

CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE MUNICÍPIOS PANTANEIROS DO MATO GROSSO DO SUL, NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

1 INTRODUÇÃO

A Unesco incluiu o bioma do Pantanal na Lista do Patrimônio Natural Mundial e Reserva da Biosfera. no início dos anos 2000. O complexo de Áreas Protegidas do Pantanal, que compreende o Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense e as Reservas Particulares de Proteção Natural de Acurizal, Penha e Dorochê, constituem o maior sistema inundado contínuo de água doce do mundo e um dos ecossistemas mais ricos em vida silvestre (IPHAN, 2014).

No ano de 2020, além da Pandemia do Coronavírus, o bioma Pantanal foi atingido por grandes incêndios, os quais afetaram cerca de 26% de sua extensão total (Silgueiro *et al.*, 2021). Durante o período de 2019 e 2020, a região também enfrentou uma drástica redução na precipitação pluviométrica (Ikeda-Castrillon *et al.*, 2022).

Em meio a esse contexto, a pesquisa de Santo, Moraes e Voks (2024) identificou que a alimentação escolar é a principal refeição de 56,3% dos estudantes do município sul-mato-grossense de Corumbá. Logo, o período entre 2019 e 2020 foi desafiador para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na região. Por isso é importante que o Estado brasileiro formule e fortaleça políticas públicas que garantam mudanças no padrão alimentar e no rearranjo do sistema alimentar, além de fomentar a produção agrícola garantindo o acesso a alimentos saudáveis, viabilizando o Comércio Justo e o desenvolvimento rural sustentável (Marques; Triches, 2022).

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar a Capacidade Institucional dos municípios pantaneiros sul-mato-grossenses de Anastácio e Aquidauana na execução do PNAE durante o período de 2019 e 2021. Essa pesquisa se justifica pois houve toda uma reestruturação para atender as escolas em uma região cuja logística já é complexa, mas que foi ainda mais agravada por problemas sanitários e climáticos. Afinal, a Capacidade Institucional está relacionada à maneira como esses municípios conseguiram reduzir os impactos na execução da alimentação escolar.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Sobre a Capacidade Institucional, Evans (1995) destaca que o comportamento dos Estados se relaciona com a qualidade da burocracia pública, e o nível de autonomia dessa burocracia na relação com as estruturas que influenciam seu comportamento estatal. Enquanto Painter e Pierre (2005) acreditam que a Capacidade Institucional dos governos está em fazer escolhas inteligentes e definir estratégias, visando à alocação eficiente de recursos. Por outro lado, Huerta (2008) relaciona a Capacidade Institucional à busca pela eficiência, a partir de um conjunto de procedimentos que permite à administração pública otimizar suas funções, adaptar suas instituições, formular e implementar políticas. Logo, conforme Martins (2021), as regras institucionais podem causar efeitos que variam conforme o contexto em que são aplicadas.

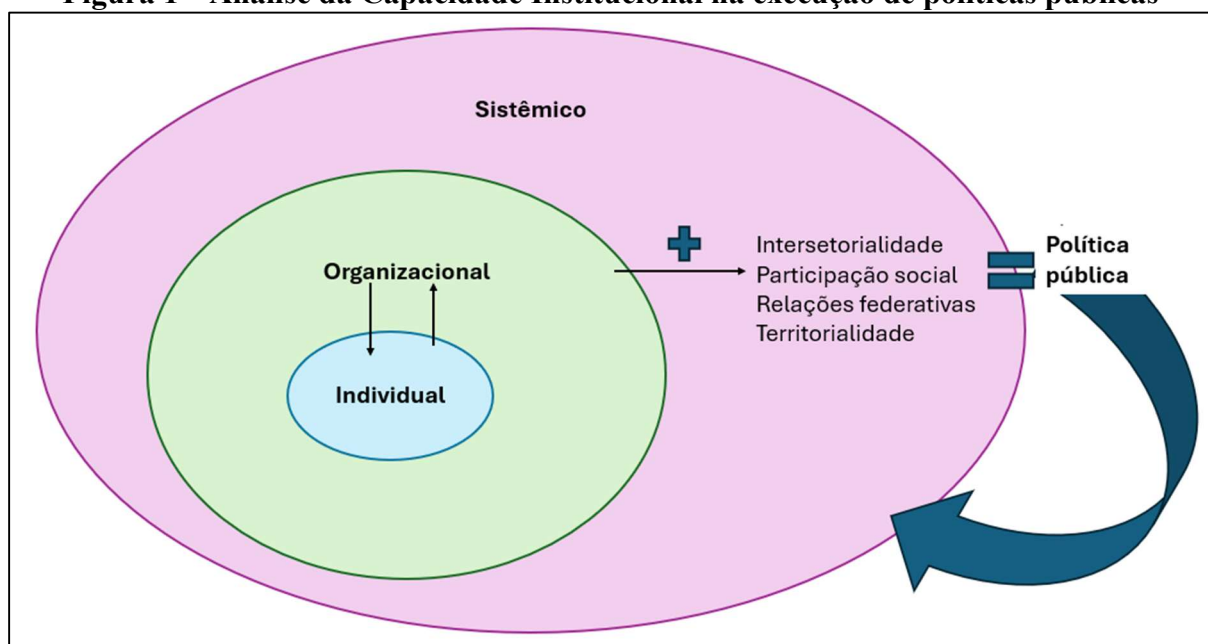
Cortez e Lotta (2022) destacam o conceito de Capacidade Estatal proposto por Wu *et al.* (2018), pois eles propõem que o conceito seja analisado em três níveis: 1) individual, em que é analisado o as competências, conhecimentos e julgamentos dos servidores em relação à burocracia; 2) organizacional, nível em que se analisa as ferramentas de gerenciamento de recursos financeiros e humanos, além de estruturas de informações e processos; 3) nível sistêmico, que analisa formas de coordenação entre diferentes atores.

Em seu estudo, Lotta Galvão e Favareto (2016) desenvolveram quatro categorias de análise para compreender um arranjo institucional, sendo elas: 1) intersetorialidade; 2)

participação social, 3) relações federativas e 4) territorial. A intersetorialidade está relacionada à capacidade de diferentes setores governamentais formularem e implementarem políticas públicas. A participação social está relacionada à interação entre os atores sociais nos processos decisórios. Enquanto a dimensão relações federativas refere-se às relações entre os governos federal, estaduais e municipais na produção de políticas públicas. Já a dimensão territorialidade leva em consideração os incentivos e investimentos para mitigar a desigualdade espacial na execução de políticas públicas.

Sendo assim, este artigo propõe um *framework* de análise sobre a Capacidade Institucional que abrange desde o nível individual de competências (Wu *et. al.* (2018) até a dimensão territorialidade (Lotta; Galvão; Favareto, 2016), conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Análise da Capacidade Institucional na execução de políticas públicas



Fonte: Desenvolvido a partir de Lotta Galvão e Favareto, 2016 e Wu *et. al.* 2018.

O *framework* apresentado considera os três níveis de análise propostos por Wu *et. al.* (2018), porém o nível sistêmico é complementado com as quatro subdimensões propostas por Lotta Galvão e Favareto (2016). Assim, é possível descrever com mais profundidade a Capacidade Institucional de determinada região, a qual parte desde a capacidade individual dos servidores públicos, que reflete nos resultados da organização, que consequentemente desenvolve políticas públicas em associação com outras organizações, sejam públicas ou privadas, além dos governos federal, estadual e municipal. Esse ambiente sistêmico também leva em consideração a participação social e o território em que a política pública é executada.

3 METODOLOGIA

Para se atingir o objetivo proposto, optou-se por uma pesquisa de natureza qualitativa-descritiva (Sampieri; Callado; Lucio, 2013), utilizando-se como estratégia um estudo de múltiplos casos (Yin, 2018) e entrevistas semiestruturadas (Bishop, 2005).

Os municípios de Anastácio e Aquidauana, no Estado do Mato Grosso do Sul, foram escolhidos pelo fato de estarem localizados no bioma Pantanal, e por adquirirem alimentos da Agricultura Familiar, para atender a Lei nº 11.947/2009. O Quadro 1 apresenta a relação de entrevistados, nesses municípios

Quadro 1 – Representatividade e qualificação dos entrevistados

Município de Anastácio-MS		
Instituição	Características dos entrevistados	Data de realização das entrevistas
SEMED - Secretaria Municipal de Educação	1. Nutricionista responsável pelo PNAE	10/11/2021 12/11/2021
	2. Assessora do Secretário e ex-secretária de educação	12/11/2021
CAE – Conselho de Alimentação Escolar	3. Presidente	11/11/2021
Departamento de licitações	4. Servidor que elabora as licitações e as chamadas públicas	12/11/2021
Departamento administrativo financeiro	5. Servidor que controla os repasses do FNDE e da Prefeitura	12/11/2021
COOPRAN Cooperativa os Produtores Rurais da Região do Pulador De Anastácio-MS	6. Presidente	10/11/2021
Município de Aquidauana-MS		
Instituição	Características dos entrevistados	Data de realização das entrevistas
SEMED - Secretaria Municipal de Educação Departamento de Alimentação Escolar	7. Nutricionista A	16/11/2021
	8. Nutricionista B	17/11/2021 e 18/11/2021
	9. Servidora que elabora o processo da chamada pública e licitações relacionadas à merenda escolar	17/11/2021
CAE – Conselho de Alimentação Escolar	10. Secretário	16/11/2021
	11. Presidenta	17/11/2021
Agricultora individual que atende ao PNAE	12. Agricultora	17/11/2021
		18/11/2021

Fonte: dados da pesquisa

Foram 12 entrevistados, totalizando 6 horas e 30 minutos de gravações. A aproximação com os nutricionistas responsáveis técnicos pelo PNAE foi realizada conforme Silva *et al.* (2025). A partir desse contato inicial adotou-se a técnica Bola de Neve (Audemard, 2020), para alcançar os outros entrevistados. As entrevistas, bem como o processo de observação, foram documentadas por meio da utilização de notas de campo (Lofland; Lofland, 1995). Após a transcrição das entrevistas, foi utilizada a análise de conteúdo para o tratamento dos dados coletados. Foi utilizada a análise de conteúdo, organizada em torno de três polos cronológicos: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação (Bardin, 2011).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Aquidauana teve sua origem em um importante porto fluvial a 180 km ao norte do encontro dos rios Aquidauana e Miranda. Seu povoamento iniciou-se com os soldados imperiais que participaram da Guerra do Paraguai e que acabaram se estabelecendo na região depois do fim do conflito. Em 15 de agosto de 1892, a região foi revisitada por um grupo de Bandeirantes liderado major Teodoro Rondon, fazendeiros e moradores da Vila de Miranda. E em 16 de julho de 1918 se tornou município, devido a implantação da ferrovia conhecida como “Trem do Pantanal”. Mas apesar do grande desenvolvimento, as oficinas foram transferidas para Três Lagoas, o que fez a cidade declinar como grande entreposto ferroviário. Aquidauana foi o primeiro município do antigo Estado do Mato Grosso a possuir energia elétrica, inaugurado em maio de 1928, além do primeiro cinema com tela panorâmica (Castro, 2014).

O município de Anastácio, porém, foi resultado do Movimento Interpartidário da Margem Esquerda (MIME). No processo de desenvolvimento urbano de Aquidauana, a margem direita do rio Aquidauana, onde a cidade se localiza, começou a se desenvolver mais rapidamente do que a margem esquerda, também povoada, devido a uma série de fatores econômicos e sociais. No entanto a margem esquerda, também possuindo um grande crescimento populacional, comercial e agropecuário e, se sentindo menos assistida, em termos de infraestruturas públicas, começou a buscar o apoio das autoridades para que medidas fossem tomadas, com vistas ao desenvolvimento local. Depois de várias ações públicas, no dia 08 de maio de 1965, foi criado o município de Anastácio na margem esquerda do rio Aquidauana, ocorrendo a criação de duas cidades irmãs, separadas por uma ponte, mas com suas histórias entrelaçadas (Valério, 2002).

A população de Aquidauana foi estimada em 46.803 habitantes. Enquanto a população do município de Anastácio foi estimada em 24.781 habitantes (IBGE, 2022)

Em ambos os municípios a gestão do PNAE é centralizada. Em Aquidauana o número total de alunos da Rede Pública Municipal é de 5.600 mil alunos, distribuídos em 29 escolas, sendo 10 escolas indígenas/rurais, 5 pantaneiras e 3 distritais. Já em Anastácio, o número total de alunos da Rede Pública Municipal é de 2.656 alunos, distribuídos em 15 escolas.

Apesar das origens semelhantes, os municípios apresentaram resultados diferentes durante o período compreendido entre 2019 e 2021. O Quadro 2 resume a análise da Capacidade Institucional de cada região.

Quadro 2 – Análise da Capacidade Institucional do PNAE de Aquidauana e Anastácio, no Estado de Mato Grosso do Sul

Dimensão de análise	Município de Anastácio-MS	Município de Aquidauana-MS
Nível Individual	Departamento composto por 1 nutricionista contratado.	Departamento composto por 2 nutricionistas contratadas e uma servidora do administrativo para tirar dúvidas e auxiliar nos processos administrativos.
Nível Organizacional	Existe um estoque central na Secretaria Municipal de Educação, que recebe os gêneros alimentícios das escolas. Uma van faz a entrega desses alimentos nas escolas.	Existe um estoque central na Secretaria Municipal de Educação, que recebe os gêneros alimentícios das escolas pantaneiras, indígenas e distritais. A entrega de alimentos, da Agricultura Familiar, nas escolas utiliza o caminhão da merenda escolar. Nas escolas do perímetro urbano, são os fornecedores que entregam ponto a ponto. Nas escolas pantaneiras é preciso fazer a entrega em veículo 4x4, por isso ao invés de ser semanalmente, ela é feita quinzenalmente.
Nível Sistêmico		
Intersetorialidade	Durante a Pandemia de Coronavírus a Secretaria Municipal de Assistência Social distribuiu kits de alimentos para 160 alunos mensalmente.	Durante a Pandemia de Coronavírus a Secretaria Municipal de Educação conseguiu entregar 1 kit em abril de 2020, contendo 8 itens para os alunos.
Participação social	Existe somente um fornecedor da Agricultura Familiar, que é a Cooperativa dos Produtos Rurais da Região do Pulador de Anastácio/MS (COOPRAN).	Os fornecedores da Agricultura Familiar são 6 agricultores individuais, uma cooperativa e uma associação.

Relações federativas	<p>Devido a uma estiagem e um temporal (2019/2020) que veio em seguida, os agricultores perderam produção, não conseguindo entregar muitos itens no retorno parcial das aulas. No ano de 2021, eles não realizaram a chamada pública, pois decidiram aproveitar os contratos da chamada pública passada.</p> <p>Repasse FNDE e valor investido na Agricultura Familiar entre os anos de 2019 e 2021 para a alimentação escolar:</p> <p>Recurso Federal 2021 – R\$325.441,60 2020 – R\$298.276,00 2019 – R\$257.600,00</p> <p>Agricultura familiar 2021 – 0 2020 – R\$116.352,80 2019 – R\$257.891,00</p> <p>% Agric. Familiar 2021 – 0% 2020 – 39% 2019 – 100%</p> <p>Investido em alimentação 2021 – R\$437.000,00 2020 – R\$353.320,00 2019 – R\$599.973,04</p> <p>Complemento do município 2021 – R\$111.558,40 2020 – R\$55.044,00 2019 – R\$342.373,04</p>	<p>Devido a uma estiagem e um temporal que veio em seguida (2019/2020) os agricultores perderam produção, não conseguindo entregar muitos itens no retorno parcial das aulas. Além disso, devido à Pandemia de Coronavírus, eles também haviam reduzido a plantação.</p> <p>Repasse FNDE e valor investido na Agricultura Familiar entre os anos de 2019 e 2021 para a alimentação escolar:</p> <p>Recurso Federal 2021 – R\$693.072,60 2020 – R\$667.614,20 2019 -R\$ 554.274,00</p> <p>Agricultura familiar 2021 – R\$77.945,20 2020 – 0 2019 – R\$122.818,76</p> <p>% Agric. Familiar 2021 – 11% 2020 – 0% 2019 – 22%</p> <p>Investido em alimentação 2021 – R\$952.019,60 2020 – R\$189.187,51 2019 – R\$987.721,64</p> <p>Complemento do município 2021 – R\$258.947,60 2020 – R\$478.426,69 2019 – R\$433.447,64</p>
Territorialidade	Escolas na zona urbana.	Dependente da variação do clima durante a seca ou período chuvoso. Gestão da alimentação escolar das 5 escolas pantaneiras e 3 distritais.

Fonte: dados da pesquisa

5 Considerações Finais

Embora estejam na mesma região, os municípios apresentam Capacidade Institucional diferente. O município de Anastácio é menor e sua área não é tão extensa quanto o município de Aquidauana. Isso faz com que os recursos sejam melhor distribuídos, além de que durante a Pandemia de Coronavírus conseguiram atender 6% dos alunos, classificados como vulneráveis, durante o período de 2020 e 2021. Outro ponto relevante, é que o município adquiriu mais de 30% de alimentos da Agricultura Familiar. Embora a crise climática e as queimadas tenham afetado a região, o fato de possuírem um único fornecedor, que é uma cooperativa, que tem cooperados em outras regiões do estado, facilitou o acesso a alimentos da Agricultura Familiar.

Durante a Pandemia de Coronavírus, o município de Aquidauana só conseguiu fazer uma única entrega de alimentos, mas contemplou todos os alunos. O município não conseguiu comprar os 30% de alimentos da Agricultura Familiar, mas alega que além dos problemas climáticos ocorridos que prejudicou fortemente os agricultores locais, no período, eles tiveram dificuldade de estocar alimentos perecíveis como verduras, frutas e legumes. E, as escolas rurais e pantaneiras receberam prioritariamente itens não perecíveis devido à dificuldade de acesso.

Os dois municípios possuem nutricionistas contratados, o que dificulta a adaptação e permanência no cargo. Por exemplo, o nutricionista de Anastácio, entrevistado em 2021, estava

a 3 meses no cargo. As nutricionistas de Aquidauana também eram recém-contratadas. Eles entraram no lugar de nutricionistas que haviam passado em concursos de outras regiões do Estado do Mato Grosso do Sul. Embora esses nutricionistas sejam acompanhados por servidores, essa rotatividade acaba prejudicando o atendimento a Lei nº11.947/2009, pois não se cria vínculos com os agricultores familiares, para desenvolverem cardápios ou mesmo buscar por produtos que sejam menos perecíveis como tubérculos e outros.

Apesar das dificuldades durante o período compreendido entre 2019 e 2021, esses municípios conseguiram atender a alimentação escolar e os agricultores familiares, na medida do possível. Um esforço que merece ser descrito em análises mais profundas.

Referências

- AUDEMARD, J. Objectifying contextual effects: the use of snowball sampling in political sociology. *Bulletin de Methodologie Sociologique*, v. 1, n. 45, p. 30-60, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0759106319888703>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BISHOP, R. Freeing ourselves from neocolonial domination in research a Kaupapa Maori approach to Creating Knowledge. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The Sage handbook of qualitative research*. 3rd. ed. London: Sage Publications, 2005.
- CASTRO, I. Q. Os Terena nas memórias e história de Aquidauana. *Albuquerque – revista de história*, v. 6, n. 12, p. 123-149. jul.-dez./2014. Disponível em: <https://share.google/dXFOFuQ0aVYMVEZCQ>. Acesso em: 4 set. 2025.
- CORTEZ, A. C. S.; LOTTA, G. S. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania / FGV EAESP*, v. 27, n. 86, p. e83709, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.83709>. Acesso em: 4 set. 2025.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- HUERTA, R. A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, n. 30, p. 119-134, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>. Acesso em: 4 set. 2025.
- LOFLAND, J.; LOFLAND, L. H. *Analyzing social settings: a guide to qualitative observation and analysis*. 3rd ed. Belmont, Calif: Wadsworth, 1995.
- Lotta, G.; Galvão, M.; Favareto, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: Intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 2761-2772, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>. Acesso em: 4 set. 2025.
- IKEDA-CASTRILLON, S. K. *et al.* The Pantanal: A Seasonal Neotropical Wetland Under Threat. Disponível em: https://ecoa.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Ikeda-Castrillon2022_ReferenceWorkEntry_ThePantanalASeasonalNeotropica.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estimativas de população enviadas ao TCU. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 2022.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Complexo de Áreas Protegidas do Pantanal (MT/MS), 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/40#:~:text=Inscrito%20pela%20Unesco%20na%20Lista,grandes%20fazendas%20de%20pecu%C3%A1ria%20extensiva>. Acesso em: 13 jul. 2025.
- MARQUES, A. B. G. M.; TRICHES, R. M. Aquisição de alimentos orgânicos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no Paraná. *Desenvolvimento e Meio Ambiente -DMA*, n. 60, p. 502-520, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v60i0.79120>. Acesso em: 4 set. 2025.
- MARTINS, D. G. The state of the art of institutional capacity: a scoping review of the literature in Portuguese. *Cad. EBAPE.BR*, v. 19, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190011x>. Acesso em: 4 set. 2025.
- PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). *Challenges to State policy capacity* (pp. 1-18). New York, NY: Palgrave Macmillan, 2005.
- SAMPIERI, R. H.; CALLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. Metodologia de pesquisa. 5ª ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- SANTO, A. L. E.; MORAES, N. S.; VOKS, D.J. Avaliação da alimentação escolar: um estudo de caso na rede estadual de ensino de Corumbá-MS. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.32, n.125, p. 1-21, out./dez. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204725>. Acesso em: 4 set. 2025.
- SILGUEIRO, V. *et al.* Dimensions of the 2020 wildfire catastrophe in the Pantanal wetland: the case of the municipality of Poconé, Mato Grosso, Brazil. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 15, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i15.22619> Acesso em: 4 set. 2025.
- SILVA, E. A.; PEDROZO, E. A.; SILVA, T. N. PNAE and Integrative Policies in Boa Vista, Roraima: Levels of Learning, Development, and Sustainability. In: LEAL FILHO, W.; VIERA TREVISAN, L.; COSTA, G. B.; LIMA, I. B. d. (eds). *Amazon 2030 - Sustainability Issues in the World's Largest Rainforest Region*. World Sustainability Series. Springer, Cham, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-81465-5_20. Acesso em: 13 jul. 2025.
- VALÉRIO, Cláudio. *Breve história de Anastácio*. Anastácio: Gráfica e Editora Alvorada, 2002.
- WU, X., RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In. *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. (pp. 1-25). Palgrave Macmillan, 2018.
- YIN, R. K. *Case study research and applications: design methods*. 6th ed. London: Cosmos Corporation – SAGE, 2018.