



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ANGELA GAMA DIAS DE OLIVA

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO IFNMG - *CAMPUS*
MONTES CLAROS**

Salvador – BA

2021

ANGELA GAMA DIAS DE OLIVA

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO IFNMG - *CAMPUS*
MONTES CLAROS**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof. Dr. Elizabeth Matos Ribeiro

Salvador – BA

2021

Escola de Administração - UFBA

O48 Oliva, Angela Gama Dias de.

Avaliação da capacidade de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar da IFMNG – Campus Montes Claros / Angela Gama Dias de Oliva. – 2021.

98 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Políticas públicas – Avaliação – Brasil. 2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil) – Administração. 3. Descentralização da administração pública. 4. Ciências da política. 5. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia – Política social. 6. Educação e Estado – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 371.6098

ANGELA GAMA DIAS DE OLIVA

**AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO IFNMG - CAMPUS
MONTES CLAROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 12 de agosto de 2021

ELIZABETH MATOS RIBEIRO – Orientadora _____

Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela-Espanha.

Universidade Federal da Bahia.

DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO – Examinadora Interna da Instituição _____

Doutorada em Administração pela Universidade Federal da Bahia - Brasil.

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - Brasil

ANDRÉ LUIS RABELO CARDOSO – Examinador Externo _____

Doutorado em Política Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Brasil

Instituto Federal do Norte de Minas - Brasil

AGRADECIMENTOS

A Deus, a Luz que me guia no meu caminhar, meu agradecimento. À Nossa Senhora, que no decorrer de minha vida vem passando na frente de todos os meus obstáculos, me mostrando que devo sempre encará-los com destreza, pois me abre as portas com suas bênçãos.

Aos meus pais, que sempre me carregaram pelas mãos, mostrando o melhor caminho a seguir. E que os caminhos da vida os separaram, mas das minhas mãos jamais me soltaram. A papai, dedico-me minhas horas de estudo, de apoio, de conforto e de carinho, que sempre acreditou que nas minhas dedicações sempre traria grandes frutos.

A mamãe, que me deixou crescer independente, acreditando que poderia enfrentar todos os meus medos com valentia, que sempre estaria ali dando seu incentivo, torcendo, acreditando que, por mais difíceis que fossem as escadas, era questão de tempo chegar ao topo e, assim, finalizar com minhas conquistas.

Aos meus irmãos, Ana Paula, Elisângela e Frederico, mesmo com distanciamento e atritos naturais de família, sei que sempre estão torcendo por cada etapa conquistada em minha vida, aos meus sobrinhos pelo apoio.

A Jeferson, meu marido, que chegou no meio de um turbilhão de acontecimentos do mundo, que me trouxe companheirismo, apoio e carinho, preenchendo um espaço muito importante em minha vida.

Agradeço aos meus amigos por cada mensagem de incentivo, mas em especial a Larissa Coutinho, que como colega de tempos de ensino fundamental e hoje como fonoaudióloga, sabe que foi preciso matar um leão por dia para chegar aqui. A Patrícia Fróes (Papaty), amiga de útero, sempre acredita em todas as conquistas. A Ludmila Crusoé que desde que iniciei meus estudos para concurso vem acreditando que posso conquistar tudo que quero.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Elizabete Matos, por aceitar a atribuição de me orientar e me despertar como professora a construção do meu saber. Desde o primeiro encontro de orientação já vi ali uma pessoa incrível. Em sua agitação, espelhei-me e percebi que daríamos muito bem. Quero que saiba, que a cada dia que me instigava a um novo desafio, me permitia acreditar num bom trabalho. E aqui, está o resultado do nosso trabalho. Pegar em minha mão e a forma de conduzir a minha orientação só cresceu minha admiração. Gratidão por todo esse percurso comigo.

Aos Baianeiros, colegas de mestrado, Turma MPA/20, obrigada pelo companheirismo nesta jornada. Em especial a colega Josy, que contribuiu em transformar nossas dificuldades em Salvador em momentos de aventura e companheirismo. Salvador não poderia ter sido melhor sem sua companhia. Gratidão pelo cuidado, docilidade, preocupação, risadas, broncas, conselhos, estudos, trabalhos, por várias coisas que passamos juntas. À colega Andreia Nunes, pelo acolhimento.

Aos professores de NPGA-UFBA, obrigada pela simplicidade em ensinar a imensidade de seus saberes. Cada um marcou de forma especial no meu aprendizado.

Agradeço a Priscila e Arthur, da secretaria do NPGA-UFBA, pela presteza, atenção e carinho em solucionar as nossas solicitações.

A Gabriela Figueiredo e a Rita, por poder me ajudar cuidando das minhas meninas idosas de quatro patas (Pitty e Branca), que, nesse período, viraram estrelinhas.

Agradeço aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa, por todos os ensinamentos e diretrizes.

Meu muito obrigada a todos que fizeram parte desse momento!

À minha família que vibra a cada vitória e conquista que alcanço em minha vida.

OLIVA, Angela Gama Dias de. **Avaliação da capacidade de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar no IFNMG - Campus Montes**. Orientadora: Elizabeth Matos Ribeiro. 2021. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador - Bahia, 2021.

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desde sua criação, passou por avanços significativos nos aspectos técnicos e operacionais vinculados à melhoria da sua capacidade de gestão. Dentre as principais mudanças, merece destacar o processo de descentralização financeira e administrativa que tem possibilitado uma maior ingerência de diversas organizações públicas na implementação do Programa. Desde 2009, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFEs) passaram a integrar o PNAE, amparados pela Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que tem como finalidades principais: (a) aumentar os níveis de alimentação e nutrição dos estudantes para garantir a elevação do nível de rendimento escolar e garantir níveis de aprendizados; e (b) garantir o processo de inclusão dos agricultores familiares nas compras públicas, visando a estimular o acesso à renda da população local e a disponibilização de uma alimentação saudável para os estudantes. Considerando a importância dessa política para reduzir os níveis de desigualdades sociais que têm marcado a história brasileira, o objetivo central desta pesquisa foi avaliar a capacidade de gestão do PNAE no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG - Campus Montes Claros). Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa sobre avaliação de políticas públicas sustentada na teoria da Administração Política que considera que os fenômenos administrativos são integrados por duas dimensões indissociáveis: a dimensão da *gestão* e a dimensão da *gerência*. Os resultados da pesquisa evidenciam os limites e desafios a serem superados pela Gestão do PNAE pelo IFNMG, proporcionando contribuições da indissociabilidade entre os aspectos teóricos e práticos que integram os fenômenos administrativos. O estudo também possibilitou apontar elementos de estudos de estratégias gestoriais e gerenciais dirigidas para melhorar os níveis de eficácia, eficiência e efetividade do programa.

Palavras-chaves: Avaliação de Políticas Públicas; Administração Política; Gestão; Gerência; PNAE; IFNMG.

OLIVA, Angela Gama Dias de. **Assessment of the management capacity of Programa Nacional de Alimentação Escolar at IFNMG - Campus Montes**. 2021. Advisor: Elizabeth Matos Ribeiro. 2021. 98 f. il. Dissertation (Professional Master's in Administration) – School of Administration, Universidade Federal da Bahia, Salvador - Bahia, 2021.

ABSTRACT

The *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE - a Brazilian governmental program), since its creation, has undergone significant advances in technical and operational aspects linked to the improvement of its management capacity. Among the main changes, it is worth highlighting the process of financial and administrative decentralization, which has enabled greater interference by various public organizations in the implementation of the Program. Since 2009, *Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia* (IFEs) have been part of the PNAE, supported by *Política Nacional de Assistência Estudantil* (PNAES), whose main purposes are: (a) to increase the levels of food and nutrition of students to guarantee the elevation of the level of school performance and guarantee levels of learning; and (b) guaranteeing the process of inclusion of family farmers in public purchases, aiming to encourage access to income for the local population and the provision of healthy food for students. Considering the importance of this policy to reduce the levels of social inequalities that have marked Brazilian history, the main objective of this research was to assess the management capacity of the PNAE at *Instituto Federal do Norte de Minas Gerais* (IFNMG - *Campus Montes Claros*). Methodologically, this is a research on the evaluation of public policies based on the theory of Political Administration, which considers that administrative phenomena are integrated by two inseparable dimensions: the management dimension and the administration dimension. The research results show the limits and challenges to be overcome by the PNAE Management by the IFNMG, providing contributions of the inseparability between the theoretical and practical aspects that integrate administrative phenomena. The study also made it possible to point out elements of studies of management and administration strategies aimed at improving the levels of effectiveness, efficiency and effectiveness of the program.

Keywords: Public Policy Assessment; Political Administration; Management; Administration; PNAE; IFNMG.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema Referencial Teórico da Administração Política.....	25
Figura 2 - Representação do Triangulo de Governo.....	26
Figura 3 - Marco Teórico-Lógico da pesquisa.....	40
Quadro 1 - Conceitos, Dimensões e Subdimensões de Análise.....	44
Quadro 2 - Matriz de Análise.....	54
Gráfico 1 - Perfil dos Cargos Ocupados na Gestão do PNAE - IFNMG - Campus Montes Claros.....	59
Gráfico 2 - Perfil de Capacitação da Equipe do PNAE no IFNMG em Administração.....	59
Gráfico 3 - Nível de Conhecimento da concepção e conceitos do PNAE.....	62
Gráfico 4 - Autonomia de Implementação do PNAE.....	66
Gráfico 5 - Cumprimento do desempenho na Gestão do PNAE.....	67
Gráfico 6 - Nível de estratégia em porcentagem.....	69
Gráfico 7 - Qualidade da infraestrutura física/ambiental.....	72
Gráfico 8 - Integração Gestão e Equipe Técnica.....	73
Gráfico 9 - Integração IFNMG e autores sociais locais.....	74
Gráfico 10 - Participação regularmente de ações de capacitação.....	75
Gráfico 11 - Existência Avaliação equipe Técnica.....	76
Gráfico 12 - Nível de efetividade dos recursos financeiros.....	77

LISTA DE SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CCC	Compras, Contratos e Convênios
CECANEs	Centro Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar
CF	Constituição Federal
CME	Campanha da Merenda Escolar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Departamento de Administração e Planejamento
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
E.E	Entidades Executoras
EJA	Educação Jovens e Adultos
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFES	Instituto Federal de Educação Superior
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
LDBN	Lei de diretrizes e bases da educação nacional
MEC	Ministério da Educação
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAES	Política Nacional de Assistência Estudantil
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO	18
2.1	UMA APROXIMAÇÃO DA DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE GESTÃO: CONTRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA	20
2.2	A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O PNAE.....	27
2.3	A INTERFACE ENTRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR	33
2.4	MODELO TEÓRICO-LÓGICO DA PESQUISA.....	38
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
3.1	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO AVALIADO	41
3.2	DEFINIÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO: IFNMG – <i>CAMPUS</i> MONTES CLAROS ...	46
3.3	DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DO ESTUDO	50
3.4	PROCEDIMENTOS, MÉTODOS E TÉCNICAS PARA A PRODUÇÃO DE DADOS	50
3.5	PERCURSO METODOLÓGICO PARA A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	50
3.6	FASES DA PESQUISA.....	56
3.7	PROCEDIMENTOS E COLETAS DE INFORMAÇÕES.....	56
3.8	PROCEDIMENTOS E MODELO DE ANÁLISE	57
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	58
4.1	PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	58
4.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS	60
4.2.1	Dimensão político-institucional	61
4.2.1.1	<i>Desenvolvimento Institucional</i>	61
4.2.1.2	<i>Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais e Administrativos</i>	66
4.2.2	Capacidade Técnica- Operacional	70
4.2.2.1	<i>Estrutura Organizacional e Administrativa</i>	71
4.2.2.2	<i>Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais e Administrativos</i>	72
4.2.2.3	<i>Resultados</i>	77
4.3	SINTESE INTERPRETATIVA E PROPOSITIVA.....	79
4.3.1	Proposição de Agenda para Melhoria da Capacidade de Gestão do PNAE no IFNMG - <i>Campus</i> Montes Claros	81
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	87
	APÊNDICE A – Instrumento de Pesquisa	92

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou por mudanças importantes desde sua criação, especialmente, a partir dos anos de 1980, quando se observam avanços significativos nos aspectos técnicos e operacionais vinculados à melhoria da capacidade de gestão do programa. Dentre essas mudanças, merece destacar o processo de descentralização financeira e administrativa que tem possibilitado às subunidades nacionais e municípios uma maior ingerência na implementação do programa. Esse movimento de descentralização deveria garantir maior eficácia, eficiência e efetividade a essa ação pública tão relevante para as medidas de inclusão social e redução das desigualdades no Brasil.

Nesse contexto de mudanças, os atores sociais passaram a assumir o papel constitucional que lhes foi garantido para o exercício pleno do controle social do PNAE através da ação ativa dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Desde esse momento, o Programa revelou compromisso e engajamento em contribuir para qualificar as ações públicas e sociais dirigidas para garantir uma alimentação saudável e condizente com a cultura de cada região. Buscou-se, assim, introduzir mecanismos de melhoria continuada na aceitação por parte do alunado para o alcance da finalidade precípua e das metas previstas para sua plena execução.

Esse programa sempre teve como público-alvo o atendimento dos estudantes da educação básica (infantil e ensino fundamental) e educação de jovens e adultos (EJA). Mas, a partir de 2009, após a promulgação da Lei nº 11.947 e da Resolução CD/FNDE nº26/2013 (revogada após publicação da Resolução 6 de maio de 2020), o PNAE foi ampliado para atender também aos alunos do ensino médio e técnico. Isso possibilitou que o público-alvo vinculado aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) passassem a ter acesso à gestão dessa política (BRASIL, 2009; BRASIL, 2020; BRASIL, 2021).

No que se refere à assistência aos estudantes, os IFs são amparados pela Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que tem como meta central aumentar os níveis de alimentação e nutrição dos estudantes, com vistas a elevar seu rendimento escolar (BRASIL, 2009). Assim como a PNAES, a atual versão do PNAE almeja o fornecimento de uma alimentação nutritiva no espaço escolar voltado para garantir as necessidades nutricionais básicas dos estudantes, de modo a favorecer seu aprendizado e contribuir, conseqüentemente,

com sua inserção social.

A criação dos IFs propôs um modelo inovador de política-pedagógica ao admitir como principal missão dessas instituições educacionais o compromisso de promover intervenções relevantes no desenvolvimento dos territórios. Conforme destacado por Pacheco (2010), essa finalidade seria alcançada mediante a possibilidade de identificação dos problemas regionais, para, assim, oferecer soluções educativas técnicas e tecnológicas em nível do ensino médio e técnico. É importante destacar que essa política foi prevista como ação dirigida para favorecer a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, função precípua de todas as instituições educacionais federais. Tal esforço potencializaria, pois, um maior estreitamento entre a Universidade (IFs) e a sociedade, dando especial ênfase às inter-relações com as forças econômicas regionais e locais (PACHECO, 2010).

Os Institutos passaram a assumir o compromisso de fornecer uma alimentação nutritiva no espaço escolar, comprometida, de um lado, com a satisfação das necessidades nutricionais dos estudantes e, de outro, com a garantia do processo de inclusão dos agricultores familiares nas compras públicas de produtos saudáveis.

A literatura que trata do tema tem ganhado relevância, especialmente, no que se refere a estudos avaliativos sobre a gestão do PNAE com ênfase nas escolas municipais e estaduais. Todavia, constata-se que esse esforço é, ainda, muito limitado no âmbito dos IFs. Isso justifica a relevância desse projeto, sobretudo, por incorporar uma inovação teórico-metodológica ao propor um instrumento que privilegia avaliar a capacidade de gestão do programa no IFNMG - *Campus Montes Claros*.

A alimentação é um direito social garantido na Constituição Federal Brasileira no seu Art. 6º. Isso significa reconhecer que é dever do poder público adotar medidas para garantir o cumprimento pleno desse regramento, promovendo e afiançando segurança alimentar nutricional para atendimento da população de baixa renda. Com esse objetivo, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) através da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. O SISAN é responsável por formular e implementar políticas, planos e ações visando a assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), responsável pelo SISAN, explica, na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, no seu Art. 2º, que

[...] a alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. (BRASIL, 2006)

Atualmente o programa de alimentação escolar está legalmente embasado nas diretrizes definidas na Lei nº 11.947/2009 e nas resoluções, que são normas jurídicas destinadas a disciplinar as leis, do Conselho Deliberativo do FNDE. A referida Lei, que regulamenta o PNAE e que segue as atribuições definidas na Resolução CD/FNDE nº 38, estabelece a normatização para a execução técnica e administrativa do referido Programa, assim como estabelece as formas de transferência de recursos financeiros, em caráter complementar para os Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades federais, com objetivo de aquisição exclusiva de gêneros alimentícios saudáveis. A Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, vem regulamentar a Alimentação Escolar e garantir, no seu Art. 3º, que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado de promover e incentivar com vistas ao atendimento das diretrizes estabelecidas nesse instrumento legal (BRASIL, 2009, BRASIL, 2021).

Os benefícios do Programa foram expandidos aos alunos de creches e pré-escolas a partir de 2012, sob a diretriz da política governamental de priorização da educação infantil. Em 2013, houve a publicação da Resolução CD/FNDE nº 26, que reformula a Resolução anterior e fortalece a Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Essa medida é reflexo das políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (BRASIL, 2021).

Já em 2015, a Resolução CD/FNDE nº 4, buscando o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável social, econômico e ambiental regional, altera os artigos da Resolução de 2013 que tratavam da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Nessa nova normativa, foram modificados os critérios de seleção e classificação dos projetos de venda, definição dos grupos, formais e informais, de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e criação de critérios para desempate. A referida legislação definiu também os locais de divulgação dos editais das chamadas públicas e documentos para habilitação dos projetos de venda apenas para atender aos grupos formais. Ademais, estabeleceu critérios para a definição de preços dos produtos, assim como o limite individual de venda, regras para o controle do limite individual de venda,

além de disponibilizar modelos de editais de chamada pública, de pesquisa de preços, de projetos de venda e de contrato para orientar a participação desse perfil de fornecedores (BRASIL, 2021).

A Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que alterou a Resolução CD/FNDE nº 38/2009 e que se encontra em vigor até a atualidade, define que a execução do PNAE é de responsabilidade das Entidades Executoras (EE) – Estados, Município, Distrito Federal e escolas federais. Isso impõe reconhecer a importância que esses entes passaram a ter na gestão do Programa, reforçando, pois, a relevância deste estudo. No referido instrumento, essas instituições assumem a responsabilidade tanto de aplicar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE e pela prestação de contas do Programa, como de garantir a oferta de alimentação nas escolas durante todo o período letivo (considerando o tempo mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar durante o ano). Outro aspecto importante é que, além das questões relativas à aplicação dos recursos e garantia de oferta da alimentação escolar, é de responsabilidade desses entes públicos a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Isso implica o compromisso com uma gestão eficaz, eficiente e efetiva, sendo condição prioritária para qualificar a gestão do PNAE (BRASIL, 2021).

Entretanto, em razão das atuais restrições sanitárias impostas pela Pandemia da Covid-19, desde março de 2020, algumas mudanças foram introduzidas na gestão do Programa. A partir do reconhecimento pelo governo federal do estado de calamidade pública nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde (MS) e os poderes públicos estaduais e municipais passaram a recomendar medidas imediatas de isolamento social. Tais medidas resultaram na suspensão do período letivo de 2020 nas IFES públicas, o que alterou a forma de atendimento do acesso à alimentação dos estudantes no espaço escolar.

Em razão das mudanças provocadas pela Pandemia, o governo federal publicou, através do Ministério Educação (ME), uma nova regulamentação reorientando a gestão de compras do PNAE, através da Lei nº 13.987, em 7 de abril de 2020, que altera a lei anterior (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), acrescentando o artigo 21-A, o qual regulamenta que

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a

distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE. (BRASIL, 2020)

Conforme destacado na citação anterior, entre as principais modificações, o poder público federal passou a autorizar, em caráter excepcional (enquanto durar a suspensão das aulas presenciais dos IFs), a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa às famílias ou aos responsáveis pelos estudantes. Para viabilizar esse novo direcionamento, foram definidas novas orientações para garantir a execução dos recursos do PNAE durante esse momento de emergência. Diante do atual contexto de alteração dos procedimentos para a compra e distribuição dos alimentos para os estudantes dos IFs, foi mantido o tema-objeto de pesquisa que é avaliar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus Montes Claros*, desde 2017, para identificar os dilemas, desafios e perspectivas da gestão e gerenciamento do programa. Considerando essa breve contextualização sobre o tema, foi definida como questão orientadora da pesquisa responder à seguinte pergunta: *qual a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros?*

Considerando que o foco avaliativo central da pesquisa é a gestão do PNAE no IFNMG - *Campus Montes Claros*, foi fundamental definir qual o conceito de gestão embasaria a pesquisa e orientaria as estratégias metodológicas. Nesse sentido, ao privilegiar o objetivo da formação desse programa de mestrado, foi priorizada as contribuições da Administração Política, campo de estudo que emergiu na Escola de Administração da UFBA (SANTOS; RIBEIRO, 1993; SANTOS, 2004; SANTOS; RIBEIRO; SILVA SANTOS, 2009). Entretanto, buscando-se dar densidade a essa discussão teórica, foram integradas outras contribuições importantes e convergentes com essa abordagem, priorizando os estudos desenvolvidos por Matus (1993), sobre o conceito de Planejamento Estratégico Situacional (PES), ancorado na metodologia desenhada por Guimaraes et al. (2004).

Em termos metodológicos, foram utilizadas como referência duas pesquisas desenvolvidas no Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da UFBA, as quais foram realizadas por Nogueira (2014) – intitulada *Gestão em Saúde Auditiva: construção de um instrumento para avaliação da qualidade dos serviços de saúde sob a ótica da teoria da administração política* – e por Bittencourt (2014) – intitulada *Caminhos adotados pela gestão para a implementação das diretrizes da política nacional de*

humanização: o estudo de caso da emergência de uma unidade hospitalar pública baiana. Considera-se que esses dois estudos avançaram no delineamento de uma matriz de análise preliminar que se propõe a avaliar a capacidade de gestão de políticas ou programas governamentais, convergindo com o objetivo desse projeto de pesquisa.

Nesse sentido, visando a ampliar as abordagens teórico-metodológicas da Administração Política, foram integrados dois outros estudos que contribuiriam para qualificar a proposta avaliativa pretendida. O primeiro estudo foi desenvolvido por Guimarães et al. (2004) em um projeto-piloto intitulado *Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento*; e o segundo foi elaborado por Araújo e Boulosa (2015), intitulado *Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a pessoa com deficiência e suas famílias, no âmbito do plano viver sem limite, na região nordeste*. Os destacados projetos trouxeram importantes contribuições para o desenho desta pesquisa, visto que avançaram no desenho e aplicação de metodologias dirigidas para avaliar a capacidade de gestão e/ou a capacidade de implementação de políticas públicas com base em abordagens teórico-metodológicas diferentes, embora complementares dos estudos da Administração Política.

Considerando essas condicionantes teórico-metodológicas, foi definida a seguinte pressuposição: *A capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros revela limites, desafios e potencialidades que precisam ser identificados para que o Programa possa ser executado com eficácia e eficiência e alcance níveis elevados de efetividade e qualidade.*

Para responder à pergunta e confirmar o pressuposto, definiu-se como objetivo central do estudo: *avaliar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros desde 2017, com vistas a identificar os limites, desafios e perspectivas da implementação do Programa.*

E para alcançar essa meta, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- *Identificar os limites, desafios e perspectivas dos aspectos político-institucionais que interferem, direta ou indiretamente, na capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros;*
- *Identificar os limites, desafios e perspectivas dos aspectos técnico-*

operacionais que interferem, direta ou indiretamente, na capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros

Esta dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos, considerando essa introdução. No segundo capítulo, são apresentados e discutidos os avanços teóricos e a revisão histórica sobre o PNAE, que deram sustentação ao desenvolvimento do estudo e orientaram o desenho do marco teórico-lógico. No terceiro capítulo, são exibidas as bases metodológicas da pesquisa, integrando o desenho da matriz de análise. No quarto capítulo, são apresentadas a análise dos resultados e a discussão da pesquisa. E, finalmente, no último capítulo, são apontadas as considerações finais, seguidas das referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

À medida que as relações entre sociedade-Estado-mercado se tornaram mais complexas e provocaram o aumento de processos de socialização mais heterogêneos e desiguais, as formas de administrar ou governar também assumiram maiores desafios. Nesse contexto de transformações profundas, a gestão pública assume papel proeminente, especialmente, em países federativos, como é o caso do Brasil, que integram diferentes subunidades nacionais e, historicamente, registram processos democráticos recentes. Tal singularidade impõe uma articulação interinstitucional complexa, marcada por avanços e recuos nas relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a gestão dos interesses sociais no Brasil tem sido pautada em um esforço ideológico de corresponsabilidade mediante à implementação de mecanismos políticos, jurídicos e administrativos, os quais são dirigidos para garantir aos cidadãos acesso a direitos fundamentais e sociais. Tais medidas deveriam ser consagradas, portanto, por meio da consolidação e do respeito à consagração dos ideais e práticas democráticas. Sustentado nesse movimento histórico recente, os cidadãos brasileiros foram assumindo, progressivamente, posições mais ativas no processo de gestão pública, com ênfase na condução dos interesses da cidade. Esses avanços possibilitaram que a população assumisse papéis mais atuantes no poder público, cobrando formas próprias de se relacionar com a sociedade.

No entanto, apesar do reconhecimento dos avanços dos direitos políticos e sociais alcançados, observa-se que esses movimentos ficaram limitados a aprovação de legislações formais que, muitas vezes, não são focadas na promoção de mudanças disruptivas. Ao contrário, constata-se que nas sociedades mais atrasadas socioeconomicamente, como é o caso do Brasil, o poder público permanece preso a padrões de administração política conservadores e excludentes.

Considerando a experiência brasileira, pode-se inferir que, apesar das inovações trazidas pela Constituição de 1988, especialmente, no que se refere às inovações introduzidas nos princípios da Administração Pública, os gestores públicos e os cidadãos ainda lidam com desafios substanciais para se adequarem às transformações legais e institucionais. Analisando os desafios para a implementação plena desses princípios, o objetivo desta seção é discutir

sobre os principais desafios enfrentados pela gestão pública com ênfase na capacidade de gestão de políticas públicas.

Abordar a gestão pública a partir da perspectiva objetiva da capacidade (real e potencial) de concepção e implementação de políticas públicas implica escolher abordagens teórico-metodológicas que deem suporte científico ao esforço avaliativo sobre as ações governamentais. Nesse sentido, ao privilegiar fazer uma avaliação diagnóstica sobre a capacidade de gestão de políticas públicas, pretende-se, portanto, identificar bases teóricas e empíricas que possibilitem avaliar os principais limites, dilemas e desafios que afetam o processo de implementação de uma dada política ou programa público. Em outras palavras, vale considerar as ações públicas em uma perspectiva mais ampliada, integrando os elementos que conformam sua concepção, com destaque para a etapa de implementação, mas tais ações estão comprometidas em considerar o alcance das finalidades sociais que se propõem solucionar.

Com base nessas considerações preliminares, pode-se inferir que avaliar a capacidade de gestão em políticas públicas está também relacionada com a identificação do atendimento efetivo e qualificado das necessidades dos cidadãos, com vistas a atestar a entrega de bens e serviços públicos dirigidos para resolver necessidades da população. Desse modo, avaliar *capacidades político-institucionais* e *técnico-operacionais* dos fenômenos administrativos implica identificar, assim, as lacunas de atuação de órgãos públicos no cumprimento de sua função social principal. Ao admitir que o papel histórico do Estado nas sociedades modernas e contemporâneas capitalistas tem sido garantir que os esforços individuais estejam em conformidade com as necessidades coletivas, os servidores e gestores públicos precisam estar preparados para afiançar que as políticas públicas cumpram plenamente essa imputação.

Antes de aprofundar sobre a concepção de políticas públicas, considera-se essencial identificar e discutir como a literatura tem compreendido o conceito de gestão, de modo a reconhecer as especificidades da gestão de políticas públicas. A necessidade de aprofundar sobre esse conceito assume destaque nesse estudo não apenas por ser o tema-objeto deste programa de mestrado, mas, também, por refletir uma definição polissêmica que tem servido para contemplar diferentes intenções e materializações dos *atos* e *atos administrativos*. A pluralidade do conceito de gestão impõe, portanto, um olhar atento para atender aos objetivos desta pesquisa, na medida em que assumiu lugar de destaque na definição da matriz de análise

que deu suporte teórico-metodológico ao estudo, o que será apresentado na subseção a seguir.

2.1 UMA APROXIMAÇÃO DA DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE GESTÃO: CONTRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Conforme já apontado anteriormente, o conceito de gestão tem se revelado amplo, diversificado e controvertido. As definições mais comuns disponibilizadas na literatura evidenciam uma polarização entre os conceitos da Administração Pública, fundados no campo da ciência política (GOODNOW, 2003; WILSON, 2005; WEBER, 2011), e o conceito de Administração Científica, fundado no campo das ciências exatas com ênfase nas contribuições da engenharia e da economia neoclássica (TAYLOR, 1976; FAYOL, 1989).

Ao analisar a tradição defendida pela economia neoclássica, o conceito de gestão se confunde com a concepção pragmática associada às práticas de gerenciamento, as quais ganham destaque na teoria do *management*. Conforme apontado por diversos autores críticos sobre o tema, o gerencialismo reflete os aspectos mais técnico-operacionais da Administração, reforçando, assim, a crença na neutralidade da Administração Científica que escolheu estar associada aos princípios defendidos pelo positivismo, especialmente, os defendidos pela economia utilitária ou microeconomia (SANTOS, 2004; FRANÇA FILHO, 2004; RIBEIRO; 2006; SANTOS; RIBEIRO; SILVA SANTOS, 2009; AZEVEDO; GRAVE, 2014; entre outros). Tal interpretação limita o reconhecimento do papel e das funções da gestão aos aspectos meramente instrumentais próprios das práticas administrativas, refletidas nos processos e coordenação e controle dos tempos e movimentos do trabalho, com vistas a melhorar os níveis de produtividade e competitividade das organizações (consideradas na sua individualidade – defesa dos interesses empresariais –, assim como na sua expressão coletiva garantida pela atuação conservadora do Estado capitalista).

Já o debate no campo da Administração Pública é mais antigo, data da segunda metade do século XIX – e se fundamenta nas bases teórico-metodológicas das Ciências Sociais, com destaque para as contribuições da Ciência Política –, e integra essa delimitação às interfaces ou contrapontos com a dimensão da política. É importante destacar que essa discussão clássica sobre as interseções possíveis entre administração e política tem sido, até os dias atuais, palco de acalorados e inconclusos debates. Em âmbito internacional, merece destacar os embates clássicos realizados entre Goodnow (2003), Wilson (2005), e Weber (2011), os

quais lideraram a discussão sobre as correlações possíveis entre esses dois conceitos e práticas sociais expressas pelas interpretações que sustentam que são aspectos dicotômicos ou complementares¹.

Em âmbito nacional, merece destacar as contribuições trazidas por João Ubaldo Ribeiro (2006) e Guerreiro Ramos (2014) e os quais vão inaugurar no Brasil as discussões acadêmicas sobre as articulações possíveis entre os conceitos de administração e política com ênfase na atuação da administração pública brasileira.

Ao admitir a separação ou complementariedade entre administração e política, os citados autores abrem uma discussão fundamental sobre os aspectos técnicos e políticos que caracterizariam os “fatos e atos de administrar” e os “fatos e atos de fazer política” (FILIPPIN, 2017). Nesse embate, surgem novas abordagens críticas no campo da Administração Pública que legitimam que fazer administração (gestão) consiste em se tratar também de uma dimensão abstrata que incorpora aspectos relativos às relações de poder e à sua legitimidade, extrapolando, desse modo, as atividades meramente procedimentais próprias da Administração Científica.

Amparando-se nesse debate clássico, pode-se concluir que conceber e fazer gestão pública implica analisar tanto os aspectos relativos aos conflitos inerentes aos processos decisórios que envolvem a sociedade, o Estado e as organizações empresariais (mercado), como impõe observar os aspectos instrumentais que garantem sua plena execução. No âmbito desse debate, considera-se que a Administração Política traz contribuições importantes ao afirmar que *gestão* e *gerência* não são dimensões antagônicas, mas se complementam na medida em que os *saberes e práticas administrativas* exigem uma articulação permanente entre si. (CORREA; JURADO, 2003; SANTOS, 2004; RIBEIRO, 2006; SANTOS; RIBEIRO; SILVA SANTOS, 2009; AZEVEDO; GRAVE, 2014; FILIPPIN, 2017; entre outros).

Ao estabelecer as singularidades e convergências entre os conceitos e práticas de *gestão*, como dimensões representativas dos aspectos abstratos/políticos e da *gerência*, como dimensão representativa dos aspectos técnicos/instrumentais, a Administração Política traz

¹Sobre esse tema, recomenda-se ler a tese (Doutorado) de Marcelo Filippin – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, BR-RS, 2017, intitulada *Administração e Política: Que Relação é Esta?*

uma importante contribuição para a definição das bases teórico-metodológicas e empíricas que deram suporte científico a esta pesquisa. Ao defender ser a Administração um campo de conhecimento próprio, Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Silva Santos (2009) reafirmam que são conceitos distintos, porém, interdependentes, visto que refletem juntos um processo indissociável.

Ao admitir ser a *gestão* o objeto científico da Administração (essência singular dos atos de pensar a administração), os teóricos da Administração Política qualificam o campo de conhecimento próprio da Ciência Administrativa. E, ao afirmar ser a *gerência* o espaço de manifestação da capacidade empírica de implementação ou realização de uma dada concepção administrativa, os autores reconhecem ser esse o espaço próprio de manifestação classificado por eles como de administração profissional. Por administração profissional, definem o espaço que integra uma multiplicidade de técnicos (não apenas administradores) capacitados para viabilizar a tarefa de executar o Projeto de Nação ou Projeto de uma dada Organização ideado ou estabelecido na concepção da gestão.

Na medida em que a Administração Política coloca a gestão como representação mais elevada da Administração, pode-se inferir que avaliar a capacidade de gestão de um dado governo ou de uma dada política/programa público implica considerar tanto seus aspectos conceituais como suas manifestações empíricas materializados por meio dos instrumentos técnico-operacionais. Nesse sentido, *gestão* e *gerência* representam um mesmo e único processo manifestado em diferentes e complementares aspectos próprios da Administração.

Visando a ampliar essa discussão sobre o conceito de gestão, destaca-se as contribuições incorporadas por Matus (1993) através do conceito e método conhecidos como Planejamento Estratégico Situacional (PES), sustentado no conceito do *Triangulo de Governo*. A base conceitual e metodológica defendida pelo citado autor para avaliar capacidade governativa (interpretada aqui como capacidade de gestão) estaria centrada na articulação de três *capacidades interdependentes* entre si: (1) existência de projetos de governo; (2) grau de governabilidade do sistema; e (3) capacidade de governo. A partir deste modelo de triangulação das referidas capacidades, o autor define três categorias de análise principais para aferir a capacidade de gestão: capacidade normativa, capacidade administrativa/gerencial e capacidade política.

Com base nessa concepção ampliada de gestão pública, Matus (1993) defende que a capacidade de gestão plena de uma organização pública pode ser aferida por um conjunto articulado de capacidades que envolvem as seguintes competências principais: (i) competências de formular projetos; competências políticas e normativa; e competências técnico-operacionais e logísticas, as quais são materializadas através dos recursos humanos, materiais e financeiros disponibilizados. Acrescenta, ainda, que a essas três capacidades é integrada outra dimensão relevante referente à capacidade de mobilizar parcerias e alianças com os diversos atores interessados.

Pode-se inferir que o *Triangulo de Governo* representa, para Matus (1993), o elevado potencial de recursos políticos e estratégicos que a gestão pública exige para o alcance dos objetivos e finalidades perseguidos pela sociedade, manifestados por meio das políticas públicas, planos, programas e planejamento governamental.

Comparando as contribuições de Matus (1993) e de Santos (2004) sobre o conceito de *gestão*, pode-se afirmar que há convergências entre as propostas teórico-metodológicas defendidas pelos dois autores. Tais aproximações se manifestam no reconhecimento das complementariedades entre o papel político e técnico que a gestão pública impõe aos fatos e atos administrativos. Entretanto, observam-se algumas diferenciações importantes nos argumentos trazidos pela Administração Política sobre o conceito de gestão centrado no reconhecimento de tratar-se do objeto científico do campo da Administração.

Ao admitir que a gestão reflete a própria identidade da Ciência da Administração, Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Silva Santos (2009) recolocam em cena o embate clássico entre os conceitos de administração e política, inaugurado na segunda metade do século XIX e início do Século XX. Outro aspecto relevante a ser destacado nesse debate é que o reconhecimento da Administração Política como campo do conhecimento implica considerar que os citados autores avançam as contribuições importantes trazidas por Matus (1993), na medida em que colocam esse debate em um campo de discussão ontológico e epistemológico, ultrapassando, pois, a discussão teórico-metodológica sobre a área.

Ampliando essa reflexão, pode-se afirmar, em contraponto à perspectiva trazida pelo citado autor, sustentada na defesa do *Triangulo do Governo*, que os teóricos da Administração Política ampliam essa perspectiva ao defenderem que a *gestão* (como objeto científico da

Administração) representa a *dimensão abstrata/teórica dos fatos e atos administrativos*. Isso significa que a dimensão teórica da gestão contempla tanto a concepção dos aspectos político-institucionais como as macrodinâmicas organizacionais e administrativas, envolvendo, assim, a capacidade de mobilizar parcerias e alianças, mediar conflitos, definir estratégias, formular políticas, estabelecer atos regulatórios etc. Em síntese, pensar a capacidade de gestão como dimensão que representa o ato de *pensar os atos administrativos* implica considerar que administrar um dado Projeto de Nação ou projeto organizacional reflete aspectos subjetivos e substantivos que precisam ser compreendidos no âmbito das competências da Administração.

Outra diferença identificada entre as duas abordagens está na perspectiva técnico-operacional sobre o papel assumido pela gerência. Enquanto para Matus (1993) essa dimensão se limita aos aspectos instrumentais da Administração, para Santos (2004), essa dimensão assume uma perspectiva mais ampliada, na medida em que considera que a administração profissional (gerencial) representa o espaço que abriga todas as atividades aplicadas disponibilizadas para que a sociedade e o Estado possam garantir a viabilidade do padrão de gestão concebido. Nesse contexto, são considerados os engenheiros, os médicos, os dentistas, os técnicos, os psicólogos, o contador, entre muitos outros profissionais formados para atender a um dado padrão de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

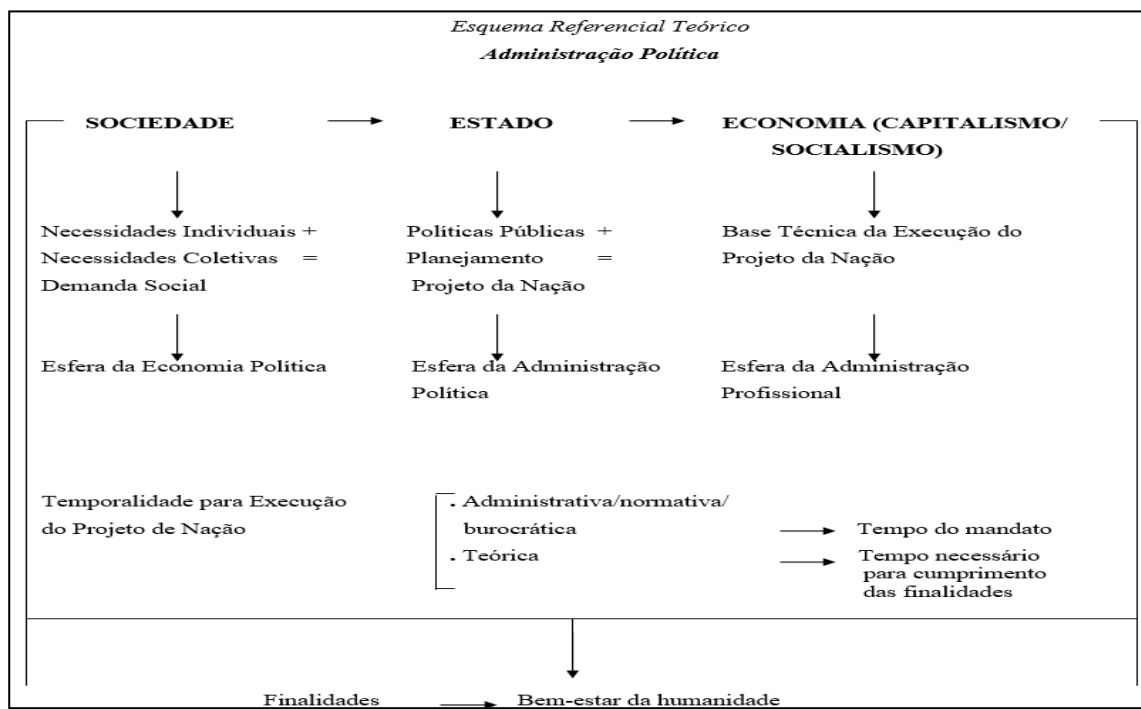
Ao reconhecer a relevância da perspectiva burocrática e técnica, consagrada pela Administração Científica, moldada por Taylor (1976) e consolidada por Fayol (1989), os teóricos da Administração Política colocam a ciência administrativa em outro patamar, reconhecendo tratar-se de uma área do conhecimento e de práticas sociais essenciais. Esse reconhecimento legitima, portanto, que os aspectos técnico-operacionais, próprios das funções gerenciais, não estão limitados, historicamente, aos administradores, mas integram um conjunto mais amplo de profissionais.

Fundamentado nas leituras sobre o conceito de Administração Política, depreende-se que se trata de uma abordagem epistemológica e teórico-metodológica mais ampla, se comparada aos conceitos particulares de Administração Pública e Administração Empresarial. Apesar do reconhecimento de haver muitas aproximações entre o pensamento de Matus (1993) e o defendido por Santos (2004) e Santos, Ribeiro e Silva Santos (2009) sobre o conceito de *gestão*, é possível apontar que Administração Política se destaca por dar maior

centralidade ao debate sobre o papel da gestão na condução das relações sociais de produção, de circulação e de distribuição. Isso implica considerar que conseguem aprofundar os recursos teórico-metodológicos dos campos da Administração Científica e da Administração Pública mediante à incorporação da própria dinâmica que tem fundamentado e orientado (administrado) as inter-relações históricas entre sociedade-Estado-Mercado.

Essa análise pode ser melhor visualizada nos esquemas referenciais teóricos e metodológicos propostos pela teoria da Administração Política (ver Figura 1) e pela metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Matus (1993), que propõem avaliar a capacidade de gestão ou a capacidade de governar o setor público (Ver Figura 2).

Figura 1 - Esquema Referencial Teórico da Administração Política



Fonte: Santos (2004, p. 48).

Figura 2 - Representação do Triângulo de Governo



Fonte: Matus (1993).

Ao privilegiar a abordagem da Administração Política como base teórico-metodológica orientadora desta pesquisa, pretendeu-se identificar a capacidade de gestão a partir das seguintes dimensões de análise principais: político-institucionais e dinâmicas macro-organizacionais e administrativas que têm guiado a execução do PNAE no IFNMG-*Campus* Montes Claros. Essa escolha permitiu reconhecer as causas que têm facilitado ou dificultado o processo de implementação do Programa a partir da análise dos fenômenos administrativos da *gestão* e *gerência*. Considera-se que essa escolha dialoga com as contribuições trazidas por Matus (1993), especialmente, nos aspectos referentes à capacidade de governar, que foram integrados no desenho metodológico, através das contribuições trazidas por Guimarães *et al.* (2004).

A escolha do PNAE como objeto de análise dessa pesquisa à luz da Administração Política permitirá aferir a capacidade de gestão do programa no IFNMG. Essa escolha pretendeu, portanto, avaliar a gestão de forma contextualizada com vistas ao alcance de uma finalidade social relevante e complexa. Nesse sentido, a tipologia de gestão que foi avaliada orientou-se na direção de aferir decisões partilhadas entre gestores e servidores, de modo a reconhecer os dilemas, desafios e perspectivas para o cumprimento das metas e finalidades definidas pelo PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros.

Naturalmente, avaliar a capacidade de gestão do PNAE impôs considerar os novos

princípios orientadores da gestão pública contemporânea e brasileira, em particular, os que foram substancialmente alterados ao longo das últimas quatro décadas (de 1980 a 2020). É central, portanto, tanto contemplar as inovações introduzidas pela Constituição Federal (CF) de 1988, que garantiu uma maior participação da sociedade na gestão de políticas públicas, como é essencial observar as imposições trazidas pelo novo gerencialismo público.

Esses dois movimentos revelam contradições relevantes, visto que consideram que a CF de 1988 traz inovações importantes, especialmente, no que se refere à ampliação dos direitos sociais, mas enfrentam pressões socioeconômicas e políticas conservadoras dirigidas para promover um radical processo de reestruturação institucional, organizacional e administrativa do Estado. Tais mudanças vão materializar nos últimos 30 anos a concepção e implementação de novos modelos de gestão dos serviços públicos, sustentados nos princípios da eficiência, flexibilidade e autonomia decisória, perseguindo, desse modo, uma maior capacidade de produzir e garantir resultados.

Considerando os novos princípios orientadores que têm sustentado as reformas do Estado postas em prática no Brasil, a partir dos anos de 1990, cabe problematizar essa nova realidade com base na seguinte questão: *quais as estratégias de gestão que atendem aos novos parâmetros ideológicos e teórico-metodológicos sustentados no novo gerencialismo público?*

Refletir sobre essa pergunta ajudou a observar a evolução e principais mudanças introduzidas nas dimensões político-institucionais, organizacionais e administrativas para a implementação do PNAE, entre 1979 a 2020. Considerando as reflexões trazidas nesta subseção, é possível avançar em algumas reflexões importantes que darão sustentação teórico-metodológica a este estudo, ampliando o entendimento da literatura sobre as conexões entre os conceitos de gestão pública e gestão de políticas públicas com ênfase na política de alimentação escolar e no PNAE.

2.2 A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O PNAE

Políticas públicas são atividades desenvolvidas pelos Estados, direta ou indiretamente, através de conjuntos de programas e ações com a participação de entes públicos ou privados, que visam a assegurar direitos aos cidadãos de forma difusa ou para determinado seguimento

social, cultural, étnico ou econômico. Para garantir essa política pública, surge o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e integrando todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – para assegurar a alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica vinculados a escolas públicas, filantrópicas e comunitárias conveniadas com o poder público.

Conforme a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar,

O PNAE é um dos mais antigos Programas do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (CIRNE *et al.*, 2015, p.11).

Nesse sentido, o PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos 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 em que permanecem na escola.

A lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu artigo 2º, institui seis diretrizes da alimentação escolar para que o PNAE seja executado:

I – Alimentação saudável e adequada: orienta para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

II- Educação Alimentar e educacional: Fomenta a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

III- Universalização: Atende a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.

IV - Participação social: Favorece o acompanhamento e ao controle da execução por meio da participação da comunidade no controle social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

V - Desenvolvimento Sustentável: Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

VI - Direito à alimentação escolar: Garante a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009).

Postos os aspectos legais que explicitam o direito alimentar, cabe enfatizar a importância dessa proteção, por se tratar de meio básico da existência humana e social. Assegurar que as compras efetivadas pelo programa sejam oriundas de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar garante que o IFNMG cumpra seu compromisso de intervenção em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social.

Conforme consagrado na CF de 1988, a Alimentação Escolar é um direito do estudante e é um dever do Estado provê-la. Mais do que satisfazer uma necessidade física do ser humano, essa política compõe o conjunto de direitos sociais garantidos pela proteção social da população brasileira, sendo o poder público o protagonista desta garantia. A nova Carta Magna garante direitos fundamentais – direitos básicos individuais, sociais, políticos e jurídicos. Entre essas garantias, a constituição trata dos *direitos sociais*, conforme destacado no Art. 6º,

São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifo nosso). (BRASIL, 1988).

Além de garantia constitucional, a alimentação possui um amplo aparato legal, reafirmando o papel do Estado no cumprimento da efetivação plena desse direito. O Art. 208, inciso II, da referida lei reafirma esse compromisso social, destacando que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante à garantia de atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meios de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. De igual modo, no Art. 212, é destacado, ainda, que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Mas, apesar das destacadas garantias constitucionais, somente em 2009, mediante à Lei nº 11.947, é regulamentada a Alimentação Escolar que prevê, no Art. 3º, que esse serviço público seja direito garantido aos alunos da educação básica pública e dever do Estado, sendo seu cumprimento promovido e incentivado com vistas ao atendimento das diretrizes estabelecidas na referida legislação.

O PNAE tem origem em iniciativas de algumas escolas públicas que emergem na década de 40, no governo de Getúlio Vargas, organizando para arrecadar as “caixas escolares” que tinham como objetivo angariar recursos para fornecer alimentação aos estudantes, enquanto estes permaneciam na escola. Nesse contexto, o Governo não participava diretamente da liderança dessas ações. Todavia, os resultados dessas medidas chamaram a atenção do poder público federal, que percebeu a importância da alimentação escolar para a permanência dos estudantes nas escolas, uma vez que refletia positivamente nos indicadores de redução da desnutrição infantil. (CHAVES; DE BRITO, 2006).

Em 1955, o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, assinou o Decreto nº 37.106, de 31 de março, criando a Campanha da Merenda Escolar (CME), nome que acabou sendo modificado, em 1979, e passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente como merenda escolar. Na década de 50, pela primeira vez, tem-se estruturado, de forma abrangente no país, um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública, estruturado no Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil.

Entretanto, em razão dos desafios de sustentabilidade financeira dessa ação, somente o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, pois contava com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atual UNICEF. O FISI permitiu a distribuição do excedente de leite em pó, destinado, inicialmente, para atender à campanha de nutrição materno-infantil. Isso permite concluir que o Governo Federal brasileiro não investia recursos públicos no programa, não comprava alimentos, mas fazia a gestão das doações recebidas pela UNICEF.

Somente a partir de 1988, com a promulgação da CF, conquista-se a garantia do direito à alimentação escolar para todos os alunos do ensino fundamental, por meio de programa

suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Até 1993, a gestão desse programa, mais especificamente sua execução (gerenciamento), era centralizada, sendo o órgão gerenciador responsável pelo planejamento dos cardápios, aquisição dos gêneros por processo licitatório, contratação de laboratórios especializados para atestar o controle de qualidade e, ainda, responsabilizável pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Com o advento do processo de descentralização dos recursos, mediante à celebração de convênios para execução dos recursos pelos municípios e envolvimento das Secretarias dos Estados e Distrito Federal, foram sendo delegadas aos entes federativos a competência pelo atendimento dos estudantes. A partir desse momento, observa-se que ocorreu grande aderência dos municípios brasileiros, chegando a alcançar aproximadamente 70% das prefeituras (FNDE, 2020). No entanto, de 1998 em diante, através da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, observa-se a consolidação da descentralização, garantida com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia do Ministério da Educação (MEC). Desde essa mudança político-institucional, observa-se a transferência automática dos recursos para os entes públicos sem a necessidade de celebração de convênios, o que garante uma maior agilidade ao processo. Nesse novo contexto interinstitucional, cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – passou a compartilhar a responsabilidade de assegurar a alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica pública e, também, a todos os matriculados em escolas filantrópicas e comunitárias, conveniadas com o poder público.

Com base nessa revisão histórica, é possível observar que o PNAE é um dos mais antigos programas do governo brasileiro na área de Alimentação Escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Além disso, é considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares como compromisso da defesa da garantia de um dos direitos humanos básicos: acesso à alimentação adequada e saudável (CIRNE, 2015). A abrangência desse programa nos últimos 20 anos possibilitou aumentar, substancialmente, o número de atendimentos, saltando de um pouco mais de 33 milhões, em 1995, para mais de 47 milhões de estudantes, em 2019. (BRASIL, 2019). Isso reflete o aumento correspondente do volume de recursos repassados pelo FNDE aos estados, municípios e Distrito Federal, alcançando, em 2019, quase 4,0 bilhões de reais,

conforme divulgado no Portal da Transparência do Governo Federal. (CGU, 2019)

Com base nesses dados, é possível concluir que houve grandes avanços do PNAE nos últimos anos. Tais mudanças positivas refletem tanto o estabelecimento de critérios político-institucionais e técnico-operacionais, dirigidos para capacitar a gestão local, como a obrigatoriedade de integração da política de agricultura familiar ao programa. Para atender a essa meta, a legislação garante que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos que respeitem os hábitos alimentares regionais e atendam à vocação agrícola do município. Essas medidas deveriam também estimular o desenvolvimento da economia local.

Outros aspectos merecem ser destacados como base do conceito de gestão do PNAE, como, por exemplo, a obrigatoriedade da existência de um nutricionista, responsável técnico pela sua gestão, a inclusão transversal da Educação Alimentar e Nutricional no currículo escolar, a introdução de gêneros alimentícios comprados regionalmente através de Chamamentos Públicos específicos, que sejam dirigidos para atender à produção da agricultura familiar, à ampliação e ao fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e à constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs), por meio de parcerias entre o FNDE. Por último, vale ressaltar a criação dos Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em 2008, que passaram a integrar também o amplo conjunto de instituições federais na execução do Programa.

O processo de descentralização progressivo do PNAE, mediante à articulação de diversos entes federativos, passou, a partir de 1988, a envolver um grande número de atores sociais – gestores públicos, professores, diretores de escolas e IFES, equipe multiprofissional, estudantes e familiares, sociedade civil organizada, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores familiares, conselheiros de alimentação escolar, entre outros. Essa gama ampliada de interessados, direta e indiretamente, na gestão do programa, contribui para que cada organização envolvida, estruturada em rede de políticas (atores), reflita para melhorar a capacidade de gestão e governança do PNAE.

Considerando que o programa tem por objetivo contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, assim como inovar no processo de aprendizagem, melhorar o rendimento escolar e contribuir para a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio

de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes, é fundamental avaliar os desafios, limites e perspectivas do processo de implementação desse programa, objetivo central desta pesquisa.

Com base nos aspectos legais descritos na lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, especificamente, em seu artigo 2º (citado anteriormente), que explicitam o direito alimentar, pode-se enfatizar a importância dessa proteção que ganha relevância por se tratar de meio básico da existência social e humana. Outro aspecto que assume relevância na execução do PNAE, especialmente, para os objetivos desse estudo, é o de assegurar as compras de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. Entretanto, há evidências empíricas de que o IFNMG - *Campus* de Montes Claros não tem conseguido cumprir essa meta devido à dificuldade de encontrar soluções técnicas e tecnológicas que permitam o atendimento dessa importante diretriz e meta do Programa para o desenvolvimento sustentável e promoção de medidas de inclusão social.

Visando a compreender melhor as interações necessárias entre a política de Alimentação Escolar, o PNAE e a Agricultura Familiar, serão analisados na próxima subseção a origem, os desafios, os limites e as perspectivas dessa interface, que é algo fundamental para o sucesso pleno do Programa.

2.3 A INTERFACE ENTRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR

Para atender ao inciso V, do artigo 2º da lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, como apresentado a seguir, vê-se a necessidade de tratar a agricultura familiar como um tema que requer muita atenção e merece relevância, uma vez que proporciona às famílias rurais maior autonomia, melhora na produção, qualidade de vida e renda, além de fortalecer as relações familiares.

V - Desenvolvimento Sustentável: Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009).

Agricultura Familiar é a principal responsável pela produção dos alimentos que são disponibilizados para o consumo da população brasileira. É constituída de pequenos

produtores rurais, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. A gestão da propriedade é compartilhada pela família, e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desse setor, pois muitas vezes alia a produção de subsistência a uma produção destinada ao mercado (MAPA, 2020).

Atualmente, a atividade está presente em diversos espaços, uma vez que a produção se inicia no campo, com o trabalho de pais e filhos, e chega até as mesas de famílias e/ou instituições da zona urbana. Assim, com a qualidade dos produtos e o aumento da renda, destaca-se a importância deste trabalho para as famílias.

Para a compreensão da agricultura familiar, faz-se necessário conhecer seu histórico. De acordo com Schneider e Cassol (2013), no período dos séculos XVII e XVIII, o processo de interiorização da ocupação da terra deu-se início, implicando na expansão da escravidão e na apropriação de terras ocupadas por indígenas. Ainda por volta do século XIX, não havia o reconhecimento de pequenas propriedades, situação essa que começou a alterar com a chegada dos imigrantes europeus para o sul do Brasil, em 1824.

Com a promulgação da Lei de Terras, a partir de 1850, é que a formação da propriedade privada da terra iniciou suas definições e emergiu o direito privado de uso e reconhecimento de propriedade da terra para aqueles que já ocupavam as áreas. Até o final do século XIX, com a abolição da escravidão em 1888, o trabalho escravo na produção primária restringiu o aparecimento do campesinato ou da pequena produção no mercado.

Segundo Grossi e Silva (2002), as transformações se iniciaram na década de 1950, no Brasil, através da chegada de indústrias produtoras de insumos para a agricultura, tendo o incentivo do governo para a modernização do trabalho e uso da tecnologia.

Porém, para Silva e Jesus (2010), esse modelo não foi o bastante para solucionar as principais dificuldades da agricultura, visto que, por um lado, trouxe a modernização, agilidade no trabalho e, conseqüentemente, o aumento da produção, por outro, milhares de agricultores foram deixados à margem, uma vez que não conseguiram adequar-se ao novo

modelo de produção. Este processo de modernização inviabilizou a produção devido à baixa competitividade e dificuldades em posicionamento dos produtores como donos de suas propriedades. O resultado disso foi que muitos desses trabalhadores deixaram a zona rural e buscaram nas cidades melhores condições de sustento, sendo, muitas vezes, obrigados a viver em condições de pobreza rural.

Foi a partir da década de 1950 que se iniciaram as reivindicações por terra e direitos sociais em áreas e regiões ainda não colonizadas. Com isso, o Estado criou, em 1964, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de novembro de 1964), legitimando a formação agrária do Brasil, estabelecendo quatro categorias fundamentais: o latifúndio, as empresas rurais, as propriedades familiares e os minifúndios (SCHNEIDER; CASSOL, 2013).

Assim, a agricultura familiar, nos tempos atuais e no Brasil, reflete os resultados de um processo histórico que emerge desde a colonização, com influências de acontecimentos políticos, econômicos e sociais. De acordo com Schneider e Cassol (2013), as duas últimas décadas históricas da agricultura familiar no Brasil apresentam três fases. A primeira diz respeito ao redescobrimto da agricultura familiar, ganhando espaço na política e no ambiente acadêmico. A segunda fase destaca-se pela criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o reconhecimento da agricultura familiar pela Constituição brasileira e na Lei nº 11.326 de julho de 2006. Nessa fase, a agricultura familiar consolida-se no campo político institucional, atraindo grande parte dos programas e políticas de desenvolvimento rural, fortalecendo a categoria. A terceira fase corresponde ao momento atual, que destaca os olhares para a agricultura familiar, através de estudos e dados colhidos que estabelecem o papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural do Brasil.

Segundo os autores Schneider e Cassol (2013), em *A Agricultura Familiar no Brasil*, três fatores foram importantes para o surgimento e reconhecimento na agricultura familiar no país:

O primeiro tem a ver com a retomada do papel do movimento sindical após o fim da ditadura militar; o segundo está relacionado ao papel dos mediadores e intelectuais, especialmente cientistas sociais que debateram o tema no início da década de 1990; e o terceiro fator está relacionado ao papel do Estado e das políticas públicas, que passaram a reconhecer este setor e dar-lhe visibilidade a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). (SCHNEIDER; CASSOL, 2013, p. 5).

Para reconhecimento desta categoria, a Lei nº 11.326 de julho de 2016, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais, utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo, e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

E apesar dos desafios que a agricultura familiar enfrentou, ela ganhou forças a partir dos anos de 1990 através de ações do governo federal por meio de criação de políticas públicas voltadas ao meio rural, que oferecem subsídios financeiros e inserção social dos agricultores, promovendo e valorizando o seu trabalho no setor da agropecuária. São exemplos o Crédito Rural (Pronaf), Garantia Safra e, Programa Brasil Sem Miséria, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), objeto deste estudo.

Nesse viés, faz-se oportuno compreender o conceito de políticas públicas no contexto contemporâneo, embora, de acordo com Celina Souza (2006), autora do artigo *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*, não exista uma definição única, nem que possa ser considerada a melhor, acerca do que seja política pública. Por isso a pesquisadora afirma:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Nessa perspectiva, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é, de fato, a materialização do mais antigo programa de governo que visa a desenvolver a economia e o bem-estar social. A promoção da alimentação saudável é um dos pilares do PNAE, haja vista que uma boa alimentação está atrelada ao melhor desempenho do processo de ensino-aprendizagem. Esse propósito está explícito na lei nº 11.947/2009, conhecida como a lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica:

O 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. (BRASIL, 2009).

A lei ainda determinou que, no mínimo, 30% do total dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)² para a execução do PNAE pelas entidades executoras sejam utilizados na compra direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

No que se refere à gestão do programa, Dos Santos, Costa e Bandeira (2015) explicam, no artigo *As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)*, que o programa é financiado pelo Tesouro Nacional e que os recursos ficam assegurados no orçamento da União. O FNDE é considerado o gestor do PNAE, sendo responsável pelos cálculos dos valores financeiros a serem repassados, pela transferência dos recursos para as instituições executoras em conta corrente destinada para este fim, monitoramento e fiscalização da execução dos recursos, bem como pela avaliação da eficiência e eficácia do Programa. Convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento são instrumentos dispensados. Os recursos são repassados apenas para as instituições que fizeram censo escolar, por meio do qual o FNDE identifica a quantidade de alunos. No caso da Rede Federal de ensino, esses recursos são anualmente descentralizados em uma única parcela, normalmente no primeiro trimestre do ano, levando em consideração o quantitativo de alunos matriculados no ano anterior.

O percurso mostra a eficiência do poder público em gerir os recursos e repassá-los apenas para as instituições que cumprem o que é determinado na lei. Nesse caso, a burocracia é aliada da eficiência da gestão. Cada ente fica responsável por escolher um tipo de gestão, que pode ser centralizada, descentralizada, semidescentralizada e terceirizada (DOS SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2015). Nesse momento, são necessárias estratégias para que o programa se consolide. Por isso, os autores ressaltam que “é de suma importância que o governo crie estratégias para capacitar os setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar” (DOS SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2015, p. 319).

² O FNDE é uma autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/1968, responsável pela execução e programas da educação básica no Brasil.

Além da questão administrativa, em seu âmbito técnico e operacional, deve-se observar que o PNAE também deve valorizar os alimentos regionais, o que não é uma tarefa fácil. No artigo *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis*, de Rossetti, Silva e Winnie (2016), é clara a compreensão de que “promover uma alimentação saudável por meio do consumo de alimentos regionais é tarefa complexa, devido à ambiguidade em torno de alimentos que representam a identidade local” (ROSSETTI; SILVA; WINNIE, 2016, p. 916). Apesar disso, o esforço deve ser constante e comprometido com a saúde e o bem-estar não só dos estudantes diretamente beneficiados, como, também, dos produtores rurais que compõem a agricultura familiar.

Assim, cumprir com os objetivos deste estudo é um serviço em prol do desenvolvimento regional, da promoção da alimentação saudável e do processo de ensino-aprendizagem. Para orientar as estratégias metodológicas da pesquisa, foi elaborado o marco teórico-lógico, o qual é apresentado na subseção final deste capítulo.

2.4 MODELO TEÓRICO-LÓGICO DA PESQUISA

Segundo Rush e Ogborne (*apud* MEDINA *et al.*, 2005), um modelo teórico-lógico pode ser estruturado de diversas formas e representa um esquema visual que revela o adequado funcionamento de um programa, organização ou sistema de gestão, indicando quais resultados devem ser esperados. Na literatura sobre gestão, especialmente, da área de planejamento e políticas públicas, a definição desse modelo é defendida como o primeiro passo de uma avaliação. Para os referenciados autores, o modelo teórico-lógico pode conter componentes principais, objetivos de implementação, produtos e objetivos a curto e longo prazos.

Neste estudo, os conceitos de Administração Política e Administração Profissional, refletidos na concepção de gestão e gerência, foram definidos como componentes principais do modelo teórico-lógico desta pesquisa, enquanto as respectivas dimensões e subdimensões equivalem aos objetivos de implementação (o que se deseja alcançar). Os indicadores referem-se aos produtos do padrão de Administração Política pretendido e revela-se como objetivo de longo prazo. Tais objetivos estão relacionados aos impactos, ou seja, às reais transformações ocorridas na qualidade de vida dos beneficiários diretos do PNAE.

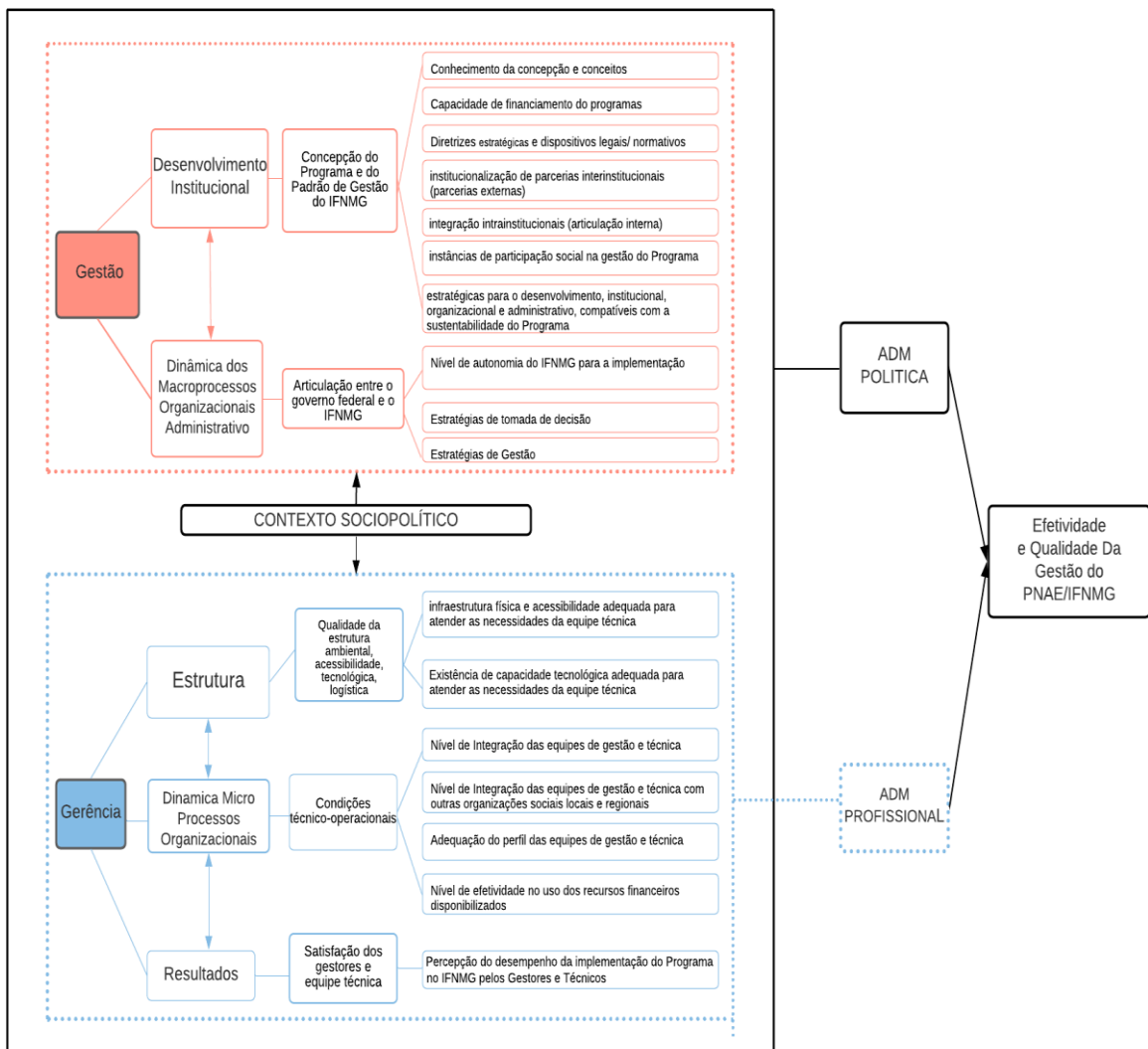
Destaca-se nesse modelo que o contexto sociopolítico no qual a organização avaliada

está inserida exerce influências explícitas e/ou implícitas na capacidade de gestão e gerência do PNAE, determinando, assim, o alcance da finalidade última de toda política/programa pública(o) que é a de garantir bem-estar social. Pode-se inferir que o modelo teórico-lógico representado na figura 03 tenta revelar como devem estar integrados os elementos que caracterizam a gestão e gerência, de modo a garantir a implementação plena do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros com níveis elevados de efetividade e qualidade esperados para essa relevante ação pública.

Baseando-se no modelo teórico-lógico proposto por Nogueira (2014), inspirado na proposta de Medina *et al.* (2005), foi possível adaptar o desenho apresentado abaixo, de modo a refletir os aspectos singulares do PNAE. Conforme destacado por Medina *et al.* (2005), a

[...] construção não despreza o acúmulo produzido pelas experiências e conhecimentos prévios e que as possibilidades colocadas pelo processo de investigação, orientadas pela teoria, podem contribuir significativamente para a redução das incertezas sobre o impacto atribuível ao programa, bem como uma razoável estimativa desse impacto. (MEDINA *et al.*, 2005, p.47).

Figura 3 - Marco Teórico-Lógico da pesquisa



Fonte: Elaboração própria adaptado de Nogueira (2014, p.79)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Visando a compreender os elementos que caracterizam os desafios, limites e perspectivas do processo de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, são apresentados neste capítulo os aspectos metodológicos que orientaram o desenvolvimento desta pesquisa. Ao destacar a avaliação da capacidade de administração do referido Programa, pretende-se observar a clareza e qualidade dos elementos que integram os aspectos teóricos (políticos) que amparam o PNAE, como, também, serão identificadas as condições técnico-operacionais para sua eficiente e efetiva implementação no instituto.

Salienta-se que as bases teórico-metodológicas que amparam o modelo de análise delineado integram desenhos de projetos de pesquisa dissertativas já testados por outros estudos de referência, conforme mencionado na introdução deste trabalho. Merece ressaltar, em primeiro lugar, as contribuições advindas da abordagem metodológica desenvolvida por Guimaraes *et al.* (2004). Em segundo lugar, foram integradas as contribuições das dissertações defendidas no PDGS/UFBA, com destaque para os trabalhos de Nogueira (2014) e de Bittencourt (2014). E, por último, foi utilizado como fonte de inspiração a pesquisa desenvolvida por Araújo e Boulosa (2015), conforme já destacado anteriormente.

A seguir serão detalhadas as contribuições que cada estudo trouxe para o desenho preliminar que guiou o desenvolvimento desta pesquisa dissertativa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO AVALIADO

A escolha de privilegiar como objeto da avaliação a *gestão* está associada tanto ao privilégio do foco (ênfase) central da formação do Mestrado Profissional em Administração, como, também, à pretensão de se contribuir na qualificação da capacidade de gestão de políticas públicas no Brasil, especialmente, políticas sociais, em razão dos impactos que tais ações devem trazer para minimizar os indicadores de pobreza e desigualdade no país.

Neste sentido, o desenho do estudo desenvolvido por Guimaraes *et al.* (2004), assim como pelas dissertações de Nogueira (2014) e Bittencourt (2014), aporta significativas contribuições ao tratar a gestão como objeto central para a implementação de políticas públicas. Ao privilegiar o conceito-guia de gestão, os teóricos destacaram, corretamente, tratar-se de uma definição ampla, diversificada e controversa. Os autores ressaltam que essa

imprecisão conceitual tem sido tratada na literatura internacional e nacional como um conceito híbrido que tem sido abordado essencialmente pelos campos da Administração (Científica) e da Ciência Política. Sobre essa celeuma observam que

[enquanto] no campo da administração, o conceito de gestão se aproxima da ideia de gerência e desta forma toma um caráter mais operacional e instrumental ao prevalecer o entendimento de que se trata de uma função organizacional voltada para a coordenação e o controle. No campo da ciência política, do qual também se aproxima a administração pública, o conceito de gestão incorpora uma dimensão política que se traduz em aspectos menos procedimentais, privilegiando a discussão sobre o poder e sua legitimidade, politizando assim os conflitos presentes no processo de decisão no âmbito das organizações, inclusive nas organizações públicas. (GUIMARAES, *et al.* 2004, p. 1645)

Corroborando parcialmente a interpretação destacada, mas avançando nesse debate, Santos (2004) ressalva tratar-se, ainda, de um conceito indefinido que tem sido utilizado na maioria da literatura do campo de Administração e de outras áreas do conhecimento como sinônimo de gerência ou de capacidade técnica. Esse conceito foi aprofundado no capítulo teórico (subseção 2.1), mas é central, para a definição das bases metodológicas orientadoras desta pesquisa, destacar que o conceito de gestão ganha centralidade na teoria da Administração Política ao assumir o espaço privilegiado de objeto científico da ciência da Administração. É, portanto, nesse sentido que o conceito de gestão será compreendido neste trabalho e, para dar materialidade ao papel social, política e técnico próprio da Administração, será integrado o conceito de gerência, que representará a dimensão aplicada, fundamental para a efetivação das ações administrativas. Esses conceitos estão mais bem descritos na subseção 2.1 do capítulo teórico.

Conforme pode ser melhor entendido na Matriz de Análise, esses dois conceitos se complementam e serão avaliados como dimensões indissociáveis, que Santos, Ribeiro e Silva Santos (2009) classificam, por seu turno, de faces integradas dos atos de “pensar e agir” administrativos. Para avaliar os aspectos da gestão e gerência, foram definidas nas dissertações de Nogueira (2014) e Bittencourt (2014) dimensões e subdimensões correspondentes para os sentidos que cada um desses conceitos carrega. Enquanto para identificar os aspectos abstratos da gestão, foram definidas duas dimensões dirigidas para mensurar os aspectos abstratos (político-institucionais e a dinâmica dos macroprocessos organizacionais e administrativos) e para observar os aspectos concretos (estrutura, dinâmica dos microprocessos organizacionais e administrativos e resultados).

Inspirando-se no desenho metodológico de Boullosa e Araújo (2009), considerou-se relevante incorporar as perguntas orientadoras para cada um dos conceitos, dimensões e subdimensões de análise, para orientar a definição dos indicadores e subindicadores de pesquisa, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Conceitos, Dimensões e Subdimensões de Análise

PROBLEMA-OBJETO DE PESQUISA	CONCEITOS	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES
<p>Identificar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG</p>	<p>GESTÃO Reflète as bases teórico-ideológicas (políticas) que fundamentam e orientam a concepção de uma política pública ou programa governamental.</p> <p><i>Pergunta Orientadora:</i> Qual a concepção político-institucional, organizacional e administrativa que dá sustentabilidade à gestão do PNAE no IFNMG?</p>	<p>POLÍTICO-INSTITUCIONAL Reflète os aspectos políticos, institucionais, organizacionais e administrativos (em sua dimensão formal) que fundamentam a concepção e garantem a implementação do PNAE no IFNMG.</p>	<p>Desenvolvimento Institucional Reflète a identificação das evidências institucionais e legais que instituem a concepção teórico-ideológica e fundamentam a implementação do PNAE.</p> <p><i>Pergunta Orientadora:</i> Como o IFNMG tem interpretado e instituído as normas legais para garantir a plena implementação do PNAE?</p>
	<p>Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais e Administrativos Reflète a identificação das evidências normativas e burocráticas que possibilitam a implementação do PNAE no IFNMG.</p> <p><i>Pergunta Orientadora:</i> Como a equipe técnica do IFNMG tem interpretado as normas legais e os instrumentos burocráticos, para garantir a implementação efetiva dos macroprocessos organizacionais e administrativos necessários para o cumprimento das metas do Programa?</p>		
	<p>Estrutura Administrativa Reflète a identificação da estrutura organizacional e administrativa (instalações/condições físicas, insumos, provedores, recursos humanos) disponível</p>		

	<p style="text-align: center;">GERÊNCIA</p> <p>Reflete as bases técnico-operacionais que garantem a execução plena de uma política ou programa governamental.</p>	<p style="text-align: center;">TÉCNICO-OPERACIONAL</p> <p>Reflete a identificação dos aspectos técnicos dirigidos para garantir a plena implementação, o funcionamento e alcance dos resultados do PNAE no IFNMG.</p> <p style="text-align: center;"><i>Pergunta Orientadora</i></p> <p style="text-align: center;">Qual a disponibilidade e qualidade dos recursos técnico-operacionais dispensados pelo IFNMG para garantir a execução efetiva do PNAE?</p>	<p>para a implementação do PNAE no IFNMG.</p> <p style="text-align: center;"><i>Pergunta Orientadora:</i></p> <p style="text-align: center;">Qual a disponibilidade e qualidade da estrutura organizacional e administrativa oferecida pelo IFNMG para garantir a execução efetiva do PNAE?</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Dinâmica dos microprocessos organizacionais e administrativos</p> <p>Reflete a identificação dos processos organizacionais e administrativos que envolvem a articulação das equipes técnicas do IFNMG e atores envolvidos, direta e/ou indiretamente, com a implementação do PNAE no IFNMG.</p> <p style="text-align: center;"><i>Pergunta Orientadora:</i></p> <p style="text-align: center;">Qual o nível de eficácia e eficiência dos microprocessos organizacionais e administrativos oferecidos pelo IFNMG para garantir a execução efetiva do PNAE?</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>Reflete a identificação dos impactos alcançados pelo PNAE no IFNMG, evidenciado pelas mudanças produzidas junto aos beneficiários diretos e/ou indiretos.</p> <p style="text-align: center;"><i>Pergunta Orientadora:</i></p> <p style="text-align: center;">Quais os resultados (impactos) alcançados pelo PNAE no período analisado?</p>
--	--	---	---

A partir da definição das questões norteadoras, foi traçada as bases preliminares do modelo de pesquisa avaliativa (diagnóstica) que objetiva construir um panorama sobre o processo de gestão com ênfase na etapa de implementação do PNAE, visando a tanto construir uma base interpretativa mais contextualizada sobre o perfil da gestão do programa na organização selecionada, como identificar bases que contribuam para a construção de um sistema de aprendizagens que ajude a dar mais efetividade e qualidade a oferta dos serviços. Nesse sentido, é fundamental caracterizar o campo empírico da pesquisa, conforme descrito na subseção subsequente.

3.2 DEFINIÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO: IFNMG – *CAMPUS* MONTES CLAROS

A escolha do *locus* desta pesquisa é o IFNMG - *Campus* Montes Claros, onde foram mapeados e categorizados os principais dilemas, desafios e perspectivas que caracterizam a gestão do PNAE desde 2017.

Conforme destacado nos capítulos anteriores, os Institutos Federais passaram a integrar o PNAE a partir de 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947 e, posteriormente, com a Resolução CD/FNDE nº26/2013, o Programa foi ampliado para atender, também, aos alunos do ensino médio e técnico, abrangendo, desse modo, o público-alvo vinculado aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013).

Os Institutos Federais com sua proposta de educação profissional e tecnológica vêm contribuindo para o desenvolvimento econômico e tecnológico nacional, garantindo, assim, a perenidade de ações que visem a incorporar, antes de tudo, setores sociais que historicamente foram aliados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil, legitimando e justificando sua importância de sua natureza pública, sendo um instrumento realmente vigoroso na construção do resgate da cidadania e da transformação social (PACHECO, 2010).

Pensando nessa transformação social, o Programa Nacional de Alimentação Escolar contribui, além do crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, da aprendizagem, e do rendimento escolar do aluno, para o fortalecimento do Pronaf (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que consolida a agricultura familiar no campo político-institucional, atraindo grande parte dos programas e políticas de desenvolvimento rural, fortalecendo a categoria, auxiliando o desenvolvimento do campo e oportunizando meios de geração de renda para os agricultores familiares.

É válido ressaltar que, desde 2009, a aquisição de produtos via agricultura familiar está instituída na Lei nº 11.947/2009, fato que responsabiliza as instituições públicas ao pleno cumprimento da execução de pelo menos 30% (trinta por cento) destinado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, conforme expresso no artigo 14 da lei mencionada acima (BRASIL, 2009).

O *Campus* Montes Claros é um dos 11 *campi* do IFNMG, fruto da fusão do CEFET Januária e da Escola Agrotécnica de Salinas em 2008, por meio da Lei nº 11.892, que estabeleceu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. O *Campus* está localizado na maior cidade do Norte de Minas Gerais e, em 2020, ofertou três turmas de cursos técnicos integrados ao ensino médio e três cursos técnicos concomitantes/subsequentes, integrando, por ano, 690 (seiscentos e noventa) estudantes (IFNMG, 2020). Em conformidade com o estabelecido na legislação, os estudantes poderiam ser beneficiados diretamente com o PNAE desde 2009. Contudo, o *Campus* Montes Claros não executou nenhuma meta do programa até 2016.

A dissertação de mestrado de Cláudio Márcio Dias Ferreira, intitulada *Desafios para a Implementação de Compras Públicas Sustentáveis no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais* (2018) mostra um panorama interessante da execução do PNAE no IFNMG, ao evidenciar que o nível de adesão não é satisfatório. O estudo destaca que não tem sido dada a devida importância para o atendimento dos agricultores familiares, atores que assumem um papel fundamental no Programa, em razão tanto de representar um processo de inclusão social relevante para a redução das desigualdades de renda do campo, como, também, tem implicações da qualidade da alimentação oferecida às crianças e aos jovens. Conforme evidencia o estudo,

[...] a adesão total dos campi por essa política pública de aquisição de produtos orgânicos, junto aos agricultores familiares, para alimentação escolar é bastante ínfimo, já que das 12(doze) unidades pesquisadas do IFNMG, apenas 5(cinco) Campi (Arinos, Almenara, Araçuaí, Januária e Salinas), ou seja, somente 45,45% das unidades realizaram alguma chamada pública entre os anos de 2014 a 2016, indicando uma branda participação coletiva e efetiva do IFNMG às atividades relacionadas as compras públicas sociais, que fomentam as atividades econômicas da agricultura familiar. (FERREIRA, 2018, p. 191).

Ainda com base nos dados da pesquisa de Ferreira (2018), verifica-se que o *Campus Montes Claros* não participou de nenhuma edição de chamada pública para o PNAE entre os anos de 2009 e 2016. Ajuda a esclarecer essa situação o fato de que o valor repassado pelo PNAE ao IFNMG, no ano de 2013, foi de R\$ 150.740,00, mas não foi executado, o que significa concluir que o dinheiro retornou aos cofres públicos. Em 2014, foram repassados ao IFNMG R\$ 412.080,00, mas só R\$ 54.880,00 foram executados, representando um percentual de apenas 13,31%. Em 2015, o Instituto recebeu do Programa R\$ 560.460,00 e conseguiu executar apenas R\$ 260.049,90. Em 2016, a organização podia contar com o valor total de R\$ 704.557,70, mas só conseguiu executar R\$ 324.972,50, que representa 46%.

Os dados destacados comprovam que há um entrave na gestão e/ou gerência do Programa no Instituto, especialmente, no *Campus Montes Claros*, comprometendo a implementação plena dessa política tão importante e justificando a relevância da identificação dos limites (entraves), desafios e perspectivas para sua plena implementação. Não se pode desconsiderar alguns esforços internos feitos para tentar resolver esse impasse. Nesse sentido, em 2017, foi lançada uma chamada pública que cadastrou duas empresas, mas apenas uma ofereceu produtos naturais. Em dezembro de 2018, foi lançada uma Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. O edital apresentou recursos na ordem de R\$ 44.017,58 para a aquisição de banana-prata, suco de laranja, goiaba, laranja, mexerica/tangerina e rosca caseira. Houve apenas dois proponentes e estes não contemplaram todos os itens que foram demandados no edital.

Como o atendimento das metas de compras junto aos agricultores familiares é impositiva e está limitada ao cumprimento anual de, no mínimo, 30% do valor total de recursos destinados para o programa, é essencial identificar quais os fatores administrativos (no âmbito da gestão e gerência) têm impedido o atendimento desses requisitos legais. O que tem impedido que o IFNMG - *Campus Montes Claros* atenda a essas diretrizes propostas pelo programa assume grande relevância, o que justifica esta pesquisa, conforme já destacado na introdução.

No *Campus Montes Claros*, a organização da gestão do PNAE está estruturada em vários setores responsáveis por etapas diferentes da execução do programa e envolve os seguintes setores: Núcleo de Assuntos Estudantis e Comunitários, Departamento de Administração e Planejamento com a integração da Coordenadoria de Compras, Contratos e

Convênios e a Coordenadoria de Extensão. Os mencionados setores/órgãos de forma integrada, mas com competências diferenciadas, são responsáveis pela efetivação da Política Nacional de Assistência Estudantil – PNAES no instituto, tendo entre outras atribuições, a responsabilidade pela gestão do Programa de Segurança Alimentar que consiste no desenvolvimento de ações e serviços para implementação e fortalecimento da prática de Educação Alimentar e Nutricional. O objetivo dessa ação é promover a segurança alimentar para a comunidade discente, priorizando a oferta do auxílio *in natura*.

Ofertando refeições para os discentes, principalmente para os estudantes da educação profissional técnica de nível médio desenvolvida nas formas articuladas com o ensino médio e a cursos técnicos subsequentes³, os *campi* do IFNMG poderão desenvolver este programa por meio das ações de auxílio financeiro para o discente EaD, restaurante Estudantil, acompanhamento nutricional dos discentes, de forma isolada ou cumulativamente (IFNMG, 2020). Integra essa estrutura organizativa uma nutricionista que, segundo o Regulamento Interno dos *Campi* (Art. 30-C) é a responsável pela coordenação técnica das ações, conforme estabelece o Art. 15 da Resolução n° 6, de 06 de maio de 2020 e pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, em seu artigo 11. (BRASIL, 2009).

Faz parte, ainda, dessa estrutura o Departamento de Administração e Planejamento – DAP, responsável por coordenar e executar a gestão orçamentária, financeira e tecnológica, além de assumir atividades relativas à administração de materiais, bens móveis e imóveis, serviços gerais e transporte (IFNMG, 2016), vinculado a esse setor/órgão a Coordenadoria de Compras, Contratos e Convênios – CCC tem como responsabilidade coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades de compras, contratos e convênios do *campus*, destacando que há subdivisão de tarefas e efetivação das compras e licitações.

Complementa esse conjunto de setores responsáveis pela gestão do PNAE a Coordenadoria de Extensão responsável por planejar, coordenar, executar e avaliar as ações extensionistas desenvolvidas no âmbito do *campus*.

Esses órgãos assumem juntos a responsabilidade de coordenar todos os procedimentos relativos às contratações públicas, em suas diversas modalidades, a partir das demandas

³ Cursos que são destinados a quem já tenha concluído o ensino médio, conforme especificamente expresso no artigo 36-B da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - LDBN, correspondendo à seção da educação profissional e tecnológica, esclarecendo o desenvolvimento dessa modalidade em nível médio (LDBN, 1996) de acordo a sua realidade.

levantadas pelas unidades acadêmicas e administrativas, dando a estas o suporte e instruções necessárias para que suas demandas sejam atendidas (IFNMG, 2016).

3.3 DEFINIÇÃO DOS SUJEITOS DO ESTUDO

O Projeto de Pesquisa definiu, preliminarmente, como sujeitos da pesquisa gestores, técnicos da equipe responsável pela gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, assim como estudantes e fornecedores de alimentos. Entretanto, no decorrer da pesquisa optou-se por centrar o estudo nas ações desenvolvidas pelos gestores e servidores técnicos administrativos, ficando para um estudo posterior os estudantes e fornecedores de alimentos.

Considerando-se os atores vinculados diretamente à gestão e execução do Programa, foram obtidos 77% de respostas do questionário.

3.4 PROCEDIMENTOS, MÉTODOS E TÉCNICAS PARA A PRODUÇÃO DE DADOS

Foram feitas coletas de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio da observação indireta, mediante à aplicação de instrumento de pesquisa, através de questionário misto (questões fechadas e abertas).

Em relação aos dados secundários, foram analisados os documentos que conformam o PNAE através de relatórios de gestão e os processos administrativos referentes à aquisição de alimentos no IFNMG - *Campus* Montes Claros, a partir do ano de 2017.

3.5 PERCURSO METODOLÓGICO PARA A CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Após aprofundamento da revisão da literatura sobre os conceitos centrais que deram suporte teórico-metodológico a esta dissertação, já apresentado no capítulo 2, foi possível se debruçar sobre a discussão do conceito de gestão à luz das contribuições da Administração Política que balizou o desenho do instrumento. Mas, com o objetivo de dar maior densidade a essa metodologia, foram integradas outras contribuições sobre o tema, a exemplo dos estudos realizados por Guimaraes *et al.* (2004), que também balizaram o desenho metodológico que guiou esta pesquisa. Além disso, foram aprofundados os conceitos de avaliação, com destaque para a abordagem da avaliação diagnóstica. Essa revisão completou-se com o entendimento da concepção e evolução dos conceitos que têm sustentado o PNAE no Brasil desde os anos de 1950, até alcançar as alterações inseridas na atualidade.

Neste processo de revisão teórica, destacou-se o conceito de gestão que representa, segundo defende a Administração Política, o objeto científico (a concepção) do campo e o conceito de gerência que representa o conceito de administração profissional, que reflete a capacidade de execução-operacionalização da política/programa governamental. Tomar os referidos conceitos como referência central dessa metodologia mostrou ser possível avaliar a capacidade de gestão do PNAE, mensurando, de forma integrada e articulada, os aspectos subjetivos/substantivos e técnico-operacionais, buscando, assim, verificar se há integração/articulação entre essas duas dimensões.

Este desejo de avaliar a capacidade de gestão, integrando também a capacidade de gerência, de um Programa Governamental na perspectiva da Administração Política se consolidou após a realização da disciplina Políticas Públicas e Planejamento Governamental, componente optativo do mestrado, momento em que se teve acesso a essa teoria. Mas é importante destacar que, desde o processo seletivo, já havia o comprometimento em contribuir para o entendimento dos entraves, desafios e perspectivas que o processo de implementação do PNAE no IFNMG.

Para a definição da matriz de análise, foi fundamental entender as singularidades e aproximações entre os conceitos de gestão e gerência, de modo a avançar no desenho dos indicadores que possibilitaram realizar uma avaliação diagnóstica mais ampliada acerca da capacidade de gestão atual, apontando, também, proposições para sua melhoria. Conforme destacado no Quadro 1, o conceito de gestão reflete as bases teórico-ideológicas (políticas) que fundamentam e orientam a concepção de uma política pública ou programa governamental. Enquanto o conceito de gerência está associado às capacidades técnico-operacionais que garantem a execução plena dessa ação pública.

Avançando na revisão da literatura sobre o tema de avaliação de políticas no que se refere a construção de indicadores sociais, discutiu-se o tipo de avaliação que orientou o processo de construção e consolidação da metodologia. Inspirando-se em Guimaraes *et al.* (2004), observou-se a necessidade de melhorar o entendimento sobre os conceitos que definem os instrumentos de avaliação, pois têm sido utilizados, quase sempre, como expressão de *juízo de valor* de alguma coisa ou fato. Para os autores, essa constatação implica considerar que esta

[...] variação e imprecisão de conceitos decorrem do fato de que o termo avaliação, para ganhar inteligibilidade, necessita estar acompanhado de

outros termos que informem sobre o **objeto** e o **sujeito da avaliação**, além dos seus **propósitos, objetivos e modos de proceder** (grifos nossos). GUIMARÃES *et al.* (2004, p.1644).

Prosseguem os autores ressaltando que essas observações relevantes permitem considerar que

[...]as controvérsias [sobre o conceito e tipologias de avaliação] observadas situam-se no plano da prática, do **como esta deve ser conduzida**, ou mais precisamente, na **seleção do foco, dos métodos e do grau de objetividade e de sistematização utilizados para se avaliar**. (grifos nossos). GUIMARÃES *et al.* (2004, p.1644).

Ainda sobre o conceito de avaliação, também se observa na literatura que se trata de um conceito ainda em evolução. O que significa que está sujeito a mudanças de acordo com o contexto, podendo, desse modo, incorporar contribuições de concepções anteriores e acrescentar novas perspectivas. Esse é o caso desta proposta metodológica que se propôs a utilizar as contribuições de três construtos teórico-metodológicos, um sustentado na abordagem defendida pela Administração Política, um desenvolvido por Guimaraes *et al.* (2004), contemplando os contributos dos estudos de Matus (1993), e um terceiro aportado em Araújo e Boullosa (2017), vinculado aos estudos sobre o campo de políticas públicas e da gestão social. Essa possibilidade de ampliação e articulação de diferentes e complementares abordagens abrem novas perspectivas analíticas, tornando o processo de avaliar mais complexo em informações e mais rico em termos de seus propósitos.

Com base nessas conjurações teórico-metodológicas, é essencial apresentar algumas escolhas prévias sobre o tipo de avaliação que fundamentou essa proposta metodológica para avaliar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, a saber:

- (a) A natureza e o tipo de avaliações adotadas se avizinham ao que a literatura tem denominado de pesquisa interessada (*policy oriented*) que, segundo Draibe (2001), tem como objetivo detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações – corrigir rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens – visando à melhoria da qualidade do processo de implementação e do desempenho da política;
- (b) O objeto da avaliação proposta nessa pesquisa é a gestão, o que exige a adoção de um tipo de *avaliação de processo (process evaluation)* definida na literatura como a tipologia que permite focar as condições e o desenho da organização e como estão sendo desenvolvidas as ações planejadas. Com base nessa abordagem pode-se detectar

os fatores que dificulta, facilita ou impossibilita que durante o processo de implementação de uma dada política/programa/projeto/atividade esta ação seja impedida de atingir seus resultados com a qualidade esperada pelos beneficiários, diretos e/ou indiretos;

- (c) Outro aspecto importante ao definir o foco da pesquisa avaliativa é considerar que esse tipo de instrumento exige levantamento de hipóteses/premissas que são formuladas à luz de uma imagem-objetivo referenciada pelos avaliadores e outros atores envolvidos.

Após a apresentação dessas escolhas prévias sobre avaliação, pôde-se construir a matriz de análise. A construção da matriz permite apresentar um esquema que sistematiza as dimensões, variáveis, categorias de análise e seus indicadores, criando uma representação teórico-lógica da pesquisa. Acredita-se que a matriz contenha elementos fundamentais para avaliar o bom funcionamento dos padrões de gestão e gerência de um programa governamental. Desse modo, com base na definição dos conceitos e suas correspondentes dimensões e subdimensões de análise, foram definidas as variáveis e indicadores que fundamentou o desenho dos instrumentos de pesquisa, conforme quadro 02 – Matriz de Análise.

Quadro 2 - Matriz de Análise

CONCEITO	DIMENSÃO	SUBDIMENSÕES	VARIÁVEIS	INDICADORES
GESTÃO	POLÍTICO- INSTITUCIONAL	Desenvolvimento Institucional	Concepção do Programa e do Padrão de Gestão do IFNMG	Conhecimento da concepção e conceitos implicados do programa
				Capacidade de financiamento do programa
				Existência de diretrizes estratégicas e dispositivos legais/normativos para garantir a implementação do PNAE
				Existência de estratégias para a institucionalização de parcerias interinstitucionais (parcerias externas) para garantir a efetividade e qualidade do Programa
				Existência de estratégias para garantir processos de integração intrainstitucionais do IFNMG (articulação interna) para garantir a efetividade e qualidade do Programa.
				Existência de instâncias de participação social na gestão do Programa.
				Existência de estratégias para o desenvolvimento institucional, organizacional e administrativo, compatíveis com a sustentabilidade do Programa
		Dinâmica dos Macroprocessos	Articulação entre o governo federal e o IFNMG para a	Nível de autonomia do IFNMG para a implementação do PNAE.
				Estratégias de tomada de decisão

		Organizacionais e Administrativos	implementação do PNAE	Estratégias de Gestão
GERÊNCIA	CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL	Estrutura Organizacional e Administrativa	Qualidade da estrutura ambiental, acessibilidade, tecnológica, logística para a implementação do PNAE no IFNMG	Existência de infraestrutura física e acessibilidade adequada para atender as necessidades da equipe técnica do Programa.
				Existência de capacidade tecnológica adequada para atender às necessidades da equipe técnica do Programa
		Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais e Administrativos	Condições técnico-operacionais para implementação do PNAE no IFNMG	Nível de Integração das equipes de gestão e técnica do PNAE com outros setores do IFNMG
				Nível de Integração das equipes de gestão e técnica do PNAE com outras organizações sociais locais e regionais
				Adequação do perfil das equipes de gestão e técnica para a implementação do Programa no IFNMG
Resultados	Satisfação dos gestores e equipe técnica com a implementação do Programa no IFNMG	Nível de efetividade no uso dos recursos financeiros disponibilizados para o Programa		
				Percepção do desempenho da implementação do Programa no IFNMG pelos Gestores e Técnicos

Fonte: Elaboração própria com base em Nogueira (2014)

3.6 FASES DA PESQUISA

A pesquisa foi estruturada em três fases:

- (i) A fase compreendeu o planejamento da pesquisa, em que foram elaborados, refinados e ajustados os instrumentos de avaliação através da realização inicial de um teste piloto para validação da metodologia. Após esse primeiro momento, foram aprofundados e consolidados aos instrumentos o referencial teórico e outras análises documentais.
- (ii) A segunda etapa compreendeu a finalização das coletas de dados através da aplicação do questionário junto à equipe do IFNMG - *Campus* Montes Claros;
- (iii) A terceira e última etapa sistematizou-se os dados e seus cruzamentos analíticos, para que os objetivos específicos propostos nesta pesquisa fossem cumpridos.

3.7 PROCEDIMENTOS E COLETAS DE INFORMAÇÕES

Em relação aos procedimentos, foram utilizadas pesquisa bibliográfica, análise documental e, inicialmente, pensou-se na realização de entrevistas. Entretanto, após o teste piloto, optou-se pela aplicação de questionário, que teve como parâmetros os indicadores expostos no quadro 2.

Os procedimentos foram desenvolvidos a partir das seguintes etapas:

- a) **Pesquisa bibliográfica e análise documental:** nessa etapa foram consultados livros, artigos relacionados à compreensão da gestão de políticas públicas e avaliação de capacidade de gestão de Políticas Públicas;
- b) **Aplicação de Questionário:** baseado nas perguntas norteadora e nos indicadores, elaborou-se um questionário eletrônico aplicado junto aos gestores e responsáveis pela execução do PNAE no *Campus* Montes Claros, utilizando a plataforma do *Google Forms* e enviado por e-mail. O número de servidores responsáveis pela execução do PNAE foi confirmado por alguns dos servidores, sendo que, para respeitar o anonimato será preservado os setores. Com a afirmação que a instituição possui uma portaria que designa Comissão Especial de Compras da

Agricultura Familiar – CECAF, responsável pelo acompanhamento dos processos referentes ao PNAE, no âmbito do IFNMG – *Campus* Montes Claros, foi subtraída parte de servidores e percebeu-se que além desses, havia outros, não participantes dessa comissão. Inicialmente, foi estimado o número de cinco e após nominá-los, chegou-se ao número total de 10 pessoas, sendo que se obteve resposta de 70%. Considera-se que essa ferramenta é adequada e confere praticidade à pesquisa, podendo ampliar o número de participantes caso fosse necessário.

- c) **Análise dos dados:** foi utilizada a triangulação metodológica dos dados primários e dados secundários.

3.8 PROCEDIMENTOS E MODELO DE ANÁLISE

A matriz de análise foi o instrumento referência para a análise dos dados. Utilizou-se como método de análise a triangulação dos dados primários (questionário) e dos dados secundários (coletados com base nos relatórios de gestão e nos processos administrativos referentes à aquisição de alimentos no IFNMG - *Campus* Montes Claros, a partir do ano de 2017).

Como destacado na literatura sobre avaliação, avaliar implica atribuir um julgamento de valor, sendo necessário emitir um julgamento dos dados coletados com base em uma escala de critérios que podem ser explícitos ou implícitos. Conforme destacado por Dupuis (*apud* GUIMARÃES, 2004), a definição dos critérios e valores para julgamento dos resultados em uma avaliação estabelece a efetiva diferenciação entre esta e a realização de uma auditoria ou de um controle administrativo.

A metodologia utilizada para análise dos dados propôs confrontar as informações coletadas fazendo uma avaliação diagnóstica com o objetivo de identificar capacidade (real e potencial) de gestão e gerência e fazendo uma análise comparativa dos achados entre os diferentes atores vinculados ao Programa.

Outro critério utilizado foram os achados implícitos e explícitos nas respostas abertas desses diferentes autores (esse critério só foi possível pelo fato de a pesquisadora deste estudo estar envolvida com esse processo como servidora).

No próximo capítulo serão apresentadas a análise e a discussão dos resultados identificados da forma estruturada, conforme a matriz de análise.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e discussão dos resultados da pesquisa, considerando a estrutura geral da matriz de análise que orientou a elaboração dos instrumentos de pesquisa junto aos gestores/servidores envolvidos no processo de implementação do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros.

A subseção inicial apresenta uma caracterização geral dos entrevistados, destacando o perfil da ocupação, nível de formação acadêmica e capacitação técnica na área de gestão. A segunda subseção traz a análise dos resultados da pesquisa, considerando as dimensões Político Institucional e Técnico-Operacional que correspondem à avaliação da capacidade de gestão e de gerência do PNAE. Na terceira subseção, foram discutidos os resultados da pesquisa, apontando o nível da capacidade de gestão do PNAE do IFMNG - *Campus* Montes Claros, a partir da percepção dos gestores e foram indicadas algumas recomendações que integram uma agenda propositiva preliminar, com vistas a contribuir para a melhoria continuada da gestão do Programa, bem como servir de inspiração para que outras IES possam inovar na gestão pública.

4.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Conforme mostrado no gráfico 01, a pesquisa revelou que 71,4% dos entrevistados são técnicos administrativos educacionais e 28,6 % são professores. Quanto ao tempo de atuação na instituição, os entrevistados têm, em média, oito anos e 5 meses de vínculo com o IFNMG - *Campus* Montes Claros. Destes 57,1% afirmam ocupar ou já ter ocupado cargos de gestão. Esses dados revelam algumas implicações importantes para a discussão dos dados desta pesquisa, visto tratar-se de um corpo profissional qualificado e que deveria ter domínio teórico e prático sobre as dimensões que envolvem os aspectos próprios da gestão e da gerência que caracterizam os fenômenos administrativos.

Gráfico 1 - Perfil dos Cargos Ocupados na Gestão do PNAE - IFNMG - *Campus Montes Claros*



Fonte: Elaboração própria (2021).

Quanto ao nível de formação, 100% dos entrevistados revelaram possuir nível superior completo. Deste universo, 57,2% indicaram ter formação em nível de pós-graduação, 42,9% têm mestrado e 14,3%, doutorado. Ademais, 57,1% confirmaram ter formação superior na área de gestão, e 28,6% assentiram ter participado recentemente de cursos de capacitação/qualificação em gestão.

Outro dado relevante sobre a qualificação e comprometimento da equipe foi o elevado o percentual de entrevistados que afirmou não ter capacitação em administração (correspondente a 78,4%), mas que tem investido em programas de capacitação para qualificar sua atuação na gestão do PNAE, buscando conhecer melhor a legislação sobre o programa, seja através do acesso direto ao portal FNDE-PNAE, seja através do estabelecimento de diálogos com colegas que têm mais domínio sobre o tema.

Gráfico 2 - Perfil de Capacitação da Equipe do PNAE no IFNMG em Administração



Fonte: Elaboração própria (2021).

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados foi estruturada com base nas respostas dadas pelos gestores/servidores que fazem parte do processo da execução do PNAE do IFNMG - *Campus* Montes Claros, tomando como referência os conceitos de Gestão e Gerência e as correspondentes dimensões, subdimensões e variáveis de análise definidas no Quadro 02.

Conforme apontado nos capítulos teórico-empírico e metodológico, o conceito de *gestão*, como objeto central deste estudo, reflete as bases teórico-ideológicas e políticas que fundamentam e orientam a concepção abstrata/subjetiva de uma política ou programa governamental, enquanto o conceito de *gerência* reflete a capacidade de execução dessa ideia, complementando, desse modo, os objetivos de todo fenômeno administrativo. Considerando a concepção defendida pela Administração Política, esses dois conceitos estão articulados de forma indissociada. Isso significa admitir que sua análise e avaliação só será possível de forma integrada, isto é, se houver uma íntima correlação entre o *pensar e o agir administrativos*, entre os *saberes e práticas administrativos*.

Com base nesses aspectos teórico-metodológicos, a análise e discussão dos resultados deste estudo refletem, portanto, cinco subdimensões e cinco variáveis de análise que se complementam entre si e permitem inferir a capacidade de gestão do PNAE do IFNMG - *Campus* Montes Claros.

Tomando as cinco subdimensões de análise como referência orientadora da análise apresentada nesta subseção, merece destacar que o conceito de *gestão* foi apreendido por meio da identificação da Capacidade Político-Institucional e o conceito de *gerência* pela identificação da Capacidade Técnico-Operacional. Para alcançar essa finalidade, foram definidas como subdimensões principais de análise para avaliar a Capacidade de Gestão as Dimensões Institucionais do PNAE e as Dinâmicas Macro Organizacionais e Administrativas definidas e implementadas pelo IFNMG - *Campus* Montes Claros para garantir a implementação plena e qualificada do referido programa.

Para analisar a Capacidade Técnico-Operacional (gerência), foram definidas três subdimensões: Estrutura Organizacional e Administrativa; Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais e Administrativos; e Resultados, considerando os aspectos singulares da implementação do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros. Para cada subdimensão de

análise, foram definidas variáveis que deram sustentação à definição dos indicadores qualitativos que guiaram a elaboração do questionário (cf. Apêndice A).

4.2.1 Dimensão político-institucional

Para analisar os aspectos político-institucionais baseados na teoria da Administração Política, tem-se como referência central a representação da dimensão Gestão considerada como dimensão representativa dos aspectos abstratos/teóricos (substantivos) dos fenômenos administrativos, com vistas a garantir a implementação efetiva e qualificada do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros. Para avaliar os aspectos político-institucionais, a primeira subdimensão priorizou identificar os aspectos políticos, estratégicos e legais que podem ser evidenciados por meio de decisões estratégicas e instrumentos normativos (legais) que garantem a institucionalidade do programa. Enquanto, na segunda subdimensão, foram destacados os aspectos que refletem as dinâmicas macro organizacionais e administrativas que devem garantir sua implementação, a partir do exercício pleno dos instrumentos de gerenciamento.

4.2.1.1 Desenvolvimento Institucional

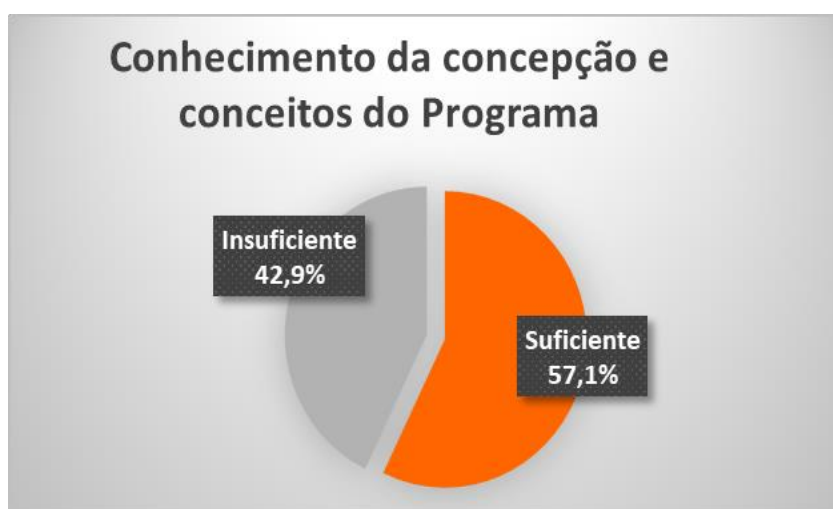
Identificar as estratégias que irão determinar a identidade e sustentabilidade de um programa governamental exige reconhecer e analisar evidências registradas em documentos formais (programas, planos, leis e outros instrumentos de regulação, além de registros em atas, relatórios técnicos, pareceres jurídicos, entre outros documentos institucionais), assim como reconhecer os aspectos simbólicos (implícitos e explícitos) que caracterizam uma dada cultura social e organizacional. Considerando esses aspectos mais gerais, a análise dessa subdimensão buscou identificar como os gestores do PNAE do IFNMG - *Campus* Montes Claros reconhecem os aspectos gerais (abstratos) que conformam a concepção do Programa, considerando tanto os aspectos que caracterizam a concepção macro institucional (liderada pelo governo federal) como observar como essa ideação é compreendida pelas instituições responsáveis pela execução da política/programa no território.

Para analisar os aspectos abstratos que caracterizam a concepção da gestão do PNAE e a capacidade institucional do IFNMG - *Campus* Montes Claros para dar conta desse Programa, foram definidas algumas variáveis principais: (i) conhecimento da concepção e conceitos implicados no Programa; (ii) capacidade de financiamento do programa; (iii) existência de diretrizes estratégicas e dispositivos legais/normativos para garantir a

implementação do Programa; (iv) existência de estratégias para a institucionalização de parcerias interinstitucionais; (v) existência de estratégias para garantir processos de integração interinstitucionais do INFMG; (vi) existência de instâncias de participação social na gestão do Programa; e (vii) existência de estratégias para o desenvolvimento institucional, organizacional e administrativo.

Em relação ao indicador (i) *conhecimento da concepção e conceitos implicados do programa*, o Gráfico 03 revela que 57,1% dos entrevistados consideram suficiente o nível de conhecimento que têm sobre o conceito do PNAE, ainda que alguns tenham ressaltado não serem especialistas no tema e atuarem no Programa apenas no IFNMG - *Campus Montes Claros*. Sobre essa pergunta 42,9% gestores/servidores consideram ter conhecimentos básicos sobre as legislações do PNAE indicando que lhes faltam domínios mais aprofundados sobre a concepção do Programa.

Gráfico 3 - Nível de Conhecimento da concepção e conceitos do PNAE



Fonte: Elaboração própria (2021).

Merece destacar sobre essa pergunta que 57,1% dos gestores/servidores não consideram que a legislação do PNAE apresenta claramente os conceitos do Programa, de modo a deixar clara a intencionalidade, concepção, dinâmica e finalidade dessa ação governamental, o que acaba por dificultar sua implementação. Explicita bem essa afirmação a fala do Entrevistado 6 ao destacar que “[...] a legislação é bem clara quanto aos objetivos e funcionamento do PNAE nas escolas [mas] Faltam informações específicas para a rede federal, pois nossa atuação é mais ampla e deveria ser mais detalhada para nós”.

Quando solicitados a apresentação de um resumo sobre a concepção orientadora do PNAE a partir da interpretação da legislação vigente, 42,9% dos entrevistados avaliam que conhecem com certa profundidade essa normativa. Mas o fato de a maioria dos entrevistados, 57,1%, afirmar não concordar ou manifestar uma opinião clara sobre a pergunta revela que ainda pode existir um déficit expressivo dos gestores/servidores que não têm domínio satisfatório sobre essa legislação. Esse fato pode ser um indicativo de desconhecimento sobre a concepção do PNAE, e avaliar quais as implicações que esse desconhecimento pode ter na capacidade e qualidade da gestão do programa exige investir em novas pesquisas qualitativas que permitam dimensionar os impactos do déficit do domínio pleno dos gestores sobre a concepção de uma dada política para qualificar sua execução e avaliação.

Sobre o indicador (ii) *capacidade de financiamento do programa*, os respondentes foram unânimes em considerar que os recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal e complementado pelo IFNMG - *Campus Montes Claros* não garantem o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do Programa. Nesse sentido, consideram que o volume de recursos por aluno é insuficiente, ressaltando, ainda, que o Instituto não tem cumprido o compromisso legal de complementar esses recursos em razão das limitações orçamentárias impostas pelo próprio governo federal.

Outro aspecto ressaltado pelos gestores sobre essa questão refere-se ao fato de que, mesmo que a organização conseguisse complementar integralmente esses valores, não conseguiria ofertar a quantidade de alimentos necessária para atender plenamente aos objetivos e metas do programa. Essa conclusão pode ser observada nas falas de alguns entrevistados, as quais são destacadas a seguir:

- a) Entrevistado 1: “[os recursos] *não são suficientes para atender as demandas nutricionais dos alunos, como preconizado pela legislação e infelizmente o campus não complementa*”.
- b) Entrevistado 3: “*O objetivo e a meta do programa são maiores do que [o] atendido. Deve-se buscar atender 100% dos estudantes*”.
- c) Entrevistado 6: “*O recurso por aluno é muito pequeno [...] mesmo complementando com recursos do campus, não conseguimos ofertar a quantidade de alimentos que precisamos para atender a todos os objetivos e metas do programa*”.

Em relação ao indicador (iii) *existência de diretrizes e dispositivos legais/normativos para garantir a implementação do PNAE*, foi destacado pelos gestores a existência de regulamentos, normas e POPs (Processos Operacionais Padrão) definidos pelo governo federal e/ou criados pelo IFNMG que têm orientado a implementação do Programa. Sobre esse aspecto, 71,4% dos entrevistados, apesar de afirmarem não ter conhecimento sobre essas diretrizes, consideram que esses instrumentos são importantes pois norteiam os procedimentos a serem realizados pelos gestores, evitando, desse modo, problemas legais.

Sobre esse aspecto, alguns dos entrevistados sugerem a necessidade de atualizações conforme ressaltado pelo Entrevistado 6 ao destacar que “[...] *todo instrumento Institucional deve ser dinâmico e alterado constantemente permitindo uma maior flexibilização e eficiência na execução do programa*”. Sobre esse ponto, o Entrevistado 05 indica a ampliação da participação da Diretoria de Assistência Estudantil e Comunitária (DAEC) do IFNMG⁴ na gestão do Programa, destacando que este órgão deveria “[...] *ter um nutricionista responsável pela elaboração e acompanhamento dos processos para auxiliar de maneira mais efetiva os campi que não possuem tal profissional*”.

No que diz respeito ao indicador (iv) *Existência de estratégia para institucionalização de parcerias interinstitucionais (parcerias externas)*, a maioria dos respondentes, 57,1%, ressaltou que o *Campus Montes Claros* não tem estratégias que estimule e consolide integração com outras instituições locais, regionais ou nacionais para qualificar a implementação do PNAE. Ressaltam que essas ações de integração deveriam ser uma iniciativa da Reitoria, que tem competência institucional (estratégica) para determinar e estimular maior integração interinstitucional, até mesmo, qualificar a implementação do Programa dentro das unidades do IFNMG. Mas, apesar de a maioria dos entrevistados ressaltar não haver estratégias nesse sentido, o Entrevistado 2 defendeu que “[...] *há busca de parceiros e fornecedores de forma ativa [e estas parcerias] estão garantindo a compra da maior parte dos itens. Além do mais, isso tem garantido uma compra de itens customizado*”.

Sobre o indicador (v) *existência de estratégias para garantir processos de integração intrainstitucionais do IFNMG (articulação interna)*, observa-se que 57,1% dos gestores/servidores consideram que não existem ações dirigidas para estimular uma maior

⁴ “Unidade administrativa vinculada à Reitoria do IFNMG responsável pelas políticas e diretrizes referentes à gestão, promoção e desenvolvimento de programas, projetos e atividades relacionadas à assistência ao educando, no tocante à assistência à saúde, apoio psicossocial, atendimento às necessidades socioeconômicas e promoção de ações que culminem na inclusão no âmbito escolar”. (REGULAMENTO GERAL, art 57, p.16)

integração entre os órgãos internos. Alguns entrevistados ressaltaram que essas ações seriam relevantes para qualificar a implementação do Programa, afirmando o Entrevistado 2 que *“a troca de experiências seria o primeiro passo [nessa direção e que] não vejo vantajoso a execução centralizada do processo de compra pelas peculiaridades de cada região”*, destacando, ainda, que *“deveria partir da Reitoria as ações de integração, até mesmo dentro das unidades do IFNMG”*.

Em síntese, a partir das falas de alguns gestores/servidores, pode-se destacar alguns avanços importantes na qualidade da gestão do PNAE, resultantes de uma maior integração interna dos órgãos do IFNMG. Nesse sentido, os Entrevistados 3, 5 e 6, respectivamente, destacaram que essas integrações ganharam relevância por terem produzido *“trocas de experiências”* e *“possibilitado a aquisição compartilhada de alguns itens”*, melhorando, desse modo, a qualidade da gestão do Programa *“refletida na variedade de cardápios oferecidas aos estudantes do IFNMG, entre outras atividades importantes que também tiveram impactos positivos na contratação e distribuição dos alimentos aos estudantes”*.

Quanto ao indicador (vi) *existência de instâncias de participação social na gestão do programa*, aspecto fundamental para garantir a participação de membros externos na gestão e governança do PNAE, 71,4% dos gestores/servidores afirmaram não terem conhecimento sobre essas ações. Desse universo populacional, 28,6% destacaram haver esforços do programa no sentido de buscar parceiros para aquisições de alimentos para ampliar a variedade e qualidade nutricional dos cardápios, o que tem tido um reflexo positivo na ampliação da lista de compras. Sobre esse aspecto merece destacar a sugestão feita pelo Entrevistado 2 referente *“[à] oficialização de, pelo menos, uma comissão com a participação ativa de membros externos agilizaria muito os trabalhos”*.

Em relação ao último indicador que avalia a variável *concepção do programa e do padrão de gestão do PNAE no IFNMG no que se refere a (vi) Existência de estratégias para o desenvolvimento institucional, organizacional e administrativo, compatíveis com a sustentabilidade do programa*, a maioria dos entrevistados, 85,7 %, afirma que não há uma política de capacitação/qualificação no Instituto que proporcione continuidade de aprimoramento/melhoramento de implementação do programa na instituição, assim como informa que não existe políticas de investimentos em tecnologia de informação e comunicação dirigidas para garantir a implementação do programa. Destacam que a falta dessa ação estratégica de gestão causa impactos negativos, pois poderia aumentar a eficiência no

atendimento à comunidade, já que os fornecedores do programa possuem limitação tecnológica. Reforça essa interpretação a opinião do Entrevistado 2 ao destacar que “A maior parte dos fornecedores do programa são pessoas com pouco acesso à internet e equipamentos de informática”, acrescentando que “se houvesse um treinamento para estes, além de inseri-los, de forma efetiva, no universo digital, traria agilidade nos processos de compras”.

4.2.1.2 Dinâmica dos Macroprocessos Organizacionais e Administrativos

Conforme destacado na matriz de análise, essa subdimensão busca identificar os aspectos institucionais, organizacionais e administrativos que possibilitam ao IFNMG-Campus Montes Claros plena capacidade para executar o Programa no território. Nesse sentido, foram definidos três indicadores principais: (i) *Nível de autonomia do IFNMG para a implementação do PNAE*; (ii) *Estratégias de tomada de decisão*; e (iii) *Estratégias de gestão* (considerando aqui a dimensão da concepção do programa na instituição).

Sobre o primeiro indicador (i) *nível de autonomia do IFNMG para a implementação do PNAE*, a percepção da maioria dos entrevistados, 85,7%, é de que o Instituto tem autonomia plena para a execução do Programa. Apenas 14,3% dos entrevistados consideram que essa autonomia seja parcial, mas não indicam justificativas para essa leitura interpretativa.

Gráfico 4 - Autonomia de Implementação do PNAE

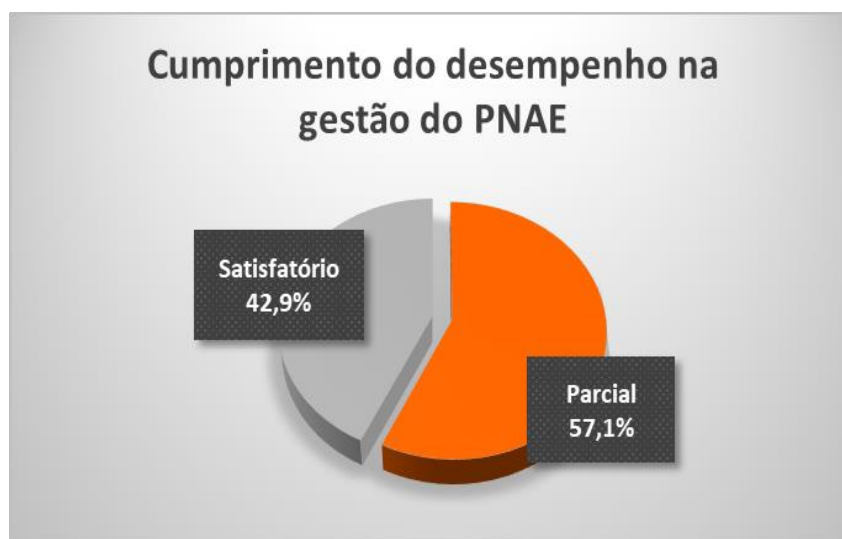


Fonte: Elaboração própria (2021).

Mas, quando perguntados sobre o desempenho do *Campus* de Montes Claros na gestão do PNAE, é possível identificar posições que revelam uma relativa incapacidade

interpretativa ou contradição, se comparado com o resultado do indicador anterior, em que os entrevistados afirmam haver autonomia por parte da instituição para administrar o Programa. Evidenciam essa crítica, ainda que implícita, 57,1% dos respondentes ao registrarem que o IFNMG de Montes Claros consegue cumprir apenas parcialmente suas obrigações com a qualidade da gestão do Programa, contra 42,9% que defendem que a instituição tem conseguido cumprir satisfatoriamente o papel esperado pelo governo federal.

Gráfico 5 - Cumprimento do desempenho na Gestão do PNAE



Fonte: Elaboração própria (2021).

Como justificativa para a baixa ou reduzida capacidade de gestão, foram destacados os seguintes aspectos principais: (a) falta de recursos financeiros; (b) reduzido número de servidores para atuar no Programa; (c) falta de estrutura adequada para garantir a qualidade do atendimento do Programa; (d) falta de conhecimento pleno da legislação; e (e) falta de conhecimento pleno da execução do programa.

Como indicação para a melhoria dessa questão, o Entrevistado 06 sugere investir no “*aumento de orçamento*” do PNAE e o Entrevistado 1 aponta para a possibilidade de o Instituto “*oferecer [uma melhor] estrutura física, de equipamentos e recursos humanos para a implementação do programa nos campi*”.

Pode-se observar que houve interpretações distintas em relação ao indicador quanto à autonomia (dada pelo governo federal) e quanto ao desempenho (da gestão). Quando

respondem sobre autonomia de forma integral, percebe-se (observação subjetiva/pessoal) que se levou em consideração a liberdade de escolha dos itens que podem ser adquiridos. E quando respondem sobre autonomia de forma parcial, é possível observar que se trata da autonomia da complementaridade do orçamento. Quanto ao desempenho da gestão, pode-se inferir que se referem à execução da utilização completa (integral) do orçamento disponibilizado pelo FNDE.

Quanto ao indicador (ii) referente à avaliação da “*Estratégia de Tomada de Decisão para garantir e/ou qualificar a implementação do PNAE*” foi perguntado aos gestores como as equipes de gestão e técnica do IFNMG do *Campus* estudado têm interpretado as normas legais e instrumentos burocráticos/normativos para garantir a implementação efetiva dos macroprocessos organizacionais e administrativos necessários para o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do Programa. Dos respondentes, 28,6% consideram que a instituição apresenta capacidade adequada, mas registram falta de investimento em ações de capacitação com vistas a melhorar/atualizar as competências teórico-analíticas e técnicas das equipes. Outros 28,6% afirmam não ter opinião clara sobre essa pergunta. Do grupo de respondentes, apenas 14,3% consideram que as estratégias são adequadas e ressaltam haver capacidade satisfatória no processo de implementação da gestão do Programa. Desse universo, outros 14,3% interpretam que as estratégias de tomada de decisão são inadequadas. Um pequeno percentual registrou não saber informar.

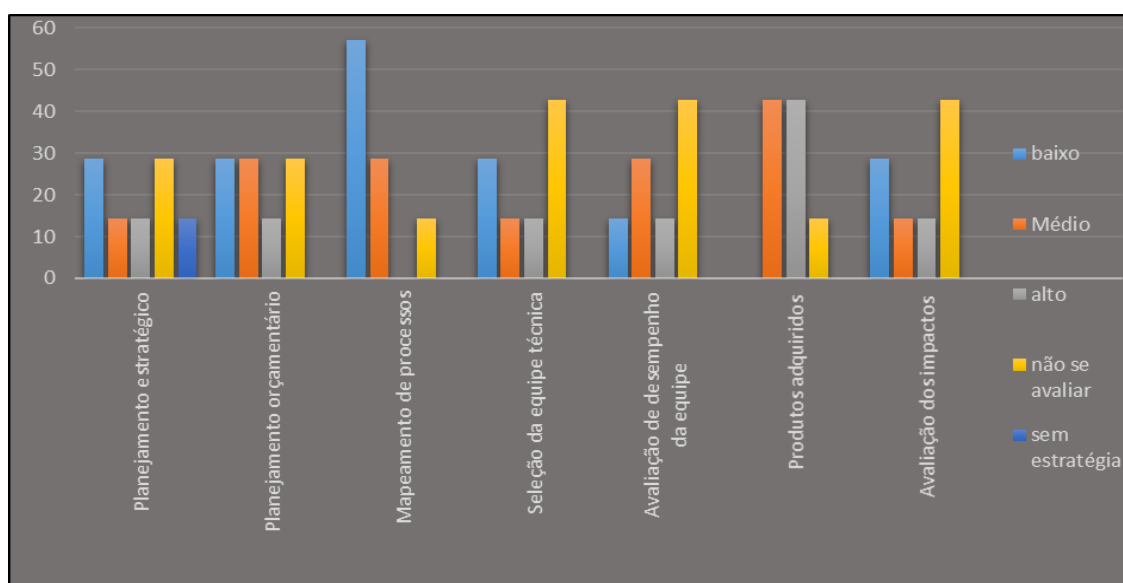
Somando as respostas positivas em relação a esse indicador, identifica-se que mais da metade dos entrevistados (58%) consideram que as tomadas de decisões das equipes do IFNMG do *Campus* Montes Claros garantem o bom funcionamento do programa, mas há gargalos, dificuldades e limitações que precisam ser analisadas para que ocorra uma mudança nelas, para atingir as metas e objetivos do programa.

Mas não se pode desconsiderar o fato de que a soma dos que não acham essas estratégias adequadas não têm opinião clara sobre o problema ou simplesmente consideram outras informações em relação aos aspectos fundamentais referentes à tomada de decisões para garantir a implementação do PNAE. Chama a atenção que 42% dos entrevistados afirmam ter uma percepção negativa, reforçando que não avaliam que há uma implementação efetiva e sugerindo a necessidade de o IFNMG - *Campus* Montes Claros rever os macroprocessos organizacionais e administrativos para qualificar o cumprimento das

diretrizes, objetivos e metas do Programa, de modo a garantir a efetividade do Programa no território.

Sobre o último indicador referente a avaliação das (iii) *Estratégias de Gestão*, o gráfico 05 revela que os entrevistados têm uma percepção negativa sobre a capacidade de gestão revelado na maioria dos processos definidos na pesquisa como atividades gestoriais. O único aspecto positivo registrado foi no que se refere à *avaliação e desempenho das equipes* que alcançou um nível médio de avaliação. Para os objetivos da pesquisa, o número elevado de respostas identificadas no nível “não sei” parecem ser reveladoras da baixa capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus Montes Claros*, tendo em vista que essa dúvida revela um desconhecimento ou falta de cultura organizacional voltada para qualificar a equipe em relação à qualidade do Programa.

Gráfico 6 - Nível de estratégia em porcentagem



Fonte: Elaboração própria (2021).

Corroborando essa análise crítica sobre as decisões estratégicas do Programa, merece ressaltar a sugestão feita pelo Entrevistado 6, ao defender a necessidade de o IFNMG (Estrategicamente a DAEC) investir na “[...] *criação de diretrizes e planejamento estratégico institucional (Reitoria) e não apenas nos campi como é feito hoje*”. Essa proposição coaduna com os pressupostos e argumentos defendidos nesta pesquisa quanto ao fato de que a gestão do PNAE no *Campus Montes Claros* deve se pautar no investimento de ações estratégicas que aumentem o nível de comprometimento institucional, com vistas a melhorar a qualidade do programa. Nesse sentido, o objetivo central deve ser qualificar a gestão do PNAE para que a

instituição possa atingir plenamente a finalidade de oferecer alimentação saudável para os estudantes do Instituto e promover ações de inclusão dos agricultores familiares, conforme reza a legislação nacional.

Os dados apresentados como resultados da análise dessa variável e indicadores correspondentes reforçam a preocupação central deste estudo de identificar os limites, desafios e perspectivas da implementação do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros e demonstram que os níveis de eficiência são relativos, conforme diversos gargalos identificados pelos entrevistados no âmbito da gestão do Programa.

A partir da análise das respostas sobre o conceito de *gestão*, percebe-se que, com as respostas “não sei” (não consegue identificar) somadas à resposta “baixo”, é possível afirmar que a percepção dos entrevistados revela que não há uma estratégia de gestão ou, se há, ela é imperceptível dentro do IFNMG - *Campus* Montes Claros. Outro aspecto importante observado refere-se ao fato da maioria dos entrevistados sustentarem que essa estratégia deveria vir da Reitoria (DAEC) já que é o órgão institucional responsável para pensar estrategicamente e auxiliar os *campi* que são os órgãos executores dos programas.

Pode-se observar, ainda, com base nos dados expostos no gráfico 05 que o IFNMG-*Campus* Montes Claros precisa integrar esse processo de gestão como meta do planejamento estratégico e, também, no planejamento orçamentário. Somente esse esforço garantirá a melhoria em ações estratégicas e gestão, a exemplo das ações vinculadas ao mapeamento dos processos, seleção eficiente dos servidores, avaliação do desempenho e dos impactos da gestão e gerenciamento, de modo que essas estratégias permitam ao Instituto atingir uma melhor eficiência na implementação do Programa PNAE e de outros programas.

4.2.2 Capacidade Técnica- Operacional

Para a abordagem teórico-metodológica defendida nesta pesquisa e sustentada na teoria da Administração Política, a capacidade técnico-operacional representa a dimensão própria da gerência e reflete as competências necessárias para a plena articulação entre os atos de ‘pensar e fazer administrativos’. Conforme destacado no Quadro 03, o desenho da matriz de análise que guiou essa pesquisa, sustenta-se que o conceito de Gerência exige identificar os aspectos técnicos dirigidos para garantir a plena implementação e alcance dos resultados no PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros

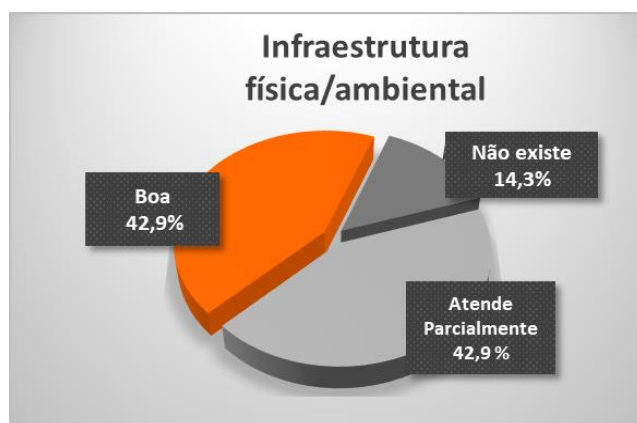
Para dimensionar esses aspectos instrumentais, a pesquisa definiu três subdimensões articuladas entre si: (i) *Estrutura Administrativa*; (ii) *Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais e Administrativos*; e (iii) *Resultados*. Cada uma dessas subdimensões tem correspondência com uma variável correspondente e respectivos indicadores, conforme será analisado a seguir.

4.2.2.1 Estrutura Organizacional e Administrativa

Avaliar a capacidade organizacional e administrativa exige, conforme destacado no capítulo teórico-empírico, identificar a percepção dos gestores/servidores do IFNMG sobre a qualidade das condições infraestruturais ambientais, nível de acessibilidade, capacidade de tecnologia, logística e outros instrumentos que garantam a plena implementação do PNAE. Para avaliar esses aspectos gestoriais, foram destacados os seguintes aspectos: (i) *existência de infraestrutura física e acessibilidade*; e (ii) *existência de capacidade tecnológica adequada para atender as necessidades da equipe técnica do Programa*.

Quanto ao primeiro indicador, conforme mostra o Gráfico 7, 42,9% dos entrevistados destacam que a estrutura disponibilizada pelo IFNMG - *Campus Montes Claros* atende parcialmente às necessidades da equipe técnica. Enquanto a outra metade dos gestores/servidores, correspondente a 42,9%, considera que essa infraestrutura é boa, embora ressaltem a necessidade de investimentos em reformas para melhorar o atendimento.

Dentre esses os 42,9% dos entrevistados que afirmam que a estrutura atende parcialmente, pode-se destacar que têm sido utilizados espaços improvisados, situação que acaba comprometendo não apenas a qualidade de vida dos servidores, como, também, tem reflexo negativo na capacidade de execução do Programa. Sobre esse aspecto, a percepção dominante, 71,40%, defende a construção de uma estrutura própria para atender o Programa.

Gráfico 7 - Qualidade da infraestrutura física/ambiental

Fonte: Elaboração própria (2021).

Em relação à disponibilidade de espaços para a realização de reuniões das equipes de gestão e técnica, 85,7% dos entrevistados consideram que essa estrutura é adequada, classificando esses ambientes como excelentes ou bons e confirmando que atendem às necessidades do Programa. Para esse indicador, não foram sugeridas ações imediatas ou futuras.

No que se refere à avaliação sobre a capacidade tecnológica adequada para atender às necessidades da equipe gestora e técnica do Programa, os respondentes ressaltaram que são boas, mas sugerem melhorias. Conforme afirmação do Entrevistado 2 “[...] as condições são boas [...] Todavia se houvesse um sistema para tal ação aumentaria a eficiência.

Ao analisar as respostas dos entrevistados sobre os processos de compras do PNAE, pode-se observar que, mesmo não havendo uma estrutura física que atenda a todas as especificidades do programa, essa infraestrutura não tem impedido a efetivação do orçamento (FNDE) destinado ao IFNMG - *Campus* Montes Claros. Mas foram registradas sugestões no sentido de continuar sendo investido recursos para a melhoria dessa infraestrutura, de modo a garantir melhores níveis de eficácia, eficiência e efetividade do programa.

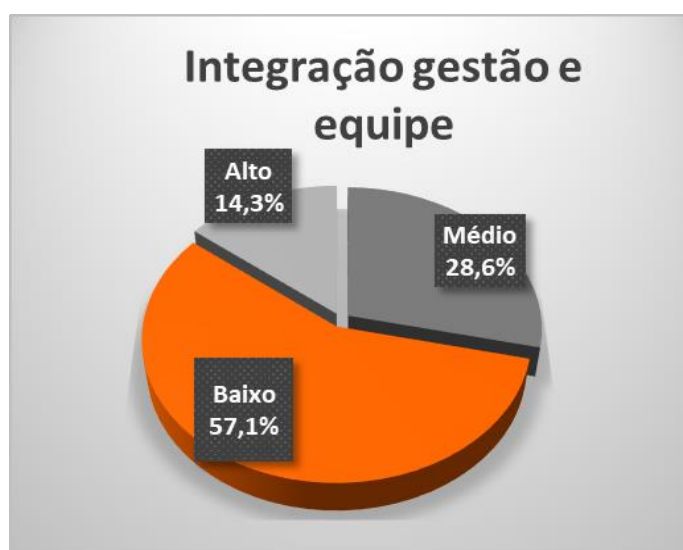
4.2.2.2 Dinâmica dos Microprocessos Organizacionais e Administrativos

Quanto à avaliação dos aspectos/variáveis que condicionam diretamente a capacidade técnico-operacional ou o gerenciamento do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros vinculados à dinâmica dos microprocessos organizacionais e administrativos, definiram-se quatro indicadores principais: (i) nível de integração das equipes de gestão e técnica do PNAE com outros setores do IFNMG; (ii) nível de integração das equipes de gestão do PNAE

com outras organizações sociais (locais e regionais); (iii) adequação do perfil das equipes de gestão e técnica para a implementação do Programa no IFNMG; e (iv) nível de efetividade no uso dos recursos financeiros disponibilizados para o Programa.

No que se refere ao (i) nível de integração entre as equipes de gestão e técnica do PNAE com outros setores do IFNMG, a maioria dos entrevistados, 57,1%, considerou não haver evidências de uma articulação adequada; 28,6% consideraram esse índice como médio; e apenas 14,3% afirmaram ser alto.

Gráfico 8 - Integração Gestão e Equipe Técnica



Fonte: Elaboração própria (2021).

Com base nos dados destacados anteriormente, é possível afirmar que não há uma articulação adequada entre a equipe técnica e os gestores do programa. Essa evidência demonstra, portanto, haver uma separação indesejável entre as dimensões da gestão e da gerência do Programa no IFNMG - *Campus* Montes Claros. Conforme destaca a teoria da Administração Política para uma boa capacidade administrativa, esses aspectos são indissociáveis, o que permite afirmar que a capacidade de gestão do PNAE no referido instituto revela limitações, implicando dificuldades para investir em melhorias nos processos. Sobre esse aspecto, pode-se inferir que promover uma maior integração entre as equipes de gestão e técnica do IFNMG responsável pela gestão do programa é imprescindível. O sucesso do programa depende desse esforço de articulação entre os responsáveis pela gestão e gerenciamento das ações.

Quanto ao (ii) *nível de integração das equipes de gestão e técnica do PNAE do instituto com outros atores sociais locais e regionais*, os dados revelam que a maioria dos entrevistados, 85,7%, avaliam como alto e, destes, apenas 14,3% consideram essa articulação baixa. Isso revela um aspecto positivo da gestão, que precisa ser reconhecido e potencializado pela instituição para melhorar outros aspectos importantes da efetividade e qualidade do Programa no território. Mas esses dados revelam um aspecto importante a ser observado quanto à relação das equipes com os produtores familiares que revelou indicadores baixos. Essa informação ganha relevo em razão de o PNAE definir em suas diretrizes e metas ações estratégicas dirigidas para melhorar a inclusão social desses atores sociais, de modo a garantir a promoção do desenvolvimento territorial e a qualidade da alimentação dos estudantes.

Com base nas contradições desses dados, é fundamental ampliar outros estudos que identifiquem melhor quais são os atores sociais que têm sido priorizados pelo IFNMG - *Campus Montes Claros* na gestão do PNAE. Assim como é necessário encontrar as respostas para a pouca expressividade que os produtores familiares têm nessa interação estratégica, considerando tratar-se de atores fundamentais para a boa gestão do programa, tendo em vista representarem, conforme Lei nº 11.947/2009, até 30% dos fornecedores de alimentos *in natura* do PNAE. Nesse sentido, essa pesquisa confirma a necessidade de investimento da gestão do Programa pelo IFNMG - *Campus Montes Claros*, no sentido de garantir que os produtores rurais locais sejam habilitados para a venda direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Gráfico 9 - Integração IFNMG e autores sociais locais

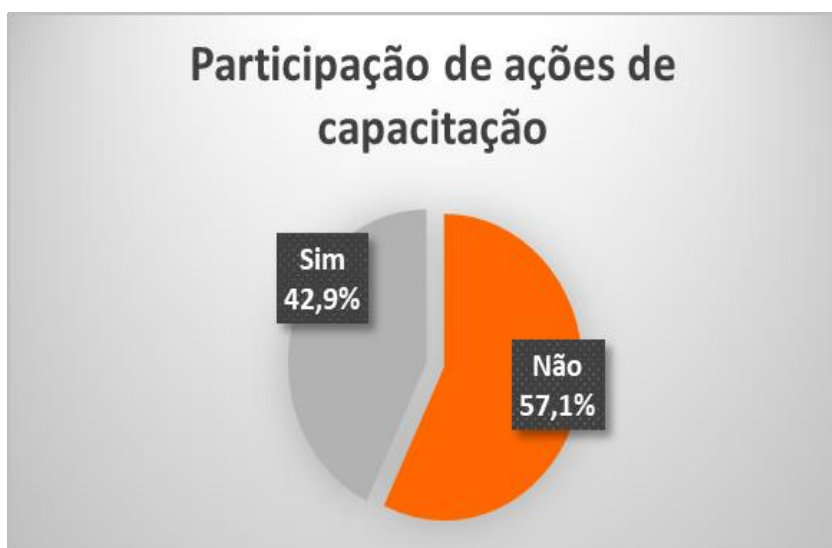


Fonte: Elaboração própria (2021).

Sobre o indicador (iii) *adequação do perfil das equipes de gestão e técnica para a implementação do Programa no IFNMG*, avaliou-se que 85,7% dos respondentes consideram que o perfil de competências profissionais exigidas pelo PNAE é adequado. Mas chama atenção o fato de que 57,1% revelam que o número de profissionais disponibilizados para atuar no Programa é insuficiente. Essa insuficiência é explícita na avaliação do Entrevistada 1, que afirma que há competência “[...] *suficiente para executar o programa, mas não sou especialista no tema e não atuo somente nessa área no campus em que estou lotada*”.

Nesse indicador, pode-se subentender que há uma equipe técnica adequada, mas que se houvesse uma quantidade maior de servidores disponibilizados essa execução seria mais eficaz. Sobre os indicadores destacados no Gráfico 10, chama a atenção o fato de que 57,1% avaliam que a participação das equipes de gestão e técnica em programas regulares de capacitação é baixa. Sobre essa questão, registram, ainda, que muitos gestores/técnicos não conseguem sugerir cursos/ações relevantes para melhorar o nível de competências na gestão do PNAE.

Gráfico 10 - Participação regularmente de ações de capacitação



Fonte: Elaboração própria (2021).

No que diz respeito à existência de ações de avaliação das equipes de gestão e técnica, 85,7% dos entrevistados pontuam não existir política ou diretrizes de avaliação de desempenho. Como destacado pelo Entrevistado 5, “*deveria ser aplicado um questionário [junto] aos alunos que são beneficiados pelo programa*” para avaliar o desempenho da

equipe. Já o Entrevistado 6 sugere “[...] instituir [um] sistema de avaliação semestral ou anual” da gestão do PNAE.

Gráfico 11 - Existência Avaliação equipe Técnica



Fonte: Elaboração própria (2021).

Sobre o último indicador avaliado para essa subdimensão no que se refere à percepção sobre o (iv) *nível de efetividade no uso dos recursos financeiros disponibilizados para o Programa*, observou-se que 85,7% dos respondentes consideram que as equipes de gestão e técnica do IFNMG têm cumprido a temporalidade prevista nas diretrizes de planejamento orçamentário. Isso significa considerar o cumprimento pleno dos objetivos e metas do PNAE. Os 14,3% desses entrevistados não consideram a efetividade do uso do recurso por não ter conhecimento conforme afirmação “*não tenho conhecimento suficiente para afirmar isso*”.

Essa avaliação positiva ganha destaque especial quando se pergunta “Em caso afirmativo, quais estratégias destacaria para o alcance dessa meta”, sobre o tema merece ressaltar a percepção do Entrevistado 6 ao salientar como elemento importante sobre esse ponto o fato de que a “[...] *articulação da equipe gestora com as cooperativas regionais e MST*” revelar uma estratégia importante do IFNMG - *Campus Montes Claros*.

Gráfico 12 - Nível de efetividade dos recursos financeiros

Fonte: Elaboração própria (2021).

No que se refere à pergunta feita sobre a existência de política de capacitação oferecida pelo IFNMG dirigida para capacitar os agricultores familiares para o processo de compras públicas, 85,7% afirmam que não há estratégia nesse sentido. O Entrevistado 5 foi contundente em sua resposta ao destacar que *“Deveria ser oferecido um curso/palestra para apresentar os documentos necessários para participação dos agricultores no processo de aquisição dos alimentos”*, defendendo que essa ação contribuiria para uma participação mais efetiva desse público nos processos de compras.

O restante dos entrevistados 14,3% afirmam que existe política de capacitação, mas em suas respostas observa-se que houve aqui uma confusão no entendimento referente à capacitação dos executores (gestores/servidores) e a capacitação dos agricultores familiares nas compras públicas, observação que foi confirmada com a resposta dada pelo entrevistado *“foi executado curso FIC (Formação Inicial e Continuada) em parceria com outra instituição para essa capacitação”*.

4.2.2.3 Resultados

A subdimensão *Resultados*, conformada pela variável *satisfação dos gestores e equipe técnica com a implementação do PNAE no IFNMG - Campus de Montes Claros*, buscou avaliar a percepção dos gestores e técnicos sobre o desempenho do Programa. O principal objetivo desse aspecto foi identificar as principais dificuldades, avanços e perspectivas da gestão do Programa na percepção das equipes. Outro aspecto que foi questionado refere-se aos impactos produzidos pelas mudanças introduzidas na gestão do PNAE no Instituto no período Pós-Pandemia da Covid-19.

Sobre esses aspectos, merece ressaltar que as principais dificuldades apontadas pelos respondentes foram as seguintes: (i) limites orçamentários-financeiros para garantir a viabilidade e melhoria da qualidade do Programa, especialmente, a compra de alimentos; (ii) falta de capacitação das cooperativas locais para fornecer alimentos conforme os requisitos nutricionais e procedimentos burocráticos exigidos pelo PNAE; (iii) ambiente inadequado para servir alimentação aos estudantes; e (iv) falta de recurso para contratação de profissionais terceirizados para processarem alimentos e servirem os estudantes. Sobre esse aspecto, é importante destacar a posição de 71% dos entrevistados que afirmaram não ter conhecimento suficiente para opinar sobre essa pergunta ou não deram resposta sobre.

Esse posicionamento nos levou a questionar quais conhecimentos os gestores e técnicos que atuam diretamente na gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros precisariam para responder sobre o desempenho da implementação do Programa. Esse posicionamento permite inferir que persiste a falta de compreensão sobre o sentido, propósito e finalidade da gestão de programas governamentais, persistindo o entendimento de que se trata de ações instrumentais que não carecem ser avaliadas, a partir da sua concepção e consequente modos de implementação (gerência) que revela a capacidade de gestão.

Em relação aos principais avanços do PNAE no instituto, foi identificado apenas um posicionamento interessante no conjunto dos entrevistados referente ao esforço que vem sendo empreendido pela Gestão do IFNMG - *Campus* Montes Claro para melhorar o processo de aquisição de alimentos. Essa avaliação positiva foi descrita na fala do Entrevistado 6, ao ressaltar que “[ao] *executar o recurso pela primeira vez, o campus vem trabalhando para melhorar a cada ano [...] melhoramos a diversidade dos alimentos e a entrega para os estudantes. Percebemos que esses alimentos vêm fazendo grande diferença na vida de muitos dos alunos que o recebem, especialmente os do turno noturno*”.

Como a pesquisa de campo foi realizada no período Pós-Pandemia da Covid-19, foi integrado no roteiro de perguntas um questionamento específico sobre a percepção dos entrevistados sobre os impactos produzidos pelas mudanças impostas pelo Governo Federal para a gestão do PNAE. Ainda que esse estudo não tivesse o interesse em aprofundar reflexões sobre o atual contexto da gestão pública, em âmbito nacional e local, considerou-se relevante ouvir os gestores sobre essa nova realidade, com vistas não apenas a observar possíveis impactos na capacidade de gestão, como, também, apontar tendências que indicassem mudanças substantivas nos padrões administrativos do referido Programa. Ao

analisar as respostas a esse questionamento, constatou-se que alguns entrevistados acusaram não ter conhecimento suficiente para responder a essa pergunta. Mas foram feitos alguns registros importantes para os objetivos deste estudo, que são apresentados a seguir:

a) O Entrevistado 5 destacou que *“devido a pandemia, houve a necessidade de fazer algumas adaptações na distribuição dos alimentos para os alunos. Em um primeiro momento, teve a dificuldade devido ao quesito de separação e entrega, mas que foram contornados mais à frente”*.

b) O Entrevistado 6 apontou que, *“ao mesmo tempo que a pandemia dificultou muito a nossa vida, os alimentos provenientes do PNAE têm sido muito importantes para alimentação de diversos estudantes que estão passando por dificuldades financeiras neste momento e o estão recebendo em forma de kits de alimentação”*.

4.3 SÍNTESE INTERPRETATIVA E PROPOSITIVA

Considerando as respostas dos entrevistados sobre a avaliação da capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, pode-se inferir que há limites que precisam ser trabalhados junto à gestão do programa no instituto. As principais limitações apontadas foram as seguintes: (i) falta de integração e capacitação das equipes; (ii) sobrecarga de trabalho; (iii) limitação orçamentária; (iii) falta de infraestrutura adequada; (iv) falta de um roteiro de ações (POP) para execução do PNAE; (v) falta de treinamento dos fornecedores; e (vi) ações mais efetivas de distribuição dos itens adquiridos.

Em relação a esses dois últimos aspectos, o Entrevistado 2 ressalta que *“[...] a maior parte dos fornecedores do programa são pessoas com pouco acesso à internet e equipamentos de informática [sugerindo que o instituto invista em] treinamento para este [público para não apenas] inseri-los de forma efetiva no universo digital [mas para melhorar a] agilidade nos processos”*. Para resolver essas limitações, sugere que o Instituto *“[...] invista em sistema que poderia aumentar a eficiência no atendimento à comunidade atendida”*.

Considerando as limitações levantadas pelos entrevistados, pode-se admitir como principais contribuições desse estudo que existem muitos desafios a serem enfrentados pelas equipes de gestão e técnica do PNAE do IFNMG - *Campus* Montes Claros, com vistas a melhorar a capacidade de gestão do programa.

Mas foi possível identificar potencialidades relevantes que, se forem bem trabalhadas, podem qualificar e garantir maior efetividade ao programa, de modo que sejam alcançados os propósitos dessa política pública, pois a equipe técnica (gestores/servidores) tem um alta perfil profissional (100% graduados), sendo necessário focar na especificidade de melhor execução do programa.

Mas uma das principais contribuições que este estudo trouxe para a academia e para o IFNMG - *Campus* Montes Claros está relacionada à confirmação da indissociabilidade entre os aspectos teóricos e práticos que integram os fenômenos administrativos, materializados na integração imprescindível entre as ações estratégicas próprias da gestão e as ações técnico-operacionais próprias da gerência. Ao reconhecer esses aspectos, considera-se que o objetivo central desse estudo de *avaliar a capacidade de gestão do PNAE pelo referido Instituto* foi alcançado, visto que possibilitou validar a abordagem teórico-metodológica que sustentou a pesquisa. Nesse sentido, ainda que não tenha sido possível nesta etapa da pesquisa definir índices que permitam afirmar o nível (se alto, médio ou baixo) da capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, permitiu-se identificar limites e apontar alguns desafios e potencialidades que podem melhorar o padrão de administração política do referido Programa. Em outras palavras, os achados do estudo possibilitam apontar elementos que ajudam a pensar estratégias gestoriais e gerenciais dirigidas para melhorar os níveis de eficácia, eficiência e efetividade do programa.

O fato de se tratar de uma ação pública transversal que envolve medidas dirigidas para promover crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, estimular processos de aprendizagem, melhorar o rendimento escolar, investir na readequação dos hábitos alimentares saudáveis dos alunos, além de incluir os produtores familiares como estímulo ao processo de inclusão social, os resultados desse estudo ganha relevância. Nesse sentido, após cumprir a finalidade central dessa dissertação, que foi adequar e aplicar a metodologia de avaliação de políticas públicas à luz da abordagem teórico-metodológica da Administração Política, arrisca-se a apontar uma agenda propositiva preliminar, contendo sugestões de medidas que podem ajudar a melhorar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros.

Um dos aspectos que merece ser destacado acerca da experiência da gestão do PNAE no IFNMG no *Campus* Montes Claros, que não foi tão evidenciado pela maioria dos respondentes da pesquisa, refere-se à cultura administrativa inadequada que tem sido marcada

por concentrar a execução dos gastos do Programa no último trimestre do exercício financeiro (entre outubro e dezembro), assim como ocorrem com outras ações governamentais. Essa prática tem trazido prejuízos para a gestão do PNAE, especialmente, no que se refere ao cumprimento das compras destinadas aos agricultores familiares, em razão do curto espaço de tempo para que possam cumprir todas as exigências burocráticas estabelecidas pelo governo federal.

Essa constatação permite defender, portanto, que o fato de os processos administrativos referentes à aquisição de alimentos se concentrarem apenas no último trimestre do ano e forçar que o recurso só pode ser utilizado no início do ano seguinte acarreta um prejuízo enorme e ainda não dimensionado corretamente para o cumprimento da finalidade última dessa política. Esse estrago pode ser explicado pela incapacidade do IFNMG em cumprir a temporalidade teórica, conforme destacado pela Administração – tempo necessário para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas pelo programa. (SANTOS; RIBEIRO; SILVA SANTOS, 2009).

Nesse sentido, pode-se concluir que o tempo burocrático ou o tempo do orçamento público federal tem determinado a condução do PNAE no instituto, revelado por essa desproporcional e disfuncional concentração da execução financeira no último trimestre do ano. A pergunta que essa situação ou anomalia administrativa impõe pode ser resumida com a seguinte questão: *como o PNAE pode cumprir suas diretrizes, metas e propósitos de modo a melhorar a qualidade da alimentação dos estudantes, especialmente, dos que mais precisam desse apoio alimentar, assim como cumprir o compromisso em destinar até 30% dos seus recursos para a integração dos produtores familiares nas compras públicas?* Certamente essa provocação abre espaços para outros estudos sobre o tema.

4.3.1 Proposição de Agenda para Melhoria da Capacidade de Gestão do PNAE no IFNMG - Campus Montes Claros

Conforme destacado nos capítulos teórico-empírico e metodológico, enquanto a *dimensão da gestão* reflete as bases teórico-ideológicas (políticas) que fundamentam e orientam a concepção de uma política pública ou programa governamental, a *dimensão da gerência* reflete as bases técnico-operacionais que garantem a execução plena da concepção administrativa. Respeitando a coerência da abordagem teórico-metodológica que orientou este estudo, serão apontadas a seguir algumas recomendações preliminares que podem contribuir para uma devolutiva relevante ao IFNMG - Campus Montes Claros, como resultado do

esforço técnico-científico que este trabalho de mestrado possibilitou. Para respeitar a coerência com a matriz de análise que orientou este estudo, as sugestões serão apresentadas a partir da aderência com as dimensões da gestão e gerência do PNAE, considerando as singularidades do Instituto.

A título de sugestão para melhorar a capacidade de gestão do PNAE, foram definidas as seguintes ações prioritárias:

- (i) Implementar agenda que possibilite o alinhamento entre os gestores e a comissão responsável pela implantação do Programa, priorizando, inicialmente, a apresentação dos pontos principais de execução da Lei para o atingimento e cumprimento das metas propostas pelo PNAE, dirigida para garantir uma melhor utilização e efetivação dos recursos;
- (ii) Avaliar a possibilidade de ampliação dos recursos pelo IFNMG - *Campus Montes Claros* para potencializar a gestão do PNAE, de modo a atender às exigências impostas pela Legislação vigente que enfatiza a obrigatoriedade da instituição executora de complementar as metas definidas pelo programa;
- (iii) Elaborar um Plano de Trabalho dirigido para mapear os processos e fluxos que integram todas as etapas de concepção (gestão) e execução (gerência) do PNAE;
- (iv) Definir cronograma de atividades anual para a implementação do PNAE, a partir dos processos de gestão mapeados, de modo a redefinir tanto as atividades das equipes de gestão e técnica, como evitar a concentração da execução orçamentária apenas nos últimos três meses do ano;
- (v) Instituir uma política de capacitação profissional continuada para qualificar as equipes de gestão e técnica responsáveis pelo PNAE no Instituto;
- (vi) Definir e implementar sistema de acompanhamento e avaliação do PNAE no Instituto de modo a garantir o cumprimento dos processos e procedimentos de trabalho e alcançar os resultados esperados pelo programa;

- (vii) Incluir, por meio de Portaria CECAF⁵, os responsáveis por cada etapa de execução do Programa no Instituto, com vistas ao acompanhamento dos processos referentes ao PNAE, no âmbito do IFNMG – *Campus* Montes Claros.
- (viii) Ampliar o escopo para os outros *campi* do IFNMG para mensurar a capacidade de gestão (baixo, médio, alto)

Para complementar a agenda propositiva referente aos aspectos que podem melhorar e qualificar a gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros, são apresentados abaixo as seguintes prioridades para *aprimorar a capacidade de gerenciamento (execução) do Programa*:

- (i) Proporcionar maior engajamento das equipes de gestão e técnica do PNAE com a equipe de extensão do IFNMG - *Campus* Montes Claros, de modo a incluir os alunos na execução do Programa através da implantação de projetos extensionistas que favoreçam uma maior integração dos beneficiários diretos no gerenciamento do Programa, especialmente, no que se refere à elaboração do cardápio;
- (ii) Aprofundar a relação escola-comunidade, a partir da oferta de ações extensionistas de capacitação continuada dos agricultores familiares, de modo a capacitá-los para participar dos editais de compras dirigidos para esse público;
- (iii) Criar um sistema de cadastro dos agricultores familiares, integrado à política de capacitação continuada desses atores (incluindo tanto os associados como os produtores individuais/familiares) para melhorar o acesso às informações e desenvolvimento de competências sobre os processos de compras públicas.

⁵ **Comissão Especial de Compras da Agricultura Familiar** - CECAF, responsável pelo acompanhamento dos processos referentes ao PNAE no âmbito do IFNMG – *Campus* Montes Claros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo alcançou o objetivo proposto de avaliar a capacidade de gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros para reconhecer os limites, desafios e potencialidades da implementação desse programa, utilizando como referencial teórico-metodológico a Administração Política. Ao escolher a abordagem científica do campo da Administração, priorizou-se a *gestão* de políticas públicas, como objeto de avaliação, e o PNAE implementado pelo IFNMG - *Campus* Montes Claros, como estudo de caso. Ao privilegiar a perspectiva inovadora trazida pela Administração Política sobre um objeto que tem sido estudado, prioritariamente, pelo campo das Ciências Sociais, com destaque para a ciência política, esta pesquisa ampliou as contribuições dos estudos administrativos

Ao privilegiar a perspectiva teórico-metodológica do campo de estudos da administração, com ênfase na aplicação de metodologias de avaliação da capacidade de gestão de políticas públicas ou programas governamentais, esta pesquisa, além de possibilitar inovações científicas e tecnológicas, permitiu avançar em aprendizagens sobre o debate epistemológico e técnico que compete à área de conhecimento das ciências administrativas. Nesse sentido, importa destacar que essa investigação adotou um caminho metodológico compatível com as exigências de uma pesquisa acadêmica dirigida para o desenvolvimento de novos instrumentos de avaliação. Entretanto, reconhece-se que os objetivos deste trabalho ultrapassaram a produção de conhecimento e contribuiu para inovar em práticas de gestão sustentadas em técnicas avaliativas mais ampliadas que integram tanto os aspectos teóricos/abstratos como incorporam às técnicas gerenciais essenciais para a implementação plena e efetiva das ações públicas.

Essas considerações finais reforçam, portanto, o compromisso central de uma formação pós-graduada que tem como ênfase o desenvolvimento de competências profissionais em Administração, dirigida para auxiliar na incorporação de novas práticas administrativas no cotidiano da gestão de organizações públicas. O que implica admitir que os instrumentos avaliativos devem ser factíveis e viáveis para contribuir com a capacidade de gestão de um projeto/programa governamental. Dessa forma, destaca-se o rigor que orientou as escolhas teórico-metodológicas e as estratégias metodológicas que visaram a elaborar um instrumento de avaliação confiável e sensível para permitir uma aproximação do pesquisador ao fenômeno avaliado (Gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros). Outro aspecto que merece

ser destacado foi o compromisso de possibilitar a aplicabilidade do instrumental adaptado com vistas a colaborar para sua reprodutibilidade em diferentes contextos organizacionais com ênfase nos interesses do setor público.

Outro aspecto relevante do desenvolvimento do estudo foi o diálogo estabelecido entre a pesquisadora e os gestores e técnicos do IFNMG - *Campus* Montes Claros em torno dos limites, desafios e perspectivas da gestão do PNAE. Esse espaço respeitoso e criativo de comunicação foi possível devido ao fato de a mestrandia integrar a equipe do referido Programa na qualidade de servidora da Pró-Reitoria de Extensão, órgão responsável pela interlocução entre a instituição e a sociedade. Mas, apesar das facilidades de diálogo com os atores envolvidos diretamente no Programa, é fundamental admitir que esse contato não revelou tensões e dificuldades. Mas esse tensionamento, além de ter sido respeitoso produziu resultados indiretos, na medida em que motivou a equipe do PNAE do instituto a refletir sobre suas práticas administrativas, tendo como ênfase a avaliação dos resultados de um trabalho coletivo.

Diante do exposto, cabe ressaltar que a energia que guiou o desenvolvimento deste estudo foi o desejo de contribuir para o entendimento dos gestores e servidores públicos do IFNMG - *Campus* Montes Claros de que um processo avaliativo só é relevante quando pode trazer contribuições que permitam identificar os limites e desafios das ações públicas e apontem soluções para seu enfrentamento. Conforme destacado na seção final do capítulo 4, a agenda propositiva indicada, ainda que em uma versão preliminar e despreziosa, revela o compromisso em apresentar elementos que ajudem a equipe de gestores e servidores do PNAE do instituto a reconhecer que a avaliação realizada não se encerra em si mesma, mas pode motivar a implementação desse instrumento (com as adequações necessárias) para subsidiar ações dirigidas para qualificar a capacidade de gestão do programa – além de inspirar melhorias em outras ações organizacionais.

Merece destacar como fator limitante desta pesquisa a aproximação pessoal da pesquisadora com os entrevistados. Essa situação de proximidade revelou que alguns respondentes estavam retraídos em contribuir com as informações, preocupados, fundamentalmente, com o comprometimento pessoal.

Avaliar uma política pública não é uma tarefa fácil, mas sendo a pesquisadora deste estudo também servidora pública, reconhece-se que apesar das limitações impostas, esse

esforço é fundamental, pois ajuda a identificar que as limitações dos aspectos que envolvem a gestão e gerência de um programa governamental podem contribuir para melhorar os níveis de eficácia, eficiência e efetividade das ações do poder público junto à sociedade.

Por fim, merece destacar que a possibilidade de integrar os conhecimentos acadêmicos promovidos pelo mestrado a esta experiência profissional na Gestão do PNAE no IFNMG - *Campus* Montes Claros engrandeceu profundamente os resultados alcançados por essa pesquisa. Os esforços empreendidos para aplicar as bases teórico-metodológicas da Administração Política a partir das contribuições de outros estudos pioneiros no tema permitem considerar que este trabalho não termina aqui, mas abre novas possibilidades que podem aprofundar conhecimentos e desenho de metodologias que podem complementar ou aprofundar reflexões, estimulando proposições de inovações em gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. **Avaliação da implantação do Centro-dia para pessoas com Deficiência e suas famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência social (SUAS)**. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (org.) Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 260-290
- ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 3, n. 3, p. 123-136, jun. 2015.
- AZEVEDO, A.; GRAVE, P. S. Prolegômenos a toda a administração possível: administração - o que é isso? **Organizações & Sociedade**, n. 71, p. 695-712, 2014.
- BITTENCOURT, S. C. B. **Caminhos adotados pela gestão para a implantação das diretrizes da Política Nacional de Humanização**: o estudo de caso da emergência de uma unidade hospitalar pública baiana. 174 f. il. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17710?mode=full>. Acesso em: 19 out. 2020.
- BOULLOSA, R. de F.; ARAÚJO, E. T. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2019.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 04 de out. 2020.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. **Caderno de Legislação de 2021**. Atualizado em 07/01/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/caderno-de-legislacao-pnae-2021>. Acesso em: 12 mai. 2021.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. **Histórico**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 18 ago. 2020
- BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 19 dez. 2018.
- BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Ministério

do Desenvolvimento Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/_doc/leis/2006/PAA%20Lei%20no%2011.326-%20de%2024%20de%20julho%20de%202006.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 04 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 20 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 7 abr. 2020.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em: 20 out. 2020.

CGU. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em < <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26298?ano=2019>> Acesso em 18 de agosto 2020.

CHAVES, L. G.; DE BRITO, R. R. **Políticas de Alimentação Escolar**. Centro de Educação a distância – CEAD. Universidade de Brasília. Brasília. 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf

CIRNE, A. C. F. *et al.* **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2. ed. Brasília. 2015. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Cartilha+Nacional+da+Alimenta%C3%A7%C3%A3o+Escolar>. Acesso em: 18 ago. 2020

CORREA, P.; JURADO, J. Fundamentos del saber administrativo. **Cuadernos de Difusion**, v. 8, n. 15, p. 82-100, 2003.

DOS SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Rev. salud pública**, Bogotá, v. 18, n. 2, p. 311-320, mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rsap/2016.v18n2/311320>. Acesso em: 03 jan. 2019.

DRAIBE S. Avaliação de programas. In: BARREIRA, MCRN, BRANT, MCC, organizadores. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

DUPUIS J. **Les raisons du faible impact des évaluations**. Cahiers de la Décentralisation 1998; 38:38-9.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo, Atlas, 1989.

FERREIRA, C. M. D. **Desafios para a implementação de compras públicas sustentáveis no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais**. 2018, 281p. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Administração) Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/25881>. Acesso em: 18 dez. 2018.

FILIPPIN, M. **A natureza política da administração**. 153 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 04 out. 2020.

FRANÇA FILHO, G. C. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004. p. 19-143.

GOODNOW, F. J. **Politics and administration: a study in government**. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction, 2003

GROSSI, M. E. D.; SILVA, J. G. **Novo rural: uma abordagem ilustrada**. Londrina: Instituto Agrônômico do Paraná. 2002.

GUIMARAES, M. C. L. *et al.* Avaliação da Capacidade de Gestão de Organizações Sociais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20(6):1642-1650, nov. /dez. 2004

IFNMG. Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Assistência Estudantil**, Montes Claros, 2019. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/assistencia-estudantil-montes-claros/apresentacao>. Acesso em: 20 out. 2020.

IFNMG. Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Cursos técnicos**, Montes Claros, 12 dez., 2019. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/cursos-moc/tecnicos>. Acesso em 25 ago. 2020.

IFNMG. Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Estrutura Organizacional**, Montes Claros, 2016. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/menu-montesclaros/estrutura-organizacional/departamento-de-administracao-e-planejamento>. Acesso em: 20 out. 2020.

IFNMG. Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Notícias**. 06 nov. 2017. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/noticias-moc/noticias-2017/16820-chamada-publica-para-aquisicao-de-generos-alimenticios-diretamente-da-agricultura-familiar-e-do-empendedor-familiar-rural>. Acesso em: 20 dez. 2018.

IFNMG. Regimento Geral do IFNMG. Resolução Consup n° 096, de 15 de maio de 2020 (DOU – 19/05/2020). Montes Claros, 2020. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/documentosinstitucionais>. Acesso em: 20 out. 2020.

IFNMG. **Regimento Interno dos Campi**. Última revisão em setembro de 2018 com base na atualização do Regimento Geral do IFNMG e Regimento Interno da Reitoria. Disponível em: <https://www.ifnmg.edu.br/documentosinstitucionais>. Acesso em: 20 out. 2020.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura Familiar**, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>. Acesso em 20 de ago. 2020.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília (DF): Ipea, 1993.

MEDINA, M. G. *et al.* Uso de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: HARTZ, Z. M. D. A. **Avaliação em Saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 275.

MS. Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. Brasília. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em 20 ago. 2020.

NOGUEIRA, M. O. N. **Gestão em Saúde Auditiva**: construção de um instrumento para avaliação da qualidade dos Serviços de Saúde sob a ótica da Teoria da Administração Política. 105 f. il. 2014. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2014.

OPAS. Organização pan-americana de Saúde: **Folha informativa COVID-19** - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em 20/08/2020.

PACHECO, E. M. **Os institutos federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Natal: IFRN, 2010. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/1013/Os%20institutos%20federais%20-%20Ebook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 mar. 2020.

RAMOS, G. Administração e política à luz da sociologia. **Revista do Serviço Público**, 2014. 63(1), p. 99-110. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i1.90>

RIBEIRO, J. U. Administração e política. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 38, p. 162-194, 2006.

ROSSETTI, F. X.; SILVA, M. V. da; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 912-923, dez. 2016. ISSN 2316-297X. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8647528/14848>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

SANTOS, R. S. (Org.); RIBEIRO, E. M. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **RAP**, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan. /fev. 2004.

SANTOS, R. S. **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo/Salvador: Hucitec/Mandacaru, 2004.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; SILVA SANTOS, T.C. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 919-941, 2009.

SANTOS, R. S; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A Agricultura Familiar No Brasil**. 2013. Disponível

em: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145_AgriculturaFamiliarBrasil_ShneiderCassol_editado.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2018.

SILVA, J. R.; JESUS, P. de. Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no Brasil. In: V Connepi, 2010, Maceió-AL. **Anais do V Connepi** 2010, 2010. Disponível em: <<http://congressos.ifal.edu.br/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/view/1407/457>>. Acesso em: 23 dez. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1976

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

APÊNDICE A – Instrumento de Pesquisa

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Escola de Administração

Programa de Mestrado Profissional em Administração - MPA

Projeto de pesquisa: Avaliação da Capacidade de Gestão do Programa Nacional de Alimentação da Escolar no IFNMG – Campus Montes Claros

Formulário

Prezado Gestor/Servidor,

Na qualidade de estudante do Programa de Mestrado Profissional em Administração da UFBA, solicitamos sua valiosa colaboração no desenvolvimento de nossa pesquisa dissertativa respondendo este questionário que tem por objetivo central Avaliar a Capacidade de Gestão do PNAE identificando os limites, desafios e potencialidades do Programa com vistas a propor melhorias que contribuam para melhorar sua eficácia, eficiência e efetividade.

Ressaltamos que esta pesquisa tem propósito meramente acadêmico o que significa que as informações coletas por meio das entrevistas são sigilosas e sua participação será anônima e sua identidade será preservada.

Os resultados da coleta serão apresentados como produto final da dissertação de mestrado e também poderão ser difundidos por meio de artigos científicos.

Agradecemos sua valiosa participação e ressaltamos que suas contribuições serão fundamentais para avaliar e melhorar os esforços institucionais e técnico-operacionais que vem sendo empreendidos pelo IFNMG para a implementação do PNAE, o que poderá servir também como fonte de inspiração para melhorias da gestão de outros programas/projetos.

Angela Gama Dias de Oliva– Mestranda do MPA-NPGA/UFBA

Elizabeth Matos Ribeiro – Orientadora

1. Identificação:

1.1 Cargo que ocupa no IFNMG:

Professor

Técnico Administrativo Educacional -TAE

Tempo no cargo/função: _____

Ocupa ou já ocupou cargos de gestão? Sim Não.

Em caso afirmativo, cite os mais recentes: _____

2. Formação/Capacitação

2.1. Formação:

Ensino Médio/Técnico completo;

Ensino Superior Incompleto;

Ensino Superior Completo;

Ensino de Pós-Graduação em Nível de Mestrado Incompleto;

Ensino de Pós-Graduação em Nível de Mestrado Completo;

Ensino de Pós-Graduação em nível de Doutorado Incompleto;

Ensino de Pós-Graduação em nível de Doutorado Completo;

2.2. Possui formação superior na área de gestão?

Sim Não

Qual(is) cursos:

2.3 Realizou recentemente cursos de capacitação/qualificação em gestão?

Sim Não

Em caso afirmativo, cite os cursos:

Em caso negativo, como se capacitou para atuar na área de gestão do PNAE?

3. Qual seu nível de conhecimento sobre a legislação que fundamenta a concepção do PNAE, alterada a partir de 2009?

Insuficiente

Suficiente

Elevado

Justifique:

4. Você acha que a legislação do PNAE apresenta claramente os conceitos orientadores da implementação do Programa?

Sim

Não

Justifique:

5. Poderia apresentar, resumidamente, a concepção orientadora do PNAE, a partir da interpretação da legislação que institui e normatiza a execução do Programa?

6. Você avalia que os recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal e complementado pelo IFNMG garantem o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do Programa?

Sim Não

Justifique:

7. Você tem conhecimento dos regulamentos, normas e POPs (Processos Operacionais Padrão) definidos pelo governo federal e/ou criados pelo IFNMG para a efetivação do Programa?

Sim Não

8. Como você avalia a importância dos instrumentos de regulação, normativos e processuais para a implementação efetiva do PNAE?

9. Quais mudanças ou inovações você sugere nesses instrumentos?

10. Existem estratégias que estimulem e consolidem a integração do IFNMG com outras instituições locais, regionais ou nacionais para qualificar a implementação do PNAE?

Sim Não

10.1 Em caso afirmativo, quais os principais ganhos/resultados que essa integração tem produzido na gestão do PNAE

10.2. Em caso negativo, quais ações de integração você sugere como relevantes para qualificar a implementação do Programa?

11. Existem estratégias de integração entre as unidades internas do IFNMG para garantir eficácia, eficiência e efetividade da implementação do PNAE?

Sim Não

11.1. Em caso afirmativo, quais os principais ganhos/resultados que essa integração tem produzido na gestão do PNAE?

11.2. Em caso negativo, quais ações de integração você sugere como relevantes para qualificar a implementação do Programa?

12. Você tem conhecimento se existem órgãos colegiados que garantam a participação de membros externos na gestão e governança do Programa no IFNMG?

Sim Não

12.1. Em caso afirmativo, como você avalia a participação efetiva desses membros externos na gestão e governança do Programa?

12.2. Em caso negativo, quais estratégias você sugere como relevantes para aumentar e/ou qualificar a participação social na gestão e governança do Programa?

13. Existe política de capacitação/qualificação continuada dos gestores e técnicos vinculados ao Programa?

Sim Não

14. Existem políticas de investimento em tecnologias de informação e comunicação dirigidas para garantir a implementação do Programa?

Sim Não

14.1. Em caso afirmativo, essas políticas fazem parte do planejamento estratégico e orçamentário da instituição?

14.2. Em caso negativo, quais impactos da ausência dessas políticas para a implementação do Programa?

15. Qual o nível de autonomia que o governo federal concede ao IFNMG para a implementação do PNAE?

Parcial

Integral (considerando os limites impostos pelo com o governo federal)

Outros

16. Considerando sua resposta anterior, avalia que o IFNMG tem conseguido cumprir, satisfatoriamente, o papel esperado pelo governo federal na implementação do PNAE?

Sim Não

16.1. Em caso afirmativo, quais aspectos você destacaria?

16.2. Em caso negativo, quais mudanças você sugere que a gestão do IFNMG precisa realizar para cumprir satisfatoriamente seu papel institucional na implementação do PNAE?

17. Como as equipes de gestão e técnica do IFNMG tem interpretado as normas legais e instrumentos burocráticos/normativos para garantir a implementação efetiva dos macroprocessos organizacionais e administrativos necessários para o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do Programa?

De forma inadequada ;

De forma adequada, mas carecem de investimento em ações de capacitação com vistas a melhorar/atualizar suas competências teórico-analíticas e técnicas;

De forma adequada, revelada pela capacidade satisfatória de implementação da gestão do Programa no IFNMG;

Não tenho opinião clara sobre essa pergunta;

Outras informações

18. Quais os níveis de eficácia, eficácia e efetividade da implementação das estratégias identificadas por você pela gestão do PNAE do IFNMG?

ESTRATÉGIAS	NIVEIS			
	BAIXO	MÉDIO	ALTO	NÃO SEI AVALIAR
Planejamento estratégico;				
Planejamento orçamentário;				
Mapeamento de processos;				
Processo de seleção da equipe técnica;				
Política de capacitação continuada das equipes de gestão e técnica;				
Avaliação de desempenho das equipes de gestão e técnica;				
Escolha dos produtos adquiridos (junto aos agricultores familiares e o mercado);				
Avaliação dos impactos junto aos beneficiários (diretos e indiretos) do Programa (estudantes, fornecedores, gestores e técnicos);				

19. Quais sugestões você aponta para a melhoria das estratégias de gestão do PNAE a serem assumidas pela equipe de gestão do Programa no IFNMG?

20. Qual a disponibilidade e qualidade da infraestrutura física/ambiental e acessibilidade para atender as necessidades das equipes de gestão e técnica do PNAE no IFNMG? Quais as condições da infraestrutura disponibilizada

20.1. Caso existam, quais as condições da infraestrutura disponibilizada?

20.2 Caso não existam, o que sugere como ações prioritárias a serem definidas nessa área?

21. Existem espaços adequados para a realização de reuniões entre as equipes de gestão e técnica?

() Sim () Não

21.1. Em caso afirmativo, como qualifica esses espaços?

21.2. Em caso negativo, o que sugere como ações imediatas ou futuras a serem implementadas?

22. Qual a disponibilidade e qualidade da infraestrutura tecnológica para atender as necessidades das equipes de gestão e técnica do PNAE no IFNMG?

22.1. Caso não existam, o que sugere como ações prioritárias a serem definidas nessa área?

23. Qual o nível de integração entre as equipes de gestão e técnica do PNAE com outros setores do IFNMG?

24. Qual o nível de integração das equipes de gestão e técnica do PNAE com outros atores sociais locais e regionais?

- baixo
- médio
- alto
- não sei avaliar

24.1. Considerando as particularidades dos produtores familiares, como a equipe de gestão e técnica do PNAE do IFNMG tem se articulado com esse grupo?

- baixo
- médio
- alto
- não sei avaliar

25. A seleção dos profissionais que formam as equipes de gestão e técnica está adequado ao perfil de competências profissionais exigidos do PNAE?

- Sim Não

26. O número de profissionais gestores e técnicos é suficiente para o desempenho desejável do Programa?

- Sim Não

27. As equipes de gestão e técnica tem participado regularmente de ações de capacitação?

- Sim Não

27.1 Em caso afirmativo, quais os cursos/ações mais relevantes você destacaria?

27.2 Em caso negativo, quais cursos/ações mais relevantes você indicaria?

28. Existe ações de avaliação de desempenho das equipes de gestão e técnica?

- Sim Não

28.1 Em caso afirmativo, qual modelo de avaliação tem sido utilizado?

28.2 Em caso negativo, qual (is) modelo(s) de avaliação seria(m) mais adequado(s) ao perfil das equipes que trabalham no Programa no IFNMG?

29. O planejamento orçamentário-financeiro do Programa elaborado pelas equipes de gestão e técnica do IFNMG tem cumprido a temporalidade prevista nas diretrizes, objetivos e metas do Programa, especialmente no que diz respeito o processo de Compras Públicas junto aos agricultores familiares?

- Sim Não

29.1 Em caso afirmativo, quais estratégias destacaria para o alcance dessa meta?

29.2 Em caso negativo, quais limitações destacaria que tem impossibilitado o cumprimento desse planejamento?

30. Existe política de capacitação oferecida pelo IFNMG dirigida para preparar os agricultores familiares a se capacitarem para o processo de compras públicas?

30.1 Em caso afirmativo, quais estratégias destacaria para o alcance dessa estratégia?

30.2 Em caso negativo, quais limitações destacaria que tem impossibilitado a participação dos agricultores familiares nos processos de compras públicas destinados a esse público?

31. Quais as principais dificuldades você destacaria do processo de implementação o PNAE no IFNMG?
32. Quais os principais avanços você destacaria na implementação do PNAE no IFNMG?
33. Como você avalia os impactos produzidos pelas mudanças introduzidas na gestão do PNAE, após a Pandemia da COVID-19?