



Universidade de Brasília

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas - FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

MATHEUS MARTINS LAVAREDA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(PNAE) E SUAS MUDANÇAS DE GESTÃO ENTRE 2018 E
2023**

Brasília - DF
2024

MATHEUS MARTINS LAVAREDA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(PNAE) E SUAS MUDANÇAS DE GESTÃO ENTRE 2018 E
2023**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas.

Professora Orientadora: Fernanda Natasha
Bravo Cruz

Brasília - DF
2024

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que diretamente ou indiretamente ajudaram a formar a pessoa que sou hoje.

A minha mãe, que é a pessoa mais importante na minha vida e que me auxilia mais do que eu poderia pedir.

A minha família por sempre estar presente quando necessário.

A todos meus amigos que escutaram meus desabafos e falas durante a graduação.

A minha orientadora Prof^a. Dr^a. Fernanda Natasha Bravo Cruz pelas orientações, instruções e conversas que tivemos durante ao longo do caminho, pelo incentivo durante a realização deste trabalho e os aprendizados nas aulas, que sempre me estimularam a estudar cada vez mais.

“Examinar a alma de um homem e vira-a crescer,
como uma árvore, da escuridão da terra para o sol.”
(Morris L. West)

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa instituído no Brasil que tenta garantir segurança alimentar e nutricional para os estudantes, além de fomentar o crescimento da agricultura familiar, das comunidades tradicionais e quilombolas e da sociobiodiversidade. Neste estudo sobre as mudanças que ocorreram no PNAE durante o período de 2018 a 2023 foram analisados a partir de uma abordagem relacional as dinâmicas transversais que constituem o PNAE, os atores que participam dessa política pública, a importância das articulações intersetoriais e instâncias de participação democrática relacionadas ao PNAE, seus avanços e retrocessos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; PNAE; Intersetorialidade; Transversalidade;

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma da CGPAE.....	25
Figura 2 - Rede de Atores do PNAE em 2018.....	28
Figura 3 - Rede de Atores do PNAE em 2019.....	29

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais elementos da transversalidade no PNAE e suas mudanças:.....	36
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CDRS - Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável

CECANES - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar

COACS - Coordenação de Apoio ao Controle Social

COEFA - Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Alimentação Escolar

COMAV - Coordenação de Monitoramento e Avaliação

COSAN - Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional

CGPAE - Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação

DAPAE - Divisão de Apoio e Planejamento da Alimentação Escolar

DIDAF - Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EEx - Entidades Executoras

FAO - Food and Agriculture Organization for the United Nations

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FIAN BRASIL - Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MEC - Ministério da Educação

MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MS - Ministério da Saúde

MP - Medida Provisória

MPF - Ministério Público Federal

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN - Políticas Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

REBRAE - Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SEDUCS - Secretarias de Educação

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

TCU - Tribunal de Contas da União

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

1	Introdução	6
1.1	Pergunta de pesquisa	8
1.2	Objetivos	8
1.2.1	Objetivo geral	8
1.2.2	Objetivos Específicos	9
1.3	Justificativa	9
2	Referencial teórico	11
2.1	Inovação na Gestão Pública e Modelos de Gestão	11
2.2	A Transversalidade e seus instrumentos de ação pública	13
3	Procedimentos Metodológicos	16
3.1	Coleta de dados	16
3.2	Análise dos dados	18
4.	Resultados	22
4.1	Da instauração do PNAE até 2018	22
4.2	O PNAE em tempos de crise política e sanitária (2019 a 2023)	29
4.3	A retomada do PNAE	33
5	Considerações Finais	41
	REFERÊNCIAS	45
	APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (Membro CONSEA)	47
	APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES	48
	APÊNDICE C - TABELA DE REAJUSTE DO PNAE	49
	Anexo A	50

1 Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um programa em ação conjunta de diversos atores governamentais e não governamentais visando impactar a vida dos estudantes para que eles possuam segurança alimentar durante a época de aprendizado escolar e impactar o ecossistema da alimentação escolar brasileira, envolvendo os agricultores familiares, os povos originários e as comunidades tradicionais. Este estudo procura analisar a mudança em um programa que, além de outras funções, garante alimentação aos alunos dentro da escola.

O PNAE é um programa voltado para a educação e saúde de estudantes desde as séries iniciais até o ensino médio e ensino de jovens e adultos, garantindo para mais de 40 milhões de alunos beneficiados pelo programa, uma fonte de alimentação que ajuda a combater a fome, a insegurança alimentar, fornece alimentação regular de qualidade, entre outros benefícios indiretos, como a diminuição na evasão escolar. “O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública” (FNDE, 2017). Além de fomentar o desenvolvimento da Sociobiodiversidade e da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de alimentos providos desses grupos e do ensino técnico para melhor desenvolver atividades relacionadas à terra.

Ao longo deste texto será analisado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que conta com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) enquanto importante instrumento de ação pública, buscando compreender as dinâmicas transversais que permeiam o programa.

Além das leis que abordam os temas de Segurança Alimentar e Nutricional, Orçamento Público e Execução Financeira, o próprio FNDE possui resoluções que especificam o funcionamento do programa e algumas alterações como foi com a Pandemia do Covid-19. Essas resoluções podem ser encontradas online no site do FNDE.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Nº 11.346/2006, visa garantir aos brasileiros acesso à comida de qualidade nutricional e em quantidade suficiente para alimentação. E cria também o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN participa da execução/implementação de diversas políticas públicas que englobam os assuntos

de Segurança alimentar e Nutricional, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programas de acesso à água, distribuição de alimentos, fomento rural às atividades produtivas da agricultura familiar, Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana e o PNAE.

Os alimentos oferecidos ao público de estudantes pelo programa representam a fonte de uma segurança alimentar e nutricional, a garantia de uma refeição em um Brasil no qual 33,1 milhões de pessoas estão passando fome. Em 2022, mais da metade da população brasileira (58,7%) estava em insegurança alimentar em algum nível (PADILHA, 2022).

Em 2022, duas postagens feitas em uma rede social pela Mídia Ninja (2022) e o Joio e o Trigo (2022), respectivamente, trazem a realidade do brasileiro tanto da segurança alimentar, quanto do poder aquisitivo, com respeito aos valores que são repassados e se é realmente possível alimentar crianças com qualidade e quantidade suficientes apenas com uma média de R\$0,82 por aluno.

Embora esses valores passem por um reajuste periódico, ainda assim cria uma dúvida para o público de ser realmente o suficiente para alimentar as crianças brasileiras com a qualidade nutricional prevista na missão do programa. A insegurança alimentar e nutricional é um assunto que demanda do Estado uma resposta rápida e efetiva, pois os resultados precisam ser viabilizados prontamente por tratar de vidas de comunidades vulneráveis.

Em 2023, após as eleições de 2022 e a mudança de orientação política do governo, a Educação e a Alimentação foram definidas como prioridades do Governo Federal. O PNAE, sendo um programa nacional intersetorial, que possui a Educação, Alimentação e Saúde como seus temas principais, ganhou foco nas políticas públicas desenvolvidas pelo governo, tendo sido inclusive um dos destaques no lançamento do Plano Brasil sem Fome (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2024).

A gestão transversal aparece como uma dinâmica para lidar com esses problemas. A transversalidade concerne às relações multitoriais que lidam com questões complexas e que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento mobilizado (CRUZ, DAROIT, 2017). O problema da falta de segurança alimentar exige a dinâmica transversal por ser um assunto complexo que foge dos padrões verticais estabelecidos convencionalmente pelo estado para tomadas de decisão.

É possível observar um cenário mais favorável para a implementação e execução do PNAE, evolução das políticas já existentes e criação de novas, levando em conta as mudanças de contexto político a partir de 2023, conforme corroboram os dados mais recentes obtidos, através do site oficial da FAO, IBGE e do governo federal, sobre insegurança alimentar e fome para apontar novos rumos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

De forma a tentar compreender a complexidade do PNAE e das dinâmicas transversais foi realizada uma pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa utiliza um diverso leque de métodos e abordagens para assegurar que a matéria em questão seja vista de acordo com a profundidade que ela requer. Os elementos presentes em uma pesquisa vão desde a análise semiótica, a análise da narrativa, do conteúdo, do discurso, de arquivos e a fonêmica e até mesmo as estatísticas, as tabelas, os gráficos e os números (DENZIN, 2006). De acordo com Nelson (2006) a combinação desses diferentes elementos com os métodos e as abordagens oferecem diferentes insights e conhecimentos.

A fim de coletar informações relacionadas ao tema sobre o tema realizou-se uma pesquisa documental, que consiste em que “... o investigador ‘mergulhe’ no campo de estudo procurando captar o fenômeno a partir das perspectivas contidas nos documentos, contribuindo com a área na qual ele se insere, seja na área da educação, saúde, ciências exatas e biológicas ou humanas” (KRIPKA, et al, p. 2015)

1.1 Pergunta de pesquisa

Quais mudanças ocorreram na gestão do PNAE durante o período de 2018 a 2023?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Identificar as mudanças que ocorreram no processo de gestão transversal do PNAE.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Analisar como a sociedade participou do PNAE de 2018 a 2023;
2. Compreender as dinâmicas transversais entre os diferentes setores da administração pública no PNAE.
3. Investigar os efeitos das mudanças políticas no governo federal na articulação entre os atores envolvidos no PNAE.

1.3 Justificativa

A relevância da análise do PNAE é evidente, em vista de um programa tão complexo e importante, que é presente na vida dos milhões de estudantes brasileiros beneficiados pelo programa. Além da pandemia suspendendo as aulas presenciais nas escolas, a falta de incentivos e suporte ao programa durante o mandato de Jair Bolsonaro no governo federal, torna os questionamentos trazidos pelos objetivos específicos ainda mais importantes, em vista da alteração que ocorreu na estrutura das instituições que participavam dos processos de tomada de decisão do programa e da diminuição das instituições de participação democrática e demonstrando o contraste da mudança das prioridades governamentais que ocorreram nos anos de 2019 e 2023.

O estudo aborda as mudanças referentes ao período de 2018 a 2023, onde houve uma alteração estrutural das instituições que participavam na articulação do programa. A articulação realizada pelos atores do PNAE é de extrema importância para o funcionamento da política pública e para o engajamento da sociedade civil através das ferramentas de ação pública pertencentes ao ciclo do PNAE. De forma a tentar considerar um grande leque de informações providas através da coleta de dados de textos oficiais do FNDE, MEC, CONSEA, e outras instituições participantes da rede do PNAE, além de uma análise dos normativos regentes do programa e seus dispositivos infralegais foi utilizada a abordagem relacional a fim de buscar compreender a complexidade do Programa e da relação entre os atores participantes. De forma quase que simbiótica ao PNAE a transversalidade aparece como uma ferramenta na abordagem teórica para que se possa capturar a importância das diferentes perspectivas e de que forma ela é aplicada buscando a realização do Programa.

2 Referencial teórico

2.1 Inovação na Gestão Pública e Modelos de Gestão

A lei 10.973/2004 dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

IV - Inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho; (BRASIL, 2004)

Apesar da inovação ser um conceito amplo, o aspecto abordado será o da inovação na gestão pública, que vai muito além dos avanços tecnológicos. A inovação, ocorre na gestão pública, por meio do aperfeiçoamento ou criação de novos serviços e/ou produtos que consigam executar de forma mais efetiva a sua funcionalidade. Segundo Brandão e Bruno-Faria (2017) a inovação em gestão é concebida como um construto multidimensional que inclui processos estruturantes, operacionais e administrativos.

Utilizando o conceito adaptado por Brandão e Bruno-Faria (2017, p. 3), após adaptação conceitual da abordagem de Bir-kinshaw, Hamel e Mol (2008), “[...] inovação em gestão é a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais”, que altera o entendimento de que a inovação em gestão é limitada ao ambiente na qual ela é desenvolvida/criada, podendo ser utilizada em outros ambientes.

A inovação democrática é toda iniciativa ou processo que vise à participação cidadã e ao aprofundamento da democracia a partir de estratégias como a (1) adoção de práticas incrementais, normas, meios e fins voltados à solução de problemas públicos; a (2) geração de novos instrumentos e meta-instrumentos de ação pública e o (3) desenvolvimento de novas capacidades tecnopolíticas e socioestatais que podem vir a gerar novas formas de cidadania e práticas políticas voltadas ao aprofundamento da democracia (FREITAS, SAMPAIO, AVELINO, 2022, p. 11-12).

Sendo utilizada no ambiente democrático a inovação consiste em processos que permitam, facilitem e incentivem a participação social como uma estratégia para solucionar problemas públicos, que desencadeia uma série de movimentos na qual o público e os colaboradores (gestores) podem participar ativamente do processo de inovação, obviamente sem contar os entraves que surgem durante o processo de inovação no setor público.

As barreiras que existem para a inovação na gestão pública é um objeto de estudo de diversos autores, que foram classificadas em barreiras internas e externas por Brandão e Bruno-Faria (2017). As externas estão ligadas a fatores que fogem do controle da organização, enquanto as internas são mais relacionadas a estrutura e cultura organizacional de cada organização, motivação dos membros, infraestrutura e estratégia.

[...] dificuldade de articulação intersetorial; restrições legais; estrutura organizacional verticalizada; resistência à inovação e aversão ao risco; baixa capacidade técnica dos estados e municípios; rotatividade de dirigentes; diversidade social, cultural e econômica do país; recursos orçamentários e financeiros limitados e falta de incentivos à inovação. (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2017, p. 161)

A articulação intersetorial encontra barreiras quando a administração pública segue o padrão de estrutura organizacional verticalizada, junto de restrições legais e excesso burocrático na hora de inovar.

[...] inicialmente, pode-se pensar a inovação nas organizações públicas federais, também, sob a perspectiva de desenvolvimento de novos métodos com impactos internos, de modo que sejam geridos e aperfeiçoados continuamente para incorporação à cultura. Esse processo pode facilitar o surgimento de outros tipos de inovação. (MARQUES, et al, 2020, p. 14)

Os modelos organizacionais aplicados em cada organização determinam como o ambiente interno da organização funciona. Modelos organizacionais, segundo Labatut, Aggeri e Girard (2012) são uma dimensão do estudo das organizações, que permite a análise interna dessas instituições e dos processos que ocorrem. Um modelo organizacional é, simplificadamente falando, uma união de diversos elementos que juntos constituem uma organização e o modelo organizacional é a forma como esses elementos são regidos. Fazendo um paralelo entre organizações e o estado, é possível comparar os modelos de gestão (pública) com os modelos organizacionais, o segundo possui um foco na estrutura e o primeiro possui um foco nos processos e nas pessoas.

A inovação não deve estar restrita a alta gestão, quando há a ponderação de diferentes perspectivas utilizando a visão dos colaboradores de toda a organização o ato de inovar se torna mais participativo e com melhores resultados. Segundo Marques, et al. (2020, p. 15) “Compreende-se que, inicialmente, o governo brasileiro deve fortalecer a cultura da inovação, incorporar a missão de suas instituições e preparar o capital humano.”

O modelo de gestão pública clássico é um modelo burocrático e que não

consegue incluir em seu escopo de funções a complexidade dos problemas públicos. O surgimento de demandas sociais que trazem consigo essa complexidade é a prova de que a gestão pública precisa ser adaptada, tendo em vista a necessidade de resolução rápida e efetiva para os problemas públicos.

A transversalidade como uma necessidade política e organizacional surge da interação entre a diversidade e a complexidade crescente da realidade social, por um lado, e das exigências e limitações das técnicas, tecnologia e estruturas organizacionais, por outro.¹ (SERRA, 2005, p. 5, tradução nossa)

A gestão transversal está se tornando um tema mais comum ao abordar os problemas públicos utilizando uma visão mesclada, sem se prender ao sistema formal burocrático (SERRA, 2005). A articulação promovida pela transversalidade pode orientar as inovações organizacionais. Um espaço de reflexão que possua diferentes racionalidades e perspectivas possibilita o uso de instrumentos de ação pública já existentes sob um novo modo de entender as dinâmicas.

2.2 A Transversalidade e seus instrumentos de ação pública

A transversalidade, na administração pública, pode ser utilizada tanto como um modelo de gestão, quanto algo mais específico, um instrumento de políticas públicas. A transversalidade traz em si elementos descentralizadores e intersetoriais, onde o modelo hierárquico verticalizado comumente presente na administração pública deixa de ser tão valorizada, e as relações transversais passam a ter uma maior relevância, tais como relações interdepartamentais e intersetoriais. Cruz (2020) cita a especialização dos saberes e a divisão do conhecimento, que culminaria na falta de experiência dos ditos especialistas para lidar com problemas complexos que fogem da área do conhecimento dominada por eles.

A transversalidade mobilizada por meio de instrumentos ocorre durante a implementação de uma política/programa quando o tema abordado necessita da coordenação de diferentes atores, entidades/unidades que estão presentes no ciclo daquela política pública. A interlocução entre essa rede de atores é essencial para a implementação e execução da política pública. Tanto da comunicação entre atores de diferentes nichos sociais, quanto de atores presentes dentro da mesma entidade, por exemplo o FNDE, onde existe uma grande articulação entre as próprias

¹ La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro. (SERRA, 2005, p. 5)

coordenações ao se tratar do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A crítica feita por Serra (2005) é de que a gestão transversal está sendo tratada como um remédio para todos os problemas da administração pública. E que a transversalidade, apesar de possuir uma grande função na gestão pública, não é capaz de atingir essa alta expectativa definida. Incapaz de realizar um milagre, a gestão transversal se vê cercada de dispositivos que não acompanham a modernização das organizações públicas e as mudanças nas dinâmicas organizacionais.

A transversalidade é uma dinâmica que deveria permitir o funcionamento de uma organização em rede. Assim, uma vez esclarecido o conceito de rede, temos que operacionalizar a operação de transversalidade para podermos analisar empiricamente as comissões interdepartamentais². (Brugué, Canal, Paya, 2015, p. 91, tradução nossa)

O artigo de Brugué, Canal e Paya (2015) possui como título “Inteligência administrativa para abordar ‘problemas malditos’”, abordando o incentivo a dinâmicas transversais como um tipo de inteligência administrativa. O conceito dos *wicked problems* é de assuntos que, como dito acima, fogem do campo de ação da clássica administração pública. A transversalidade seria a dinâmica para lidar com esses problemas malditos que cada vez mais estão presentes nas políticas públicas e que podem ser exacerbados por uma pandemia.

Para Brugué et al (2015) existem quatro fatores principais para que a dinâmica transversal possa ser operacional. *Los Objetivos (el porqué)*, *Los Actores (quién)*, *Los factores Tangibles (procesos y recursos)*, *Los Factores Intangibles (relaciones, confianza y liderazgo)*. Primeiramente, a definição dos objetivos depende da construção em conjunto entre os atores presentes. Segundamente, os atores são definidos de acordo com os critérios de necessidade, complementaridade e interdependência, observando qual o papel de cada ator. Terceiramente, uma dinâmica transversal é, comumente, vinculada a ações institucionais e necessita transitar por etapas de processos e requer recursos para que haja o funcionamento pleno da dinâmica. Por último, os fatores intangíveis, que se constituem na gestão da relação entre os atores e as instituições.

² La transversalidad es la dinámica que debería permitir funcionar a una organización en red. Así, una vez clarificado el concepto de red hemos de operativizar el funcionamiento de la transversalidad para poder analizar empíricamente las comisiones interdepartamentales. (Brugué, Canal, Paya, 2015, p. 91)

A ação transversal compreende o extrapolamento das interações que normalmente se limitam às rotinas das organizações. As integrações que acontecem entre instituições governamentais, organizações da sociedade civil e atores não-governamentais são o cerne da transversalidade.

[...] o sentido da ação transversal estaria melhor estabelecido com a clareza sobre os caminhos de interação e articulação, descolando-se do discurso político e militante mais convencional sobre transversalidade que enfatiza o compartilhamento de objetivos como motor da ação (CRUZ, 2020, p. 48)

O foco no meio-fim é comumente associado a uma ação transversal, como por exemplo das articulações interministeriais, por exemplo, que unem diferentes ministérios possuintes de perspectivas únicas sobre o objetivo comum que está sendo o foco das atenções.

[...] muitas das vezes se estabelecem por meio de laços de articulações interministeriais que têm como traço marcante a noção de objetivo comum – ainda que não necessariamente observem encontros de interesses entre os órgãos envolvidos e, por isso, enfrentam desafios na consecução de seus propósitos de construção e condução de políticas. (CRUZ, 2020, p. 53)

É impraticável para as instituições estarem totalmente integradas levando em conta a complexidade da administração pública e as diversas competências das respectivas instituições, porém a interlocução entre diferentes setores e de diferentes esferas do poder público, por meio de instrumentos de ação pública que organizam essas interações, é ponto relevante na construção da democracia nas sociedades contemporâneas (CRUZ, 2020, p. 53). Através dos instrumentos de ação pública é possível organizar essa articulação de forma em que as mudanças pautadas em princípios compartilhados, tornam-se soluções naturais (Cruz, 2020, p. 111)

A transversalidade é um princípio organizativo que pode, dentre outras coisas, ser entendido como um conjunto de ações que atravessa todas as áreas de um determinado sistema de forma a integrá-las. Uma ação pública transversal é aquela que envolve a participação de diversos atores, de forma coordenada, na identificação, definição e implementação de ações para a solução de problemas complexos. (CRUZ, 2020)

3 Procedimentos Metodológicos

A metodologia utilizada para a coleta e análise de dados se enquadra como uma pesquisa qualitativa, que leva em consideração uma diversa quantidade de materiais e de perspectivas diferentes.

De acordo com Previatti (*apud* ELIAS, 1970) a abordagem relacional, que vem da sociologia relacional, olha para além da estrutura de cada indivíduo ao reconhecer que as relações sociais se desenvolvem de acordo com as chamadas ‘teias simbólicas de interdependência’, na qual cada ação individual causa repercussões na realidade dos outros indivíduos que estão conectados por essa teia. O PNAE possui uma rede de atores diversa, mas para além dos atores e observando as relações entre essas entidades e seus representantes a análise realizada consegue capturar as múltiplas realidades e perspectivas que coexistem dentro do ecossistema de um Programa de tamanha relevância para o cenário de políticas públicas educacionais nacionais e mundiais.

3.1 Coleta de dados

Como a abordagem relacional coloca uma ênfase no poder de influência das ações dos indivíduos que se relacionam, buscou-se coletar dados que conseguissem captar uma maior gama de perspectivas, contextos e fontes.

A coleta de dados foi realizada em duas etapas, a primeira através de uma pesquisa documental de documentos oficiais disponibilizados *online* (normativos do governo e documentos próprios do FNDE) a segunda por meio de 2 entrevistas de roteiro semiestruturadas com funcionários do FNDE, para que seja possível captar as diferentes perspectivas dos atores presentes no ciclo do PNAE.

O contexto das entrevistas é construído com base nos estudos feitos sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, porém o dado mais importante a ser coletado durante as entrevistas é a diferença entre as narrativas das pessoas entrevistadas, suas experiências e perspectivas, em contraste com os dados coletados por meio da pesquisa documental, comparando a teoria com a prática, juntamente com perguntas que permitiram a compreensão da realidade do Programa e os instrumentos normativos (Resoluções CD/FNDE, 2023), disponíveis no site do FNDE, que fornecem informações valiosas.

Os documentos oficiais disponibilizados foram: relatório Global de Educação (UNESCO, 2023), Resoluções do FNDE (BRASIL, MEC, FNDE, 2013-2024), Dados preliminares de aquisição de Agricultura Familiar do PNAE (BRASIL, MEC, FNDE, 2018-2023), Receituário do PNAE (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), checklist de documentação e argumentações utilizadas pelos Municípios e Estados na hora da aquisição de alimentos (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), Relatórios de reuniões das Secretarias de Educação (SEDUCS) (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), Relatório de Encontros Estaduais do PNAE (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), os editais de Chamada Pública (BRASIL, Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, 2022), Caderno de Compras da Agricultura Familiar (BRASIL, MEC, FNDE, 2023) e Pareceres sobre os editais de Chamada Pública (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), Lei nº 11.346 de 2006, que cria o SISAN, Decreto nº 7.272 de 2010, que regulamenta a LOSAN e institui a Políticas Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, Decreto Nº 11.421 de 2023, que dispõe sobre a composição, as competências e o funcionamento do CONSEA, Decreto nº 11.422 de 2023, que dispõe sobre o CAISAN.

A pesquisa documental e as entrevistas com roteiro semiestruturado, quando combinadas com a abordagem relacional, proporcionam uma visão abrangente e mais detalhada de fenômenos sociais complexos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar. A pesquisa documental permite uma análise minuciosa dos documentos oficiais disponibilizados, tais como o Relatório Global de Educação (UNESCO, 2023), as Resoluções do FNDE (BRASIL, MEC, FNDE, 2013-2024), e os dados preliminares de aquisição de Agricultura Familiar do PNAE (BRASIL, MEC, FNDE, 2018-2023). Estes documentos fornecem uma base sólida de dados e normas que orientam a implementação e a gestão dos programas de alimentação escolar, permitindo uma compreensão detalhada das políticas e práticas adotadas.

As entrevistas com roteiro semiestruturado, por sua vez, oferecem a flexibilidade necessária para explorar as percepções e experiências dos diversos atores envolvidos, como gestores escolares, agricultores familiares, e representantes das secretarias de educação. Ao utilizar perguntas abertas, estas entrevistas permitem captar nuances e detalhes que podem não estar explicitados nos documentos oficiais, revelando as dinâmicas de poder, as interações sociais e as práticas cotidianas que influenciam a execução dos programas.

Nesse sentido, ele pode desenvolver uma participação no cotidiano do grupo estudado, através da observação de eventos do dia a dia. Outra variação se refere ao pesquisador enquanto observador participante. Isso corresponde a uma estratégia complementar às entrevistas, sendo que essa observação se dá de forma rápida e superficial (MINAYO, p. 23, 2001)

Para complementar os dados e informações coletadas através das entrevistas e alcançar uma maior variedade de situações, contextos e fenômenos foi realizado um trabalho de campo que utilizou a abordagem da observação participante através de quatro diários de campo que, segundo Minayo (2001), estabelece uma relação face a face com os observados, onde o observador influencia e é influenciado pelo contexto. Os roteiros das entrevistas estão sendo apresentados nos apêndices, ao final deste trabalho.

3.2 Análise dos dados

A abordagem relacional é fundamental neste contexto, pois permite analisar como as relações entre diferentes atores e instituições moldam as políticas e práticas de alimentação escolar. Por exemplo, ao examinar os documentos como o Receituário do PNAE (BRASIL, MEC, FNDE, 2023) e o *Checklist* de documentação e argumentações utilizadas pelos Municípios e Estados na hora da aquisição de alimentos (BRASIL, MEC, FNDE, 2023), pode-se entender como as interações entre os agricultores familiares, as escolas, e os órgãos governamentais impactam a aquisição e distribuição dos alimentos.

A abordagem relacional auxilia no entendimento do PNAE ao buscar dar a devida importância a elementos que em outras abordagens não são considerados. O PNAE, por se tratar de uma política pública nacional, possui uma alta rotatividade de atores. Mais uma vez conforme Eduardo Marques (2019, p. 8) "na dinâmica das políticas no interior das redes, um tipo específico de recurso de poder emerge, associado às posições ocupadas pelos indivíduos no tecido do Estado". A construção de uma análise que mobiliza documentos institucionais, entrevistas, acompanhamento de reuniões e práticas interacionais referentes ao PNAE tenta compreender da forma mais abrangente como os atores viabilizam e influenciam o Programa, sendo tanto atores humanos, quanto atores não-humanos, como artefatos, instrumentos, metodologias e textos.

Além disso, os Relatórios de reuniões das Secretarias de Educação (SEDUCS) (BRASIL, MEC, FNDE, 2023) e o Relatório de Encontros Estaduais do PNAE

(BRASIL, MEC, FNDE, 2023) oferecem insights sobre as discussões e decisões tomadas coletivamente, evidenciando a importância das redes de colaboração e das relações interinstitucionais na gestão dos programas. Os editais de Chamada Pública (BRASIL, Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, 2022) e os Pareceres sobre os editais de Chamada Pública (BRASIL, MEC, FNDE, 2023) também destacam a importância das relações de transparência e prestação de contas entre os diferentes níveis de governo e a comunidade.

As legislações, como a Lei nº 11.346 de 2006, que cria o SISAN, e os Decretos nº 7.272 de 2010, nº 11.421 de 2023, e nº 11.422 de 2023, que regulamentam e instituem políticas de segurança alimentar e nutricional, fornecem um quadro normativo que orienta as práticas institucionais e destaca a importância das relações de governança para a implementação eficaz dos programas de alimentação escolar.

Finalmente, a análise de artigos científicos retirados da base de periódicos da CAPES, com termos como “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, “PNAE”, “Transversalidade”, “Intersetorialidade”, “Inovação” e “Gestão”, complementa a pesquisa documental e as entrevistas ao fornecer um contexto teórico e empírico mais amplo, evidenciando como as relações entre diferentes setores e a inovação na gestão podem melhorar a efetividade dos programas de alimentação escolar.

Foi mobilizada a abordagem relacional para a interpretação de dados a fim de sistematizar o entendimento sobre um Programa com tamanha complexidade. “Ou seja, somente através dessa perspectiva de análise torna-se possível apreender os processos que forjaram determinadas configurações sociopolíticas, a partir das quais pode-se compreender a sociedade civil, em um momento e em um lugar, na sua especificidade e complexidade.” (Silva, 2006, p. 6)

Com relação a essa abordagem, interessa também aprender sobre o conceito de redes, justamente referente às relações multiatoriais. Conforme Marques (2019), há três formas de investigar as redes sociais. A primeira interpretação tende a considerar redes apenas como uma metáfora sem realmente construir uma metodologia de pesquisa em cima desse conceito. A segunda interpretação é pensada como um instrumento de otimização da relação entre duas partes, relaciona-se de forma a otimizar produtos ou aumentar a produtividade de determinada atividade/serviço. A terceira interpretação (análise de redes sociais), e a que é baseada na sociologia relacional, considera não apenas redes como uma

metáfora mas de fato como uma abordagem metodológica utilizando métodos e técnicas para descrever e analisar os padrões de relações entre indivíduos, entidades, instituições governamentais e não-governamentais. “A utilização dessa perspectiva permite a consideração detalhada e empiricamente embasada dos padrões de vínculos entre os atores envolvidos nos processos de produção de políticas” (Marques, 2019, p. 5)

A abordagem relacional como instrumento de análise e interpretação de dados não substitui outras ferramentas metodológicas mas, segundo Marques (2019, p. 5), possibilita um novo entendimento das interconexões entre os atores do Estado e da sociedade não se limitando apenas em consideração a relação institucional entre as organizações, mas também considerando os vínculos formados entre os indivíduos membros dessas organizações.

Nesse sentido, conforme também anunciado por Andrade (2011) a partir de abordagem relacional, “a formação de políticas públicas envolve três dimensões que estão inter-relacionadas tanto ao nível macro como micro do processo estratégico sendo permeadas por aspectos institucionais, políticos, simbólicos e operacionais (Andrade, 2011, p. 5)” que, conforme mencionado anteriormente, não abrange apenas os aspectos formais mas também os informais.

A fim de entender como se encontrava o ecossistema do PNAE durante os períodos de 2018 a 2023 foram os dados dos respectivos analisadas as legislações vigentes em cada período para verificar como o governo federal, nos poderes executivos e legislativos, estava abordando o PNAE e qual a importância perante suas pautas governamentais. Houve a separação em 3 períodos para fins de pesquisa, da inauguração do PNAE até 2018, para que fosse possível compreender de qual forma o programa surgiu e quais foram os esforços e avanços até 2018. De 2019 a 2022, para que fosse possível englobar a mudança de um período longo de governos de esquerda que investiram e fomentaram as políticas públicas brasileiras para um governo de direita que possuía uma agenda governamental totalmente oposta. E a partir de 2023, para que se possa entender uma segunda mudança no governo e quais serão os objetivos deste governo. Houve um levantamento de informações relevantes e que fazem parte do histórico do programa, como Medidas Provisórias, Leis, Portarias, Resoluções, e outros dispositivos normativos. Buscou-se entender o ecossistema do Programa durante esses três períodos e identificar quais

as principais diferenças, mudanças nas relações entre os atores, mudanças nas pautas governamentais.

4 Resultados

4.1 Da instauração do PNAE até 2018

A ideia da criação de um programa que oferece alimentação escolar vem desde a década de 1940, porém por falta de disponibilidade de recursos essa proposta não foi concretizada. Em 1955 foi assinado o Decreto nº 37.106 que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. Embora programas abordando a alimentação escolar existam desde 1955, apenas em 1979 que ele ganhou o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar e em 1988 direito à alimentação escolar passou a estar constitucionalmente garantido para estudantes do ensino fundamental.

Desde 1979 até 1993 a gestão do programa era de forma exclusivamente centralizada, onde o órgão gerenciador, que até 1988 foi o extinto Ministério da Educação e da Cultura, planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (FNDE, 2024). Em 1994 houve a descentralização dos recursos para a execução do programa. E em 1998 o FNDE passou a ser o órgão Federal responsável pelo programa, além da MP nº 1.784/1998 que permitiu a transferência automática de recursos dando maior agilidade ao recebimento dos recursos pelos municípios, estados e o Distrito Federal facilitando o processo de implementação do programa.

Em 2000 houve a instituição em cada município brasileiro o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo para fiscalizar e assessorar a execução do programa. Os Conselhos possuem membros das organizações da sociedade civil, professores, pais de alunos e representantes do governo. As conquistas do PNAE foram avançando lentamente, quando em 2001³ permitiu-se respeitar os hábitos alimentares de cada região, ao invés de impor especificamente quais alimentos seriam comprados.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um programa instituído em 2003, com ações voltadas para a distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar, fomentando a movimentação da economia da agricultura familiar, das comunidades tradicionais e quilombolas. O PAA foi resultado

³ No ano de 2001 o valor de repasse per capita era de R\$ 0,13 (FNDE, 2024)

de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) com o governo federal. O CONSEA era um conselho de caráter consultivo, instituído em 1993, responsável pela gestão e articulação intersetorial das políticas públicas entre os governos federais, estaduais e municipais, contando com dois terços de seus membros sendo representantes da sociedade civil e um terço representantes governamentais para garantir a implementação e execução das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2024)

A relação entre o PAA e o PNAE é apenas um exemplo de como o PNAE possui múltiplas relações intersetoriais, em vista de que ambos os programas são instrumentos de estratégia e planejamento da compra e entrega dos gêneros alimentícios adquiridos através da agricultura familiar, das comunidades tradicionais e quilombolas e das cooperativas e associações (Neves, 2018)

De acordo com Neves (2018) a intersetorialidade tem sido defendida por analistas de políticas públicas por promover a capacidade de gestão e a articulação entre os órgãos do governo e a sociedade civil.

Em 2006 houve a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que possui como objetivo formular e implementar as políticas públicas voltadas para segurança alimentar e nutricional, pois trata-se de um sistema público de gestão intersetorial e participativa. Todos os estados brasileiros e o Distrito Federal e a maioria dos municípios fizeram adesão ao sistema (MDS, 2024). O SISAN possibilita a articulação entre os três níveis de governo e a sociedade civil.

O Sisan é um sistema de gestão intersetorial de políticas públicas, participativo e de articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Tem como objetivos: formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil na promoção do direito à alimentação e promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no país. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022)

Também em 2006 houve a exigência de um nutricionista como responsável técnico pelo programa e de um quadro técnico que deveria estar presente em todas Entidades Executoras. A fim de abarcar uma maior gama de estudantes, em 2006 o FNDE buscou firmar parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que findou na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES).

A obrigatoriedade de comprar 30% de produtos da agricultura familiar - na

prática, uma obrigação jurídica de fazer agregada à política pública - impulsionou a criação de outras normas jurídicas mais flexíveis a fim de garantir a compra de alimentos de maior qualidade nutricional para as crianças e adolescentes. (COUTINHO, et al. p. 15, 2022)

A Lei Federal 1.947, de 16 de junho de 2009 que estabelece as diretrizes da alimentação escolar, regula as formas de execução e prestação de contas e determina os objetivos do PNAE, a lei estabelece uma porcentagem mínima de 30% do valor repassado para as Entidades Executoras seja utilizado na compra de produtos oriundos da agricultura familiar. Segundo Coutinho (2002), a obrigatoriedade impulsiona a criação de novas normas que fortaleçam a Agricultura Familiar e a garantia de alimentos com maior qualidade nutricional para os estudantes beneficiados pelo programa.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - 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. (SENADO FEDERAL, 2009)

Apesar da tentativa de combater a desinformação e fornecer conhecimento técnico para a realização do procedimento administrativo formal e simplificado (Chamada Pública) para compras do gênero alimentício ainda ocorrem vários erros administrativos, principalmente no tocante às regras de compras de alimentos via Agricultura Familiar, onde por lei é determinado um mínimo de 30% alimentos provenientes da AF. As regras de compras públicas podem, ainda, influenciar as políticas públicas de redução da pobreza e da fome, bem como o desenvolvimento agrícola, em especial da agricultura familiar. (FAO, 2018)

Em 2013, foi instituída a inclusão dos alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no programa. E em 2015 a Resolução CD/FNDE Nº 4 estabeleceu critérios técnicos para a aquisição de gêneros alimentícios através grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, além de definir modelos de editais de chamada pública.

Com sua história somando mais de 60 anos de atuação no âmbito de alimentação escolar, o PNAE pode ser considerado um modelo de referência para programas que abordam a questão da alimentação nas escolas públicas ao redor do mundo. Porém, primeiramente o PNAE era considerado um programa assistencialista, que prestava ajuda apenas para os alunos pobres que não tinham o que comer, apagando o valor real do programa que buscava a diminuição da

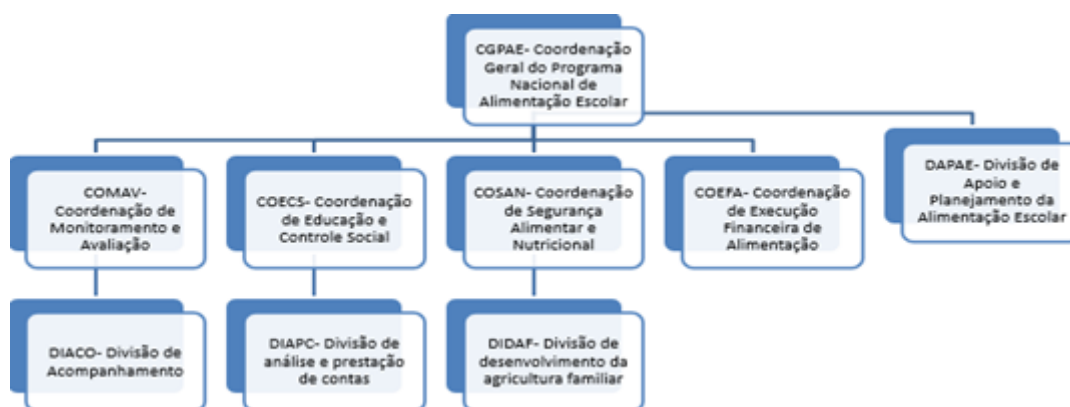
desnutrição e melhorar o hábito alimentar em geral. A segurança alimentar prestada pelo PNAE nas idades de desenvolvimento é de suma importância, pois a desnutrição pode provocar um baixo desenvolvimento nas crianças e jovens (FRAGA, et al, 2014).

O PNAE estrutura o repasse dos recursos para as Entidades Executoras de acordo com o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, que informa o número de estudantes matriculados por cada unidade escolar. Tendo sido realizado esse levantamento o FNDE realiza o cálculo do repasse financeiro, que ocorre em parcelas durante o ano letivo dos estudantes, para as Entidades Executoras.

A estrutura interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) responsável pelo PNAE é composta por uma Coordenação-Geral, com quatro coordenações e uma divisão, que são elas:

1. Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional - COSAN;
2. Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Alimentação Escolar - COEFA;
3. Coordenação de Monitoramento e Avaliação - COMAV;
4. Coordenação de Apoio ao Controle Social - COACS;
5. Divisão de Apoio e Planejamento da Alimentação Escolar – DAPAE;

Figura 1 – Organograma da CGPAE



(CGPAE, adaptada pelo autor, 2023)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um programa implementado a nível nacional, onde existem Entidades Executoras que representam as três

esferas do poder executivo, federal, estadual e municipal. O objetivo desse programa é garantir para os alunos da educação básica brasileira (Ensino infantil até o Ensino Médio e EJA) uma segurança alimentar e nutricional, por meio de compras de alimentos saudáveis através de um cardápio elaborado por especialistas na área da saúde. O PNAE desde sua criação possui a transversalidade em seu cerne, por abordar temas que possuem em si uma alta complexidade e que são igualmente importantes.

Conforme o histórico levantado pelo PNAE é possível ver que até o ano de 2016 o Programa estava evoluindo, inovando e se adaptando para conseguir se adequar a realidade brasileira, por meio da inclusão de ferramentas que facilitem a compra de gêneros alimentícios produzidos pelas comunidades tradicionais, agricultores familiares, mulheres rurais e também ao fazer a inclusão de estudantes que não eram atendidos pelo programa até então. Isso ocorre de acordo com a movimentação dos atores e pela sensibilização dos mesmos para que esses assuntos sejam pauta nacional. A inovação no setor público raramente ocorre de forma rápida, em vista da burocracia existente, porém é possível ver que durante o histórico do PNAE houve uma constante busca pela inovação para que a política pública pudesse ser executada da forma na qual foi idealizada, alimentando todos os estudantes brasileiros do ensino básico até o ensino médio e EJA.

A rede de Atores do PNAE possui um papel fundamental para o aprimoramento do Programa e está expressa na sua participação em atividades de mobilização nacional, no acompanhamento do PNAE pela imprensa e nos Estados e na articulação com o MEC para que o PNAE seja conhecido, divulgado e aplicado de forma correta em todo o Brasil. Cabe destacar que, desde sua criação, a participação da Rede de Atores do PNAE tem sido crescente. Em 2007, a Rede contava com 20 representantes da Sociedade Civil. Em 2008, esse número passou a ser de 30 e, atualmente, já representa mais de 70 atores (Rodrigues, 2020).

Esse grupo é composto por instituições e entidades de classe cuja atuação é relevante para as finalidades do Programa. Dentre essas entidades estão o Conselho Nacional de Educação; o Conselho Nacional de Saúde; o Fundo Nacional de Saúde; o Ministério Público Federal; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; a Confederação Nacional de Municípios; a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas; a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; o Conselho Nacional de Dirigentes de Entidades de Educação; o

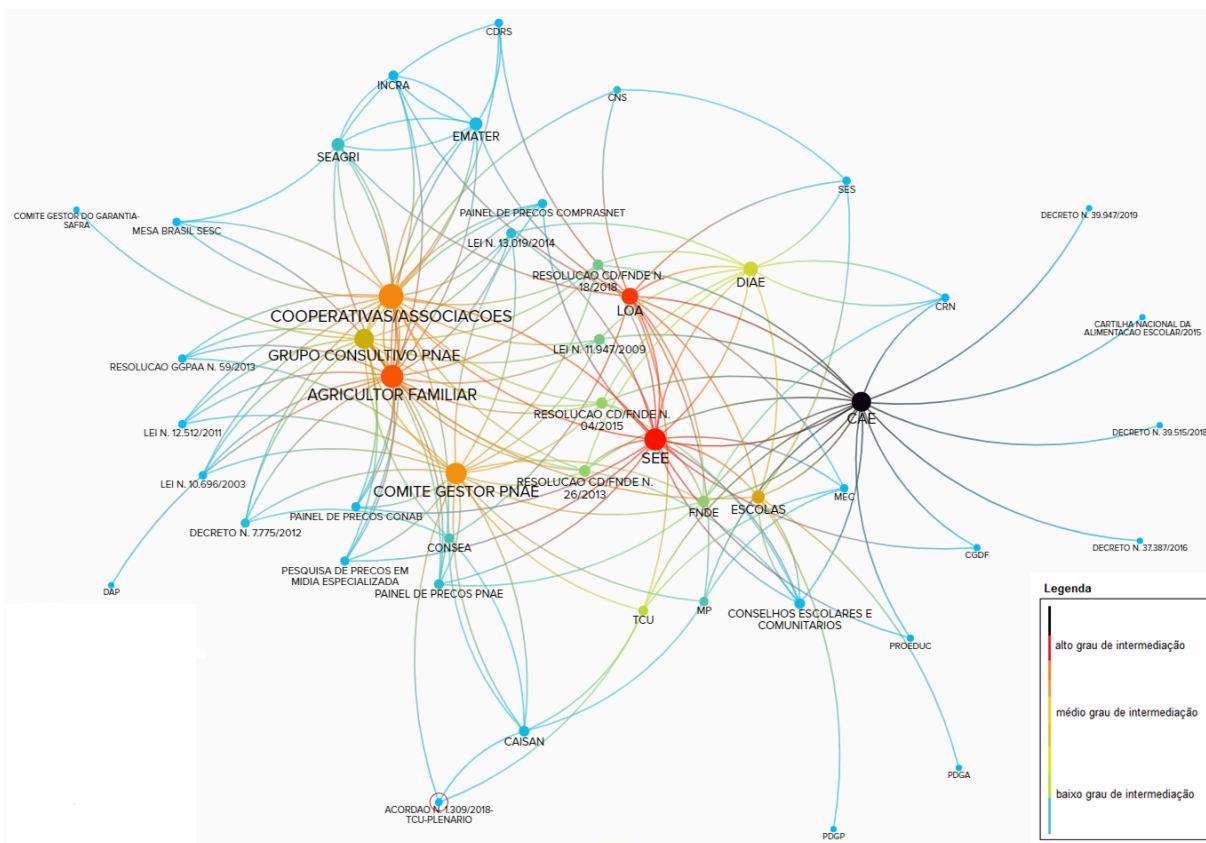
Conselho Nacional de Emergenciais em Educação e a Associação Brasileira de Educação Alimentar e Nutricional, entre outros (Rodrigues, 2020).

Como se vê, a rede de atores do Programa possui entidades com competências diversas, mas que ao se tratar do PNAE possuem um alinhamento em busca de alcançar um meio-fim comum a eles. A ação multiatorial é presente constantemente e conseqüentemente a multisetorialidade e a transversalidade.

A Rede de Atores PNAE tem por finalidade construir uma plataforma de diálogo e de troca de experiências entre os vários atores envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. A estruturação da rede tornou-se necessária para aperfeiçoar o processo de transversalidade.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar até 2018 estava em um momento de ampliação do programa, fortalecimento da agricultura familiar e um maior controle de qualidade, conforme análise dos dispositivos normativos do período. Os dados coletados ajudam a entender a situação na qual os gestores e as instâncias de colaboração participativa e intersectorial se encontravam naquele momento.

Figura 2 - Rede de Atores do PNAE em 2018



Fonte: Rodrigues, 2020

O cenário apresentado demonstra a quantidade de ligações entre os atores e é possível observar que os círculos com maiores conexões trazem uma boa representação do que antes era possível verificar junto ao Programa, uma pluralidade de atores, em diferentes áreas, onde os grupos têm muita relevância. (RODRIGUES, 2020, p. 69)

Ao analisar a Figura 3 verifica-se que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) possui um alto grau de mediação, exercendo sua função de instrumento de controle social e transparência, em vista de que ele é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas de sanitárias e de higiene dos alimentos (FNDE, 2024)

4.2 O PNAE em tempos de crise política e sanitária (2019 a 2023)

A rede de atores presentes no processo decisório do PNAE sofreu um desmantelamento com a extinção de Comitês de acompanhamento e controle social e Conselhos de gestão, onde, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) que atuava em ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental.

Os comitês de gestão, conselhos consultivos e câmaras interministeriais foram suspensos em 2019, assim como o CONSEA e a CAISAN. Isso se deve ao fato de que houve um realinhamento nas definições dos programas e uma redução na participação da sociedade civil nas discussões. Segundo Bezerra et al (2024) as Instituições Participativas (IPs) durante o governo Bolsonaro, tal como o CONSEA, não tiveram a oportunidade de conectar e incluir os movimentos de base e a população na implementação de políticas públicas, em especial aquelas que não foram estabelecidas por lei. O Decreto 9.759/2019 teve um impacto negativo, de inviabilização de instituições como o CONSEA e de desestímulo a outras interfaces de participação e articulação transversal (Rodrigues, Daroit, Cruz, 2024).

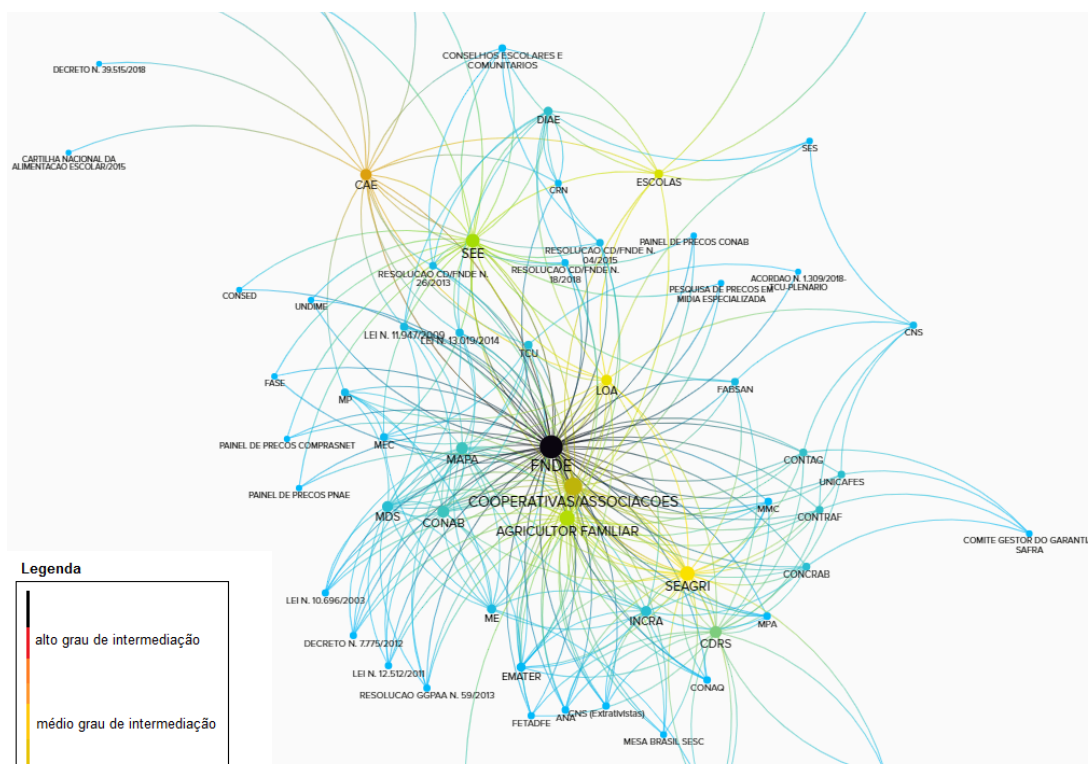
Em 2022, o aumento de valores repassados pela União aos estados e municípios foi vetado pelo presidente Bolsonaro. A ideia seria reajustar o repasse na lei de diretrizes orçamentárias, que prevê a correção dos valores per capita em relação à inflação. Com esse veto, o valor que chega às escolas para a merenda

escolar se torna cada vez menos relevante, com o peso de 5 anos de inflação acumulados.

Integrantes e parceiras do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) pedem que o Congresso reveja a canetada do presidente que cancelou reajuste de 34% para o PNAE, primeiro desde 2017. “Derruba veto, reajusta Pnae”. Esse é o mote da campanha lançada na terça-feira (6) pela sociedade civil para que o Congresso Nacional aprecie – e rejeite – a medida do presidente Jair Bolsonaro (PL) que cancelou a primeira recomposição do orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os 34% representam a inflação acumulada desde 2017 (FIAN BRASIL, 2022).

A partir de 2019 é possível ver uma diminuição dos atores presentes na Rede do PNAE. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela MP 870/2019, que revogou todos os artigos relacionados à competência do CONSEA, que era integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), trouxe complicações na participação da sociedade civil na discussão da segurança alimentar.

Figura 3 - Rede de Atores do PNAE em 2019



Fonte: Rodrigues, 2020

O cotejamento entre as Figuras 3 e 4, propostas por Rodrigues (2020) denota a diferença entre a rede de atores no ano de 2018 para o ano de 2019. O FNDE passa a ter um papel central no ciclo do PNAE enquanto o Comitê Gestor do

PNAE, os agricultores familiares, o Grupo Consultivo PNAE e as cooperativas e associações tiveram sua importância reduzida, ou até extinta.

A extinção do CONSEA e de outras instituições governamentais fundamentais para as políticas públicas não foi um fato singular, mas um verdadeiro desmonte das políticas públicas brasileiras. No Brasil, o desmonte de políticas públicas tem sido marcado por dinâmicas autoritárias que desorganizaram a burocracia federal (Silva, 2023, p. 3). Que ocorreram decorrentes da mudança governamental para a posse do Presidente Bolsonaro, em vista que no 1º dia de seu governo (01/01/2019) ele assinou a Medida Provisória que extinguiu o CONSEA.

Apesar da atuação do CONSEA ter sido determinante para que o Brasil deixasse de figurar no Mapa da Fome em 2014 (CASTRO, 2019) e do Conselho ter se firmado como um importante espaço de participação e controle social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na seara da segurança alimentar e nutricional, ele foi extinto em 1º de janeiro de 2019 no primeiro ato legislativo de Jair Bolsonaro na presidência da república. (Castro, 2019 apud Porto et al., 2022, p. 4).

Em razão do advento da Pandemia da Covid-19, foi publicada a Lei nº 13.987/2020, que estabelece situação de calamidade pública no Brasil, e o FNDE publica a Resolução nº 02/2020 do CD/FNDE que foi a primeira medida tomada pelo Fundo para alterar o funcionamento do PNAE durante a emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus - Covid-19, que possibilitou o entendimento de como o PNAE ocorreu durante a Pandemia.

Durante a Pandemia o FNDE se viu forçado a adaptar os processos na qual o programa era implementado. O primeiro desafio era a garantia do fornecimento dos alimentos mesmo com as escolas fechadas, que veio por meio da resolução nº 02/2020 FNDE que dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. (BRASIL, MEC, FNDE, 2020). Que autorizou a entrega de kits alimentares para os pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas.

Houve também uma flexibilização das normas e regulamentos para que os municípios pudessem se adaptar melhor aos novos desafios que surgiram e que redes de mercados e restaurantes pudessem doar o excesso de comida que não foi comercializado dentro dos prazos de validade e com sua integridade e segurança sanitária intactas para o consumo humano, tendo em vista que durante o período de

2019 a 2021 61,3 milhões de brasileiros, 28,9% da população, sofreu de segurança alimentar moderada ou grave (FAO, 2022).

Os dados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017- 2018) mostram que a prevalência de insegurança alimentar no país aumentou para 36,1% (era 22,9% em 2013), sendo que 3,1 milhões de famílias vivenciaram a experiência da fome no período analisado. Essa situação se agrava em função da crise política e da crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19. (SOUZA, et al,p. 1, 2021)

Utilizando o contexto das regras normativas e da modernização das dinâmicas organizacionais foi possível verificar que apesar dos dispositivos normativos terem trazido inovações para compras públicas, tais como a lei federal nº 11.947/2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (BRASIL, 2009), no Art. 14 § 1º abordando o tema da aquisição alimentar e propondo uma alternativa para o método de compras públicas utilizadas até o momento, o processo licitatório. O Edital de Chamada Pública surge como um instrumento administrativo para gerar maior competitividade e agilidade para a aquisição de alimentos. Conforme demonstrado no Anexo A deste documento, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), através da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV) realiza uma função instrutiva para os municípios a fim de prestar apoio técnico e aprimorar a execução do programa.

Outras mudanças que ocorreram durante a pandemia foram dos prazos de prestação de contas do PNAE onde o CD/FNDE emitiu de 2020 a 2023 resoluções⁴ prorrogando o prazo de prestação de contas de todos os programas educacionais do FNDE.

Para além dos impactos econômicos e sociais das compras públicas de alimentos, Bleda e Chicot (2020) identificaram, ainda, o emprego do instrumento da compra pública para gerar maior diversidade de fornecedores e ampliar, como dito acima, o acesso de competidores nos processos de compras públicas. (COUTINHO, et al. p. 8, 2022)

Antes do governo de Jair Bolsonaro o PNAE estava passando por um processo de fortalecimento da Agricultura Familiar e do escopo do programa visando atingir um número maior de estudantes e proporcionar uma alimentação escolar mais abrangente, juntamente da implementação de um controle de qualidade de alimentos mais rigoroso, que conseguisse atender e reforçar os padrões nutricionais estabelecidos.

⁴ resolução nº 10/2020, resolução nº 09/2021, resolução nº 02/2022 e resolução nº 01/2023

Segundo Rodrigues (2020) e Porto (2022), é perceptível uma mudança de prioridades, uma redução nos espaços de diálogo, que permitiam a visualização de quais demandas sociais deveriam ser priorizadas e a falta de representação no governo, tendo em vista que o CONSEA fazia parte da estrutura básica da Presidência da República.

O período pandêmico trouxe para o âmbito social um aumento da desigualdade social presente no contexto brasileiro e marginalizando os beneficiários dos diversos programas sociais (Salgado et al, 2022). A pandemia afetou severamente o PNAE, pois com a suspensão das aulas, como garantir que os estudantes que dependiam da alimentação na escola continuassem recebendo o benefício?

A disponibilidade de alimentos foi afetada a curto e longo prazo pela pandemia. Segundo relatório disponibilizado pelo Comitê Mundial de Segurança Alimentar⁵, os mais pobres estão tendo maior dificuldade em adquirir alimentação e a qualidade dos alimentos. O PNAE entra como um programa indispensável durante uma pandemia, que afeta todos os estratos sociais, porém com ênfase na população mais pobre, que encontrou mais dificuldades em se alimentar.

Nas entrevistas com duas funcionárias do FNDE atuando na Coordenação de Segurança Alimentar (COSAN) e Nutricional e na Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (DIDAF) foi observado que apesar da interlocução entre atores de diferentes entidades/unidades executoras, não foi possível identificar, durante a pandemia, medidas que facilitassem essa ação transversal de forma aprofundada. Apenas o mínimo de troca de informações para que o programa pudesse seguir sendo implementado foi mobilizado. Seguindo o processo que começou em 2019 com a extinção de instituições ligadas ao PNAE, a pluralidade da rede de atores envolvidos sofreu uma grande queda.

4.3 A retomada do PNAE

Com a mudança de governo e de projeto político na esfera federal, no começo de 2023 a Resolução nº 02/2023 CD/FNDE foi anunciada para alterar a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e anuncia o reajuste o valor per capita

⁵ Disponibilizado pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* em 2022 e acessado através do link <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc0639en>

para oferta da alimentação escolar.⁶

No começo do ano de 2023 houve um aumento de, na média, 36,4% para a execução do PNAE nos estados brasileiros, juntamente com o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que retoma as ações de combate à fome, fortalecimento do acesso à alimentação saudável e na promoção da participação e fiscalização do Programa por parte de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e pelas diversas entidades do governo que também participam do Conselho.

A 6ª Conferência apresenta também uma oportunidade singular de atualizar a leitura de cenários, monitorar programas e ações, identificar potencialidades e desafios, apontar novos rumos para o futuro e definir propostas a serem encaminhadas ao Governo Federal para incidir na definição de uma nova geração de políticas públicas que integrarão o 3º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (CONSEA, 2023)

A restauração do CONSEA, em fevereiro de 2023, abriu várias possibilidades para facilitar a participação de instituições não governamentais e de indivíduos interessados no controle social do PNAE. As pautas de segurança alimentar nutricional, agroecologia e desenvolvimento agrário ressurgiram como principais pautas nessa troca de gestão presidencial, o que traz um conflito de competências ao se tratar de um programa tão interministerial quanto o PNAE. Porém o alinhamento entre essas instituições, tais como: MEC, ANVISA, FNDE, MDA e MS está cada vez mais ativo, a partir de 2023, com a recriação do CONSEA e com as mudanças que o Decreto nº 11.422/2023 trouxe para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), contando também com a participação de diversas OSC's, como: FIAN BRASIL, OAE no acompanhamento e fiscalização desse programa. A CAISAN é um órgão colegiado de caráter permanente e uma das integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Câmara é composta por 24 Ministérios que possuem ações e programas na área de segurança alimentar e nutricional que buscam realizar a coordenação das políticas e dos planos de Segurança Alimentar e Nutricional.

A reativação da Caisan demonstra a união do governo federal com o estadual, na busca pela consolidação da política de segurança alimentar, buscando meios de evidenciar a produção local, inibir a fome da população e reduzir os índices de desperdício de alimentos (Diretora estadual de assistência social, Ministério da Comunicação 2022)

⁶ Tabela com o valor de reajuste se encontra ao final do documento no APÊNDICE B de acordo com a resolução nº 2 de 2023 do CD/FNDE

Ao final do ano de 2023 foi aprovada a lei nº 14.734/2023 que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que regula o PNAE, determinando que os Estados, Distrito Federal e Municípios forneça recursos financeiros a fim de possibilitar o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aprovem normas complementares para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). “Art. 17 Inciso VI - fornecer instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população” (Senado Federal, 2023)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar possui a transversalidade como sua força motriz, ao abordar assuntos como educação, saúde, agricultura familiar, economia, desenvolvimento social, saúde pública, meio ambiente e atua com um impacto econômico de longo prazo, necessita de uma participação ativa de atores dos mais diversos setores, o que implica em uma comunicação transversal. O PNAE é muito mais que apenas um programa que garante alimentação nas escolas, ele é um instrumento de desenvolvimento social, combate à desigualdade social, formação de profissionais mais qualificados, disseminação de informações que tratam da saúde pública das crianças brasileiras (saúde nutricional), combate à fome e incentivo ao estudo.

A participação dos atores no PNAE é de extrema importância para a implementação do programa. Ao unir atores dos mais diversos setores a comunicação entre eles gera um diálogo constante que se torna cada vez mais rico e amplo. Tal diálogo garante que o programa seja trabalhado de forma integrada, com participação ativa dos atores, e não de forma isolada, que seria o padrão da administração pública verticalizada.

A transversalidade no PNAE vai para além de apenas fortalecer a interlocução entre os diversos atores que participam, ativamente ou não do programa, mas também fortalecendo a participação de pequenos agricultores nas compras públicas e fomentando o desenvolvimento agrícola, a inovação e trazendo a importância da qualidade alimentar e nutricional para dentro das mais de 40 milhões de famílias impactadas pelo PNAE.

Apesar da transversalidade ser instituída em diversas políticas públicas e programas, as ferramentas disponíveis para que ela seja aplicada são limitadas e derivadas da normatização desses temas. Tendo como estudo o Programa Nacional

de Alimentação Escolar e o método utilizado para aquisição de alimentos pode-se perceber a amplitude de áreas do conhecimento envolvidas no PNAE desde a abertura de um edital de chamada pública até a última etapa, que é o consumo do alimento pelo estudante. O que gera um questionamento de como articular as diversas competências para atingir o mesmo meio-fim, que é a alimentação escolar saudável. No dia 14/11/2023 foi realizada a Conferência de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe, promovido pela *Food and Agriculture Organization (FAO)*, em Brasília. Em um dos painéis apresentados foi trazido o mesmo problema identificado nas etapas de coleta e análise de dados desse estudo, que são os problemas de implementação de políticas públicas, especificamente o PNAE, nos municípios. Por outro lado, a gestão municipal - que, usualmente, possui corpo técnico reduzido e em muitos casos menos estruturado, bem como outras limitações do ponto de vista das capacidades estatais (Souza e Grin, 2021)

Apesar da evolução dos dispositivos normativos para notarem as inequidades do programa, os próprios painelistas se questionaram sobre como fortalecer a implementação de ações conjuntas e destacaram a importância da ação transversal como instrumento de fortalecimento das políticas públicas de alimentação escolar. O PNAE é um programa transversal, mas certos tipos de conhecimento e processos decisórios parecem estar centralizados na alta gestão.

Ao analisar os Editais de Chamada Pública foi possível perceber uma dificuldade dos municípios para realizar esse procedimento administrativo formal e simplificado (chamada pública) na hora de tentar executar o recurso disponível para compras do gênero alimentício. A Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar (REBRAE) em parceria com o FNDE e os CECANES, realizam uma atividade de suma importância.

Incentivar e difundir reflexões sobre questões relacionadas à alimentação escolar em suas diversas frentes e diretrizes, bem como a melhoria da qualidade da execução do PNAE nas Entidades Executoras do Brasil. Objetiva, ainda, ser um canal de comunicação entre os gestores, escolas, agricultores familiares e suas entidades representativas. Auxiliando, também, na construção e na divulgação das chamadas públicas, em busca do aprimoramento da compra da agricultura familiar no Programa. Além disso, a Rebrae visa atualizar os atores do PNAE com notícias, materiais dispostos na biblioteca, vídeos e entre outros. (REBRAE, 2024)

A REBRAE tenta instruir os profissionais municipais de acordo com as instruções presentes nos normativos que regulam o Programa, porém através de uma entrevista com uma profissional do FNDE e também de acordo com o Anexo A,

foi possível verificar que uma parte dos municípios não obedecem a regra de compra mínima de alimentos da agricultura familiar e não utilizam o embasamento correto no momento de publicação dos editais. Esses processos tendem a se alinhar com as mudanças dos contextos que permeiam o PNAE e buscam promover o desenvolvimento tecnológico, científico e a inovação, facilitando a execução do programa e o recebimento dos alimentos pela população beneficiária.

Quadro 1. Principais elementos da transversalidade no PNAE e suas mudanças

	2009 - 2018	2019 - 2022	2022 - 2023
Atores	FNDE, Cooperativas, Associações de Agricultura Familiar/Comunidades Tradicionais, País/responsáveis, nutricionistas, Organizações da Sociedade Civil, MEC, MDS, MDA, MAPA, ANVISA, MPF	FNDE, Cooperativas, Associações de Agricultura Familiar, País/responsáveis, MEC, MPA, MDS, ME, MP, INCRA	FNDE, Cooperativas, Associações de Agricultura Familiar/Comunidades Tradicionais, País/responsáveis, nutricionistas, Organizações da Sociedade Civil, MEC, MDS, MDA, MAPA, MPA, ANVISA, MPF
Instrumentos	SISAN, Lei Federal 1.947/2009, Resolução CD/FNDE Nº 4/2015	SISAN, Resolução nº 02/2020 CD/FNDE, Resolução nº 6/2020 CD/FNDE, Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020	SISAN, Resolução nº 02/2023 CD/FNDE, Decreto nº 11.422/2023, Lei nº 14.734/2023
Fóruns de articulação transversal	CONSEA, CAISAN, CNE, CNS, CAE's	CNS, CNE, CAE's, CONSED, CDRS	CONSEA, CAISAN, CNE, CNS, CAE's, REBRAE, Conferência de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe realizada pela <i>Food and agriculture (FAO)</i> da Organização das Nações Unidas (ONU)
Principais desafios	Conseguir equilibrar as diferentes visões de cada ator presente no Ciclo do PNAE e ao mesmo tempo valorizar e fortalecer as ações decorrentes da interlocução entre os atores.	Desmantelo de instituições importantes para a pauta transversal do Programa, que ocasionou em uma diminuição da ação intersetorial e transversal, impondo um maior papel decisório ao FNDE	Restabelecimento dos ambientes de participação democrática buscando retomar o trabalho que estava sendo realizado até 2017, adaptar o programa a uma realidade pós-pandêmica e de desestruturação das políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2024)

O quadro traz os principais resultados dos elementos de transversalidade do PNAE encontrados através desta pesquisa utilizando como critérios os períodos apresentados nesta seção. Segundo Brugué, Canal e Paya (2015), existem quatro fatores chaves para a operacionalização das dinâmicas transversais, as redes organizacionais incorporam o contato, o diálogo e as interações como características que definem a dinâmica do funcionamento da organização. O contato, diálogo e interação entre os atores, é único, cabendo à quem observa identificar o papel mais ou menos central que cada ator possui e o equilíbrio formado na Rede. Os Instrumentos utilizados fazem parte dos fatores tangíveis, que podem ser mensurados e visualizados com certa facilidade. Por sua vez, os fóruns de articulação transversal englobam as relações, as confianças e a liderança dos atores, que constituem os fatores intangíveis, por ser complexo o entendimento do cenário e ainda mais a representação do mesmo. Os principais desafios envolvem os processos e recursos que buscam otimizar as dinâmicas transversais, porém, também possui características intangíveis, englobando as relações, a confiança e a liderança dos atores.

A utilização da abordagem relacional⁷ (Marques, 2019) buscou considerar as relações presentes entre os atores do PNAE e a forma na qual elas são estruturadas, buscando padrões que possam ser identificados para que se possa entender as influências, conexões e características únicas de cada ator.

O período de 2009 a 2018 possui como característica primária o fortalecimento do PNAE e de políticas públicas relacionadas, um aumento no espaço de interlocução entre os atores e as metas definidas, entretanto, entre 2016 a 2018 foi verificado que o progresso diminuiu, onde houve um congelamento dos valores per capita por refeição. Durante o período de 2019 a 2022 houve o desmonte da maioria dos fóruns de articulação transversal que limitava a participação social e a interlocução dos atores pertencentes a rede de atores do PNAE, e posteriormente uma pandemia que trouxe à tona e exacerbou as condições precárias que existiam nas famílias beneficiadas pelo programa e na estrutura do mesmo, forçando o FNDE a buscar novas formas de implementar o programa e de atender seus objetivos

Houve então, uma centralização de autoridade ao FNDE, que segundo

⁷ Mais uma vez, conforme Marques (2019, p. 4), “Trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e a análise dos padrões de relação nela presentes.”

Brandão e Bruno-Faria (2017) uma barreira para a inovação na gestão pública é especificamente a centralização ou a concentração de poder e autoridade, que seria classificada como uma barreira de natureza estrutural. Houveram alterações na implementação do programa para se adequar à pandemia, entretanto, pode-se considerar que tais inovações não encontrariam tantas barreiras. De acordo com Brandão e Bruno-Faria (2017) a estrutura organizacional verticalizada e a dificuldade de articulação intersetorial se encontram como duas das três maiores categorias de barreiras à inovação em gestão. A transversalidade no PNAE está intimamente ligada com a participação social e a cooperação entre diferentes instituições governamentais, tendo outros tipos de relacionamentos, porém por estar conectado com a participação social o PNAE encontrou um entrave durante os anos de 2019 a 2022 pois a maioria de seus órgãos consultivos foram extintos e a participação democrática ficou em segundo plano. Essas instâncias participativas exercem a função de arena que protagoniza as interações entre os atores heterogêneos.

Segundo Cruz (2020, p. 14) “Além disso, os órgãos colegiados oportunizam a interação entre atores nacionais governamentais e não governamentais, bem como produzem em si orientações sobre múltiplos temas, inclusive em regulamentos sociotécnicos”.

Os espaços públicos podem ser identificados como fóruns híbridos que são arenas de constituição de normas sociotécnicas, sendo essas normas as que descrevem algo que afeta humanos e também não humanos, ou seja, atores sociais e artefatos técnicos. (Callon e Rip, 1999, apud Rodrigues, Daroit, Cruz, 2024, p. 7)

Mais uma vez, segundo Rodrigues, Daroit e Cruz (2024) esses espaços públicos são abertos à participação de atores heterogêneos e constituem uma arena de dialogicidade entre os atores a fim de viabilizar que esses fóruns possam agir em relação a um problema público.

Após 2023⁸, tendo passado a pandemia, restaram os resquícios das decisões tomadas naquele momento e cabendo agora um momento de reflexão para verificar se as medidas que foram tomadas podem ser adaptadas para o novo

⁸ Mais recentemente, durante o ano de 2023, a retomada das políticas públicas também oportunizou a participação de atores nacionais sociais e institucionais na promoção de fóruns transversais no cenário nacional e internacional, como a Conferência de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe realizada pela Food and agriculture (FAO) da Organização das Nações Unidas (ONU) em parceria com a Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), que busca trazer as experiências que os diversos países participantes possuem com seus programas de alimentação escolar, as conquistas e os desafios identificados por eles a fim de compartilhar essas experiências e adquirir novos conhecimentos observando outros programas como exemplo.

cenário e de qual forma seria executado. Além da reflexão, há de fato a reestruturação dos espaços de interlocução entre os atores do PNAE e de seus locais de articulação transversal, onde o principal espaço é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que havia sido extinto em 2019 via medida provisória, que se tornou decreto presidencial, e é reestruturado no início de 2023 buscando revitalizar os espaços de articulação transversal e priorizar a segurança alimentar e nutricional dos estudantes das escolas públicas e o fortalecimento do desenvolvimento da agricultura familiar e de comunidades tradicionais e quilombolas.

5 Considerações Finais

O Programa Nacional de Alimentação Escolar possui como 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 (FNDE, 2024). Para a execução desse objetivo há uma articulação dos governos executivos das três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal), além de contar com a participação de organizações da sociedade civil, pais e/ou responsáveis pelos estudantes beneficiados, órgãos colegiados, instituições de ensino públicas, nutricionistas, entre diversos outros atores. Cada um desses atores desempenha um papel extremamente importante em, pelo menos uma, etapa do ciclo do PNAE, seja na elaboração de uma agenda, na implementação do programa, ou na avaliação e monitoramento, feito diretamente pelo povo através dos Conselhos de Alimentação Escolar e pelo poder público através do Tribunal de Contas da União (TCU).

O PNAE é conhecido em sua forma popular como a “merenda escolar” que é realmente a implementação do Programa, o fato do alimento chegar no prato dos estudantes das escolas que participam do programa. Por trás desta ‘simples’ ação que é alimentar os estudantes do ensino público brasileiro, existe um cenário complexo e distinto que é o PNAE. O programa possui conexões diretas com outros programas e políticas públicas. O que demonstra que a intersetorialidade e a transversalidade agem de forma simultânea para garantir o funcionamento do programa e o alinhamento de pautas pelos atores. A rede de atores do PNAE é grande e diversa, apresenta atores que possuem papéis principais em outras políticas públicas nacionais e que estão buscando formas de integrar essas políticas públicas a fim de fortalecê-las.

A inovação no setor público raramente ocorre de forma rápida, em vista da lógica burocrática, porém é possível ver que durante o histórico do PNAE houve uma constante busca pela inovação para que a política pública pudesse ser executada mesmo em contextos adversos. Durante a implementação nos anos 2000, para além do ímpeto da distribuição de alimentos, a inclusão dos agricultores familiares na rede de atores representou inovação para ampliar a qualidade nutricional. Na crise sanitária da pandemia, visou-se transformar a logística da

entrega de alimentos para acessar estudantes durante o período de isolamento social. Neste momento de retomada das políticas públicas, novamente se busca a revisão da rede de atores para retomar também a qualidade nutricional da alimentação escolar. Novamente conforme Brandão e Bruno-Faria (2017, p. 3) "a inovação na administração pública consiste na implementação de novas práticas, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais" que é exatamente o que o PNAE buscou realizar através dessas inovações, buscando novas práticas, processos, estruturas e técnicas para atingir seus propósitos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem enfrentado um percurso complexo, revelando a sua importância e a amplitude de sua implementação. Desde sua criação, o PNAE buscou assegurar a segurança alimentar e nutricional dos estudantes da educação básica no Brasil, enfatizando a transversalidade e a participação de diversos atores sociais e governamentais. No entanto, a trajetória do programa revela desafios e transformações significativas que impactam sua eficácia e alcance.

Em 2019, o desmantelamento de instituições chave pelo Governo Federal, como o CONSEA, CAISAN e a suspensão de comitês de acompanhamento e de controle social reduziram a participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas. Essa diminuição de atores e a concentração de funções no FNDE impactaram negativamente a execução do PNAE, demonstrando a necessidade de uma maior diversidade de contribuições e de um diálogo mais robusto entre os diferentes setores envolvidos. O desmantelo dessas instituições constituiu um forte golpe para a existência do programa, que afetou a coordenação de ações pelos diferentes agentes governamentais, o fomento da participação social e a fiscalização e prestação de contas pelas organizações da sociedade civil.

Além do desmantelo dessas instituições que participavam ativamente na implementação, fiscalização e monitoramento do programa ocorreu em 2020 a pandemia de COVID-19, na qual o FNDE teve que adaptar o PNAE para garantir a continuidade da alimentação escolar, mesmo com as escolas fechadas. A Resolução nº 02/2020 foi crucial ao permitir a distribuição de kits alimentares para os pais ou responsáveis dos estudantes, uma medida fundamental durante a emergência de saúde pública. No entanto, a pandemia também evidenciou limitações no sistema, como a dificuldade dos municípios em executar procedimentos administrativos e a

escassez de recursos e pessoal técnico qualificado. Houve a urgência de novos dispositivos normativos para dar uma segurança jurídica para os profissionais e gestores responsáveis pelo programa. Tal segurança jurídica aconteceu quando houve a sensibilização dos diversos atores, que começou por sensibilizar os deputados e senadores da importância da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a forma na qual ele impacta não apenas a vida do estudante, mas também a vida dos familiares do beneficiário. As normas precisavam ser atualizadas para condizer com a nova realidade que afetou as milhares de famílias brasileiras afetadas pela pandemia da COVID-19.

O início de 2023 trouxe avanços significativos com a reativação do CONSEA e o aumento no valor per capita do PNAE, evidenciando um retorno ao compromisso com a segurança alimentar. A restauração do CONSEA e a reativação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) representam passos importantes na reintegração de diversas entidades e na promoção de uma abordagem mais coordenada e abrangente. Esses esforços são essenciais para enfrentar a crise alimentar e nutricional agravada pela pandemia e para aprimorar a qualidade e a efetividade do programa. A restauração de mecanismos de controle social, como a reativação da CAISAN, do CONSEA, o fortalecimento dos CAE's e a melhoria na implementação e gestão do programa são fundamentais para garantir que o PNAE continue a cumprir sua missão de proporcionar uma alimentação escolar saudável e adequada para todos os alunos. O acompanhamento dos debates parlamentares como os da Frente Parlamentar Mista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e de Combate à Fome no Brasil, que foi reinstalada no ano de 2023, são de grande importância. Manter a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional em evidência, para que seja possível o avanço e evitar os retrocessos no PNAE, que é visto como modelo de programa de alimentação escolar pelo mundo inteiro, é colocado como um objetivo importante no governo atual.

A retomada desses meios de articulação entre as diferentes esferas do poder executivo e as instituições participativas mostra a importância que esses programas têm aos olhos dos gestores para benefício da população brasileira. O PNAE é formado por diversos atores e iniciativas que estão sempre em movimento, gerando um diálogo constante que se torna cada vez mais rico e amplo. O entendimento da relação entre os membros dessa rede fornece informações importantes para

entender a lógica da implementação do Programa. Além de formas na qual a transversalidade do programa pode ter sofrido alterações. Ainda assim, a transversalidade e a colaboração entre os diversos atores continuam a ser um desafio.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. **Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro**: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, Pedro et al. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: IPEA, 2017. p. 145-164.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Brasília: Diário Oficial da União, 1º jan. 2019.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. **¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales**. *Gest. polít. pública*, Ciudad de México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em 14 set. 2022.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição**. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. 2019, v. 35, n. 2 [Acessado 21 setembro 2022], e00009919. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.

COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; LEVY, M.; DE PAULA, P. do C. B. **DIREITO E INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 203–228, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i2.726. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/726>. Acesso em 17 nov. 2023.

CRUZ, Fernanda. **Desenvolvimento Democrático em Tempos Incertos**: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa. Editora UnB: Brasília, 2020.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. **Das dinâmicas transversais às múltiplas efetividades das interfaces socioestatais**, XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), Maceió, 2021.

FRAGA, J. A. A.; VARELA, D. S. da S. **A relação entre a desnutrição e o desenvolvimento infantil**. *Revista da Associação Brasileira de Nutrição - RASBRAN*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 59–62, 2014. Disponível em:

<https://www.rasbran.com.br/rasbran/article/view/129>. Acesso em: 30 ago. 2022.

FREITAS, Christiana; SAMPAIO, Rafael Cardoso; AVELINO, Daniel. **Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas**. *Texto para Discussão*, n. 2848, p. 1-35, 2023. DOI: 10.38116/td2848.

LABATUT, Julie; AGGERI, Franck; GIRARD, N. Nathalie. **Discipline and Change**: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation. *Organization Studies*, SAGE Publications, 2012, 33 (1), pp.39-69. (10.1177/0170840611430589). (hal-00660155).

MARQUES, B. das N.; LIMA, Ângela M. F.; SOUZA, A. L. R. de; ARAÚJO, M. L. V. **Gestão da Inovação na Administração Pública Federal**: reflexões sobre os caminhos, as barreiras e as perspectivas. *Cadernos de Prospecção*, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 1069, 2020. DOI: 10.9771/cp.v13i4.35146. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/35146>. Acesso em: 29 nov. 2023.

MARQUES, E. C. L.. **Notas sobre redes, Estado e políticas públicas**. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, p. e00002318, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PADILHA, Alexandre. **A emergência da fome: Brasil vive o pior cenário já registrado no século 21**. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2022/06/a-emergencia-da-fome-brasil-vive-pior-cenario-ja-registrado-no-seculo-21/>. Acesso em: 4 ago. 2022.

PORTO, A. C. V.; COSTA, D. F. da; ANJOS, M. D. dos; ZANDONAI, S. I. L.; MIGUEL, V. A. L. . **Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional**. *Conjecturas*, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 943–957, 2022. DOI: 10.53660/CONJ-778-E08. Disponível em: <https://www.conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/778>. Acesso em: 13 ago. 2024.

Previatti, Débora. (2017). **O pensamento relacional molecular de Norbert Elias e a sociologia atomística weberiana: aproximações e distanciamentos**. *Teoria e Cultura*. 12. 189-198. 10.34019/2318-101X.2017.v12.12349.

RODRIGUES, Priscila de Oliveira. **As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 99 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) —Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

Rodrigues, P., Daroit, D., & Cruz, F. N. B. **As Transformações na Rede de Atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir do Decreto n. 9759/2019**. *Revista do Serviço Público*, 75(a), 128-149, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10314> . Acesso em: 22 de agosto de 2024.

SERRA, Albert. **La gestión transversal. Expectativas y resultados**. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.*, no. 32 (2005):1-17. Redalyc. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533664002>.

SILVA, Michelle Morais de Sá e. **Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil : quando servidores pedem para sair**. Administração Pública. Governo. Estado: Capítulos de Livros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2023. 1ª edição. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo16>

SILVA, M. K. **Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional**. *Sociologias*, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5608>. Acesso em: 13 ago. 2024.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA (Membro CONSEA)

1. Qual seu nome?
2. Qual sua idade?
3. Qual sua Raça/cor?
4. Qual a sua área de formação acadêmica?
5. Há quanto tempo você atua como membro da organização civil no tangente à políticas de SAN?
6. Qual sua visão sobre a importância das dinâmicas transversais/intersectoriais para a implementação do PNAE?
7. Em sua opinião, quais são os atores (governamentais ou não) mais importantes para a existência do PNAE?
8. O CONSEA possui dois terços dos seus representantes como membros de organizações da sociedade civil, como vocês fazem para se organizar internamente?
9. Quais são as principais áreas do governo presentes no ciclo de gestão do PNAE?
10. Há instituições externas ao governo nesse processo? Se sim, Quais?
11. Quais as mudanças ocorridas durante a pandemia que mais lhe chamam atenção?
12. Você pode compartilhar documentos ou sugerir outros entrevistados para esse projeto?

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES

13. Qual seu nome?
14. Qual sua idade?
15. Qual sua Raça/cor?
16. Qual seu cargo/carreira?
17. Qual seu papel no FNDE?
18. Há quanto tempo você trabalha no FNDE?
19. Qual a sua área na gestão do PNAE?
20. Quais são as principais áreas do governo na gestão do PNAE?
21. Há instituições externas ao governo nesse processo? Se sim, Quais?
22. Houve mudanças no processo de gestão do PNAE na Pandemia? Quais?
23. Quais as mudanças ocorridas durante a pandemia que mais lhe chamam atenção?
24. Você pode compartilhar documentos ou sugerir outros entrevistados para esse projeto?

APÊNDICE C - TABELA DE REAJUSTE DO PNAE

Tabela 1 - Valores repassados pela União e Municípios por criança matriculada

Equipamento/área	Valor do repasse por criança em 2013	Valor do repasse por criança em 2017	Valor do repasse por criança em 2023
Creches	R\$ 1,00	R\$ 1,07	R\$ 1,37
Pré-escola	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 0,72
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60	R\$ 0,64	R\$ 0,72
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,30	R\$ 0,36	R\$ 0,50
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,30	R\$ 0,32	R\$ 0,41
Ensino integral	R\$ 1,00	R\$ 1,07	R\$ 1,37
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	Categoria não existente até 2016	R\$ 2,00	R\$ 2,56
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 0,68

Fonte: MEC (2023)

Anexo A

RELATÓRIO

No período de 17 a 21 de outubro de 2022, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), por meio da equipe técnica da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV), realizou monitoramento *in loco* no município de Barra de São Francisco-ES com o objetivo de prestar apoio técnico e aprimorar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A equipe técnica desta Divisão participou da capacitação realizada *online*, por meio da Plataforma *Microsoft Teams*, no dia 20/10/2022, às 09h00, no período matutino e às 14h00, no período vespertino (horário de Brasília), explanando acerca dos instrumentos legais e operacionais atualizados que são empregados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE a todos os atores envolvidos na execução do Programa.

O município de Barra de São Francisco-ES foi selecionado, tendo como base critérios aplicados pela equipe técnica da COMAV, entre as quais:

Não adquiriram gêneros alimentícios da agricultura familiar (0%) conforme registro de dados junto ao SIGPC, no exercício de 2020.

Apresentam mais de 30% dos recursos repassados na conta específica ao final do exercício (reprogramação de recursos além do previsto na Resolução CD/FNDE nº 06/2020), nos exercícios de 2020 e 2021.

Nesse contexto, a análise técnica desta Divisão restringe-se aos documentos apensados ao processo em epígrafe, quanto aos procedimentos adotados para realizar a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para atender a demanda do cardápio da alimentação escolar, no âmbito do PNAE, de incumbência da Secretaria Municipal de Educação de Barra de São Francisco-ES, em cumprimento à obrigatoriedade descrita no art. 14, da Lei nº 11.947, de 16/06/2009, regulamentada pela Resolução FNDE nº 06, 08/05/2020 e suas posteriores alterações.

FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE

Processo administrativo nº [23034.029663/2022-38](#), iniciado em 12 de julho de 2022, refere-se ao edital de chamada pública nº 004/2022, de 15/09/2022, para aquisição de 29 itens (Abacate, abóbora japonesa, abobrinha, alface, banana nanica, banana prata, banana da terra, batata doce, beterraba, cenoura, cebolinha verde, chuchu, couve, espinafre, fruta pão, inhame laranja limão, mamão, mandioca raiz, maracujá, melancia,

milho verde, quiabo, farinha de mandioca, feijão carioca, salsinha, vagem e iogurte natural integral sem açúcar), totalizando o valor de R\$ 799.816,90 (setecentos e noventa e nove mil oitocentos e dezesseis reais e noventa centavos). Conforme consta às folhas 223 a 240, esse procedimento de compra resultou na contratação de um grupo formal, a Cooperativa mista de produção e comercialização camponesa do Espírito Santo (SEI [3198411](#)).

Da análise dos documentos apensados foram constatadas algumas impropriedades, descritas a seguir:

Utilização de embasamento jurídico revogado em todo processo:

Apura-se nos autos de todo o processo de chamada pública nº 004-2022 a referência à legislação revogada pelo FNDE no âmbito do PNAE, como a Resolução FNDE nº 26/2013 e a Resolução FNDE nº 38/2009, conforme pode ser verificado nas folhas : 3, 26, 27, 28, 29, 34, 45 e 250 a 252.

Orientação: Atualmente, o procedimento de compra de alimentos da agricultura familiar é regido pela Lei Federal nº 11.947, de 16/06/2009, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 08/05/2020 e suas alterações posteriores. A execução dos contratos administrativos com os fornecedores da agricultura familiar é regida pela legislação de contratos administrativos públicos. Maiores informações podem ser acessadas no portal do PNAE. Os procedimentos de compra que empregam recurso público devem reger-se por legislação vigente à época dos fatos. O FNDE disponibiliza a legislação em vigor e atualizada e demais informativos referentes à execução do PNAE no seu portal, acesso em <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>.

Do rito processual do Instrumento de compra pública utilizado pela Entidade Executora do PNAE. Em todo o processo constata-se que a chamada Pública recebe tratativa de uma modalidade de procedimento licitatório (e não um procedimento administrativo formal e simplificado), utilizando-se de fases preparatórias como na modalidade pregão, destacando-se a apresentação de termo de referência e pareceres jurídicos. Inclusive, o procedimento é referenciado na publicação do Diário Oficial da União (DOU) e no parecer jurídico do Procurador Municipal como uma modalidade licitatória de Menor preço utilizando como base legal a Lei nº 8.666/1993 e Resoluções revogadas, conforme consta às folhas 26-30 e 46-48.

Orientação: Para a compra institucional da agricultura familiar, o FNDE orienta que seja realizado procedimento administrativo simplificado e mais ágil, com a utilização do instrumento de chamada pública, conforme disciplinado no art. 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009, c/c o art. 24, inciso I, o art. 27 e o art. 30 e seus parágrafos, da Resolução FNDE nº 06/2020 e suas posteriores alterações. Dessa forma, não há necessidade de realização da fase interna preparatória, ou seguir ritos procedimentais licitatórios, ou proceder à realização de termo de referência, análise jurídica, entre outros. Todas as informações referentes à compra devem estar inseridas no edital de chamada pública, conforme modelo sugerido no anexo VI da mencionada Resolução do FNDE. Essa orientação legal visa atender exclusivamente à comercialização de produtos da agricultura familiar, por meio de um processo de compra distinto das demais compras convencionais, tendo em vista que a dispensa do procedimento licitatório, regida por meio do § 1º, do art. 14, da Lei nº 11.947/2009, possui objetivos bem específicos e não deve ser relacionada com a dispensa de licitação, regulamentada pela Lei nº 8.666/1993 ou pela Lei nº 14.133/2021, que trata de atender necessidades urgentes, com procedimento de compra mais ágil, mediante uma necessidade iminente e obviamente justificada. Assim, a lei de licitação não regulamenta a matéria relacionada à chamada pública para o PNAE, não regendo esse instrumento administrativo empregado nas compras institucionais da agricultura familiar para esse Programa. O procedimento de licitação e o procedimento de chamada pública são dois instrumentos de compras públicas divergentes, com legislações e público fornecedor distinto e que não devem ser confundidos. É importante registrar ainda que não se trata de inexigibilidade de licitação e nem do procedimento do credenciamento previsto no art. 6º, inciso XLIII, e artigos 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021.

A seguir, apresenta-se a análise do Edital de chamada pública, apontando as inconsistências identificadas com relação às definições da Resolução CD/FNDE nº 06/2020:

No Edital de chamada pública faz-se referência a normativos revogados (Resolução nº 38/2009), não havendo referência ao normativo atualmente vigente.

Orientação: Os procedimentos de compra da agricultura familiar, bem como para viabilização de edital de chamada pública, têm base legal no artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009, c/c os arts. 29 ao 39 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 e suas alterações posteriores. Quanto ao objeto da chamada pública para o PNAE, deverá estar claramente descrito que a finalidade da chamada pública é a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para a alimentação escolar, conforme arts. 29 ao 39, e anexo VI, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Não houve divulgação dos preços de cada item a ser adquirido;

Orientação: A Resolução CD/FNDE nº 6/20 § 4º define que os preços de aquisição definidos pela Entidade Executora devem constar na chamada pública, e devem ser os mesmos preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

No item 4 do edital: Envelope nº 1 – habilitação: a lista da documentação exigida para a habilitação está divergente daquela exigida pela legislação do PNAE para grupos formais, pois observa-se a inexistência dos documentos constantes nos itens VI e VII do § 3º do artigo 36 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 no edital de chamada pública nº 04/2022.

Orientação: O município deve observar, para habilitação dos projetos de venda, os documentos relacionados no art. 36 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020. A documentação necessária para a habilitação dos projetos de venda deve estar explícita no edital de chamada pública, lembrando que os documentos exigidos variam de acordo com os tipos de proponentes, sendo eles, para grupos formais:

§ 3º dos grupos formais (detentores de DAP jurídica):

- I - Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;
- II - Extrato da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP jurídica)9 para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;
- III - Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- IV - Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;
- V - Projeto de venda assinado pelo seu representante legal;
- VI - Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;
- VII - Declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados;

VIII - Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

No item 5 do edital de chamada pública, o envelope nº 002 refere-se a proposta de preço e não projeto de venda como é indicado na Resolução que regulamenta a compra.

***Orientação:** Para atender ao referido artigo 14, da Lei nº 11.947/2009 a chamada pública possui objetivos bem específicos e não deve ser confundida com a dispensa de licitação descrita na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ela também não deve ser confundida com outras modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 10.520/2002 (pregão), onde normalmente o vencedor do pleito é quem oferece os produtos pelo menor preço ou maior desconto. Destaca-se que os preços de aquisição, por item, definidos pela Entidade Executora, deverão constar no edital de chamada pública e serão os preços por item a constar no projeto de venda dos proponentes, no contrato firmado e na nota fiscal, efetivamente pagos ao agricultor familiar ou suas organizações pela venda dos gêneros alimentícios. Desse modo, nas aquisições realizadas por meio de chamada pública no âmbito do PNAE, não se aplica o método de "registro de preço" e não se busca o "menor preço", pois o preço médio definido pelo gestor não deve ser alterado em nenhuma etapa desse procedimento de compra.*

O edital não divulga os critérios de seleção que serão utilizados para a seleção dos beneficiários fornecedores, conforme previsão legal.

***Orientação:** O edital deverá minuciar a informação de que, havendo muitos interessados no fornecimento dos produtos, a classificação será de acordo com a especificação da Resolução CD/FNDE nº 06/20, trecho transcrito a seguir:*

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.

§ 1º Entende-se por local, no caso de DAP Física, o município indicado na DAP.

§ 2º Entende-se por local, no caso de DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP Jurídica.

§ 3º Entre os grupos de projetos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos;

II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de Região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País;

III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país;

IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

§ 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

O Edital não traz informações sobre amostras dos produtos;

Orientação: A previsão de recebimento de amostras deve constar do edital de chamada pública, conforme disposto no artigo 41 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020. As amostras dos alimentos deverão ser apresentadas para os itens de projetos de venda classificados provisoriamente em primeiro lugar (e assim sucessivamente até a classificação final), e servirão para a avaliação e seleção dos produtos (itens) a serem adquiridos, imediatamente após a fase de seleção dos projetos de venda (ver modelo de edital de chamada pública - anexo VI, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020).

Da análise do contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco ES e a Cooperativa Mista de produção e comercialização camponesa do estado do Espírito Santo: Um instrumento contratual foi assinado em 07/10/2022 (fls. 256 a 261), requerimento (SEI nº [3198411](#)). Seguem os apontamentos das principais inconsistências identificadas:

O contrato não apresenta um cronograma detalhado de entrega dos produtos.

Orientação: Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de chamada pública e da proposta a que se vinculam (como por exemplo, o cronograma de entrega dos

alimentos, com datas, locais, produtos e quantidades, e as datas de pagamento dos agricultores familiares, datas de apresentações de amostras quando for o caso, além das demais cláusulas de compra e venda).

O contrato não possui uma cláusula sobre limite individual de venda do agricultor familiar;

***Orientação:** Cabe à Entidade Executora verificar em seus registros o limite a ser pago a cada agricultor, dentro de sua jurisdição, quando a participação deste se der via grupo informal ou de forma individual. Assim, os contratos individuais firmados no âmbito de cada Entidade Executora não poderão superar o valor de R\$ 40 mil por DAP no mesmo ano civil. Para comercialização com grupos formais, como é o caso desta EEx, o montante máximo a ser contratado, conforme Resolução CD/FNDE nº 06/2020, artigo 39, inciso II, alterado pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021 será o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP familiar, inscritos na DAP jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:*

Valor máximo a ser contratado = número de agricultores familiares inscritos na DAP jurídica x R\$ 40 mil/ano/Entidade Executora.

A cláusula décima segunda, que trata da fiscalização do contrato, não inclui o Conselho da Alimentação Escolar - CAE e a Secretaria Municipal de Educação a essa função, atribuindo-a apenas à pessoa 'fiscal do contrato'.

***Orientação:** A Resolução CD/FNDE nº 06/2020 no anexo VIII sugere um modelo de contrato com uma cláusula incluindo essas duas instituições para exercer esse controle juntamente ao fiscal de contrato. Destaca-se que a Lei nº 11.947/ 2009 no seu art. 19 define as competências do CAE e na referida resolução no seu art. 44 apresenta as atribuições do CAE, a saber:*

I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;
II – analisar a prestação de contas da Entidade Executora (EEx), conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online;

Não foi encontrado nos autos a Declaração de responsabilidade pelo controle do limite individual de venda dos cooperados e associados, exigida em caso de grupos formais.

***Orientação:** A Resolução CD/FNDE nº 06/2020 estabelece, no artigo 36, a necessidade de apresentação de Declaração de responsabilidade pelo controle do limite individual de venda dos cooperados e associados, importante para garantir a observação do limite individual anual de cada agricultor no caso de grupo formal. Dessa forma, é recomendável que o município ajuste seus procedimentos, para receber tal documento em ocasiões posteriores.*

CONCLUSÃO

Esse parecer sistematiza algumas inconsistências identificadas nos procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Educação de Barra de São Francisco-ES na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para atender à demanda do PNAE. Constatou-se que os procedimentos analisados não seguiram a legislação atualizada do FNDE e apesar de fazer referência a chamada pública, utilizou-se todas as etapas de um pregão a menor preço. Percebe-se uma dificuldade do setor em distinguir os instrumentos de compra, de licitação e de chamada pública, bem como identificar a legislação que orienta cada um desses procedimentos, o que prejudica o processo de compra da agricultura familiar para alimentação escolar.

Nesse sentido, o FNDE orienta a utilização do instrumento de chamada pública para aquisição da agricultura familiar para o PNAE, **conforme disciplinado no art. 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009, c/c o art. 24, inciso I, o art. 27 e o art. 30 e seus parágrafos, da Resolução FNDE nº 06, de 08/05/2020.** A orientação é que se faça mesmo um procedimento administrativo simplificado e mais ágil, que viabilize a chegada de alimentos frescos, saudáveis e adequados à cultura alimentar local às escolas públicas do município.

Recomenda-se ainda organizar melhor os documentos no processo de chamada pública e promover maior interação entre os atores sociais do PNAE, para que possam tomar conhecimento da legislação específica da agricultura familiar e dos procedimentos simplificados para a realização de chamada pública, em atendimento à legislação vigente do FNDE e à Lei Federal nº 11.947/2009. Proporciona-se assim uma maior efetividade às diretrizes do Programa, garantindo uma alimentação saudável e adequada aos estudantes de forma concomitante ao desenvolvimento local sustentável.

BIBLIOGRAFIA

Caderno de compras da agricultura familiar para o PNAE publicizado em 2022, disponível em

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF_PNAE.pdf>.

Caderno de legislação do FNDE 2022, disponível em <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CADERNODELEGISLAO2022atualizadoaltimaverso.pdf>>.

Oficinas Temáticas da agricultura familiar e PNAE. No canal oficial do YouTube do FNDE e no Portal de Educação Corporativa do FNDE, todos os vídeos e matérias detalhando todas as etapas dessa compra da agricultura familiar, disponível em <https://www.fnde.gov.br/educacaocorporativa/index.php?option=com_content&view=article&id=57:oficinas-tematicas-agricultura-familiar-pnae&catid=17&Itemid=101>.