

**Implementação do PNAE no Instituto Federal de Minas Gerais: Entre  
Discrecionalidades, Elementos Institucionais e Relacionais**  
**Implementation of the NSFP in the Federal Institute of Minas Gerais: Between  
Discretionary, Institutional and Relationship Elements**  
**Implementación del PNAE en el Instituto Federal de Minas Gerais: Entre  
Discrecionalidad, Elementos Institucionales y de Relación**

Recebido: 16/10/2020 | Revisado: 17/10/2020 | Aceito: 18/10/2020 | Publicado: 21/10/2020

**Katia de Fatima Vilela**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1455-2087>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, Brasil

E-mail: [katia.vilela@ifmg.edu.br](mailto:katia.vilela@ifmg.edu.br)

**Alair Ferreira de Freitas**

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6770-6030>

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

E-mail: [alair.feitas@ufv.br](mailto:alair.feitas@ufv.br)

**Rodney Alves Barbosa**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6980-0749>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, Brasil

E-mail: [rodney.barbosa@ifmg.edu.br](mailto:rodney.barbosa@ifmg.edu.br)

**Marco Paulo Andrade**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3407-3422>

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

E-mail: [andrade.marcop@gmail.com](mailto:andrade.marcop@gmail.com)

## **Resumo**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a mais antiga política de alimentação escolar brasileira. Em 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, o Programa além de contemplar toda a rede pública de educação básica, cria um novo mercado para os agricultores familiares, ao garantir que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devam ser utilizados para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. Apesar de sua incontestável importância no âmbito da segurança alimentar e nutricional, bem como no desenvolvimento local, a execução

orçamentária do PNAE por parte dos Institutos Federais tem sido de difícil operacionalização. Uma vez que, a implementação e operacionalização envolve interações sociais entre vários atores, bem como elementos institucionais. O objetivo deste artigo é mostrar como diferentes atores implementadores, e suas interações sociais mediadas por elementos institucionais podem estimular dinâmicas particulares de implementação do Programa. Para tanto, o *locus* de estudo foi o Instituto Federal de Educação, ciência e Tecnologia de Minas (IFMG) *Campus* São João Evangelista. Utilizou-se uma abordagem quali-quantitativa, com estudo bibliográfico, documental, entrevistas e grupo focal. O artigo evidenciou que elementos relacionais e institucionais adotados localmente, influenciam na implementação e nos resultados das políticas públicas. Outro fator relevante diz respeito ao “como” os burocratas de nível de rua exercem suas discricionariedades, a forma que estabelecem seus vínculos, o modo que interpretam o Programa, como determinam normas e ponderam as especificidades locais, e ainda, a proximidade que esses atores devem estabelecer junto aos agricultores familiares.

**Palavras-Chave:** Burocratas de nível de rua; Política pública; Redes sociais.

### **Abstract**

The National School Feeding Program (NSFP) is the oldest Brazilian school feeding policy. In 2009, with the enactment of Law No. 11,947, the Program, in addition to covering the entire public basic education network, creates a new market for family farmers, by ensuring that at least 30% of the transfers from the National Development Fund for Education (NDFE) should be used to purchase food from family farming. Despite its undeniable importance in the area of food and nutrition security, as well as in local development, the budgetary execution of the NSFP by the Federal Institutes of Education, Science and Technology has been difficult to implement. Since the implementation and operationalization involves social interactions between several actors, as well as the discretion and other institutional elements, the aim of the present study was to show how different implementing actors, and their social interactions mediated by institutional elements, can stimulate particular dynamics of implementation of the Program. Therefore, the study was carried out in the Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas (IFMG) *Campus* São João Evangelista. A qualitative and quantitative approach, bibliographic, documentary, interviews and focus group study were carried out. The results showed that relational and institutional elements adopted locally, could influence the implementation and results of public policies. Another relevant factor concerns the “how” street-level bureaucrats exercise their discretions, the way they establish their links, the way they interpret the Program, the way they establish agreements,

how they determine rules as well as the specifics of the local dynamics, and yet, the proximity that these actors must establish with family farmers.

**Keywords:** Street level bureaucrats; Public policy; Social networks.

## Resumen

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es la política de alimentación escolar más antigua de Brasil. En 2009, con la promulgación de la Ley N ° 11.947, el Programa, además de contemplar toda la red pública de educación básica, crea un nuevo mercado para los agricultores familiares, al asegurar que al menos el 30% de las transferencias del Fondo Nacional de Desarrollo para La educación (FNDE) debería ser utilizado para comprar alimentos de la agricultura familiar. A pesar de su innegable importancia en el área de seguridad alimentaria y nutricional, así como en el desarrollo local, la ejecución presupuestaria del PNAE por parte de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología ha sido de difícil operacionalización. Dado que, la implementación y operacionalización involucra interacciones sociales entre varios actores, así como la discreción y otros elementos institucionales. El objetivo de este artículo es mostrar cómo los diferentes actores implementadores, y sus interacciones sociales mediadas por elementos institucionales, pueden estimular dinámicas particulares de implementación del Programa. Para esto, el locus de estudio fue el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Minas (IFMG) *Campus* São João Evangelista. Se utilizó un enfoque cuali-cuantitativo, se realizó un estudio bibliográfico, documental, entrevistas y grupo focal. El artículo mostró que los elementos relacionales e institucionales adoptados localmente influyen en la implementación y los resultados de las políticas públicas. Otro factor relevante se refiere a "cómo" los burócratas en nivel de calle ejercen su discrecionalidad, la forma en que establecen sus vínculos, el modo en que interpretan el Programa, la forma en que establecen acuerdos, cómo determinan las reglas y ponderan las especificidades de la dinámica local, y sin embargo, la cercanía que estos actores deben establecer con los agricultores familiares.

**Palabras clave:** Burócratas en nivel de calle; Políticas públicas; Redes sociales.

## 1. Introdução

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a mais antiga política de alimentação escolar. Em 31 de março de 2020, o PNAE completou 65 anos e se apresenta como opção estratégica na indução de uma nova dinâmica de desenvolvimento

rural, de desenvolvimento territorial endógeno e de oportunidades aos agricultores familiares, com potencial para promover a inclusão social, a segurança alimentar, o combate à pobreza e a redução das desigualdades (Dias *et al.*, 2012; Anjos & Becker, 2014). Em sua trajetória, o PNAE passou por várias reformulações, atualizações, ampliações, com destaque para a de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947 e das Resoluções CD/FNDE nºs 26/2013, 4/2015, 1/2017, 18/2018 e 06/2020. A partir dessas normativas, o Programa passa a contemplar toda a rede pública de educação básica, criando, ainda, um novo mercado para os agricultores familiares, ao garantir que, no mínimo, 30% dos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) devam ser utilizados para aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Tal fato abriu um precedente histórico, pois, até então, todas as compras públicas eram realizadas mediante processos de licitação e, ao ter o agricultor familiar como beneficiário do PNAE, acontece a dispensa licitatória, as compras passam a ser feitas de forma menos burocrática, mediante as “chamadas públicas” (Brasil, 2009). Esse cenário tanto incentiva quanto auxilia no fortalecimento do meio rural, inserindo os agricultores familiares em um mercado competitivo e que sem essa dispensa licitatória, não haveria possibilidades de acesso. Essas oportunidades se concretizam no cotidiano da agricultura familiar, de suas organizações e dos mediadores sociais que as apoiam, como também dos gestores públicos que buscam operacionalizar os programas em desafios à realização de suas intenções e de seus objetivos (Duarte & Dias, 2012; Silva; Dias & Silva, 2014).

Nesse contexto, encontra-se os Institutos Federais, como sendo entidades que atuam não só na formação acadêmica e na capacitação profissional, mas também operacionalizando políticas públicas efetivas e abrangentes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Assistência e Inclusão Social do Estudante (PAISE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outras ações. Nessas instituições de ensino, os docentes e os técnicos administrativos são alguns dos atores que operacionalizam o PNAE e se enquadram no que Lipsky (1980) denominou de Burocratas de Nível de Rua<sup>1</sup>. São atores importantes para implementação de programas governamentais, por estarem em contato direto com ambiente de operacionalização do Programa.

A implementação do PNAE nos IFs dispõe de aspectos diferenciados das entidades executoras municipais e estaduais. Entre esses diferenciais encontram-se aos princípios orçamentários de unidade, universalidade e anualidade. Além da descentralização do recurso,

---

<sup>1</sup> O autor se refere aos docentes, coordenadores, diretores, chefes de Departamento, técnicos administrativos, enfim, colaboradores que fazem a ligação entre o Estado e os beneficiários do Programa.

que ocorre em parcela única<sup>2</sup>, no primeiro trimestre do ano pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as Reitorias, e sua execução se processa internamente nos *Campi*<sup>3</sup>. Assim, quando as instituições fazem um empenho e, por motivos diversos, não conseguem absorver todo o orçamento empenhado (falta de produtos, ausência de documentações, falta de periodicidade na entrega, ausência ou baixa aproximação com agricultores familiares, etc.), o orçamento PNAE não pode ser reprogramado para o ano civil seguinte. Desse modo, o recurso que não empenhado deve ser devolvido no fim do exercício para a Reitoria, que por sua vez repassa à União.

Mais que uma política pública, a compra institucional de alimentos da agricultura familiar se apresenta como uma estratégia do governo que, por intermédio da nutrição e da alimentação, permite atender às demandas da sociedade referentes à alimentação escolar, além de valorizar os hábitos locais, oferecer alimentos saudáveis e nutritivos no ambiente escolar para alunos matriculados na educação básica pública e, ainda, possibilita aumentar a renda dos agricultores familiares em todo o território nacional. Apesar de sua incontestável importância no âmbito da segurança alimentar e nutricional, bem como no desenvolvimento local, a execução orçamentária do PNAE por parte dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia tem sido de difícil operacionalização. Uma vez que, a implementação e operacionalização envolve interações sociais entre vários atores, bem como as discricionariedades e demais elementos institucionais e relacionais.

Após tais considerações e reconhecendo a complexidade da implementação do PNAE, temos, pois, que o objetivo deste artigo é mostrar como diferentes atores implementadores, e suas interações sociais mediadas por elementos institucionais podem estimular dinâmicas particulares de implementação do Programa. Para tanto, o *locus* de estudo foi o Instituto Federal de Educação, ciência e Tecnologia de Minas (IFMG) *Campus* São João Evangelista – IFMG/SJE.

## **2. Implementação e Implementadores nos Institutos Federais**

Os Institutos Federais são instituições de ensino distribuídas em todo o território brasileiro que atuam na oferta da educação básica (foco do PNAE), profissional e tecnológica. Atualmente, os IFs contam com 593 unidades de ensino e 525.021 alunos matriculados no

---

<sup>2</sup> O fato de se ter o orçamento disponibilizado não quer dizer a instituição tenha o recurso financeiro pronto para ser utilizado.

<sup>3</sup> *Campi* é o plural de *Campus*.

ensino médio técnico (PNP, 2019). Em se tratando da execução do Programa, os atores implementadores são quem estão na linha de frente da operacionalização do Programa; logo, são esses que vivenciam entraves, coações e incentivos no cotidiano de suas atribuições. O conjunto desses fatores pode, muitas vezes, trazer consequências não só para o desenvolvimento de ações efetivas da fase de implementação, mas também para o público das políticas públicas. Diante dessas concepções, revela-se o quanto os Burocratas de Nível de Rua, através de suas discricionariedades<sup>4</sup>, possuem “liberdades”, ou seja, autonomias na tomada de decisões que levam a ação ou inércia nos processos que envolvem a operacionalização de políticas públicas.

Ressalta-se, que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, exigem uma maior conexão entre sociedade e Estado, não apenas em termos de interação, mas também de troca de informações (Baptista, 2020; Lotta, 2010). O cenário de maior participação e aproximação entre o Estado e a sociedade civil perpassa este trabalho e realça as discussões sobre implementação de políticas públicas voltadas para o mercado institucional, tendo como foco o PNAE.

A implementação de política pública envolve os atores visíveis (presidentes) e os invisíveis (atores). Enquanto visíveis atuam na inserção de demandas políticas, os invisíveis agem na execução e nas formulações de alternativas (Kingdon, 2010). Os atores locais com carreira pública possuem papel pertinente na implementação de políticas públicas, uma vez que atuam próximos aos cidadãos para os quais as políticas são formuladas, além de fazerem parte da rede de implementadores das políticas públicas.

Enquanto implementadores, em diversas situações, os burocratas de nível de rua se veem obrigados a reformular a política no momento da implementação, no intuito de torna possível sua operacionalização dentro das especificidades locais, assim, suas ações nessa etapa delimitam ou ampliam as oportunidades para o público da política. Por terem uma função primordial, compreender o comportamento desses atores é essencial em pesquisas que visam analisar as políticas públicas.

Os burocratas de nível de rua devem tratar os indivíduos em sociedade como clientes, nesse aspecto, as discricionariedades que esses atores possuem recebem ampla atenção na literatura sobre política e implementação (Huber & Shipan, 2002). Esses atores, por meio de suas “autonomias”, estipulam as regras conforme as realidades locais e ainda pelo modo como

---

<sup>4</sup>Prerrogativa legal conferida aos burocratas de nível de rua para a prática de determinados atos administrativos com liberdade de escolhas.

identificam e percebem a política pública, lidando sempre com os desafios inerentes à implementação da política.

Destaca-se que uma tarefa desafiante para dos burocratas de nível de rua é organizar o ambiente de interação, deliberando sobre quando, como e em quais condições as ações das políticas públicas ocorrerão. Nos IFs, os burocratas são os servidores, implementadores de políticas, que interagem diretamente com o público e fornecem bens e serviços aos cidadãos. Eles são funcionários públicos que lidam com as pessoas que necessitam dos serviços públicos e dispõem de discricionariedade substancial no desempenho de suas funções, que é a margem de autonomia para tomada de decisões. São eles que determinam as chamadas públicas do PNAE. Nesse processo, os burocratas de nível de rua efetivam suas discricionariedades determinando quais produtos, quantidade e periodicidade irão compor as chamadas públicas. Essas determinações não são inconscientes ou igualitárias, já que as circunstâncias concretas enfrentadas pelos burocratas implementadores são muito mais complexas do que aquelas normatizadas pelos formuladores de políticas públicas (Auyero, 2012).

Portanto, vale destacar que a historicidade, as estruturas organizacionais, as representações sociais (Jodelet, 2001) e as redes de interações, podem induzir seus integrantes a atitudes e sentimentos próprios (no caso em questão, os burocratas), criando valores cognitivos que são propagados por meio de processos institucionais (Thoenig, 2010). Por consequência, pode-se afirmar que a "realidade organizacional está teoricamente concebida como uma construção simbólica" (Thoenig, 2010, p. 173). Por este prisma, temos, pois, que a junção desses fatores influencia as compreensões dos burocratas de nível de rua sobre a política e em função disso, como supracitado, a implementação da mesma apresentará características específicas em sua operacionalização em diferentes localidades.

À vista disso, considerando que a implementação é um processo de interação, atenção especial deve ser alocada para os atores implementadores, visto que eles ligam as políticas públicas às comunidades locais. No caso do PNAE, esses servidores atuam propiciando que as decisões e concepções sobre o Programa deixem de ser intenção e passem a ser ação.

### **3. Percorso Metodológico**

Trata-se de um estudo de caso, de caráter exploratório, descritivo de natureza qualitativa (Gil, 2017; Yin, 2015; Fonseca, 2002; Marconi & Lakatos, 1991) e análise de

redes. A pesquisa documental, foi elaborada a partir de materiais disponibilizados pelo IFMG *Campus* de São João Evangelista. Estes dados permitiram analisar, a problemática e sua interação, aumentando a compreensão do formato de implementação do Programa na instituição.

A pesquisa de campo subdividiu-se em grupo focal e entrevistas. Em um primeiro momento (maio/2019) foi realizado um pré-campo no IFMG/SJE, onde foram entrevistados a nutricionista, o diretor administrativo, o diretor geral e um auxiliar administrativo. Nesse período, os pesquisadores tiveram a oportunidade de participar de uma das reuniões da Comissão de Implementação do Programa no *Campus*. Após essa experiência prática, adaptações foram feitas nos questionários. Posteriormente foram realizadas entrevistas com 14 dos 18 membros da Portaria de Implementação do PNAE no IFMG/SJE (Portaria nº 52, de 19 de março de 2018<sup>5</sup>) entre os meses de junho e julho de 2019. Ainda no mês de julho entrevistou-se, na cidade de Belo Horizonte, MG, o reitor da instituição e demais servidores que atuam na descentralização dos recursos do PNAE e apoiam os *Campi* na execução desses valores.

Com intuito obter mais informações sobre o PNAE no IFMG/SJE, foram entrevistados, também, cinco fornecedores do Programa contemplados na primeira chamada pública, os quais aceitaram participar da pesquisa. Também, foram entrevistados uma servidora da EMATER, que auxiliou inicialmente na sensibilização dos agricultores familiares para as chamadas públicas do IFMG/SJE; por fim, o chefe do Departamento de Compras do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas – IFSULDEMINAS, instituição que orientou o IFMG/SJE no período inicial da implementação do Programa.

Após a realização das entrevistas individuais, o próximo passo foi a execução de um Grupo Focal (Gatti, 2005). Todos os 18 atores envolvidos na implementação do PNAE no IFMG/SJE foram convidados para participarem de um Grupo Focal, entre estes 14 aceitaram participar. O Grupo Focal foi conduzido pelos pesquisadores no *Campus* do IFMG/SJE em uma sala cedida pela diretoria.

Para analisar os dados qualitativos obtidos por meio de entrevistas e questionários, foi realizada a análise de conteúdo (Bardin, 2011). Já as informações estruturais colhidas durante pesquisa de campo para preenchimento da matriz e, posterior tabulação dos dados em Excel, foram convertidas do formato Excel para formatos *##d* e *##h*, apropriadas para a leitura do

---

<sup>5</sup> Portaria criado para sistematizar as ações de operacionalização da implementação do PNAE nos IFMG/SJE

*software* UCINET 6 e NetDraw<sup>6</sup> para análise das redes sociais. O método quantitativo foi útil para dimensionar e extrair elementos gerais da rede de implementadores que atuam com a operacionalização do Programa, tais como: densidade, reciprocidade, coesão, centralização de grau, etc. Nessa perspectiva, Pereira; Shitsuka; Parreira & Shitsuk,(2018) e Yin (2015) enfatizam que nos estudos de caso, a junção de métodos qualitativos e quantitativos se complementam e permitem um melhor entendimento dos fenômenos sociais analisados.

Faz-se pertinente evidenciar que este estudo, foi realizado em observância à resolução 466/12, do Conselho Nacional de Saúde, submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa. Por fim, com intuito de preservar a identidade dos entrevistados utilizou-se de pseudônimos, como pode ser observado no quadro a seguir (Quadro 1):

**Quadro 1** – Perfil geral das(os) entrevistadas(os) em Minas Gerais.

Pseudônimos	Sexo	Instituição
MG_A(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG_B(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG_C(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_D(d)	M	IFMG/SJE
MG_E(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG_F(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_G(c)(t)	M	IFMG/SJE
MG_H(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG_I(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_J(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG_K(c)(d)	F	IFMG/SJE
MG_L(c)(d)	M	IFMG/SJE
MG_M(r)	M	Reitoria do IFMG
MG_N(r)	M	Reitoria do IFMG
MG_O(r)	M	Reitoria do IFMG
MG_P(r)	M	Reitoria do IFMG
MG_Q(af)	F	Agricultura Familiar
MG_R(af)	F	Agricultura Familiar
MG_S(af)	F	Agricultura Familiar
MG_T(af)	F	Agricultura Familiar
MG_TT(af)	F	Agricultura Familiar
MG_U(ex)	F	EMATER
MG_V(ex)	M	IFSULDEMINAS
MG_W(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_X(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_Y(c)(t)	F	IFMG/SJE
MG_Z(c)(d)	M	IFMG/SJE

\*(c) (t) (comissão e técnico administrativo); \*(d) docente; \*(ex) externo; \*(r) reitoria; \*(c) (d) (comissão e docente); \*(af) agricultor familiar

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

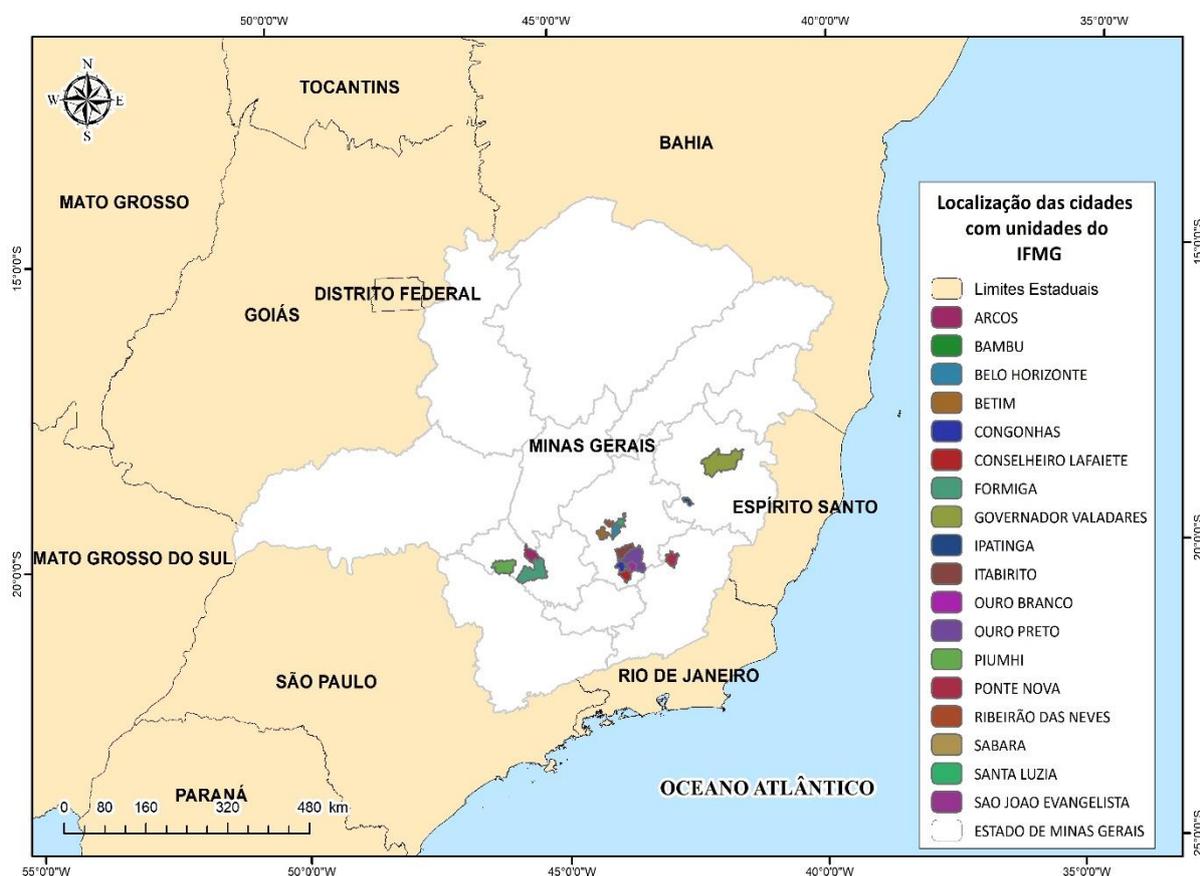
<sup>6</sup> Com auxílio dos softwares Ucinet 6 e NetDraw pra a estruturação das mesmas (Borgatti; Everett; Freeman, 2002).

Observa-se (Quadro 1), que a maioria dos entrevistados (59,28%) são do IFMG *campus* de São Joao Evangelista, (14,81%) pertencem à reitoria do IFMG, (18,51%) são fornecedores do programa, os restantes (7,4%) são de entidades que atuaram como articuladoras na implementação do PNAE no IFMG/SJE, dentre elas, a EMATER e o IFSULDEMINAS.

#### 4. Contextualização do IFMG/SJE e a Adesão ao PNAE

Constata-se na Figura 1 que o IFMG, possui 17 *Campi* distribuídos em diversos municípios do Estado de Minas Gerais<sup>7</sup>, a maior unidade federativa da Região Sudeste brasileira.

**Figura 1** – Localização das cidades com *Campi* do IFMG.



Fonte: Elaborados pelos autores a partir dos dados da PNP (2019).

<sup>7</sup> Destaca-se que Minas Gerais possui expressivo número de agricultores familiares, com 624.065 estabelecimentos agropecuários com essa agricultura (IBGE, 2017). O Estado apresenta o maior número de declarações de aptidão ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ativas do Sudeste, com 298.851 agricultores familiares e suas organizações habilitados para acessarem os programas governamentais. Em relação a todos os Estados brasileiros, Minas Gerais encontra-se em segundo lugar no número de agricultores familiares, ficando atrás apenas da Bahia.

O IFMG está entre as 38 unidades criadas no país pela Lei nº 11.892, sancionada em 2008 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Trata-se de é uma autarquia formada pela incorporação da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista, dos CEFETs de Ouro Preto e Bambuí e das Unidades de Ensino descentralizadas (UNEDs) de Formiga e Congonhas. Os demais *Campi* da instituição foram criados conforme a linha do tempo retratada na Figura 2, que demonstra a evolução do IFMG em Minas Gerais desde a incorporação dos CEFETs, da EAF e das UNEDs até 2016, quando os *Campi* mais recentes entraram em funcionamento. Ressalta-se que apesar de se encontrarem em várias regiões do Estado, os *Campi* estão vinculados à Reitoria, cuja sede está situada no município de Belo Horizonte.

**Figura 2** – Linha temporal da trajetória do IFMG.



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Entre 17 *Campi* do IFMG, encontra-se o *Campus* de São João Evangelista, selecionado para o desenvolvimento da pesquisa. O município de São João Evangelista tem na agricultura familiar sua principal atividade econômica, sendo a banana, café, abóbora, alho, cana-de-açúcar, feijão, mandioca, milho, bovinos, bubalinos, etc. seus principais produtos São João Evangelista apresentava, em 2010, uma população total de 15.553 habitantes, com estimativa para 2019 de 15.774 indivíduos e uma população rural de 5.445 pessoas (IBGE, 2017).

Fundado em 1951, o *Campus* de São João Evangelista, foi posteriormente incorporado aos Institutos Federais – IFs, criados em 2008. Atualmente, o *Campus*, possui 744 alunos matriculados em oito cursos de educação básica. O IFMG São João Evangelista surgiu com a integração de uma antiga Escola Agrotécnica Federal.

Pertencente à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica oferta cursos de nível médio: Técnico em Agropecuária; Técnico em Informática, Técnico em Nutrição e Dietética e Técnico em Agrimensura. Já no quesito cursos superiores, a instituição dispõe de cursos de bacharelados em Administração, Agronomia, Engenharia Florestal e Sistemas de Informação e o curso superior nas modalidades Licenciatura em Matemática e Ciências Biológicas, além da pós-graduação *Lato Sensu* em Meio Ambiente e em Ensino e Tecnologias Educacionais.

Em sua trajetória histórica, a instituição sempre buscou estabelecer uma aproximação com agricultores familiares por meio de ações de extensão voltadas para o meio rural e da oferta de cursos com a temática agropecuária. Além disso, há mais de 20 anos, o IFMG/SJE promove a Semana da Família Rural, um evento tradicional de extensão desse *Campus*. Todavia, ainda que primassem por estabelecer essa relação de proximidade com as populações rurais, a instituição demorou a aderir ao PNAE.

A formalização de adesão ao PNAE no *Campus* deu-se a partir de cobranças, via *e-mail*, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), conforme relatado pelo entrevistado MG\_C(c)(t). Mesmo com essas cobranças, não havia movimentação para que a política fosse efetivamente executada. Essas discussões sobre a implementação do Programa se intensificaram logo depois que um novo técnico administrativo tomou posse e entrou em exercício. Recém-empossado em 2017, esse percebeu que o PNAE não era executado na instituição e durante a entrevista argumentou que:

Por ter ciência de que a alimentação saudável é condição fundamental para a segurança alimentar dos alunos do *Campus*, independentemente do nível e, ou, da modalidade de ensino cursada, fui buscar parceria com outros dois técnicos administrativos para iniciarmos a trajetória para implementar o Programa na instituição. (Entrevistado MG\_C(c)(t).

MG\_C(c)(t) relatou, ainda, que traz consigo uma experiência onde os estudantes de uma pequena cidade do interior, situada no Norte de Minas Gerais, necessitavam da alimentação escolar por não terem condições nutricionais adequadas e básicas em suas casas. Esses estudantes iam para a escola praticamente com o intuito de se alimentar. Segundo

MG\_C(c)(t), era nítida como a ausência de uma alimentação saudável e balanceada impactava no desempenho dos alunos, que, muitas vezes, dormiam durante as aulas e não conseguiam se concentrar por estarem com fome.

Por meio dessa experiência e através de suas observações, esse profissional percebeu que a instituição também recebia muitos alunos em situação de pobreza, ou seja, apesar de ter mudado de município e de local de trabalho, muitas semelhanças haviam no público atendido. E, em função disso, MG\_C(c)(t) procurou apoio de outros dois<sup>8</sup> técnicos administrativos para pensarem juntos uma solução para este problema, chegando à conclusão que a implementação do PNAE seria uma alternativa viável.

A junção de ações desses atores, foi fundamental, pois eles juntaram forças para conscientizar a gestão sobre as possibilidades de adesão ao Programa e sobre a importância da política de alimentação no *Campus* para garantir o acesso dos alunos a uma alimentação saudável, afinal, como argumenta MG\_B(c)(t), o” apoio da gestão é extremamente relevante para que a implementação do PNAE aconteça no *Campus*.

A reitoria também se mostrou favorável a efetivação do PNAE no *Campus* e nos demais *Campi* do IFMG, começaram, então, a movimentação para que o Programa fosse implementado. Deu-se início a ações locais direcionadas para implementação e capacitação para operacionalização das determinações da política. Em um primeiro momento os entrevistados MG\_C(c)(t), MG\_B(c)(t) e MG\_A(c)(t) realizaram pesquisas com o intuito de encontrar outros IFs que passaram por experiência semelhante e que pudessem orientá-los no processo de operacionalização do PNAE. Todas os IFs consultados citaram o IFSULDEMINAS como a instituição que enfrentou dificuldades na execução do PNAE, mas que desde 2012 buscava superar esse desafio e melhorar a efetivação do Programa. Os servidores entram em contato com o IFSULDEMINAS e o entrevistado MG\_A(c)(t) relata que:

Em dezembro de 2017, visitamos o IFSULDEMINAS e tivemos a oportunidade de conhecer o Programa acontecendo na prática. Tivemos outras visitas à Instituição. Com as visitas conhecemos os benefícios do Programa e a trajetória da instituição para implementação, além de conhecer as rotinas burocráticas do Programa, na prática. Dois servidores do *Campus* São João Evangelista tiveram a oportunidade de fazer o curso sobre PNAE que é ofertado desde 2016 pelo IFSULDEMINAS. (Entrevistado MG\_A(c)(t)).

---

<sup>8</sup> Ambos, MG\_A(c)(t) e MG\_B(c)(t), possuem origem rural, são nascidos na região do IFMG/SJE e, além disso, concluíram seus estudos no IFMG/SJE.

Visitar e conhecer uma experiência de implementação bem-sucedida da política, principalmente levando em consideração como ela se dá nos IFs, ajudou a estimular e influenciar a tomada de decisão em unir forças para consolidar o PNAE no IFMG/SJE. Os entrevistados reconhecem a relevância do IFSULDEMINAS nesse processo e novamente reforçam a importância da atuação da gestão na operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar na instituição:

O gestor disponibilizou veículo para que esses deslocassem até o IFSULDEMINAS em Pouso Alegre, MG, cidade que fica distante de São João Evangelista, MG, aproximadamente 712 km. Com esse apoio, foi possível, além do curso de gestão do PNAE, fazermos várias visitas ao IFSULDEMINAS e seus *Campi* para sanar dúvidas de operacionalização do Programa. (Entrevistado MG\_B(c)(t).

Após o apoio da gestão e o conhecimento das experiências no IFSULDEMINAS, em dezembro de 2017 foi dado o próximo passo para a efetivação do PNAE no IFMG/SJE. Buscou-se, então, reunir com os agricultores familiares do município de São João Evangelista para apresentar o Programa, as demandas e esclarecer as dúvidas que surgissem, como pode ser observado no relato que se segue:

Nessa primeira reunião com os agricultores familiares, apresentamos o PNAE, as demandas do *Campus* e as possibilidades do mercado institucional. Esclarecemos as dúvidas dos agricultores familiares e estimulamos todos a participarem do mercado institucional. (Entrevistado MG\_B(c)(t).

Para a mobilização inicial e no intuito de reunir o maior número possível de agricultores familiares, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) teve papel fundamental na divulgação do PNAE para esses agricultores. Esse encontro também se destacou pela possibilidade de o IFMG/SJE coletar dados importantes dos agricultores familiares, o que pode ser confirmado no depoimento a seguir:

Ao fim dessa reunião, todos os fornecedores presentes preencheram um formulário com as informações sobre a localidade da propriedade do agricultor, os alimentos cultivados, contato e informações sobre a Declaração de Aptidão ao PRONAF. (Entrevistado MG\_C(c)(t).

Esse primeiro passo foi importante para promover o diálogo entre os agricultores familiares locais e regionais e o IFMG/SJE, além de possibilitar que a instituição tomasse consciência das variedades alimentares produzidas pela agricultura familiar. Os produtores, por sua vez, puderam conhecer as possibilidades e as demandas do PNAE.

Ao iniciar o ano letivo de 2018 e de posse das informações de produtos ofertados na região pelos agricultores familiares e suas organizações, foi dado outro passo importante:

Fizemos uma reunião com os estudantes dos cursos técnicos, porque eles são os beneficiários diretos do PNAE, pois, recebem três alimentações diárias gratuitamente (café, almoço e jantar) na instituição. Esse encontro teve como intuito comunicar aos pais dos alunos do ensino médio técnico a implementação do PNAE no *Campus*. (Entrevistado MG\_A(c)(t)).

A partir daí, outros servidores de setores variados do *Campus* (docentes, técnicos administrativos e dois representantes dos discentes) foram convidados a compor a Portaria que criou a Comissão de Execução do PNAE no IFMG/SJE, buscando incorporar à comissão, segundo MG\_C(c)(t), aqueles tinham maior aproximação com a agricultura familiar. O ator MG\_C(c)(t) evidenciou também que a composição da Comissão local foi essencial para auxiliar em todos os processos de operacionalização e fiscalização do PNAE, pois no IFMG/SJE não há um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como nos municípios.

Desse modo, foi instituída no IFMG/SJE a Portaria nº 52, de 19 de março de 2018, que foi dividida em três núcleos, cada um com uma ação na operacionalização do PNAE (Quadro 2). Em políticas públicas, as normas e os procedimentos institucionais se estendem das regras habituais de operacionalização de uma instituição, correspondendo a ações normativas, cognitivas e comportamentais. Nessa perspectiva, explicaram Deves e Filippi (2008) que a segurança alimentar, o autoconsumo, a agricultura familiar e a intersetorialidade promovem a interação entre diversos órgãos ou instituições (EMATER e IFSULDEMINAS), para a construção de uma política pública indissociável.

**Quadro 2** – Atividades institucionais e atores na efetivação do PNAE IFMG/SJE.

Atividade	Ator
<b>I – Comissão de Implantação e Acompanhamento do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista</b>	
1) Auxiliar no processo de divulgação do Edital da Chamada Pública. 2) Elaborar lista de produtos e calendário de entrega. 3) Elaborar o projeto básico, ou termo de referência, com as especificações e condições de processo de compra. 4) Elaborar o cardápio. 5) Realizar a articulação com os atores envolvidos no processo de compras da agricultura familiar. 6) Receber amostras de produtos para o controle da qualidade. 7) Organizar processos de recebimento da mercadoria. 8) Fiscalizar o contrato. 9) Gerir valores de venda por fornecedor.	Assistente em Administração; Coordenação de Projetos de Produção Agrícola; Representante Discente; Coordenador de Planejamento. Monitoramento e Controle; Nutricionista e Técnico de Laboratório/Nutrição.
<b>II – Comissão de Atividades de Extensão e Aprimoramento do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista</b>	
1) Auxiliar no processo de divulgação do Edital da Chamada Pública. 2) Organizar ações de valorização e divulgação da agricultura familiar na comunidade escolar. 3) Fomentar projetos de extensão na comunidade acadêmica. 4) Criar processos de avaliação do PNAE. 5) Organizar cursos voltados para a agricultura familiar e o PNAE.	Coordenação Geral de Atendimento ao Educando; Coordenação do Curso Técnico em Nutrição e Dietética; Assistente Social; Representante Discente; Coordenação de Pesquisa e Extensão; e docentes.
<b>III – Comissão de Compras de Alimentos da Agricultura Familiar do PNAE no <i>Campus</i> São João Evangelista (CECAAF)</b>	
1) Revisar o projeto básico, ou termo de referência, com as especificações e condições do processo de compra. 2) Realizar levantamento de preços. 3) Elaborar e publicar o Edital da Chamada Pública. 4) Receber, julgar e selecionar as propostas de venda. 5) Fazer a convocação para a assinatura do contrato de fornecimento.	Dois Auxiliares em Administração; Assistente em Administração; Diretor de Administração e Planejamento; e a Coordenação de Contratos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

É possível identificar na efetivação do PNAE no IFMG/SJE elementos que equivalem às redes de políticas, como: objetivos comuns, gestão horizontal e organização dos processos para conseguir atingir a efetividade do Programa na instituição. A intersetorialidade do PNAE permitiu, a composição de uma comissão com atores de diferentes setores (técnicos administrativos, docentes e discentes) para execução do Programa, como se pode observar no Quadro 2. Contudo, verifica-se que não há representantes da sociedade civil, e estes seriam atores que poderiam auxiliar na ponte entre o IF e os agricultores familiares/organizações.

## 5. Desvelando a Rede de Implementadores do IFMG/SJE

Encontrou-se um total de 27 atores, incluindo aqueles que aparecem na Portaria nº 52/2018; servidores da reitoria, do *Campus* e atores externos à instituição. Entre esses, alguns ocupam cargo de gestão (Reitoria, Diretoria e Coordenação), outros são técnico-administrativos, com destaque para os docentes da instituição, possuem pouca atuação na rede. Os demais atores são fornecedores do Programa e servidores de instituições externas ao IFMG. conforme (Quadro 3).

**Quadro 3** – Rede de implementadores do IFMG/SJE.

Identificação na rede	Instituição
MG_C(c)(t)	Técnico administrativo do IFMG/SJE
MG_V(ex)	IFSULDEMINAS
MG_M(r)	Reitoria do IFMG
MG_O(r)	Reitoria do IFMG
MG_A(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_B(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_U(ex)	EMATER
MG_D(d)	Docente do IFMG/SJE
MG_P(r)	Reitoria do IFMG
MG_N(r)	Reitoria do IFMG
MG_E(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_F(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_G(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_H(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG_I(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_J(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG_K(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG_L(c)(d)	Docente do IFMG/SJE
MG_W(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_Y(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_Z(d)(c)	Docente do IFMG/SJE
MG_Q(af)	Agricultor Familiar
MG_X(c)(t)	Técnico Administrativo do IFMG/SJE
MG_S(af)	Agricultor Familiar
MG_T(af)	Agricultor Familiar
MG_TT(af)	Agricultor Familiar
MG_R(af)	Agricultor Familiar

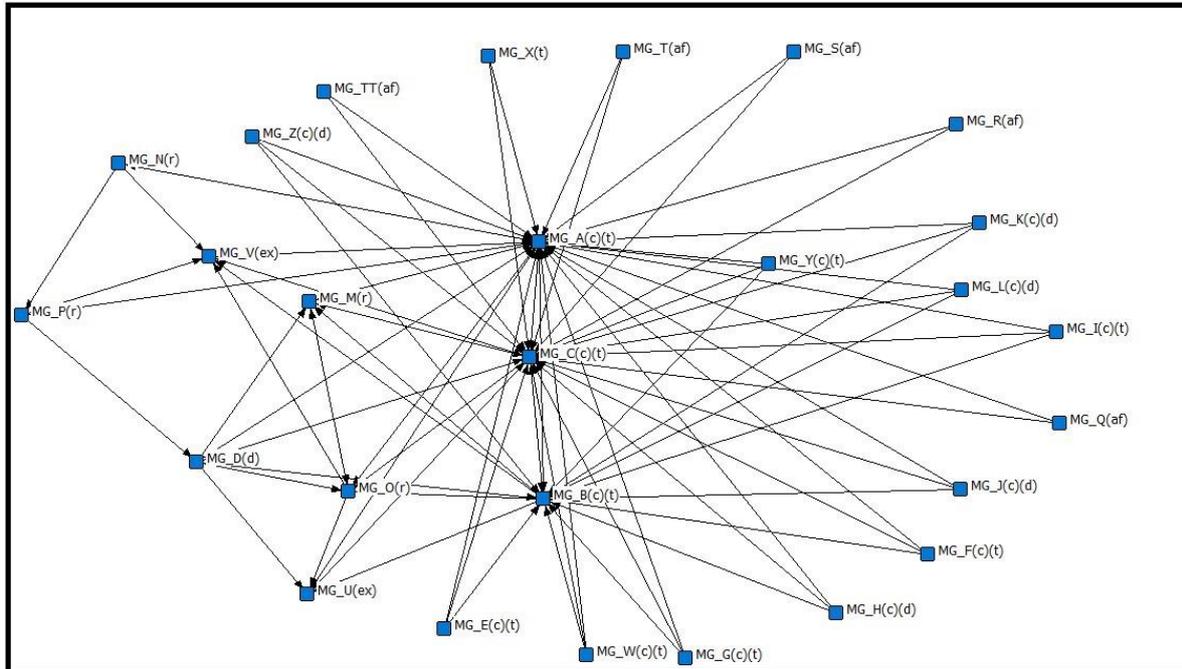
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Os resultados (Figura 3) mostram que o número de laços (*n.º of ties*) que retratam a dimensão da rede é de 86 vértices/laços/ligações. Os nós representam indivíduos dedicados a implementação do PNAE no IFMG/SJE. Além disso, as relações<sup>9</sup> (*links*) também podem ser

<sup>9</sup> A qualidade dos relacionamentos (frequência de contato, nível de confiança e proximidade) não são ilustrados nesta Figura 3.

visualizadas, elas representam a troca de informações, cooperação, troca de ideias e o desenvolvimento de resolução de problemas no contexto de operacionalização do Programa.

**Figura 3** – Rede de implementadores do PNAE IFMG/SJE.



\*O ordenamento das figuras e a distância entre os nós não determinam a força e, ou, a proximidade dos atores.

Fonte: Elaborado pelos autores utilizando o *software Ucinet 6* (2019).

Há um total de 27 atores, portanto cada ator pode estabelecer vinte e seis relações. A densidade geral é de 0,123 o que indica uma estrutura com conexões baixas. Em outras palavras, de um somatório de 702 relações (*links*) que podem ser potencialmente ativados, cerca de 12,3% dos vínculos são ativos dentro da estrutura de relações considerada, com reciprocidade de 14,67%. Este valor é influenciado pela presença de alguns atores sociais que pouco interagem com os demais da estrutura por serem atores externos ao núcleo central, como no caso dos nós MG\_V(ex), MG\_U(ex), e MG\_S (af), MG\_T (af) MG\_TT af, MG\_R(af) que são agricultores familiares, realçando a necessidade de uma maior aproximação entre o *Campus* e os agricultores familiares.

Estes resultados, sugerem que estamos diante de uma estrutura dentro da qual coexistem várias fases do processo de agregação, surge uma nuvem central que consiste particularmente em grupos ativos que possuem relações recíprocas, e uma periférica nas quais

as relações são mais esparsas. Quanto menor a densidade<sup>10</sup>, maiores as chances de informações e conhecimentos não circularem na rede e, com isso, causarem impactos negativos na execução do Programa. Em suma, a densidade é uma medida que mostra até que ponto todos os atores da rede estão interconectados ou vinculados um ao outro, e reflete a coesão da rede. Isto posto, pode-se afirmar que o indicativo de coesão dessa rede é baixo, uma vez que a coesão varia de acordo com a densidade. A densidade e a coesão<sup>11</sup> são essenciais para uma rede de implementadores do PNAE. A rede em questão, possui baixo grau de vínculo horizontal institucionalizado dentro desse grupo de implementadores.

Vale destacar que o Programa é recente no IFMG/SJE, a composição da Comissão de Implementação e a primeira chamada pública aconteceram em 2018, sendo possível que os atores ainda não tenham criado relações sólidas para a construção de laços sociais. Em relação a isso, cabe-nos discutir o *indegree*, que diz respeito o número de vezes que um nó é lembrado, ignorando os *links* de saída. Um ator com um alto nível de centralidade *indegree* é aquele frequentemente mencionado como uma pessoa de contato por outras pessoas. Em se tratando do PNAE, quanto mais frequentemente os atores são mencionados como importantes parceiros de cooperação na implementação do Programa, maior será seu *indegree*. Já *outdegree* baseia-se nos laços de saída, portanto, depende da quantidade de alteres, nomeados pelos entrevistados. A Tabela 1 mostra os números de relações *outegree* (emitidas) e *indegree* (recebidas). Por meio dela, constata-se que a maioria dos atores com medidas de alta *indegree* pertencem ao IFMG/SJE.

---

<sup>10</sup> A densidade descreve o nível geral de ligação entre os atores em uma rede, e que quanto mais pontos estiverem conectados entre si, mais densa será a rede (Scott, 1991).

<sup>11</sup> A coesão baixa em uma rede mostra que a interação entre atores não se configura como catalisador de saberes em prol dos resultados da política pública, afetando ainda a reciprocidade.

**Tabela 1** – Centralização dos nós (*Outdegree-Indegree*).

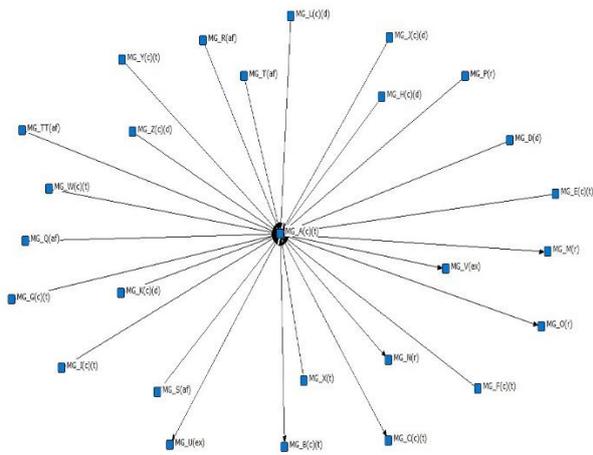
Ator	Grau de saída ( <i>Outdegree</i> )	Grau de entrada ( <i>Indegree</i> )	Grau de saída normalizado ( <i>nOutdegree</i> )	Grau de entrada noormalizado ( <i>nIndegree</i> )
MG_A(c)(t)	7.000	26.000	0.269	1.000
MG_B(c)(t)	6.000	14.000	0.231	0.538
MG_C(c)(t)	6.000	22.000	0.231	0.846
MG_D(d)	6.000	1.000	0.231	0.038
MG_E(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_F(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_G(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_H(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_I(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_J(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_K(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_L(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_M(r)	3.000	5.000	0.115	0.192
MG_N(r)	3.000	1.000	0.115	0.038
MG_O(r)	4.000	5.000	0.154	0.192
MG_P(r)	3.000	1.000	0.115	0.038
MG_Q(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_R(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_S(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_T(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_TT(af)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_U(ex)	2.000	5.000	0.077	0.192
MG_V(ex)	1.000	6.000	0.038	0.231
MG_W(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_X(t)	2.000	0.000	0.077	0.000
MG_Y(c)(t)	3.000	0.000	0.115	0.000
MG_Z(c)(d)	3.000	0.000	0.115	0.000

Fonte: Elaborado pelos autores, por meio do *Ucinet* 6 (2019).

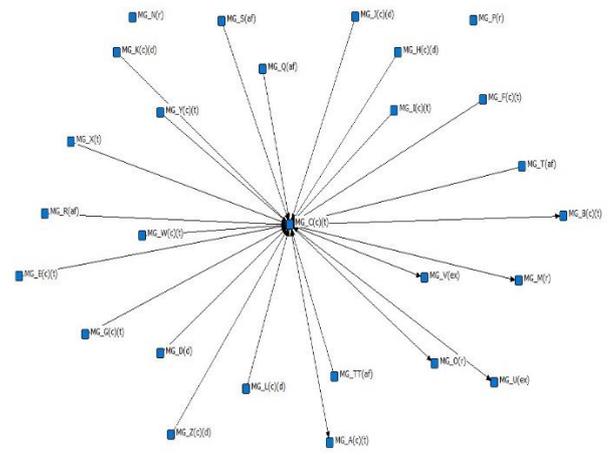
No que concerne aos atores que representam uma função primordial nessa rede, observa-se que atores centrais são dois<sup>12</sup> técnicos administrativos, “MG\_A(c)(t)” e “MG\_C(c)(t)”, apresentando os maiores *indegrees*. (Figuras 4 e 5).

<sup>12</sup> Um deles ocupa cargo interno de gestão, como diretor administrativo e patrimonial, e o outro a função e o cargo de nutricionista do *Campus*.

**Figura 4** - Rede ator MG\_A(c)(t)



**Figura 5** - Rede ator MG\_C(c)(t)



Fonte: Elaborado pelos autores, por meio do *Ucinet 6*, (2019).

Fonte: Elaborado pelos autores, por meio do *Ucinet 6*, (2019).

Esses nós, “MG\_A(c)(t)” e “MG\_C(c)(t)”, foram os mais citados pelos entrevistados. Eles desempenham o papel de atores centrais na rede de efetivação do Programa no IFMG/SJE. Como é possível observar, os nós MG\_D(d), MG\_P(r) e MG\_N(r) apresentam baixo *indegrees*, possivelmente por estarem na gestão da instituição, não fazerem parte da Comissão de Implementação do PNAE e pertencerem à alta hierarquia do IFMG. Percebe-se um distanciamento entre a gestão do IFMG e a operacionalização do Programa, bem como seus reflexos nos critérios de apreciações dos demais atores da rede. Já os nós MG\_E(c)(t), MG\_F(c)(t), MG\_G(c)(t), MG\_H(c)(d), MG\_I(c)(t), MG\_J(c)(d), MG\_K(c)(d), MG\_L(c)(d), MG\_W(c)(t), MG\_Y(c)(t), são docentes e técnicos administrativos do *Campus*, estão na comissão de implementação do Programa, contudo, não possuem *indegrees*, pois esses nós desempenham papéis periféricos na rede.

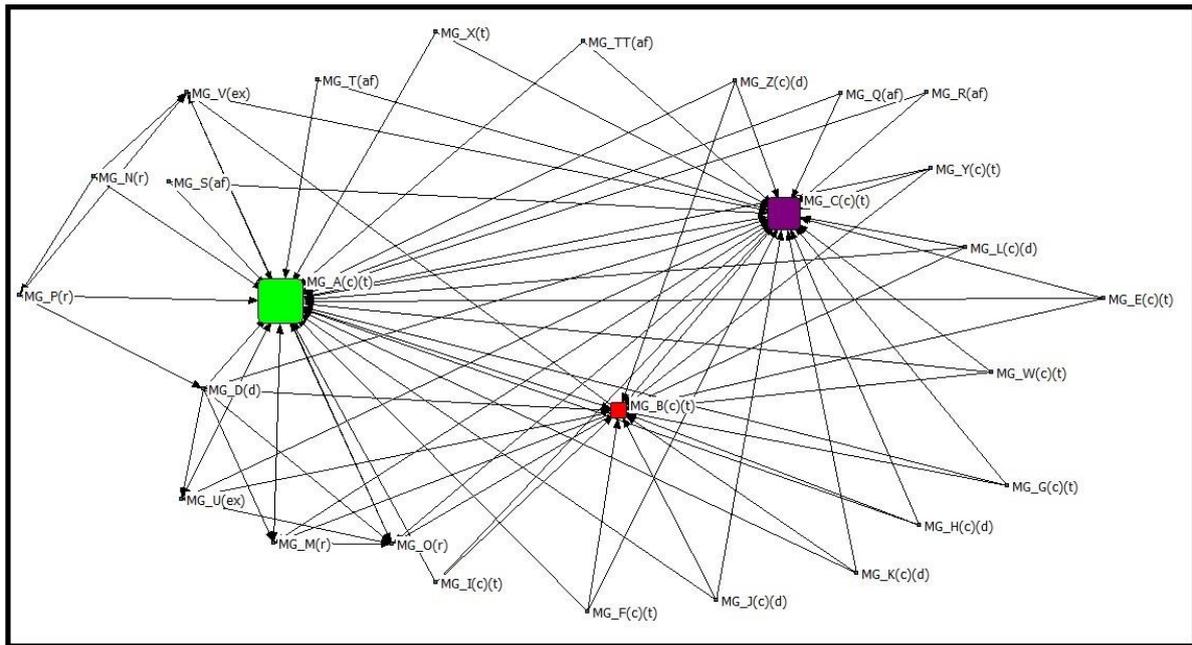
Não obstante, tem-se que os nós MG\_C(c)(t), MG\_A(c)(t), MG\_B(c)(t) e MG\_D(d) compartilham informações com o maior número de atores (*outdegree*). Os resultados indicam que o nó MG\_A(c)(t) é o que tem maior capacidade de articulação na rede, uma vez que possui o maior somatório *outdegree* e *indegree* igual a trinta e três. A informação identifica que esse nó exerce papel de intermediários de informações. Em termos de realização do PNAE no *Campus*, quanto mais citado é um ator, mais ele é lembrado e é central na operacionalização do Programa. Quanto mais um ator da rede cita outros atores, mais ele é

considerado pelos demais como um partícipe ativo; desse modo, uma harmonia entre as métricas de *indegree* e *outdegree* indica um ator ativo.

Complementando os achados de *outdegree* e *indegree* da rede, verificou-se os indicadores de influência de um ator sobre os demais. Constatou-se que MG\_C(c)(t) e MG\_A(c)(t), possuem valores elevados de poder em relação aos demais, o que demonstra a facilidade de intermediação e de comunicação desses nós em relação aos outros. O nó MG\_A(c)(t) apresenta o maior grau de proximidade, maior *indegree*, o que evidencia a alta capacidade de esse nó se ligar a todos os demais atores da rede. O nó MG\_D(d), entretanto, apresentou o baixo índice de *indegree*, indicando que o ator tem participação na implementação, mas, como não está à frente das ações operacionais, não é necessariamente citado pelos demais atores da rede. Com relação a esse índice pequeno, durante a pesquisa de campo o MG\_D(d) que atualmente é o diretor geral da instituição, disse que “a operacionalização do PNAE no *Campus* foi delegada ao MG\_A(c)(t), por sua função e sua aproximação com a agricultura familiar”.

Outra métrica utilizada para detectar a quantidade de influência que um nó exerce sobre o fluxo de informações na rede de executores do PNAE no IFMG/SJE foi a *Betweenness Centrality*. Observa-se que o MG\_A(c)(t) serve como ponte de uma parte do gráfico para outra, configurando-se em conexão principal na rede (Figura 6). Se o MG\_A(c)(t) for removido, a maior parte das conexões no gráfico será desestruturada, o que torna esse ator uma figura importante, com papel de assegurar que os demais atores da rede não sejam isolados. O MG\_A(c)(t) apresenta o maior grau de intermediação (*Betweenness*), o que expressa o domínio de comunicação e a capacidade que ele tem para intermediar as comunicações entre pares de nós.

**Figura 6** – Centralidade de intermediação (*Betweenness Centrality*).



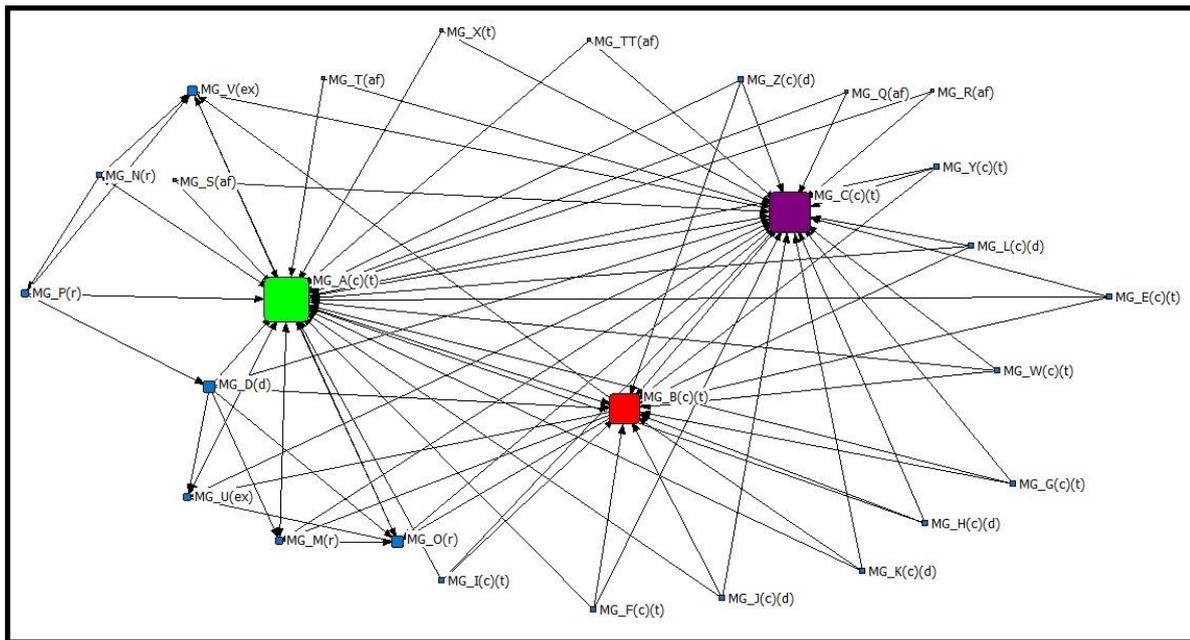
Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6* (2019).

O posicionamento de determinados atores nas redes, configuram-se em recursos privilegiados e ainda confere vantagens e maiores acessos as informações (Freitas, 2015; Granovetter, 1973). Contudo, os relatos de MG\_W(c)(t) e MG\_B(c)(t) de que hoje o Programa permanece no IFMG/SJE, mesmo que para isso seja necessário lutar por ele, indicam que se o MG\_A(c)(t) sair da rede, esta será desestruturada, no entanto, existe a possibilidade de outro ator estabelecer essa conexão principal na rede.

Analisando a centralidade<sup>13</sup> de grau (*degree centrality*), o grafo mostra os nós em destaque no desenho da rede, a exemplo do MG\_A(c)(t) (visivelmente maior), conforme ilustrado na Figura 7.

<sup>13</sup> Indica quem ocupa posições primordiais na rede, essas posições costumam ser equiparadas a liderança de opinião ou popularidade, sendo que ambas estão associadas a comportamentos e ações desses atores em rede.

**Figura 7** – Centralidade de Grau (*Degree centrality*).



Fonte: Elaboração da autora a partir do *Ucinet 6* (2019).

É possível observar que a *Betweenness Centrality* e o *Degree Centrality* foram fortemente correlacionados. Destaca-se que o MG\_A(c)(t) está na gestão do *Campus* e possui vários recursos disponíveis, como: contatos, parte da gestão, aproximação com os técnicos administrativos, informações e *status*, ou seja, atributos fortemente determinados pelo fato de o indivíduo estar no centro dessa rede de relacionamentos. Faz-se pertinente evidenciar que o MG\_A(c)(t) tem vínculo com a instituição desde 1992, primeiramente como aluno e depois (1995) como servidor concursado, além de ser natural de um município próximo à localização do IFMG/SJE. Essas particularidades da vida e a trajetória do MG\_A(c)(t) propiciaram a criação de laços tanto com a instituição e os servidores quanto com os habitantes locais e regionais. Tais evidências têm aderência com a proposta de Burt (1992), de que o nó central na rede normalmente possui acesso a recursos e informações valiosas, o que ocupa a posição mais importante em uma rede, fazendo a ponte entre os demais atores.

Assim, a junção da trajetória do MG\_A(c)(t) e de suas ações informais (para além das atribuições do cargo), dentro da operacionalização do PNAE, assemelha-se às reflexões evidenciadas na obra *Ces Loyautés Qui Nous Libèrent* (essas liberdades que nos libertam), de Ducommen-Nagy (2006). Nesse trabalho, a autora destaca que as “liberdades invisíveis” herdadas por um indivíduo ao longo de seu ciclo de vida não são palpáveis em termos concretos, mas seus efeitos se tornam perceptíveis em função das ações e experiências dos indivíduos. Ademais, relaciona-se, também, com os argumentos de Granovetter (1995) sobre

o termo *embeddedness*. Para o referido o autor, tanto as ações humanas quanto as instituições são influenciadas pelas relações sociais, tais considerações podem justificar as ações informais do MG\_A(c)(t), como, por exemplo, desenvolver atividades fora o experiente de trabalho para que o Programa seja exitoso:

MG\_A(c)(t) foi para a feira-livre no final de semana para fazer levantamento de preços dos produtos da agricultura para o PNAE do *Campus*; ele não precisa disso, ele é da Gestão (MG\_C(c)(t)).

Em implementação de políticas públicas, a centralidade das ações e tomadas de decisões por um ator implementador, demonstram que esse se destaca diante da operacionalização do Programa. No tocante, é necessário reconhecer que, em se tratando de implementação de políticas públicas, atores centrais podem, por motivos diversos, serem removidos da rede de implementadores; assim, é essencial que as ações não sejam centradas em um ou em poucos atores para que diante de fatores intervenientes, o Programa continue ocorrendo na instituição. Nessa perspectiva, reconhecendo a centralidade de MG\_A(c)(t), evidencia-se certa fragilidade na rede, uma vez que, como supracitado, com uma possível saída do MG\_A(c)(t), diversas confecções seriam desfeitas.

Por fim, ressalta-se que a rede analisada retrata os entraves vivenciados em níveis relacionais e institucionais, como: baixa adesão dos membros da Comissão para Implementar o Programa, falta de estruturas física, humana, capacitação, entre outros. Esses entraves refletem diretamente na parte estrutural das redes com baixa densidade, coesão e reciprocidade, respectivamente. Redes onde existem muitas ligações fracas, são pouco densas (Granovetter, 1973), por outro lado, possibilita estabelecer entre os atores envolvidos no processo de implementação, normas aceitas e legitimadas, em função da interação, dos vínculos de confiança e da reciprocidade (Schneider, 2009).

## **6. Considerações Finais**

O artigo evidenciou que elementos relacionais e institucionais adotados localmente, influenciam na implementação e nos resultados das políticas públicas. Outro fator relevante diz respeito ao “como” os burocratas de nível de rua exercem suas discricionariedades, a forma que estabelecem seus vínculos, o modo que interpretam o Programa, a forma que estabelecem acordos, como determinam normas e ponderam as especificidades da dinâmica local, e ainda, a proximidade que esses atores estabelecem junto aos agricultores familiares.

Constatou-se que os arranjos institucionais ampliam a necessidade de uma maior interação entre os atores implementadores, de forma que, todos os envolvidos tenham interesse em participar das ações de operacionalização de maneira efetiva, só assim o Programa conseguirá desempenhar seu papel. Nessa ótica, a abordagem relacional evidenciou que os resultados do Programa, podem, ser desvendado pelas interações estabelecidas nesse processo de implementação. Já a dinâmica relacional deu mérito aos processos políticos (*politics*) subjacentes a instrumentalização burocrática, onde os atores implementadores ganharam notoriedade, sendo considerados elementos essenciais às análises.

Em se tratando da dimensão institucional, os resultados apontaram as relações sociais estabelecidas na operacionalização do PNAE não ocorrem em um vácuo institucional. Portanto, evidenciar o caráter institucional, trouxe à tona o quanto as interações são mediadas por elementos institucionais. Essa evidência despertou a reflexão de que as ações, percepções sobre o Programa e estratégias dos atores implementadores são encorajadas ou desestimuladas pelas instituições, pelas redes de implementadores, e ainda pelas condutas adotadas por esses atores. A dinâmica institucional apontou que a implementação é um processo de interação entre diferentes atores, onde de acordo com Freitas (2017) o “jogo e os jogadores” podem adotar mudanças institucionais na tentativa de adaptar as normas do Programa às especificidades locais.

Os fatores intervenientes que impactam o engajamento dos atores implementadores contribuem para a instrumentalização empírica da noção de social *embeddedness*. Para tanto, ainda que seja uma instituição com o viés rural a gestão do IFMG/SJE deve reconhecer, valorizar e criar mecanismos de preparação, conscientização na tentativa de criar uma cultura voltada para os agricultores familiares entre os servidores, para que esses percebam o papel social dos IFs para com políticas sociais criadas para fortalecer a compra institucional.

Por fim, a configuração da implementação do PNAE é uma construção social edificada na interação existente entre os diferentes atores implementadores. O caso analisado, demonstra que diferentes atores presentes nesses processos e os modos como interagem, afeta as dinâmicas locais de implementação. As características inerentes aos IFMG/SJE constituíram formatos específicos que regulamentou as ações dos atores na rede de implementação. Evidenciando que independente do grau de institucionalidades, as ações dos atores podem gerar resultados positivos. Mas, esses resultados podem ser lentos, como no IFMG/SJE, único *Campus* da instituição a implementar o Programa.

. Sabe-se que compreender o processo de implementação de políticas públicas é complexo, uma vez que elas são formuladas a nível nacional, mas aplicadas localmente.

Então, esse local é onde as políticas públicas são concebidas e apreciadas a partir das concepções e do senso comum dos implementadores. Logo, esse resultado requer ampliação dos estudos para outras instituições da Rede Federal de Ensino para se ter um panorama da operacionalização do PNAE nos IFs. Com o intuito de avançar e aprofundar em questões que não foram respondidas ou o foram parcialmente, de maneira que no futuro seja possível realizar novas análises sobre todos os aspectos que envolvem a implementação e execução dessa política.

Nesse sentido, alguns apontamentos se fazem pertinentes, como a necessidade de aumentar a variabilidade de casos para permitir comparações mais amplas; a análise da dinâmica relacional dos demais *Campi* do IFMG que não executam o Programa; bem como, ampliar esse estudo para os demais IFs relatados no trabalho de Vilela et.al (2020).

A investigação aqui empreendida sinaliza a necessidade de suscitar novos estudos que analisem a atuação dos atores implementadores, bem como a necessidade de uma maior aproximação entre órgão executor das políticas públicas e beneficiários dos programas. A relevância desta pesquisa, nesse sentido, reside em sua contribuição na estruturação de instigar novos e amplos olhares para o processo de implementação de políticas públicas, fazendo emergir elementos encobertos na estrutura normativa com foco nos atores que operacionalizam as políticas públicas e suas relações sociais.

## Referências

Anjos, F. S., & Becker, C. (2014). Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, 45, 107-17. Suplemento especial.

Auyero, J. (2012). *Patients of the state: the politics of waiting in Argentina*. Durham: NC; London: Duke University Press.

Baptista, V. F.(2020). Perspectivas sobre acesso no Programa Universidade para Todos: gênero e raça na distribuição de bolsas entre 2005 a 2016. *Research, Society and Development*, 9(10), e1099108350. [doi.org/10.33448/rsd-v9i10.8350](http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i10.8350)

Bardin, L. (2011) *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições Setenta.

Borgatti, S. P.; Everett, M. G., & Freeman, L. C.(2002). Ucinet for Windows: software for social network analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies. Recuperado de <http://www.analytictech.com/ucinet/ucinet.htm>.

Brasil. Lei nº 11.947, de 16/06/2009. 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. Brasília, 2009.

Burt, R. S. (1992). Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge: Harvard University Press.

Deves, O. D., & Filippi, E. E. A segurança alimentar e as experiências das políticas agroalimentares locais no fortalecimento da agricultura familiar. In: Congresso Internacional De La Redsiat, 4. Mar del Plata, 2019. Anales... Mar Del Plata: Redsiat, 27 a 31 de outubro de 2008. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/587.pdf>.

Dias, M. M., Machado, H. M., Ferreira, C. S., Oliveira, V. L., Gomes, A. P., & Cantaluppi, E. T. C.(2012). Situação de insegurança alimentar de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda na Unidade de Saúde da Família Comunidade São João Baptista, Petrópolis/Rio de Janeiro. Rev. Aps, Rio de Janeiro, 2(15), 199-205.

Duarte, D. N., & Dias, M. M.(2012). Rede de comercialização, políticas públicas e mudanças na ação extensionista: o caso de Iconha-ES. Extensão Rural, 19, 105-36.

Ducommen-Nagy, C.(2006) Ces loyautés qui nous libèrent. Paris: JC Lattès.

Fonseca, J. J. S. (2002) Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC.

Freitas, A. F. D. Dinâmicas Sociais e Desenvolvimento Territorial no Território Serra do Brigadeiro: Atores, Redes e Instituições. (2015). 245 f. Tese (Doutorado em administração) – Departamento de Pós Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Freitas, A. F. D. Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem relacional. (2017) 222 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação]. Resolução/ CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020. Recuperado de <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] Resolução/ CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Recuperado de <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item3341>.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] Histórico do PNAE. 2014. Recuperado de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolarhistorico>.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] Apresentação do PNAE. Recuperado de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] Execução do PNAE. Recuperado de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-funcionamento/execucao-alimentacao>.

FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] Formação pela Escola – Modulo PNAE. 2008. Recuperado de [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao\\_pela\\_escola/modulo\\_pnae\\_conteudo.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf).

Gatti, B. A.(2005) Grupo focal nas pesquisas em ciências sociais e humanas. Brasília: Liber Livro.

Gil, A. C.(2017). Como elaborar projetos de pesquisa. (6a ed.), São Paulo: Atlas.

Granovetter, M. (1973) The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, Chicago, University Chicago Press, 78(6), 1930-1938.

Granovetter, M. (1995). *Getting a job: a study of contacts and careers*. 2. ed. Chicago, University of Chicago Press.

Huber, J. & Shipan, C. (2002). *Deliberate discretion: the institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Nova York: Cambridge.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. Censo Agropecuário 2006. Recuperado de <http://www.sidra.ibge.gov.br>.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística]. Censo Demográfico – 2010. Recuperado de <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>.

Jodelet, D. (2001). Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (ed.). *As representações sociais*. Rio de Janeiro: Editora UERJ. 17-44.

Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2a ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Longman.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. (2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (1991) *Fundamentos de metodologia científica*. (3a ed.) São Paulo: Atlas.

Pereira, A. S., Shitsuka, D. M., Parreira, F. P., & Shitsuk, R. (2018) Metodologia da Pesquisa Científica. 1.ed. UAB/NTE/UFSM. Santa Maria/RS.

PNP [Plataforma Nilo Peçanha]. Recuperado de <https://www.plataformanilopecanha.org>.

Schneider, S. (2009). Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: Velásquez, L. F. & Medina, J. G. F. (Orgs.). Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI. Bogotá-Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 1, 67-108.

Silva, M. G., Dias, M. M., & Silva, S. P. (2014) Relações e estratégias de (des)envolvimento rural: políticas públicas, agricultura familiar e dinâmicas locais no município de Espera Feliz (MG). Revista de Economia e Sociologia Rural, 52, 229-248.

Thoenig, J. C. (2010). Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniências. In: Peter, B. G., Pierre, J. Administração pública: coletânea. Brasília: ENAP. 649 p.

Vilela, K. F., Braga, G. B., Barbosa, R. A., Silva, V. X., Campo, P. M., Almeida, M. T., Chaves, J. V., & Cruz, M. M. R. N. (2020). Public Purchases Execution in the Technological, Science and Educational Institutes: an Analysis of the National School Feeding Program From 2013 to 2018. *Revista De Extensão E Estudos Rurais*, 9(1), 101 - 122. <https://doi.org/10.36363/rever912020101> - 122

Yin, R. K. O Estudo de caso. (2015) Porto Alegre: Bookman.

#### **Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito**

Katia de Fatima Vilela – 50%

Alair Ferreira de Freitas – 30%

Rodney Alves Barbosa – 10%

Marco Paulo Andrade – 10%