

# PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: MODELOS DE GESTÃO

*Jorge Luiz Dias Agia*

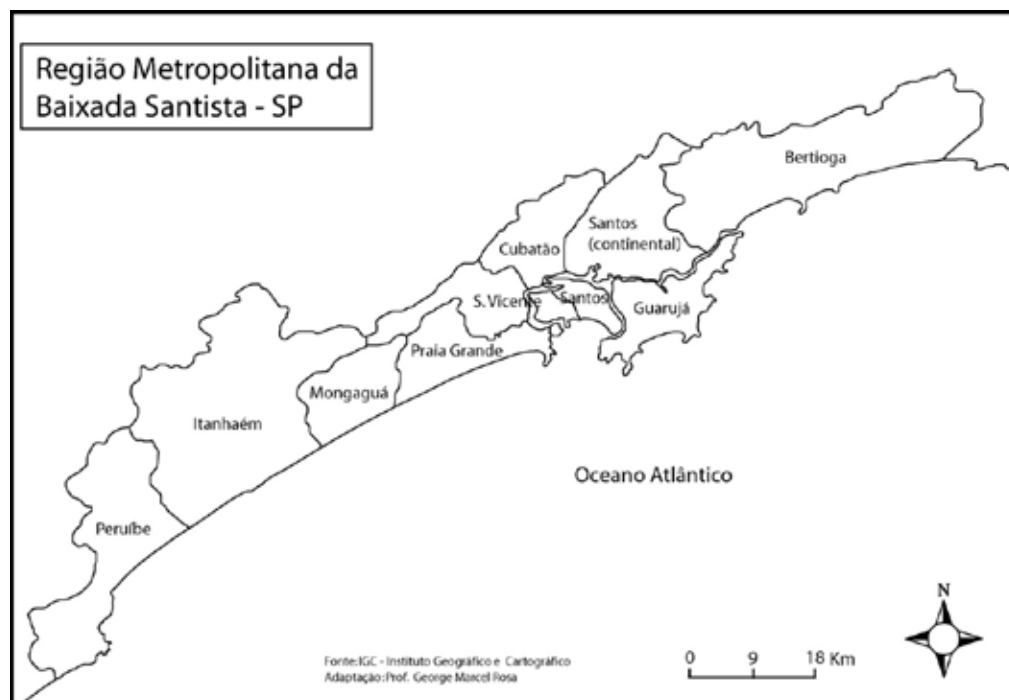
*Ernesto Michelangelo Giglio*

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas é um desafio no Brasil e alguns problemas se referem à assimetria de interesses, fraco comprometimento dos atores, falta de treinamento profissional e falta de conhecimento dos gestores (HABIMORAD, *et al.* 2020).

Utilizando dados de pesquisa realizada, este capítulo analisa e critica os modelos de gestão que apareceram no Programa Nacional de Alimentação Escolar, numa região conhecida como Baixada Santista, no Estado de São Paulo.

**Figura 1** – Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista.



Fonte: retirado de <http://edu-cacao.blogspot.com/2009/06/mapa-da-regiao-metropolitana-da-baixada.html>. Acessado em 13 de abril de 2021.

O capítulo inicia com algumas informações relevantes sobre os objetivos do programa, que guiam as ações gerenciais, seguido do tópico sobre a estrutura ideal de atores sugerida pelo governo. Em seguida, apresenta-se uma discussão sobre modelos tradicionais de gestão e sobre modelos mais voltados para as políticas públicas, em que a governança colaborativa tem papel importante. Em seguida, apresentam-se os resultados da pesquisa realizada e os comentários finais.

## 2. TÓPICO DO REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa do Governo Federal responsável pela transferência de recursos financeiros, que provêm do Tesouro Nacional. O Orçamento da União assegura anualmente recursos exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios, em caráter suplementar, para os governos estaduais, Distrito Federal, governos municipais e escolas federais

para que se cumpra a oferta de alimentação aos escolares, em conformidade com a Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 e art. 208 da Constituição Federal. O histórico legal do programa está ilustrado no Tabela 2.1.

**Tabela 1** - Histórico de legislação PNAE

<b>ANO</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>ASSUNTO</b>
1955	Decreto n. 37.106 de 31 de março de 1955	Institui a companhia da Merenda Escolar
1956	Decreto n. 39.007 de 11 de abril de 1956	Passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)
1965	Decreto n. 56.886 de 20 de setembro de 1965	Altera-se o nome para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Promulgação da Constituição Federal
1994	Lei n. 8.913 de 12 de julho de 1994	Administração da alimentação escolar é descentralizada, fortalecendo a autonomia dos estados, municípios e Distrito Federal
1998	Lei n. 9.649 de 27 de maio de 1998	PNAE passa a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
1998	Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998	Início da descentralização dos recursos por meio de transferência automática
2000	Medida Provisória n. 1.979-19 de 02 de junho de 2000	Reformulação da Composição dos Conselhos de Alimentação Escolar
2001	Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001	Institui-se a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos, fortalecendo o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local
2005	Resolução CFN n. 358 de 18 de maio de 2005	Publicação da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas que dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do programa de alimentação escolar
2006	Portaria Interministerial n. 1.010 de 8/5/2006	Portaria Interministerial para promoção da Alimentação Saudável nas escolas e institui os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs)

2006	Lei n. 11.346 de 15/9/2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que define como dever do poder público o direito humano à alimentação adequada
2009	Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009	Política Nacional de Alimentação Escolar. No mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais
2009	Resolução CD/FNDE n. 38 de 16 de julho de 2009	Incluído o atendimento aos alunos do Ensino Médio, da Educação de Jovens e Adultos, do Programa Mais Educação, do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e das escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais
2009	Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009	Ampliação do atendimento dos programas suplementares da educação para toda educação básica
2010	Emenda Constitucional n. 64 de 2010	Direito à alimentação presente como direito social na Constituição Federal
2010	Resolução CFN n. 465 de 23 de agosto de 2010	Reformulação da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas dispondo sobre as atribuições desse profissional e os parâmetros numéricos a serem atendidos no âmbito do programa nacional de alimentação escolar
2010	Portaria Interministerial n. 450 de 29 de outubro de 2010	Instituição do Comitê Gestor do PNAE, formado por representantes de Governo e instituição do Grupo Consultivo formado por representantes da sociedade civil
2020	Resolução n. 6 de 8 de maio de 2020	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Fonte: Adaptada pelos autores a partir da Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (2014).

O reconhecimento dos governantes de um dos entraves principais ao aprendizado é a subnutrição que, além de comprometer o futuro indivíduo pela falta de instrução, também penitenciará seu desenvolvimento e sua saúde, em diversos casos de forma irreversível. A evidência é que a ausência de solução para esse problema traria comprometimento ao futuro do país, o que levou à criação do PNAE.

A criação do PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições, que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. São essas diretrizes que devem guiar a gestão dos grupos, em cada localidade.

As transferências de recursos financeiros para a execução do PNAE são efetivadas automaticamente, desde que cumpridos os pré-requisitos, pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) direto para as Entidades Executoras (EEx), sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, sendo dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) contemplando os 200 dias letivos de acordo com a Lei 9.934 de 20 de dezembro de 1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Resolução 26 do Conselho Deliberativo do FNDE.

**Tabela 2** – Valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo.

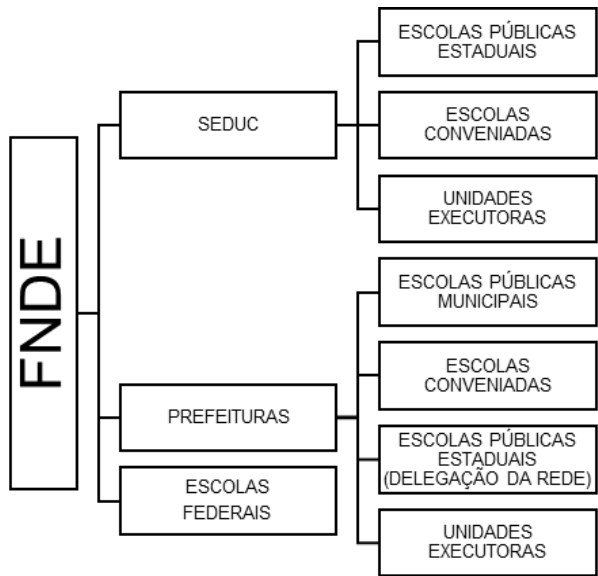
<b>Modalidade de ensino</b>	<b>Valor por aluno (R\$)</b>
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53

Fonte: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae> (2021).

Em outras palavras, dificilmente ocorre o problema de falta de recursos financeiros para o programa. Os problemas são de diversas naturezas, tais como a adaptação de oferta (a comida) conforme problemas com o fornecimento (dos agricultores) e o conhecimento da demanda.

A Figura 2 ilustra a composição básica das instituições, indicando também o fluxo de recursos.

**Figura 2** – Composição básica das instituições (PNAE).



Fonte: Desenvolvida pelos autores (2021).

## 2.2. Estrutura de atores e diretriz de gestão

O FNDE possui personalidade jurídica de natureza autárquica vinculada ao Ministério da Educação, responsável em nível nacional pela criação das normas, pelo acompanhamento e fiscalização da execução do programa, bem como avaliação da sua funcionalidade. É responsável pelo cálculo dos valores repassados às Entidades Executoras (EEx) e às Unidades Executoras (UEX) do PNAE com base no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC). Ele fornece as diretrizes de funcionamento que os gestores devem seguir.

As Entidades Executoras do programa são: as secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal, que atendem os alunos das suas redes de escolas públicas, inclusive indígenas e quilombolas; as prefeituras municipais, que atendem os alunos das suas redes de escolas públicas, inclusive indígenas e quilombolas, das comunitárias, das confessionais, das filantrópicas, localizadas em sua área político-administrativa e as escolas de educação básica da rede estadual, quando a rede é delegada pelo Estado ao município; e as Escolas Federais de educação básica, que atendem os alunos das suas redes da educação básica.

As Unidades Executoras do programa são as entidades da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que podem ser instituídas por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas, como por exemplo

a associação de pais e mestres. Considere-se ainda como Unidades Executoras, as escolas enquadradas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A gestão do programa também conta com o auxílio e controle do Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), as Secretarias de Saúde e de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, o Ministério Público (MP), o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no compartilhamento de informações, de ações específicas de execução e de prestação de contas do PNAE.

O governo federal não interfere na gestão local, mas oferece diretrizes de como ela pode ser realizada. Resoluções de 2013 e 2015 sugerem que as formas de gestão do PNAE podem ser assim realizadas:

- **Centralizada:** as Entidades Executoras recebem os recursos do FNDE, efetuam a compra de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis de acordo com a legislação pertinente e distribuem para as suas escolas.
- **Descentralizada (escolarização):** as Entidades Executoras recebem os recursos do FNDE, efetuam a transferência do recurso financeiro para a Unidade Executora e cada uma efetua a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, observando a legislação específica, especialmente a preferência por agricultores locais. Nesse caso, a gestão é mais complexa que no caso anterior, porque envolve as ações de manejo financeiro e aquisição dos insumos.
- **Semidescentralizada ou Mista:** as Entidades Executoras recebem os recursos do FNDE, efetuam a compra e distribuem os gêneros alimentícios não perecíveis para as suas escolas e repassam parte dos recursos financeiros para as escolas adquirirem os alimentícios perecíveis. Nesse caso, há compartilhamento da gestão da aquisição dos produtos, o que facilita o trabalho da Unidade Executora local, que pode focar nos produtos perecíveis.

Nos três casos, a orientação do governo federal é sobre a parte financeira e a aquisição dos produtos. A tarefa de produção e entrega do serviço é local, significando que cada EE, escola, ou comunidade precisa construir sua gestão.

Sobre a prestação de contas, item importante em qualquer programa de política pública, também segue caminhos distintos, conforme a estrutura de fluxo apresentada. Em qualquer caminho, toda prestação deve chegar ao FNDE, através do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) – Contas Online.

A análise da prestação de contas é realizada pelo CAE, que deve emitir parecer conclusivo, num outro sistema, o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECN).

O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto por um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado, dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a Entidade Executora, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres, ou entidades similares, dois representantes indicados por entidades civis organizadas, os seis últimos escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

É um grupo que congrega representantes do governo e da sociedade civil, com a tarefa do controle financeiro. Porém, a constituição do conselho não se dá como deveria ou não ocorre como deveria ser: os pais, muitas vezes, desconhecem a existência do conselho de alimentação escolar municipal e o líder do executivo pode indicar um nome para compor o quadro que, por vezes, se torna o presidente do conselho, aprovando a prestação de contas.

A gestão do PNAE é composta de quatro níveis e etapas: (a) sobre o fluxo financeiro; (b) sobre a aquisição de insumos; (c) sobre a produção do serviço; e (d) sobre prestação de contas e resultados. No próximo item comenta-se sobre modelos de gestão.

### **2.3. Modelos de gestão de políticas públicas**

A palavra gestão tem o sentido convergente das ações realizadas que têm como norte atingir os objetivos da organização, ou do grupo envolvido numa tarefa. O gestor utiliza ferramentas e técnicas de trabalho para o aproveitamento máximo dos recursos da organização, ou do grupo, na direção dos objetivos.

Os objetivos podem ser variados, desde vendas e lucro, no campo de negócios, até resultados sociais, em políticas públicas e de sustentabilidade, presentes nos programas mundiais, como a Agenda 2030, que vai além de um programa de política pública de um país, ou região.

A literatura sobre gestão é ampla e não é objeto de discussão neste capítulo. Para o presente propósito, recuperam-se as ideias de Provan e Kenis (2008), sobre modelos de gestão nas ações coletivas, isto é, nas redes. Segundo os autores, a forma de gestão tem a ver com o objetivo e o tamanho da rede.

O artigo de Provan e Kenis (2008) levanta a questão, importante, sobre duas formas básicas de gestão: (a) autogestão, em que o grupo decide suas ações para obtenção de resultados; e (b) gestão dirigida, em que uma equipe externa (uma consultoria, por exemplo) decide os caminhos e ações do grupo.



Sobre a autogestão, tem-se a característica inicial da redução de custos com contratação de terceiros para a gestão, e a vantagem de que o grupo conhece seus recursos e suas limitações. Contudo, alguns problemas são a falta de conhecimento técnico para execução das atividades de gestão, além da possível negligência por parte dos gestores.

Sobre a gestão dirigida, a vantagem é a objetividade da equipe, que não está envolvida com a tarefa e com o grupo, e sim, com os resultados alcançados. Porém, como possível ponto negativo, há o engessamento e a falta de conhecimento dos recursos e limitações do grupo.

Os dados iniciais sobre o PNAE indicam que a gestão da produção do serviço é basicamente local e a gestão dos recursos financeiros e de insumos são compartilhadas, num misto de gestão local e dirigida. Para verificar a realidade local foi realizada uma pesquisa na região conhecida como Baixada Santista, no Estado de São Paulo.

## **2.4. Resultados da pesquisa sobre PNAE na baixada santista**

A pesquisa foi do tipo qualitativa, descritiva e explicativa, utilizando documentos de fontes secundárias e discursos de entrevistas. A abordagem metodológica utilizada é a de estudo de casos múltiplos. A questão de pesquisa se refere à busca de evidências da governança e forma de gestão de grupos envolvidos com a tarefa do PNAE.

Uma tarefa metodológica importante foi a construção de indicadores de governança e de gestão. Os itens foram selecionados a partir da revisão da bibliografia e de estudos anteriores do grupo de pesquisa ao qual os autores estão vinculados.

A matriz resultante constitui um benefício metodológico importante, já que os indicadores foram ajustados à situação do PNAE, podendo ser utilizada como matriz de gestão de uma rede local.

O Quadro 1 mostra os indicadores selecionados.

**Quadro 1 – Indicadores de governança e gestão dos fatos das redes**

<b>GOVERNANÇA</b>	
<b>VARIÁVEL</b>	<b>INDICADOR(ES)</b>
1.A. Regras de inclusão e exclusão	1.A. Evidências, sinais, documentos, sobre as regras implícitas e explícitas para admitir organizações e pessoas nas atividades do PNAE local
1.B. Regras sobre papéis e funções	1.B. Evidências, sinais, documentos sobre os papéis e funções estabelecidas para as organizações e pessoas atuantes no PNAE local
1.C. Regras sobre penalidades	1.C. Regras de limitações de comportamento, sejam implícitas ou explícitas, das pessoas, ou organizações, cuja violação culmina em penalidades
1.D. Outros mecanismos de controles do comportamento	1.D. Sinais de controle de atividades e de comportamento ético; existência de um organizador e controlador das atividades
2. Mecanismos para adaptação de regras contratuais	2. Quais as formas, explícitas, ou implícitas, de fazer ajustes nos contratos, acordos, termos de adesão, de participação; sempre que eles existirem (reuniões, contratação de consultores, comissão decide...)
3. Mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas	3. Sinais, evidências, avisos sobre ajustes de regras sobre processos e modos de realização das tarefas
4. Mecanismos para solução das assimetrias de qualquer natureza	4. Regras documentadas ou verbais de orientação para equidade no tratamento das organizações e pessoas envolvidas nas tarefas do PNAE local, com chances iguais de treinamentos, acesso a informações, trocas de conhecimentos e técnicas
5. Regras de comunicação de valores e ética	5. Documentos, ações, formas de transmissão de valores e ética relativos às tarefas do PNAE local
6. Rotinas, práticas e rituais	6. Documentos e práticas institucionalizadas sobre rotinas de encontros, reuniões, debates, seminários, para planos e ações relacionadas ao PNAE local

7.A. Regras sobre distribuição e exercício do poder.	7.A. Evidências, sinais, documentos e relatos de como é exercido o poder nos grupos de trabalho, ou seja, seus ajustes, quando eles existem
7.B. Regras sobre relações de comando e de hierarquia	7.B. Sinais, documentos, relatos de como se decide e se elege quem está na liderança de propostas e ações do PNAE local
7.C Regras de compartilhamento de recursos	7.C Sinais, documentos, relatos de como se compartilham recursos, por exemplo, trocas ou repasse de alimentos sobressalentes ou distribuição de força de mão de obra
<b>GESTÃO DA REDE</b>	
<b>VARIÁVEL</b>	<b>INDICADOR(ES)</b>
A.1. Existência e função de Centralidade	A.1. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem um ator comum aos demais quando surgem problemas, ou situações de decisão
A.2. Gestão sobre a Densidade	A.2. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem que há ligação e comunicação entre a maioria dos atores (organizações e pessoas) atuantes no PNAE local
A.3. Gestão do Funcionamento da divisão de papéis e funções	A.3. Sinais, evidências, relatos, documentos que indiquem que os papéis e funções são executados de acordo com o predefinido e que estão gerando bons resultados
B. Gestão do Relacionamento	B. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem a integração de cada ator no grupo, a imersão, a participação dele no grupo
C. Gestão da Eficiência na alocação de recursos	C. Sinais, evidências, relatos, documentos que explicitem a alocação de recursos do PNAE local, como a distribuição dos alimentos e da mão de obra para preparo dos mesmos, bem como os equipamentos para estocagem e preparação das refeições
D. Gestão do controle de comportamento oportunista	D. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem a obtenção de vantagem pessoal ante a vantagem coletiva, isto é, a pessoa, ou a organização prioriza a vantagem particular, deixando o grupo em segundo plano
E. Facilitação da Aprendizagem coletiva	E. Sinais, evidências, relatos, documentos que indiquem que os participantes estão adquirindo conhecimentos sobre a tarefa e assuntos correlatos ao PNAE, a partir do compartilhamento entre eles (por exemplo, ao regressar de encontros profissionais, congressos, cursos e similares, o ator dissemina as informações)

F. Gestão do Foco na tarefa	F. Sinais, evidências, relatos, documentos que mostrem que as ações das pessoas e das organizações estão orientadas para a tarefa do PNAE local, independentemente de interesses pessoais ou pressões para favores, ou outras formas de priorizar pessoas, em detrimento da tarefa
G. Gestão da Capacidade de trabalhar em equipe	G. Sinais, evidências, relatos, documentos que demonstrem que as pessoas e as organizações da região trabalham de forma coletiva, cooperativa, com ajustes coletivos dos processos, com baixa incidência de conflitos relacionados ao modo pessoal de cada um executar as tarefas
H. Sobre Formas de resolução de conflitos	H. Sinais, evidências, relatos, documentos que mostrem as formas pelas quais as pessoas e organizações do local estão resolvendo seus conflitos, seja qual for a natureza

Fonte: Construído pelos autores (2021).

As unidades empíricas de análise são as redes do PNAE na região dos municípios de Cubatão-SP e de Itanhaém-SP. As unidades primárias de análise são os atores envolvidos nessas redes do PNAE na região da baixada santista. A qualificação dos sujeitos obedece aos seguintes critérios: a) pessoas que estão envolvidas nas tarefas do PNAE; b) estejam há mais de três anos na tarefa; c) preferencialmente com cargos de direção, gerência ou liderança de grupo.

#### **2.4.1. A rede do PNAE em Cubatão- SP**

Uma primeira informação relevante é sobre a diferença entre o recurso recebido pela prefeitura em 2018 (R\$1,7 milhões) e o gasto de fato com o Programa (R\$12,5 milhões), diferença que é coberta pela prefeitura, exigindo sempre um esforço de otimização dos processos, seja na compra, preparo, distribuição, controle. Os ajustes constantes constituem exemplos de governança colaborativa.

O município atendeu 58 unidades escolares no ano de 2018, sendo servidos entre café da manhã, almoço manhã, almoço tarde, lanche, jantar e kit lanche 4.473.064 unidades. Esses dados apontam a complexidade da tarefa e a flexibilidade em ajustar situações imprevisíveis.

No município de Cubatão-SP, foram realizadas três entrevistas, atingindo-se o critério de exaustão na convergência das respostas. O discurso do sujeito 1 ficou centrado na afirmativa de que o programa funciona de forma extremamente satisfatória e para que isso ocorra são necessárias adaptações diárias, indicando uma gestão local. Um trecho ilustrativo de discurso mostra essa situação: “As

*merendeiras pegaram farinha de kibe e fizeram tabule, adaptaram para a realidade da escola”.*

O sujeito 2 apresentou um discurso semelhante ao sujeito 1. Segundo ele, o programa funciona muito bem e tanto a escola em que atua como professor quanto a escola em que foi diretor, oferecem alimentos de qualidade e ilimitados, mas com adaptações cotidianas nos cardápios. Um trecho ilustrativo do seu discurso: *“Eles (alunos) comem muito bem e podem repetir quantas vezes quiserem, por vezes sobra alimento pronto para o consumo”.*

O discurso básico do sujeito 3 ressalta que o programa funciona de forma satisfatória, servindo refeições com qualidade e em boa quantidade para os estudantes. Apontou que tem orgulho de participar do programa. Um trecho ilustrativo de discurso: *“Eles (alunos) repetem quantas vezes quiserem, inclusive, muitas vezes sobra comida, isso em todas as escolas que eu visito. Se você for comigo agora no estoque, verá que tem alimento em abundância”.*

Pelos resultados é possível afirmar que há evidências de associação entre indicadores de governança e de gestão. Por exemplo, no caso do sujeito 3, a variável de governança 7C – ajuste de regras de compartilhamento de recursos, moderou a variável de gestão C – eficiência na alocação de recursos. Um trecho que ilustra a moderação: *“eu sabia que uma escola tinha um fogão sobrando e outra escola precisava de um fogão, na hora já liguei para o diretor e eles de imediato acertaram a transferência do equipamento”.*

Os indicadores de governança que foram mais citados e valorizados como responsáveis pela orientação nas ações de gestão foram 1B – regras dos papéis e funções, e 3 – mecanismos de processos; os modos de realização das tarefas e 7C – regras de compartilhamento de recursos. Em termos de gestão significa a necessidade de ajuste constante sobre quem faz o que, como adaptar processos conforme circunstâncias e como compartilhar (receber e oferecer) recursos, buscando o objetivo final de alimentação dos alunos.

#### **2.4.2. O caso da Rede PNAE em Itanhaém-SP**

No ano de 2018, a prefeitura de Itanhaém recebeu R\$742 mil para o programa e gastou R\$12 milhões. O município atendeu 72 unidades escolares no ano de 2018, sendo servidos entre desjejum, almoço, lanche da tarde, hidratação e jantar a quantidade de 5.049.403 de unidades. Tal como no caso anterior, há necessidade de flexibilidade, autoridade delegada e rapidez para resolver os imprevistos. A regra é que não pode faltar comida no prato de forma nenhuma, o que caracteriza o foco na tarefa.

Dados de entrevista técnica realizada com uma representante do PNAE do município indicou que a rede do programa é densa e todos os atores têm o conhecimento de que estão numa rede e atuam de forma coerente, com gestão no foco da tarefa.

Foram realizadas três entrevistas, atingindo-se o critério de exaustão na convergência das respostas.

O sujeito 4 colocou ênfase no fato de que o programa extrapola sua função principal de servir refeições, pois através dele resgatou-se a produção rural familiar do município, bem como resgatou socialmente mulheres e indígenas locais. Um trecho do discurso ilustra essa linha de argumentação: *“Recebemos diversos prêmios pela execução exemplar do programa, inclusive das mulheres produtoras rurais”*.

Essa mesma linha de ação social, que vai além da questão nutricional, foi colocada pelo sujeito 5. No seu discurso, afirma que o programa funciona de forma exemplar no município e acredita que tem uma amplitude muito maior do que somente alimentar escolares. O seguinte trecho ilustra o discurso: *“Aqui no município fazemos questão de dar um ovo de páscoa para cada aluno”*, apontando o caráter social do programa.

O sujeito 6 foi mais objetivo e focado no seu discurso, tratando principalmente do funcionamento e da qualidade do programa. Segundo o sujeito, o programa funciona de forma ordenada e correta, servindo refeições de boa qualidade e em abundância para os estudantes. O seguinte trecho do discurso é ilustrativo: *“Eu tenho filhos que estudam no município e sei bem como funciona, eles me contam tudo”*.

Tal como no caso anterior, os resultados possibilitam afirmar que há evidências de moderação das variáveis de gestão da rede pelas variáveis de governança. Um exemplo está no caso do sujeito 6, em que a variável de governança 7C – regras de compartilhamento de recursos, moderou a variável de gestão da rede C – eficiência na alocação de recursos, conforme o trecho da entrevista: *“no início não tínhamos um controle efetivo, então sentamos e acertamos, hoje temos uma planilha e sabemos que 10 kg de carne dá para 250 crianças comerem, no passado com os mesmos 10 kg de carne serviam 300 crianças, ou seja, eram servidas porções menores do que as que realmente deveriam ser servidas”*.

Tal como na rede de Cubatão, os principais indicadores de governança, que se associam às ações de gestão são 3 – mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas e 7C – regras de compartilhamento de recursos, indicando

que os ajustes das regras são fundamentais por parte dos gestores, para que a rede se organize e funcione, atingindo seu objetivo.

Uma diferença entre os dois casos é que os sujeitos do caso de Itanhaém valorizaram a variável de governança 2 – mecanismos para adaptação de regras contratuais, como importante na organização e funcionamento da rede. As palavras utilizadas e a natureza dos exemplos dos sujeitos do caso de Itanhaém revelam certa predominância por uma governança formal, seguindo regras preestabelecidas, e uma gestão mais técnica e operacional.

Voltando ao tema básico do capítulo, sobre modos de gestão, é possível afirmar que na rede de Cubatão predomina um modelo mais próximo da autogestão, com decisões locais e de acordo com o surgimento dos problemas e oportunidades. Os atores envolvidos na tarefa conversam constantemente, trocam informações e decidem as ações de ajustes necessários.

Já na rede de Itanhaém verificou-se uma gestão mais próxima do que Provan e Kenis (2008) chamaram de representativa, isto é, um grupo de atores com cargos de autoridade (gestores, diretores, presidentes) está à frente das decisões, que, geralmente, são mais voltadas para questões de médio prazo, isto é, com situações possíveis no futuro. A forma de gestão desse caso inclui outras vertentes de atuação do programa, no ponto de inclusão social.

Quando se trata de discutir modelos de gestão, talvez os indicadores de resultados sejam os mais adequados para iniciar a discussão. As duas redes estão obtendo resultados satisfatórios, portanto tem sua validade e competência.<sup>1</sup>

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança e a gestão de políticas públicas são dois temas relevantes e intercambiáveis na pesquisa sobre redes. Autores (KLIJN, 2008; HABIMORAD, *et al.*, 2020) afirmam que a maior parte dos problemas ocorre ali na ponta em que o serviço é executado e oferecido ao público-alvo.

Uma parte da discussão se refere à governança dos projetos de políticas públicas. Ocorre que, com alguma frequência, as regras ditadas pelos documentos oficiais do governo são modernas e adequadas, seguindo padrões internacionais

---

<sup>1</sup> O artigo foi escrito a partir dos dados encontrados na pesquisa, que são anteriores ao início das restrições causadas pela pandemia no Brasil. Notícias esparsas sobre o PNAE deram conta de descontinuidade da oferta, por causa de escolas fechadas e a necessidade de criação de um sistema de entrega de cestas nas casas dos alunos. Não foi possível recolher dados confiáveis para escrever uma nota mais explicativa.

(como os planos da Agenda 2030, ou os planos de combate à pirataria), mas, lá na ponta de implantação necessitam de inúmeros ajustes.

É nesse ponto que entra a gestão da rede, fazendo a interface entre a governança formal, criando uma governança colaborativa, que nasce ali entre os atores, e agindo em função da obtenção dos objetivos. Quando se valoriza a governança colaborativa, o modelo de gestão mais citado é o de autogestão, que apareceu nos dois casos, mas uma gestão mais dirigida, mais hierárquica, que apareceu no caso de Itanhaém, também se mostrou competente para a obtenção dos resultados.

Assim, o objetivo deste capítulo foi apresentar os argumentos sobre a associação entre a governança construída pelos atores locais e os modos de gestão, tomando como campo de investigação as redes do PNAE na região da baixada santista. As correspondências encontradas na pesquisa sustentaram a associação entre a governança e modelo de autogestão, embora o modelo de gestão dirigida também tenha aparecido no caso de Itanhaém.

Nos dois modelos de gestão, os indicadores mais fortemente associados foram a governança do indicador (3) mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas com o indicador de gestão (F) foco na tarefa.

O resultado valoriza a teoria defendida por autores que a governança é a organizadora da rede e dos resultados, pois é ela que orienta as ações de gestão. Outras vertentes teóricas colocam que os resultados de uma rede são consequência direta da liderança, ou da cadeia produtiva, ou de um controle externo experiente.

O resultado também coloca um eixo orientador de pesquisas sobre políticas públicas, em que governança e gestão caminham como complementares, o que é mais raro de encontrar nas teorias e nas pesquisas.

O capítulo oferece um benefício metodológico importante na matriz de indicadores das duas categorias. Os indicadores se mostraram operacionais e confiáveis, estando prontos para serem utilizados em novas pesquisas. A matriz consegue unir de forma lógica as variáveis que normalmente são investigadas de forma isolada, como os mecanismos de ações coletivas e os modos de ajustar procedimentos para obter resultados.

O último comentário é sobre o programa PNAE, que é pouco investigado na produção acadêmica de Administração e Redes. No portal Periódicos Capes, aparecem 1018 indicações de trabalhos sobre o programa, com nenhum classificado como de Administração e 45 como de Políticas Públicas. No entanto, seu alcance é tão amplo quanto programas mais conhecidos do público, como Minha Casa Minha Vida (3140 indicações), ou Programa de transporte público (5900



indicações). Nesse sentido, o presente artigo chama a atenção para a validade e importância de estudos desse programa.

Uma constatação importante, que coloca o PNAE, além de sua natureza explícita de alimentação escolar, são os efeitos da saúde, sociais, educacionais e econômicos. Em Itanhaém, por exemplo, o programa resgatou e incentivou a associação de agricultores locais, as mulheres produtoras rurais e as tribos indígenas da região.

Essa é uma vertente que pode ser aprofundada. Um pesquisador interessado no tema pode colocar ênfase na participação dos produtores rurais presentes no município em que atuam. A pesquisa atual foi limitada no número de entrevistas com os agricultores, mas percebeu-se que há um interesse deles em participar do PNAE, pois as regras do programa garantem a compra direta entre prefeituras e produtores rurais cadastrados.

Outro desdobramento seria pesquisar os aspectos sociais e políticos relacionados ao PNAE, visto que os aspectos sociais do programa foram narrados por alguns dos entrevistados, inclusive a partir da valorização de povos indígenas e mulheres rurais e, no aspecto político, a possibilidade de fidelizar votos e fazer campanha política, valendo-se dos resultados do PNAE. A importância de trabalhos nessa linha foi ressaltada por Silva (2019).

Em vista da atual situação de pandemia, há necessidade de se criarem planos alternativos, com governança e um modo de gestão do PNAE chegar até aos alunos, sempre que não puderem chegar à escola.

## AGRADECIMENTOS

Este estudo foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código Financeiro 001.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República (2014). Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Ministério da Educação (FNDE/MEC), Brasília-DF, 2014.

BRASIL, C. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE.

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 358 de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2010; 16 jun.

BRASIL. Decreto nº 872, de 15 de setembro de 1969. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1969.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.507 de 27 de junho de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Lei Federal nº 5.573, de 1º de dezembro de 1969. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1969.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666 de 16 de junho de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 13.987 de 7 de abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2020.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria nº 251, de 03 de março de 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 2/2012. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 4/2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 25/2007. Altera o disposto no art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, alterada pela Resolução/CD/FNDE nº 33, de 24 de agosto de 2006, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 26/2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 31/2011. Dispõe sobre a descentralização e execução de créditos orçamentários do FNDE para órgãos e entidades da administração pública federal, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CD/FNDE nº 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 33/2006. Altera o disposto no art. 9º da Resolução CFN nº 358/2005 – estabelece as atribuições do nutricionista na alimentação escolar e os parâmetros numéricos de atendimento, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 38/2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2009b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS); MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria Interministerial n.º 1.010, de 08 de maio de 2006. Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: TCU, 2017b.

HABIMORAD, P. H. L., CATARUCCI, F. MARTIN, BRUNO, VÂNIA HERCÍLIA TALARICO, SILVA, IVAN BETETO DA, FERNANDES, VIOLETA CAMPOLINA, DEMARZO, MARCELO MARCOS PIVA, SPAGNUOLO, REGINA STELLA, & PATRICIO, KARINA PAVÃO. (2020). Implementation of Brazil's National Policy on Complementary and Integrative Practices: strengths and weaknesses. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(2), 395-405. Epub February 03, 2020.

KLIJN, E. Policy and implementation networks: Managing complex interactions, IN CROPPER *et al.* The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations, Oxford: Oxford University, 2008, cap. 5, p. 118-146.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, UK, v.18, n.2, p.229-252, Apr, 2008.

SILVA, E; AMPARO-SANTOS, L; SOARES D. Interações entre práticas alimentares e identidades: ressignificando a escola pública e a alimentação escolar. *Cadernos de Saúde Pública* v. 35, n. 11, p. 1–11, 2019.