

OS DILEMAS DO GESTOR DIANTE AS REGRAS DA POLÍTICA PÚBLICA NA ÓTICA DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: O CASO DO PNAE EM UM MUNICÍPIO DO NORTE FLUMINENSE

THE MANAGER'S DILEMMAS IN THE FACE OF PUBLIC POLICY RULES FROM THE PERSPECTIVE OF TRANSACTION COST ECONOMICS: THE CASE OF PNAE IN A MUNICIPALITY IN NORTHERN FLUMINENSE

LOS DILEMAS DEL GERENTE ANTE LAS REGLAS DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA DE COSTOS DE TRANSACCIÓN: EL CASO DEL PNAE EN UN MUNICIPIO DEL NORTE FLUMINENSE

 <https://doi.org/10.56238/arev7n9-222>

Data de submissão: 19/08/2025

Data de publicação: 19/09/2025

Ivan Souza de Abreu

Doutorando em Administração

Instituição: Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP)

E-mail: ivansouzadeabreu@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2306-8190>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5916341609652731>

RESUMO

A literatura a respeito do PNAE aponta que um dos principais elemento que afasta os agricultores familiares do programa são as regras para inserção. Esse panorama faz com que os gestores municipais da política pública tenham inúmeros dilemas. Em vista do contexto apresentado, o seguinte trabalho tem o objetivo de verificar os principais desafios da gestão do PNAE frente a captação de produtores rurais adequados às regras do programa no município de São João da Barra, localizado no norte fluminense, à luz da Economia dos Custos de Transação, com ênfase nos conceitos de frequência e incerteza. De teor qualitativo, os dados primários foram captados por meio de entrevista junto ao gestor responsável e as fontes secundárias basearam-se nos dados abertos sobre o programa. Para compreender a estrutura do caso, se fez uso da análise intra-caso. Os resultados apontaram que o município apresenta poucas dificuldades quanto a monitoramento e negociação dos termos com os agricultores, mas carece de maior adesão de potenciais contribuintes. Nesse sentido, a continuidade da política nas normas atuais se torna algo discutido em vista da pouca renovação do público-alvo da iniciativa.

Palavras-chave: PNAE. Economia dos Custos de Transação. Gestão Pública.

ABSTRACT

The literature on the PNAE indicates that one of the main factors driving family farmers away from the program is the rules for inclusion. This situation presents municipal public policy managers with numerous dilemmas. Given the context presented, the following study aims to examine the main challenges facing PNAE management in attracting rural producers who comply with the program's rules in the municipality of São João da Barra, located in northern Rio de Janeiro state, using Transaction Cost Economics as a basis, with an emphasis on the concepts of frequency and uncertainty. Qualitative data were collected through interviews with the responsible manager, and

secondary sources were based on open data about the program. Within-case analysis was used to understand the structure of the case. The results indicated that the municipality faces few difficulties in monitoring and negotiating terms with farmers, but lacks greater participation from potential contributors. Therefore, the continuation of the policy under current regulations becomes a matter of debate given the limited renewal of the initiative's target audience.

Keywords: PNAE. Transaction Cost Economics. Public Management.

RESUMEN

La literatura sobre el PNAE indica que uno de los principales factores que aleja a los agricultores familiares del programa son las reglas de inclusión. Esta situación plantea numerosos dilemas a los gestores municipales de políticas públicas. En este contexto, el presente estudio busca examinar los principales desafíos que enfrenta la gestión del PNAE para atraer a productores rurales que cumplan con las reglas del programa en el municipio de São João da Barra, ubicado en el norte del estado de Río de Janeiro, utilizando la Economía de Costos de Transacción como base, con énfasis en los conceptos de frecuencia e incertidumbre. Los datos cualitativos se recopilaron mediante entrevistas con el gestor responsable, y las fuentes secundarias se basaron en datos abiertos sobre el programa. Se utilizó un análisis intracaso para comprender la estructura del caso. Los resultados indicaron que el municipio enfrenta pocas dificultades para monitorear y negociar las condiciones con los agricultores, pero carece de una mayor participación de los potenciales contribuyentes. Por lo tanto, la continuidad de la política bajo la normativa vigente se convierte en un tema de debate dada la limitada renovación del público objetivo de la iniciativa.

Palabras clave: PNAE. Economía de Costos de Transacción. Gestión Pública.

1 INTRODUÇÃO

Um dos debates teóricos mais importantes na esfera organizacional envolve a Economia dos Custos de Transação (ECT). Na atualidade, as discussões sobre o tema permanecem constantes no quando se pensa em Economia das Organizações. Tricker, Srivastava e Mitchell (2017) discutem que os custos de transação em um primeiro momento podem aparentar pouca valoração, mas ao longo do tempo podem ter impacto positivo quanto aos investimentos. Os autores elencam que é importante avaliar os custos quando se pensa na performance dos investimentos e partir disso as estratégias devem ser elaboradas para diminuir os custos de transação. Carlton (2020) diz que essa abordagem teórica se apresenta como uma ótica viável para se analisar as políticas de competição, sobretudo quanto a fusões e aquisições. Para além do campo organizacional, outras aplicações da ECT estão sendo realizadas. Shahab (2022) em sua revisão sistemática verifica que a ECT vem sendo amplamente utilizada para o debate sobre planejamento urbano, por exemplo. Dentre os principais casos de aplicação da teoria nessa perspectiva se tem no impacto no desenvolvimento de projetos de desenvolvimento urbano; no processo decisório quanto ao planejamento urbano; e a presença forte em análises sobre países em desenvolvimento. No caso de políticas públicas setorizadas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) abre-se margem para, à luz da teoria, compreender quais elementos influenciam para o acesso ou não de agricultores familiares a essa política pública.

É sabido, no entanto, que independente dessa lógica as dificuldades dos agricultores familiares em acessar esse tipo de política pública é reconhecida. Para ilustrar, o estudo de Junior *et al.* (2019) sobre a cadeia produtiva da mandioca no Vale do Araguaia verificou que 13,7% dentre 72 entrevistados possuem contratos formalizados com prefeituras para comercializar via PNAE. Um importante elemento levantado por Neto *et al.* (2020) está na dificuldade da compreensão da legislação por parte dos próprios produtores rurais. Esse panorama permitiu verificar que a maior parte das transações analisadas se dão na vala da informalidade. Dessa forma, o papel do gestor responsável pela implementação da política pública em questão se mostra fundamental. A ECT, nesse sentido, trabalha com conceitos como a incerteza e a frequência para avaliar os pressupostos por trás dessas dificuldades. Assim sendo, levanta-se o seguinte problema: quais os desafios enfrentados pelos gestores no tocante a integração dos agricultores familiares locais ao PNAE?

Dado o exposto, o seguinte trabalho tem como objetivo traçar uma análise sobre as dificuldades dos municípios em integrar os agricultores familiares locais ao PNAE à luz da ECT. A tese defendida é que, devido a questões logísticas limitadas dos produtores rurais em questão, à preferência se dá em adquirir produtos de agricultores de outras localidades possuidores de maior estrutura operacional. Em termos metodológicos o caráter da pesquisa é qualitativo e a metodologia utilizada é o estudo de

caso. A captação dos dados se dá por meio de entrevista estruturada aplicada junto a um dos responsáveis pela gestão do PNAE do município de São João da Barra aliada a pesquisa documental voltada a obtenção de informações para contextualizar melhor o perfil do município.

As contribuições teóricas deste trabalho se concentram em três frentes. A primeira delas é referente ao uso da ECT para analisar o processo de implementação de políticas públicas. Essa lógica contribui com o panorama estabelecido por Matias e Arruda (2019) em compreender a abordagem teórica como uma metapolítica pública, dada a abrangência das relações que vista discutir. Em segundo lugar, torna-se aqui dados relevantes para se compreender os arranjos construídos por parte dos agricultores familiares pensando no acesso a esse tipo de política pública. O texto pode contribuir com os resultados referentes a organização e especialização dos agricultores de Troian *et al.* (2020), especialmente por trazer a ótica dos próprios gestores públicos quanto a isso. E, por fim, a lacuna teórica quanto ao uso desse arcabouço para se analisar propriamente o PNAE. Os resultados apontam que o município não possui grandes dificuldades quanto ao monitoramento e a negociação junto aos atores, mas possui problemas em inserir mais agricultores no programa e renovar o grupo de participantes uma vez que seus filhos não possuem interesse em dar continuidade a profissão – o que aumenta os custos de busca.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A corrente da Nova Economia Institucional (NEI) se estabeleceu como uma das escolas teóricas centrais voltadas aos estudos das instituições, possuindo como principal escopo de análise as relações microeconômicas. As instituições, por assim dizer, são as “regras do jogo”. Nesse sentido, a ECT apresenta três dimensões fundamentais para analisar esse escopo institucional: o primeiro deles diz que as transações e os custos que são associados a ela são determinantes para definir os diferentes modos institucionais de organização envoltos nas atividades econômicas; a tecnologia não é determinante para a organização da firma, embora seja reconhecida como parte importante da mesma; e as falhas de mercado são fundamentais a nível de análise, o que confere importância as formas pelas quais se moldam as instituições (Sarto; de Almeida, 2015). Sendo assim, os custos de transação se caracterizam com uma das fases mais importantes da construção de um contrato. A primeira noção sobre o termo foi dada na obra *The Nature of the Firm* de Ronald Coase em 1937. Sua perspectiva tratou de analisar ou mesmo elencar às maneiras como as atividades e organização econômica influenciaram nos resultados ligados a alocação dos recursos produtivos. Williamson (1985) acrescenta que os custos de transação – agora tratados como teoria propriamente dita – se caracterizam

como um problema contratual da organização, no sentido de que esse sistema produtivo se trata meramente de um arranjo contratual.

Ainda sobre o Williamson, ressalta-se que a teoria se tornou difundida sobretudo por conta de suas contribuições a partir da década de 1980. O autor sugeriu que, essencialmente, existem três estruturas genéricas de governança: o mercado, a hierarquia e uma junção entre ambas. A partir desse modelo há a suposição de que as hierarquias surjam quando os custos voltados ao estabelecimento de um contrato são altos, geralmente se estruturando assim devido a um ambiente de incerteza. Essas estruturas nessa perspectiva se diferem em dois aspectos principais: a forma quanto ao direito contratual existente para o estabelecimento do vínculo e os mecanismos e incentivo e controle que possam ser aplicados (Avegeropoulos, 2015). Dessa forma, pode-se compreender que o ponto central da ECT diz respeito a centralidade dos agentes econômicos enquanto uma condição fundamental para o desenvolvimento e organização da economia. A tomada de decisão junto aos comportamentos dos atores envolvidos nas transações estão presentes em um contexto de relações mútuas, ou seja, as relações se constroem por meio de compromissos de caráter intertemporal – as relações estão ajustadas de acordo com os comportamentos que podem vir a ser divergentes e as mudanças do sistema econômico (PONDÉ, 1993). Conceitualmente, existem três dimensões de análises das transações estabelecidas pela ECT: a incerteza, a especificidade do ativo e a frequência. Para esse trabalho, serão trabalhados os conceitos de frequência e incerteza.

A frequência é resultado do desenvolvimento das instituições consideradas mais sofisticadas, ou seja, daquelas que possuem interações mais recorrentes. Visto que às partes expostas em um cenário de incerteza verificam a existência de custos de transação maiores, os arranjos contratuais tornam-se abrangentes. De maneira contrária, os cenários de menor complexidade apresentam e incentivam relações institucionais mais simplificadas. Logo, se pressupõe que os efeitos da frequência transacional sejam possíveis a partir de análises que permitam acompanhar a evolução e desenvolvimento dos contratos estabelecidos pelas firmas. Nesse sentido, os agentes econômicos tenderão a escolher uma forma de governança que permita reduzir os possíveis problemas relacionados à transação e que simultaneamente gerem o menor custo possível. A frequência, dessa forma, possui relevância para se esclarecer ou mesmo explicar a estrutura de controle (quanto maior a frequência existe maior possibilidade de uma estrutura se manter) (Silva; Brito; 2013; Mesquita *et al.*, 2013; Sarto; de Almeida, 2015).

A incerteza trata-se da capacidade dos agentes em anteciparem o futuro. Essa variável comportamental é determinada por diversos fatores como a situação vigente do sistema econômico (se está instável ou não), os pressupostos comportamentais e as características variadas que fazem

parte das transações. Esses elementos são determinantes para com a forma como os agentes estabelecem as relações contratuais com maior complexidade, visto que a incerteza se torna cada vez mais determinante em uma transação nesse contexto. Assim sendo, esse conceito pode ser compreendido como o grau de imprevisibilidade quanto as mudanças e a desigualdade presente nos aspectos que a compõem. O aumento da incerteza, logo, trará consigo a necessidade de serem realizadas adaptações para o suprimento de lacunas nos contratos pensados para transações com ativos específicos. Nessa perspectiva, esses problemas terão a possibilidade de se tornarem alvos de falhas de mercado e de comportamentos oportunistas (Williamson, 1985; Silva; Brito, 2013; Mesquita *et al.*, 2013; Sarto; de Almeida, 2015).

Além disso, para a compreensão do elemento da incerteza é necessário se pensar nos pressupostos comportamentais. Eles podem ser entendidos como as características humanas que se sobressaem nas transações econômicas. O pressuposto a ser destacado aqui é o da racionalidade limitada. Esse pressuposto parte da ideia de que os agentes econômicos, ainda que apresentem racionalidade quanto a sua conduta, possuem pouca ou nenhuma capacidade de reconhecer os eventos exógenos (aqueles que ocorrem fora do ambiente em que estão inseridos) importantes, assim como apresentam dificuldades em calcular as consequências de suas ações. Pode ser entendido, dessa forma, que as ações dos agentes que se fazem presentes no sistema econômico são tentativas racionais de melhorar seus respectivos desempenhos em um ambiente de incerteza. As decisões, por sua vez, são tomadas levando mais em consideração as possibilidades presentes no ambiente em cada momento. Ou seja, uma vez que se estabelece um comportamento voltado a diminuir as perdas ou mesmo remediar os problemas do ambiente as escolhas podem não ser as ideais para aquela determinada transação. O entendimento é que os arranjos institucionais se tornam mais eficientes, embora não necessariamente sob a melhor conjuntura devido a própria incerteza e a inconstância presente nas estruturas do mercado (Williamson, 1985; Sarto; de Almeida, 2015; Oliveira, 2016).

Ao longo do tempo as aplicações da teoria foram sendo realizadas em outras discussões para além das negociações empresariais, ainda que o caráter original da teoria tenha sido pensado sob o viés dos mercados privados. Raquel Neuenfeld *et al.* (2018) esclarece que esse verniz teórico permite estudar a eficiência das transações no todo, independente do caráter público ou privado das organizações envolvidas – como o caso das compras públicas do trabalho referido. Fiani (2016) discorre que nas Parcerias Público-Privadas (PPP) existem custos de transação relevantes quanto aos arranjos desse instrumento, sobretudo às fontes de conflito inerentes aos processos em torno das PPP. Matias e Arruda (2019) propõem que a ECT também é uma vertente teórica viável para se analisar as barganhas entre facções políticas, os custos por detrás das decisões governamentais e as relações entre

eleitores e políticos. Apesar da presença da aplicação da teoria no contexto de diversos instrumentos da gestão pública, existe uma lacuna teórica quanto ao estudo do PNAE tanto da perspectiva dos agricultores familiares, quanto dos gestores públicos. Observando o elemento da participação dos agricultores nesse processo pode-se verificar que embora a adesão dos municípios quanto a cota obrigatória de 30% referente a compra dos alimentos da merenda escolar ter origem da agricultura familiar – o que denota um cenário positivo pensando nas compras públicas – seja recorrente, não há garantias relacionadas a aquisição desses produtos de produtores locais. Uma vez que há dependência da organização desses atores, os municípios podem entender que outras localidades ofertam melhores condições de aquisição e, por isso, optam por negociar com os agricultores desses municípios (Bonduki, 2017; Moreira *et al.*, 2021; Coutinho *et al.*, 2022).

Quanto ao fenômeno estudado, verifica-se que existe ainda uma tímida aplicação da ECT para se analisar os arranjos de agricultores familiares e prefeituras no tocante a participação dos primeiros no PNAE. Oliveira Júnio *et al.* (2019) em seu estudo verificou que 13,8% de 73 entrevistados entre produtores de mandioca localizados no interior do estado de Goiás têm seus produtos comprados junto ao PNAE. Os autores apontam que o principal motivo se dá pelos altos custos de transação envolvidos no trâmite das compras, visto que o grau de formalidade nas regras do programa é considerado complexo. Isso faz com que os agricultores prefiram a informalidade para escoarem sua produção. Silva e Caleman (2014), por outro lado, compreendem que programas como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apresentam vantagens para os agricultores que conseguem adequação às regras, uma vez que apresentam garantia de compra mesmo para aqueles produtores não cooperados. Isso, em tese, diminui os custos de transação. Assim sendo, existe um espaço para se verificar a construção desses arranjos e as vantagens e desvantagens na estruturação das regras do programa pensando em sua maior adesão.

3 METODOLOGIA

O caráter da pesquisa é qualitativo, uma vez que não se faz a opção em utilizar dados estatísticos como fonte primária de dados para dar o principal contorno ao trabalho (Vieira; Zouain, 2006; Bardin, 2011). Como abordagem foi selecionado o estudo de caso, na medida que o interesse é estudar de maneira aprofundada um fenômeno inerente a uma organização (Yin, 2009). Ao optar pela busca de percepções dos gestores públicos no que diz respeito as dificuldades de inserir a agricultura familiar local no PNAE, entende-se que métodos qualitativos permitem obter mais detalhes sobre esse dilema. A seleção da amostra se dá pela relevância do município para a região norte fluminense de um ponto de vista da quantidade de estabelecimentos rurais presentes e o PIB municipal.

A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevista assíncrona realizada junto ao gestor responsável pelo PNAE no município de São João da Barra. A opção por este método está associada diretamente ao que Berger *et al.* (2016) coloca sobre respeitar a disponibilidade do entrevistado. Uma vez que a agenda do gestor em questão está extremamente preenchida, se fez a opção de enviar as perguntas a esse ator de forma que conseguisse responder dentro de sua disponibilidade de tempo. Além disso foi realizada a análise de documentos e regulamentos relevantes como apoio às questões a serem pensadas para o problema de pesquisa. A ideia proposta é buscar verificar a presença de diversos custos de transação ao longo do processo de inserção da agricultura familiar no programa.

Os dados secundários se apoiam em quatro vias. A primeira delas está nos dispositivos presentes na Lei Federal nº 11.326 de 2006 que caracteriza o perfil da agricultora familiar. A segunda fonte de dados está no Censo Agropecuário de 2017, base de dados que possui o panorama geral da agricultura no Brasil. O trabalho também usa o Boletim da Agricultura Familiar disponibilizado pelo Conab que contém informações qualitativas e quantitativas sobre a categoria. Por fim, os dados mais recentes sobre o programa disponibilizados pelo FNDE a respeito do PNAE. Os dados secundários serão utilizados de forma complementar de forma a fornecer suporte às descobertas realizadas pela entrevista.

Quanto ao caso, o município de São João da Barra se localiza na região norte do estado do Rio de Janeiro e possui proximidade com a divisa do estado do Espírito Santo. Segundo os dados divulgados pelo IBGE (2021) via Censo Demográfico a população do município é de 32.747 habitantes para o ano de 2010. O entrevistado foi um dos gestores responsáveis pelo PNAE no município. O contato inicial foi realizado junto a Secretaria de Educação direto ao responsável pelo órgão. A partir da explicação sobre os objetivos da entrevista foi encaminhado o contato para o ator mais adequado para sanar as questões pensadas para o trabalho.

Para melhor compreender os custos de transação ao longo desse processo foram definidas três categorias de análise: custos de busca, custos de negociação e custos de monitoramento. As categorias foram adaptadas para a perspectiva da política pública com base nas fases de realização de contratos traçadas por Cooter e Ulen (2010) e Castelar e Saddi (2005). Além disso, as perguntas realizadas nas entrevistas foram pensadas de forma a preencher as necessidades requeridas para análise das categorias. Sendo assim, as categorias e suas respectivas perguntas se ilustram da seguinte forma:

Quadro 1 – Categorias e perguntas referentes

Categorias	Perguntas
Custos de busca Envolve a identificação e seleção dos agricultores qualificados para fornecer alimentos para o programa	1 - Como a dispersão geográfica afeta os custos de busca? 2 - Quais os desafios enfrentados no tocante a identificação de agricultores familiares qualificados?
Custos de negociação Refere-se aos desafios enfrentados pelos gestores públicos a partir do estabelecimento de acordos com os agricultores	1 - Quais são os principais termos e condições negociados entre prefeitura e agricultores familiares? 2 - Como a assimetria de informações entre as partes influencia os custos de negociação?
Custos de monitoramento Refere-se às atividades de acompanhamento e controle dos agricultores familiares para garantir o cumprimento dos requisitos do PNAE.	1 - Quais são os problemas mais comuns encontrados no cumprimento dos contratos por parte dos agricultores familiares? 2 - Quais são as atividades de acompanhamento e controle realizadas pelos gestores públicos em relação aos agricultores familiares? 3 - Como a falta de recursos adequados afeta o monitoramento efetivo da participação da agricultura familiar no PNAE?

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados é feita sob a ótica do intra-caso. O objetivo se dá pela necessidade de se verificar as particularidades do caso específico (intra-caso), o que permite compreender de maneira mais contextualizada e em uma perspectiva individual o caso selecionando em relação ao fenômeno (Eisenhardt, 1989). Os trechos mais relevantes das respostas foram agrupados de forma a preencher as necessidades em torno das categorias de análise.

4 RESULTADOS

Em primeiro lugar, se dispõe no início desta seção os resultados obtidos com a realização da entrevista assíncrona junto a um dos gestores responsáveis pelo PNAE em São João da Barra. O Quadro 2 apresenta as respostas obtidas.

Quadro 2 – Respostas enviadas pela entrevistada.

1 – Como a dispersão geográfica afeta os custos de busca?

Não afeta. O município é pequeno, com estradas em boas condições. Há um facilitador nas entregas, quando o agricultor roda poucos quilômetros e quinzenalmente faz entrega centralizada no estoque da Secretaria de Educação, e esta, distribui para as 40 unidades escolares.

2 – Quais os desafios enfrentados no tocante a identificação de agricultores familiares qualificados?

Os critérios do edital são bem simples. Basta o agricultor possuir DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e está com a situação cadastral em dia. O desafio maior hoje é encontrar agricultores familiares locais aptos a venderem para o PNAE. Os jovens das famílias rurais estão indo em busca de colocações no mercado de trabalho formal, sobretudo no complexo portuário.

3 – Quais são os principais termos e condições negociados entre prefeitura e agricultores familiares?

Os agricultores têm comunicação direta com a Secretaria de Agricultura, inclusive com ajuda na utilização de maquinário. Anualmente, a Secretaria de Educação faz reunião anterior para se discutir a Chamada.

4 – Como a assimetria de informações entre as partes influencia os custos de negociação?

Desde 2010, venho acompanhando essa conscientização dos Agricultores Familiares quanto às alternativas de negócios com a Prefeitura em relação ao PNAE. Várias reuniões foram realizadas, inclusive no campo. Há ano com mais intensificação nas ações, outros nem tanto... creio que poucos desconhecem. Para se ter ideia, até ajudo quando tem dúvidas no projeto de vendas e emissão de notas fiscais (alguns não sabem ler e escrever).

5 – Quais são os problemas mais comuns encontrados no cumprimento dos contratos por parte dos agricultores familiares?

Planejamento e diversificação da produção – sinto que eles querem continuar na que sempre plantaram e não plantam alimentos que o PNAE maior absorve. Não se interessam em beneficiamento de produtos, como por exemplo mandioca em farinha.

Organização em Grupo (associação ou cooperativa) - desde 2010 ainda não registrei uma compra a um grupo formal do município.

Organização e controle das entregas – muitas vezes, a Secretaria de Educação que auxilia.

6 – Quais são as atividades de acompanhamento e controle realizadas pelos gestores públicos em relação aos agricultores familiares?

Em contato com a Secretaria de Agricultura, pude apurar que há um cadastro geral dos agricultores do município. Através desse cadastro, os agricultores têm acesso por exemplo a Patrulha Mecanizada.

7 – Como a falta de recursos adequados afeta o monitoramento efetivo da participação da agricultura familiar no PNAE?

Não há falta de recursos no município.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na entrevista realizada.

Os resultados obtidos com base nas entrevistas e levantamento de dados secundários permitiu verificar que, em relação aos custos de busca, a identificação dos agricultores familiares interessados em produzir é a principal problemática. De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017, cerca de 63% das áreas de produção rural do município são voltadas a pastagem, ainda que não indique necessariamente quantos se referem a agricultura familiar – com estes últimos representando 78% dos estabelecimentos, de acordo com as regras de módulos rurais do município (quatro módulos rurais em São João da Barra equivalem a 48 hectares).

A produção, segundo consta o depoimento do entrevistado, está diretamente associada ao desinteresse de muitos agricultores em adequar sua produção ao cardápio da merenda escolar. Além disso, pensando na continuidade da produção local, há um aspecto social relevante: os interesses dos filhos dos agricultores em buscar outras colocações no mercado de trabalho. A prefeitura, por outro lado, apresenta recursos para cooptar mais agricultores. Há de se levar em consideração a capacidade produtiva dos agricultores em vista dos recursos disponíveis – e isso inclui o tamanho dos módulos rurais em que se localizam. O número de escolas atendidas citadas pelo entrevistado está de conluio com os dados mais recentes disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As informações pontam que no município de São João da Barra foram atendidas 46 escolas pelo PNAE no ano de 2022, dentre as quais 38 são municipais (FNDE, 2023b). Os valores repassados ao município nesse mesmo período correspondem a R\$ 88.725,00, dividindo-se da seguinte maneira:

Tabela 1 – Receitas recebidas pelo município por Unidade Escolar

Unidade Escolar	Valor por aluno	Total de alunos	Valor total (por unidade)
Atendimento Especial Especializado (AEE)	R\$ 0,53	Indisponível	R\$ 1.229,60
Creche	R\$ 1,07	1.222	R\$ 28.718,80
EJA	R\$ 0,32	620	R\$ 4.257,28
Ensino Fundamental	R\$ 0,36	5.376	R\$ 40.845,00
Pré Escola	R\$ 0,53	1.331	R\$ 13.666,20
Total: R\$ 88.716,88			

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE (2023a, 2023e) e informações disponibilizadas pelo Censo Escolar realizado pelo Inep (2023).

O cálculo elaborado pelo FNDE leva em consideração o valor de cada refeição por estudante e a quantidade de matrículas ativas no ano anterior com base no Censo Escolar, junto a valores suplementares divididos em parcelas ao longo do ano. Dessa forma, a tabela acima apresenta os dados referentes às transferências do ano de 2022 que levam em consideração os alunos matriculados em 2021. Para o ano de 2022, o FNDE (2023b) indicou que para o nível municipal o número de alunos

atendidos pelo PNAE foi de 9.148. Uma vez que os dados de 2021 sobre o AEE não estavam indisponíveis até a confecção deste trabalho, torna-se inviável realizar um paralelo entre os alunos atendidos nos últimos dois anos. Apesar disso, de acordo com uma nota emitida pela prefeitura local o principal desafio da educação municipal para o ano de 2023 é encontrar formas de diminuir a evasão escolar.

Os custos de negociação apresentam um cenário mais positivo. A entrevista permitiu verificar que os agricultores possuem acesso direto a Secretaria de Agricultura e Secretaria de Educação, com a primeira contribuindo diretamente em outras frentes que possam ser importantes para a produção. De igual modo a comunicação para fins de esclarecimento é estreita, apresentando um trabalho da Secretaria de Educação que ultrapassa suas próprias delimitações como, por exemplo, a contribuição referente a emissão de notas fiscais para aqueles agricultores que são analfabetos.

Quando se pensa na compreensão dos programas de fomento à agricultura familiar, um dos relatórios anuais da Conab (2021a) aponta que o PNAE surge como uma alternativa para se amenizar os riscos enfrentados pelos pequenos produtores e o depoimento do entrevistado indica esse sentido. Fazendo um paralelo com outra localidade o caso de Nova Friburgo, cidade do sul do Rio de Janeiro, trazido pelo relatório de julho aponta que o programa surgiu como ferramenta de inserção ao mercado e escoamento da produção familiar em um contexto de tragédia, visto o problema com enchentes ocorrido no período. Apesar desse cenário, a realidade dos municípios impede aportes que visem aquisições de alimentos fora dos modelos mais tradicionais (como o próprio PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)). Caso fosse possível a realização, cerca de 900 milhões de reais poderiam ser utilizados no desenvolvimento do programa a nível nacional (CONAB, 2021b). Nesse sentido, a prefeitura de São João da Barra busca realizar medidas que facilitem a inserção dos agricultores a despeito do desinteresse desses atores.

Quanto aos custos de monitoramento ainda que o município não sofra com a falta de recursos para realizá-lo e que haja organização para realização do processo por meio do cadastro municipal, alguns elementos na fala do gestor entrevistado chamam atenção. As limitações verificadas por meio dos dados secundários no tocante a produção é reforçada a partir da fala do entrevistado, dado que além de muitos agricultores não se interessarem em cultivar alimentos voltados ao cardápio escolar e pouco se interessam pelo beneficiamento (algo que poderia agregar na especificação de seus produtos). Além disso, a pouca organização dos agricultores pode ser considerada um fator para a pouca adesão. A prefeitura, nesse sentido, possivelmente busca auxiliar nas entregas dos produtos para em partes compensar as dificuldades geradas pela ausência de cooperativas agrárias por esses atores.

5 DISCUSSÕES

O surgimento dos conceitos de incerteza e frequência estão diretamente associados aos elementos inerentes e, por vezes, não calculados das transações. Tendo em vista que as firmas não possuem todas as informações relacionadas as negociações em que estão envolvidas, Williamson elencou uma série de elementos que poderiam ser levados em consideração na perspectiva do fechamento de contratos. Quando se pensa no fenômeno analisado nesta pesquisa, a perspectiva da ECT se enquadra dada as diversas nuances necessárias para a implementação das políticas públicas.

No que diz respeito a frequência, pode-se dizer que o panorama apresentado se mostra bastante simples. Existe um diálogo estreito entre Secretaria de Educação e agricultores pensando nos termos das negociações. Aqui se pressupõe que o tamanho do município e o número pequeno de agricultores contribuem para esse cenário. Além disso, uma informação complementar que permite melhor compreensão por meio desse conceito é que as chamadas para compra de alimentos da agricultura familiar são realizadas desde 2010 em São João da Barra e sempre com essa dinâmica, segundo a entrevistada. Uma vez que o conceito da frequência dita que cenários menos complexos geram um cenário institucional mais simples, se pode pensar que essa lógica é aplicável a caso analisado.

Ainda, o elemento da frequência surge como uma forma de analisar os arranjos e, principalmente, a continuidade dos mesmos à longo prazo. Nota-se, mais uma vez, o caráter social presente em uma política pública como o PNAE. Uma vez que a agricultura familiar apresenta dificuldades em se inserir no mercado – especialmente quando não organizada – esse tipo de política pública surge como um instrumento mitigatório. Apesar disso, o fato de os filhos dos produtores familiares não terem interesse em dar continuidade aos passos de seus pais se apresenta como um elemento a desestabilizar a longo prazo a frequência desses arranjos.

A incerteza é colocada na perspectiva do gestor quanto ao caso analisado a partir das dúvidas quanto a continuidade da política. É possível perceber que uma parte dos agricultores possui desinteresse em adequar sua produção ao cardápio escolar. Essa questão faz com que as ações prefeitura local se adaptem às necessidades daqueles produtores que participam das chamadas públicas da alimentação escolar. No entanto, uma vez que os descendentes dos agricultores não se interessam por esse tipo de trabalho faz com que o futuro da política esteja em xeque. A inconstância presente nesse caso, ainda que atualmente os agricultores participantes se mantenham no programa, trazem perspectivas pouco positivas. A racionalidade limitada nesse caso é encontrada em pequena escala, geralmente concentrada nas limitações dos agricultores quanto as ações diretas e complementares ao PNAE. A gestão local possui o entendimento do cenário em que está inserida.

Trabalhos futuros, dessa forma, podem avaliar melhor as medidas que são tomadas para cada vez mais diminuir esse aspecto.

Esse debate se atrela, também, ao penúltimo elemento do chamado ciclo das políticas públicas: o monitoramento. A necessidade de se verificar o andamento das atividades e traçar uma análise quanto a qualidade das atividades desenvolvidas faz com que o caráter das relações (frequência) e as dúvidas quanto a disponibilidade dos recursos para a realização das atividades necessárias ao processo (incerteza) sejam levadas em consideração. Assim sendo, as aplicações dos conceitos sobre o fenômeno estudado mostram um potencial interessante. O aspecto social por trás da implementação de políticas públicas pode ser um fator analisado. As dúvidas quanto aos passos que devem ser traçados nos cursos de implementação e monitoramento das políticas públicas passam diretamente pela incerteza do processo junto a maneira como os lastros institucionais são estabelecidos. Junto a isso, o pesquisador possui outras perspectivas a serem pensadas quanto a forma como os gestores públicos reagem a essas questões. Pensando no ciclo de políticas públicas explicado por Secchi (2014), a extinção é possível de ser trazida para a pauta nessa perspectiva.

A contribuição para literatura se encontra na tentativa de trazer a ótica do gestor de políticas públicas para a Economia dos Custos de Transação. Como observado anteriormente o ator mais explorado nos trabalhos que envolvem o PNAE é o agricultor familiar. O conceito de metapolítica pública trazida por Matias e Arruda (2019) se enquadra, principalmente porque a ênfase do conceito está na tomada de decisão do gestor público. Quanto a organização dos agricultores, verifica-se que esse elemento é fundamental para inserção desses atores em uma política pública como o PNAE. Os resultados aqui indicam que a ausência de cooperativas da agricultura familiar na região é um fator a ser considerado quando se pensa na resistência de muitos agricultores não se interessarem em produzir outros gêneros alimentícios que se enquadrem no cardápio da merenda escolar.

Ainda no campo das contribuições, cabe trazer à tona os desafios encontrados para essa pesquisa. O escopo inicial da pesquisa foi pensado para traçar um paralelo entre três municípios do norte e noroeste fluminense. No entanto, o contato com dois deles foi extremamente falho (não houve resposta aos convites). Nesse sentido, podem ser pensados trabalhos que visem o uso desses conceitos tratados na perspectiva da publicidade das informações disponibilizadas pelos gestores. Não necessariamente a ótica da transparência, mas do acesso a informações consideradas simples sobre a implementação e monitoramento das políticas públicas.

Logo, as contribuições teóricas para esse trabalho versam em direção para, além de analisar os desafios dos gestores, poder servir como um indicativo sobre quais os custos de transação levados em consideração por esses atores no momento de publicizar algumas das informações dos processos de

implementação e monitoramento de políticas públicas. Como observado, pelo menos o conceito da incerteza pode ser trazido a essa questão. Do ponto de vista prático, os resultados podem indicar que mesmo a relação próxima entre Secretarias diferentes pode não ser suficiente para a política pública se tornar atrativa. Assim, apresenta-se uma perspectiva interessante quando se pensa nas diretrizes de políticas descentralizadas como o PNAE.

6 CONCLUSÕES

A tese que guiou este estudo diz que os problemas encontrados pela prefeitura de São João da Barra que contribuíam para a pouca adesão dos agricultores familiares locais ao PNAE estavam associados a fatores logísticos. O que se verifica após a análise dos resultados é que esse elemento não se trata de um problema. O tamanho pequeno do município aliado às iniciativas que a prefeitura toma quanto a distribuição dos alimentos faz com que, ao contrário, o ciclo logístico dos produtores seja bem conduzido. A problemática nesse cenário surge em uma perspectiva social. Além de muitos agricultores não se interessarem em produzir alimentos que façam parte do cardápio escolar seus descendentes estão em busca de oportunidades no mercado de trabalho.

As limitações da pesquisa se concentram na ausência de outros casos que pudessem ser comparados ao aqui estudado. Logo, uma das perspectivas mais interessantes é analisar os aspectos sociais em torno da agricultura familiar. Uma vez que legalmente o que caracteriza esses atores é também a participação de seu núcleo doméstico, cabe verificar se esses atores que cercam os titulares possuem interesse em dar continuidade ao exercício da atividade rural.

Os próximos passos são pautados em replicar esse modelo de pesquisa em contextos diferentes. Há o interesse em compreender como se dão esses arranjos entre prefeituras e agricultores familiares em capitais do Brasil. Dessa forma é possível verificar se as diferenças quanto aos desafios de um gestor presente em grandes cidades são tão marcantes quanto aquelas de profissionais que se encontram nos municípios de menor porte.

REFERÊNCIAS

AVGEROPOULOS, Stephanos. Transaction Costs. **Wiley Encyclopedia of Management**, p. 1-2, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERGER, Thomas *et al.* Intervenções auto-guiadas baseadas na internet: uma entrevista com o Dr. Thomas Berger. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, v. 12, n. 1, p. 57-61, 2016.

BONDUKI, Manuel Ruas Pereira Coelho. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. Tese de Doutorado.

CARLTON, Dennis W. Transaction costs and competition policy. **International Journal of Industrial Organization**, v. 73, p. 102539, 2020.

COASE, Ronald H. The nature of the firm (1937). **The nature of the firm**, p. 18-33, 1991.

CONAB. **Boletim da Agricultura Familiar**. 1. ed. Brasília: Conab, Julho 2021a. 34 p. v. 1. ISBN 2763-7786.

CONAB. **Boletim da Agricultura Familiar**. 3. ed. Brasília: Conab, Novembro 2021b. 34 p. v. 1. ISBN 2763-7786.

COUTINHO, Diogo Rosenthal *et al.* Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & economia. **Tradução Luis Marcos Sander, Francisco Araújo da Costa**, v. 5, 2010.

FIANI, Ronaldo. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. 2016.

FNDE. Repasses financeiros do PNAE. In: FNDE. **Dados abertos**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/repasses-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 13 jun. 2023a.

FNDE. Escolas Atendidas. In: FNDE. **Dados abertos**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/pnae-escolas-atendidas-2001>. Acesso em: 13 jun. 2023b.

FNDE. Alunos atendidos. In: FNDE. **Dados abertos**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/alunos-atendidos-pelo-pnae-2014>. Acesso em: 13 jun. 2023c.

FNDE. Conselhos de alimentação escolar. In: FNDE. **Dados abertos**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/membros-do-cae>. Acesso em: 13 jun.

2023d.

FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar: o que é?. Brasília, 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 13 jun. 2023.

IBGE. São João da Barra. *In: IBGE. Cidades.* Brasília, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-joao-da-barra/panorama>. Acesso em: 30 maio 2023.

INEP. Censo Escolar. *In: INEP. Pesquisas estatísticas e indicadores.* [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 13 jun. 2023.

JUNIOR, Osmar de Paula Oliveira *et al.* Custos de transação na cadeia produtiva da mandioca: O caso da Região do Vale do Araguaia (Goiás, Brasil). **Revista de Estudos Sociais**, v. 21, n. 42, p. 63-83, 2019.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, v. 14, n. 2, p. 55-73, 2015.

MATIAS, Joao Luis Nogueira; ARRUDA, Brito Bastos Aguiar de. Transaction Costs as a Metapolicy. **Braz. J. Pub. Pol'y**, v. 9, p. 276, 2019.

MESQUITA, Daniel Leite *et al.* O desenvolvimento de processos de inovação sob a ótica da teoria dos custos de transação: O caso da tecnologia Flex-Fuel. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 1, p. 119-140, 2013.

MOREIRA, Isabela Renó Jorge *et al.* Papéis e desafios das cooperativas da agricultura familiar no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em cidades de Minas Gerais, Brasil. **Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología**, v. 30, n. 3, p. 196-227, 2021.

NETO, Arnaldo Nickel *et al.* Potencialidades e dificuldades de acesso ao PNAE entre agricultores e Institutos Federais do Espírito Santo. **Cadernos de Agroecologia**, v. 15, n. 2, 2020.

OLIVEIRA, Heverton Barbosa de. **Como os custos de transação afetam a eficiência: um estudo de caso na Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas—FACE/UnB.** 2016.

PONDÉ, João Luiz. Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. **Texto para discussão**, v. 38, 1994.

PINHEIRO, A.; SADDI, Jairo. Direito. **Economia e Mercados**, Elsevier, 2005.

RAQUEL NEUENFELD, Débora *et al.* CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, 2018.

SARTO, Victor Hugo Rocha; DE ALMEIDA, Luciana Togeiro. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVA, Devanildo Braz da; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz. Sistemas agroindustriais sustentáveis: uma aplicação da economia dos custos de transação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 5, n. 3, p. 287-304, 2014.

SHAHAB, Sina. Transaction costs in planning literature: a systematic review. **Journal of Planning Literature**, v. 37, n. 3, p. 403-414, 2022.

SILVA, Adilson Aderito da; BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, p. 176-201, 2013.

TRICKER, Ed; SRIVASTAVA, Saurabh; MITCHELL, Marci. Transaction costs. Retrieved from **Graham Capital Management library**, 2017.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets and relational contracting**. New York: The Free Press, 1985

YIN, Robert K. **Case study research: Design and methods**. sage, 2009.