



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL
DE CANTINA ESCOLAR EM GUINÉ-BISSAU**

IVANDRO MARCOS DJU, ALAN FERREIRA DE FREITAS, SAMUEL SOARES DA SILVA,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Dinâmica de implementação do programa nacional de cantina escolar em Guiné-Bissau

Resumo: Com o pressuposto de que a alimentação escolar pode promover a saúde dos alunos e melhorar a qualidade da educação, o objetivo do artigo é analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar (PNCE) e a inserção da agricultura familiar no fornecimento de alimentos a escolas rurais da região de Tombali em Guiné Bissau, um dos países com maior concentração de pobreza extrema do mundo. Foi possível constatar quais atores estão envolvidos e como se interagem na execução do Programa com o atendimento das exigências do Decreto-Lei nº1/2019, assim como o papel da Associação dos agricultores familiar no fornecimento os gêneros alimentícios às escolas públicas na região estudada. Com base nos resultados foi possível concluir que existem dificuldades tanto na operacionalização conjunta dos atores envolvidos, quanto à comercialização de produtos da agricultura familiar e na interação entre o poder público e agricultores familiares.

Palavras-chave: Cantina Escolar. Políticas Públicas. Agricultura. Guiné-Bissau.

Introdução

Guiné-Bissau é um dos países da África que vivência a realidade da fome e da escassez de alimentos. É considerado como um dos países mais pobres do mundo, uma vez que cerca de 69% de sua população vive abaixo da linha da pobreza, incluindo 33% na pobreza extrema, causada por uma instabilidade econômica prolongada, e desequilíbrios macroeconômicos que tem enfraquecido as condições sociais do país (WORLD BANK GROUP, 2020). A economia do país é pouco desenvolvida, segundo o Plano Estratégico e Operacional (PEO) – “Terra Ranka”, a agricultura familiar é a principal atividade econômica do país, que correspondem 46% do PIB, e cerca de 90% das exportações e emprega mais de 80% da população ativa (GUINÉ-BISSAU, 2015).

A agricultura familiar é o alicerce da economia do país, mas a fome e a insegurança alimentar continuam apresentar um problema crônico de grande parte da população rurais, no total de 15,5%, de acordo com Inquérito de Sistema da Segurança Alimentar - SiSSAN (GUINÉ-BISSAU, 2017). Em meio dessa situação de fome e insegurança alimentar políticas e programas estão ajudando no combate as situações sociais do país. Um de destes programas é o Programa nacional de Cantina Escolar (PNCE). Programas focados no desenvolvimento da agricultura familiar e no fortalecimento da segurança alimentar são estratégias públicas importantes neste cenário apresentado. Seguando Lota (2010) o resultado de todos os programas públicas dependem de sua forma de implementação, e por isso, tanto o processo de colocar em prática o programa quanto o seu resultado merece ser estudados.

O PNCE é apontado pelo PAM, como parte da solução para combater a desnutrição, objetivando ajudar a aumentar a frequência e o aproveitamento escolar por parte dos alunos. Nesse sentido, o ambiente da escola permite uma relação saudável com o alimento, respeitando e promovendo a cultura e as tradições alimentares locais, bem como garantir o acesso à alimentação

adequada e à SAN (BELIK; CHAIM, 2009). A promoção da alimentação saudável dentro do ambiente escolar contribui também para o controle e a diminuição da alta prevalência de obesidade e sobrepeso dos alunos (AMORIM, 2012). Além do mais, o programa busca promover o desenvolvimento local, como especificado no Decreto-Lei nº1/2019, determinando que no mínimo, 30% do total dos recursos repassados pelo governo à alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de alimentos da agricultura familiar, assim dispensando-se o procedimento licitatório tradicional (BISSAU, 2019).

A implementação deste tipo de política, que exige uma interação entre diferentes agentes governamentais e da sociedade, é complexa e pressupõe do desenho institucional que pensa nacionalmente ações que serão operacionalizadas localmente. Logo, segundo Lotta (2010), a interações entre diferentes atores, sua discricionariedade, a interpretação de regras gerais e práticas locais podem interferir substancialmente nos resultados da política. Compreender o processo de operacionalização do programa e seus desafios se tornam elementos importantes na busca do aprimoramento do PNCE.

Neste sentido, procurou-se analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar em Guiné-Bissau e a inserção da agricultura familiar nesta dinâmica. Dada a importância dessa política para Guiné-Bissau questiona-se: Como o PNCE é implementado em Guiné Bissau? Quais atores estão presentes e como eles se relacionam? Como a agricultura familiar está inserida no desenho institucional do PNCE e quais os benefícios desse programa para este público? Diante desse contexto, pretende-se analisar o processo de implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar em Guiné-Bissau e a inserção da agricultura familiar nesta dinâmica. Essas questões nos demonstram para importantes recortes teóricos e empíricos que revelem a relação entre: Estado, políticas públicas e Organizações Não-Governamentais

Implementação de políticas públicas

Desde século XX, registraram o ressurgimento da relevância do campo de conhecimento de políticas públicas, bem como das instituições, regras e modelos que conduzem sua formulação, implementação, resultados e avaliação. Desse modo, surgiu a literatura que, instaurou-se uma discussão que mudou a escala de interesses. Ou seja, de meados dos anos 1950 até a década de 1970, a preocupação científica pelo tema das políticas públicas aumentou significativamente, consolidando um campo, considerado, em princípio, como uma subárea da ciência política (FREY, 2000).

Segundo Souza (2006), a política pública pode ser compreendida como um campo de conhecimento multidisciplinar que busca estudar o governo em ação ou analisar essa ação, partindo de uma visão holística composta por instituições, indivíduos e interações no processo da política. No entanto, as discussões sobre que são políticas públicas e de como elas realmente têm contribuído para a mudança do *status quo* dentro da sociedade têm ganhado força ao longo dos anos, se destacando nos estudos de análises de implementação de políticas públicas.

O debate sobre implementação de políticas públicas decorre em diferentes frentes. Alguns atores, como Matland (1995) e Najam (1995), que destacam que a implementação funciona como uma forma de solucionar problemas relativos ao embate ideológico e ao jogo de poder. E este jogo, portanto, seria em alguns casos mediante a forma de imposição das ideias de cima para baixo. Najam (1995), define modelo *top-down* como o tipo influente, que se inicia na tomada de decisão dos legislativos ou dos executores da política. Ou seja, as decisões são tomadas do nível central do governo e direcionadas para baixo, diferente *bottom-up* que pauta na iniciativa local.

O processo de implementação, Freitas (2017, p. 24) defende de que “há uma série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e as decisões tomadas pelos agentes de implementação”. Como premissa de estudos relacionados a implementação de política pública, o autor ressalta a relevância em se compreender o contexto em que ele, fundamentalmente, para os fatores que sobre ela incidem e a determinam, por fim, “As dinâmicas sociais de implementação são, então, resultados desses padrões de interação, dos conflitos, acordos e negociações” (FREITAS, 2017, P. 24). De forma transversal sobre os padrões de interação, Lotta (2010) argumenta que o processo de implementação como interação, vai muito além de observar atenção somente às burocracias, mas às relações construídas entre atores e o contexto onde estão inseridos.

Nesse sentido, há duas abordagens predominantes na literatura sobre implementação de políticas públicas, *top-down* e *bottom-up* (LOTTA, 2010; LIMA; D’ASCENZI, 2013). Os autores, como Lotta (2010) argumenta que o modelo *top-down* toma foco de análise o processo de formulação de políticas e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam, já o modelo *bottom-up*, por sua vez, enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada localmente, tomando como variáveis os burocratas de rua.

Tratar-se da análise de implementação a partir da visão de Lipsky (1980), basicamente tratamos como marco teórico a sua conceituada obra, designado “street-level bureaucracy” (burocracia de nível de rua), que converge o olhar sobre quem adapta, materializa e implementa a política pública

de fato, frente a frente com o beneficiário final, a população (LEPSKY, 2019). O modelo da burocracia de nível de rua, apresentado por Lipsky (1980), foi um dos mais importantes trabalhos teóricos já formulados na área dos estudos de implementação de políticas públicas.

Os burocratas do nível de rua ou agente de ponta, estão alocadas num nível basicamente problemático da burocracia. Isto quer dizer que são pressionados demasiadamente tanto pelos formuladores, assim como das organizações pelas quais trabalham, já que estão no último nível de implementação das políticas públicas e carregam grande responsabilidade sobre o sucesso dessas políticas (LOTTA, 2010). Em outras palavras, eles são cobrados pelos cidadãos alvo dessa política, visto que estes representam um dos principais conexão do Estado com a população.

Esta conectividade pressupõe compreender as redes sociais. Para isso, recorre-se a Newman, Barbasi e Watts as redes são, conjuntos de elementos mais o conjunto de conexões que os interligam. A rede social pode ser definida como ciclos sociais que relacionam com outras, essa relação pode ser direta ou indireta por meio de diferentes segmentos. Estes ciclos sociais pode ser grupos informais de indivíduos ou organizações formais (empresas ou países) e a interação entre essas pode acontecer de diversas formas (MERKLÉ, 2004).

A rede é tida como metáfora para ilustrar a relação entre os atores que integram no processo de implementação de políticas públicas. Considerando que as relações sociais se encontram presentes no meio organizacional, assim como nas relações de transação pura (GRANOVETTER, 2007). Por isso, concordamos que as categorias confiança, comportamento e cooperação serão evidenciadas dentro de um contexto de relação inter-organizacional e com base na consciência da ação coletiva.

Este estudo compreende-se, por quanto, a implementação das políticas públicas como processo complexo enraizado de especificidades envolvendo instituições, burocratas de rua dotados de valores, interesses que, ao se desenvolverem durante a execução ou no surgimento de uma dificuldade insuperável de um programa, não possuir a capacidade de modifica-lo, resultando em uma política semelhante aquilo que foi inicialmente desenhado. Agora que compreendemos como e o porquê as políticas públicas comportarem margens de interpretação tão flexíveis, seguiremos em direção ao histórica de criação e implementação do PNCE em Guiné-Bissau, antes do Decreto-Lei n°1/2019, dialogando constantemente com o modelo de burocracia de nível de rua.

Programa nacional de contina escolar em guiné-bissau

Uma das estratégias adotada por alguns países da Costa Ocidental da África para auxiliar no enfrentamento da fome ao minimizar a insegurança alimentar e desnutrição por meio da oferta de

alimentação aos escolares (WFP, 2013). Os estudos mostram que este programa, quando é bem desenhado e implementado, pode contribuir efetivamente para minimizar a questão da fome, abandono escolar e da desnutrição, motivar os pais a matricularem os seus filhos e a mantê-los na escola, bem como melhorar as deficiências em micronutrientes e aumentar a participação sociedade no controle social (BELIK; CHAIM, 2009; FERREIRA; SIMÕES, 2018).

Nomeadamente em Guiné-Bissau, as ações do PNCE têm sido implementadas desde 1992, com a parceria entre Governo e organismos internacionais, representados pelo Programa Mundial de Alimentação. Essas ações do PNCE são voltadas à distribuições de alimentos para todos os alunos do ensino básico em todo território nacional. Em 1992, “a Guiné-Bissau estava numa relativa estabilidade, e com base nessa percepção, o PAM decidiu mudar as suas estratégias da intervenção de questões humanitária para apoiar programas de desenvolvimento” (GOMES, 214, p. 72).

De 1990 a 1992, a taxa de matrícula na educação era muito baixa no país, e a camada mais afetada é a camada feminina, que não tem nível de escolarização, sobretudo, por motivos culturais (GOMES, 2014). Em Guiné há a representação de parte das famílias que a escolarização deturpa o comportamento das crianças, levando a desobediência aos princípios da família e da comunidade, afastando da participação nos trabalhos do campo ou tornando-as socialmente improdutivas.

Incumbe sem dúvida a qualquer Estado, bem como ao Estado da Guiné-Bissau, ter preocupações e ser responsável aos diferentes níveis a assegurar tanto a educação de qualidade como as condições de vida da sua população. Mas, mediante a incapacidade do Governo guineense em fazer face com meios e recursos próprios a presente crise alimentar e a fome, cabe ao Organizações Internacionais a obrigação moral que lhes assiste, manifestem através de gestos positivos no sentido de apoiar e encorajar a implementação do programa, como o PNCE para aliviar a insegurança alimentar, a fome e abandono escolar no país (GOMES, 2014). Tal fato levou o PAM a interferir especificamente no setor educação para ajudar as crianças, sobretudo as crianças das zonas rurais que vão para escolar com fome, percorrem muita distância para chegar escolas, pudessem usufruir de um lanche e incentiva-los a permanecer na escola até concluir seu estudo.

Para implementar cantina escolar em 1992, primeiro foi feito um levantamento estatístico para identificar as regiões com menos taxa de inscrição e segundo foi feito um diagnóstico da vulnerabilidade a insegurança alimentar ao nível nacional, para distinguir quais regiões que precisam do apoio, com intuito contribuir no crescimento da taxa de inscrição na escola por meio da promoção alimentar, assim como resolver problema da fome. A Tabela 1, apresentada a seguir, mostra os

indicadores que definiu a região de Tombali para implementação do programa piloto, sendo 32% matriculados na escola e 29% de insegurança alimentar severa entre os agregados familiares.

Tabela 1: Dados que serviu de base para implementação de Cantinas Escolares no ensino básico em 1992

Regiões	Matrícula Inicial	(%) População por região	(%) Insegurança alimentar severa em cada região
S. A. Bissau	47%	25%	5%
Bafatá	33%	14%	7%
Gabu	34%	14%	6%
Tombali	32%	7%	29%
Cacheu	31%	13%	15%
Quinara	30%	4%	31%
Oio	28%	15%	13%
Bolama	44%	2%	19%
Biombo	33.7%	6%	13%
Média nacional	34,7%		15%

Fonte: adaptado a partir dados disponibilizados pelo PAM, 2010

A partir de 1992 a 1997, iniciou-se a distribuição de alimentos em escolas de redes públicas de educação básica, com a oferta de gêneros alimentícios como: feijão, leite, azeite e sardinha aos alunos de todas regiões do país (GOMES, 2014). Em 1998, o tratado de cooperação entre Governo e PAM foi interrompido devido à guerra civil ocorrido em 1998 (MEN, 2010).

Procedimentos metodológicos

Considerando o objetivo geral que norteia o presente estudo, utilizou-se uma abordagem predominantemente qualitativa com foco em uma coletividade: atores governamentais e sociais envolvidos com o PNCE. Quanto ao desenho caracteriza-se como descritiva-exploratória, método documental e estudo de caso (SELLTZ et al, 1987; GODOY, 1995; GIL, 2010; YIN, 2010). Na pesquisa de campo, entrevistas semiestruturadas com atores sociais governamentais e não governamentais, como, por exemplo, membros do governo, das organizações internacionais, organizações não governamentais e representantes das associações dos agricultores familiares.

A região de Tombali foi escolhido como *locus* da pesquisa pela grande presença da ONGs-Tiniguena¹, o que credencia os agricultores acessarem programas do governo. Ademais, a região de

¹ A Tiniguena é uma organização não governamental guineense, fundada em 1991 que fez parte de um movimento de emergência de organizações cívicas que apostaram em impulsionar uma nova dinâmica de uma participação efetiva das populações na construção do futuro da Guiné-Bissau, abrangendo transversalmente várias temáticas como a agricultura

Tombali possuem números expressivos de população rural e predominância de agricultores familiares. Outra razão, deve-se à importância dessa região no contexto da produção agrícola, sendo principal atividade é a orizicultura, mancará, feijão, mandioca e entre outros produtos. A pesquisa de campo foi realizada no período de outubro a janeiro de 2022 onde foi selecionado 5 gestores governamentais. A região de Tombali, foram entrevistados 5 diretores e 5 representantes da associação dos agricultores familiares. Assim, foi possível alcançar amostra de 15 entrevistas. Nos textos, utilizou-se uma codificação como referência para não identificar os entrevistados (ex: Gestor 1 a Gestor 5, Diretor 1 a Diretor 5 e Agricultor 1 a Agricultor 5..

Para análise dos dados que foram obtidos pelas fontes primárias utilizou-se a análise de conteúdo, seguindo prescrição de Bardin (2011). Apresentou três etapas básicas: a pré-análise (organizar conteúdo do material coletado); a exploração material (engloba a construção das operações de codificação e separação dos dados obtidos em categorias de análise); e, o tratamento dos resultados (engloba a inferência e interpretação). Quanto os dados secundários foram analisadas de forma descritiva.

Desenho do PNCE e suas diretrizes normativas

O PNCE é uma das políticas educacionais voltadas para os mecanismos de combate à fome, tendo em conta a sua capacidade de atingir de forma mais objetiva seus beneficiários, e reduzir de uma forma sustentável, os problemas da insegurança alimentar e da desnutrição e, em especial, o fraco ingresso ao ensino, o abandono escolar, o absentismo e o insucesso escolar (GOMES, 2014). A partir de 2019, foi criado o Decreto-Lei nº1/2019, que regulamenta a gestão dos serviços de Cantina Escolar território do país, conforme art. 1 para os efeitos dessa lei.

Dentre as diretrizes que orientam o programa, conforme estabelecido no art. 4 do Decreto Lei nº 1/2019, estão: a) O fornecimento da alimentação saudável e adequada; b) A educação alimentar e nutricional, c) A universalização dos alunos matriculados na rede pública, d) A participação da comunidade escolar, e) O desenvolvimento sustentável, f) segurança alimentar e nutricional, e g) Promover a criação e desenvolvimento das hortas escolares (BISSAU, 2019, p. 2).

O PNCE é tutelado pela Direção Geral dos Assuntos Sociais e de Cantina Escolar (DGASCE), a direção é um órgão técnico operativo do Ministério da Educação Nacional com atribuições de

familiar camponesa, soberania e segurança alimentar, valorização socioeconômica dos produtos locais e da biodiversidade, educação ambiental para a cidadania, gestão de áreas protegidas, igualdade e equidade de gênero.

executar e acompanhar a política do Ministério da Educação no que concerne aos assuntos de cantina escolar, conforme o Decreto-Lei nº1/2019 (2019). Para funcionamento do Programa DGASCE conta com a colaboração de uma comissão interministerial, sendo: Ministério da Educação Nacional, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, Família e Coesão Social, Ministério dos Recursos Naturais, Ministério da Agricultura, Ministério das Finanças, Secretaria do Estado de Plano e Integração Regional e parceiros de desenvolvimento. Associação de Pais e Encarregados de Educação e Rede de Segurança Alimentar e Nutricional (BISSAU, 2010).

No nível central esses órgãos são responsáveis regulamentar, coordenar, distribuir alimentos, fiscalizar e monitorar execução do PNCE, já no nível descentralizada, os diretores regionais e diretores das escolas ficam responsáveis pela execução do Programa localmente e controle dos produtos alimentícios proveniente da agricultura familiar. O art.12 do Decreto-Lei nº172019, destaca-se a vinculação de 30% dos recursos transferido pelo Governo para compra de gêneros proveniente da agricultura familiar, cujo objetivo consiste em promover meios para o desenvolvimento social e econômico dessa população.

Operacionalização do programa da alimentação escolar

A realidade do programa já apresentada, podemos perceber que aos poucos foi se mudando e o PNCE passou a atender os hábitos locais e o mercado formal como possibilidade viável para o desenvolvimento econômico local e fornecimento de gêneros alimentícios para a cantina escolar. Atualmente o PAM é responsável pela gerência do programa e fornece os recursos, a partir dados de escolas do ano anterior, pela ONGs Tiniguena e diretores regionais, que administram o recurso, comprando os gêneros alimentícios necessários para a alimentação dos alunos da sua localidade. A Direção Geral dos Assuntos Sociais e Cantina Escolar (DGASCE) fica responsável de fiscalizar e monitorar a aplicação dos recursos, analisar a prestação de contas e produzir relatório conclusivo sobre a execução programa.

A legislação traz que, no mínimo, 30% dos recursos repassados sejam investidos em alimentos provenientes da agricultura familiar por meio de dispensa do procedimento licitatório, observando o Decreto-Lei nº1/2019 (BISSAU, 2019). A legislação aponta ainda, as condições de onde é dispensada a compra dos produtos da agricultura familiar quando se observarem: “a inviabilidade de obtenção de documentos fiscais; a impossibilidade de fornecimento frequente dos gêneros alimentícios; e, condições higiênico-sanitárias inadequada. Quando questionado sobre 30% dos recursos que devem ser repassados para a compra dos produtos da agricultura familiar, segundo Gestor 1 “o governo

guineense não cumpre as suas obrigações como previsto na lei, ou seja, não existem recursos financeiros do orçamento do Estado destinada para operacionalização do PNCE”.

Assim, o fato demonstra que ao longo dos anos o processo da operacionalização do programa nas escolas e os recursos investidos na aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar são provenientes do PAM. Quando questionado sobre quantidades números de alunos atendidos pelo programa, O Gestor 1 afirmou que “[...] os números de alunos assistidos diminuem bastante de 174,652 em 2020 para 150, 674 em 2021 por falta de financiamento”.

Com relação os atores envolvidos no processo de implementação e operacionalização do PNCE, incluindo a aquisição de alimentos da agricultura familiar, segundo Lotta (2010), pode-se divide-los em dois níveis, sendo atores envolvidos em nível macro e atores envolvidos em nível micro. As instituições de nível macro que descrevem a realidade normativa do Programa como o desenho institucional do PNCE constam o PAM e DGASCE em colaboração com comissão interministerial, já no nível de micro integram ONGs, Diretores de escolas, a Associação dos agricultores familiares, Associação comunitária local, esses são burocratas de rua que se articulam para colocar o programa em ação.

A escola é o espaço de oferta de alimentação, constituindo-se em um ambiente relevante para a introdução da temática alimentar no currículo escolar, valorizano práticas saudáveis e criando uma condição favorável para um programa educacional de sucesso como o PNCE. No depoimento do Diretor 1, quando questionado sobre a importância da cantina escolar, ilustrando a constatação ao afirmar que *“a cantina escolar é um momento importante para as crianças da tabanca, porque os alunos aderem facilmente ao Programa pela própria carência alimentar, também podemos perceber que frequências de alunos aumentou bastante nos ultimos anos (DIRETOR 1).*

O PNCE é destinado aos alundos alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas. Segundo Gestor 2, “atualmente na região de Tombali o público beneficiário da alimentação escolar é composto por aproximadamene 150, 674 em 693 escolas”. A partir da pesquisa de campo permite constatar que as escolas públicas localizadas em setor de Bedanda têm alunos em condições socioeconomicas de maior vulnerabilidade e para os quais a alimentação escolar exerce a função de principal fonte de alimentação. Nesse sentido, de acordo com Maluf (2009), a alimentação tem um papel importante para que a população em situação de vulnerabilidade tenha acesso aos aliementos. Consequentemente, ao serem questionadas sobre as dificuldades da execução do programa, de forma unânime os Diretores das escolas afirmam que existem muitas dificuldaes na operacionalização do

PNCE e a principal delas é a infraestrutura com: Armazem onde os gêneros são aguardadas em condições precária, Cantina e Cozinha têm na sua maioria estrutura precárias (sem fogão, pouca ventilação e iluminação).

Processo de aquisição da agricultura familiar

A compra de produtos da agricultura familiar faz parte do processo da implementação do PNCE. O formato da implementação depende da maneira que os atores se interagem e de suas capacidade de criarem estratégias para coordenar o processo de compra e venda. Em 2018, iniciou-se debate entre governo guineense com seus parceiros internacionais, em especial o PAM sobre aquisição de gêneros alimentícios proveniente de agricultores locais. O que motivou na criação do Decreto-Lei nº1/2019 em 2019. Mesmo com exigência dos 30% oriundos da agricultura familiar, o cenário de compra dos alimentos local para a alimentação escolar não mudou substancialmente, uma vez que a maiorias de gêneros vêm do exterior.

A ONGs-Tiniguena é a principal organização envolvido ao nível do projeto de “Compra Local de Alimentos” junto dos agricultores familiares para abastecimento das cantinas escolares na região Tombali, em parceria com o PAM. Esse trabalho vai desde apoio assistência técnica produção, capacitação e formação aos agricultores familiar até aquisição de produto. A operacionalização de um projeto piloto como a “Compra Local”, o qual depende da interação de diferentes atores sociais para garantir a efetividade do mercado institucional e desenvolvimento economico da região.

Pelo que foi observado na pesquisa de campo, na região de Tombali existe rede intergonizacional formados por um conjuntos de associações de agricultores familiares e essas associações estrutura-se em termo de uma rede social apoiada em principio, pelo PAM, FAO e ONGs-Tiniguena, os quais tem sido as principais referências dos agricultores familiares dessa rede. Enquanto a operacionalização do programa demanda da interação contínuo entre atores governamentais, as organizações e as comunidades locais envolvidos, formam-se redes de relações e criem mecanismos de superação de barreiras e em direação ao execução de políticas públicas.

Ao serem questionados sobre como as associações foram criadas, os agricultores destacam que a criação ocorreu por meio da mobilização própria das pessoas da comunidade para facilitar processo de transporte e venda de produtos. Mas quando surgiu a possibilidade de venda de produtos para cantina escolar tornaram-se valores importantes na construção da associações. Embora o processo de interação é intensificado pela dinâmica associativa conforme o depoimento:

“[...] criamos associação a muitos anos precisamente para salvar a comunidade dos graves

problemas sociais, como a escola, a hospital, a dificuldade em transportar os nossos produtos para vender no mercado central, porque o Estado não tem capacidade de resolver nossos problemas. Mas, desde que a Tiniguena vem até aqui e compra os nossos produtos deu um grande alívio pra nós (AGRICULTOR 2).

Antes do Decreto-Lei nº/2019, os Gestores afirmam que as compras de gêneros era importados do exterior, os produtos distribuídos a título de ajuda à Guiné-Bissau estão agrupados em várias categorias. Em primeiro lugar encontra-se cereais (arroz, milho e trigo), e vem depois óleo, feijão, sardinha e açúcar que constituem por excelência os produtos de base para fazer face às situações de fome e insegurança alimentar. O depoimento do Gestor 3 relata como era o processo de aquisição antes da criação do Decreto nº1/2019:

“Antes não trabalhávamos com o PAM, havia outra que trabalha com o PAM mais na região do Norte. Mas no decorrer desse Decreto nós iniciamos uma experiência com o PAM em 2018 para aquisição e distribuição dos produtos”. E relativamente a este trabalho nós trabalhamos diretamente com agrupamento e associações ou grupo de interesse de pessoas a nível rural, em boa palavra trabalhamos com agricultores familiar. Porém, o trabalho vai desde apoio assistência técnica produção, capacitação e formação aos agricultores familiar até aquisição de produto através de compra direto aos produtores os produtos, neste caso, os produtos que nós compramos são: tubérculos, feijão e sal para poder ser distribuído nas escolas” (GESTOR 3).

Nota-se que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar é um dos pontos realçados no Decreto-Lei nº1/2019, que determina que no mínimo trinta por cento 30% dos recursos destinados para cantinas escolares devem ser utilizados na comprando de gêneros alimentícios diretamente da agricultura, embora, esse percentual não foi disponibilizado pelo governo guineense. Portanto, a continuidade do programa e de aquisição de alimentos depende dos recursos externos. No depoimento Gestor 3 “em 2020 não houve compra de generos alimentícios da agricultura familiar devido a falta de financiamento”.

O processo de compra dos produtos da agricultura familiar continua apresentar maior dificuldades da implementação do programa, mesmo com as exigências postas pela legislação do PNCE em 2019. Os entrevistados admitem que aquisição de gêneros alimentícios não são realizadas por meio de licitações ou ementa circular (chamadas públicas) ou concurso estabelecida pelo órgão competente cantinas escolares. O Gestor 3 traz algumas informações sobre esse assunto:

“[...] queremos chegar esse processo, em que cooperativa como um grupo de interesse muito bem organizado, que produzem e organizem, depois nós adquirimos produto e pagamos. Mas, neste momento estamos a trabalhar muito sobre questão de reforço organizacional das associações, porque cantina escolar da maior ênfase de compras dos produtos, sobre tudo para os jovens, ou seja, damos prioridade para rapazes, raparigas e as mulheres porque são

comadas muito mais vulnerável a níveis das comunidades” (GESTOR 3).

Pode-se considerar que os agricultores familiares conseguem vender gêneros alimentícios ao ONGs Tiniguena para abastecerem nas continas escolares e todos se sentem motivados a produzirem alimentos, em virtude de possuírem um mercado certo. Ao serem questionados sobre a perspectiva de continuar a vender seus produtos ao PNCE, os agricultores afirmam que estão dispostos a continuar porque isso vai possibilitar um aumento razoável nos lucros da família associados e também no crescimento econômico de tabancas. Sobre essas informações o Agricultor 3 esclarece:

Ainda não tivemos nenhuma dificuldade sobre a venda dos produtos. Dantes vendíamos na cidade (Bissau) no valor 17 mil franco CFA, e depois vimos que não tem nenhuma diferença, porque pagávamos transporte até cidade. Mas depois que implementaram o programa de cantina escolar tivemos mais facilidade nas vendas desses produtos agora quase é o mesmo valor que vendíamos na cidade. Embora o valor que vendíamos na cidade era mais alta, mas verificamos o valor da transportação vimos que vale apenas vendê-lo aqui para fim de evitar a dificuldade de transportar produtos até cidade. Depois pedimos o responsável do programa para aumentarem pagamento um pouco mais a cada saco que era 7 mil franco CFA que passa a ser 10 mil franco CFA (AGRICULTOR 3).

Por outro lado, a partir dos depoimentos dos agricultores sobre continuar vender todos produtos para o PNCE, verificamos um cenário desafiador “(...) a gente tem receio quanto a garantia de comercialização para Tiniguena, porque no ano 2020 praticamente a compra de aconteceu” (AGRICULTOR 5). Essa constatação, compreendemos que muitas das dificuldades relatada na literatura foram enfrentadas pela associação, principalmente nos primeiros anos da implementação do mercado institucional do PNCE.

Outra constatação é que há interação no processo da aquisição dos produtos da agricultura familiar, muitas das vezes esses processos encontram em uma série de limitações, seja na perspectivas dos gestores do programa, tanto a dos agricultores familiares. Ao serem questionados se Programa trouxe algumas modificações importantes na região, “sim, agora tivemos que produzir mais, por exemplo a maioria dos associados aumentaram um pouco a área de cultivo, já que programa cantina escolar passou a ser um mercado certo, néh” (AGRICULTOR 3).

Quanto ao forma de comercialização, os agricultores citaram a entrega para intermediadores. Geralmente, “estes compradores oferecem preços abaixo de mercado, porém, buscam produtos diretamente em nossas casas e depois levar para escolas” (AGRICULTURA 2). Em termo de pagamentos aos agricultores dos produtos vendidos é efetuada à vista. Nos depoimentos dos agricultores reforça que o PNCE foi uma alternativa mais segura de geração de renda e qualidade de vida para famílias que vivem no campo, a partir da comercialização dos seus produtos no mercado.

A atuação da Tiniguena na região de Tombali busca em promover desenvolvimnto

economicos locais, gerando renda em nível de local, auxiliar agricultores em melhorar qualidade de seus produtos ao garantir a possibilidade de venda, na questão da segurança alimentar dos escolares e incentivar a interação entre os produtores com seus consumidores locais, sobretudo os alunos. Pode-se perceber influencia importante na prática dos agricultores na região.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar o processo da implementação do PNCE em Guiné-Bissau e a inserção da agricultura familiar nessa dinâmica. Como pudemos constatar há pouca interações entre diferentes atores, o formato da implementação do PNCE não é adaptado contexto local, assim como as práticas dos agricultores familiares também não se adapta à realidade do programa. É importante destacar as instituições centrais do processo de implementação. Uma delas é o PAM, instituição responsável pela implementação do programa cantina escolar na região de Tombali em parceria com a ONGs-Tiniguena. Essa é uma das principais características da região de Tombali e que gera benefícios para a execução do programa, uma vez que Tiniguena possui capacidade técnica para das questões de aquisição dos produtos da agricultura familiar para abastecerem nas escolas da região, o possibilita a realização de inovação dentro do programa.

Por outro lado, o governo de Guiné-Bissau em colaboração com várias organizações internacionais e ONGs têm buscado constantemente ampliar o acesso a alimentos suficientes e saudáveis e desenvolver modelo de gestão participativa e de cantinas menos dependente de recursos externos e mais focados no consumo de alimentos produzidos localmente. Neste sentido, as Organizações Internacionais, em particular o PAM recomendaram o governo da Guiné-Bissau elaborar uma legislação para orientação dos fundos recebidos no sentido garantir a sua sustentabilidade, assim como definir o papel do programa de cantinas escolares nas estratégias de desenvolvimento, isto significa que a nova abordagem passa a ligar escola a segurança alimentar através de aquisição de produtos aos agricultores locais, que permite a criação de mercado institucional e variação de produção.

Outro benefícios do Decreto-Lei nº1/2019 criado em 2019, visa contribuir para o desenvolvimento das crianças e os jovens que se alimentam da merenda escolar durante ano letivo, assim como passou-se a obrigar a compra de produtos da agricultura familiar pelo PNCE, tal como no contexto de gestão participativa e intersetorialidade, que permite pensar o desenvolvimento local de forma integral e interligada. Também as diretrizes estabelecidas na legislação mostraram

claramente que as dinâmicas de implementação e operacionalização são resultados de uma interação de diferentes atores sociais. No caso de Tombali, a realidade é muito distante, levando em consideração às questões de interação entre atores envolvidos na operacionalização do programa no contexto local.

A compra de produtos alimentícios da agricultura familiar foi identificada como sendo um desafio para gestores do programa e também para os agricultores familiares. Portanto, a falta de recursos financeiros, a logística de distribuição de gêneros, a falta de organização de associações de agricultores são fatores que dificultam o processo de fornecimento, neste sentido, é necessário produtores organizados e que tenham capacidade produtiva para atender a demanda de escolas. Por outro lado, a Tiniguena em parceria com o PAM, tem medindo esforços em realizar a compra e efetuar o que a legislação determina, pagando até mais caro para os produtos de agricultura familiar.

Ainda há muitos aspectos a serem desenvolvidos na operacionalização do PNCE na região de Tombali. Porém, esta pesquisa demonstra que o objetivo principal do programa têm sido alcançado, mesmo com todas as dificuldades políticas, econômicas e operativas.

Referências

AMORIM, N. et al. Implantação da cantina escolar saudável em escolas do Distrito Federal, Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 203-217, abr. 2012.

AUC/OECD. **Dinâmicas do desenvolvimento em África 2018**: Crescimento, emprego e desigualdades, AUC, Addis Ababa/OECD Publishing, Paris, 2018.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições Setenta, 2011.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, out. 2009.

CABRAL, Amílcar Lopes. A propósito de mecanização da agricultura na Guiné Portuguesa. **Boletim Cultural da Guiné Portuguesa**, Portugal, v.9, n. 34, 1954.

CAETANO, Leodilinda P. et al. A COVID-19 EM GUINÉ-BISSAU: conjuntura econômica, social e política do país e a garantia dos direitos sociais. **Rev. Simbio-Logias**, V. 12, Nr. 16 – 2020.

FAO. **Plan stratégique de pays**: Guiné-Bissau (2019-2024). Rome, 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-59, jun. 2000.

GOMES, F. **Organismos no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau**: O Caso do Programa Alimentar Mundial. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra, Departamento de Economia, Coimbra, 2014.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: O problema da imersão. **RAE- eletrônica** - v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.

- GUINÉ-BISSAU. **Plano e Estratégico Operacional 2015 – 2020 “Terra Ranka”**. Bissau, 2015.
- _____. Inquérito **SiSSAN**. Bissau, 2017.
- _____. **Decreto-Lei n° 1/2019**: Regulamentação dos serviços de cantina escolar. Boletim Oficial, 2019.
- HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.
- IÉ, N. Casimiro; LANGA, E. N. Brandão. **SISTEMA POLÍTICO DE GOVERNAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU (1991-2019)**. UNILAB, 2019.
- INE. **Instituto Nacional de Estatística**. INE, 2015.
- LIMA, L. L. D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas**: perspectivas analíticas. Revista Sociologia e Política, Curitiba, vol.21, n.48, pp. 101-110, 2013.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- 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. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, 2010.
- MALUF, Renato S. **Alimentação, escola e agricultura familiar**. Estudo de Observação de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), n° 26, maio de 2009, p. 1-3.
- MARQUES, E. **Social networks and power in the Brazilian State**: learn-ing from urban policies. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2007.
- MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: Éditions La Découverte. 2004.
- RUA, M. G. “**Desafios na administração pública brasileira**: governança, autonomia, neutralidade”. RSP. No. 3. 1997.
- SANTY, Boaventura Rodrigues vaz H. **Dimensões sociopolíticas de adaptação às mudanças climáticas na Guiné-Bissau**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Carlos, Escola de Engenharia, São Carlos, 2016
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos/Leonardo Secchi. – São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. Campinas: UNICAMP, NEPP, Cadernos de Pesquisa, n° 48, 2000.
- WORLD BANK GRUP. **Base de Dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial**. Washington DC. World Bank Grup, 2022. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau/overview#1>>. Acesso em: 26 de fev. 2022.