

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a curved facade and a prominent, large, white, abstract sculpture of a seated figure in the foreground. The building has a grid-like pattern of windows. In the background, there is a tall, white, rectangular tower. The sky is blue with some clouds. The foreground is filled with pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Crise sanitária da Covid-19 e as estratégias dos burocratas em nível subnacional para o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Covid-19 health crisis and the strategies of bureaucrats at the subnational level in the national School Food Program

Fábio Resende de Araújo

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans

Luciana Laura Gusmão Cordeiro

Cleidson Costa de Lima

Antonio Teofilo Pinheiro Neto

VOLUME 14 • Nº 2 • AGO • 2024

Sumário

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, TEMAS EMERGENTES E POLÊMICOS	15
“DIREITO TINHA, O QUE FALTAVA ERA O ACESSO” : UMA ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ABORTO LEGAL NO BRASIL.....	17
Henderson Fürst, Lorenna Medeiros Toscano de Brito e Mariana de Siqueira	
UM QUADRO DE INJUSTIÇAS: POBREZA E DIGNIDADE MENSTRUAL E O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENSTRUAL	36
Nathália Lipovetsky e Silva e Diego Márcio Ferreira Casemiro	
JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À CANNABIS MEDICINAL NO BRASIL: O PARADOXO DO PROIBICIONISMO NO CONTROLE DE DROGAS E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	56
Luiz Fernando Kazmierczak, Leonardo Bocchi Costa e Carla Graia Correia	
DOAÇÃO DE ÓRGÃOS: NUDGES PODEM AJUDAR?	78
Benjamin Miranda Tabak e Ângela Maria de Oliveira	
DESCUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO MÉDICA NO SUS: ESTUDO TRANSVERSAL DE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTA ESTADUAIS	97
Rodrigo França Gomes e Marco Antonio Pereira Querol	
ESTRATÉGIAS INOVADORAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O USO DA TELEMEDICINA PELO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19	115
João Mendes Rocha Neto, Paulo Estevão Rodrigues Machado, Gláucia Costa Moraes e Juliane Aparecida Bundhak	
POLÍTICA DISTRITAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: QUAIS OS CAMINHOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO?	139
Helen Altoé Duar Bastos, Clara Cecília Ribeiro de Sá, Andhressa Araújo Fagundes e Verônica Cortez Ginani	
GASTOS COM ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO ESTADO DO CEARÁ DE 2018 A 2021	158
Diógenes Farias Gomes e Camila Cristina Ripardo da Silva	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE E INDÚSTRIA FARMACÊUTICA .	182
PROCESSO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA NACIONAL: DESAFIOS PARA O INCREMENTO À PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	184
Rodrigo Mikamura Garcia e Daniel Nagao Menezes	

AS LICENÇAS COMPULSÓRIAS COMO MECANISMO DE AUXÍLIO À CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 3 DA AGENDA 2030 DA ONU 201
Júlia Cavalcanti Roman, Cristiani Fontanela e Suelen Carls

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS: A REGULAÇÃO DE PREÇOS DE MEDICAMENTOS POR MEIO DA CMED 228
Rômulo Goretti Villa Verde, Liziene de Oliveira Rodrigues e Marcos Vinício Chein Feres

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, PANDEMIA E QUESTÕES CORRELATAS 244

UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: OS PRIMEIROS DUZENTOS DIAS DE LEGISLAÇÃO COVID-19 246
Daniel Luciano Gevehr e Ana Cristina Tomasini

CPI DA COVID E A NECROPOLÍTICA DESVELADA: A VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO POPULACIONAL 265
Leonardo Bocchi Costa, Luiz Fernando Kazmierczak e Luiz Geraldo do Carmo Gomes

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE RECOMENDAÇÕES E MEDIAÇÕES DE CONFLITOS SOCIOJURÍDICOS 284
Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, Ana Mônica Medeiros Ferreira, Haroldo Helinski Holanda e Myrella Santos da Costa

FUNDOS DE REPARAÇÃO NO DIREITO DE DANOS: UM ENSAIO CONFRONTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VACINAIS BRASIL – ARGENTINA NA COVID-19 305
Patrícia Ribeiro Serra Vieira, Felipe Rhamnusia de Lima e Raphael Saydi Macedo Mussi

CRISE SANITÁRIA DA COVID-19 E AS ESTRATÉGIAS DOS BUROCRATAS EM NÍVEL SUBNACIONAL PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 327
Fábio Resende de Araújo, Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans, Luciana Laura Gusmão Cordeiro, Cleidson Costa de Lima e Antonio Teófilo Pinheiro Neto

4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO 344

AS TUTELAS INDIVIDUAIS DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE E A EFICÁCIA DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO 346
Gilberto Fachetti Silvestre e Lilian Márcia Balmant Emerique

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS 375

INTROSPECTING THE DIGITAL DYNAMICS: RECONNECTING THE INTERPLAY BETWEEN PRIVACY, SURVEILLANCE, AND GOVERNANCE IN THE GLOBAL LANDSCAPE, WITH A SPECIAL FOCUS ON INDIA 377
Neha Agashe e Anuttama Ghose

EL FUTURO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL MARCO EUROPEO.....	396
Emilia María Santana Ramos	
6. POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO	417
CONSTITUTIONAL ADJUDICATION, NON-LEGAL EXPERTISE AND HUMILITY	419
Ana Paula de Barcellos	
USER-CENTRIC APPROACH: INVESTIGATING SATISFACTION WITH PORTUGUESE JUSTICE SERVICES	440
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Maria Beatriz Sousa, Sandra Patrícia Marques Pereira e Fabrício Castagna Lunardi	
7. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	464
COMUNALIZAR LOS HUMEDALES URBANOS: UNA PROPUESTA PARA UNA GOBERNANZA LOCAL, DEMOCRÁTICA Y EFICIENTE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	466
Benoît Delooz Brochet	
INVERSIÓN PÚBLICA Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA EN LA REGIÓN DEL CUSCO PERIODO 2008-2021: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA.....	488
Armando Tarco Sánchez e Luz Marina Palomino Condo	
FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS EN LA REGIÓN OCCIDENTE DE COLOMBIA.....	502
Jhon Jairo Mosquera Rodas e Milena Velandia Tamayo	

Crise sanitária da Covid-19 e as estratégias dos burocratas em nível subnacional para o Programa Nacional de Alimentação Escolar*

Covid-19 health crisis and the strategies of bureaucrats at the subnational level in the national School Food Program

Fábio Resende de Araújo**

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans***

Luciana Laura Gusmão Cordeiro****

Cleidson Costa de Lima*****

Antonio Teofilo Pinheiro Neto *****

Resumo

Buscou-se compreender, neste artigo, como ocorreu processo de implementação das medidas emergenciais determinadas para o período pandêmico, considerando-se o desenho federativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) à luz da perspectiva da burocracia estadual. Trata-se de um estudo de caso no governo do Rio Grande do Norte. Para coleta de dados, utilizaram-se técnicas de grupo focal e questionários com 55 atores distribuídos nos diferentes níveis de implementação da política. A configuração do Programa resulta em dois níveis de burocracia no ente estadual: Burocratas de Médio Escalão (BME) e Burocratas de Nível de Rua (BNR). Identificaram-se quatro categorias analíticas evidenciando conjuntos de estratégias utilizadas pelos implementadores locais: 1) critérios de elegibilidade dos beneficiários; 2) centralização do processo de compras; 3) manutenção das compras da agricultura familiar e 4) critérios de armazenamento, comunicação e entrega dos kits. A emergência de respostas exigidas pela pandemia da Covid-19 e as regras pouco claras do desenho do PNAE no contexto emergencial, formuladas em nível federal, aumentaram a discricionariedade diante da incerteza enfrentada pelos BNR e dificultaram a coordenação pelos BME.

Palavras-chave: coordenação federativa; burocracia de nível de rua; implementação de políticas públicas; descentralização de políticas; planejamento governamental.

Abstract

This article aimed to understand how the process of implementing the emergency actions determined for the pandemic period took place, considering the federal design of the National School Feeding Program (PNAE) from the perspective of the state bureaucracy. This is a case study in the

* Recebido em: 24/02/2022

Aprovado em: 24/06/2024

** Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da UFRN. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRN (PPGP).

E-mail: fabio.resende@ufrn.br.

*** Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Departamento de Ciências Administrativas da UFRN. Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da UFRN (PPGA) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRN (PPGP).

E-mail: dinaraleslye@yahoo.com.br.

**** Mestranda vinculada ao Programa de Mestrado Profissional de Pós-Graduação em Gestão da Informação e do Conhecimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Administração pela UFRN.

E-mail: lucianalaura15@gmail.com.

***** Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

E-mail: cleidsoncosta10@gmail.com.

***** Graduação em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

E-mail: fotheografias@gmail.com.

government of Rio Grande do Norte. For data collection, the techniques of focus groups and questionnaires with 55 actors distributed at different levels of policy implementation were used. The configuration of the Program results in two levels of bureaucracy in the state entity: Middle Level Bureaucrats (BME) and Street Level Bureaucrats (BNR). Four analytical categories were identified that show sets of strategies used by local implementers: 1) Eligibility Criteria for beneficiaries; 2) Centralization of the Purchasing Process; 3) Maintenance of purchases from Family Farming and 4) Criteria for storage, communication and delivery of kits. The context of uncertainties and rapid responses to the Covid-19 pandemic increases the discretion in the execution of the PNAE state bureaucrats while maintaining the centralization of its formulation at the federal level.

Keywords: federative coordination; street level bureaucracy; implementation of public policies; policy decentralization; government planning.

1 Introdução

A pandemia da Covid-19 gerou um cenário complexo em vários países, exigindo dos governos adoção de medidas de enfrentamento, dentre as quais as de apoio aos cidadãos para mitigação dos efeitos econômicos e sociais, como a insegurança alimentar e nutricional. O aumento do desemprego e, conseqüentemente, o aumento do número de famílias em extrema pobreza se agravaram com a pandemia, o que ocorreu de forma mais intensa no Norte e Nordeste. Corrêa *et al.* também afirmam o enfraquecimento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), fortemente afetadas por medidas de austeridade fiscal iniciadas com a crise político-econômica de 2015.

Segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar, 55,2% dos domicílios brasileiros conviviam com insegurança alimentar em 2020. No Nordeste esse percentual era de 71,9%. A demanda por programas sociais nessa região torna-se maior, 16,6% das pessoas foram beneficiadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – percentual acima da média nacional correspondente a 12,7%.

O PNAE se configura como política social articuladora de várias esferas do bem-estar social, se destacando durante a pandemia da Covid-19 como estratégico na diminuição dos efeitos perversos para a população mais vulnerável socioeconomicamente. Visando à continuidade do PNAE durante a pandemia, realizaram-se adaptações promovidas pela Lei 13.987 de 7 de abril de 2020, permitindo a continuidade do repasse financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios para garantir a alimentação dos alunos da rede pública de ensino durante a suspensão das aulas presenciais.

Considerando que “a qualidade da burocracia pública é condição necessária para dotar o Estado de capacidade para implementar políticas de forma efetiva”, diante das medidas emergenciais introduzidas no Programa, evidencia-se, nas relações federativas existentes, a estrutura burocrática local de médio escalão e de nível de rua, como imprescindíveis à consecução dos resultados atuando na linha de frente do contato direto com os cidadãos.

Ao promover o elo entre Estado e Sociedade, a estrutura estatal é permeada de desafios e obstáculos próprios da ação de burocratas — dentre os quais, destacam-se os Burocratas de médio escalão (BME) e os Burocratas de Nível de Rua (BNR) — que podem afetar os resultados esperados, complexificados em situações de incerteza, como o contexto da pandemia, além de alguns deles estarem fora da zona de controle dos governantes. Nesse cenário, a abordagem situacional trazida por Matus contribui com a compreensão do papel dos atores e instituições ao situar a ação em termos de experiência e contingências locais na análise de políticas públicas.

Contudo, a atuação de burocratas a respeito da implementação de políticas públicas em períodos de crise ainda é pouco estudada, e, de acordo com Gofen, Lotta e Costa, Lotta *et al.* e Alcadipani *et al.*, carece de estudos empíricos que possam fortalecer essa discussão.

Para Lotta *et al.*, a crise sanitária acentuou problemas usualmente enfrentados pelos burocratas como a distância entre formulação e implementação, e a fragilidade de coordenação intergovernamental, e levou a soluções inadequadas sobre a realidade dos burocratas desconsiderando o conhecimento prévio. Alcadipani *et al.* apontam que os Burocratas de Nível de Rua (BNR) tiveram, no período pandêmico, atuações marcadas por elevada carga de trabalho, imprevisibilidade, padrões de responsabilização ineficientes e falta de confiança nos governos, comprometendo o desempenho desses atores, bem como a eficiência das políticas que operam.

Nas políticas públicas brasileiras, as BME podem estar presentes em governos estaduais conectando o alto escalão dos Ministérios e os BNR que operam a política juntamente aos usuários/beneficiários. É necessária a discricionariedade exercida nesse nível federativo diante das realidades socioeconômicas díspares dos estados brasileiros. Lotta e Santiago indicam que diferentes aspectos determinam a liberdade de atuação dos burocratas: seja o espaço da existência da discricionariedade (características organizacionais, controle, hierarquia de mando, obediência e padronização), seja o comportamento da atuação dos burocratas frente à estrutura que se situam. A circunstância causada pela Covid-19 gerou particularidades para ambos os aspectos dessa perspectiva analítica.

Busca-se, portanto, por meio de um estudo de caso no governo estadual do Rio Grande do Norte, compreender como ocorreu o processo de implementação das medidas emergenciais determinadas para o período pandêmico em relação ao desenho federativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar à luz da perspectiva dos burocratas estaduais de médio escalão e de nível de rua.

1.1 Federalismo brasileiro e burocracia estadual na implementação de políticas sociais no sistema educacional

A gestão estadual é apontada por Brandão como decisiva para o federalismo brasileiro. Porém, há uma escassez de trabalhos que abordam sua realidade, interações e problemas. A descentralização e a coordenação dos processos são imprescindíveis para uma política com estruturação de atividades sob perspectiva escalar do território.

Monteiro Neto, Vergolino e Santos apontam que as realidades estaduais têm desempenhos diferentes, entre outros fatores, dependentes dos desenhos institucionais das políticas públicas de matriz federal. Os resultados podem ser diferentes entre regiões e estados devido às capacidades institucionais e aos recursos existentes, levando adaptações ao desenho de políticas coordenadas pelo governo central. Coelho aponta a necessidade de descentralização como indutora de competências, responsabilidades e orçamentos próprios.

O motivo de êxito ou fracasso de uma política pode explicar-se na relação entre a implementação esperada do que foi formulado e a organização da burocracia que a opera. As pesquisas de implementação de políticas públicas se classificam, de forma geral, nas abordagens de cima pra baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*). Outra geração foca na interlocução dessas duas ênfases, se concentrando na relação formulação-implementação, em que as variáveis de análise envolvem os burocratas de diferentes níveis.

Bonduki e Palotti indicam que países federativos buscam, nas relações verticais, uma cooperação que não resulte em um padrão coercitivo anulando as particularidades de cada ente. A coordenação intergovernamental é uma variável importante para o aumento do desempenho de prestação e serviços públicos. No contexto federativo brasileiro, as burocracias públicas dos governos locais definem o êxito de políticas em virtude de grande parte das políticas sociais serem nacionalizadas e demandarem descentralização na sua implementação.

A ampliação do papel da União como coordenador de políticas sociais é reflexo dos propósitos de universalização e equidade da Constituição Federal (CF) de 88. A estrutura federativa brasileira leva ao mesmo tempo à soberania dos entes federados e à busca de uniformidade de serviços sociais em todo território brasileiro, ou seja, ao tempo que preconiza autonomia dos governos subnacionais na organização dos seus sistemas indica que os entes os implementem sob colaboração. Os agentes da base podem enxergar distanciamento dos elaboradores dos programas ao propor atividades impraticáveis, principalmente, em uma política com centralização da formulação e pouco contato com os implementadores.

Na prática a implementação pode se apresentar com base em diferentes arranjos, produzindo resultados diferentes do planejado, o que se deve às diferentes realidades locais, as quais estão sujeitas aos burocratas durante sua execução. A teoria do planejamento estratégico situacional, defendido por Matus repousa sobre a ideia de não separar as funções de planejamento e execução. Na abordagem situacional se busca compreender a ação dos diferentes atores envolvidos na implementação de uma política pública, elucidando contextos de autonomia e colaboração.

Nesse contexto de atuação dos burocratas, observam-se as regras do jogo que legitimam suas ações de diferentes modos, podendo-se apresentar em espaços de controle direto dos envolvidos ou fora da zona de governabilidade, sendo possível evidenciar as causas dos problemas que produzem como consequências resultados não desejados. Programas públicos nacionalizados, como ocorre no Brasil, são frutos da ação dos burocratas circunscritos às regras gerais do federalismo brasileiro, destacando-se dois níveis de burocracia com atuações específicas: Burocracia de Médio Escalão (BME) e a Burocracia de Nível de Rua (BNR).

Os BME, apesar da notória relevância, são pouco explorados na literatura, assim como sua relação com a BNR, pois, ao tempo que os comandam, não compõem o alto escalão, mas constituem o elo entre o alto escalão e os implementadores de base das políticas públicas. Sobre a BNR, Hupe e Hill indicam que esses burocratas fazem seu trabalho em meio a uma rede ou teia de relações múltiplas verticais e horizontais. Os estudos de níveis diferentes de burocracia se complementam, alinhando-se com a perspectiva que rejeita a ideia de antagonizar esses níveis e destacando a importância de compreender as dinâmicas em nível organizacional.

Com base em diversos autores, Lotta e Santiago concluem que os resultados das políticas não são fruto exclusivo do que foi formulado, mas também dependem, significativamente, das decisões dos burocratas que exercem sua discricionariedade. Lotta *et al.* identificaram a centralização da formulação das políticas durante a pandemia, diminuindo a relevância das normatizações por elas não serem compatíveis com a instabilidade do cotidiano pandêmico, e, portanto, resultando em maior discricionariedade. Para Lotta *et al.*, as estratégias de *coping* revelam baixa capacidade estatal para a implementação e pouca adequação das normas às situações de emergência.

Lotta *et al.*, em um estudo que analisou as alterações durante a pandemia da atuação cotidiana de burocratas de diferentes agendas (saúde, educação, justiça, assistência social e segurança pública), apontam que o alto escalão das políticas direcionou estratégias reajustadas ou reelaboradas para funcionar, adequadamente, em cada contexto em nível local. Para os autores, a crise oportuniza refletir sobre os padrões de formulação de políticas públicas, ensejando que estes sejam mais participativos. Entende-se, assim, que as literaturas sobre níveis de burocracia para a implementação de políticas públicas e sobre a coordenação governamental no contexto do federalismo se complementam na análise de políticas nacionalizadas, como o PNAE, devido à necessidade de articulação entre diferentes níveis governamentais.

1.2 As políticas sociais na pandemia da Covid-19: a burocracia do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE como política de alimentação vigente de maior longevidade no Brasil teve, nas últimas décadas, importante ampliação de aporte de recursos federais e cobertura populacional, assim como adoção de critérios técnicos e mecanismos de controle social. Desde a Constituição Federal, a descentralização da sua gestão conformouseu caráter de direito universal. O Programa é executado, diretamente, por municípios e estados; sua formulação ocorre por meio de normativas centralizadas pelo MEC na autarquia do FNDE. Contudo, a contrapartida dos entes subnacionais para a suplementação do valor financeiro permanece como um dos desafios de sua execução devido, principalmente, às desigualdades regionais de diversas ordens, no país.

Conforme a definição de Lipsky, os BNR atuam em limitações de recursos, característica notória relativas ao PNAE que opera sobre um orçamento pouco compatível com sua magnitude de beneficiários e complexidade dos serviços prestados. Para Oliveira e Carvalho, é necessário o debate da inadequação do orçamento do PNAE frente a sua demanda, principalmente nas modalidades como o Ensino Integral, em que o valor *per capita* tem previsão de cobrir 70% dos valores nutricionais. Segundo os autores, sem atualização periódica, os custos da alimentação escolar tendem a aumentar com o tempo e a participação do financiamento da União tende a diminuir e, assim, pressionar a presença efetiva de contrapartidas locais.

O PNAE trata-se de uma política nacionalizada com particularidades, visto que o sistema educacional brasileiro se conforma por meio de diferentes redes educacionais nos níveis federativos. Na área da educação, em virtude da coexistência de redes no mesmo território com gerências distintas, a coordenação federativa é mais sensível, tendo desafios adicionais.

O PNAE exigiu, no contexto da pandemia da Covid-19, urgência na elaboração de estratégias com base em dois eixos: continuidade de fornecimento de alimentação aos estudantes de escolas públicas e manutenção da compra da agricultura familiar. Assim, em março de 2020, a Lei 13.987/2020, que modificou a Lei n.º 11.947/2009, autorizou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos — via licitações e/ou chamadas públicas — com recursos financeiros transferidos às Entidades Executoras (EE), no âmbito do PNAE, aos responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, mantendo a obrigatoriedade de compra de, no mínimo, 30% de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

No mês seguinte, o Ministério da Educação (MEC) publicou por meio da Resolução 02/2020, orientações sobre o sistema de aquisição e distribuição desses alimentos. A resolução recomendou que os gêneros alimentícios fossem entregues em forma de kits na casa dos estudantes ou na unidade escolar de origem, em horário definido, assim como conferia responsabilidade à gestão local pela publicidade ao fornecimento e controle efetivo da alimentação entregue.

Dessa forma, o programa modificou, substancialmente, sua implementação. Destaca-se que o PNAE se viabiliza por uma produção de larga escala, operando comum orçamento relativamente baixo, considerando o público atingido. Apesar das dificuldades, o programa se viabiliza por fatores de influência como rendimento de preparações, assiduidade e adesão dos alunos que definem a viabilidade da política na realidade prática.

Apesar de ser previsto que o orçamento repassado pelo FNDE seja suplementado por governos estaduais e municipais, na pandemia, não houve indução maior para essa complementação. Por isso, o orçamento destinado à nova modalidade, entrega de kits de alimentos, não encontrou uma compatibilidade estrita com a nova dinâmica. O custo *per capita* dos kits tende a ser maior por aluno do que a execução convencional, o que pode, segundo os autores, implicar alimentos de menor qualidade ou menor frequência de entrega.

Dificuldades gerenciais de aquisições repercutiram no uso do orçamento do programa durante a pandemia. Conforme Pinheiro, em pesquisa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro sobre a implementação do PNAE durante a pandemia, mais de 50% das entidades executoras utilizaram até 70% dos recursos que o FNDE transferiu. Enquanto somente 16,2% aplicaram 90% dos recursos durante o ano de 2020.

Então, na forma de kits de alimentos, a preocupação com a eficiência da política é, ainda, maior. Além das dificuldades em manter a variedade e a qualidade nutricional da oferta de alimentos, devido a questões como a impossibilidade de fracionamento de alguns itens e a perecibilidade, aumentam-se os gastos com questões sanitárias, incluindo itens de higiene para combater a propagação da Covid-19. Adicionalmente, foi delegada maior autonomia à gestão local para definir os critérios de elegibilidade. Observam-se, nesse sentido, dois aspectos: a determinação de nível federal do MEC, por meio do FNDE, sobre os demais entes subnacionais na execução do PNAE, e a discricionariedade e autonomia que podem afetar o caráter universal do Programa.

A efetivação das excepcionalidades introduzidas no Programa envolveu as relações federativas já existentes entre vários entes governamentais e, nesse contexto, atores em diferentes níveis da estrutura decisória: BME e BNR. Esses atores concretizam a política juntamente aos seus beneficiários sob uma fiscalização do FNDE, que capilariza, de modo parcial, sua atuação por meio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE).

Lima-Silva *et al.* indicam que, no contexto da pandemia no Brasil, as políticas públicas com potencial de minimizar efeitos negativos na condição socioeconômica de famílias vulneráveis têm sido pouco articuladas entre os níveis de governo e as políticas existentes. Os autores enfatizam a importância de apoio governamental para os implementadores dessas políticas que apresentam recursos insuficientes, escassez de informações e orientações.

Em situações emergenciais, como a imposta pela pandemia, para os quais a solução normativa tem resposta incerta, traz ainda mais complexidade à implementação. Assim, destaca-se a análise da implementação do PNAE no contexto pandêmico para a compreensão da burocracia dos governos subnacionais, a respeito da condução e da execução das determinações legais do PNAE durante a pandemia como possibilidade de elucidar relações federativas entre sua formulação e implementação.

2 Metodologia

Por meio de uma abordagem qualitativa, buscou-se compreender, neste trabalho, o processo de implementação das medidas emergenciais determinadas para o período pandêmico no âmbito do desenho federativo do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a perspectiva dos burocratas estaduais: BME e BNR.

O trabalho empírico é um estudo de caso do PNAE no governo estadual do Rio Grande do Norte, administrado pela Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC/RN). A rede de escolas estaduais do RN é composta por 602 escolas públicas distribuídas nos 167 municípios com mais de 200 mil alunos.

O acompanhamento das ações de implementação do PNAE é feito por meio da Subcoordenadoria de Assistência ao Educando (SUASE), vinculada à Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar (CODESE) e com apoio da Coordenadoria de Órgãos Regionais de Educação (CORE). Como instâncias de descentralização geográfica da gestão da Secretaria de Educação e Cultura do RN existem 16 Diretorias Regionais de Educação e Cultura. Para descentralizar atividades ligadas ao PNAE, há 8 Diretorias Regionais de Alimentação Escolar (DRAE).

A coleta de dados ocorreu entre outubro de 2020 e maio de 2021. O período oportunizou conhecer como a rede pública escolar do RN adaptou o PNAE à nova regulamentação do FNDE durante a pandemia da COVID-19. Utilizaram-se duas técnicas de coleta de dados com atores distribuídos em diferentes níveis da implementação da política em nível estadual: grupo focal e questionário estruturado. Também se realizou pesquisa documental (normativas vigentes nos diferentes níveis de governo), complementando os dados.

Grupo focal foi a técnica utilizada com os gestores da SUASE, DRAEs e DIREDs da SEEC-RN. Ao todo, entrevistaram-se 30 sujeitos em dois grupos focais, com metade dos participantes em cada um dos grupos. Em virtude da pandemia, os grupos focais aconteceram por videoconferência. Gravaram-se os vídeos dos encontros com anuência dos participantes e, posteriormente, seus áudios transcritos para análise.

Com base nos resultados apresentados pelos gestores nessa primeira etapa, elaborou-se um questionário estruturado para os diretores das escolas estaduais avaliarem a implementação do programa na pandemia. Como amostra selecionaram-se escolas de ensino integral por receberem maior volume de recursos do programa. Obtiveram-se respostas de 25 escolas por meio de um questionário eletrônico com perguntas objetivas, sobre o perfil da escola e, abertas, sobre a implementação do programa.

Seguindo os aspectos éticos determinados pela Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). O projeto foi aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa do HUOL/UFRN sob CAAE 13006219.60000.5292.

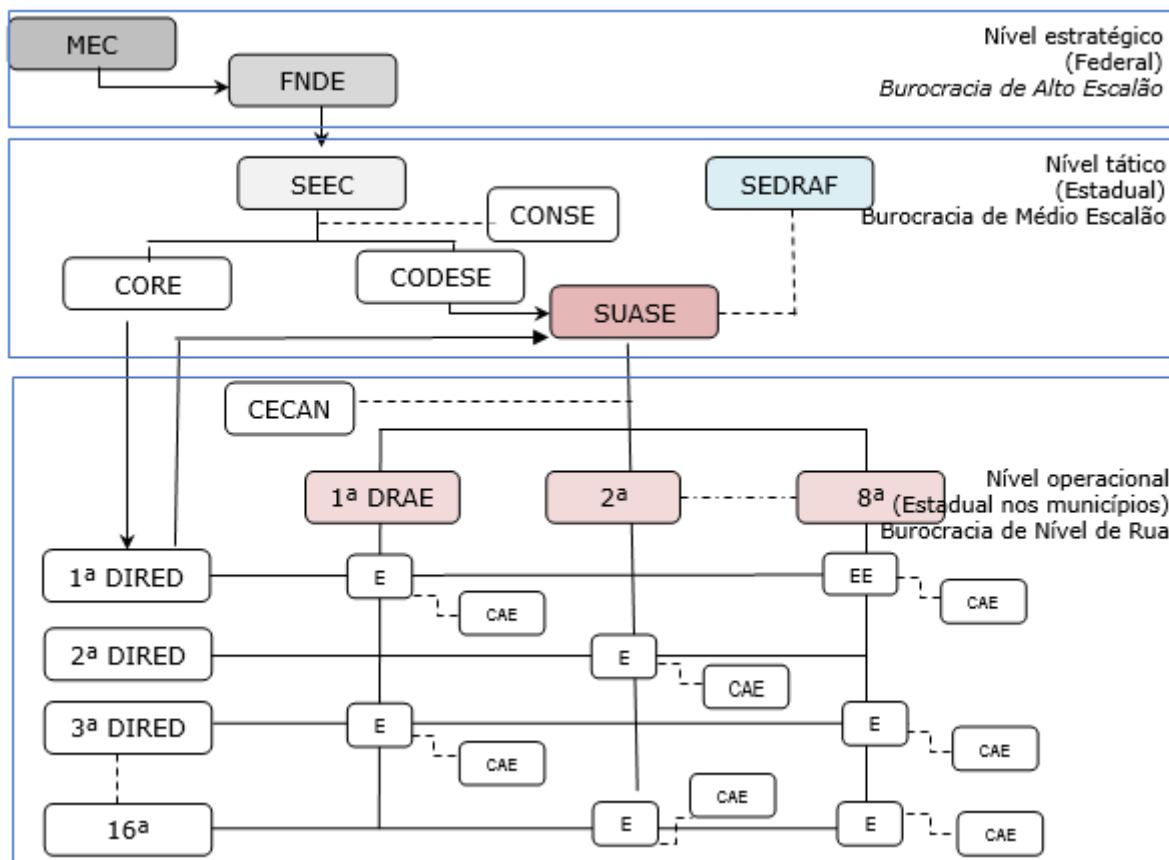
Estruturou-se a análise buscando compreender como foram planejadas e operacionalizadas as estratégias para a implementação do PNAE pelos governos subnacionais durante a pandemia, evidenciando as relações federativas envolvidas. Utilizou-se a técnica Análise de Conteúdo, conforme determina Bardin, organizando-se a análise em três polos cronológicos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação. Considerou-se a compreensão de análise situacional para explicar a realidade tático-operacional, concentrada na atuação dos BME e BNR que envolveu a ação derivada de um plano governamental estratégico. Definiram-se as categorias analíticas *a posteriori*, buscando classificar as estratégias dos diferentes burocratas de nível estadual em relação à discricionariedade percebida.

3 Resultados e discussão

3.1 Arranjo institucional de implementação do PNAE adotada no estado do Rio Grande do Norte (RN)

Caracterizou-se a pandemia da Covid-19 no Brasil como emergência nacional em Saúde Pública em 6 de fevereiro de 2020. Assim, decretou-se o isolamento social em todo o país. Em nível estratégico, o FNDE, autarquia responsável pela execução das políticas educacionais do MEC, alterou a legislação vigente e determinou a continuidade do PNAE mesmo com a interrupção das aulas presenciais, o que exigiu dos governos subnacionais mobilização a respeito das possíveis ações para o estabelecimento de um plano operacional inter-relacionando diferentes níveis de governos e atores. O arranjo institucional estruturado para a implementação da alimentação escolar no estado do RN durante a pandemia está disposto, esquematicamente, na figura 1.

Figura 1 - Arranjo institucional federativo do PNAE no RN na pandemia da Covid-19



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da pesquisa.

Em nível operacional, desenvolveram-se asações de forma matricial, desencadeadas pela relação das DIREDs com as respectivas DRAEs na tomada de decisão, registro e acompanhamento das escolas como unidades executoras. Para a garantia da inclusão dos gêneros oriundos da agricultura familiar, a SUASE acionou a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF). Em nível escolar, os CAE mantiveram sua participação no controle social e foram atuantes na prestação de contas da distribuição dos kits.

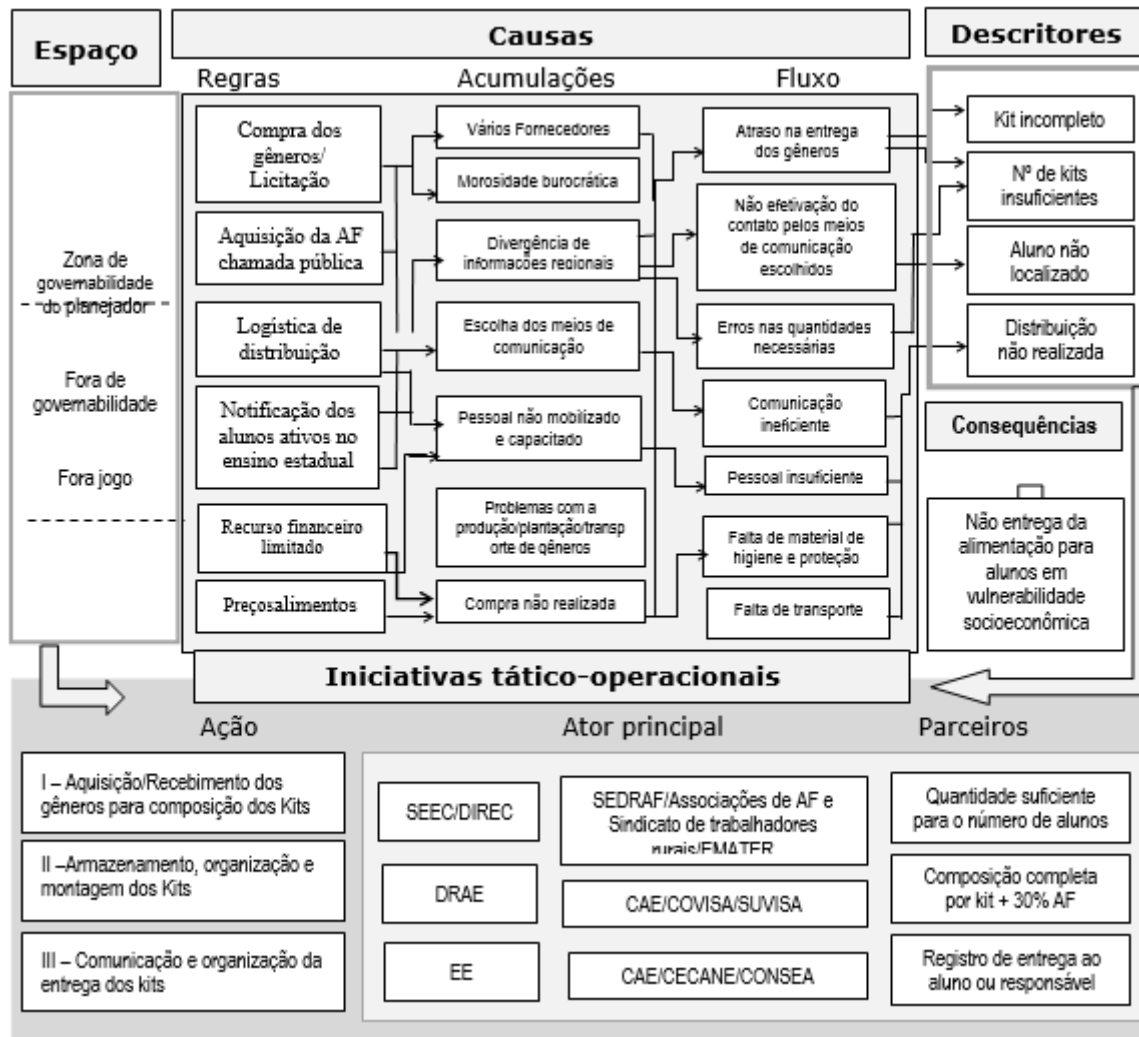
3.2 Operacionalização da estratégia na gestão subnacional do PNAE: Estratégias adotadas pelos burocratas locais

Na operacionalização, é o momento do planejamento quando o *modus operandi* adotado produz os resultados. Apesar de terem seus processos ligados à média gerência, as iniciativas estratégicas conduzidas em nível local devem ser consideradas em uma análise sistemática conjunta, favorecida pela ideia matusiana de explicar a realidade por meio de sua relação com o contexto com base nas interpretações e percepções dos diferentes burocratas envolvidos. Assim, percebe-se a discricionariedade como elemento analítico do processo de implementação.

Considerando-se que o contexto diz respeito ao espaço onde a realidade ocorre, observam-se quais circunstâncias de regras os burocratas atuam: uma, em que as regras que legitimam as acumulações e fluxos são controladas - zona de governabilidade -; outra caracterizada por regras que estão fora do seu controle direto, mas no espaço de controle de outros atores relevantes que requerem potencial de articulação. Por último, um espaço fora de alguma zona de controle dos envolvidos, mas que impacta o espaço situacional do

problema e da ação. Na figura 2, esquematizou-se o fluxograma situacional da implementação emergencial no caso em estudo.

Figura 2 - Análise situacional da implementação do PNAE no RN durante a pandemia



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da pesquisa.

Analisando-se a implementação do programa, é possível identificar nós-críticos como descritores do problema e as causas que evidenciam sua existência e que podem confluir para consequências indesejadas. Dessa forma, se produz maior clareza sobre o alcance dos indicadores desejados, permitindo às iniciativas tático-operacionais promovidas pelos BNR possibilidades de ajustes e articulações com diferentes atores de modo mais assertivo no decurso da ação.

Diante do cenário estabelecido, havia grandes incertezas sobre o alcance efetivo do problema-objetivo, a entrega da alimentação (kits) para todos os alunos, para o qual algumas decisões foram direcionadas pelos planejadores, os gestores de médio escalão. Percebeu-se que alguns nós-críticos para esse problema estavam fora da zona de governabilidade da gestão estadual, representada pela SUASE, exigindo adequações e ampliação dos recursos físicos, financeiros e humanos para além dos normalmente mobilizados em períodos de aulas presenciais, gerando maiores dificuldades aos BNR durante a ação. As iniciativas priorizaram as ações para alcance do objetivo geral a partir das causas e consequências do problema evidenciado.

A primeira grande questão refere-se à aquisição (compra e recebimento) dos gêneros alimentícios para compor os kits, com a qual os atores da BNR relataram desafios decorrentes da estrutura morosa e complexa na implementação da legislação federal. Entre os motivos para essa morosidade, destaca-se a pressão

dos órgãos de controle estaduais, que exigem uma extensa elaboração de documentação comprobatória em cada fase do processo.

Os processos para a aquisição foram organizados por cada DIREED, totalizando 16 processos enviados à SEEC para elaboração da compra centralizada. Para a construção dos processos, as diretorias realizaram o levantamento quantitativo de alunos ativos extraídos do sistema de informação do estado, SIGEDUC, a partir de uma data determinada pela SEEC. A lentidão do processo obstaculizou a agilidade necessária reforçada por gestores das DRAEs:

Esses processos deveriam correr de forma mais rápida, pois chegam a ficar dez a quinze dias no mesmo setor e muitas vezes é apenas um técnico para avaliar todos os 16 processos que são abertos para cada regional [...] acaba deixando tudo muito moroso. (Gestor de Diretoria Regional).

Para Lotta e Santiago¹, as regras constituem um ponto de partida da existência da discricionariedade. Porém, elas não explicam o comportamento da ação dos burocratas. Os BNR, no caso estudado, tiveram suas ações conformadas por um contexto local, à luz da pandemia, que envolvia: centralização dos processos, pressão dos familiares, repercussão com a comunidade escolar, comparação com escolas e creches municipais na entrega dos kits. Parte das ações dos diretores de escolas e de diretorias regionais visou esclarecer a morosidade da entrega dos kits, elucidando às famílias a nova divisão de responsabilidade na cadeia de comando da rede educacional.

Diante desse cenário, identificaram-se quatro conjuntos de estratégias utilizadas pelos implementadores locais (Burocratas de Médio Escalão e Burocratas de Nível de Rua): I) Definição de critérios de elegibilidade dos beneficiários; II) Centralização do Processo de Compras; III) Manutenção das compras da Agricultura Familiar e IV) Critérios de armazenamento, comunicação e entrega dos kits.

3.2.1 Definição de critérios de elegibilidade dos beneficiários

Enquanto tramitava a compra dos kits, foi necessário dar vazão aos estoques ainda existentes para evitar o desperdício nas escolas. Assim, houve um trabalho conjunto dos Diretores da EE com os nutricionistas das DRAEs para levantamento e cálculo nutricional a respeito da distribuição em caráter de doação, uma vez que se tratava de itens já adquiridos, mas não servidos por suspensão das aulas e não dos Kits para o período emergencial. Os nutricionistas, representantes de cada DRAE, acreditavam que, mesmo em caráter de doação, deveria ser estabelecida uma quantidade mínima de gêneros viável nutricionalmente para justificar o acionamento dos alunos/pais até a escola para recebimento: “porque o pai ir até a escola pegar um quilo de macarrão com quilo de arroz [...] nós nutricionistas não consideramos isso um kit”. Dessa forma, poucos kits de doação foram montados, exigindo uma seleção dos alunos a serem contemplados nessa primeira ação.

Nesse momento, não houve um critério específico, tampouco uniforme de decisão para priorização das entregas. Assim, em cada escola de cada regional, independentemente da sua DIREED, distribuíram-se produtos de tipo e quantidade diferentes. Representantes dos CAE, DRAE e diretores das EE divergiram quanto à definição dos alunos prioritários, passando desde a vulnerabilidade medida por ser ou não beneficiário do Programa Bolsa Família à questão de facilidade da entrega, resultando em cerca de 50%, ou menos, de alunos contemplados em cada escola. Percebe-se, portanto, o uso de intensa discricionariedade pelos BNR nesse momento de transição de modos de operar o programa, que, apesar de esperada e desejada, até certo ponto, para solução dos problemas locais, põe em risco a universalidade do Programa, evidenciando uma fragilidade na coordenação intragovernamental.

¹ LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*: BIB, v. 83, p. 2-42, 2018.

Lotta e Santiago² apontam que a liberdade de atuação da burocracia pode ser compreendida também como elemento que aumenta a eficácia das políticas pois, possibilitaria aos servidores ações mais estratégicas sob as reais necessidades durante a implementação. Os gestores locais, no caso do PNAE, tentavam conciliar a manutenção da universalização, que marca o programa, com critérios de focalização que fossem mais justos entre as famílias, considerando realidades locais complexas e subjetivas. Os resultados corroboram os achados de Silva *et al.*³ em um estudo sobre a atuação do CECANE-UFRN, juntamente aos municípios do Rio Grande do Norte, identificaram que apenas 56% entregaram os kits a todas as famílias.

A realidade do RN na escolha de critérios de elegibilidade nesse primeiro momento de doação não foi exclusiva do estado. Corrêa *et al.*⁴ realizaram um estudo descritivo sobre as estratégias de execução do PNAE por gestores estaduais durante a pandemia da Covid-19 e verificaram que, dentre os 27 estados brasileiros, 55% viabilizaram o programa na forma de kits de alimentos, 26% na forma de cartão de alimentação e 19% combinaram as formas. Nesse estudo apenas 37% conseguiram manter o atendimento universal, 30% optaram por usar como critério a participação no programa Bolsa Família e 26% o cadastro no CadÚnico. Segundo um levantamento feito pelo FNDE sobre o PNAE no contexto da pandemia FNDE⁵ no Nordeste, as unidades executoras apresentaram como principais critérios de escolha na oferta não universal dos kits: 1. modalidade de ensino sendo priorizado o ensino infantil (creche e pré-escola); 2. vulnerabilidade social, sendo priorizados os cadastrados no Cadastro Único, beneficiários do Programa Bolsa Família entre outros mapeamentos realizados por órgãos públicos.

3.2.2 Centralização do processo de compras

Para os kits regulares, a SUASE, ao decidir pela compra centralizada, desconsiderou as dificuldades de gerir esse processo com as particularidades regionais. Assim, as primeiras evidências se manifestaram no recebimento dos gêneros para composição dos primeiros kits: alguns fornecedores não conseguiram entregar o mesmo tipo de produto para todas as regiões, o que exigiu reavaliação das marcas dos produtos já licitados; também houve muitos pedidos de realinhamento de preço e alegações de dificuldade logística por parte do fornecedor na entrega para municípios mais remotos, ocasionando demora na efetividade da licitação reverberando, ainda, no atraso da entrega dos produtos nas escolas.

Além disso, a montagem e preparação de um kit completo exigiam produtos fornecidos por até seis fornecedores diferentes, conforme aponta um dos gestores de diretoria regional: “muitos pais, diretores de escolas, nos ligam assim perguntando sobre o porquê demora, a gente explica [...] a nível de estado é bem mais burocrático”.

“O que precisa ser mudado, se continuarmos nessa situação, é o processo burocrático para aquisição desses itens [...] esses processos acabam ficando mais morosos, tanto é que estamos entregando apenas o segundo kit agora”, diz um dos gestores de diretoria regional se referindo ao lapso temporal de mais de 80 dias entre a entrega do primeiro kit e o segundo, favorecendo a sensação de descontinuidade pelos alunos ou descrédito na política. Entre os diretores de escolas, a celeridade dos processos de compras foi o item mais citado quando indagados quanto a melhorias.

² LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*: BIB, v. 83, p. 2-42, 2018.

³ SILVA, R. T. O. *et al.* Alimentação escolar em tempos de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 28, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661897>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁴ CORRÊA, E. N. *et al.* School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. *Revista de Nutrição*, v. 33, p. 1-9, 2020.

⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021. *E-book*.

3.2.3 Manutenção das compras da agricultura familiar

Mesmo com todo esforço de articulação da SEEC com a SEDRAF, não foi possível atingir o ideal dos 30% gastos com a agricultura familiar, ficando a cargo das EE complementarem esse percentual de compra. Isso exigiu mobilização das DRAEs para contato com os possíveis fornecedores para cada DIRED. Nesse momento, a parceria com o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado (EMATER), além do apoio de entidades como Associações de agricultores familiares, foi imprescindível para articular o contato e verificar a capacidade produtiva e de entrega para a nova demanda.

O processo da chamada pública para agricultura familiar, em paralelo com a licitação dos demais gêneros, gerou uma falta de sincronismo com o Kit da alimentação escolar, sendo necessário programar momentos diferentes para sua montagem e distribuição. Assim, os produtos da agricultura familiar priorizados em compra local foram essencialmente hortaliças e denominado “kit verde”, entregue *a posteriori*.

Mesmo antes da pandemia, a conexão entre o PNAE e a agricultura familiar constituíam dos desafios do programa. Um estudo realizado por Chaves *et al.*⁶, com dados do CECANE, verificou que a média de compra da agricultura familiar por municípios do RN era de 19% (a regulamentação do programa indica o mínimo de 30%), apontando como limitantes: condições desfavoráveis para a produção agrícola local e dificuldades nas chamadas públicas, somados à comunicação insuficiente entre atores sociais.

As dificuldades da inserção de gêneros da agricultura familiar no PNAE não se limitam ao estado do RN. Hugger *et al.*⁷, em pesquisa documental realizada no município do Rio de Janeiro, identificaram desafios significativos enfrentados pela agricultura familiar no processo de comercialização de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em período anterior à pandemia. Durante o período de 2017 a 2019, constatou-se que a baixa adesão dos agricultores familiares ao processo, devido a obstáculos como a exigência documental das chamadas públicas e à falta de comunicação entre agentes públicos da Prefeitura Municipal e produtores. As principais dificuldades dos agricultores eram a entrega descentralizada dos alimentos gerando custos logísticos elevados. Além disso, a falta de diálogo entre os agricultores e os agentes públicos foi apontada como uma limitação persistente. Tais dificuldades se agravaram no contexto pandêmico levando a uma fragilização desse crucial circuito curto de consumo que potencializa a renda dos produtores da agricultura familiar.

3.2.4 Armazenamento, comunicação e entrega dos kits

Para o armazenamento dos gêneros, organização e montagem dos Kits, percebeu-se um esforço das DRAEs para operacionalizar esse processo conforme as orientações nutricionais e sanitárias recomendadas pela SEEC, emitidas em Nota técnica para todas as DIREDs, normatizando outros aspectos que a resolução do FNDE não contemplava.

A estrutura física presente na maioria das escolas não comporta todo o armazenamento dos gêneros recebidos, sendo necessária a organização de salas de aula para essa finalidade, além da necessidade de contribuição de cooperativas de agricultores que disponibilizaram *freezers* para acondicionamento de produtos perecíveis fornecidos por eles. Os órgãos de vigilância sanitária estadual (SUvisa) e municipal (COvisa) participaram do processo de organização dos kits.

⁶ CHAVES, V. M. *et al.* Challenges to balance food demand and supply: analysis of PNAE execution in one semiarid region of Brazil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 55, p. 470-493, 2020.

⁷ HUNGER, Raquel; CAMPOS, Flávia Milagres; PADRÃO, Susana Moreira. A quem se destinam as chamadas públicas?: os desafios da participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 2, 2022.

O momento exigiu mobilização para divulgação, utilizando-se a chamada nas redes sociais e rádio local, além da divulgação boca a boca. Com o auxílio do CAE e secretaria da escola, também realizaram-se contatos telefônicos, por *e-mail* e aplicativo de mensagens, como WhatsApp. Adicionalmente, a SEEC precisou ampliar os recursos suplementados para a compra de álcool 70% e máscaras de proteção ao Covid-19, além de emitir uma nota técnica orientativa, visando apoiar às DIREDs nas medidas sanitárias necessárias para a distribuição dos kits. O controle das entregas foi realizado por meio de uma lista nominal dos alunos, com assinatura do responsável no momento da entrega e registro fotográfico.

A participação dos CAEs foi um ponto crucial para superar desafios e garantir a continuidade do programa em diferentes locais de implementação. Monelis, Souza e Silva⁸ realizaram um levantamento de estudos do período de 2020 a 2023. Nessa revisão integrativa de estudos sobre o PNAE na pandemia, os estudos indicaram que o CAE teve papel ativo na implementação do programa em diversas localidades.

Martins⁹ indica, entretanto, que o controle social no PNAE ainda tem dificuldades de se estabelecer, uma questão anterior à pandemia. Neste estudo, que analisou o PNAE e suas interfaces com a Agricultura Familiar no estado do Pará, no período de 2011 a 2019, encontraram-se limitações de estrutura, e a capacitação desses conselhos levou a uma atuação pouco expressiva em algumas localidades. Dificuldades com transporte para a realização das visitas e espaço para reuniões atenuou o papel de controle social que o conselho possui.

No quadro 1, resume-se a discricionariedade encontrada no grupo de burocratas quanto às ações estratégicas locais implementadas.

Quadro 1 - Níveis de discricionariedade de acordo com estratégias adotadas em nível local pelos burocratas do PNAE nas escolas estaduais do RN

Níveis de burocracia Nível de discricionariedade	BME (SEEC e SUASE)	BNR (Diretores de DRAES e DIREDs, Diretores e colaboradores da escola e afins)
Critérios de elegibilidade dos beneficiários	Alta	Alta
Centralização do Processo de Compras	Alta	Baixa
Kits Específicos da Agricultura Familiar	Alta	Baixa
Armazenamento, comunicação e entrega dos kits	Média	Alta

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se que as estratégias locais definidas apresentaram diferenças de discricionariedade entre os grupos de burocratas atuantes. Apesar das normativas do FNDE definirem aspectos amplos sobre como o programa foi adaptado, diversas medidas couberam aos implementadores locais em diferentes níveis.

Houve intensa discricionariedade da burocracia estadual observada na criação de diversas estratégias locais para viabilizar o programa. Nestas estratégias, observou-se que os BME tiveram maior participação nas estratégias de centralização do processo de compras e na elaboração de kits específicos para agricultura familiar. Os BNR realizaram uma definição mais precisa dos critérios de elegibilidade dos beneficiários e dos procedimentos relacionados ao armazenamento, comunicação e entrega dos kits. Percebeu-se uma influência negativa do provimento de recursos insuficientes ou intempestivo e falta de regras consistentes aos

⁸ MONELIS, M. B.; SOUSA, L. P. de; SILVA, A. P. da. O reflexo da pandemia da covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Serviço Social & Sociedade*, v. 147, n. 2, 2024. <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/CdMCmfVKH7N-r5Q3JMRMftrd/#>. Acesso em: 16 jun. 2024.

⁹ MARTINS, Geany Cleide Carvalho. *Agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma análise no estado do Pará*. 2023. Tese (Doutorado em Agronomia) - Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufra.edu.br/jspui/handle/123456789/2255>. Acesso em: 16 jun. 2024.

atores nas ações efetuadas durante a implementação, comprometendo o caráter universal do Programa a despeito de sua eficiente execução pelos burocratas.

Para Bonelli *et al.*¹⁰, a aderência dos BNR às regras e as estruturas estabelecidas afetam a implementação de políticas públicas. Essa hipótese é ampliada no cenário pandêmico. Pois, inevitável discricionariedade burocrática se acentuou no caso do PNAE mais pela não previsão de ações nas regulamentações do FNDE do que, necessariamente, por consequência da não adesão às novas normas. A criação de estratégias analisadas, com pouca celeridade na coordenação entre nível federal e estadual, ocorreu em um espaço vago na normatização.

4 Considerações finais

A pesquisa explícita como uma política nacionalizada, caso do PNAE, sofre influência do federalismo centralizado, sendo uma das consequências a centralização da formulação das legislações do programa. No contexto da pandemia da Covid-19, percebeu-se uma menor adequação (em termos de detalhamento e tempo de publicação) das normas, dada a circunstância de respostas rápidas requeridas, resultando na criação de novas estratégias não previstas na regulamentação do programa pelos seus executores.

No caso estudado, a implementação do programa envolveu governo estadual e municipais de forma independente, pois estes operam distintas redes educacionais. Observou-se que o ente estadual está representado em dois níveis de burocracia: BME, gestores estaduais representados pelas suas Secretarias de Educação, com papel de coordenação das ações, e BNR que operacionalizam diretamente as ações, atores que constituem as escolas e as diretorias regionais. O cenário imposto pela pandemia elevou as incertezas em todos os níveis de implementação. As regras formuladas, em nível federal, para o desenho do PNAE no contexto emergencial permaneceram pouco claras, o que dificultou a coordenação pelos BME e aumentou a incerteza dos BNR.

Este estudo permitiu interpretações das particularidades das realidades locais para a implementação da Política com base na perspectiva dos burocratas estaduais, ratificando o contexto situacional como elemento importante à elucidação das formas de ações em condições de incerteza, ao tempo que capta o conhecimento tácito imbricado nas ações tomadas por esses agentes.

Como limitação desse estudo, aponta-se que os resultados alcançados são provenientes do estudo em, apenas, um estado brasileiro e não podem ser generalizados. Como desdobramentos futuros, ressalta-se a necessidade de ampliar a compreensão do comportamento discricionário dos burocratas que afetam a implementação, além de explorar o ponto de vista de outros atores envolvidos na política, como os formuladores e os beneficiários.

Referências

ABRAMO, M. W.; LÍCIO, E. C. Papel da união na coordenação federativa da política de educação básica. In: JACCOUD, L. *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10201>. Acesso em: 30 out. 2021.

¹⁰ 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 da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas*: EBAP.EBR, v. 17, p. 800-816, 2019.

ALCADIPANI, R. *et al.* Street-level bureaucrats under COVID-19: police officers' responses in constrained settings. *Administrative Theory & Praxis*, v. 42, n. 3, p. 394-403, 2020.

ALPINO, T. M. A. *et al.* COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, p. 1-17, 2020.

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BONDUKI, M.; PALOTTI, P. Entre chicotes e cenouras orgânicas: coerção e cooperação na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. *Dados*, v. 64, n. 4, p. 1-38, 2021.

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 da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas*: EBAPE.BR, v. 17, p. 800-816, 2019.

BRANDÃO, C. A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014. p. 213-232.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm. Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020*. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>. Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021. *E-book*.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas*: EBAPE.BR, v. 16, n. 1, p. 14-34, 2018.

CHAVES, V. M. *et al.* Challenges to balance food demand and supply: analysis of PNAE execution in one semiarid region of Brazil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 55, p. 470-493, 2020.

COELHO, A. V. A. G. *A construção da Intersetorialidade no Programa Bolsa Família em Mangunhos, no Rio de Janeiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/2504>. Acesso em: 21 mar. 2021.

CORRÊA, E. N. *et al.* School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. *Revista de Nutrição*, v. 33, p. 1-9, 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas*. Brasília: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1891>. Acesso em: 24 maio 2021.

EVANS, T. Professionals, managers and discretion: critiquing street-level bureaucrac. *British Journal of Social Work*, v. 41, p. 368–338, 2011.

GOFEN, A.; LOTTA, G.; COSTA, M. M. Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, v. 99, n. 3, p. 1-16, 2021.

GOMIDE, A.; LINS, R. S.; MACHADO, R. A. Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 84, p. 1-21, 2021.

HUNGER, Raquel; CAMPOS, Flávia Milagres; PADRÃO, Susana Moreira. A quem se destinam as chamadas públicas?: os desafios da participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 2, 2022.

HUPE, P.; HILL, M. L. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279–299, 2007.

LIMA-SILVA, F. *et al.* Street-level bureaucracy in the pandemic: the perception of frontline social workers on policy implementation. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1458-1471, 2020.

LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos: edição expandida do 30º aniversário*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 30 out. 2021.

LOTTA, G. S. *et al.* The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 35, p. 1-36, 2021.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais: BIB*, v. 83, p. 2-42, 2018.

MARTINS, Geany Cleide Carvalho. *Agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma análise no estado do Pará*. 2023. Tese (Doutorado em Agronomia) - Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, 2023. Disponível em: <http://repositorio.ufra.edu.br/jspui/handle/123456789/2255>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MATUS, C. O plano como aposta. *São Paulo em Perspectivas*, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

MONELIS, M. B.; SOUSA, L. P. de; SILVA, A. P. da. O reflexo da pandemia da covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Serviço Social & Sociedade*, v. 147, n. 2, 2024. <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/CdMCmfVKH7Nr5Q3JMRMftrd/#>. Acesso em: 16 jun. 2024.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J. R. O.; SANTOS, V. *Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012)*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24777. Acesso em: 10 maio 2021.

NEVES, J. A. *et al.* Unemployment, poverty, and hunger in Brazil in Covid-19 pandemic times. *Revista de Nutrição*, v. 34, p. 1-7, 2021.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *RAP Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, F. A.; CARVALHO, F. A. F. O financiamento da alimentação escolar em tempo integral: o real em pratos limpos. *Educação*, v. 46, p. 1-25, 2021.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%c3%a9dio%20escal%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PINHEIRO, Tamara Maria. *Avaliabilidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Rio de Janeiro em cenário de emergência pela COVID-19*. 2022. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2022. <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/55415>. Acesso em: 16 jun. 2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. [S. l.]: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

SILVA, R. T. O. *et al.* Alimentação escolar em tempos de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 28, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661897>. Acesso em: 30 out. 2021.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.