



GOVERNANÇA COLABORATIVA NAS REDES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

*COLLABORATIVE GOVERNANCE IN THE NETWORKS OF THE NATIONAL
SCHOOL FEEDING PROGRAM*

*GOBERNANZA COLABORATIVA EN LAS REDES DEL PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTACIÓN ESCOLAR*

Versão do autor aceita publicada online: 30 mar. 2023

Publicado online: 04 abr. 2023

Como citar esse artigo - American Psychological Association (APA):

Agia, J. L. D., Giglio, E. M., & Vendrametto, O. (2023, artigo aceito online). Governança colaborativa nas redes do programa nacional de alimentação escolar. *Exacta*, artigo aceito online.

<https://doi.org/10.5585/2023.23135>



Jorge Luiz Dias Agia

Universidade Paulista / São Paulo, SP



Ernesto Michelangelo Giglio

Universidade Paulista / São Paulo, SP



Oduvaldo Vendrametto

Universidade Paulista / São Paulo, SP

RESUMO: O trabalho investiga como ocorre a moderação da governança colaborativa (G.C.) para a organização das redes (O.R.) do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos municípios de Cubatão-SP e Itanhaém-SP. O PNAE é uma rede complexa, com tarefas de especialidades entre vários atores, com importância social e econômica para os municípios. Para investigar o tema foi realizada uma pesquisa qualitativa, descritiva, explicativa e comparativa. Coletaram-se dados de fontes secundárias e entrevistas com roteiro estruturado, construído a partir dos indicadores de G.C. e O.R. Os dados permitem afirmar o benefício do avanço no conhecimento sobre a moderação da G.C. na O.R., já que surgiram exemplos de ajustes de regras e normas na rede. O benefício metodológico é a oferta de uma matriz de indicadores que se mostrou operacional e confiável.

Palavras-chave: Alimentação Escolar, Redes, Governança Colaborativa, Estrutura, Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ABSTRACT: The work investigates how the moderation of collaborative governance (G.C.) occurs for the organization of networks (O.R.) of the National School Feeding Program in the municipalities of Cubatão-SP and Itanhaém-SP. The PNAE is a complex network, with specialized tasks among several actors, with social and economic importance for the municipalities. To investigate the theme, a qualitative, descriptive, explanatory and comparative research was carried out. Data were collected from secondary sources and interviews with a structured script, built from the G.C. indicators. and O.R. The data allow us to affirm the benefit of the advance in knowledge about the moderation of G.C. in the O.R., as examples of adjustments to rules and standards have emerged on the network. The methodological benefit is the provision of a matrix of indicators that proved to be operational and reliable.

Keywords: School Meals, Networks, Collaborative Governance, Structure, National School Meals Program.

RESUMEN: El trabajo investiga cómo ocurre la moderación de la gobernanza colaborativa (G.C.) para la organización de redes (O.R.) del Programa Nacional de Alimentación Escolar en los municipios de Cubatão-SP e Itanhaém-SP. El PNAE es una red compleja, con tareas especializadas entre varios actores, con importancia social y económica para los municipios. Para investigar el tema, se realizó una investigación cualitativa, descriptiva, explicativa y comparativa. Los datos fueron recolectados de fuentes secundarias y entrevistas con guión estructurado, construido a partir de los indicadores del C.G. y O.R. Los datos permiten afirmar el beneficio del avance en el conocimiento sobre la moderación de G.C. en el quirófano, ya que en la red han ido surgiendo ejemplos de ajustes a reglas y normas. El beneficio metodológico es la provisión de una matriz de indicadores que demostró ser operativa y confiable.

Palabras clave: Alimentación Escolar, Redes, Gobernanza Colaborativa, Estructura, Programa Nacional de Alimentación Escolar.

INTRODUÇÃO

A existência das redes e as discussões sobre sua estrutura e funcionamento estão cada vez mais presentes no mundo acadêmico e gerencial. As organizações, incluindo as instituições públicas, formam elos cooperativos para obter eficiência nas suas tarefas (Klijn, 2008; Cropper, *et al.*, 2008). Um dos tópicos relevantes é sobre a governança, definida como um sistema de orientação para ações coletivas (Grandori, 1997).

Revisão bibliográfica realizada pelos autores mostra as variações do conceito de governança, ora definida como regras de controle, como práticas, como modo de gestão, como capacidade de atrair participantes, como relacionamento (Klijn, 2008; Calmon & Costa, 2013).

Um dos conceitos que interessa ao trabalho atual é o de governança colaborativa - G.C.

A distinção da G.C. para outros tipos é que ela é construída pelos próprios atores. É um processo social de adaptação constante das regras, conforme as especificidades do negócio, ou da tarefa (JONES, *et al.*, 1997; Grandori, 2006). A construção da governança é investigada por

vários autores (JONES, *et al.*, 1997; Provan & Kenis, 2008; Thomson & Perry, 2006; Emerson, *et al.*, 2012), afirmando-se que a partir dela a rede se organiza, isto é, criam-se e ajustam-se os modos de produção e os modos comportamentais de relacionamento.

Apesar da importância da G.C., alegada nos artigos selecionados, são raros os trabalhos que buscaram sustentação nos fatos. O objetivo deste trabalho é contribuir para essa sustentação, a partir da análise de casos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A pergunta de pesquisa é se existem evidências da moderação entre a G.C. e a organização das redes e, se elas se limitam à operação da tarefa ou se buscam, também, eficiência e qualidade, conforme os propósitos da alimentação escolar. Como campo de investigação selecionaram-se redes do PNAE na região da baixada santista, no Estado de São Paulo, considerando algumas facilidades de acesso.

O PNAE é um dos mais importantes programas de saúde, segurança alimentar, educação, desenvolvimento local e inclusão social, uma vez que oferece alimentação aos alunos carentes, mantém esses alunos no ambiente escolar, oferece produtos originados do agronegócio local e realiza adaptações de cardápios conforme origem e cultura de subgrupos na escola. Em torno da alimentação escolar, os municípios incrementam a microeconomia local com geração de renda, emprego e inclusão social.

Os atores principais são os representantes do poder público, agricultores familiares, pequenos comerciantes, feirantes, trabalhadores informais e pessoas carentes. Observações iniciais dos autores indicam que a G.C. soma esforços dos atores e a rede obtém benefícios além do escopo de alimentação escolar, tais como apoio e incentivo para os pequenos agricultores e comerciantes se organizarem.

As repercussões dessas iniciativas fazem-se notar pelo retorno ao município de parte dos investimentos na forma de impostos e a economia de recursos dispendidos com doenças provenientes de desnutrição, higiene, abrigo e outros provocados pela miséria.

Esses objetivos, aliados à importância de estudos sobre governança, justificam o trabalho e dão a dimensão de sua importância. Esses dados iniciais sustentam a afirmativa da G.C. ser um caminho competente para a gestão da rede PNAE.

BASE TEÓRICA

Entre os constituintes de uma rede, a governança aparece com destaque, sendo afirmada como a base da formação, desenvolvimento, funcionamento e obtenção de resultados (Grandori, 2006; Jones, *et al.*, 1997). A convergência conceitual é que a governança é um

conjunto de práticas, normas, valores éticos e mecanismos de controles, que orientam as ações coletivas no grupo.

Esses mecanismos podem ter uma origem externa à rede, por exemplo, nas leis, nos contratos comerciais, nas normas de mercado, recebendo o nome de governança formal. No entanto, conforme consenso entre autores que investigam a governança (Williamson, 1979; Grandori & Soda, 1995; Uzzi, 1997), os mecanismos formais necessitam de constantes ajustes, ou até mesmo a criação de novos mecanismos para que uma rede se adapte às novas situações. Quando esses ajustes, ou criações são feitos pelos próprios atores participantes recebe o nome de G.C. (Zaheer & Venkatraman, 1995).

A importância da G.C. aparece em trabalhos de políticas públicas (Emerson, *et al.*, 2012; Klijn, 2008), com variáveis tais como mecanismos sobre difusão de valores (Lima, 2017), mecanismos de solução de conflitos gerados por assimetrias e poder (Satyro, 2014), rotinas, práticas e rituais (De Souza, 2017). Essas variáveis foram incorporadas na matriz construída para este trabalho, conforme detalhado no Quadro I.

A partir da análise da produção acadêmica e gerencial sobre G.C., o conceito convergente é que se trata de um processo social de construção e ajuste de mecanismos de controle e incentivo de ações coletivas, realizado pelos próprios integrantes do grupo. Suas principais características são: (a) determinação de papéis, regras, práticas, funções, rotinas, buscando diminuir os conflitos e facilitar a produção do bem/serviço, (b) efeito moderador na estrutura de papéis e funções dos atores; (c) efeito moderador nos processos de produção, (d) é facilitada por um ambiente de predomínio de relações de confiança e de comprometimento, (e) efeito incentivador para agir em conjunto, (f) busca controlar comportamentos oportunistas.

Sobre o modo de funcionamento e O.R., a revisão bibliográfica indicou convergência nos elementos constitutivos. A O.R. é composta por elementos estruturais, que são as ligações entre os atores e seus papéis no grupo; e por modos e processos de decisões e de produção, tais como a eficiência na alocação de recursos, o controle de comportamento oportunista e a aprendizagem coletiva (Fliervoet, *et al.* 2016; Carboni *et al.*, 2017; Provan & Kenis, 2008; Baggio & Wegner, 2016; Da Costa & Porto, 2014). A pesquisa bibliográfica foi estendida para as áreas das ciências humanas, selecionando-se as variáveis de capacidade de trabalhar em equipe, foco na tarefa e transparência de ações (Pichon-Riviére, 1998; Moreno, 1972; Bleger, 1980).

Como seria essa estrutura de rede no caso selecionado? As escolas que participam do PNAE superam cinco mil em todo o país. Há um conjunto de sugestões e procedimentos no Programa recomendando cardápios e nutrientes, higiene, organização de cozinhas, treinamento

de merendeiras, integração com agricultura familiar, utilização de alimentação regional com frescor, como é o caso de frutas e verduras, cuidados com perecíveis, entre muitas outras.

Por outro lado, as normas obrigatórias para os interessados participarem do Programa e receberem os recursos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, são simples, restringindo-se à solicitação do município, informando o número de alunos que participarão da alimentação escolar e que 30% dos recursos devem ser utilizados na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar local. Essa norma permite ressalvas, no caso de não existir agricultura local. O repasse do FNDE, que é irrisório quando comparado ao custo real unitário da refeição, dá liberdade para que cada beneficiário organize a alimentação escolar conforme lhe aprouver.

Essa organização formal simplificada e flexível propicia uma pluralidade de arranjos, com metodologias, processos de gestão e execução bastante diferenciados, desde subgrupos que se limitam à tarefa de alimentação, até aqueles que procuram atender em profundidade os objetivos mais amplos do Programa.

O Quadro I mostra o conjunto das variáveis selecionadas que compõem as categorias de governança colaborativa e organização da rede.

Quadro I

Variáveis de governança colaborativa e organização das redes, encontradas na revisão bibliográfica.

Governança Colaborativa	Organização da rede
1. Papéis, funções e comportamento: 1.A. Criação e ajustes nas regras de inclusão e exclusão; 1.B. Criação e ajustes nos papéis e funções; 1.C. Criação e ajuste de penalidades; 1.D. Outros mecanismos de controles do comportamento (Carboni et al., 2017)	A. Estrutura: A.1. Centralidade; A.2. Densidade; A.3. Determinação da divisão de papéis e funções (Borgatti, 2005; Sacomano Neto, 2016)
2. Mecanismos para adaptação de regras contratuais (Jones, et al., 1997)	B. Relação grupo-sujeito (imersão, participação, comprometimento, identificação com grupo, pertencimento) (Weber & Grisci, 2010)
3. Criação ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas (Zaheer & Venkatraman, 1995)	C. Eficiência na alocação de recursos (Provan & Kenis, 2008)
4. Criação e ajuste dos mecanismos para solução das assimetrias de qualquer natureza (Ford, et al., 2012)	D. Existência (ou não) de comportamento oportunista (Granovetter, 1985)
5. Ajuste e difusão do sistema de valores e ética que orienta o comportamento (Reynolds, 2013)	E. Aprendizagem coletiva (Baggio & Wegner, 2016; Conrad, 2015)
6. Ajustes das rotinas, práticas e rituais (Segalen, 2002)	F. Foco na tarefa x foco nas pessoas (Pichon-Rivière, 1998)

7. Ajuste de regras sobre relações de poder; 7.A Ajuste de regras sobre jogos de poder; 7.B. Ajuste de regras sobre relações de comando e de hierarquia; 7.C. Ajuste de regras de compartilhamento de recursos (Pfeffer & Salancik, 1978; Emerson, 1962)	G. Capacidade de trabalhar em equipe (Pichon-Rivière, 1998)
	H. Forma de resolução de conflitos (Provan & Kenis, 2008)

Fonte: Construído pelos autores (2022).

Selecionadas e organizadas as variáveis, é possível apresentar o plano de pesquisa.

METODOLOGIA

O trabalho se caracteriza por ser qualitativo, descritivo, explicativo e possibilitar comparações, utilizando documentos de fontes secundárias, discursos de entrevistas e observações *in locu*. A abordagem metodológica utilizada é a de estudo de casos múltiplos (Yin, 2015). A questão de pesquisa se refere à busca de evidências da possível moderação da G.C. na O.R., quando se considera a estrutura e os processos da rede PNAE.

A Figura I apresenta o desenho da pesquisa, com as setas indicando a linha de moderação da G.C. para a O.R.

Figura I

Desenho da pesquisa

GOVERNANÇA COLABORATIVA

1. Papéis, funções e comportamento;
2. Mecanismos para adaptação de regras;
3. Criação, ou ajustes nos mecanismos de processos e dos modos de realização das tarefas;
4. Mecanismos para solução das assimetrias de qualquer natureza;
5. Ajuste e difusão do sistema de valores e ética que orienta o comportamento;
6. Rotinas, práticas e rituais;
7. Ajuste de regras sobre relações de poder.

ORGANIZAÇÃO DA REDE

- A. Estrutura;
- B. Sentimento de pertencer ao grupo;
- C. Capacidade de trabalhar em equipe;
- D. Eficiência na alocação de recursos;
- E. Existência (ou não) de comportamento oportunista;
- F. Aprendizagem coletiva;
- G. Foco na tarefa x foco nas pessoas;
- H. Resolução de conflitos.

Fonte: Construída pelos autores (2022).

Selecionaram-se redes do PNAE na região dos municípios de Cubatão-SP e de Itanhaém-SP. Para a seleção dos sujeitos de entrevistas utilizou-se os critérios: a) atores envolvidos nas tarefas do PNAE; b) atores com mais de três anos na tarefa; c) atores com cargos gerenciais e técnicos, que precisam tomar decisões.

Ressalte-se que foram construídos indicadores específicos para as variáveis selecionadas, o que constitui um benefício metodológico, considerando a raridade de trabalhos brasileiros que disponibilizam indicadores sobre esse tema.

Quadro II

Indicadores de governança colaborativa e organização da rede

GOVERNANÇA COLABORATIVA	
VARIÁVEL	INDICADOR(ES)
1.A. Criação e ajustes nas regras de inclusão e exclusão	1.A. Evidências, sinais, documentos, sobre as regras implícitas e explícitas para admitir organizações e pessoas nas atividades do PNAE local.
1.B. Criação e ajustes nos papéis e funções	1.B. Evidências, sinais, documentos sobre os papéis e funções estabelecidas para as organizações e pessoas atuantes no PNAE local.
1.C. Criação e ajustes de penalidades	1.C. Regras de limitações de comportamento, sejam implícitas ou explícitas, das pessoas, ou organizações, cuja violação culmina em penalidades
1.D. Outros mecanismos de controles do comportamento	1.D. Sinais de controle de atividades e de comportamento ético; existência de um organizador e controlador das atividades
2. Mecanismos para adaptação de regras contratuais	2. Quais as formas, explícitas, ou implícitas, de fazer ajustes nos contratos, acordos, termos de adesão, de participação; sempre que eles existirem (reuniões, contratação de consultores, comissão decide...)
3. Criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas	3. Sinais, evidências, avisos sobre ajustes de regras sobre processos e modos de realização das tarefas
4. Criação e ajuste dos mecanismos para solução das assimetrias de qualquer natureza	4. Regras documentadas ou verbais de orientação para equidade no tratamento das organizações e pessoas envolvidas nas tarefas do PNAE local, com chances iguais de treinamentos, acesso a informações, trocas de conhecimentos e técnicas
5. Ajuste e difusão do sistema de valores e ética que orienta o comportamento	5. Documentos, ações, formas de transmissão de valores e ética relativos às tarefas do PNAE local.
6. Ajustes das rotinas, práticas e rituais	6. Documentos e práticas institucionalizadas sobre rotinas de encontros, reuniões, debates, seminários, para planos e ações relacionadas ao PNAE local.
7.A Ajuste de regras sobre jogos de poder	7.A. Evidências, sinais, documentos e relatos de como é exercido o poder nos grupos de trabalho, ou seja, seus ajustes, quando eles existem.
7.B Ajuste de regras sobre relações de comando e de hierarquia	7.B. Sinais, documentos, relatos de como se decide e se elege quem está na liderança de propostas e ações do PNAE local.
7.C Ajuste de regras de compartilhamento de recursos	7.C Sinais, documentos, relatos de como se compartilham recursos, por exemplo, trocas ou repasse de alimentos sobressalentes ou distribuição de força de mão de obra.
ORGANIZAÇÃO DA REDE	
VARIÁVEL	INDICADOR(ES)
A.1. Centralidade	A.1. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem um ator comum aos demais quando surgem problemas, ou situações de decisão.
A.2. Densidade	A.2. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem que há ligação e comunicação entre a maioria dos atores (organizações e pessoas) atuantes no PNAE local.

A.3. Funcionamento da divisão de papéis e funções	A.3. Sinais, evidências, relatos, documentos que indiquem que os papéis e funções são executados de acordo com o predefinido e que estão gerando bons resultados.
B. Relação grupo-sujeito	B. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem a integração de cada ator no grupo, a imersão, a participação dele no grupo.
C. Eficiência na alocação de recursos	C. Sinais, evidências, relatos, documentos que explicitem a alocação de recursos do PNAE local, como a distribuição dos alimentos e da mão de obra para preparo dos mesmos, bem como os equipamentos para estocagem e preparação das refeições
D. Existência de comportamento oportunista	D. Sinais, evidências, relatos, documentos que apontem a obtenção de vantagem pessoal ante a vantagem coletiva, isto é, a pessoa, ou a organização prioriza a vantagem particular, deixando o grupo em segundo plano
E. Aprendizagem coletiva	E. Sinais, evidências, relatos, documentos que indiquem que os participantes estão adquirindo conhecimentos sobre a tarefa e assuntos correlatos ao PNAE, a partir do compartilhamento entre eles (por exemplo, ao regressar de encontros profissionais, congressos, cursos e similares, o ator dissemina as informações)
F. Foco na tarefa	F. Sinais, evidências, relatos, documentos que mostrem que as ações das pessoas e das organizações estão orientadas para a tarefa do PNAE local, independentemente de interesses pessoais ou pressões para favores, ou outras formas de priorizar pessoas, em detrimento da tarefa
G. Capacidade de trabalhar em equipe	G. Sinais, evidências, relatos, documentos que demonstrem que as pessoas e as organizações da região trabalham de forma coletiva, cooperativa, com ajustes coletivos dos processos, com baixa incidência de conflitos relacionados ao modo pessoal de cada um executar as tarefas
H. Formas de resolução de conflitos	H. Sinais, evidências, relatos, documentos que mostrem as formas pelas quais as pessoas e organizações do local estão resolvendo seus conflitos, seja qual for a natureza

Fonte: Construído pelos autores (2022).

Os indicadores foram utilizados para a construção dos instrumentos de coleta, tanto das entrevistas, quanto das fontes secundárias. Descrevem-se as fontes secundárias: Revista AT, do Grupo Tribuna, jornal A Tribuna, jornal Expresso, regulamentação do PNAE (lei n. 11.947, 2009), atas de reuniões dos Conselhos de Alimentação Escolar e relatórios disponíveis no site das prefeituras.

As entrevistas e os documentos na forma de textos foram analisados conforme as regras de análise de conteúdo temático (Bardin, 2009), que consiste em deduzir o conteúdo básico de trechos de discursos dos sujeitos e inferir associações entre os conteúdos. Num primeiro passo, cada entrevista foi analisada como independente. No segundo passo buscaram-se as convergências dos discursos de cada rede e num terceiro passo a convergência de todos os discursos.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O PNAE, tem uma história que se inicia em 1955, com o decreto n.37106, de 31 de março, instituindo a merenda escolar, com ajustes e adendos, até 2010, criando o comitê gestor misto do PNAE, com representantes do governo e da sociedade.

Em 2018 o PNAE suplementou refeições para mais de 40.544.183 de estudantes em todo o território nacional, o que demonstra a complexidade e o tamanho desta política pública de alimentação escolar (Silva, *et al.*, 2018). Seguindo os princípios do Direito Humano à Alimentação, o programa atende os alunos matriculados nas escolas públicas.

A estrutura básica do PNAE é composta pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que faz o repasse de recursos financeiros, Entidade Executora (EE) (Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais, que executam o programa, na parte alimentar e financeira); Unidade Executora (UE) (sociedade civil (trecho considerado plágio- sem substituição, apenas cortar); Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (órgão colegiado, no mínimo, 7 membros titulares e os respectivos suplentes).

Existem três formas possíveis de execução do PNAE por parte das entidades executoras (EE), todas iniciando com o fluxo do FNDE para as EE's. A partir daí as diferenças são:

- (a) centralizada: as EE's suprem as UE's com os alimentos perecíveis e não perecíveis;
- (b) semidescentralizada: as EE's suprem as UE's com alimentos não perecíveis e envia recursos para compra de perecíveis;
- (c) descentralizada: as EE's encaminham todo recurso financeiro para as UE's.

Para verificar a sustentação do modelo proposto, investigaram-se duas redes de PNAE, em municípios próximos geograficamente e com número similar da população, o que equaliza algumas variáveis intervenientes, tais como economia local, características étnicas e culturais.

O CASO DA REDE PNAE EM CUBATÃO-SP

Analisando dados de 2018, verifica-se que existe uma diferença entre o recurso recebido pela prefeitura (R\$1.712.268,00 reais) e o gasto com o Programa (R\$12.490.037,40 reais). A diferença é coberta pela prefeitura, exigindo ajustes constantes dos modos de execução da tarefa. Esses ajustes constituem exemplos de G.C. A tarefa é complexa quando se considera o

universo de 58 escolas, com alimentação de manhã à noite, da ordem anual de 4.473.064 unidades.

Realizaram-se três entrevistas, com discurso convergente. Os pontos principais são apresentados a seguir:

Sujeito 1. O programa funciona de forma satisfatória e são necessárias adaptações constantes. Encontraram-se as seguintes associações de indicadores: (a) 1B (criação e ajustes nos papéis e funções) com A3 (funcionamento da divisão de papéis e funções); (b) 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com C (eficiência na alocação de recursos); (c) 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) com G (capacidade de trabalhar em equipe). O seguinte trecho de discurso ilustra a associação: *“As merendeiras pegaram farinha de kibe e fizeram tabule, adaptaram para a realidade da escola.”*

Sujeito 2. Reafirma discurso do sujeito 1, sobre o bom funcionamento do programa, com os ajustes constantes. Afirma que os alimentos tem qualidade e oferta suficiente. Encontraram-se as seguintes associações de indicadores: (a) variável 1B (criação e ajustes nos papéis e funções) com G (capacidade de trabalhar em equipe); (b) 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com C (eficiência na alocação de recursos); (c) 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) com G (capacidade de trabalhar em equipe). O seguinte trecho de discurso ilustra as associações: *Eles (alunos) comem muito bem e podem repetir quantas vezes quiserem, por vezes sobra alimento pronto para o consumo.”* Conforme se verifica, as associações (b) e (c) são as mesmas do sujeito 1

Sujeito 3. Discurso na mesma linha do programa funcionar muito bem, servindo refeições com qualidade e quantidade. Encontraram-se as seguintes associações de indicadores: (a) variável 2 (mecanismos para adaptação de regras contratuais) com C (eficiência na alocação de recursos); (b) 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com B (relação grupo-sujeito); (c) 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) com C (eficiência na alocação de recursos). O seguinte trecho de discurso ilustra as associações: *Eles (alunos) repetem quantas vezes quiserem, inclusive, muitas vezes sobra comida, isso em todas as escolas que eu visito. Se você for comigo agora no estoque, verá que tem alimento em abundância.”*

Os resultados do caso permitem afirmar a moderação das variáveis de organização da rede – O.R. pelas variáveis de governança colaborativa – G.C. Os principais indicadores de GC que influenciam são 1B (criação e ajustes nos papéis e funções), 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) e 7C (ajuste de regras de

compartilhamento de recursos). São todos referentes à ajustes necessários para que a rede realize sua tarefa.

A REDE DO PNAE EM ITANHAÉM-SP

O modelo criado em Itanhaém originou-se a partir da criação de um banco de alimentos, com foco na alimentação escolar. Nesse modelo uma autoridade se responsabilizou por tratativas e implementações em que recursos públicos destinados à agricultura familiar, Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, e para a aquisição de alimentos através do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, pudessem ser obtidos e aplicados para essa finalidade. Foram mobilizados e instrumentalizados mecanismos para ampliar a quantidade de agricultores familiares e diversificar as suas produções.

Esse modelo propiciou que no ano de 2018 a prefeitura de Itanhaém recebesse a quantia de R\$2.805.138,00 do FNDE, dos quais R\$741.816,00 foram destinados à agricultura familiar, sendo que os investimentos totais para a alimentação escolar foram de R\$12.153.947,00.

Assim 72 unidades escolares no município foram atendidas naquele ano, com a oferta de café da manhã, almoço, lanche e jantar, num total de 5.049.403 unidades. Os dados indicam que, tal como no exemplo da rede anterior, as regras formais dificultam a flexibilidade e celeridade para resolver os problemas inesperados. Por outro lado, o foco na tarefa, que é a comida sempre no prato das crianças, não permite comportamentos oportunistas, ou conflitos de poder e autoridade.

Os dados coletados indicam que a rede é densa, isto é, todos estão conectados, existindo sinergia de esforços dos atores, com consciência das tarefas e coesão de grupo. Em resumo, o grupo funciona e a tarefa se realiza, com a entrega das refeições.

Foram realizadas três entrevistas no município de Itanhaém-SP, classificando os entrevistados como sujeitos 4, 5 e 6. Na terceira entrevista já se verificou a repetição dos dados, determinando o encerramento da coleta.

O discurso do sujeito 4 apontou a necessidade de avaliações diárias que promovam acertos decorrentes do cotidiano, como manutenção de equipamentos, reposição de insumos, substituição de mão obra ausente/faltante, entre outros, para que o programa funcione de forma satisfatória. Os indicadores associados e valorizados no discurso foram 1B (criação e ajustes nos papéis e funções) com A3 (funcionamento da divisão de papéis e funções); 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com C (eficiência na alocação de recursos); 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) com G

(capacidade de trabalhar em equipe). Destaca-se dessa entrevista, quanto à associação de indicadores, o seguinte: *“sempre houve uma tratativa entre todos os envolvidos no PNAE, de que não pode faltar alimentos nos pratos dos alunos, nem que para isso aconteça, tenha que tirar insumo de outro programa para colocar lá e depois repor, o foco aqui é a alimentação do escolar.”*

O discurso do sujeito 5 converge com a narrativa do sujeito 4, de que o PNAE funciona de forma eficiente e eficaz, incluindo resultados sociais que transcendem a oferta de alimentos: *“ah aqui eu faço questão de todo ano ter ovo de páscoa para os alunos, muitas vezes eles só têm esse para abrir”*. Essa citação indica o caráter social no PNAE e ainda no trecho: *“muitos deles (alunos) aparecem na escola só para se alimentar, e aqui no município eles podem repetir quantas vezes quiserem e a gente sabe que na segunda-feira é o dia que eles mais comem”*. Essa afirmação associa as variáveis 2 (mecanismos para adaptação de regras contratuais) com C (eficiência na alocação de recursos); e a variável 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com C (eficiência na alocação de recursos).

A linha de discurso dos sujeitos 4 e 5 é corroborada pelo sujeito 6, apontando que o programa é desempenhado com assertividade, oferecendo as refeições com qualidade e passível de repetições quando da vontade dos alunos. O sujeito afirma verificar diretamente esse fato, porque tem filhos na escola que se beneficiam do programa.

De acordo com sua narrativa, além da abundância e da alta qualidade dos alimentos servidos, o programa também favorece os munícipes ao empregar a maior parte das 154 merendeiras contratadas pela terceirizada.

Pode-se notar a associação entre as variáveis 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) com C (eficiência na alocação de recursos) no seguinte trecho: *“Estamos em treinamentos e testes para inclusão e adaptação do estrogonofe para servimos na alimentação escolar, foram vários testes entre erros e acertos e agora estamos repassando o treinamento para todas as merendeiras”*.

Assim como na rede de Cubatão-SP, na rede de Itanhaém-SP também se evidenciou a moderação das variáveis de O.R. pelas variáveis de G.C. Destaca-se um trecho da entrevista do sujeito 6, onde se observa que a variável de G.C. 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) moderou a variável de O.R. C (eficiência na alocação de recursos): *“no início não tínhamos um controle efetivo, então sentamos e acertamos, hoje temos uma planilha e sabemos que 10 kg de carne dá para 250 crianças comerem, no passado com os mesmos 10 kg de carne serviam 300 crianças, ou seja, era servido porções menores do que as que realmente deveriam ser servidas”*.

Os principais indicadores de G.C. que influenciaram a O.R. no município de Itanhaém-SP, tal como em Cubatão-SP, foram: 3 (criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas) e 7C (ajuste de regras de compartilhamento de recursos) caracterizando que os gestores do programa precisam realizar ajustes das regras, para que se alcance a organização das redes e se conclua o objetivo fim do programa que é a alimentação dos escolares.

Todavia, na rede de Itanhaém-SP, a variável de G.C. 2 (mecanismos para adaptação de regras contratuais) aparece como influenciadora direta na O.R., apontando para a necessidade de ajustes das regras do programa, a fim de que se cumpra com êxito a finalidade do PNAE.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados coletados sustentam a proposição da moderação da G.C. sobre a O.R. Exemplos indicativos de G.C. que aparecem nos dois municípios são de encontros rotineiros que ocorrem entre os atores das redes, versando sobre substituição de itens dos cardápios sem alteração nutricional, prazos e formas de entregas dos insumos, sempre pautados em atender as exigências do programa.

Em Itanhaém-SP é comum ocorrerem encontros entre os produtores rurais, representados pelo presidente da associação e a diretora de alimentação do município, para discutirem sobre a substituição de possíveis itens de acordo com a produção rural da época, trazendo mais frescor e qualidade para os pratos dos alunos.

Na rede de Cubatão-SP os atores envolvidos na alimentação escolar também mantêm conversas rotineiras, por exemplo, para viabilizar a logística dos insumos, evitando que os horários das entregas dos produtos nas escolas não coincidisse com os horários da alimentação dos alunos. Esses ajustes rotineiros das regras em função do modo de produção/operação das tarefas são exemplos de G.C.

As duas redes se assemelham entre si na G.C. e O.R., destacando-se apenas três diferenças mais relevantes, sendo elas: (a) Formas de resolução de conflitos: em Itanhaém-SP o modo é mais descentralizado e coletivo, já em Cubatão-SP é mais centralizada, onde uma equipe toma decisões de acordo com os poderes que lhes foram conferidos; (b) Conselho de Alimentação Escolar-CAE: em Cubatão-SP o CAE não é atuante, ele aparece por obrigação legal e em Itanhaém-SP ocorre o contrário, com o conselho atuante, realizando visitas periódicas nas unidades escolares e prova dos alimentos a serem incrementados no cardápio; (3) Agricultura familiar local: em Itanhaém-SP existiam aproximadamente 52 famílias

produzindo ativamente na agricultura familiar, enquanto em Cubatão-SP sequer existia uma pasta do Governo de agricultura, portanto, nenhuma família cadastrada como agricultores familiares.

As análises dos discursos e as associações entre indicadores sinalizam que as diferenças nas formas de gestão e no modo de operação não impactaram no modo de realização da tarefa principal (servir a alimentação aos escolares) e, portanto, não implicam sistemas diferentes de G.C.

O Quadro III aponta as associações entre os indicadores de G.C. e O.R. A frequência que os indicadores constaram nos discursos dos sujeitos encontra-se entre parênteses.

Quadro III

Correspondências entre G.C. e O.R. encontradas na totalidade das entrevistas

Governança Colaborativa	Organização da Rede
1.A Regras de inclusão e exclusão	D
1.B Criação e ajustes nos papéis e funções	A.1; A.3 (3); C (2); D; F (3); G (4); H
1.D Outros mecanismos de controles do comportamento	A.1; A.3 (2); B; D (3); H (4)
2. Mecanismos para adaptação de regras contratuais	A.3; C (6); H
3. Criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas	A.2 (2); A.3; B (3); C (2); D; E (6); F (4); G (5); H (2)
4. Criação e ajuste dos mecanismos para solução das assimetrias de qualquer natureza	B (2); E (5); G (2); H
5. Ajuste e difusão do sistema de valores e ética que orienta o comportamento	A.2; A.3; B (5); E; F (4)
6. Ajustes das rotinas, práticas e rituais	A.2 (5); A.3; B (3); E (5); F
7.A Ajuste de regras sobre jogos de poder	A.3 (4); C (3); F; H (2)
7.B Ajuste de regras sobre relações de comando e de hierarquia	A.1 (5); A.2; A.3 (5); C (2); F; H (6)
7.C Ajuste de regras de compartilhamento de recursos	A.2 (2); C (6); F; G (3); H

Fonte: Construído pelos autores (2022). Os números entre parênteses referem-se às frequências nos discursos.

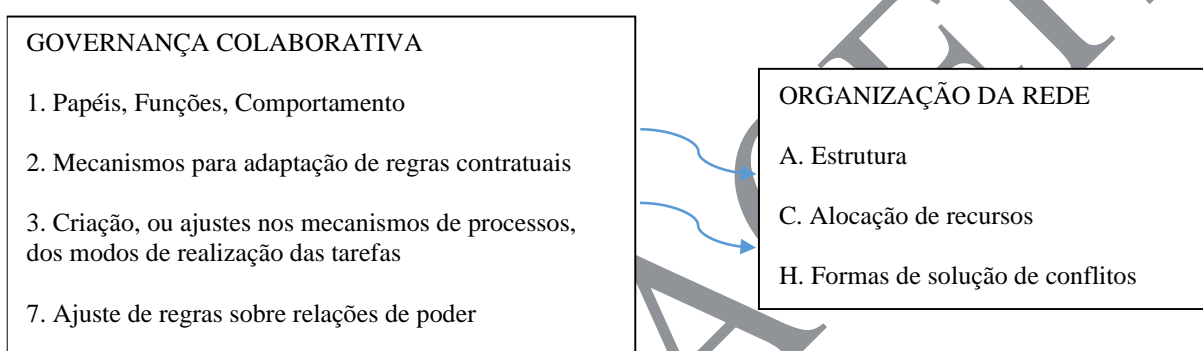
Os dados indicam a relevância das variáveis de G.C. (1) - papéis, funções e comportamentos; (3) - criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de

realização das tarefas e (7) - ajuste de regras sobre relações de poder, todas moderando as variáveis A-Estrutura, C-alocação de recursos, H-resolução de conflitos.

A Figura II apresenta o resultado do desenho ajustado, contemplando as variáveis mais relevantes, culminando num modelo já testado e que abre campos para futuras investigações acadêmicas e uso gerencial geral.

Figura II

Desenho ajustado após a pesquisa



Fonte: Construída pelos autores (2022).

A proposição da pesquisa de que ocorre a moderação da Governança Colaborativa sobre a Organização da Rede está sustentada nas duas redes pesquisadas. A matriz de indicadores especialmente construída para este caso foi operacional para coletar e analisar dados relevantes sobre a resposta da pesquisa.

Essa matriz de indicadores operacionais e confiáveis pode ser utilizada em pesquisas futuras, bem como em instrumento gerencial do PNAE, por exemplo, no diagnóstico de formas de solução de imprevistos.

Uma descoberta importante nos discursos é que o PNAE transcende a sua função de alimentação escolar, já que o programa obtém resultados sociais, como o fortalecimento de culturas locais, no caso de agricultores e consumidores indígenas, como no combate ao abandono escolar, já que crianças carentes ficam na escola para terem a refeição.

COMENTÁRIOS FINAIS

Este trabalho teve como objetivo pesquisar a associação entre a Governança Colaborativa e a Organização da Rede, visando oferecer um instrumento acadêmico e gerencial de pesquisa na área. O campo de investigação foram as redes do Programa Nacional de Alimentação Escolar dos municípios de Cubatão-SP e Itanhaém-SP.

As correspondências encontradas nas análises sustentaram a proposição da moderação inicial entre os indicadores de G.C. e O.R. e culminaram num modelo operacional. O resultado é importante pois possibilitou um avanço no entendimento de como ocorre essa moderação e quais os indicadores mais fortemente e frequentemente associados. Ressalta-se a importância de um trabalho empírico desse tema, uma vez que se verificou a raridade de trabalhos na revisão bibliográfica.

A matriz de indicadores das categorias de Governança Colaborativa e Organização da Rede é um benefício metodológico relevante desta pesquisa, pois eles se mostraram operacionais e confiáveis, possibilitando a replicação em pesquisas futuras. A organização dessas variáveis numa matriz é outro benefício metodológico, já que não se encontrou organização semelhante na produção acadêmica.

Outra descoberta importante acerca desta matriz é que alguns indicadores de Governança Colaborativa se mostraram consistentemente associados a alguns indicadores de Organização de Rede, como o indicador (3) - criação, ou ajustes nos mecanismos de processos; dos modos de realização das tarefas sobre o indicador (F) - foco na tarefa. As associações extraídas mostram caminhos para futuras pesquisas utilizando análises estatísticas para validar as correlações apresentadas, além de um caminho para construção de um instrumento gerencial aplicável ao PNAE.

Os dados revelaram uma faceta pouco discutida e investigada sobre o PNAE, que é sua dimensão social no apoio de agricultura familiar de Itanhaém-SP. Na medida em que os agricultores familiares, incluindo mulheres produtoras rurais e grupos indígenas, passam a fornecer os seus produtos para o programa e recebem remuneração corrente, obtêm segurança e melhoria na qualidade de vida.

Um resultado social complementar é que os filhos desses agricultores também se beneficiam do programa, recebendo alimento. Essa complementariedade social desenvolve a cidadania, melhora a saúde da população, resolve a evasão escolar e movimentam a economia local.

A importância e abrangência do programa PNAE não é reconhecida na produção acadêmica. Os números discrepantes de indicações no portal de periódicos CAPES dos programas Minha Casa Minha Vida (3.140), ou de programas de transportes públicos (5.900) versus 1.018 indicações do Programa Nacional de Alimentação Escolar pode indicar certo desconhecimento dos pesquisadores sobre o programa e seus benefícios.

REFERÊNCIAS

- Baggio, D., & Wegner, D. (2016) Práticas colaborativas de P&D no contexto de pequenas e médias empresas brasileiras. *Revista de Ciências da Administração*, 18(46), 52-68.
DOI: 10.5007/2175-8077.2016v18n46p52
- Bardin, L. (2009) *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Bleger, J. (1980) *Temas de psicología: Entrevista y grupos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Borgatti, S. (2005) Centrality and network flow. *Social networks*, 27(1), 55-71.
- Calmon, P., & Costa, A. (2013) Redes e governança das políticas públicas. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1, 1-29. DOI: 10.18829/rp3.v0i1.9126
- Carboni, J., et al. (2017) Using Network Analysis to Identify Key Actors in Collaborative Governance Processes. *Nonprofit Policy Forum*, Gruyter, 133-145. DOI: 10.1515/npf-2017-0012
- Conrad, E. (2015) Bridging the hierarchical and collaborative divide: the role of network managers in scaling up a network approach to water governance in California. *Policy & Politics*, 43(3), 349-366. DOI: 10.1332/030557315X14350819637950
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., & Ring, P. (2008) *The Oxford handbook of inter-organizational relationships*. New York: Oxford Handbooks.
- Da Costa, P., & Porto, G. (2014) Elementos tecnológicos determinantes das capacidades dinâmicas de inovação e cooperação: um estudo com as multinacionais brasileiras. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 13(3), 77-93. DOI:

10.5585/riae.v13i3.2014

De Souza, A. (2017) *A ação da auditoria interna ante a corrupção: lógicas institucionais e a relação com as estratégias da organização financeira*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Paulista. São Paulo.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012) An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
doi.org/10.1093/jopart/mur011

Emerson, R. (1962) Power dependence relations. *American Sociological Review*, 27(1), 31-41.

Fliervoet, J. *et al.* (2016) Analyzing collaborative governance through social network analysis: a case study of river management along the Waal River in The Netherlands. *Environmental management*, 57(2), 355-367. DOI 10.1007/s00267-015-0606-x

Ford, R., Wang, Y. & Vestal, A. (2012) Power asymmetries in tourism distribution networks. *Annals of Tourism Research*, 39(2), 755-779.
doi.org/10.1016/j.annals.2011.10.001

Grandori, A. (1997) An organizational assessment of inter-firm coordination modes. *Organization Studies*, 18(6), 897-925.

Grandori, A. (2006) Innovation uncertainty and relational governance. *Industry and Innovation*, 13(3), 127-133. DOI: 10.1080/13662710600684290

Grandori, A., & Soda, G. (1995) Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, 16(2), 183-214. doi.org/10.1177/017084069501600201

Granovetter, M. (1985) Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *The American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.

Jones, C., Hesterly, W., Borgatti, S. (1997) A General Theory of Network Governance:

- Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911-945. doi.org/10.2307/259249
- Klijn, E. (2008) Policy and implementation networks: Managing complex interactions, IN Cropper *et al.* *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University, 118-146.
- Lima, A. (2017) *A correspondência entre governança relacional e resultados sociais nas redes: casos de redes de cooperativas de material reciclável*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Paulista. São Paulo.
- Moreno, J. (1972) *Psicodrama*. Buenos Aires: Ed. Hormé.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978) *The external control of organizations: A resource dependence approach*. New York: Harper and Row Publishers.
- Pichón-Rivière, E. (1998) *O processo grupal*. 6a.ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Provan, K., & Kenis, P. (2008) Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi.org/10.1093/jopart/mum015
- Reynolds, A. (2013) Networks, ethics, and economic values: Faith-based business and the coffee trade in Central America. *Latin American Research Review*, 48, 112-132. doi.org/10.1353/lar.2013.0000
- Sacomano Neto, M., Matui, P., Candido, S., & Amaral, R. (2016) Relational structure in the global automotive industry: groups, networks and fields. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 18(62), 505-524. doi.org/10.7819/rbgn.v18i62.2798
- Satyro, W. (2014) *A questão do poder na dinâmica das redes interorganizacionais*. Dissertação (Mestrado em Administração). 162 folhas. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Paulista, São Paulo.
- Segalen, M. (2002) *Ritos e Rituais Contemporâneos*. Rio de Janeiro: FGV.

- Silva, E., Amparo-Santos, L., & Soares, M. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cadernos de Saúde Pública*, 34(4), 1-13 doi: 10.1590/0102-311X00142617
- Thomson, A., & Perry, J. (2006) Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32. doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x
- Uzzi, B. (1997) Social structure and competition in interfirm networks, the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 35-67. doi.org/10.2307/2393808
- Weber, L., Grisci, C. (2010) Equipe, grupo... o quê?: Possibilidades relativas ao coletivo no trabalho imaterial. *XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 1-16.
- Williamson, O. (1979) Transaction cost economies: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.
- Yin, R. (2015) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5a.ed. Porto Alegre: Bookman.
- Zaheer, A., & Venkatraman, N. (1995) Relational governance as an interorganizational strategy: an empirical test of the role of trust in economic exchange. *Strategic Management Journal*, 16, 373-392. doi.org/10.1002/smj.4250160504