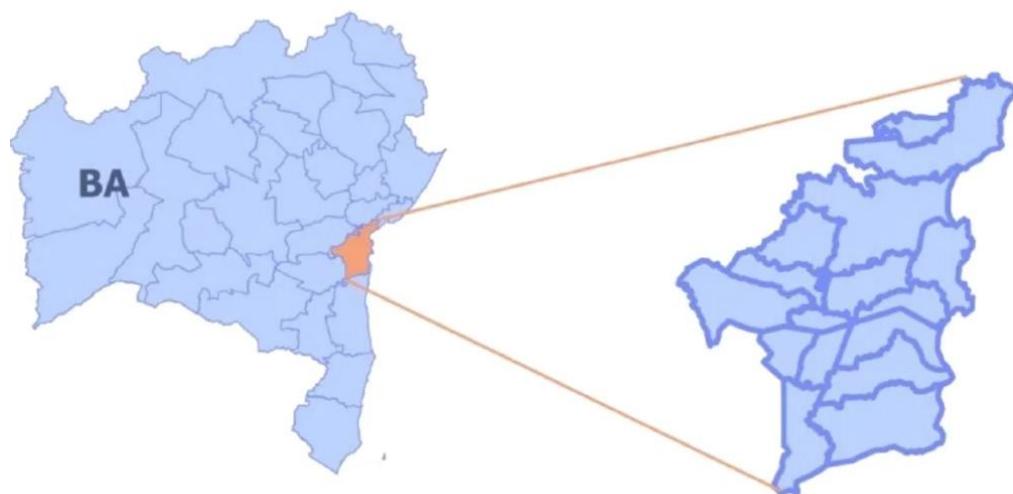
4.2 O BAIXO-SUL DA BAHIA E A TRAJETÓRIA DO IF BAIANO – CAMPUS VALENÇA

Este tópico aborda os principais indicadores socioeconômicos da região de Valença. Com população estimada em 2021: 973873 pessoas é a principal cidade do

território de identidade Baixo Sul da Bahia, que recebe e distribui produtos e serviços para as demais cidades da região. Como principais atividades econômicas, o município tem a agricultura, turismo, indústria e serviços.

Para entendermos a importância de Valença no contexto regional, é preciso destacar a localização do Território do Baixo Sul do Estado da Bahia. A figura 2 faz esse destaque do Baixo Sul Baiano:

Figura 2 – Localização do território baixo sul em relação ao Estado da Bahia



Fonte: IBGE, (2020).

A história do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IF Baiano começa na cidade de Catu em fins do século XIX com a primeira oferta de ensino profissional na área Agrária na Bahia, através da Lei estadual número 75, que originou a Fazenda Modelo de Criação, implantada pelo Governo da Bahia em 1897. O objetivo da fazenda era promover a criação de gado, através do ensino de técnicas pecuárias. Em 1918, iniciou-se o processo de federalização da Fazenda Modelo, adotando-se uma política que consistiria em fornecer técnicas pastoris para a comunidade agrícola local. Nela, foram desenvolvidas atividades de criação até o início de 1964 (Silva *et al.*, 2014).

Em 05 de março de 1964, através do Decreto nº 53.666, passou a chamar-se Colégio Agrícola de Catu, tendo sido este subordinado à Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário do Ministério da Agricultura. A designação Colégio Agrícola

Álvaro Navarro Ramos foi estabelecida pelo Decreto N°58.340, de 03 de maio de 1966, que tinha como finalidade ministrar o ensino de segundo grau, formando Técnicos em Agropecuária, fundamentado na filosofia do Sistema Escola-Fazenda: aprender a fazer e fazer para aprender. Em 19 de maio de 1967, através do Decreto n°60.731, o Colégio foi transferido para o Ministério da Educação e Cultura (MEC), passando a funcionar como Escola em 1969. Em 1971, formou-se a primeira turma de alunos: Técnicos em Agropecuária (Silva *et al.*, 2014).

Em 4 de setembro de 1979, por meio do Decreto n° 83.935, passou a ser denominada Escola Agrotécnica Federal de Catu Álvaro Navarro Ramos. Em 1993, a Lei Federal n° 8.670 criou as Escolas Agrotécnicas Federais de Guanambi, Santa Inês e Senhor do Bonfim, subordinadas e mantidas pelo Ministério da Educação. Ainda em 1993, por meio da Lei n° 8.731, estas escolas foram transformadas em autarquias, passando a gozar de quadros e orçamento próprios, além de autonomia disciplinar e acadêmica. De acordo com o Decreto n° 2548/1998, as Escolas Agrotécnicas Federais tinham por finalidade ofertar ampla formação articulada com os setores produtivos, especialmente nas áreas de agricultura e agroindústria.

Em 29 de dezembro de 2008, a Lei n° 11.892 criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sendo a Bahia contemplada com duas unidades, dentre estas, o IF Baiano, autarquia constituída, inicialmente, pelas Escolas Agrotécnicas Federais de Senhor do Bonfim, Catu, Guanambi e Santa Inês.

Em 2010, na segunda expansão da rede profissional, duas novas unidades foram implantadas nas cidades de Bom Jesus da Lapa e Governador Mangabeira. A essa trajetória histórica, integraram-se, em 2010, as Escolas Médias de Agropecuária Regional da CEPLAC (EMARCs) criadas e mantidas pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. As atividades das EMARCs foram iniciadas em 1965, a partir da criação da unidade EMARC – Uruçuca-BA, tendo ocorrido a ampliação da rede entre os anos de 1965 e 1980, em decorrência do precário sistema educacional, vivenciado pelas populações vinculadas ao agronegócio.

Coube à EMARC, inicialmente, servir como Centro de Treinamento de mão de obra e de formação de nível médio, a fim de atender às necessidades da agropecuária do Sul da Bahia, associado a programas de pesquisa agrícola e de extensão rural da CEPLAC, instrumentos importantes para o desenvolvimento da, então, incipiente

estrutura socioeconômica da região cacaueira baiana. De 1965 a 1980, a EMARC cresceu e transformou-se em um importante centro de ensino técnico agropecuário e industrial e de formação profissional rural, de reconhecimento para a qualificação de trabalhadores. Com o crescimento da demanda por técnicos e trabalhadores 18 qualificados para atuarem nas regiões cacaueiras do país, o Governo do Estado da Bahia, em articulação com o Conselho Deliberativo da CEPLAC e com o Ministério da Agricultura, firmou, em 11 de abril de 1980, contrato de comodato, transferindo a responsabilidade administrativa, pedagógica e financeira das Unidades Escolares Polivalentes, localizadas nas cidades de Itapetinga, Teixeira de Freitas e Valença, para a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira.

Em 2010, as Escolas Médias de Agropecuária Regional – EMARCs de Itapetinga, Teixeira de Freitas, Uruçuca e Valença passaram a ser administradas pelo IF Baiano. O Decreto nº 7.952, de 12 de março de 2013, vinculou definitivamente as EMARCs ao Ministério de Educação, transformando-as em campus do IF Baiano. Em 2012, o governo anunciou mais uma expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. O plano previu a criação de vários campi nas 27 Unidades da Federação, sendo que 09 desses campi seriam implementados na Bahia. Para o IF Baiano, coube a implantação de mais 04 campi sediados nas cidades de Alagoinhas, Itaberaba, Serrinha e Xique-Xique. Atualmente, o IF Baiano consolida-se como instituição multicampi no estado e garante a interiorização da educação profissional, sobretudo pela sua inserção em diversos territórios de identidade.

No âmbito do IF Baiano, são 1 reitoria e 14 *campi* espalhados por 19 dos 27 territórios de identidade do estado da Bahia (IF Baiano, 2019).

Quadro 4 – Localização dos Campi e Territórios de Identidade

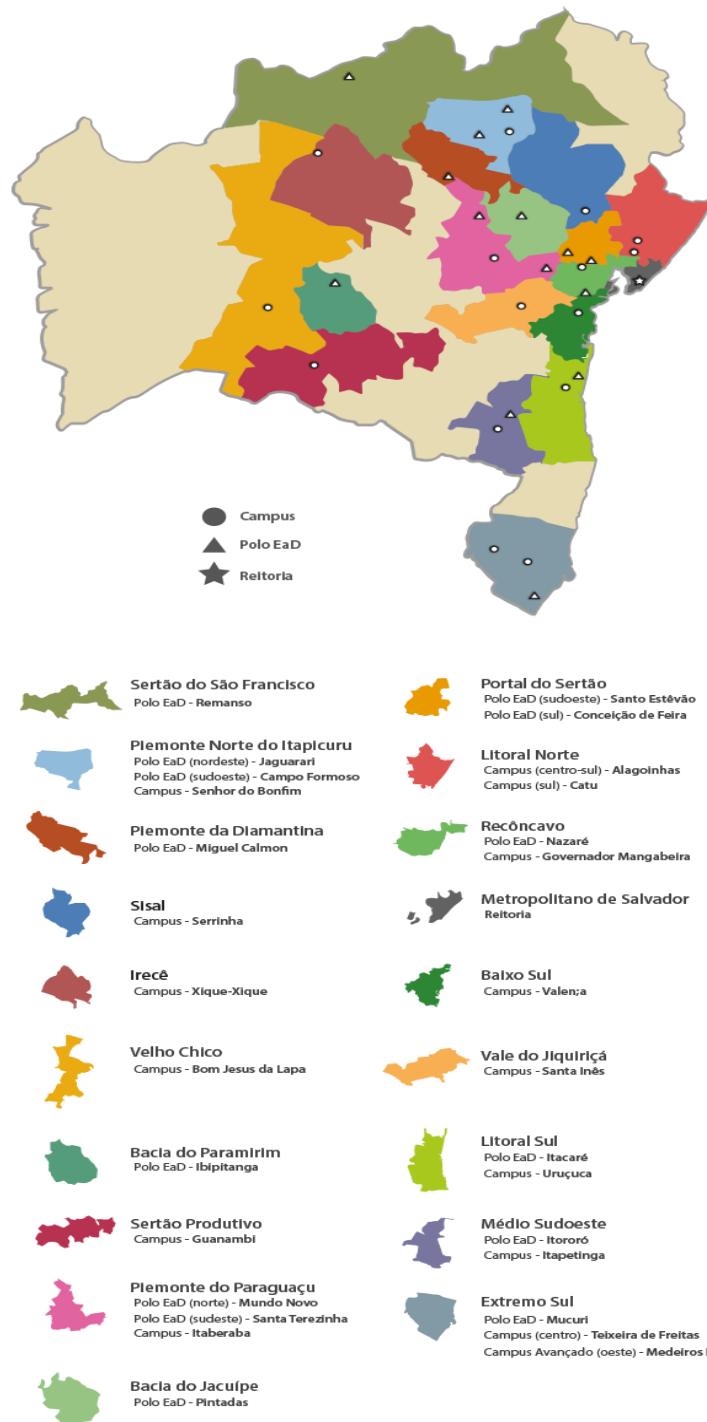
Campus	Território de Identidade
Alagoinhas	Litoral Norte e Agreste Baiano
Bom Jesus da Lapa	Velho Chico
Catu	Litoral Norte e Agreste Baiano
Guanambi	Sertão Produtivo
Governador Mangabeira	Recôncavo
Itaberaba	Piemonte do Paraguaçu

Itapetinga	Médio Sudoeste da Bahia
Santa Inês	Vale do Jiquiriçá
Senhor do Bonfim	Piemonte Norte do Itapicuru
Serrinha	Sisal
Teixeira de Freitas	Extremo Sul
Valença	Baixo Sul
Uruçuca	Litoral Sul
Xique-Xique	Irecê

Fonte: Elaboração própria.

No mapa a seguir, são apresentados a divisão dos *Campi* do IF Baiano e os respectivos Territórios de Identidade onde estão inseridos, o que demonstra a capilaridade do Instituto e os grandes desafios institucionais de diálogo e implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento de suas comunidades.

Figura 3 – Mapa de localização dos Campi do IF Baiano e de seus Polos de educação a distância, segundo os territórios de Identidade do Estado da Bahia



Fonte: IF Baiano (2019).

O Campus Valença do IF Baiano originou-se da antiga Escola Média de Agropecuária Regional da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – EMARC – Valença, que iniciou suas atividades como centro de treinamento

profissionalizante em 14 de abril de 1980, de acordo com a Lei federal 5.692. Em 1998, passou a ofertar dois cursos: o Ensino Médio e o Curso Técnico com Habilitação em Agropecuária, conforme orientava a Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9.394/96.

Com a Lei Federal nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, a EMARC Valença passa a integrar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica como campus do IF Baiano. Mesmo assim, só em 2010, há a posse do primeiro diretor-geral pro-tempore do IF baiano Campus Valença, o Professor Francisco Harley de Oliveira Mendonça.

Com a chegada do IF Baiano no território Baixo Sul, aumentam-se as expectativas de contribuição para a superação da pobreza e geração de desenvolvimento no território, tendo em vista que os institutos federais devem ter 50% das suas vagas direcionadas à educação profissional técnica de nível médio e 20% à formação de professores para a Educação Básica (licenciaturas). Além disso, há a oferta de outras modalidades de cursos de graduação (tecnológicos, bacharelados e engenharias) e pós-graduação (*lato sensu* e *strictu sensu*).

O Campus Valença oferece, atualmente, cursos técnicos, graduação e pós graduação *lato sensu*. No quadro a seguir, há uma síntese das formações ofertadas:

Quadro 5 – Relação dos cursos ofertados no Campus Valença em 2019

Nível	Curso
Técnico Integrado	Agroecologia
	Agropecuária
Técnico Subsequente	Agropecuária
	Meio Ambiente
Graduação	Licenciatura em Biologia
Pós graduação <i>Lato sensu</i>	Leitura e Produção textual
	Ensino de Matemática
	Meio Ambiente e Agroecologia
	Relações Étnicos-Raciais e Cultura Afro-Brasileira na Educação

Fonte: Elaboração própria.

Com a combinação de eixos como Ciência, Cultura e Trabalho e sustentado o

tripé Ensino, Pesquisa e Extensão, a expectativa é que o Campus Valença constitua-se como um espaço de interação junto aos municípios pertencentes ao território de identidade do Baixo Sul. E com isso, o IF Baiano possa consolidar a formação de profissionais cidadãos, sintonizados e preparados para lidar com as realidades do país (IF Baiano, 2019).

Figura 4 – Localização IF Baiano e do IFBA em Valença



Fonte: Adaptação do IBGE (2010).

Legenda:

	Localização aproximada do IF Baiano Campus Valença
	Localização aproximada do IFBA Campus Valença

4.3 PRINCIPAIS FORNECEDORES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO BAIXO SUL

Apesar de não ser objeto de estudo desse trabalho, é importante destacar algumas informações importantes sobre este público. A partir da experiência do pesquisador, depreende-se que há diversas organizações da AF aptas a serem fornecedoras de alimentos para a alimentação escolar no IF Baiano. A saber, pelo número significativo de organizações governamentais como a Agência de Assistência Técnica do Estado da Bahia (Bahiater), Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) e Consórcio Intermunicipal do Mosaico de Apas do Baixo Sul da Bahia (CIAPRA), dentre outras. Existem, ainda, diversas ONGs e outras organizações da sociedade civil. Todas essas organizações, em alguma medida, prestam direta ou indiretamente Assistência Técnica e Extensão Rural aos AFs e também as suas organizações. Os AFs contribuem significativamente para a economia do território, tendo em vista a pluralidade e a quantidade de produtos produzidos na região.

De acordo com a Lei federal 11.326/2006, conceitua-se como AF, aquele que pratica atividade no meio rural em propriedade de até 4 módulos fiscais, utilizando para tal, principalmente a mão de obra familiar e que tenha percentual mínimo de 50% da renda originada das atividades desenvolvidas na propriedade familiar. Essa categoria congrega grande parte dos empreendimentos rurais do território Baixo Sul da Bahia.

No quadro a seguir, há uma lista dos principais fornecedores da agricultura familiar que já participaram das chamadas públicas do PNAE no Campus Valença entre 2015 e 2021. Para facilitar indicação, cada fornecedor recebeu uma numeração. Com essa identificação, na figura posterior, apresentamos sua localização.

Quadro 6 - Fornecedores da agricultura familiar que já participaram de chamadas públicas do PNAE no Campus Valença entre 2015 e 2021.

Identificação	Localização aproximada	Tipo de item alimentar comercializado
1 Associação dos produtores do Gereba	Comunidade Gereba	Banana, laranja
2 Associação dos	Comunidade APEAG	Beiju, tapioca, bolo

Agricultores do Projeto de assentamento		
3 Associação dos Agricultores de Serra Grande	Distrito de Serra Grande	Banana prata, banana terra, melancia
4 Associação dos pequenos agricultores de Corte de Pedra e Região	Corte de Pedra	Banana, hortaliças
5 Associação dos Agricultores Sul da Bahia	Rio do meio	Polpa de fruta, farinha de mandioca
6 Coopafbasul	Sede	Frutas, polpa de frutas, filé de peixe.

Fonte: Elaboração própria.

Na figura a seguir, como já dito, indica-se a localização desses fornecedores no mapa do Baixo Sul Baiano.

Figura 5 – Localização dos fornecedores de agricultura familiar próximos à Valença



Fonte: Adaptação do mapa disponível no IBGE (2021).

Sobre a Comunidade Gereba, é uma comunidade rural de Valença. Tem como principal negócio a venda e distribuição de fruticultura e hortaliças. Sua participação nas chamadas públicas promovidas no IF Baiano do Campus Valença aconteceu em vários anos.

Já a Comunidade APEAG é um assentamento de reforma agrária, também localizado no município de Valença. Tem como principal negócio a venda e distribuição de frutas, verduras e legumes. Sua participação nas chamadas públicas promovidas no IF Baiano do Campus Valença aconteceu em vários anos.

O Distrito de Serra Grande, por sua vez, é um distrito que congrega várias comunidades de AF. Tem como principal negócio a venda e distribuição de frutas e polpa de frutas. Sua participação nas chamadas públicas promovidas no IF Baiano do Campus Valença aconteceu em 2015.

No próximo tópico, discute-se o histórico dos fornecedores do IF Baiano Campus Valença de forma mais geral.

4.4 COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO IF BAIANO CAMPUS VALENÇA

Apesar do regramento legal estabelecer o percentual mínimo de compras AF para o PNAE em 2009, a primeira chamada pública da agricultura familiar para compra de gêneros alimentícios para o PNAE no Campus Valença, se deu em 2013. Essa chamada foi iniciada a partir da mobilização em torno do tema e da sensibilização dos gestores públicos da importância da implementação da política pública do PNAE. Nota-se, assim, que é um histórico recente na trajetória dos IFs.

A partir de então, o Campus Valença passou a realizar chamadas públicas para compra de gêneros da agricultura familiar anualmente, com algumas exceções que serão apesentadas adiante. A mudança de comportamento exige sensibilização dos atores e também de um direcionamento institucional.

Considerando o contexto de implementação do PNAE para a Agricultura Familiar no IF Baiano Campus Valença, cabe verificar o passo a passo dessa implementação, ou seja: quando e como se deu a primeira chamada pública de compras para o PNAE por meio da dispensa de licitação?

Dados do portal da transparência do governo federal, informam que a primeira chamada pública via dispensa de licitação para compra de alimentos da agricultura familiar para fornecimento ao PNAE do IF Baiano Campus Valença aconteceu, como dito, em 2013. Mesmo assim, na época de realização dessa pesquisa, não foi localizado o processo físico para observação dos dados da referida chamada. Também não foi localizado o processo de compras do ano de 2014, o que limita nossa apreciação a partir dos anos 2015 ao ano 2021.

Em 2015, o processo foi iniciado em 27 de julho de 2015 com o memorando 32/2015 do Setor de Nutrição. Em tabela anexa ao memorando, continha uma lista de 17 itens. Esse processo deu origem a dispensa de licitação 13/2015, chamada pública 01/2015. Acostado ao processo, formam identificadas três cotações, sendo um do mercado local e dois de feira livre. O Valor estimado da contratação foi de R\$ 73.687,67. Esse valor compreendia 100% do volume de recursos repassados pelo FNDE à unidade Executora IF Baiano Campus Valença. O edital da chamada pública foi divulgado em 06/10/2015 no Diário Oficial da União. Conforme preceituava a resolução 26/2013 do FNDE, o edital foi divulgado também no site oficial do Campus, em Escritórios de ATER do território, em escritórios da CEPLAC, nos sindicatos dos

trabalhadores rurais, na EBDA e também em Associações e cooperativas. A sessão pública da chamada pública ocorreu em 27/10/2015 e apresentou o seguinte resultado:

Tabela 1 - Dados da Chamada pública 2015

Situação	Nome	Município sede	Quantidade de itens	Valor
Grupo formal	Cooperativa 01 Coopafbasul	Ituberá	14	R\$ 65.602,35
	Associação 01 ADEBASUL	Gandu	03	R\$ 8.096,50
	Associação 02 ASPACP	Presidente Tancredo Neves	0	0,00
	Associação 03 APEAG	Valença	0	0,00
Fornecedor individual	fornecedor 01 COOPMAFES	Valença	0	0,00
Total contratado			17	R\$ 73.698,85

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2015).

Em 2015, o Campus conseguiu adquirir todos os produtos constantes da chamada pública, contratando com duas organizações formais da AF, uma associação e uma cooperativa. Observa-se que a divulgação dos editais de compra dos alimentos da AF para o PNAE foi uma importante ferramenta que levou a informação para mais próximo da base dos AFs. Acrescenta-se a isso a importância da mobilização dos atores que dialogam diretamente com o público, como é o caso das instituições de ATER que atuam nas comunidade de Agricultores Familiares..

Em 2016, o processo foi iniciado com o memorando do Setor de Nutrição 12/2016, de 09 de maio de 2016, com uma lista de 16 itens de produtos alimentícios. As cotações, que foram 3, foram realizadas 2 do comércio local e 1 em feira livre. O total estimado da compra foi orçado em R\$ 68.090,83. O edital foi divulgado em 12/07/2016, no Diário Oficial da União, no site do Campus, em Escritórios de ATER do território, na CEPLAC, nos sindicatos dos trabalhadores rurais, na EBDA e em Associações e cooperativas do território, além da divulgação também em emissoras

de rádio da região.

Quadro 7 - Dados da Chamada pública 2016

Descrição	Nome	Município sede
Grupo formal	Cooperativa 1 Coopafbasul	Ituberá
	Associação 1 APEAG	Valença
	Associação 2 ASPAG	Valença
	Associação 3 APEF	Valença
	Associação 4 APAF	Valença
Grupo Informal	Informal 01	Valença
Fornecedor individual	Individual 01	Valença

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2016).

Houve uma participação efetiva de diversos fornecedores da AF distribuídos pelo território do Baixo Sul da Bahia. Houve, nessa ocasião, tanto fornecedores individuais, quanto fornecedores organizados em grupos formais e informais. A tabela 2 apresenta os vencedores da referida chamada de 2016:

Tabela 2 - Vencedores da Chamada pública 2016

Fornecedor	Qtd de itens	Valor total contratado
COOPERATIVA Coopafbasul	02	R\$ 29.829,16
ASSOCIAÇÃO APEAG	09	R\$ 17.395,01
Total contratado		R\$ 47.224,17

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2016).

No processo em tela, consta o memorando 20/2016, que apresenta um cronograma de utilização dos alimentos objetos da chamada, a partir de janeiro de 2017 até dezembro de 2017, o que talvez ensejou a não realização da chamada pública no ano de 2017. Observamos, aqui, que o processo de compra foi iniciado em maio de 2016 e, quando concluído, o planejamento de entrega foi postergado para o

ano seguinte, nesse caso 2017. Não é possível dizer a razão pela qual esse fenômeno ocorreu. Cabe destacar, no entanto, que essa situação impactou diretamente os AF e suas organizações nesse ano, tendo em vista que restaram prejudicados, tanto por não haver a chamada pública para fornecimento no ano em curso, como também tiveram que assumir os custos inflacionários com a postergação da entrega. Vimos aqui a materialização daquilo que Lotta (2018), chama de “burocracia de nível de rua”, quando interferências do agente público reverberam em ações práticas de exclusão e de dificultar os beneficiários de acessarem a política pública.

Em decorrência do que já foi explanado no parágrafo anterior, no ano de 2017 não houve chamada pública, sendo que os alimentos fornecidos pelo AF para a alimentação escolar entregues nesse ano, foram objeto de chamada pública no ano anterior. Essa foi a exceção das chamadas anuais que pontuamos no início desta seção.

No ano de 2018, o processo foi exarado com o memorando do setor de nutrição do Campus número 34/2018, de 26 de junho de 2018. A lista de itens constante no memorando apresentava 11 itens. Nesse processo, foram identificadas seis cotações: quatro do comércio local e dois de cooperativa, com o valor total estimado da contratação de R\$ 39.997,67. Após organização dos processos internos, a divulgação do edital ocorreu no dia 27/07/2018 no Diário Oficial da União. Além do diário oficial, foram publicados também em outros veículos de comunicação como o Jornal estadual O Correio, Escritórios de ATER do território, CEPLAC, sindicatos dos trabalhadores rurais, EBDA, Associações e cooperativas. Na tabela a seguir, são apresentados os participantes e o resultado da chamada pública.

Quadro 8 - Dados da Chamada pública 2018

Descrição	Nome	Município sede
Grupo formal	Cooperativa 1 Coopadesba	Gandu

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2018).

Como se pode observar, embora tenham seis interessados, apenas um compareceu e participou de fato da chamada pública. Depois de ajuizada sua participação e cumpridos os requisitos necessários, esse fornecedor consagrou-se

vencedor da referida chamada. Isso se pode verificar no resultado despachado pelo IF Baiano Campus Valença:

Tabela 3 - Vencedor da Chamada pública 2018

Fornecedor	Qtd de itens	Valor total contratado
Cooperativa 1 Coomafes	05	R\$ 30.320,00
Total contratado		R\$ 30.320,00

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2018).

Nessa chamada pública, embora tenha existido seis interessados e um vencedor, isso não efetivou a contratação de todos os itens solicitados na chamada. Indica-se que dos onze itens solicitados, seis não tiveram interessados; logo foram itens que não forma contratados. A soma desses itens não adquiridos perfaz o valor de R\$ 9.677,67.

Já no ano de 2019, o processo foi iniciado com o memorando do Setor de Nutrição do Campus número 29/2019, de 11 de junho de 2019. A lista de itens apresentava 15 itens. No total, foram apresentadas 8 cotações no processo, das quais quatro do comércio local, dois de Associações e dois de cooperativas. O valor total estimado para esse ano foi de R\$ 34.434,60. O edital foi publicado no Diário Oficial da União em 18/07/2019. Além do diário oficial, foram utilizadas outras estratégias de divulgação como site do Campus, Escritórios de ATER do território, CEPLAC, sindicatos dos trabalhadores rurais, EBDA, Associações e cooperativas, emissoras de rádio da região.

Dos oito que fizeram a cotação, apenas um apresentou os dados no dia chamada pública.

Quadro 9 - Dados da Chamada pública 2019

Descrição	Nome	Município sede
Grupo informal	Grupo informal 1	Valença

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2019).

Nessa chamada pública, novamente o mesmo fornecedor participou da sessão pública foi o que venceu a chamada. O resultado dessa chamada está apresentado

na tabela a seguir.

Tabela 4 - Vencedor da Chamada pública 2019

Fornecedor	Qtd de itens	Valor total contratado
Grupo Informal 01	07	R\$ 19.390,50
Total contratado		R\$ 19.390,50

Fonte: Processos de compra do IF Baiano Campus Valença (2019).

Mesmo com um participante vencedor, nessa chamada pública, oito itens foram fracassados, isto é, não tiveram nenhum interesse e não foram contratados. Somados os valores dos itens, alcança-se um valor total de R\$ 15.044,10. Como se pode notar, há uma recorrência de itens fracassados tanto nessa chamada como na outra.

Nos anos de 2020 e de 2021, não houve chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE. Segundo o gestor de compras do Campus, em virtude da pandemia e, por conseguinte, da suspensão das atividades presenciais no Campus, tendo em vista que a legislação do PNAE prevê a realização da chamada pública. Nesse período, as compras de gêneros alimentícios para o PNAE foram realizadas via pregão eletrônico. Durante o período da pandemia a legislação autorizou as entidades executoras do PNAE a montarem kits com os alimentos do PNAE e distribuírem aos alunos regularmente matriculados, mas que não estavam frequentando as aulas em virtude da suspensão das atividades.

Dados os eventos apontados nos processos pesquisados, observa-se que, em todos os anos em que foram realizadas as chamadas públicas, os processos culminaram em sua realização no segundo semestre de cada ano. Esse fenômeno denuncia que não houve planejamento para, de fato, utilizar os recursos do PNAE para aquisição de gêneros alimentícios da AF dentro do exercício para o qual ele foi destinado. Isso prejudica não só a execução financeira da entidade, como também a organização dos agricultores familiares e de suas respectivas entidades.

4.5 PRINCIPAIS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Conforme os dados apresentados e comentados das chamadas públicas realizadas entre 2015 e 2021, podemos apreender que existem desafios da implementação do programa. O confronto entre a realidade investigada no campus Valença do IF Baiano e as observações feitas durante a residência social realizada no IF Sul de Minas, permite depreender que a constância dos editais, a gerência em sua execução e o relacionamento com a comunidade ao redor são aspectos fundamentais para a manutenção e efetividade do programa.

Compreendendo isso, observamos os seguintes desafios, no caso das chamadas realizadas no IF Baiano no Campus Valença:

- Em 2017, 2020 e 2021, não houve, por distintos motivos, chamada pública direcionada ao PNAE, o que caracteriza uma não regularidade na periodicidade do edital que deveria ser anual;
- Em 2018 e 2019, nas chamadas, embora houvesse interesse já que houve cotação, somente um fornecedor apresentou a documentação completa e necessária exigida no certame, o que indica que faltam organização e orientação técnica para os proponentes que pretendem concorrer a chamada pública;
- Em 2018 e 2019, nas referidas chamadas, diversos itens não tiveram interessados e, portanto, não houve contratação, o que indica que falta conexão entre o que é solicitado no certame e o que é produzido na região ao redor da instituição solicitante;
- Em 2020 e 2021, como dito, não houve chamada pública voltada ao PNAE em virtude da pandemia, o que indica que inexiste mecanismos internos que possam manter essa política em casos de emergência e calamidade pública, apesar da legislação permitir alternativas para realização da chamada pública, o que, no caso em exame, não se realizou;
- Em todos os anos em que foram realizadas as chamadas públicas no escopo de 2015 a 2021, os processos culminaram em sua realização no segundo semestre de cada ano, o que prejudica não só a execução financeira da entidade, como também a organização dos AFs e de suas respectivas entidades.

Esses pontos acima elencados, somados às observações realizadas no processo de investigação e à experiência do pesquisador com a matéria, evidenciam que existem, pelo menos, cinco principais desafios a serem enfrentados para aprimorar o processo de implementação das compras da Agricultura Familiar para o PNAE no IF Baiano Campus Valença, a saber:

- I. Não há regularidade na periodicidade do edital, que deveria ser anualmente publicado;
- II. Falta orientação técnica para os proponentes que pretendem concorrer a chamada pública;
- III. Falta coerência entre o que é solicitado no certame e o que é produzido na região ao redor da instituição solicitante, o que contraria a proposta do PNAE;
- IV. Inexiste – ou, quando há, são precariamente aplicados – mecanismos internos que possam manter essa política em casos de emergência e calamidade pública;
- V. A publicação do edital ocorrer no segundo semestre com a execução no ano vigente prejudica a entrega dos produtos solicitados, bem como a execução financeira da entidade e a organização dos AFs e de suas respectivas entidades.

Esses são os principais desafios que foram depreendidos na pesquisa realizada nas chamadas públicas de 2015 a 2021 no IF Baiano de Campus Valença. Foram utilizados na análise os três critérios depreendidos na residência social realizada no IF Sul de Minas (a constância dos editais, a gerência em sua execução e o relacionamento com a comunidade ao redor). No tópico a seguir, apresentamos um conjunto sucinto de instruções e boas práticas de implementação do PNAE.

4.6 RECOMENDAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE

Observados os desafios no tópico anterior, o intuito desta seção é apresentar um conjunto de instruções e boas práticas de implementação do PNAE para a Agricultura familiar na Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica. Para isso, faremos um contraponto entre o que foi apresentado no desafio e o que se pode realizar para a melhoria dos processos de implementação das políticas do PNAE no contexto dos IFs, notadamente na experiência que serviu de base para a pesquisa.

O primeiro aspecto a ser reforçado diz respeito à capacitação dos servidores e gestores públicos envolvidos no processo de aquisições de alimentos para a merenda escolar com recursos do PNAE. Isso refletiria na implementação da política de forma mais efetiva e eficiente, ampliando as compras estratégicas da agricultura familiar e fomentando o desenvolvimento territorial. Com isso, espera-se que haja uma ampliação da participação dos Agricultores Familiares nas chamadas públicas do PNAE em IFES, o que contribuirá para o cumprimento de metas pactuadas com o FNDE.

Outra proposta aponta para a necessidade de elaboração de um Manual de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE, no sentido de auxiliar servidores que atuam nos processos de planejamento e aquisições. Esse manual é uma solução que poderia ser construída em parceria com servidores do IF e participantes de chamadas anteriores. Com isso, haveria um relacionamento entre as duas pontas que a chamada pública conecta: o departamento financeiro das IF's e as organizações da Agricultura Familiar.

Tanto a capacitação de servidores quanto a elaboração de um manual de instrução de propostas para a chamada pública servem, como boas práticas a serem executadas, para se amenizar e/ou resolver os impactos negativos decorrentes do desafio II (Falta orientação técnica para os proponentes que pretendem concorrer a chamada pública).

Para os desafios I (Não há ainda regularidade na periodicidade do edital, que deveria ser anualmente publicado), III (Falta coerência entre o que solicitado no certame e o que é produzido na região ao redor da instituição solicitante) e IV (A

publicação do edital ocorrer no segundo semestre com a execução no ano vigente prejudica a entrega dos produtos solicitados), é necessário que se realize reuniões internas para alinhar as condições e as demandas das IF's ao contexto da agricultura familiar ao redor dos Campi. Com efeito, é preciso que a alta administração das IF's promovam encontros de sensibilização para além da orientação técnica no sentido de mobilizar os gestores públicos em prol da importância da implementação dessa política pública para o desenvolvimento do território. Isso decorre, porque o recurso investimento pelo PNAE é diretamente aplicado na região e também, não menos relevante, essa é uma ação que aproxima o IF de sua comunidade.

Para se amenizar os impactos do desafio IV (Inexiste – ou, quando há, são precariamente aplicados – mecanismos internos que possam manter essa política em casos de emergência e calamidade pública), boas práticas seriam realizadas na esfera federal em prol do aprimoramento da legislação pertinente. Para além disso, os IF's poderiam promover ações colaborativas com a comunidade e com as organizações de agricultura familiar para se orientar ações preventivas e também indicação de planos de contingenciamento e biossegurança.

Com isso, pode-se apreender que existem diversos e distintos tipos de práticas que dependem de esferas diferentes. Para os desafios I, II, III e V, as demandas são mais internas e dependem de ações coletivas e colaborativas entre os IF's e sua comunidade. Já para o desafio IV é preciso uma intervenção mais da esfera federal que, não necessariamente, depende das condições dos IF's, embora eles respondam à problemática de forma solidária. Essas são, portanto, os conjuntos de instruções e boas práticas que conseguimos apresentar a partir dos dados coletados e interpretados nesta pesquisa a partir das chamadas públicas realizadas no IF Baiano no Campus Valença entre 2015 e 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção do conhecimento científico por meio de uma pesquisa é uma grande e difícil tarefa. Concretizá-la significa que a equipe envolvida na pesquisa passou muitos testes como de paciência, resiliência, disciplina e superação. De todas as dificuldades, dou destaque a superação. Além do pouco contato do pesquisador com a prática e o exercício da ciência, o período de realização desse trabalho, coincidiu com o período da pandemia que assolou a humanidade entre 2020 e 2022. A pandemia afetou a vida de todos indistintamente e de maneira que surpreendeu a todos. Não foi diferente com esse trabalho. A residência social precisou se adequar ao contexto pandêmico, quando era prevista uma imersão *in loco* no Instituto Federal Sul de Minas Gerais com entrevistas e diálogos com gestores e técnicos que dialogam a implementação da política pública PNAE.

O universo da pesquisa é permeado por questionamentos e variáveis infinitas e constantes e talvez por isso, não seja possível de controle de todas as etapas de sua realização, afinal entre o início, o meio e o fim de uma trajetória de pesquisa muita coisa pode acontecer e é impossível prever os impactos e os desdobramentos que podem reverberar num dado projeto. Esse, sem dúvida, é um grande aprendizado resultante desse percurso.

Ao investigar e refletir sobre a implementação e gestão de uma política pública tão importante para o desenvolvimento do território, o processo formativo de um gestor social ganha importantes elementos que fortalecem e promovem uma formação ampla com conhecimento das diversas etapas desde a formação da agenda até a avaliação da política pública.

A partir das informações apresentadas, vimos o processo de implementação da política pública de compras públicas de gêneros alimentícios da AF para o PNAE no IF Baiano Campus Valença. Apesar de ainda haver um percurso para sua plena implementação, é possível identificar que existe um processo de evolução em curso. Desde o primeiro ano de implementação foram identificados alguns pontos de melhoria, bem como alguns avanços por parte a organização estudada.

Como destacado no tópico 4.4, alguns pontos merecem destaque no tocante ao aprimoramento da gestão do programa, com destaque ao direcionamento

institucional e a institucionalização de um órgão de controle social, que tenham alcance sobre os Institutos Federais de Educação, do de vista da atual legislação.

O referencial teórico destacado no capítulo 2 deste trabalho, apesar de poucos trabalhos acadêmicos tratarem especificamente do objeto dessa pesquisa com foco nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, trouxeram elementos que enriqueceram e delinearam os trabalhos do pesquisador. O estado da arte, apresenta o referencial de pesquisas acadêmicas já realizadas ao tempo em que aponta para pontos que carecem serem investigados ou melhor explorados, e isso é basilar para qualquer trabalho acadêmico a ajudou o pesquisador a solidificar a relevância do tema investigado.

O Capítulo 3 aborda a metodologia adotada para a realização dessa pesquisa. A metodologia precisou ser adaptada para a realidade vivida por todos no contexto de pandemia que restringiu, em muito, as pretensas intensões do pesquisador. O estudo de caso, método adotado nessa pesquisa, permitiu a avaliação das informações a partir do contexto da legislação e da prática da implementação da política pública no IF Baiano Campus Valença. O caráter qualitativo possibilitou entender as perspectivas a partir da observação e dos documentos estudados.

A partir da pesquisa de campo realizada, no Capítulo 4 foram analisadas as informações sobre as etapas da implementação e gestão da política pública no Campus Valença desde a mobilização para a realização da primeira chamada pública do PNAE para a Agricultura Familiar do Campus Valença até as chamadas públicas seguintes, permeando por cada agente público que atua diretamente e que, portanto, exerce influência sobre o processo de compras da AF para o PNAE.

A investigação proposta por esta pesquisa se limita ao momento da contratação da AF para fornecimento ao PNAE, considerando que a execução contratual, o fornecimento, a verificação dos efetivos valores e itens efetivamente entregue e pagos pode ser alvo de uma outra pesquisa acadêmica. Por tanto, sugere-se novas pesquisas visando desmistificar o universo das compras públicas para a Agricultura familiar e trazer a luz elementos e experiências que possam contribuir para o progresso desse importante campo da ciência.

O processo de pesquisa e escrita científica exige rigor e disciplina por parte do pesquisador, esse foi um ponto sensível nesse processo formativo. Conciliar trabalho, família, amigos e uma série de outras atividades com a atividade acadêmica foi um

exercício muito doloroso. Muitas vezes me senti incompetente e por vezes achava que não conseguiria êxito em tamanha façanha, dada a tantas impossibilidades.

Por fim, dado o exposto, espera-se que esse trabalho sirva de apoio para gestores e servidores públicos refletirem sobre a importância das compras da AF para o PNAE para o desenvolvimento regional e entenda as etapas de implementação de cada fase do programa. Espera-se ainda que este trabalho contribua para melhoria dos índices de compra da AF para o Pnae em todos os Institutos Federais do Brasil, tendo em vista que aqui são apresentados pontos de melhoria da gestão dessa política pública.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil. **Reforma Agrária**: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. v. 28 nºs 1,2 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Abramovay-R.-Agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial.pdf>. Acesso em: 20 de out. 2021.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, Acesso em: 02 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa nacional de alimentação escolar. **Sobre o PNAE**: FNDE: Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em:

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 30 jul. 2019.

BRYNARD, P. **Policy implementation**, in Cloete and Wissink. (eds.) Improving public policy. Pretoria. Van Schaik. 2000.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIÊNCIA E TECNOLÓGICA. **Histórico do CONIF**. [Brasília: CONIF], 2019. Disponível em: <http://portal.conif.org.br/br/rede-federal/historico-do-conif>. Acesso em: 06 de jun. 2019.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexos referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº21, Jun-2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuária 2017**: resultados definitivos. Brasília, 2017. V. 8, PP. 1-105. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 de mar. 2021.

INSTITUTO FEDERAL BAIANO. **Histórico Instituto Federal Baiano.** [Salvador: IFBAIANO], 2009.

Disponível em: <https://ifbaiano.edu.br/portal/quem-somos/>
Acesso em: 05 jun. 2019.

LINDBLOM, C.E., **O Processo de Decisão Política**, Brasília: UnB, 1981.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 40, núm. 2, março-abril, 2006, pp. 273-287.

RAIHER, A. P., HIGACHI, H. Y., & CARMO, A. S. S. do. (2017). Programa de compras da merenda escolar com foco na agricultura familiar: uma análise espacial do seu efeito no desenvolvimento socioeconômico paranaense. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2(49), 231–258. Disponível em: <http://escolhas.org/wp-content/uploads/2016/09/programa-de-compras-da-merenda-escolar-com-foco-na-agricultura-familiar.pdf>.

Acesso em: 05 jun. 2021.

RAIMUNDO, Rogério Robs Fanti. **A implementação do programa nacional de alimentação escolar do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do sul de Minas Gerais**: desenvolvimento sustentável por meio das aquisições da agricultura familiar [Universidade Federal de Lavras]. Disponível em: [http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/15183/2/dissertação_a_implementação do programa nacional de alimentação escolar no Instituto Federal de Educação%2C Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais%3A desenvolvimento sustentável por meio das aquisições](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/15183/2/dissertação_a_implementação_do_programa_nacional_de_alimentação_escolar_no_Instituto_Federal_de_Educação%2C_Ciência_e_Tecnologia_do_Sul_de_Minas_Gerais%3A_desenvolvimento_sustentável_por_meio_das_aquisições). Acesso em: 08 jul. 2021.

Rua, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SILVA, L. de J. de S., PINHEIRO, J. O. C., & MUNIZ, A. W. (2019). **Pesquisa e Agricultura Familiar: Intercâmbio de ações e Conhecimentos para transferência Tecnológica na Amazônia**. Brasília: Embrapa publicações, 2019. p. 10).

Disponível em: <https://www.embrapa.br/buscadepublicacoes//publicacao/1109676/pesquisaeagriculturafamiliarintercambiodeacoeseconhecimentosparatransferenciatecnologicanazonia#:~:text=Publica%C3%A7%C3%B5es,Pesquisa%20e%20agricultura%20familiar%3A%20interc%C3%A2mbio%20de%20a%C3%A7%C3%B5es%20e%20conhecimentos%20para,Agricultura%20Familiar%2C%20Tecnologia%20e%20Mercado>. Acesso em: 05 de set. 2021.

SILVA, P. L. do N., DUNHAM, E. O., Jr., H. A. S., JESUS, K. C. B. de, & SEIXAS, M. A. de J. (2014). **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**: Identidade e Gestão para a construção da excelência!. Disponível em: <https://ifbaiano.edu.br/portal/wp-content/uploads/2015/12/pdi-2015-2019-versao-2018.pdf>. Acesso em: 08 jul. de 2019.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35224&Itemid=444. Acesso: em 05 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto alegre: Bookman, 2010.

TRICHES, R. M. Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar.2012. 297 p. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

WU, Xun et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014

APÊNDICES

APENDICE A – TERMOS DE REFERÊNCIA DA RESIDÊNCIA SOCIAL

TERMOS DE REFERÊNCIA DA RESIDÊNCIA SOCIAL

Organização Acolhedora: INSTITUTO FEDERAL DO SUL DE MINAS GERAIS - IFSULDEMINAS
Campus Inconfidentes.

Responsável Institucional: ROGÉRIO ROBS FANTI RAIMUNDO

Organização Proponente: Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social-CIAGS da Universidade Federal da Bahia

Responsável Institucional: Profa. Dra. Tânia Fischer

NOME DO RESIDENTE SOCIAL: Josué Castro de Jesus

Início da RS: 04/10/2021

Término da RS: 09/10/2021

Objetivo geral:

Conhecer a experiência de implementação do PNAE para a Agricultura Familiar no IF Sul de Minas, Campus Inconfidentes.

Objetivos específicos:

- Conhecer o Campus, ações e programas relacionados ao PNAE;
- Conhecer os principais atores do processo de implementação do PNAE no IF Sul de Minas;
- Conhecer os desafios e as estratégias de superação dos mesmos na implementação do PNAE para a AF;
- Conhecer o CECANE e sua atuação;
- Dialogar com gestores de compras da unidade;
- Dialogar com Nutricionistas da unidade;
- Conhecer as estratégias de implementação do PNAE para a AF nos *Campi* com restaurante e gestão própria;
- Conhecer as estratégias de implementação do PNAE para a AF nos *Campi* com restaurante terceirizado;
- Conhecer as estratégias de implementação do PNAE para a AF nos *Campi* sem infraestrutura de restaurante;
- Conhecer as especificidades dos processos de compra da AF;
- Conhecer uma ou mais organizações da AF fornecedoras do PNAE do IF Sul de Minas;

Produtos esperados:

Relatório da RS, diário de bordo ou relato de experiência, diário virtual; artigo; produto tecnológico; relatório técnico; podcast; manual; síntese analítico-propositiva; ou outro, mais adequado ao projeto de dissertação.

PLANO DE ATIVIDADES DA RESIDÊNCIA SOCIAL

NOME DO RESIDENTE SOCIAL: Josué Castro de Jesus

Início da RS: 04/10/2021

Término da RS: 09/10/2021

(Plano elaborado pelo aluno sob a orientação de seu professor-orientador)

PERÍODO	ATIVIDADES PLANEJADAS	METODOLOGIA	ATORES DA ACOLHEDORA
04/10/2021 09:00 – 11:00	<p>Conhecer o IF Sul de Minas, Campus Inconfidentes;</p> <p>Conhecer os desafios e as estratégias de superação dos mesmos na implementação do PNAE para a AF;</p> <p>Conhecer os principais atores do processo de implementação do PNAE no IF Sul de Minas</p>	<p>Diálogo virtual</p> <p>Questionamento oral</p> <p>Observação</p>	<p>Rogério Robs</p> <p>Luiz Carlos</p> <p>Rocha</p> <p>Magda Maria</p> <p>Pereira</p>

	<p>Conhecer o CECANE e sua atuação;</p> <p>Conhecer as estratégias de implementação do PNAE para a AF nos <i>Campi</i> com restaurante e gestão própria;</p>		
05/10/2021	Dialogar com gestores de compras da unidade;	<p>Diálogo virtual</p> <p>Questionamento oral</p> <p>Observação</p>	<p>Rogério Robs</p> <p>Fernando</p>
06/10/2021 09:00 – 10:00	Dialogar com os Nutricionistas das unidade;	<p>Diálogo virtual</p> <p>Questionamento oral</p> <p>Observação</p>	<p>Natália</p> <p>Magda</p> <p>Pedro</p>
07/10/2021 09:00- 10:30	<p>Conhecer as estratégias de implementação do PNAE para a AF nos <i>Campi</i> sem infraestrutura de restaurante;</p> <p>Conhecer as especificidades dos processos de compra da AF;</p> <p>Conhecer as estratégias</p>	<p>Diálogo virtual</p> <p>Questionamento oral</p> <p>Observação</p>	<p>Pedro</p> <p>Oliveira/Carmo de Minas</p>

	de implementação do PNAE para a AF nos <i>Campi</i> com restaurante terceirizado;		
13/10/2021	Conhecer uma ou mais organizações da AF fornecedoras do PNAE do IF Sul de Minas;	Diálogo virtual Questionamento oral Observação	Wanderley Bruno Presidente da Associação de Agricultores Familiares

ROTEIRO DE ENTREVISTAS - JOSUÉ

PROJETO DE PESQUISA: DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO INSTITUTO FEDERAL BAIANO - CAMPUS VALENÇA

Pesquisador: Josué Casto de Jesus (73) 9 9958-1709. – UFBA

Objetivo da pesquisa: Realizar um diagnóstico do processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IF Baiano, notadamente no Campus Valença, no tocante à implementação e gestão, e, como finalidade, analisar as compras da Alimentação escolar, especificamente sobre o percentual destinado a aquisição da Agricultura Familiar (AF) em funcionamento na instituição, a partir do olhar dos gestores públicos e dos servidores que atuam nas compras.

IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

Órgão: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano

Função:

Cargo:

Tempo no Instituto Federal:

- 1. Qual a trajetória de implementação do Programa na Instituição?**
- 2. Qual a trajetória de implementação do Programa no Campus?**
- 3. Quais aspectos contribuíram positivamente para a implementação do PNAE no Campus?**
- 4. Quais aspectos positivos ainda prevalecem?**

- 5. Quais aspectos contribuíram negativamente para a implementação do PNAE no Campus?**
- 6. Quais aspectos negativos ainda persistem?**
- 7. Existe na Instituição algum programa de pesquisa e/ou extensão envolvendo a temática PNAE?**
- 8. Qual o roteiro (passo a passo) de execução do Programa no Campus?**
- 9. Qual é sua percepção sobre política pública PNAE? Como você avalia o desempenho do IF Baiano na implementação do PNAE?**
- 10. Você identifica alguma lacuna na legislação do processo de implementação do PNAE?**
- 11. Conhece e/ou obteve algum apoio do CECANE para execução do PNAE?**
- 12. Quais ações você sugere para melhoria a implementação do PNAE no IF Baiano?**
- 13. Quais as instituições parceiras na execução do PNAE no IF Baiano?**
- 14. Para quem você se dirige para dirimir dúvidas de implementação do PNAE?**
- 15. Alguma informação que você considera relevante que deixei de perguntar? Algun comentário?**