



Gestão & Regionalidade

ISSN: 1808-5792

ISSN: 2176-5308

editoria_gr@online.uscs.edu.br

Universidade Municipal de São Caetano do Sul
Brasil

Ferreira dos Santos, Luana; José de Sousa, Washington; Aurélio
Marques Ferreira, Marco; Saraiva Martins Ramos, Anatólia
Gestão de associações e cooperativas da agricultura familiar na implementação
do Programa Nacional de Alimentação Escolar em territórios rurais
Gestão & Regionalidade, vol. 38, núm. 114, 2022, pp. 267-285
Universidade Municipal de São Caetano do Sul
Sao Caetano do Sul, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133475550009>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante

Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Gestão de associações e cooperativas da agricultura familiar na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em territórios rurais

Management of family farming associations and cooperatives in the implementation of the Brazilian School Feeding Program in rural territories

Luana Ferreira dos Santos¹ⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3347-7740>

Washington José de Sousa²ⁱⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6295-2806>

Marco Aurélio Marques Ferreira³ⁱⁱⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>

Anatália Saraiva Martins Ramos^{4iv}

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8578-2018>

Resumo

O artigo objetiva analisar, no plano local, no aparato administrativo e na atuação de dirigentes de organizações da agricultura familiar, implicações de elementos normativos, cognitivos e ideológicos atinentes à implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em territórios rurais, de forma comparativa. De natureza qualitativa, a pesquisa consiste em estudo de casos múltiplos em dez organizações nos Territórios do Mato Grande/RN e da Serra do Brigadeiro/MG. Os diretores dessas organizações têm atuação moldada pelo contexto local da implementação, como influências da Lei nº 11.947/2009. A atuação também sofre interferências do aparato administrativo das organizações, que foi alterado em termos de recursos materiais, humanos e financeiros e no acesso a tecnologias e assistência técnica. Não há diferenças significativas nos papéis desempenhados pelos dirigentes das organizações, de modo que todos contribuíram na implementação do PNAE. Sugere-se a ampliação do campo de estudo, contemplando atores como burocratas de nível de rua.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); implementação de políticas públicas; associações e cooperativas; agricultura familiar; territórios rurais.

Abstract

The article analyzes, through a comparative perspective, the implications of normative, cognitive, and ideological elements of the implementation of the Brazilian School Feeding Program (PNAE) in rural territories at the local level, based on the administrative structure and work of leaders of family farming organizations. The qualitative research adopted multiple-case studies examining ten organizations in two Brazilian rural territories (Mato Grande, in the state of Rio Grande do Norte, and Serra do Brigadeiro, in the state of Minas Gerais). The organizations' leaders operate under the influence of the local context of implementation, such as the provisions of Brazilian Law 11947/2009. Their work also depends on the administrative structure available, which has been changed in terms of access to technology, technical assistance, and material, human, and financial resources. The roles leaders play in the organizations do not change significantly, and all of them contributed to the implementation of the PNAE. Future studies on this issue could expand the analysis, contemplating other actors such as street-level bureaucrats.

Keywords: Brazilian School Feeding Program (PNAE); public policy implementation; associations and cooperatives; family farming; rural territories.

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – -Brasil. E-mail: luana.f.santos@ufv.br

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Brasil. E-mail: wsufrn@gmail.com

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV)- Brasil. E-mail: marcoufv1@gmail.com

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Brasil. E-mail: anataliasaraiva@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo estabelece interlocuções entre alimentação escolar e agricultura familiar, apresentando evidências empíricas em dois territórios rurais de distintas unidades da Federação. Os dois segmentos de políticas públicas são pautas de ações mundiais para o combate à fome. De acordo com o relatório de 2019, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cerca de 820 milhões de pessoas em todo o mundo não tiveram acesso suficiente a alimentos em 2018, comparado a 811 milhões em 2017, sendo que esse indicador registrou aumento desde 2015. Esse relatório destaca iniciativas brasileiras para o combate à desigualdade via Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família, Previdência Rural e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A análise aqui procedida toma como ponto de partida a implementação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que, por meio do Artigo 14, institui que no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do PNAE, devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. A obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios do segmento da agricultura familiar, além de viabilizar inovação do instrumento da chamada pública para Administração Pública brasileira, fomenta a necessidade de diálogo com um segmento produtivo particular.

A aplicação da Lei nº 11.947/2009 gerou, no domínio normativo, reações e

resistências no interior da Administração Pública. Além disso, essa lei engendra viés cognitivo, um entendimento particular do processo de compra governamental aliado a uma dimensão ideológica, qual seja, a afirmação de identidades e compromissos políticos destinados ao propósito de redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo e de fortalecimento da agricultura familiar. Diante desse entendimento, busca-se responder ao seguinte questionamento: como se expressa a gestão de organizações da agricultura familiar em territórios rurais na implementação do PNAE? Este artigo tem como objetivo analisar, no plano local, no aparato administrativo e na atuação de dirigentes de organizações da agricultura familiar, de forma comparativa, implicações de elementos normativos, cognitivos e ideológicos na implementação do PNAE em territórios rurais.

Lotta *et al.* (2018) propõem, no direcionamento de uma agenda de pesquisas em implementação de políticas públicas no Brasil, temas como desafios do federalismo, impacto da publicização de serviços, processos participativos, contextos de heterogeneidade, desigualdades e intersetorialidade. Este artigo contribui para a agenda de pesquisas sugerida por Lotta *et al.* (2018) quanto a desafios do federalismo no Brasil. Ainda que com marco legal de alcance nacional, os instrumentos de implementação do PNAE são apropriados localmente com elevada discricionariedade, tanto na forma de execução, quanto na definição do conteúdo da política pública.

Em exame crítico do desenvolvimento e do *status* do campo de pesquisa de implementação de políticas públicas, Winter (2010) argumenta que aplicar pesquisas comparativas contribui para classificar a influência das diferentes variáveis de implementação, preenchendo lacunas. Logo, um aspecto inovador deste artigo reside nessa perspectiva comparada, a partir de territórios rurais localizados em estados de duas regiões do Brasil (Sudeste e

Nordeste), fato que merece destaque, considerando que pesquisas de análise da implementação de políticas públicas, em geral, enfatizam elementos de modo isolado.

Este artigo aborda a implementação do PNAE, etapa que exige compromisso dos implementadores da política pública, tanto por parte dos administradores públicos, quanto pelos diretores das organizações da agricultura familiar fornecedoras de alimentos. Tais diretores são aqui reconhecidos como agentes intermediadores entre a agricultura familiar e o mercado de compras públicas e, nessa condição, têm atuação moldada por normativos, aparato administrativo e contexto local da agricultura familiar e por ideias, valores e concepções de mundo dos interessados.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS ACERCA DO MODELO ANALÍTICO

Política pública é definida como “a soma total da ação governamental, desde os sinais de intenção até os resultados finais” (CAIRNEY, 2020, p. 2); ou, como “as ações, os objetivos e os pronunciamentos dos governos a respeito de assuntos específicos, as medidas tomadas (ou não tomadas) para implementá-los, e as explicações que eles dão para o que acontece (ou não acontece)” (WILSON, 2006, p.154). Para Cairney (2020), a política pública é importante por influenciar todos os aspectos de nossas vidas, tornando-se necessário defini-la corretamente, ou, pelo menos, explicar o que está errado e o que se pode esperar que se faça a respeito.

De acordo com Mazetto (2015), políticas públicas são produto e expressão da estrutura estatal de determinada formação social. Sendo assim, não são apenas decisões administrativas ou entidades técnicas derivadas de planejamento de gestão, haja vista que as políticas públicas se corporificam na

própria lógica do Estado que lhes estrutura e são um índice de decifração da perspectiva de tal estrutura jurídico-política.

Segundo Sebatier e Mazmanian (1980), a implementação de uma política pública, objeto de interesse desta investigação, é a execução de uma decisão política básica, que identifica o problema a ser tratado e estipula o objetivo a ser perseguido, e, de várias maneiras, estrutura o processo de implementação. Conforme Hill e Hupe (2002), no âmbito da teoria e pesquisa de implementação, as contextualizações são importantes, ou seja, a implementação está sempre conectada a políticas específicas como respostas particulares a problemas específicos na sociedade.

Bonelli *et al.* (2019) destacam que, apesar de os modelos tradicionais (abordagem *top-down*) ainda prevalecerem na literatura, houve uma evolução dos estudos sobre implementação de políticas públicas, com diferentes gerações de modelos, por exemplo, abordagens *bottom-up* e perspectivas que consideram a implementação como processo que se desenvolve, gradativamente, por meio da interação dos vários atores envolvidos. Nessa perspectiva de compreender a implementação como um processo de execução e de adaptação mediado pelo governo e seus agentes, Lima e D’Ascenzi (2013) relatam que os modelos analíticos de implementação de políticas públicas encontram limites na superestimação da importância das normas (abordagem *top-down*) ou da discricionariedade dos executores (abordagem *bottom-up*).

Para Lima e D’Ascenzi (2013), o foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores e a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Sendo assim, Lima e D’Ascenzi (2013) propõem um modelo analítico para os estudos de implementação de políticas públicas,

considerando que a análise do processo de implementação deve conter fatores como as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação, as ideias, os valores e as

concepções de mundo dos indivíduos. O Quadro 1 sintetiza o modelo dos autores a partir das principais características de cada elemento.

Quadro 1 - Modelo analítico de implementação de políticas públicas

Elementos	Características
Plano	O conteúdo das normas que estruturam as políticas públicas será inserido em processos estabelecidos e adaptado às concepções e capacidades das instâncias de governo e das burocracias implementadoras. Nesse quadro, a análise das características do plano torna-se útil à compreensão da reação gerada nas instâncias de implementação.
Organização do aparato administrativo	O plano será absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais.
Ideias, valores e concepções de mundo	As variáveis cognitivas atuam como um link entre o plano e sua apropriação. Esse elemento diz respeito à influência das ideias sobre a ação dos atores. As ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm de questões, influenciando a ação. Além disso, considera na análise, o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Lima e D'Ascenzi (2013).

Esta pesquisa toma como base o modelo apresentado no Quadro 1 para analisar a implementação do PNAE em territórios rurais, considerando: i) o plano, como características das associações e cooperativas; ii) a organização do aparato administrativo, como os recursos humanos, materiais e financeiros; iii) ideias, valores e concepções de mundo centrados na atuação dos dirigentes das cooperativas e associações. A análise da implementação do PNAE por organizações da agricultura familiar oportuniza a sistematização de limitações e possibilidades inerentes ao plano e ao aparato administrativo, a partir da atuação de dirigentes, atores que lideram a execução e interferem nos resultados da política pública após a fase de formulação das chamadas públicas. Outro fato a ser considerado é a qualidade das interações, simetrias e assimetrias de ideias, valores e concepções de mundo entre indivíduos de lugares distintos (campo, cidade) e entre segmentos econômicos distintos

(administração pública, agricultura familiar).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

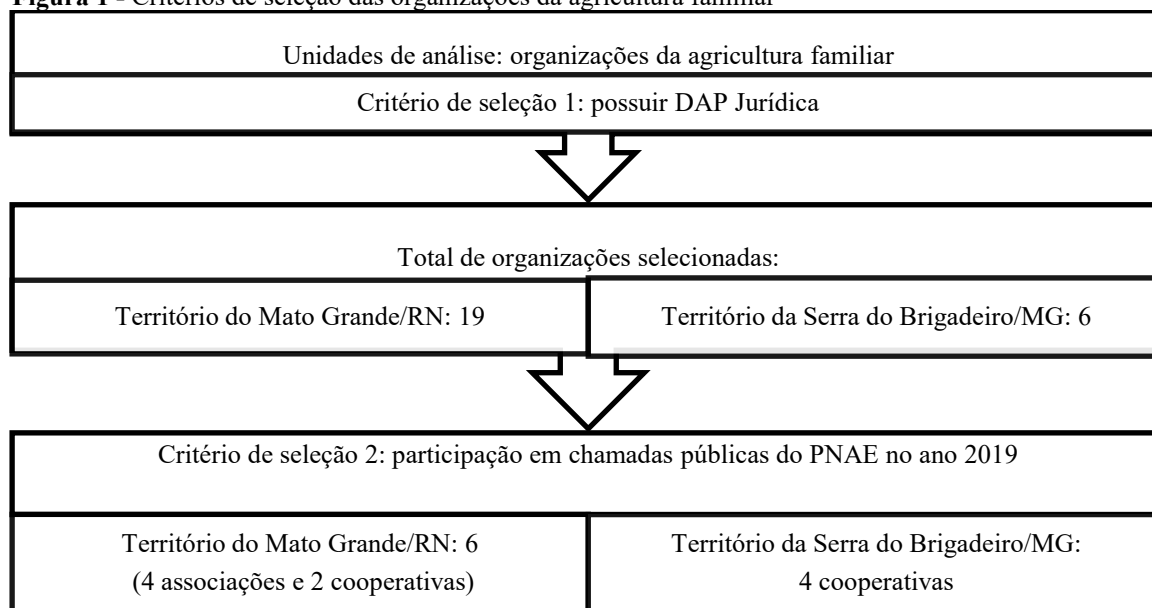
A pesquisa é classificada, quanto aos fins, como descritiva com abordagem qualitativa, utilizando como método o estudo de casos múltiplos. Segundo Yin (2001), no estudo de casos múltiplos cada caso serve a um propósito específico dentro do escopo global da investigação, o que ocorreu nesta pesquisa – haja vista que são analisados dois blocos de casos em perspectiva comparativa envolvendo territórios rurais de dois estados brasileiros (Rio Grande do Norte e Minas Gerais). A Figura 1 apresenta os critérios de inclusão das organizações selecionadas nos dois territórios (Mato Grande/RN e Serra do Brigadeiro/MG⁵). É oportuno destacar que o critério-base foi o status ativo da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)

⁵⁵A opção por esses dois territórios ocorreu por oportunidade, dada a viabilidade da coleta como parte de projeto em consórcio doutoral, constituído pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e da Universidade Federal do Cariri (UFCA), com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Jurídica⁶, o que ocorreu mediante busca no site da Secretaria Especial de Agricultura

Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2019).

Figura 1 - Critérios de seleção das organizações da agricultura familiar



Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Os sujeitos do estudo de caso são dirigentes de organizações da agricultura familiar nos dois territórios/estados. As organizações selecionadas são apresentadas no Quadro 2. Uma exceção ocorreu pela qualificação da Cooperativa dos Agricultores Familiares da Pesca Artesanal e Economia Solidária da Região do Mato (COOAFES). Mesmo não

participando da execução de chamadas públicas do PNAE no ano 2019, por se tratar, no conjunto das associações e cooperativas estudadas, da única organização com alcance e atuação territorial, tal cooperativa foi incluída para a compreensão de atributos territoriais do fenômeno investigado.

Quadro 2 - Organizações da agricultura familiar selecionadas para o estudo

Municípios	Território do Mato Grande/RN
Ceará-Mirim	Associação para o Desenvolvimento da Mulher de São José de Pedregulho (Associação de Pedregulho)
	Associação do Projeto de Assentamento e Reforma Agrária Riachão (Associação de Riachão)
	Associação dos Trabalhadores Rurais da Agrovila Nova Esperança Projeto de Assentamento Rosário (Associação de Rosário)
João Câmara	Cooperativa de Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais da Ecosol da Região do Mato Grande (COOAFES)
Pureza	Cooperativa Mista da Agricultura Familiar e Economia Solidária de Bebida Velha (COOPABEV)
Touros	Associação de Mulheres Lutadoras de Lilás de Boqueirão (Associação de Boqueirão).
Municípios	Território da Serra do Brigadeiro/MG

⁶ A DAP Jurídica é utilizada para identificar e qualificar as formas associativas da agricultura familiar organizadas em pessoas jurídicas (Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018), além de ser condição para participação em chamadas públicas do PNAE.

Araponga	Cooperativa dos Agricultores (as) Familiares e Economia Solidária de Araponga/MG (COOFA)
Divino	Cooperativa da Agricultura Familiar de Divino e Orizânia – MG (COOPERDOM)
Fervedouro	Cooperativa dos Agricultores Familiares e Economia Solidária de Fervedouro (COOPAF Fervedouro)
Muriae	Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar Solidária (COOPAF Muriae)

Fonte: Elaborado pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Foi utilizada a entrevista como instrumento de coleta de dados, tendo sido elaborado previamente um roteiro semiestruturado com base nos objetivos e no referencial teórico. As sessões de coleta foram realizadas durante o mês de abril de 2019. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da UFRN, possuindo o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE).

Seguindo o protocolo de Flick (2008), a codificação assumiu diferentes vieses: a) aberta (*in vivo*), com a finalidade de expressar dados e fenômenos na forma de conceitos; b) axial, com o propósito de aprimoramento e diferenciação das categorias resultantes da codificação aberta; c) seletiva, para dar continuidade à codificação axial por meio de um aperfeiçoamento do desenvolvimento e da integração da codificação, em comparação com outros grupos. Em momento anterior à codificação, ocorreu a leitura das transcrições e, na sequência, foi procedida a geração de códigos iniciais originários de processos *in vivo*, sendo esta a primeira fase de codificação, denominada codificação aberta.

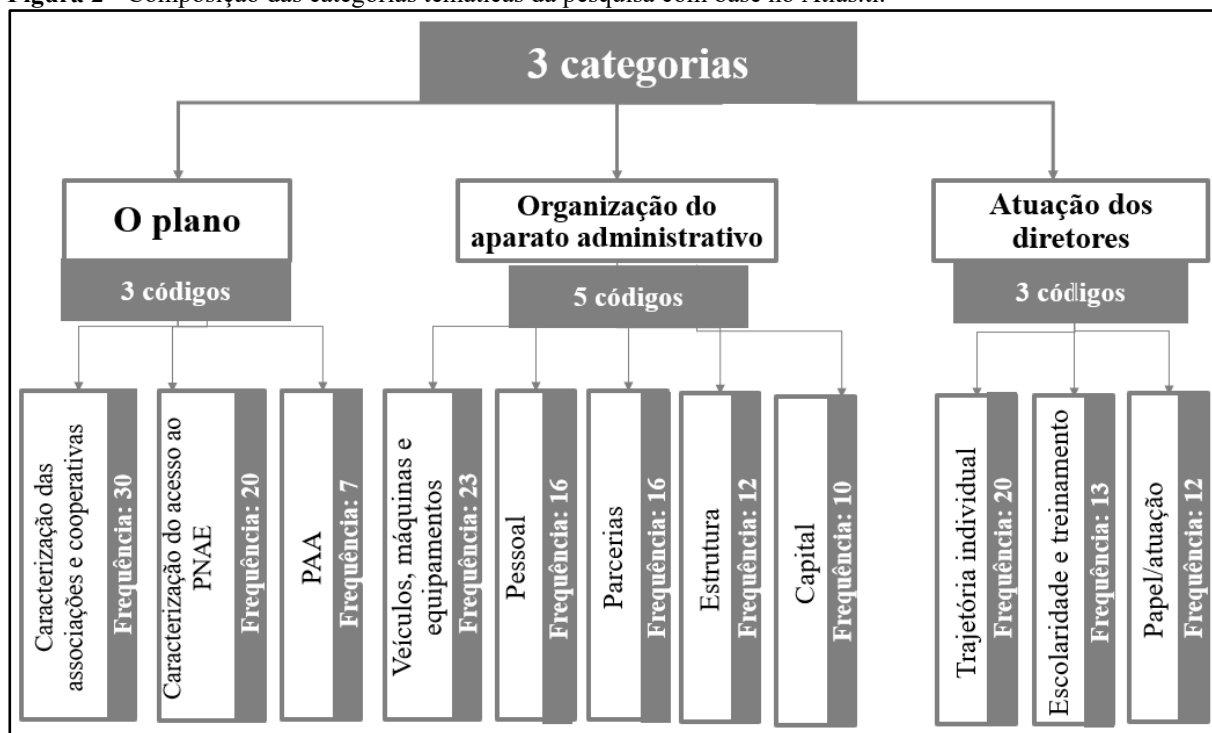
Após a codificação *in vivo*, ocorreu a busca por temas via codificação axial, o

que permitiu o agrupamento dos códigos em “famílias” correspondentes às categorias predefinidas, com base no referencial teórico, para posterior processamento no Atlas.ti. Na etapa da codificação seletiva, o agrupamento dos códigos foi aperfeiçoado por meio da comparação dos códigos presentes nas três categorias, para verificar se o processo de aglutinação dos códigos estava condizente com a literatura. A análise do material coletado e transcrito foi realizada com aporte do *software* de análise de dados Atlas.ti, que foi aqui utilizado pelo acesso, usabilidade e possibilidade de aplicação.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para evidenciar a relação do modelo de implementação de políticas públicas proposto por Lima e D’Ascenzi (2013) e a implementação do PNAE por meio de associações e cooperativas dos territórios rurais em pauta, a Figura 2 ilustra o alinhamento entre as três categorias temáticas dos autores e os códigos e respectivas frequências gerados a partir do processamento do material processado no Atlas.ti

Figura 2 - Composição das categorias temáticas da pesquisa com base no Atlas.ti.



Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Na sequência, os resultados são analisados, da esquerda para a direita, a partir dos códigos de cada categoria.

Categoria 1: O plano

Nessa categoria são apresentadas as características do plano local. A Tabela 1 registra a frequência dos códigos dessa categoria. O código “caracterização das organizações” reúne aspectos relacionados ao número de associados/cooperados, ao ano de criação e à forma de criação (*top down* ou *bottom up*). O código “características do acesso ao PNAE” incluiu elementos como o número de escolas e os tipos de produtos

fornechos pelas organizações para a alimentação escolar. Já o código “PAA” refere-se às associações e às cooperativas que iniciaram a comercialização no mercado institucional de compras governamentais via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em momento anterior à Lei nº 11.947/2009, que determinou a compra governamental da agricultura familiar para o PNAE, ocorreu a institucionalização de processo similar via PAA; por essa razão, na formação da categoria plano, o PAA aparece pela condição de antecedente ao fenômeno desta pesquisa.

Tabela 1 - Análise de frequência da categoria O plano

Territórios rurais	Casos/códigos	Caracterização das organizações	Características do acesso ao PNAE	PAA	TOTAL
Mato Grande/RN	Associação de Pedregulho	1	1	1	3
	Associação de Riachão	1	1	1	3
	Associação de Rosário	1	1	1	3
	Associação de Boqueirão	1	1	1	3
	COOPABEV	1	1	1	3
	COOAFES	1	1	-	2

	COOFA	1	1	1	3
Serra do Brigadeiro/MG	COOPERDOM	1	1	-	2
	COOPAF Fervedouro	1	1	-	2
	COOPAF Muriaé	1	1	1	3
TOTAL		10	10	7	27

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

No Território do Mato Grande/RN, a Associação de Pedregulho foi criada em 2003, por agricultoras; em 2012, elas começaram a comercializar a produção via PAA; a partir de 2018, para o PNAE. A Associação de Riachão foi criada em 2004 em reunião no Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Em 2007, a associação iniciou sua participação no PAA e, em 2009, no PNAE. A Associação de Rosário foi criada em 1999 e, no ano 2009, começou a vender para a alimentação escolar; antes disso, as vendas eram destinadas para atravessadores ou para o PAA. A Associação de Boqueirão foi criada em 2006, por meio da doação de recurso

financeiro para construção de uma fábrica de polpa de frutas, e no ano 2009 começou a fornecer o produto para a alimentação escolar. Antes de vender para o PNAE, a produção era destinada a um atravessador e ao PAA. A COOPABEV foi criada em 2011, sendo que a venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, por meio da cooperativa, iniciou-se a partir de 2013. A COOAFES não executou PNAE em 2019, todavia, foi inserida na pesquisa por se tratar da única entidade, nos dois territórios em pauta, com atuação territorial. O Quadro 3 sumariza as informações de cada organização.

Quadro 3 - Características das organizações do Território do Mato Grande/RN

Território do Mato Grande/RN				
Associações e cooperativas	Ano de criação	Ano que iniciou a participação no PNAE	Número de associados/cooperados	Número de escolas que fornecem para o PNAE
Associação de Pedregulho	2003	2018	25	73
Associação de Riachão	2004	2009	73	55
Associação de Rosário	1999	2009	55	55
Associação de Boqueirão	2006	2009	81	33
COOPABEV	2011	2013	26	7
COOAFES	2009	2015-2016	50	-

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Quanto às cooperativas do Território da Serra do Brigadeiro/MG, a COOFA foi criada em 2015, mas os agricultores já acessavam ao PNAE, por meio de grupo informal, desde 2010, e, a partir de 2012, pela associação de agricultores do município. A COOPERDOM foi criada no mesmo ano em que a COOFA e, da mesma forma, o PNAE foi um aspecto importante para a decisão dos agricultores em criar a cooperativa, pois, anteriormente à sua criação, as vendas para a alimentação escolar eram realizadas via associação dos agricultores. A COOPAF Fervedouro foi criada em 2013 e, desde então,

toda a venda da cooperativa é destinada ao PNAE. A COOPAF Muriaé foi criada em 2012, mas apenas em 2015 os agricultores fizeram a primeira venda para o PNAE via cooperativa. Antes da criação dessa cooperativa, de 2007 a 2010, os agricultores forneciam para o PAA e, a partir de 2010, passaram a fornecer para o PNAE, por meio de uma associação. No ano 2015, os agricultores suspenderam as vendas, por meio da associação, e passaram a comercializar pela COOPAF Muriaé. O Quadro 4 sumariza as características de cada organização.

Quadro 4 - Características das cooperativas do Território da Serra do Brigadeiro/MG

Território da Serra do Brigadeiro/MG				
Cooperativas da agricultura familiar	Ano de criação	Ano que iniciou a participação no PNAE	Número de associados/cooperados	Número de escolas que fornecem para o PNAE
COOFA	2015	2010	34	9
COOPERDOM	2015	2009	36	29
COOPAF Fervedouro	2013	2009	45	5
COOPAF Muriaé	2012	2010	120	160

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

A caracterização das organizações dos dois territórios revela que, distintamente do Mato Grande/RN, na Serra do Brigadeiro/MG existem apenas cooperativas que acessam o PNAE, não há associações. No entanto, a gênese dessas cooperativas está na formação de associações, a priori, para criação de cooperativas, a posteriori. Rios e Carvalho (2007) apresentam as associações de produtores rurais como um eficaz mecanismo de transição entre uma informalidade dos primeiros passos e a inserção solidária no mercado, uma vez que as associações possuem personalidade jurídica, mas não são empresas, tendo um caráter marcadamente sociopolítico.

Além disso, Rios e Carvalho (2007) destacam que as associações apresentam a dupla vantagem de poderem organizar os interessados de uma maneira mais orgânica, socialmente, sem o peso administrativo e econômico de uma estrutura empresarial. Para os autores, essa organização administrativa das associações apresenta, naturalmente, suas limitações em termos de uma plena inserção no mercado, mas o seu interesse e funcionalidade estão no fato de que seriam estruturas de ensaio, em termos de uma transição a ser construída na prática. Esse aspecto foi verificado na análise das cooperativas do Território da Serra do Brigadeiro/MG, isto é, o papel importante que as associações tiveram para que, posteriormente, os agricultores pudessem se organizar em cooperativas e ter acesso à política pública por meio delas.

Nos dois territórios, na maioria das organizações, a decisão para a constituição

partiu dos próprios agricultores, sendo um processo *bottom-up*, assim como a iniciativa em participar do PNAE. O modelo *bottom-up* enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política pública é implementada e toma como variáveis as condições dos espaços locais (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Outro aspecto relevante está associado à inter-relação entre políticas públicas, pois, como mostra a análise de frequência do código "PAA", em todas as associações e cooperativas do Território do Mato Grande/RN e na COOFA e COOPAF Muriaé na Serra do Brigadeiro/MG, o acesso ao PAA, que também é uma política de compra governamental de alimentos da agricultura familiar, foi um evento anterior à participação dessas organizações no PNAE, o que mostra também como o acesso a uma política pública pode servir de elo para novos mercados.

Escobal *et al.* (2015) destacam a importância de reconhecer que políticas públicas e/ou programas implementados em um território encontram uma série de estruturas e processos já em andamento que podem fortalecer ou enfraquecer seus efeitos. O que se percebe nesta pesquisa é que a organização dos agricultores em ambos os territórios, seja por meio de associações ou de cooperativas, assim como o acesso prévio ao PAA, fortaleceu a implementação do PNAE, que, por sua vez, contribuiu para o fortalecimento das estruturas associativas e cooperativas. A análise do plano, aqui representada pelas características das organizações da agricultura familiar pertencentes a esses

territórios, contribui, assim, para a identificação de particularidades no que se refere à organização do aparato administrativo e à atuação dos diretores dessas organizações.

Categoria 2: Organização do aparato administrativo

A Tabela 2 apresenta a análise de frequência dos códigos dessa categoria. Os códigos associados ao acesso aos recursos

mostram como estes estão relacionados ao cotidiano da implementação, assim como as parcerias estabelecidas. Outros elementos que influenciam a forma como ocorre a apropriação e implementação do plano nos espaços locais referem-se às regras formais e informais, por meio dos dispositivos institucionais do PNAE e respectivas interfaces, com peculiaridades da agricultura familiar e dos fornecedores em particular, mediadas por normas específicas das associações e cooperativas.

Tabela 2 - Análise de frequência da categoria Organização do aparato administrativo

Territórios rurais	Casos/códigos	Veículos, máquinas e equipamentos	Pessoal	Capital	Parcerias	Estrutura	TOTAL
Mato Grande/RN	Associação de Pedregulho	2	1	1	1	1	6
	Associação de Riachão	3	2	1	1	1	8
	Associação de Rosário		1	1	1	1	4
	Associação de Boqueirão	3	1	1	1	1	7
	COOPABEV	1	1	1	1	1	5
	COOAFES	2	1	1	1		5
Serra do Brigadeiro/MG	COOAFAs		1	1	1		3
	COOPERDOM	2	1	1	1		5
	COOPAF Fervedouro	2	3	1	1		7
	COOPAF Muriaé	5	4	2	1		12
TOTAL		20	16	11	10	5	62

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Nesta categoria, foi possível verificar que a maioria das organizações do Território do Mato Grande/RN, exceto a Associação de Boqueirão e a COOAFES, não possuem veículos de transporte próprio para a entrega dos alimentos nas escolas. A Associação de Boqueirão possui um carro semitêrmico e uma “caminhonete baú”. A COOAFES possui duas caminhonetes que foram conseguidas por meio de um edital de 2011/2012 do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com a finalidade de apoiar a logística no âmbito do PNAE no estado do Rio Grande do Norte. As demais

associações e cooperativas do Território do Mato Grande/RN alugam caminhões para poderem entregar os produtos para as escolas.

As verbas destinadas de projetos também foram fundamentais para a aquisição de veículos nas cooperativas da Serra do Brigadeiro/MG. Na COOPAF Muriaé, o caminhão para transporte das mercadorias foi uma ação do Plano de Desenvolvimento Territorial da Serra do Brigadeiro, em 2009. A Kombi foi concedida por meio de um acordo com comodato de um projeto de um deputado

federal⁷ e a caminhonete foi uma conquista do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA) e a moto foi adquirida com recursos próprios da cooperativa. Também na COOPERDOM, o CTA doou uma caminhonete no âmbito do desenvolvimento de um projeto em parceria com a associação de agricultores do município. Na COOPAF Fervedouro, a caminhonete é um veículo utilizado em parceria com a associação. Já na COOFA os agricultores utilizam seus transportes próprios, entregando os produtos diretamente nas escolas.

Outros tipos de recursos são máquinas, equipamentos e utensílios. No Território do Mato Grande/RN, apenas a COOPABEV possui um computador com internet disponível. Há as câmaras de resfriamento e máquinas de processamento das frutas da Associação de Boqueirão, os equipamentos para a produção dos bolos (utensílios, mesas de inox, fogão, forno industrial) da Associação de Pedregulho e três microtratores da Associação de Riachão. No Território da Serra do Brigadeiro/MG, todas as cooperativas possuem computador, embora na COOFA, o computador utilizado seja o de uso pessoal da diretora.

Quanto aos recursos de pessoal, no Território da Serra do Brigadeiro/MG, A COOPAF Muriaé e a COOPAF Fervedouro são as cooperativas que possuem funcionários: a primeira dispõe de um técnico agrícola, um funcionário na área administrativa e os membros da diretoria são cooperados, mas trabalham de forma remunerada; a segunda conta com o trabalho de uma estagiária do curso de Administração e de um técnico agrícola. No Mato Grande/RN, o trabalho das próprias

agricultoras é presente na Associação de Boqueirão e na Associação de Pedregulho, pois as associadas trabalham conjuntamente para a produção das polpas de frutas, na primeira, e para a produção de bolos e horta coletiva, na segunda. Na Associação de Riachão, os filhos dos agricultores trabalham, também, na entrega das mercadorias nas escolas, entretanto, não são associados, nem funcionários da Associação, eles recebem por diárias. No Mato Grande/RN, nenhuma organização estudada possui técnico agrícola exclusivo para prestar serviços aos membros; na Associação de Rosário, o filho da diretora é técnico agrícola e presta assistência técnica de maneira voluntária aos associados.

Santos, Ferreira e Campos (2019) mostram como a carência de assistência técnica constitui uma barreira para o acesso ao PNAE em uma cooperativa da agricultura familiar. Além disso, os autores constataram que, não basta assessorar os empreendimentos da agricultura familiar para constituí-los, é preciso um apoio contínuo para que eles funcionem plenamente. Apesar da maioria das organizações não possuírem assistência técnica própria, elas contam com o suporte de diversas parcerias para tal finalidade, como a Secretaria da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAP) de Ceará-Mirim/RN, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e o CTA. Isso mostra a análise da implementação da política pública dentro da uma geração que concebe a implementação como processo que se desenvolve gradativamente por meio da

⁷ A atuação de agentes políticos em Muriaé consiste na relação dos facilitadores na implementação do PNAE, por meio da concessão de veículos para o transporte dos gêneros alimentícios da agricultura familiar para as 160 escolas para as quais a COOPAF entrega produtos. A kombi, por exemplo, foi

concedida em acordo de comodato com deputado federal e, o caminhão, igualmente na forma de comodato, com a Prefeitura Municipal – neste caso, 80% do valor foi verba do território e 20% foi contrapartida da Prefeitura.

interação dos vários atores envolvidos (BONELLI *et al.*, 2019).

Outras organizações relevantes que foram citadas pelos diretores das associações pertencentes a assentamentos rurais do Território do Mato Grande/RN são o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o que reforça a presença de elementos ideológicos na análise da implementação do PNAE no Território do Mato Grande/RN, uma vez que são duas entidades vinculadas à causa da reforma agrária. Pereira e Reis (2018) registram que o MST é uma construção histórica originada em 1984 com o movimento camponês pela reforma agrária, em uma articulação internacional entre os países da América Latina e mais 21 países da Europa, África, Ásia e América do Norte. Realçam que o Movimento traduz, na sua trajetória, a luta para além da terra, em um engajamento na emancipação de fração da classe trabalhadora dos camponeses organizados.

No território potiguar, todas as organizações de assentamentos rurais são associações e as duas organizações que não pertencem a assentamentos rurais – COOPABEV e COOAFES – se estruturam em formato de cooperativas. Esse dado é um indício de que, para a amostra de organizações estudadas, há limitação da agricultura familiar em se organizar em cooperativas, em contexto de assentamentos rurais. No Território da Serra do Brigadeiro/MG não há incidência de cooperativas de assentamentos rurais.

Quanto aos recursos financeiros, referem-se ao capital levantado por meio de projetos e da cota parte, que são os valores financeiros que os agricultores integralizaram para tornarem-se membros das associações e cooperativas, assim como também os recursos provenientes das receitas de vendas geradas, principalmente pela venda para as escolas, uma vez que o PNAE é o principal mercado em todas as organizações estudadas, exceto a COOAFES, que passa por um processo de

reestruturação para poder participar do mercado institucional.

A estrutura das organizações, representadas pela análise da sede, evidencia que, no Território do Mato Grande/RN, apenas a COOAFES não possui uma sede definitiva, uma vez que, por ser uma cooperativa territorial, existem núcleos em cidades potiguares. As demais associações e cooperativas desse território possuem sede própria, localizada na zona rural. Na Serra do Brigadeiro/MG, as sedes da COOPERDOM e da COOPAF Muriaé pertencem ao STR, sendo feito um acordo de comodato. A COOAFES utiliza o espaço cedido pela associação de agricultores familiares de Araponga/MG e a COOPAF Fervedouro aluga a sede na qual a cooperativa funciona. Enquanto a sede de todas as organizações do Território do Mato Grande/RN se localiza na zona rural, as quatro cooperativas do Território da Serra do Brigadeiro/MG se localizam na zona urbana e todas funcionam ao lado do STR.

Essa categoria demonstra que a organização do aparato administrativo influencia na implementação da política pública conforme disponibilidade de recursos e participação financeira no PNAE. Esse fato contribui para ampliar as díspares condições de transporte, de acesso a computador com internet e de assistência técnica encontradas no Território da Serra do Brigadeiro/MG, quando comparadas às condições do Território do Mato Grande/RN. Tais condições influenciam nos resultados da política pública, especialmente pelo fato de que o transporte próprio diminui os custos das mercadorias, o acesso à internet facilita processos de comunicação e fluxo de informações e a assistência técnica garante fluxo regular de produção.

Categoria 3: Atuação dos diretores

Esta categoria revela a atuação dos diretores das organizações na implementação do PNAE. A Tabela 3 apresenta a frequência dos códigos da categoria. Por meio do código “escolaridade

e treinamento” foi constatado que, no território potiguar, uma diretora possui ensino fundamental incompleto, uma diretora possui ensino fundamental completo, dois diretores têm ensino médio e dois diretores concluíram o ensino

superior (Administração e Gestão de Cooperativas). No território mineiro, um diretor possui ensino fundamental incompleto, dois diretores possuem ensino médio e uma diretora concluiu ensino superior em Ciências Contábeis.

Tabela 3 - Análise de frequência da categoria Atuação dos diretores

Territórios rurais	Casos/códigos	Escolaridade e treinamento	Papel/ atuação	Trajatória	TOTAL
Mato Grande/RN	Associação de Pedregulho	1	1	1	3
	Associação de Riachão	1	1	1	3
	Associação de Rosário	1	1	1	3
	Associação de Boqueirão	1	1	1	3
	COOPABEV	2	2	1	5
	COOAFES	2	2	1	5
Serra do Brigadeiro/MG	COOAF	2	1	1	4
	COOPERDOM	1	1	1	3
	COOPAF Fervedouro	1	1	1	3
	COOPAF Muriaé	1	1	1	3
TOTAL		13	12	10	35

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

Os diretores que concluíram o Ensino Superior são bacharéis em cursos da área de Gestão, o que é um fator positivo para o gerenciamento das organizações. Ademais, foi verificado que a maioria dos entrevistados (exceto as diretoras das Associações de Rosário e Boqueirão), já participou de algum tipo de treinamento/curso referente ao gerenciamento de cooperativas, promovido por entidades especializadas de ATER. A diretora da Associação de Boqueirão, que nunca participou de algum treinamento/curso, relatou ter aprendido tudo no dia a dia de trabalho na associação. Apesar de não ter um conhecimento formal específico de gerenciamento de cooperativas, existe vontade da entrevistada em participar de reuniões do Território do Mato Grande/RN, dessa forma, é possível perceber a importância do conhecimento tácito, que está presente, também, no

cotidiano da implementação do PNAE. Já o entrevistado da COOPABEV relatou como sua formação em Administração foi importante para a criação e o desenvolvimento da cooperativa, pela facilidade na utilização de ferramentas de gestão.

Com isso, é possível perceber a importância tanto do conhecimento formal, quanto do conhecimento informal, pois a entrevistada que não realizou cursos/treinamentos encontrou nos aprendizados práticos diários uma forma de aprender aspectos relacionados ao gerenciamento da associação e da implementação do PNAE. O conhecimento prévio, a necessidade de evolução da atividade rural, por meio da melhoria de práticas e processos, e a agregação de recursos são fatores identificados na pesquisa de Furlan, Sachser e Morozini (2018), como antecedentes que influenciam

a capacidade absorviva em agricultores de uma cooperativa, que se refere ao reconhecimento, compreensão, assimilação e aplicação do conhecimento. No caso desta pesquisa, o conhecimento tácito da agricultura e a organização em associação são antecedentes do acesso ao PNAE.

Essa categoria é formada também pelo código “papel/atuação”, que explicita como as obrigações dos diretores das associações e cooperativas se manifestam para o funcionamento destas e na implementação do PNAE. Além de gerenciar as associações e cooperativas, exceto na Associação de Boqueirão, que possui um gestor externo, e na COOPAF Muriaé, que possui funcionários, outras atividades desempenhadas pelos diretores são: (i) controle da entrega da produção dos associados; (ii) busca de projetos; (iii) participação na produção; (iv) realização das atividades associadas à entrega de produtos para a alimentação escolar; (v) comercialização dos produtos; (vi) representação da cooperativa em eventos e reuniões; e (vii) emissão e controle de notas fiscais, responsabilidades associadas ao pagamento aos agricultores fornecedores.

Quando questionados a respeito de suas responsabilidades, em alguns casos, os diretores demonstraram estar sobrecarregados de atividades. Resultado semelhante foi encontrado no estudo de Santos, Ferreira e Campos (2019), que constataram como a excessiva dependência do vice-presidente em uma das cooperativas estudadas constituiu uma barreira que prejudicou o bom desempenho da organização, assim como também o acesso às políticas públicas, visto que os autores relataram a existência do interesse da cooperativa em fornecer alimentos para o PNAE, mas, dentre outras barreiras, os

agricultores não conseguiram participar do mercado institucional.

O código “trajetória individual” relata o engajamento dos entrevistados com as organizações desde sua criação. No Território do Mato Grande/RN, foi possível notar esse engajamento nas falas de todos os entrevistados: a motivação deles em criar as associações e cooperativas vem da vontade em unir a agricultura familiar para fortalecê-la, mas também de acreditar no potencial desse segmento para o desenvolvimento das localidades, a produção de alimentos e a geração de trabalho e renda.

A entrevistada da Associação de Boqueirão participou dos trabalhos coletivos em troca do recurso financeiro concedido para a fabricação de polpas de frutas. A diretora da Associação de Pedregulho participou da reunião no dia 08 de março de 2003 (Dia internacional da mulher), em que 72 mulheres do assentamento fundaram a associação. Nos assentamentos rurais de Rosário e Riachão, além de participarem da criação das associações, os agricultores entrevistados estiveram no processo de desapropriação das terras em que foram constituídos os assentamentos rurais. O presidente da COOAFES participou do processo de criação da cooperativa no âmbito dos fóruns territoriais.

Além de estarem presentes no processo de criação das organizações, a maioria dos entrevistados desempenha suas funções como diretores e produz para comercializar por meio das organizações, seja no trabalho individual em suas propriedades, seja no trabalho coletivo com os demais agricultores, como na produção de bolos, na Associação de Pedregulho, e na fabricação de polpas de frutas na Associação de Boqueirão.

Dentre os entrevistados do Território da Serra do Brigadeiro/MG, os agricultores diretores da COOPAF Muriaé, da COOPAF Fervedouro e da COOFA afirmaram que já foram presidentes de STR antes de serem diretores das cooperativas, o que reforça os resultados desta pesquisa quanto à relação de proximidade que as cooperativas desse território possuem com o STR. Todos os diretores das cooperativas desse território também participaram desde as primeiras mobilizações para a criação, inicialmente como associações e, posteriormente, na transição para cooperativas.

Em todas as cooperativas do Território da Serra do Brigadeiro/MG, o PNAE foi fator chave para a criação, ou seja, a política pública influenciou desde a gênese das organizações. Esse fato também foi verificado na pesquisa de Franzoni e Silva (2016), quando afirmam que várias cooperativas do município de Porto Alegre/RS não existiriam se não houvesse a alimentação escolar. Considerando o papel da institucionalização do PNAE como mecanismo indutor para a criação e fortalecimento de organizações formais da agricultura familiar, é válido ressaltar os aspectos relatados pela agricultora entrevistada da COOFA: quando sua filha nasceu, em 2010, ela procurava formas alternativas para complementar a renda de sua família, que enfrentava dificuldades financeiras e, então, por intermédio de uma professora da rede estadual, ficou sabendo que os agricultores familiares podiam entregar alimentos para a alimentação escolar. Nesse caso, a capacidade de interpretação da agricultora em relação à política pública era mínima, mas a busca pelo conhecimento de como a política pública funciona tornou possível acessá-la.

Na trajetória dos informantes, ficou claro quem são as lideranças nos municípios nos quais as organizações estão localizadas, e até mesmo em âmbito territorial, como no caso do entrevistado da COOAFES, no Território do Mato Grande/RN. Essas lideranças são pessoas engajadas em fazer com que a participação no mercado institucional funcione, por serem agricultores familiares (na maioria dos casos), beneficiários da política pública, dirigentes das organizações e ideologicamente alinhados às causas e à defesa de interesses do segmento.

O Quadro 5 resume a frequência dos códigos gerados em cada uma das três categorias, sendo elaborado de forma que os casos que apresentaram códigos com maior frequência em cada categoria foram marcados com “X”. A primeira categoria, relacionada ao plano, não apresenta elementos significativos de distinção entre os casos, sendo que o acesso ao PAA foi fator diferencial. Na segunda categoria, relacionada à organização do aparato administrativo, no Território da Serra do Brigadeiro/MG, as cooperativas se destacam, especialmente, pela propriedade de veículos. Na estrutura, a maioria das cooperativas do Território do Mato Grande/RN possui sede própria, já no Território da Serra do Brigadeiro/MG, a sede das cooperativas é alugada ou funciona em espaço cedido pelo STR. A ênfase nas parceiras nos dois territórios confirma a importância do trabalho desenvolvido em colaboração. Quanto à terceira categoria, que diz respeito à atuação dos diretores, a trajetória não fornece elemento diferencial, pois foi possível constatar o engajamento de todos os informantes com a agricultura familiar e com as organizações que representam.

Quadro 5 - Matriz de análise intracasos

		Categoria 1: O Plano			Categoria 2: Organização do aparato administrativo					Categoria 3: Atuação dos diretores		
Territórios rurais	Casos/códigos	Caracterização das organizações	Características do acesso ao PNAE	PAA	Veículos, máquinas e equipamentos	Pessoal	Capital	Parceiras	Estrutura	Escolaridade e treinamento	Papel/ atuação	Trajetória
Mato Grande/RN	Associação de Pedregulho	X	X	X				X	X			X
	Associação de Riachão	X	X	X				X	X			X
	Associação de Rosário	X	X	X				X	X			X
	Associação de Boqueirão	X	X	X				X	X			X
	COOPABEV	X	X	X				X	X	X	X	X
	COOAFES	X	X					X		X	X	X
Serra do Brigadeiro/MG	COOAF	X	X	X				X		X		X
	COOPERDOM	X	X					X				X
	COOPAF Fervedouro	X	X					X				X
	COOPAF Muriaé	X	X	X	X	X	X	X				X

Fonte: Elaborada pelos autores. Resultados da pesquisa, 2020.

A matriz intracasos permitiu a comparação das 3 categorias temáticas, favorecendo a compreensão geral de como elas influenciam na implementação. Os resultados apresentados nessas categorias temáticas revelam que, de maneira geral, surgiram 11 códigos, computando frequência total de 124 aparecimentos, distribuídos entre as categorias, conforme síntese das Tabelas 1, 2 e 3, com a frequência total de 27, 62 e 35, respectivamente. Tais frequências explicitam que a segunda categoria (Organização do aparato administrativo) é a que mais revela diferenças, seguida da terceira (Atuação dos diretores), e, com maior homogeneidade, a primeira (O plano).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências empíricas aqui pautadas são importantes para o estoque de conhecimento no domínio da Ciência Administrativa, considerando que a implementação do PNAE pela agricultura familiar comporta leituras integrativas entre interesses de áreas distintas do conhecimento, a exemplo: Economia, Sociologia, Agronomia, Extensão Rural e Nutrição/Saúde Coletiva. Além de abordar um tema com apelo multidisciplinar e interdisciplinar, é, também, matéria com viés intersetorial em termos de gestão e de políticas públicas. As constatações deste artigo revelam que o PNAE é política pública indutiva em termos de capacidades político-institucionais, com destaque para a influência do instrumento da DAP Jurídica na formalização de organizações formais para acesso ao Programa.

No plano local, o PNAE revela que a capacidade de organização dos agricultores familiares para acesso às políticas públicas foi um processo liderado pelos próprios beneficiários, em que pesou o poder indutivo do Programa. O aparato administrativo foi alterado mais intensamente no Território da Serra do

Brigadeiro/MG do que no Território do Mato Grande/RN, em termos de infraestrutura de transporte, recursos materiais, humanos, financeiros, acesso a tecnologias e assistência técnica. A atuação de dirigentes na implementação evidencia participação na criação e/ou transformação das organizações, inclusive pelo engajamento no desempenho de novas atribuições de funcionamento, acesso e fluxo de informações e execução da política pública.

Há obstáculos que exigem medidas administrativas por parte dos municípios. No Território do Mato Grande/RN, as prefeituras precisam, por exemplo, disponibilizar espaço para a entrega centralizada dos produtos, sendo o poder público municipal o responsável pela distribuição para as escolas. Tal medida melhoraria o desempenho do Programa pelas organizações do Território, uma vez que os agricultores relatam dificuldades inerentes ao aluguel de veículos e ao aumento do custo com entregas fragmentadas. Esta pesquisa indica, também, a necessidade de cursos e treinamentos para os agricultores, tanto em gestão, quanto em produção agropecuária, cuidados sanitários e certificação de produtos. Ademais, são necessárias políticas públicas complementares ao PNAE, especialmente no que se refere ao crédito, ao financiamento de infraestrutura e aos serviços de ATER.

O PNAE tem alcance nacional e a obrigatoriedade da compra de alimentos da agricultura familiar é determinada em lei. Todavia, o contexto no qual a política pública é implementada provoca singularidades. Foi possível constatar elementos nos quais os territórios se diferenciam, especialmente na organização do aparato administrativo das organizações. Os elementos de similaridade aparecem na atuação dos atores e organizações na governança local, o que abre espaço para a indicação de pesquisas futuras, com a ampliação do campo de estudo. Mostram-

se oportunas, por exemplo, pesquisas envolvendo o papel de burocratas de nível de rua na implementação do PNAE em municípios e unidades da Federação, com alcances e complexidades ampliados. A ampliação do objeto e de informantes tem potencial para trazer novos elementos à interlocução do PNAE com a agricultura familiar em diferentes unidades e territórios da Federação, inclusive sob viés quantitativo.

É relevante destacar a necessidade de abordagens particulares, tanto entre municípios e territórios, quanto entre governos estaduais. Ainda que sob o regime de Lei Federal, a Lei nº 11.947/2009, e de normativos do FNDE, a implementação do PNAE ganha, nos municípios e nas unidades da Federação, dinâmicas específicas, como a definição de cardápios, o alcance quanto à diversidade de produtos a serem adquiridos, o volume de compras (no mínimo 30%, podendo alcançar 100%) e o próprio formato de elaboração, execução, avaliação e controle da chamada pública. Além disso, são oportunas pesquisas no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), notadamente para qualificar sua composição e aperfeiçoar o debate em torno do tema de compras da agricultura familiar em tais órgãos de controle social.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, J. **Public Policymaking: An Introduction**. 2nd ed. Geneva, IL: Houghton Mifflin. 1994.
- BONELLI, F. et al. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, p. 800-816, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 16 jun. 2009.
- CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy**. Theories and Issues. 2. ed. Red Globe Press, London, 2020.
- ESCOBAL, J.; FAVARETO, A.; AGUIRRE, F.; PONCE, C. Linkage to dynamic markets and rural territorial development in Latin America. **World Development**, v. 73, p. 44-55, 2015.
- FRANZONI, G. B.; SILVA, T. N. Inovação Social e Tecnologia Social. O Caso da Cadeia Curta de Agricultores Familiares e a Alimentação Escolar em Porto Alegre/RS. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 37, p. 353-386, 2016.
- FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed Editora, 2008.
- FURLAN, M.; SACHSER, A.; MOROZINI, J. F. Capacidade absorptiva em propriedades rurais de agricultores associados a uma cooperativa agroindustrial. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 2, p. 302-317, 2018.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy**. London: Sage Publications, 2002. 226p.
- LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LOTTA, G. et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 779-816, 2018.
- MAZETTO, F. E. Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo: um Estudo Teórico sobre as Parcerias-Público-Privadas. **Caderno de Estudos**

**Interdisciplinares – Edição Especial
Gestão Pública e Sociedade**, v. 1, n. 21, p.
1-21, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E
AGRICULTURA (FAO); Fundo
Internacional De Desenvolvimento
Agrícola (FIDA); Organização Mundial Da
Saúde (OMS); Programa Mundial De
Alimentos (PMA); Fundo Das Nações
Unidas Para A Infância (UNICEF). **El
estado de la seguridad alimentaria y la
nutrición en el mundo 2019. Protegerse
frente a la desaceleración y el
debilitamiento de la economía**. Roma:
FAO, 2019.

PEREIRA, S. S.; REIS, A. T. O
movimento dos trabalhadores rurais Sem
Terra (mst): emancipação dos sujeitos e
transformação social. **Revista de Políticas
Públicas**, v. 22, p. 1249-1267, 2018.

RIOS, G. S. L.; CARVALHO, D. M.
Associações de agricultores familiares
como estruturas de ensaio pré-
cooperativas. ESAC. **Economia Solidária
e Ação Cooperativa (UNISINOS)**, v. 2, p.
139/05-146, 2007.

SANTOS, L. F.; FERREIRA, M. A. M.;
CAMPOS, A. P. T. Barreiras de
desempenho e políticas públicas: análise

em cooperativas de agricultura familiar.
**Cadernos de Gestão Pública e
Cidadania**, v. 24, n. 77, p. 1-21, 2019.

SEBATIER, P.; MAZMANIAN, D. D.
The implementation of public policy: a
framework of analysis. **Policy Studies
Journal**, v. 8, p. 538-560, 1980.

SECRETARIA ESPECIAL DA
AGRICULTURA FAMILIAR E DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
(SEAD). **Extrato DAP**. Disponível em:
<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/>
Acesso em: 05 fev. 2019.

WILSON, R. Policy Analysis as Policy
Advice. *In*: MORAN, Michael; REIN,
Martin; GOODIN, Robert E. (ed.). **The
Oxford Handbook of Public Policy**. New
York: Oxford University Press. 2006. p.
152-168.

WINTER, S. C. Perspectivas de
implementação: status e reconsideração.
In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (org.);
Administração pública: coletânea.
tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian
Oliveira. São Paulo: Editora UNESP;
Brasília, DF: ENAP, 2010.

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

ⁱ Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Adjunta da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

ⁱⁱ Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

ⁱⁱⁱ Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Titular da UFV.

^{iv} Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).