

Programa nacional de alimentação escolar na perspectiva da inovação no setor público: motivações, barreiras e benefícios

João Vitor Lopes da Silva

Graduando em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

E-mail: jvlsilva79@gmail.com

Jardênia de Souza Fernandes

Mestra em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC).

Atualmente é Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

E-mail: jardenia.fernandes@ifpi.edu.br

Suzana Vieira de Sousa

Graduanda em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

E-mail: suzanapaxeco@gmail.com

Nayara da Silva Borges

Graduada em Administração pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

E-mail: nayara.ribeiroborges@gmail.com

RESUMO

O estudo tem por objetivo identificar motivações, barreiras e benefícios do processo de compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), segundo a inovação para o setor público. Quanto à metodologia, apresenta caráter descritivo e natureza qualitativa. A coleta de dados ocorreu em fonte secundária e primária, por meio de documentos e entrevistas semiestruturadas respectivamente. A análise de dados fez uso da análise de conteúdo da Bardin (2016), com auxílio do ATLAS.ti 8. Quanto aos resultados, a pesquisa sugere que as motivações alcançam aspectos de cunho econômico-social; sinaliza barreiras de comunicação, burocracias e tecnologias, que se acentuaram durante a pandemia da Covid-19; quanto aos benefícios, evidenciou-se uma inovação que atende a interesses institucionais, sociais e do agricultor. Trata-se, pois, de uma inovação por adoção, aplicada a um processo (compra) de âmbito organizacional; perpassa a obrigação legal e seus benefícios alcançam múltiplos atores. Contudo, apresenta barreiras que não dialogam com o foco de simplificação (desburocratização) proposto pelo PNAE, na contratação de compras com a Administração Pública. A presente pesquisa contribui com a discussão teórica do PNAE; sugere aspectos às instituições interessadas na adoção e/ou ampliação do programa; bem como, sinaliza melhoria no campo das políticas públicas.

Palavras-chave: PNAE; Inovação Pública; Compras Públicas.

National school feeding program from the perspective of innovation in the public sector: motivations, barriers and benefits

ABSTRACT

The study aims to identify motivations, barriers and benefits of the purchasing process of the National School Feeding Program (PNAE), according to innovation for the public sector. As for the methodology, it is descriptive and qualitative in nature.

Data collection took place in secondary and primary sources, through documents and semi-structured interviews respectively. Data analysis made use of Bardin's (2016) content analysis, with the help of ATLAS.ti 8. As for the results, the research suggests that the motivations reach aspects of an economic-social nature; signals communication barriers, bureaucracies and technologies, which were accentuated during the Covid-19 pandemic; as for the benefits, an innovation that meets institutional, social and farmer interests was evident. It is, therefore, an innovation by adoption, applied to a process (purchase) of organizational scope; permeates the legal obligation and its benefits reach multiple actors. However, it presents barriers that do not dialogue with the focus of simplification (debureaucratization) proposed by the PNAE, in contracting purchases with the Public Administration. This research contributes to the theoretical discussion of the PNAE; suggests aspects to institutions interested in adopting and/or expanding the program; as well as, it signals improvement in the field of public policies.

Keywords: PNAE; Public Innovation; Public Purchases.

1 INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas se renova à medida que incorpora a compreensão dos mecanismos adotados e avalia o impacto de suas ações. Como resultado, tem-se a inovação representada pelo desenho de programas mais aderentes aos problemas socioeconômicos (KROTH DC *et al.*, 2020).

A inovação traz a ideia de novo e está relacionada ao ato de fazer ou criar algo que acarrete mudanças. No setor Público, tem o objetivo de aprimorar o serviço prestado à comunidade, e com isso melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2010). Do ponto de vista social, o setor público inovador oferece produtos e serviços de boa qualidade, a exemplo da facilidade de uso, do acesso e da oportunidade, que pode garantir uma relação mais eficaz com os cidadãos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por sua vez, tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis aos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional. Ele foi criado com o intuito de oferecer alimentação no ambiente escolar e conscientização nutricional a alunos da rede pública de ensino (BRASIL, 2009).

Nessa perspectiva, questionou-se: quais são as motivações, as barreiras e os benefícios do processo de compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) à luz da inovação no setor público? Assim, tem-se como objetivo: identificar motivações, barreiras e benefícios do processo de compras do Programa

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo as perspectivas de inovação para o setor público.

O PNAE é tratado como uma inovação em políticas públicas por considerar a provisão da alimentação escolar saudável associada a compras sustentáveis e ao fortalecimento da agricultura familiar. Porém, há ainda um grande espaço de aprimoramento que depende da superação de barreiras na execução do Programa (KROTH DC *et al.*, 2020).

Estudos sobre inovação no setor público são ainda escassos (AMAYAH, 2013). De Vries, Bekkers e Tummers (2016) salientam a existência de uma lacuna na realização de pesquisas empíricas voltadas à compreensão da inovação no setor público, algo essencial à construção do conhecimento.

Assim, a presente pesquisa contribui com a discussão teórica do PNAE enquanto Inovação Pública; sugere estímulo a outras instituições de ensino interessadas na adoção e/ou ampliação do respectivo programa, com qualidade na oferta do serviço prestado a comunidade; bem como, sinaliza aspectos no campo das políticas públicas de compras.

O estudo encontra-se estruturado em seis seções, a contar desta introdução. Na sequência são apresentados os fundamentos teóricos no que se refere ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e à inovação voltada ao setor público, respectivamente; por conseguinte, os procedimentos metodológicos; discussão dos resultados; e considerações finais da pesquisa realizada.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

A fome no Brasil vem desolando famílias há tempos. As primeiras pesquisas sistematizadas sobre os hábitos alimentares e as doenças relacionadas à alimentação da população brasileira começaram a surgir a partir do século XIX. Apesar de o Brasil estar classificado como um país de alto desenvolvimento humano, se posiciona entre os dez países mais desiguais do mundo (BRITO; BATISTA, 2021).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis.

A alimentação adequada e nutricional é direito de todo cidadão. Segundo o art. 227 da Constituição Federal brasileira é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação. No âmbito da educação, o estado deve ainda garantir ao educando, em todas as etapas da educação básica, programas suplementares de alimentação (BRASIL, 1988).

A Lei nº 11.346/06 no Brasil, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e estabelece que o poder público deve adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

Torna-se um dever social e humanitário fornecer apoio aos menos favorecidos, sendo uma obrigação do Estado gerar meios de melhorias a famílias de baixa renda. Dessa forma, a contribuição não só financeira, mas por meio de políticas internas e sistemas que contribuam para gerar renda e acessibilidade a uma educação rica e capacitada a mudar a realidade nos lares brasileiros (BRASIL, 2006).

Com o objetivo de mitigar essas questões, foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Um projeto de assistência financeira que se propõe a ofertar no mínimo uma refeição diária aos alunos beneficiados (BRASIL, 2009).

O PNAE surgiu em 1955, à época chamado de Campanha de Merenda Escolar. Ele surge na expectativa de auxiliar às necessidades nutricionais dos alunos matriculados na rede pública de ensino; além de estimular a alimentação variada e adequada, respeitando a faixa etária, e incluir no processo de ensino-aprendizagem boas práticas alimentares. Permite ainda que a própria comunidade possa acompanhar e controlar a oferta dos alimentos (BRASIL, 2009).

O referido programa tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional; bem como, a oferta de refeições que cubram as suas necessidades (BRASIL, 2009).

O PNAE visa ainda a apoiar o desenvolvimento sustentável, incentivando a compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. No qual, do total repassado, 30% deverão, obrigatoriamente, ser destinado à compra de

alimentos da agricultura familiar, dando suporte aos pequenos agricultores locais (BRASIL, 2009).

Cabe ainda observar, que em virtude da pandemia da Covid-19 em março de 2020, as redes municipais, estaduais e federais de ensino no Brasil suspenderam as atividades presenciais nas escolas de todo o país. O cenário fez surgir o que conveniu-se chamar de ensino remoto emergencial, que durou até os primeiros meses de 2022 (CARREIRA et al, 2023).

Nesse sentido, em 7 de abril de 2020 entrou em vigor a Lei 13.987, alterando o texto da Lei 11.947/09 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Excepcionalmente, enquanto durou a suspensão de aulas presenciais, a Lei 13.987 autorizou a distribuição dos alimentos adquiridos por meio do PNAE, para os pais ou responsáveis dos estudantes devidamente matriculados nas escolas públicas (BRASIL, 2020).

2.1 COMPRA PÚBLICA E A AQUISIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A constituição Federal do Brasil comunica, que ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1998).

A licitação corresponde ao procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato é denominado de licitação (DI PIETRO, 2016).

O processo licitatório tem por objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; bem como, proporcionar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

No caso das aquisições por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Lei nº 11.947/2009 determina que pelo menos 30% do valor

repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja aplicado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações; priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

A referida lei prevê ainda que a aquisição desses produtos poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se assim, o procedimento licitatório. Isto ocorre, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os ainda princípios da Administração Pública e que os alimentos atendem às exigências do controle de qualidade (BRASIL, 2009).

A agricultura familiar, alcançada pela chamada pública, caracteriza-se pela prática de atividades no meio rural, que não detenha área superior a quatro módulos fiscais, e utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas (BRASIL, 2006). Nela a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda (IBGE, 2017).

Em 2017, 67% de todo o pessoal ocupado em agropecuária no País advinha da agricultura familiar, cerca de 10,1 milhões de pessoas; com produção de 107 bilhões de reais, o que equivale a 23% de toda produção agropecuária brasileira (IBGE, 2017).

O PNAE caracteriza-se como uma política pública que estimula os agricultores a permanecerem em suas propriedades, estimulando a produção de alimentos de qualidade. Ele garante uma demanda no comércio local e incita a circulação de recurso na região em que os produtos foram produzidos. Logo, a busca pela execução plena do PNAE deve ser motivo de inquietação por parte de todos que participam do programa (CHIESA *et al.*, 2020).

3 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Inovação vem sendo estudado desde o século XX. O termo surgiu com foco no desenvolvimento e ampliação de produtos, mas logo percebeu-se que poderia ser benéfica a sua aplicação em serviços, incluindo empresas e instituições. Brandão e Bruno-Faria (2013) demonstram que os primeiros estudos sobre inovação buscavam explicar a relação entre inovação, tecnológica e desenvolvimento

econômico e focaram o desenvolvimento de produtos e processos com aplicação comercial no setor privado.

Schumpeter em seu livro Teoria do Desenvolvimento Econômico, define inovação como sendo a invenção de uma ideia, um esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema (SCHUMPETER, 1988).

Ainda segundo Schumpeter (1988), uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza. Já para Cavalcante, Camões e Cunha (2017) a inovação envolve colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana. Definida dessa maneira, com certa informalidade e rigor parcial, inovação não se constitui em algo genial ou surpreendente.

Para as organizações, a inovação deve ser algo constante e indispensável para seu desenvolvimento. O Manual de Oslo (OCDE, 2005) descreve que a pesquisa sobre inovações identificou vários fatores humanos, sociais e culturais que são cruciais para uma operação eficaz da inovação no nível das empresas. Assim, não se trata apenas de um termo, mas métodos empregados e de informações sustentáveis que englobam várias áreas do conhecimento.

A inovação apresenta uma busca por meios que carregam consigo melhorias, seja na liderança, na organização, na prestação de serviço público eficiente ou no combate à desigualdade, sendo alguns dos desafios enfrentados no processo de implantação da inovação (SCHWELLA, 2014).

O termo inovação é aplicado a diversas áreas, e traz consigo uma carga de benefícios, inclusive, no setor público. O apoio da inovação favorece novos recursos, capacitação de pessoal, acesso à tecnologia que irão intervir diretamente na qualidade do serviço. A maior conscientização da importância da inovação fez que ela fosse incluída na agenda política da maioria dos países desenvolvidos (OCDE, 2005).

Do ponto de vista social, um setor público inovador oferece produtos e serviços de boa qualidade (facilidade de uso, acesso, oportunidade) e pode garantir uma relação mais eficaz com os cidadãos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

Segundo Cavalcante, Camões e Cunha (2017) inovar não é positivo em si, mas os efeitos da inovação, estes sim podem contribuir significativamente para a

geração de valor no setor público, tornando possível enfrentar os variados e complexos desafios impostos ao setor público na atualidade.

Halvorsen et al. (2005) mostram que a inovação pode ser dividida em vários tipos: inovação de serviço, inovação de processo, inovação administrativa, inovação de sistema, inovação de conceitual e mudança radical de racionalidade.

Um dos tipos de inovação estudados no setor público é a inovação de processo, a qual tem foco interno e busca aumentar a eficiência e a efetividade de processos organizacionais para facilitar a produção e a entrega de produtos ou serviços para os consumidores (DAMANPOUR; WALKER; AVELLANEDA, 2009). Consequentemente, inovações de processo não geram produtos ou serviços para usuários, mas podem influenciar indiretamente na sua introdução (WALKER, 2006, 2007).

É também necessário observar os motivos que levam as organizações a vir inovar. De Vries, Bekkers e Tummers (2015) citam o aumento da eficiência e da eficácia; a solução de problemas sociais; o aumento da satisfação da população (ou cliente); o envolvimento com o cidadão; o envolvimento com parceiros privados; entre outros. Inovação no setor público é um tema viável para pesquisas. A literatura de inovação no setor público tem sido até agora escassa, embora pareça ter vindo a crescer nos últimos anos (MULGAN; ALBURY, 2003).

4 METODOLOGIA

Quanto à abordagem metodológica, a presente pesquisa caracteriza-se por sua natureza qualitativa. Possui ainda o caráter descritivo, uma vez que, segundo Godoy (1995, p. 63), “o estudo descritivo busca o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada.”.

Com relação a unidade de estudo, configura-se como uma Instituição Federal de Ensino, que oferta educação básica (ensino médio), profissional (formação técnica) e superior. Localizada na microrregião do Alto Médio Canindé, estado do Piauí.

No que diz respeito ao levantamento de dados, a coleta ocorreu em fontes secundárias e primárias. A coleta secundária deu-se por meio de consulta documental. Já a coleta dos dados primários ocorreu por meio de entrevistas

semiestruturadas, através de videochamadas realizadas no Google Meet, com um total de 4 profissionais que atuam ativamente com a compra de alimentos.

Salienta-se ainda que as entrevistas ocorreram entre os meses de março e junho de 2021, com duração média de 30 minutos. A seguir, exemplos das perguntas do roteiro são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Exemplo de perguntas do roteiro de entrevista

Dimensão	Perguntas do roteiro
Motivações	(Q01) Quando se deu a adoção de sua organização ao PNAE? (Q02) O que motivou/levou à organização a essa adoção?
Barreiras	(Q03) No seu ponto de vista, quais são as barreiras enfrentadas no processo de implantação desse programa?
Benefícios	(Q05) Quais os benefícios da adesão ao PNAE?

Fontes: elaborado pelos autores (2022).

A caracterização dos entrevistados é apresenta no quadro 2, a seguir. Nele são evidenciados aspectos de sexo, idade, formação acadêmica, atuação profissional e tempo de atividade na referida instituição.

Quadro 2 – Caracterização dos entrevistados

Sujeito	Sexo	Idade	Formação acadêmica	Atuação profissional	Tempo de atividade
E01	M	33 anos	Biomedicina	Técnico em Laboratório / Chefe de Administração e Planejamento	4 anos e 8 meses
E02	M	29 anos	Bach. Administração	Assistente Administrativo / Coordenador de Compras e Almoxarifado	6 anos e 6 meses
E03	F	36 anos	Nutrição	Nutricionista	6 anos e 4 meses
E04	M	37 anos	Engenharia Agrônômica	Docente (Dedicação Exclusiva)	2 anos e 5 meses

Fontes: elaborado pelos autores (2022).

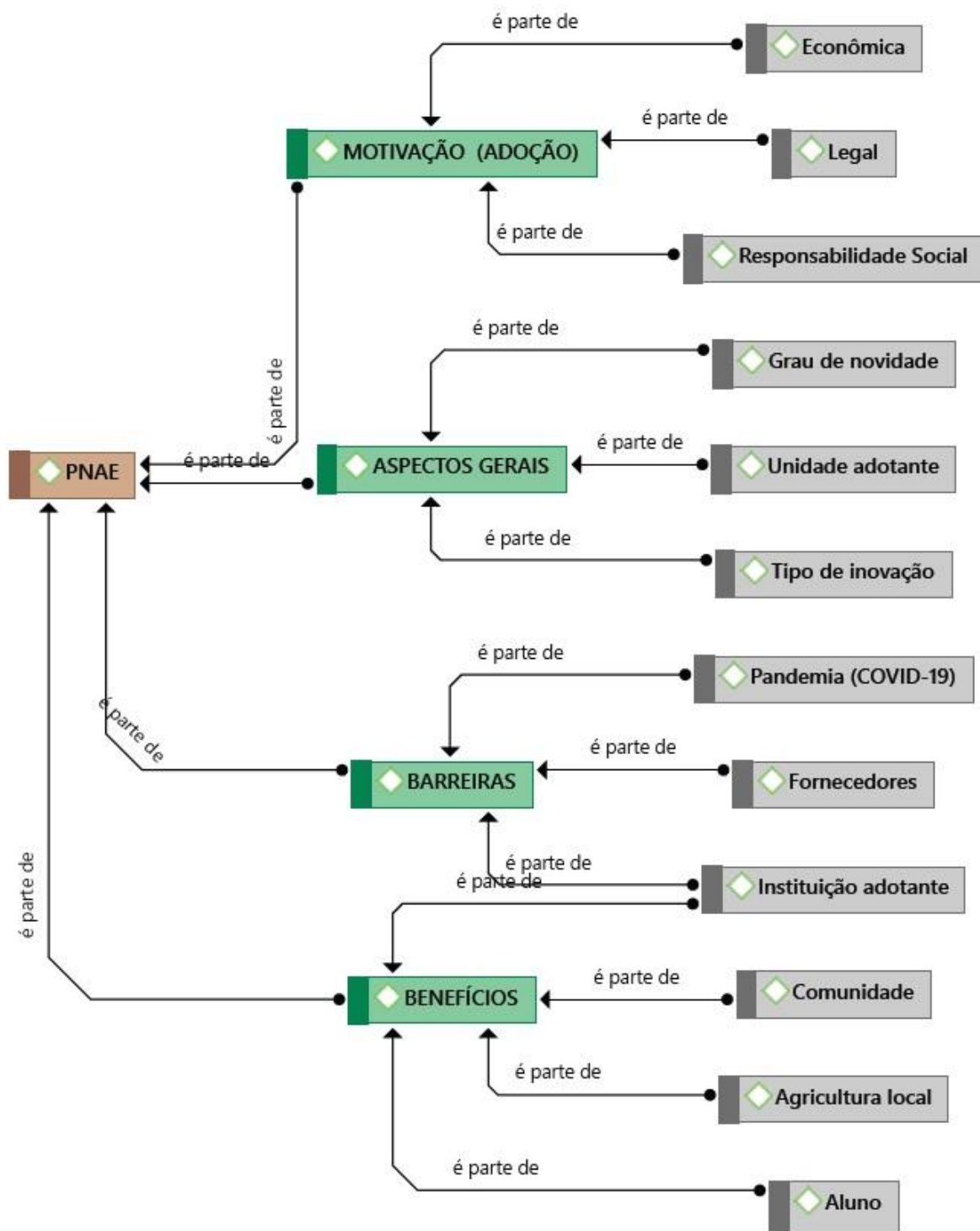
Por fim, no que tange à técnica de análise de dados adotada, para a pesquisa fez-se uso da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016). A apresentação dos dados é realizada por meio de redes semânticas, desenvolvidas com uso do ATLAS.ti 8.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Quanto à verificação dos resultados, os dados foram codificados em unidades de contexto e unidades de registro; por conseguinte, categorizados em

quatro unidades de análise (BARDIN, 2016): (a) aspectos gerais; (b) motivação; (c) barreiras; e (d) benefícios, conforme figura 1.

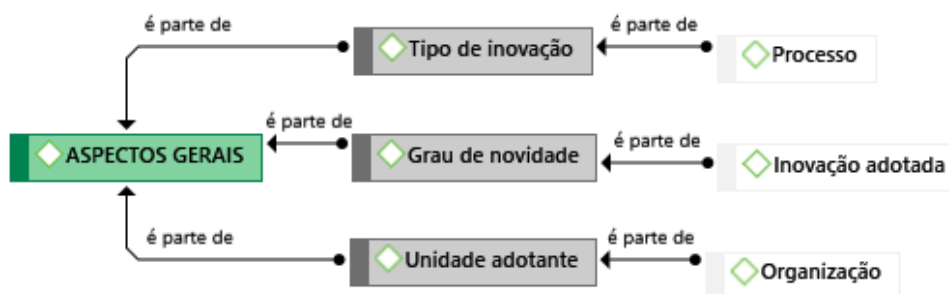
Figura 01 – Rede semântica de categorias e unidades de contexto da pesquisa



Fonte: dados da pesquisa (2022); ATLAS.ti 8.

A primeira unidade de análise, chamada de “aspectos gerais”, agrupa elementos voltados à caracterização da inovação pública identificada na unidade em estudo e é dividida em três unidades de contexto: (a) tipo de inovação; (b) grau de inovação; e (c) unidade adotante (figura 02).

Figura 02 – Aspectos gerais da inovação

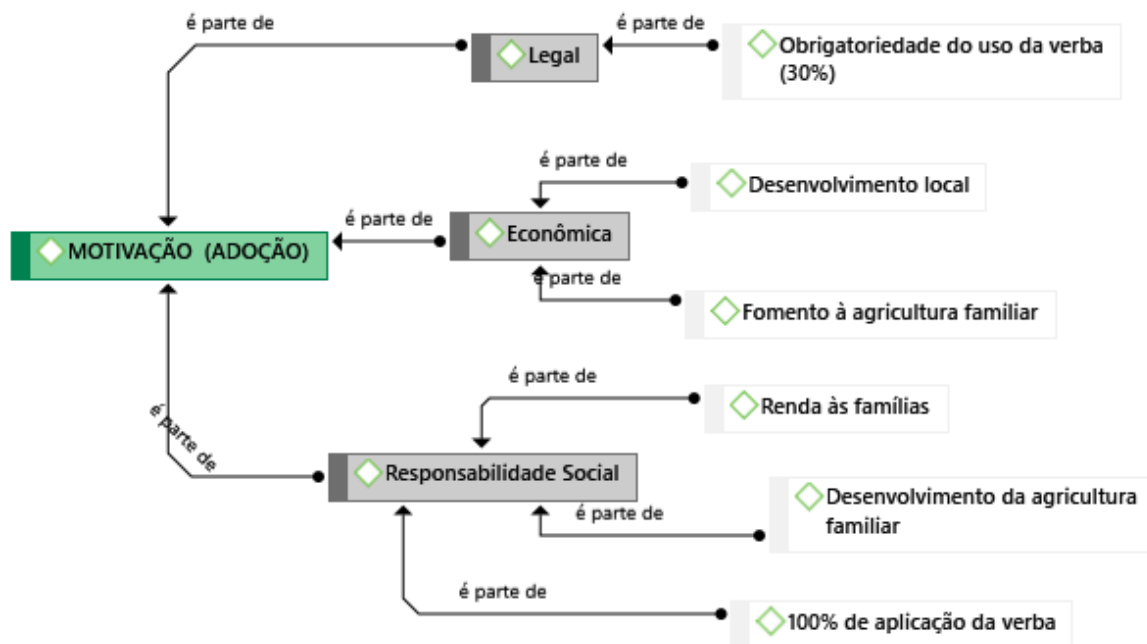


Fonte: dados da pesquisa (2022); ATLAS.ti 8.

Quanto ao tipo de inovação, a pesquisa permitiu observar a existência de uma inovação voltada às compras. Damanpour, Walker e Avellaneda (2009) registram que essa inovação ocorre com foco interno e em busca de maior eficiência e efetividade em processos organizacionais. Além disso, é uma inovação adotada, dado que o próprio Governo Federal é a instituição que cria e dissemina o programa junto às escolas federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2009); cabendo a entidade os desafios de sua adoção. Salienta-se ainda, que quanto à unidade adotante, trata-se de uma inovação aplicada no âmbito de toda a organização; não se restringindo a determinados setores ou pessoas.

A segunda unidade de análise aponta as motivações para a adoção do programa e possui três unidades de contexto (figura 03): (a) legal, (b) econômica e (c) responsabilidade social.

Figura 03 – Motivações à adoção do PNAE

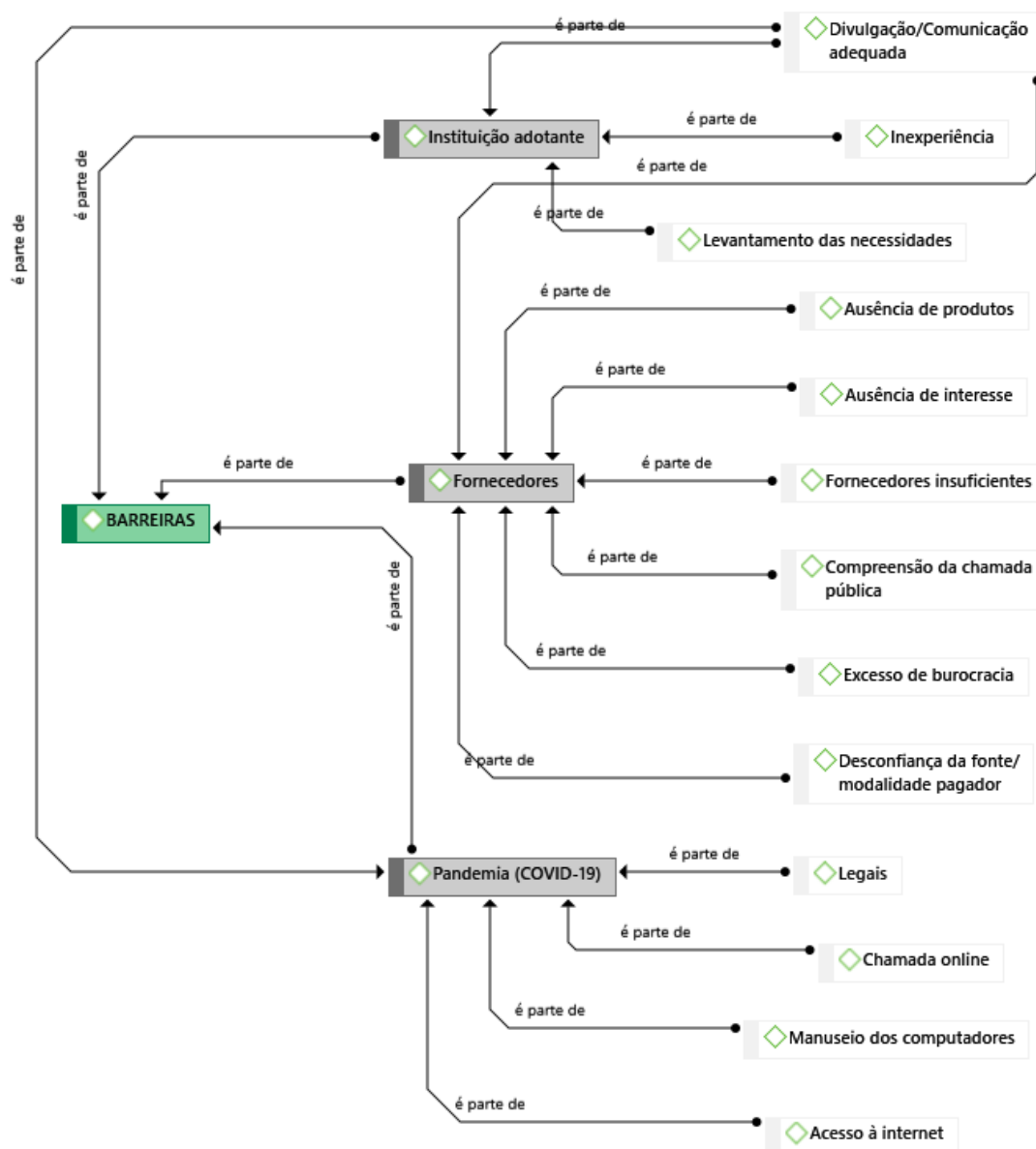


Fonte: dados da pesquisa (2022); ATLAS.ti 8.

Quanto às (a) motivações legais, a unidade adotante tem por dever a aplicação do recurso; observando, que no mínimo 30% do valor repassado deve ser direcionado à compra de alimentos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2009). Fato citado pelos quatro entrevistados. Outro ponto que motivou a adoção do PNAE foi o viés (b) econômico, com o desenvolvimento local e o fomento à agricultura familiar, que o recurso do programa traria à região.

Quanto à (c) responsabilidade social, todos os entrevistados ressaltaram como motivação o desejo de fazer uso do sistema de compras na agricultura local e oportunidade de renda regular às famílias da região; bem como, oportunizar o desenvolvimento econômico à comunidade. Isso fica evidenciado pelo esforço da instituição em utilizar 100% do recurso provindo do PNAE na compra da agricultura familiar. Cavalcante *et al.* (2017) e Chiesa *et al.* (2020) observam os efeitos da inovação pública que dialoga com esses achados de pesquisa, ao passo em que a inovação pública visa gerar valor à comunidade atendida; como pode ser observado nas motivações registradas.

Figura 04 – Barreiras de implementação do PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2022); ATLAS.ti 8.

Por conseguinte, a terceira unidade de análise, identificada como “barreiras”, agrupa elementos relacionados às dificuldades enfrentadas pela instituição adotante durante a implementação do programa. A pesquisa evidenciou aspectos voltados a três unidades de contexto (figura 04): (a) à própria entidade adotante; (b) aos fornecedores; e (c) às barreiras que emergiram junto ao contexto da pandemia do COVID-19.

Quanto à instituição adotante (a), evidenciam-se as seguintes barreiras: inexperiência, pois, até 2016 a instituição ainda não havia aderido ao programa e

desde então foi necessário que o processo sofresse vários ajustes até chegar à forma que se encontra hoje.

O processo de divulgação/comunicação adequada é outra barreira enfrentada, visto que, para que as informações cheguem até aos agricultores, a instituição vai até as comunidades e feiras de agricultura, realizando uma abordagem ativa presencial. Contudo o processo é demorado, e por vezes não atinge a quantidade de público desejada. Importante observar que esse foi um aspecto citado por todos os entrevistados.

O processo de comunicação em si, também é evidenciado pelos entrevistados como uma barreira; uma vez que a instituição necessita recorrer a uma linguagem clara e simples tanto na abordagem presencial, quanto na edição do edital de licitação, dado o frequente baixo grau de formação observada nos interessados.

Com relação ao levantamento das necessidades da instituição adotante, um entrevistado chamou atenção para a dificuldade de estimar os quantitativos e a cotação de preços da lista de produtos que serão adquiridos. Isto ocorre devido ao horizonte de tempo que separa o planejamento e a execução efetiva do programa.

O elemento (b) fornecedores refere-se a baixa oferta e variedade de produtos pelos interessados locais, diante da maior demanda da instituição. Aliado a isso percebe-se uma quantidade insuficiente de fornecedores dispostos a participar da chamada.

Ainda sobre os fornecedores, os entrevistados citam que os agricultores parecem trazer desconfianças acerca do pagamento (atrasos ou não realização) por parte do governo e receios quanto ao procedimento burocrático de habilitação ao certame.

No ano de 2020 a instituição teve ainda de modificar a forma com que a chamada pública era realizada, uma vez que houve a (c) pandemia causada pelo COVID-19. Ocorreu, pela primeira vez, a necessidade de realização da chamada pública online.

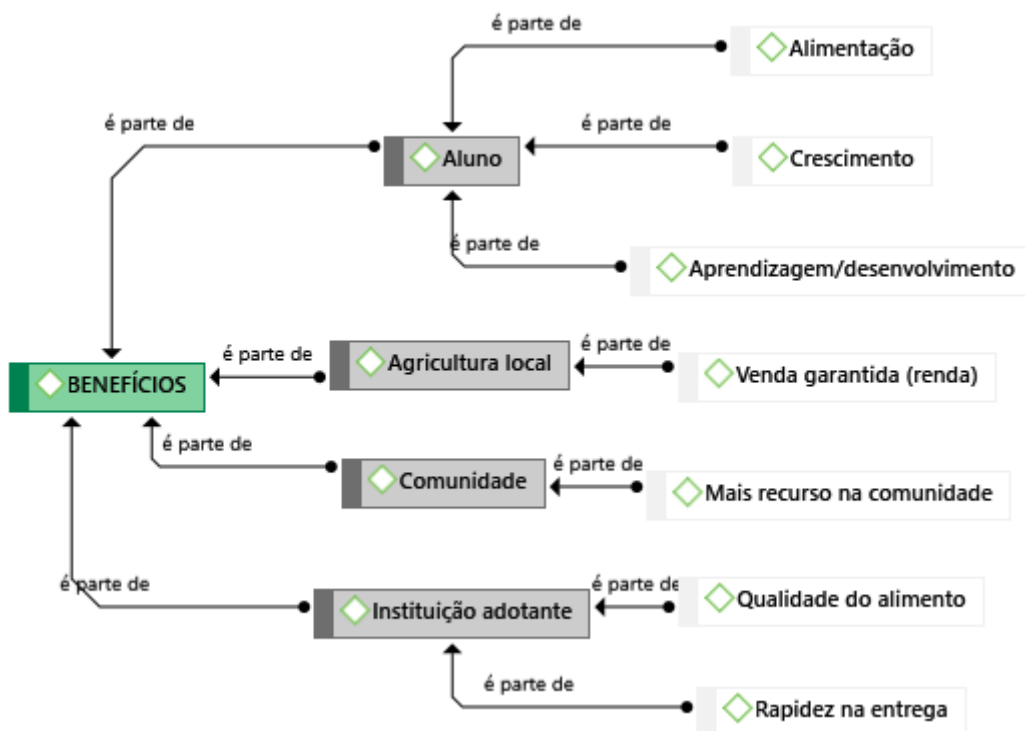
Outra barreira evidenciada foi a inabilidade, falta de acesso à internet e a computadores por parte dos agricultores; o que restringiu o alcance e consequentemente o número de participantes, dificultando ainda mais a

comunicação entre instituição e interessados durante o período de afastamento social.

As evidências identificadas como barreiras, reforçam o estudo de Schwell (2005), que prevê enfrentamentos voltados ao ambiente interno da organização adotante, como é o caso da inexperiência e dificuldade no planejamento de compras; bem como, fruto de desigualdade entre os usuários atendidos pelo setor público, como registrado nas questões de acesso à internet, manuseio de computadores e compreensão das regras e das exigências dos editais de compras.

A quarta e última unidade de análise é denominada de “benefícios”. Ela é dividida em quatro unidades de contexto (figura 05): (a) alunos, (b) agricultura local, (c) comunidade, (d) instituição adotante.

Figura 05 – Benefícios do uso do PNAE



Fonte: dados da pesquisa (2022); ATLAS.ti 8.

A unidade alunos (a) refere-se aos alunos que são beneficiados diretamente pela adoção do programa, uma vez que possuem acesso ao alimento fresco e livres de agrotóxicos, além do processo de reeducação alimentar, recebem uma alimentação adequada e rica em nutrientes.

Importante ressaltar que a presença desses registros reforça o cumprimento do dever de Estado de assegurar a alimentação na fase escolar, algo previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além disso, o PNAE alcança seu principal objetivo de contribuir com o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o estímulo a hábitos alimentares saudáveis dos alunos (BRASIL, 2009).

A unidade agricultura local (b), por sua vez, foi beneficiada com a venda garantida, se tornando uma das principais fontes de renda para as famílias locais. A unidade comunidade (c), também se beneficiou do programa, já que recebe a injeção periódica de valores monetários. Segundo os quatro entrevistados, isso incentiva o desenvolvimento local e a circulação de dinheiro na região. Esses achados reforçam os efeitos da inovação pública identificados por Brandão e Bruno-Faria (2013), que devem contribuir para o desenvolvimento da comunidade, criação de acesso à entidade e novas oportunidades ao cidadão; melhorando a relação setor público-cidadão.

Quanto à unidade instituição adotante (d), beneficia-se pela maior qualidade dos produtos, que apresentam frescos e, em alguns casos, livres de agrotóxicos. Além disso, a entrega ocorre de modo rápido, dado a proximidade dos fornecedores.

Ainda quanto aos benefícios voltados à instituição adotante, observa-se a ausência de falas relacionadas ao procedimento diferenciado de licitação, algo respaldado na Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/90 (Lei de Licitação) e Lei nº 11.947/2009 (Programa Dinheiro Direto na Escola) (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; BRASIL, 2009).

A aquisição da alimentação escolar com verba proveniente do PNAE pode ser realizada com dispensa de licitação, e de fato, é o que ocorre na unidade estudada pela presente pesquisa. Contudo, esse aspecto legal que visa a facilitar o procedimento de compra pública, não foi citado pelos entrevistados como um dos benefícios da adesão ao programa.

Quadro 3 – Exemplos de verbalização dos sujeitos de pesquisa.

Unidade de análise	Verbalização
Motivações	“Além de adquirir alimentos frescos, ainda contribui para a economia da cidade e região” (E01).
	“O que levou a adoção do programa foi o intuito de fomentar o desenvolvimento regional, priorizando as pessoas de São João do Piauí e principalmente da agricultura familiar” (E02).
	“A obrigatoriedade da adoção do PNAE. O instituto utiliza tanto a verba liberada como o recurso do PNAE” (E03).
Barreiras	“As dificuldades encontradas foram na questão de atrair os fornecedores, já que precisa atender aos critérios, além deles não entenderem muito” (E01).
	“Não encontrar fornecedores suficientes para aquisição, perdurando por algumas chamadas públicas, mas foi superado com o tempo, gerando um leque maior” (E02).
	“Hoje as maiores dificuldades enfrentadas é a falta de produtores. A quantidade de aquisição ainda é muito baixa para a quantidade de alunos” (E03).
Benefícios	“Os beneficiários são tanto para a instituição como para comprar produtos de qualidade, alunos que vão consumir produtos de qualidade, renda a mais para os agricultores e um giro de capital com o dinheiro circulando na região” (E01).
	“Beneficia todo mundo. IF, agricultores principalmente, sendo uma renda extra, talvez a única renda para quem vive da agricultura familiar” (E02).
	“Os beneficiados são todos os alunos da educação básica” (E03).

Fonte: elaborado pelos autores (2022).

Por fim, o quadro 3 apresenta trechos de verbalização coletados durante a realização das entrevistas. Trata-se de evidências que serviram de base para a codificação e categorização dos dados de pesquisa, segundo orientação da Bardin (2016).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo identificar motivações, barreiras e benefícios do processo de compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo a perspectiva da inovação para o setor público.

Inicialmente, conclui-se, pois, tratar-se de uma inovação por adoção, aplicada ao processo de compras e que engloba toda a organização. Quanto às motivações, observa-se que à adesão ao PNAE perpassa a obrigação legal citada pela Lei nº 11.273, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e alcança aspectos de cunho econômico-social.

No que concerne às barreiras, embora o Governo Federal tenha inovado no PNAE com a simplificação do processo de licitação/compras - que faz uso da dispensa de licitação para a aquisição de alimentação escolar - a chamada pública e as exigências legais que habilitam os agricultores parecem ser de difícil

compreensão e atendimento. Isso gera expressivas barreiras, especialmente voltadas à comunicação e a burocracias, que dificultam a implementação e alcance do PNAE no caso em estudo.

Frisa-se ainda as demandas que surgiram com a pandemia da COVID-19, que trouxe necessidade de adaptação ao modo de realização do processo de compras pelo PNAE, e evidenciou barreiras tecnológicas. A legislação, por sua vez, parece não acompanhar essas novas demandas; ficando a cargo da equipe gestora do processo de compras, os ajustes necessários e a busca do respaldo legal necessário à essa execução.

Quanto aos benefícios, ficou evidenciado uma inovação pública que proporciona melhoria no processo de compras, e como consequência, atente à boa alimentação na fase escolar e estimula o desenvolvimento local da agricultura familiar.

Assim, no campo científico o presente trabalho contribui com a melhor compreensão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto inovação no setor público. No âmbito prático, as motivações, as barreiras e os benefícios sugerem estímulos a outras instituições de ensino interessadas na adoção e/ou ampliação do respectivo programa. Observando ainda uma contribuição no campo das políticas públicas, dado que dissemina o PNAE e sinaliza aspectos que podem ser compreendidos como pontos de melhoria, a exemplo das barreiras.

No que tange às limitações de pesquisa, o presente trabalho limita sua coleta de dados a sujeitos que representam o ângulo de visão da instituição adotante. Logo, a título de pesquisas futuras, sugere-se estender essa análise à participação de outros atores envolvidos no processo; por exemplo, agricultores e alunos atendidos com a alimentação escolar.

REFERÊNCIAS

- AMAYAH, A. T. Determinants of knowledge sharing in a public sector organization. **Journal of Knowledge Management**, Rochester, v. 17, n. 3, p. 454-471, 2013. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JKM-11-2012-0369/full/html>. 05 nov. 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

<https://www.scielo.br/j/rap/a/SyCwsMKcMD7ySKQXcvdhMQs/abstract/?lang=pt>. 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 07 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. Brasília, DF. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793> . 05 nov. 2020.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. 13 fev. 2021.

_____. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. 13 fev. 2021.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. 13 fev. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o Art. 37, Inciso Xxi, da Constituição Federal, Institui Normas Para Licitações e Contratos da Administração Pública e Dá Outras Providências.. Brasília, DF, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm . 07 abr. 2021.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . 05 abr. 2021.

BRITO, Fernanda Ribeiro dos Santos; BAPTISTA, Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 10, p. 1-18, 2021. <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrpBcVYGcYwz/abstract/?lang=pt>. 20 nov. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Wilber. **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.

CHIESA, G. V.; NASCIMENTO, S. G. da S.; DE ÁVILA, M. R.; MAINARDI, C. F. AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL- RS. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. p. 3–19, 2021. <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/25351> . 20 nov. 2020.

DAMANPOUR, Fariborz; WALKER, Richard M.; AVELLANEDA, Claudia N. Combinative effects of innovation types and organizational performance: a longitudinal study of service organizations. **Journal of Management Studies**, v. 46, n. 4, p. 650-675, 2009. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6486.2008.00814.x>. 20 nov. 2020.

DE VRIES, Hanna; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the Public Sector: a systematic. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146 – 166, 2016. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12209> . 20 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p.57-63, 1995. <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnnC/?lang=pt>. 11 mar. 2021.

CARREIRA, F. C.; BARRETTO, R.; SANTIAGO, I. C.; BRUNSTEIN, J. Ensino remoto em tempos de pandemia: oportunidades para uma aprendizagem transformadora. **Rev. adm. empres.**, v. 63, n. 1, 2023.

HALVORSEN, Thomas et al. **On the differences between public and private sector innovation**. Oslo: NIFU SPET, 2005.

KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi; MUSSIO, Bruna Roniza. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 25, n. 10, 2020. <https://www.scielo.br/j/csc/a/7VCwpwHHvPb8KxQYdqBb35M/>. 11 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agro 2017. Brasília: Censo Agropecuário, 2017.

MANUAL DE OSLO. **Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação**. Paris: OCDE, 2005.

MULGAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the public sector**. London: Strategy Unit, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**, 1948.

SCHUMPETER, J.A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do serviço público**, v. 56, n.3, p. 259-276, 2014. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/229/0>. 11 mar. 2021.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A..Management Innovation and Organizational Performance: the mediating effect of performance management.

Journal Of Public Administration Research And Theory, v. 21, n. 2, p. 367-386, 2010. <https://academic.oup.com/jpart/article/21/2/367/959940>. 20 nov. 2020.

WALKER, Richard M. An empirical evaluation of innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. **Public Administration**, v. 84, n. 2, p. 311-335, 2006.

_____. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 591-615, 2007.