

# Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Cinara Lobo<sup>1</sup>

Valéria Fechine<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília – DF, Brasil.

<sup>2</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil.

A descentralização de recursos da educação esbarra na capacidade estatal dos entes subnacionais para executar os programas. O governo federal não consegue prestar a assistência técnica necessária para compensar déficits de implementação. Para corrigir a falta de capilaridade e melhorar a coordenação com os entes subnacionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) estabeleceu relações de parceria com as instituições federais de ensino superior (Ifes), criando os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes). Por meio de grupos focais, análise quantitativa de dados sobre transferências e indicadores de capacidade estatal e socioeconômicos dos municípios, o texto analisa o modelo e avalia a possibilidade de replicá-lo para outros programas. Os resultados obtidos indicam que a proximidade com os públicos assistidos e o conhecimento que possuem das particularidades locais facilitam, para as Ifes, prestar assistência técnica e resolver obstáculos que inviabilizariam o programa em sua concepção, incluindo negociação entre agricultores familiares e gestores municipais.

**Palavras-chave:** intergovernabilidade, capacidade estatal, alimentação escolar

## Evaluación de la alianza entre FNDE e Ifes en la ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae)

La descentralización de los recursos educativos choca con la capacidad estatal de las entidades subnacionales para ejecutar los programas. El gobierno federal no puede brindar la asistencia técnica necesaria para compensar los déficits de implementación. Para corregir la falta de capilaridad y mejorar la coordinación con las entidades subnacionales, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae) estableció relaciones de asociación con las instituciones federales de educación superior (Ifes), creando los Centros Colaboradores de Alimentación Escolar y Nutrición (Cecanes). A través de grupos focales, análisis cuantitativo de datos sobre transferencias e indicadores de capacidad estatal y socioeconómica de los municipios; el texto analiza el modelo y evalúa la posibilidad de replicarla para otros programas. Los resultados obtenidos indican que la cercanía con los públicos atendidos y el conocimiento que tienen de las particularidades locales facilitan a las Ifes brindar asistencia técnica y resolver obstáculos que harían inviable el programa en su concepción, incluida la negociación entre agricultores familiares y gestores municipales.

**Palabras clave:** intergubernabilidad, capacidad estatal, alimentación escolar

## Evaluation of the partnership between FNDE and Ifes in the execution of the National School Feeding Program (Pnae)

The decentralization of education resources encounters obstacles in the state capacity of subnational entities to execute the programs. The federal government is unable to provide the technical assistance needed to compensate for implementation deficits. To correct the lack of capillarity and improve coordination with subnational entities, the National School Diet Program (Pnae) established partnership relationships with the federal higher education institutions (Ifes), creating Collaboration Centers for School Food and Nutrition (Cecanes). Through focus groups, quantitative analysis of data on transfers and indicators of state capacity and socio-economic status of the municipalities, the text analyzes the model and assesses the possibility of replicating it for other programs. The results obtained indicate that the proximity to the assisted publics and the knowledge they have of the local particularities make it easier for Federal Higher Education Institutions to provide technical assistance and resolve obstacles that would make the program unviable in its conception, including negotiation between family farmers and municipal managers.

**Keywords:** intergovernability, state capacity, school feeding

## 1 Apresentação

Para garantir direitos sociais universais, as políticas sociais precisam ter alcance nacional, mas sem perder de vista as particularidades locais que surgem na etapa de implementação<sup>1</sup>. Em outras palavras, a administração pública terá que lidar com o dilema: desenvolver programas de âmbito nacional e customizá-los para responder as especificidades socioculturais e de públicos. Para o governo federal, é praticamente impossível prever as inúmeras situações que surgirão durante a implementação e respondê-las tempestiva e adequadamente (HILL, 2006). Por isso, a descentralização de recursos e de atribuições para os governos subnacionais aparece como a melhor estratégia – uma forma de aproximar a formulação da política das demandas do cidadão, promovendo a cidadania participativa. No entanto, a capacidade de execução dos entes federados é desigual e, para compensá-la, o governo federal precisa prestar assistência técnica<sup>2</sup>, apoiando e participando de forma mais próxima da execução dos programas, a fim de garantir um padrão na oferta dos serviços sociais (ABRUCIO, 2002).

No campo das políticas educacionais, voltadas para o ensino básico, o papel de assistência técnica é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme Lei nº12.801, de 2013. O conceito compreende uma série de ações que vão além de dar informações e orientações, inclui solucionar as mais variadas questões que surgem no dia a dia da execução dos programas. A ação complementar de assistência técnica do governo federal é necessária para corrigir a heterogeneidade na capacidade estatal dos estados e municípios em planejar e desenvolver políticas públicas. Dessa forma, a administração federal se envolve, ainda que parcialmente, na etapa de execução, mesmo no caso dos programas de transferência de recursos.

Essa divisão de tarefas reflete as características do modelo federativo brasileiro, que concedeu autonomia administrativa e tributária para entes que não possuíam arrecadação suficiente para garantir o funcionamento de estrutura burocrática. Os recursos públicos são descentralizados sem que os entes subnacionais disponham de competência mínima para executar políticas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Soma-se ao problema a ausência de um

<sup>1</sup> Abrucio (2010) diz que para realizar um dos pilares da Constituição de 1988, “busca da universalização das políticas, com o intuito de obter garantia plena dos direitos sociais” (2010, p.45), a descentralização surgiu como solução, dando mais recursos e poderes aos entes subnacionais. No entanto, diz o autor, os resultados da municipalização das políticas foram díspares, pois nem todos os municípios se mostraram capazes de implementar sozinhos as políticas públicas.

<sup>2</sup> Conforme a Constituição Federal, art. 211, é dever da União prestar assistência financeira e técnica aos estados, municípios e Distrito Federal, a fim de que estruturem seus sistemas de ensino e garantam o atendimento à escolaridade obrigatória.

marco regulatório claro que especifique as responsabilidades dos entes federados na área das políticas educacionais. Ainda não foi instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE) que teria o papel de estabelecer com exatidão as responsabilidades de cada ente federado, possibilitando melhor coordenação dos três níveis de governo. Embora a Constituição Federal de 1988 defina que União, estados, municípios e Distrito Federal devam atuar de forma complementar, não houve regulamentação do assunto em lei complementar (ARAÚJO, 2018; LOBO; LUSTOSA, 2018; DUARTE; SANTOS, 2014; SAVIANI, 2008).

O processo de descentralização das políticas sociais inicia-se ao final dos anos 1980 e aprofunda-se na década de 1990, mas sem seguir um planejamento capaz de ajustar os desníveis na capacidade estatal dos entes federados. Não houve um projeto nacional de descentralização que redistribuísse as competências e corrigisse a heterogeneidade na prestação de serviços públicos (ARRETICHE, 1996). O processo de descentralização não resultou numa política de Estado, “produto de um projeto previamente formulado e negociado politicamente, mas de um conjunto desorganizado, fragmentado e inorgânico de programas e/ou projetos governamentais” (COHN, 1996, p. 30).

Há um consenso dos autores no campo das políticas públicas de que, para a descentralização funcionar de maneira sólida, é necessário reorganizar a administração pública, tanto nos aspectos burocrático e administrativo, mas também no que se refere ao arranjo federativo de forma a definir com clareza as responsabilidades dos três níveis governamentais e estratégias de coordenação e colaboração na gestão de políticas (COHN, 1996; DRAIBE, 1997; ARRETICHE, 1996).

Para Abrucio (2005), a descentralização exige que o governo federal melhore a capacidade de coordenação e fortaleça os mecanismos de avaliação das políticas públicas, assim como seja capaz de prestar apoio para que estados e municípios reorganizem suas estruturas administrativas. O autor diz que é necessária uma forma de cooperação intergovernamental e colaboração que ultrapasse a mediação de interesses e competições políticas, e que resulte na definição de estratégias conjuntas. Argumenta que a construção de parcerias entre os entes federados na definição e gestão de políticas sociais contribui para elevar a simetria, ou seja, para reforçar a horizontalidade entre os entes federados. Também sugere que se estabeleçam redes de relações entre as burocracias dos três níveis governamentais, “o que favorecerá um planejamento melhor das políticas nacionais e regionais” (2005, p. 64).

Portanto, o processo de descentralização exige maior capacidade estatal dos três níveis governamentais. O governo federal deve ser capaz de coordenar as políticas conforme objetivos e metas comuns, negociando com os demais entes formas de encaminhamento e responsabilidades, monitorando e avaliando resultados. Já estados e municípios, que entram principalmente na etapa de execução das políticas, precisam mobilizar a comunidade a participar, bem como reportar resultados aos parceiros e corrigir falhas durante o processo de implementação.

A habilidade da burocracia para negociar diversos interesses e construir soluções conjuntas é uma das dimensões importantes de capacidade estatal, a qual se relaciona à capacidade de agência do Estado. A outra se refere ao conceito weberiano de burocracia e compreende a estrutura fiscal e administrativa do Estado, a competência dos agentes públicos em arrecadar tributos, elaborar e executar políticas gerando resultados efetivos para a sociedade. Diz respeito ao conhecimento técnico e profissional necessário para executar, coordenar, monitorar e avaliar políticas (GOMIDE; PIRES, 2014; GIN, 2012; KJAER; HANSEN; THOMSEN, 2002). Há ainda uma terceira dimensão que inclui o poder de coerção física, o monopólio do uso da força para garantir o respeito às leis do país e a segurança de seu povo.

No entanto, alguns autores que estudam o conceito chamam a atenção para outras variáveis. Carbonetti (2012) acrescenta que o Estado deve ser entendido como um ator imbricado num contexto institucional, cultural e natural, onde diversas variáveis interferem na sua capacidade de ação. O apoio e o envolvimento da sociedade na implementação de políticas também respondem sobre a capacidade de governar, portanto, o capital social é uma variável que interfere no funcionamento do Estado. Além dessas variáveis, o autor acrescenta ainda fatores como clima, geografia e recursos naturais. Explica que países com terrenos montanhosos podem dificultar o acesso do Estado às populações distantes, assim como acesso ao mar pode ser uma variável que influencia desenvolvimento econômico, pois facilita o comércio com outros países. E o clima tem influência sobre a agricultura e o custo de lidar com catástrofes naturais. Assim, embora “tratar o Estado como um ator separado do seu ecossistema facilite a análise, não é necessariamente uma representação precisa do que torna alguns estados altamente capazes e outros amplamente impotentes quando se trata de formação e implementação de políticas” (CARBONETTI, 2012, p. 11).

A partir dessas definições de Carbonetti (2012), pode-se deduzir que o Brasil, por ser rico em diversidade sociocultural, mas marcado por extrema desigualdade na distribuição

de renda; o esforço de coordenação do governo central será maior que o empregado em países unitários e homogêneos nas dimensões sociais, culturais e econômicas. Conforme Abrucio (2005), qualquer país federativo foi instituído em razão de suas diversidades de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político. A diversidade traz dificuldades para expandir políticas sociais, pois, apesar da diversidade da autonomia dos entes federados, terão que encontrar forma coordenada para atuar em conjunto:

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCCIO, 2005, p. 46).

Para dar conta da diversidade brasileira, o governo federal precisa aproximar-se das burocracias estaduais e municipais, a fim de que seja possível atuarem de forma coordenada e colaborativa na execução das políticas sociais. O objetivo deste texto é analisar se o modelo de parcerias estabelecidas pelo FNDE com algumas instituições federais de ensino superior (Ifes), por meio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), contribui para melhorar a capacidade estatal da administração federal, no que se refere à capilaridade e coordenação.

A estrutura administrativa do governo federal é limitada para prestar assistência técnica e monitorar todos os programas educacionais existentes, que, na esfera de ação do FNDE, chega a 30 programas (BRASIL, 2020, p. 19). Importante ressaltar que o FNDE distingue as atividades de assistência técnica das de monitoramento. Conforme Januzzi (2014), monitoramento é

um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (JANUZZI, 2014, p. 32).

Inicialmente, o texto faz breve descrição do processo de descentralização dos serviços de educação, ressaltando a história do Pnae. Em seguida, descreve como foram estruturadas parcerias com as Ifes para prestar apoio ao Pnae e, a partir de dados quantitativos e entrevistas por meio de grupos focais, analisa o papel dos Cecanes, apontando os desafios e oportunidades para o governo federal de ampliar o modelo para outros programas.

## 2 Municipalização e capilaridade da administração federal

Desde 1997, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) houve contínua transferência de matrículas da rede estadual para a municipal. Embora a Constituição Federal de 1988 tivesse definido que os municípios deveriam atuar, preferencialmente, no nível fundamental; somente a partir da aprovação do Fundef, o processo de municipalização dessa etapa se intensificou.

O Fundef estabeleceu que 15% das receitas de impostos e transferências de estados, municípios e do Distrito Federal fossem reunidas em um fundo contábil e redistribuídas em cada estado, entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas de cada unidade da Federação. A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, estendeu a atuação do fundo para todo o ensino básico, passando a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Segundo Arretche (2002), o interesse dos municípios em aumentar sua receita pela crescente oferta de matrículas fez com que ampliassem a atuação no ensino fundamental (ARRETCHÉ, 2002, p. 40).

Em 2019, os municípios participaram com 68,7% das matrículas na rede pública, enquanto os estados 31,2% e o governo federal 0,1%. No nordeste do país, esse processo está mais avançado, concentrando 89% das matrículas na rede municipal. Na Região Centro-Oeste, os municípios têm menor participação, respondendo por 52% das matrículas (Tabela 1).

**Tabela 1 | Distribuição de matrículas, por região, do ensino fundamental na rede pública**

Região	Municipal		Estadual		Federal		Total	%
Norte	1.947.983	71%	808.311	29%	3.116	0,1%	2.759.410	100%
Nordeste	5.726.919	89%	674.355	11%	2.530	0,0%	6.403.804	100%
Centro-Oeste	905.750	52%	843.666	48%	986	0,1%	1.750.402	100%
Sudeste	4.928.380	60%	3.296.155	40%	14.076	0,2%	8.238.611	100%
Sul	1.752.633	57%	1.299.370	43%	2.394	0,1%	3.054.397	100%
<b>Total</b>	<b>15.261.665</b>	<b>68,7%</b>	<b>6.921.857</b>	<b>31,2%</b>	<b>23.102</b>	<b>0,1%</b>	<b>22.206.624</b>	<b>100%</b>

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar da Educação Básica 2019

A atuação do governo federal no ensino fundamental se faz principalmente por meio de transferências de recursos, assim como pela aquisição de bens que são distribuídos para as escolas e secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal. O FNDE é a autarquia do governo federal responsável por centralizar a gestão dos recursos do governo federal voltados para o ensino básico. O orçamento do FNDE, em 2018, foi de R\$ 58,5 bilhões, dos quais, aproximadamente, R\$ 35,8 bilhões foram destinados à ações e programas voltados para essa etapa<sup>3</sup>. O processo de municipalização passou a demandar mais apoio do FNDE na execução dos programas.

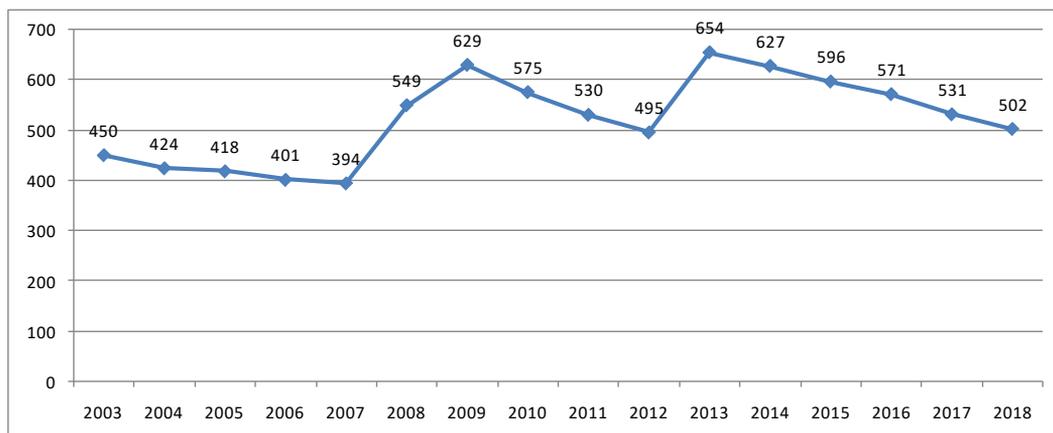
A municipalização da educação foi importante para aproximar a gestão dos serviços do público beneficiado e permitir maior participação e controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos. No entanto, conforme Castro e Duarte, é preciso “assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência o aumento de responsabilidade e a grande entrada de recursos em seus orçamentos” (2008, p. 12), para que eles não se percam nem sejam usados fora de suas finalidades. Como dissemos, o processo de descentralização amplia os desafios de coordenação entre os entes federados, exigindo maior capacidade estatal para atuar de forma colaborativa. Os gestores locais precisam compreender os objetivos da política, a fim de que possam somar esforços para alcançá-los, assim como dispor de canais de

<sup>3</sup> Dados obtidos do site: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>; consulta realizada em 04/08/2020, às 16h44.

interação que permitam o diálogo entre os três níveis governamentais e a construção de soluções conjuntas para a melhora da qualidade da educação pública.

No entanto, o FNDE não dispõe de estrutura administrativa para prestar assistência técnica a todos os entes federados e a todos os programas dos quais participa, além de monitorá-los. Desde 1997, suas funções cresceram substancialmente, assim como aumentou o volume de recursos do seu orçamento, enquanto sua estrutura burocrática foi enxugada. Nesse ano, foi extinta a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), e o FNDE passou a administrar os programas que estavam sob a sua gestão, tornando-se responsável pelas políticas de assistência ao educando, nas áreas alimentar e nutricional, didático-pedagógicas (livros, bibliotecas e material escolar) e apoio complementar (transporte escolar e assistência à saúde). Em 2004, houve a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) (Portaria MEC nº 1859, de 24 de junho de 2004), novamente ampliando o conjunto de funções da Autarquia. Ao mesmo tempo em que as funções do FNDE aumentavam e diversificavam-se, também ocorria expressivo crescimento no volume de recursos administrados. De 2003 a 2018, seu orçamento passou de R\$ 15,26 bilhões para R\$58,57 bilhões, em valores corrigidos pelo índice de preço ao consumidor amplo – IPCA (LOBO; XIMENES, 2020, p. 12).

O processo de concentração de funções no FNDE foi acompanhado pelo desmonte das estruturas do Ministério da Educação nos estados e municípios, as quais lhe davam capilaridade. Em conjunto com a fusão do FNDE e a FAE houve a extinção das representações estaduais da FAE, chamadas REFAEs (Medida Provisória nº 1.549-27/97 e Lei nº 9.649/98). Em 1998, são extintas as Delegacias Regionais do MEC (Decreto nº 2.890, de 21/12/98) e suas atribuições transferidas para o FNDE. Não houve, em consequência, reestruturação administrativa da Autarquia que significasse a contratação de novos servidores para responder ao conjunto de tarefas (FRANCO, 2008). Em 2006, por meio da Lei nº 11.357, a Autarquia instituiu nova carreira funcional e dois concursos públicos foram realizados. No entanto, observa-se, pelo Gráfico 1, que o seu quadro de servidores se manteve estável, e somente nos anos de 2009 e 2013 o número ultrapassou 600 servidores.

**Gráfico 1 | Evolução do quadro efetivo de servidores do FNDE – 2003-2018**

Fonte: COAPE/FNDE

Para resolver o problema de capilaridade do governo federal, o FNDE iniciou a partir de 2006, por meio da Portaria Interministerial nº 1.010, a experiência dos Cecanes. Os Cecanes são unidades de referência e apoio, constituídas no âmbito das Ifes, para desenvolver ações de assistência técnica e monitoramento voltadas para aprimorar a gestão do Pnae. As equipes são formadas por pesquisadores, professores e alunos, que acordam um plano de trabalho com FNDE e são remunerados por meio de Termo de Execução Descentralizada. A experiência bem-sucedida dos Cecanes serviu de modelo para outros programas desenvolvidos pelo FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional de Transporte Escolar, que também trabalham, atualmente, para criar seus centros colaboradores.

### 3 O Pnae e desafios de execução

O Pnae é um dos trinta programas do FNDE de âmbito nacional que, em 2018, transferiu R\$ 4 bilhões para alimentação escolar (BRASIL, 2019). Os recursos são repassados em 10 parcelas durante o ano letivo e atendem cerca de 150 mil escolas distribuídas nos 5.570 municípios brasileiros. São fornecidas em torno de 200 bilhões de refeições para mais de 40,5 milhões de estudantes da Educação Básica, matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades conveniadas com o poder público (BRASIL, 2019). Os valores transferidos são *per capita*, mas se diferenciam conforme as diversidades étnicas, as necessidades nutricionais por faixa etária e a condição de vulnerabilidade social.

São objetivos do programa: prestar assistência financeira complementar aos estados e municípios para aquisição de alimentos, promover hábitos alimentares saudáveis e, por consequência, melhorar o rendimento escolar, contribuindo assim para a educação do estudante. A partir de 1994 (Lei nº 8.913/1994), o Pnae modificou seu processo de execução para um modelo descentralizado. Os recursos passaram a ser transferidos para as secretarias de educação para que elas adquirissem os alimentos – antes as compras e a distribuição dos alimentos eram feitas pelo FNDE. Atualmente, a tendência é as secretarias descentralizarem para as escolas a execução, embora ainda não seja a realidade de todos os entes federados.

O FNDE continua responsável por formular as normas que regem o programa, por prestar assistência técnica e financeira, por controlar a prestação de contas da aplicação dos recursos. As administrações estaduais e, principalmente municipais, ficam com as tarefas de adquirir e armazenar os produtos, realizar os processos licitatórios quando necessários; elaborar cardápios; contratar merendeiras, nutricionistas e pessoal de apoio; garantir a infraestrutura física, equipamentos e outros materiais; e prestar contas da aplicação dos recursos.

A partir de 2000, com a edição da Medida Provisória nº 1979-19, o repasse dos recursos passou a estar condicionado à constituição e acompanhamento dos Conselhos de Alimentação Escolar, que são responsáveis por controlar a aplicação dos recursos e participar da definição do cardápio. Em 2006, o Pnae tornou obrigatória a presença de nutricionista, sendo que o profissional deveria integrar o quadro técnico das administrações estaduais e municipais.

Novas mudanças aconteceram em 2009. O Pnae normatizou que 30% dos repasses deveriam ser empregados na aquisição de produtos alimentícios adquiridos de agricultores familiares e estendeu seu atendimento para toda rede pública do ensino básico, inclusive para os participantes do Programa Mais Educação (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009). A partir de 2013, o atendimento passou a beneficiar também os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado, os da Educação de Jovens e Adultos e os matriculados em escolas de tempo integral.

A longa história do programa, que possui mais de 60 anos de existência, e sua abrangência nacional fizeram com que conquistasse reconhecimento internacional, sendo convidado a participar de acordos de cooperação internacional, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. O Pnae atraiu o interesse

de países em desenvolvimento e de instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Programa Mundial de Alimentação (PMA), assim como de países desenvolvidos que investem estrategicamente em parcerias para a execução de programas de alimentação escolar na América Latina, Caribe, África e Ásia.

Embora o Pnae possua uma concepção simples, sua execução é complexa. Alcança todo território nacional e contempla todo ensino básico. Articula diferentes questões como segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento local (MACHADO *et al.*, 2018). Envolve a participação de diversos atores: técnicos das secretarias de educação, membros dos CAE, agricultores familiares, nutricionistas, profissionais de educação, gestores escolares, merendeiras, entre outros atores. Por isso, em razão de sua complexidade, o sucesso do Pnae depende da habilidade dos gestores locais para articular diversos interesses, resolver problemas que surgem durante a execução e da capacidade administrativa para dar conta de realizar todas as suas etapas: adquirir os alimentos, produzir comida equilibrada e saudável, distribuí-la entre outras ações. Como explica Moura (2014), as mesmas regras da mesma política pública, na prática, funcionam de maneira diversa e específica conforme os entes federados.

O processo de descentralização, a partir dos anos 1990, concentrou a execução do programa, principalmente, no âmbito dos municípios, principais responsáveis pela oferta de matrículas no ensino fundamental. No entanto, muitos municípios brasileiros não possuem capacidade administrativa e financeira para gerir os serviços públicos. Por isso, a assistência técnica a ser prestada pelo FNDE junto aos entes federados torna-se cada vez mais necessária e assume um papel vital para o sucesso do programa. O diálogo é direto entre governo federal e município, ou entre governo federal e Estado, em razão da falta de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que estabeleça ação coordenada dos três níveis de governo. Os estados não participam coordenando a política em seu território, pelo contrário, nos últimos anos, como demonstrado, houve crescente municipalização do ensino fundamental.

Pesquisa realizada por Bastos *et al.* (2019) apontam que os gestores, em nível local, enfrentam uma série de desafios na realização do Pnae, que modificam conforme a região brasileira, tais como: dificuldade de estados e municípios em conseguir atingir os 30% da compra de agricultura familiar; falta de funcionários capacitados; aceitabilidade dos estudantes para inserção de novos alimentos; resistência das merendeiras para incluir novos alimentos e preparos; limitada variedade de produtos fornecidos; falta de recursos

para adequar a estrutura física da escola; adequação da agroindústria familiar às normas sanitárias; formação para os integrantes dos CAEs, entre outras.

Portanto, há várias questões que surgem durante a etapa de execução do Pnae que irão demandar capacidade administrativa e habilidade dos gestores locais para resolvê-las. O FNDE, por sua vez, almeja continuar aprimorando a execução do programa, e tem como metas a redução do número de entidades executoras inadimplentes, o aprimoramento dos procedimentos de controle (monitoramento, avaliação e prestação de contas) e o fornecimento de mecanismos de incentivo para aquisições de produtos da agricultura familiar, de modo a alcançar o mínimo de 30% do total das aquisições. Para atingir essas metas e viabilizar a gestão em âmbito local, a parceria com os Cecanes surge como estratégica para o FNDE.

#### **4 O que são os Cecanes**

A Portaria Interministerial nº 1.010/2006 possibilitou ao FNDE firmar parceria com as IFES para criar os Cecanes – unidades de referência e apoio, que funcionam nas dependências das Ifes e que desenvolvem ações e projetos que respondem aos interesses e necessidades do Pnae. São compostos por equipes multidisciplinares formadas por professores, alunos, pesquisadores e colaboradores. O Pnae também estabelece parcerias com as Unidades Acadêmicas Especializadas (UAEs), que possuem estruturas menores voltadas a desenvolver um projeto específico, em área de interesse definida pelo FNDE. As Ifes podem se habilitar a atuar tanto como Cecane e/ou UAE, sendo que cada Ifes pode constituir um único Cecane, mas várias UAEs. Atualmente, estão habilitadas 41 Ifes (Edital nº 1/2013 – CGPAE/FNDE), distribuídas por todas as unidades da Federação, conforme Tabela 2.

**Tabela 2 | Resultados quantitativos da atuação dos Cecanes – Brasil - 2017**

UF	Entidades Executoras (EEx)			Quantidade de Atores atendidos					
	Monitoradas - visitadas	Alcançadas por meio das atividades de formação	Membros do CAE	Nutricionistas	Gestores (representante da Secretaria de Educação)	Profissionais da Educação (diretor, professor, coordenador pedagógico, etc)	Agricultores Familiares e emp. familiar e suas organizações	Outros atores	Total
GO	33	259	222	210	173	269	65	306	1,245
BA	37	283	229	260	40	153	91	395	1,168
BA	17	189	253	193	156	-	18	351	971
CE		91	41	89	29	128	35	165	487
PI	17	152	211	139	103	68	111	65	697
RN	17	170	155	138	78	107	-	145	623
AM	13	46	86	67	38	4	3	32	230
PA	17	194	248	246	79	122	132	302	1,129
TO	26	122	190	98	38	-	-	454	780
MG	22	146	111	149	110	99	19	100	588
MG	26	267	185	221	213	81	142	179	1,021
SP	28	130	131	203	45	21	16	66	482
PR	52	401	231	405	234	287	58	164	1,379
RS	44	444	413	346	70	190	34	255	1,308
SC	32	237	217	215	139	252	44	205	1,072
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>3.131*</b>	<b>2,923</b>	<b>2,979</b>	<b>1,545</b>	<b>1,781</b>	<b>768</b>	<b>3,184</b>	<b>13,180</b>

Fonte: FNDE/Dirae/Cgpae/Dapae.

\* O somatório de secretarias de educação apoiadas pelos Cecanes pode conter duplicidade na contagem, ou seja, uma mesma entidade pode ter sido representada em mais de um produto/capacitação.

O processo para constituir um Cecanes desdobra-se em várias fases. Inicialmente, o FNDE lança edital para habilitação da Ifes onde define as linhas de atuação em que as instituições podem apresentar projetos. Os temas variam conforme a necessidade do Pnae: agroecologia, agricultura familiar, monitoramento e avaliação, controle social entre outros. Para se habilitar a participar do edital, as Ifes devem comprovar experiência em pesquisa e atividades de formação e extensão nas áreas de interesse do FNDE, dispor de corpo técnico para desenvolver o projeto e instalações físicas necessárias. Após a análise das propostas, se o Plano de Trabalho for aprovado, Ifes e FNDE assinam Termo

de Execução Descentralizada, também conhecido como Termo de Cooperação. O FNDE descentraliza os recursos para as Ifes e as atividades se iniciam a partir do momento em que é feita a emissão da Nota de Crédito pelo FNDE.

Os Cecanes desenvolvem diversas funções, conforme o Plano de Trabalho acordado. Não há regularidade no conjunto de atividades a serem executadas tampouco no volume de recursos transferidos. As principais funções desempenhadas pelos Cecanes são:

- a. desenvolver ações de apoio técnico e operacional com a finalidade de auxiliar na melhoria da qualidade da gestão e do controle social do Pnae;
- b. realizar visitas às secretarias de educação para prestar assessoria e monitoramento;
- c. atuar na formação de nutricionistas, manipuladores de alimentos, conselheiros de alimentação escolar (CAE) e outros atores;
- d. construir metodologias didático-pedagógicas para a formação dos envolvidos com o Pnae;
- e. elaborar materiais de apoio para execução do Pnae;
- f. realizar pesquisas e atividades de extensão junto à rede escolar atendida pelo Pnae; e
- g. ampliar a reflexão e estudo acerca da temática alimentação escolar.

O Pnae conta com a força de trabalho de 25 servidores, 26 colaboradores e 4 estagiários (BRASIL, 2020); quadro de pessoal enxuto para dar conta de um programa de âmbito nacional, por isso, a parceria inaugurada pelos Cecanes tem se consolidado. Ela dá flexibilidade à estrutura administrativa do FNDE, possibilitando expandi-la ou enxugá-la conforme a necessidade da Autarquia.

## 5 Metodologia

Para avaliar a experiência dos Cecanes, foi realizada pesquisa quantitativa e qualitativa em 2019, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional “Resgate e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa”<sup>4</sup>, firmado entre MEC, Unesco e FNDE, cujos resultados embasam este artigo. A primeira etapa consistiu em levantar informações secundárias que possibilitassem identificar o alcance da assistência técnica prestada pelo Cecanes, ou seja, traçar o perfil dos municípios atendidos pelas Ifes, como também

<sup>4</sup> Projeto 914BRZ1073.3 divulgado na Seção 2 do Diário Oficial da União, de 10 de junho de 2019, página 27, Portaria Nº 329, de 7 de junho de 2019.

selecionar as administrações municipais alvo da segunda etapa da pesquisa, a fase qualitativa. Para tanto, adotou-se a metodologia de clusterização<sup>5</sup>, de forma a garantir que os agrupamentos formados possuíssem características homogêneas, conforme descrito por Costa (2017).

Para compor a base de dados agregada do estudo foi utilizado o software estatístico *IBM SPSS Statistics*<sup>6</sup> pela facilidade de manipulação das variáveis, sendo que o agrupamento foi feito a partir do código de município do IBGE. Na construção dos clusters foram utilizadas as variáveis constantes no Quadro 1.

### Quadro 1 | Descritivo das variáveis usadas na etapa quantitativa

Variável	Descrição	Fonte
Município	Código de identificação do município	IBGE
UF	Unidade da Federação	Legislação brasileira
Região	Regiões brasileiras	Legislação brasileira
População	Estimativa da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileira com data de referência em 1 de julho de 2017	DPE/Copis/IBGE
PIB-pcp	Valor corrente do Produto Interno Bruto dividido pela população total do município em 2016, chamado PIB <i>per capita</i>	SCNT/IBGE
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal monitora o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em emprego e renda, educação e saúde. Referente ao ano de 2016.	Sistema Firjan
IFGF	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal avalia resultados fiscais das próprias prefeituras em cinco aspectos: receita, gastos, investimentos, liquidez e custo da dívida. Referente ao ano de 2016.	Sistema Firjan
Ideb	O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, do Ensino Médio <sup>7</sup> , calculado a partir do desempenho obtido pelos alunos participantes do SAEB 2017 e das taxas de aprovação, calculadas com base nas informações prestadas pelo Censo Escolar 2017.	MEC/Inep

<sup>5</sup> Foi utilizado o método TwoStep Cluster que é apropriado à abordagem estrutural de múltiplos indicadores sobre grandes bases de dados que convivem com diferentes medições.

<sup>6</sup> IBM SPSS Statistics – é um software estatístico que possui uma interface de acesso com ampla variedade de recursos, incluindo análise de cluster e relatórios analíticos, facilitando o gerenciamento e compartilhamento de seus resultados.

<sup>7</sup> O Ideb do Ensino Médio foi escolhido a fim de contemplar na análise de cluster a avaliação de todos os níveis de ensino, tendo em vista que o Ideb do Ensino Fundamental já estava compreendido no indicador de IFDM. A repetição do Ideb do Ensino Fundamental, embora seja esse o segmento onde os municípios atuam prioritariamente, poderia causar falsa correlação.

Variável	Descrição	Fonte
Recursos repassados	Total de recurso repassado ao Pnae em 2017	CGPAE/FNDE
Saldo médio	Saldo médio total (recurso não executado) do Pnae em 2017	CGPAE/FNDE
Inexecução	Soma do saldo médio dividido pelo total de recursos repassados	Calculada
Cecane	Sinalizador de participação do Cecane no município	CGPAE/FNDE

Fonte: IBGE, Inep, Sistema Firjan, FNDE.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é produzido anualmente e classifica todos os municípios brasileiros segundo três áreas: emprego e renda, educação e saúde (Quadro 2). Os dados são obtidos a partir de informações dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Educação e da Saúde. A partir deles, os municípios são agrupados nas categorias baixo (0 a 0,4); regular (0,4 a 0,6); moderado (0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1).

#### Quadro 2 | Resumo dos componentes do IFDM - 2016

Emprego e Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> <li>Geração de emprego formal</li> <li>Taxa de formalização do mercado de trabalho</li> <li>Geração de renda</li> <li>Massa salarial real no mercado de trabalho</li> <li>Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atendimento à educação infantil</li> <li>Abandono no ensino fundamental</li> <li>Distorção idade-série no ensino fundamental</li> <li>Docentes com ensino superior no ensino fundamental</li> <li>Média de horas-aula diárias no ensino fundamental</li> <li>Resultado do Ideb no ensino fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporção de atendimento adequado no pré-natal</li> <li>Óbitos por causas mal definidas</li> <li>Óbitos infantis por causas evitáveis</li> <li>Internação sensível à atenção básica (SAB)</li> </ul>
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: Firjan. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/11/#zoom=z>> Pág. 11. Acesso em: 24 jan. 2019.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) considera a eficiência da gestão fiscal, sendo composto por: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os dados são retirados das declarações das prefeituras ao Tesouro Nacional e para cada município é atribuída pontuação, que varia de 0 a 1, categorizada em A (gestão de

excelência – maior que 0,8), B (boa gestão – 0,6 a 0,8), C (gestão em dificuldade – 0,4 a 0,6) e D (gestão crítica – menor que 0,4).

O Ideb é calculado a partir do desempenho dos alunos participantes do SAEB 2017 e das taxas de aprovação, obtidas com base nas informações do Censo Escolar 2017. O índice varia de 0 a 10, e quanto mais próximo de 10 melhor é o resultado do município. O Ideb considerado para análise foi o do Ensino Médio. O Produto Interno Bruto *per capita* (PIB\_pcp) dos municípios é acompanhado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e visa identificar o nível de desenvolvimento econômico dos municípios assistidos.

A combinação das variáveis em estudo conseguiu agrupar seis clusters, sendo que apenas três contemplavam municípios com atuação dos Cecanes. A partir destes três clusters foram, então, definidas as administrações municipais, cujos servidores e funcionários seriam selecionados para entrevistados na segunda etapa da pesquisa, assim como os participantes dos Cecanes a serem entrevistados. Nessa fase, foi usada a abordagem qualitativa do tipo exploratória-descritiva, com técnicas de entrevistas diretas em profundidade, realizadas a partir de grupos focais, a fim de complementar as análises quantitativas.

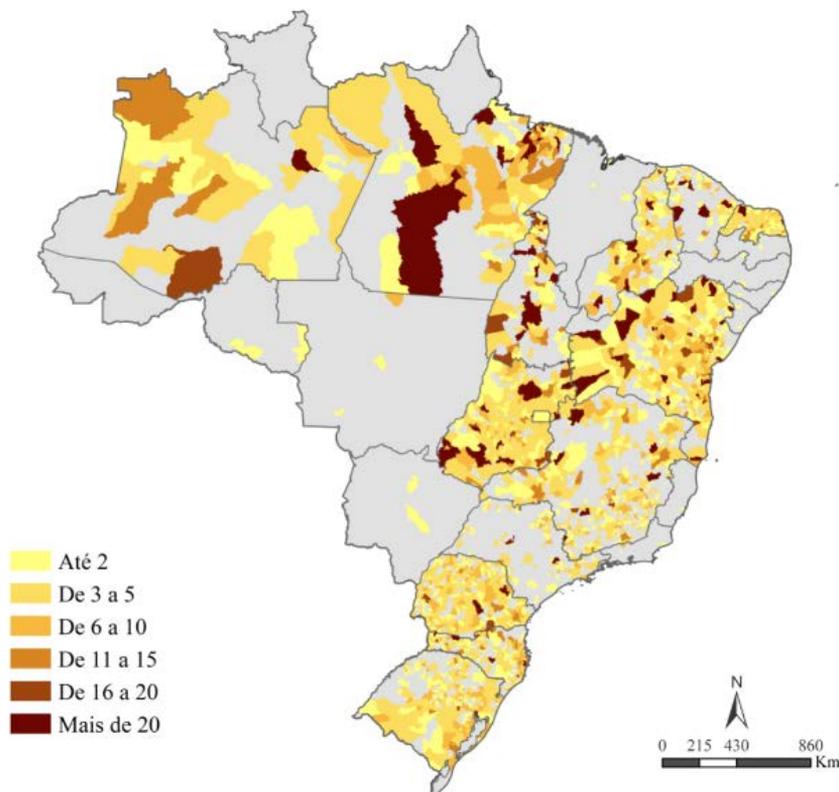
Conforme descrito por Duarte (2004), as entrevistas podem trazer os aprofundamentos daqueles que vivenciam mais diretamente as circunstâncias investigadas, apontando soluções ou contribuições para melhoria da realidade atual. As entrevistas exploraram os pontos fortes e fracos do modelo de assistência técnica usada pelos Cecanes, formas de acompanhamento e monitoramento da execução do Pnae empregadas e a avaliação da possibilidade de replicar a experiência. O público alvo da pesquisa foi dividido em grupos de atores envolvidos em diferentes etapas de execução do Pnae: gestores locais (secretários de educação, gestores escolares e técnicos de prestação de contas); representantes dos conselhos de controle social; representantes da Unidade Acadêmica Especializada nos Cecanes (coordenadores, pesquisadores e alunos bolsistas); nutricionistas e merendeiras; e agricultores familiares.

Foram entrevistados 60 atores envolvidos com o Pnae em visitas de campo em 4 municípios e em entrevistas presenciais em 2 Cecanes: UFG e UFRGS. A pesquisa contou com entrevistas diretas com 17 representantes dos centros colaboradores, 2 secretários de educação, 8 gestores locais das secretarias municipais de educação, 4 técnicos responsáveis pela prestação de contas, 6 nutricionistas, 2 responsáveis pelo setor de merendas, 14 conselheiros do CAE, 5 gestores escolares e 2 agricultores familiares.

## 6 Avaliação da atuação dos Cecanes

Conforme informações prestadas pela Coordenação-Geral do Pnae, em 2017, os Cecanes desenvolveram algum tipo de assistência técnica ou de monitoramento em 2.505 municípios, alcançando praticamente todos os estados brasileiros. No entanto, a quantidade de municípios assistidos foi menor em alguns estados, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Espírito Santo e Rio de Janeiro (Mapa 1).<sup>8</sup>

**Mapa 1 | Número de atores atendidos pelos Cecanes – Brasil - 2017**



Fonte: FNDE/Dirae/Cgpae/Dapae. Consolidação elaborada pelas autoras.

Nesse ano, o FNDE firmou parceria com 16 IFES/Cecanes e repassou R\$ 7,7 milhões para que desenvolvessem atividades nas áreas de assistência técnica, monitoramento e avaliação do Pnae. O contingente de atores que receberam treinamento está descrito na Tabela 2.

<sup>8</sup> Outras ações de capacitação e monitoramento promovidas pelo FNDE alcançaram esses estados, no ano 2017. No entanto, o enfoque do estudo é tratar apenas daquelas desenvolvidas pelos Cecanes.

A partir de análise descritiva (Tabela 3) dos municípios atendidos pelos Cecanes, constatou-se que 50% eram de pequeno porte com até 11,7 mil habitantes e com PIB *per capita* abaixo de R\$ 17,2 mil (menor que a média nacional de R\$ 31,7 mil). Os 67,4% dos municípios atendidos pelo Cecanes possuíam algum tipo de dificuldade na gestão fiscal municipal (gestão crítica ou com dificuldades), conforme IFGF. E 22,1% apresentavam índice de desenvolvimento municipal na situação baixo ou regular, conforme IFDM.

Ao focar apenas o Ideb, observa-se que 75% dos municípios apresentaram Ideb abaixo de 4, o que é considerado Ideb baixo, pois a meta do Plano Nacional de Educação para aquele ano era de 4,7 (Tabela 3).

Dessa forma, constata-se que os Cecanes conseguiram alcançar municípios de pequeno porte, que precisam de maior atenção e acompanhamento pela administração federal, por possuírem baixa capacidade de arrecadação e, assim, maior dependência das transferências intergovernamentais. Também indicam que os atendimentos foram direcionados para municípios que, de fato, demandam maior atenção, por possuírem baixo desempenho escolar.

**Tabela 3 | Estatísticas descritivas das variáveis quantitativas**

Variável	Média	Mínimo	1º quartil	2º quartil	3º quartil	Máximo
População (hab.)	40.626	1.126	5.559	11.727	27.034	3.039.444
PIB_pcp (R\$/hab.)	21.874	4.894	9.421	17.297	27.612	296.459
Ideb (0 a 10)	3,5	1,5	3,0	3,5	4,0	5,7
Indicadores		baixo	regular	moderado	alto	valor médio
IFDM	% de munic.	0,3%	21,8%	67,5%	8,8%	0,67
Indicadores		excelente	boa	c/ dificuldades	crítica	valor médio
IFGF	% de munic.	0,3%	13,0%	47,9%	19,5%	0,48

Fonte: IBGE/MEC/Firjan. Consolidação elaborada pelas autoras.

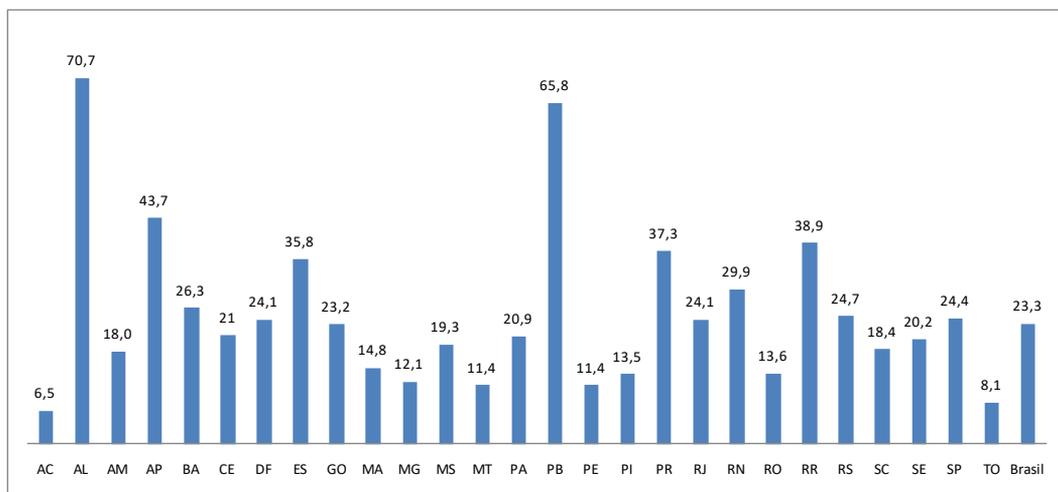
Importante destacar que a agenda de visitas de assistência técnica, monitoramento e outras atividades executadas pelos Cecanes é definida em conjunto com o FNDE, conforme os seguintes critérios: execução de recursos, volume de repasses, denúncias públicas, boas práticas entre outros. Portanto, o FNDE direciona as ações dos Cecanes,

mas eles podem não conseguir chegar aos municípios especificados caso seja impossível ou inviável o transporte ou agenda com os técnicos das secretarias de educação.

Em 2017, os centros colaboradores capacitaram mais de 13 mil atores sobre as regras e normas que regem o Pnae, dando treinamento a gestores municipais, representantes do CAE, profissionais de educação, nutricionistas, agricultores familiares entre outros. Somente a Universidade Federal de Tocantins e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul conseguiram atingir municípios fora de seu estado.

Os Estados que concentravam, em 2017, os maiores índices de inexecução do Pnae não possuíam centros colaboradores, sendo eles Alagoas (70,7%), Paraíba (65,8%), Amapá (43,7%), Roraima (38,9%) e Espírito Santo (35,8%) (Gráfico 2). Os dois primeiros foram assistidos apenas pelas ações da UFRGS que capacitou, no total, apenas oito atores. Amapá e Roraima não foram alcançados pelas ações dos Cecanes. Assim, verifica-se que nesses estados, embora demandassem maior atenção, pois apresentavam índice de inexecução acima da média nacional (23,3%), a ausência de Ifes parceiras reduziu o número de ações de capacitação e monitoramento<sup>9</sup>.

**Gráfico 2 | Percentual de inexecução\* dos recursos do Pnae por UF – Brasil - 2017**



Fonte: CGPAE/FNDE.Consolidação elaborada pelas autoras.

\* A inexecução é a soma do saldo médio do programa dividido pelo total de recurso repassado.

Na fase da pesquisa qualitativa, foram entrevistados atores que participam dos Cecanes instalados na Universidade Federal de Goiás (UFG) e na Universidade Federal

<sup>9</sup> Ressaltamos, novamente, que esses Estados podem ter sido assistidos por outras ações de monitoramento e assistência técnica promovidas pelo FNDE, mas que não são objetos deste texto.

do Rio Grande do Sul (UFRGS). Essas IFES foram escolhidas para entrevista, pois possuem atividades desde que a modalidade de parceria foi inaugurada e, por isso, encontram-se melhor estruturadas. O centro da UFG iniciou seus trabalhos em 2008 e, até 2011, realizou atividades apenas em Goiás. A partir dessa data, suas atividades estenderam-se para toda a Região Centro-Oeste, sendo que, em 2012 e 2013, prestou apoio às Universidades Federais de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para que também instituíssem seus centros colaboradores. No período de 2014 a 2016 houve descontinuidade dos trabalhos, pois nenhum novo plano foi fechado com o FNDE. Ressalta-se que não existe regularidade na agenda de atividades dos Cecanes, pois essa depende da aprovação de plano de trabalho e disponibilidade financeira do FNDE, o que traz problemas para os centros colaboradores manterem equipes de bolsistas e estagiários.

O centro colaborador da UFRGS possui estrutura administrativa e financeira para dar continuidade às atividades independente dos repasses do FNDE, por isso ele atua sem interrupção há 13 anos. A perenidade de ações lhe permitiu visitar, desde que foi fundado, todos os municípios do Rio Grande do Sul, realizando algum tipo de atividade de assistência técnica. É o único que, em 2017, conseguiu capacitar atores do Pnae em quase todos os estados da Federação e, hoje, é responsável pela manutenção do site da Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (Rebrae)<sup>10</sup>.

Os dois centros colaboradores visitados prestam assessoria aos municípios, embora cada um tenha desenvolvido sua própria metodologia. O centro colaborador da UFRGS, primeiramente, conversa com os atores que “fazem o programa” e visita uma escola municipal e uma estadual. A partir desse levantamento inicial definem “in loco” quais são os problemas, os entraves que dificultam a execução do programa e que precisam ser solucionados. No último dia, realizam um treinamento onde são convidados técnicos das secretarias de educação e outros atores envolvidos na execução do Pnae, residentes em municípios vizinhos. Na primeira parte do treinamento é feita exposição sobre temas básicos relativos ao programa e, na segunda parte, uma oficina para identificar e solucionar as dúvidas dos participantes.

O centro colaborador da UFG também tem como produto prestar assessoria técnica aos municípios. Antes da visita, é feito contato com técnicos da secretaria de

<sup>10</sup> O portal (<https://rebrae.com.br/>) foi criado em 2007, com a colaboração inicial da Universidade de Brasília e da Universidade Federal da Bahia. Seu objetivo é difundir informações e partilhar conhecimento sobre a execução do Pnae, divulgar experiências bem-sucedidas de gestão da alimentação escolar e ser um canal de comunicação entre os atores que participam do programa. Também pretende reunir todas as chamadas públicas para compra de agricultura familiar.

educação e um diagnóstico do município. Durante os cinco dias que passam no município, além de ir às escolas, realizam reuniões com os grupos de atores envolvidos com o programa: técnicos da secretaria de educação, nutricionistas, secretário de educação e CAE. No meio da semana, é feito um treinamento com todos os atores, a partir do qual também são retirados subsídios para elaborar plano de ação. Este plano é pactuado com o prefeito e secretário de educação, definindo metas e prazos para realização. O plano de ação inclui ações que o governo federal terá que implementar, por meio dos Cecanes, bem como as prefeituras.

Segundo os entrevistados, eles conseguem firmar esses acordos com as administrações municipais porque o tempo é suficiente para se aproximarem e ganhar a confiança da gestão municipal. “A gente não vai como uma autoridade, mas como um parceiro”, explicou um dos entrevistados. O município vê a universidade como um importante apoio técnico para melhorar sua gestão e o vínculo com o FNDE lhe dá respaldo e legitimidade para fazer análise profunda da administração, inclusive examinando a documentação relativa às compras: “Abrir as gavetas para a gente ajudar”, disse um dos entrevistados. O plano de ação é acompanhado a distância até a sua conclusão, com os técnicos das secretarias mantendo diálogo com os representantes dos Cecanes, reportando o que foi realizado, as dificuldades, repassando documentação comprobatória e outras ações.

Entrevistados de ambos os Cecanes relataram situações em que tiveram que negociar com a gestão municipal e estadual para que as diretrizes do programa fossem realizadas. Como explica Arretche (2004), estados e municípios possuem autonomia fiscal e política para definir suas prioridades, não são obrigados a aderir às políticas federais e isso cria problemas no momento da execução. Em Goiás, a secretaria estadual de educação não queria realizar chamada pública para adquirir os produtos da agricultura familiar, pois não considerava legalmente seguro. Preferia realizar licitação. O processo inviabilizava a participação dos pequenos agricultores.

Para resolver o impasse, o Cecanes, junto com integrantes do Comitê de Apoio à Agricultura Familiar no Estado de Goiás – fórum representado por 25 instituições, buscou diálogo com a administração estadual e explicou como era o processo de compras por “chamada pública”. Também outras reuniões foram necessárias com a Secretaria de Fazenda Estadual para reduzir os custos de emissão de nota fiscal pelo agricultor familiar. Situações como essas são específicas e difíceis de serem identificadas e resolvidas a partir de Brasília, pois exigem a articulação política em nível regional.

Situação semelhante enfrentava o Cecanes da UFRGS, quando foi feita a entrevista, pois a administração municipal de Porto Alegre decidiu realizar pregão eletrônico para adquirir os produtos da alimentação escolar. O modelo de compras inviabilizava a participação do agricultor familiar. O centro colaborador estava em negociação com a administração municipal de Porto Alegre para sensibilizá-la sobre a importância econômica para o município em incentivar a agricultura familiar.

Importante destacar que os Cecanes conseguem reunir equipes multidisciplinares (contador, advogado, agrônomo, nutricionista etc.) para prestar apoio às administrações estaduais e municipais na execução do Pnae e esse apoio técnico melhora a execução do programa. A UFRGS relatou que, atualmente, trabalha com bolsistas da pós-graduação, principalmente do programa de doutorado. Além disso, durante a realização do projeto, o Cecanes deve apresentar ao FNDE relatório das atividades desenvolvidas, onde constam propostas dos municípios e da própria entidade para melhoria do Pnae. Na conclusão da assistência técnica e das atividades de monitoramento, o Cecanes elabora relatório final, onde a experiência é sistematizada. Os Cecanes atuam como ponte entre o governo federal e o municipal, estabelecendo o diálogo entre os dois entes federados.

Também, ambos os Cecanes entrevistados relataram que a parceria permite reforçar o tripé em que está assentado o ensino superior: ensino, extensão e pesquisa. Em razão da parceria, foi incluída a disciplina optativa, no curso de Nutrição, sobre alimentação escolar. Desenvolveram pesquisa, patrocinada pelo FNDE, na área de alimentação nutricional das crianças e cardápios escolares, cujas bases de dados subsidiaram a elaboração de dissertações de mestrado. Os entrevistados também apontaram como positiva a oportunidade que a participação das atividades dos Cecanes oferece aos estagiários, por aproximá-los da realidade do mercado de trabalho.

## 7 Considerações finais

Os Cecanes conseguem ampliar a capilaridade do governo federal alcançando municípios com baixa capacidade estatal e desempenho escolar. Sem fugir ao tripé que define as funções da universidade federal – ensino, pesquisa e extensão –, os Cecanes melhoram a interação do governo federal com os entes subnacionais, pois se aproximam do dia a dia das administrações públicas, dando-lhes apoio no desenvolvimento do Pnae. A proximidade faz aumentar a confiança entre gestores locais e as equipes dos Cecanes, possibilitando a troca de experiências e a construção de soluções conjuntas para os

inúmeros desafios que surgem na execução do programa.

O conhecimento que os Cecanes possuem da realidade e particularidades locais facilita a interação com os gestores públicos e a resolução de problemas que inviabilizariam o programa em sua concepção. As negociações com as administrações estaduais e municipais para realizar aquisição de alimentos da agricultura familiar, relatadas por entrevistados dos Cecanes da UFG e da UFRS, são exemplos disso. Outro ponto positivo da parceria é a autonomia dada aos centros colaboradores para desenvolverem seus trabalhos. Eles podem definir suas próprias metodologias para levantar as demandas das escolas e da administração pública, assim como negociar e decidir quanto as melhores estratégias para resolvê-las.

Por essa razão, pode-se dizer que a parceria das Ifes com o FNDE gera ganhos tanto em termos de capilaridade quanto de coordenação para o governo federal. Suas atividades vão além do que foi especificado no plano de trabalho do FNDE, pois envolvem a construção de arranjos institucionais para que os objetivos do Pnae sejam alcançados. As atividades dos Cecanes também melhoram a capacidade estatal dos entes subnacionais, reduzindo déficits de implementação na medida em que conseguem reunir equipes multidisciplinares e prestar assistência técnica.

No entanto, a parceria FNDE e IFES não supre todas as consequências que decorrem da ausência de legislação que especifique com exatidão as responsabilidades de cada um dos entes federados e como devem atuar de forma complementar para garantir o acesso e a qualidade da educação pública. Na área do ensino fundamental, atualmente, ocorre crescente municipalização, com os estados transferindo parte de sua rede de escolas para os municípios e reduzindo sua participação na oferta da educação para esse nível de ensino. Em vez da atuação complementar, como propõe o texto constitucional, na prática, ocorre compartimentação de funções (ABRUCIO, 2005). O processo crescente de municipalização do ensino fundamental joga para entes mal estruturados, com burocracia administrativa frágil, a responsabilidade de gerir programas complexos como o PNAE, que interage com outras políticas – como a de fomento à agricultura familiar e ao ensino integral – e com diversos atores.

A parceria dos Cecanes não resolve esses problemas do federalismo brasileiro, de coordenação entre os três níveis de governo. A questão é que diante de uma situação que não se resolve legalmente, a burocracia federal acabou criando uma forma de solucionar parcialmente o problema e garantir a execução do programa em âmbito nacional. A

solução deu tão certo que outros programas já se organizaram para também criarem seus centros colaboradores.

Apesar dos aspectos positivos identificados na parceria entre FNDE e Ifes, deve-se ressaltar que o modelo ainda não está completamente institucionalizado, pois não possui orçamento específico que garanta a perenidade dos projetos. Os trabalhos são pactuados, anualmente, conforme disponibilidade orçamentária do Fundo. A definição de orçamento específico e de um calendário de atividades com antecedência possibilitariam melhor planejamento das Ifes, assim como manteriam equipe técnica e instalações específicas. Ressalta-se, ainda, a importância de que o acordo seja firmado entre instituições federais, FNDE e IFES, e não entre FNDE e departamentos (de nutrição, de engenharia, de educação etc.), como acontece atualmente. Se o projeto for abraçado por toda universidade pode resultar em ganhos mais consistentes tanto para a comunidade acadêmica quanto para os entes federados.

Em outras pesquisas, pretendemos avaliar qual das estratégias de assistência técnica adotadas pelos Cecanes obteve impacto positivo nos indicadores do programa. A pesquisa atual se ateve ao modelo de gestão, a mapear como os Cecanes trabalham, como estabelecem canais de diálogo com os entes subnacionais, como prestam assistência técnica, as oportunidades e obstáculos que encontram na realização de suas tarefas, como reportam ao FNDE as sugestões e críticas ao PNAE, como acionam o FNDE para resolver problemas que surgem no âmbito local, entre outras questões.

Ao explorar esses temas, nos grupos focais, concluímos que o modelo de parceria inaugurado pelo FNDE e Ifes, se bem pactuado e coordenado, pode ser uma solução para corrigir a heterogeneidade da capacidade estatal dos entes subnacionais na execução dos programas educacionais e possibilitar responder as particularidades locais e as dos públicos assistidos. O modelo de parceria, inaugurado pelos Cecanes, funciona como uma ponte que viabiliza o diálogo do governo federal com entes subnacionais. Além disso, o apoio das universidades e institutos federais na gestão dos programas do ensino básico é uma forma de devolver para a sociedade o conhecimento produzido por seus professores, alunos e pesquisadores.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, parte 2. Brasília, Seges, 2002, p. 143-245.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento*. In: SANTANA, Wagner; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Brasília, Unesco, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. 2018. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out/ dez. 2018.

ARRETICHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

\_\_\_\_\_. Mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 31, p. 1-27, 1996.

BASTOS, R. C.; EMMENDOERFER, M. L.; BIFANO, A. C. S.; LORETO, M. das D. S. Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: sob a ótica do gestor educacional. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27 (77), 2019.

BRASIL. *Relatório de Gestão 2018*. Brasília, DF, FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão 2019*. Brasília, DF, FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*, na série documental – Texto para Discussão nº 26. Disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 14 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Censo Escolar da Educação Básica 2019*: sinopse estatística da Educação Básica. Brasília: Inep, 2020.

CARBONETTI, Benjamin C. The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity In: Annual Meeting of the Western Political Science Association. *Anais*, Portland, Oregon, 2012, p. 1-42.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. *Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Brasília, Ipea, agosto. 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

COHN, Amélia. Desigualdade, desenvolvimento social e políticas sociais no Brasil. *Cadernos Cedec*, São Paulo, n. 57, p. 6-46, 1996.

COSTA, Giovani. Uso da técnica twostep cluster para segmentação de funcionários de uma empresa no Rio de Janeiro segundo clima organizacional: um estudo de caso. Rio de Janeiro. *Revista da Estatística UFOP*, v. VI, 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosemary Soares. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1.115-1.136, out/dez, 2014.

DUARTE, V. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, Curitiba, Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004.

FRANCO, Luciane. *A extinção das Demec: o impacto para as auditorias “in loco” no âmbito do FNDE*. 2008. 68f. Dissertação (Especialista em Gestão de Programas e Projetos).

GIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 20.1, p. 148-175, jan./jun. 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

HILL, Michael. Implementação uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília, Enap, v. 2, 2006, p. 61-90.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da Federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017*. Rio de Janeiro, agosto de 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100923.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos municípios*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem realiza. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

KAJAER, Anne Mette; HANSEN, Ole Hersted; THOMSEN, Jens Peter Frolund. Conceptualizing state capacity. *DEMSTAR Research Report*, n. 6. Aarhus: University of Aarhus, Department of Political Science, p. 3-32, 2002.

LOBO, Cinara G; LUSTOSA, David; PAZ, Adalberto Domingos da. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). In: XIMENES, Daniel. (Org.). *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018. p. 125-171.

LOBO, Cinara G. A; XIMENES, Júlia. A Gestão do conhecimento no FNDE – um processo. *Cadernos do FNDE*. Brasília, FNDE, v. 1, n. 1, p. 9-26, 2020.

MACHADO, J. T. M.; BRATKOWSKI, G. R.; LANFERDINI, D. K.; SILVA, V. L. *Desafios na compra da agricultura familiar para o mercado institucional da alimentação escolar: uma análise a partir das entidades executoras*. In: Third International Conference Agriculture and Food in an Urbanizing Society, setembro. 2018. Porto Alegre. Anais do III AgUrb, 2018.

MOURA, J. T. V. de. Arranjo institucional e tecido social na Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no território Mato Grande/RN. In: *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 189-210, jul./dez. 2014.

SAVIANI, Dermeval. *Desafios da Construção de um Sistema Articulado Nacional de Educação. Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro – RJ, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

SISTEMA FIRJAN. *Índice Firjan de Gestão Fiscal*. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

#### **Cinara Lobo**

 <https://orcid.org/0000-0002-9469-1695>

Pós-doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB, doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília - UnB e integrante da carreira de Especialista em Financiamento e Execução de Políticas Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E-mail: cinaralobo@uol.com.br

#### **Valéria Fechine**

 <https://orcid.org/0000-0002-4055-2665>

Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Estatística e Métodos Quantitativos (UnB) e Consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E-mail: valeria.fechine@aluno.unb.br