

## ANÁLISE DE REDE DE GOVERNANÇA COMPLEXA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

**ELIANE ALVES DA SILVA**

UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

**EUGENIO AVILA PEDROZO**

**TANIA NUNES DA SILVA**

UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

### **Introdução**

As pessoas vivem em um sistema socioecológico, influenciado por condições ecológicas, políticas, sociais ou econômicas. E dentro dessa realidade há momentos de aprendizagem, para promover inovações. Todos estão sujeitos as regras, significados e sistemas de autoridade e precisam ter comunicação e interação intensificadas. Gradualmente, o aprendizado decorrente dessa atividade comunicativa resulta no surgimento de novas colaborações entre atores e organizações que trabalham em direção a objetivos comuns.

### **Problema de Pesquisa e Objetivo**

A questão de pesquisa deste artigo é "Como as ações dos atores individuais (microunidades) geram resultados coletivos (macroestruturas)?" Para ajudar a responder essa questão, além do proposto por Morçöl (2023), foram introduzidos referenciais teóricos sobre aprendizagem individual e coletiva (Habermas, 1984, 1987; Lankester, 2013; Maarleveld & Dangbegnonpág, 1999; Mezirow, 1991) para analisar as microunidades. Portanto, o objetivo deste artigo é criar um Framework de análise de rede de governança complexa entre duas políticas públicas.

### **Fundamentação Teórica**

Estudos sobre teorias de redes, da teoria da complexidade e aprendizagem individual e social.

### **Metodologia**

Este estudo é de natureza qualitativa-descritiva (Kumar, Aaker & Day, 2018; Blater & Haverland, 2012; Kerr & Kendall, 2013; Sampieri, Callado & Lucio, 2013) e lógica abdução (Charreire & Durieux, 2003; Cruz, 2007), utilizando-se como estratégia um estudo múltiplos casos incorporados (Stake, 2011; Yin, 2018), coleta de dados primários e secundários e análise temática de conteúdo (Bardin, 2011).

### **Análise dos Resultados**

Ao propor um Framework de análise de rede de governança complexa entre duas políticas públicas, este estudo fez uma contribuição teórica agregando mais dimensões à proposta de Göktü? Morçöl (2023). O estudo das aprendizagens contribui para compreender a evolução cognitiva da população, inclusive o aprendizado adulto, indivíduo responsável e atuante nas políticas públicas. E o Framework também possui contribuições práticas, como ajudar no acompanhamento e estruturação de estratégias na gestão pública.

### **Conclusão**

Grupos em que o nível instrumental de aprendizagem prevalece, tendem a seguir normas sem questionar, ou seja, dificilmente ocorrerão processos micro-macro para provocar ou mudar de fato a gestão. Em situações em que a gestão é organizada, essa postura não é prejudicial. Na verdade, ela ajuda a manter o que vem sendo executado. Porém em ambientes instáveis, isso não é muito bom. O grupo no nível comunicativo de aprendizagem, tende a ser mais crítico em relação a política pública, além de buscar melhorias constantes. Esse comportamento desencadeia processos micro-macro.

### **Referências Bibliográficas**

Habermas, J. The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the rationalization of society. Vol. 2: Lifeworld and system: a critique of functionalist reason. (Trans. Thomas McCarthy.) Boston: Beacon Press, 1984, 1987. Lankester, A. J. 2013. Conceptual and operational understanding of learning for sustainability: A case study of the beef industry in north-eastern Australia. *Journal of Environmental Management*, 119, 182-193. Morçöl, G. 2023. Complex governance networks foundational concepts and practical implications. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

### **Palavras Chave**

Governança de rede, Nível de aprendizagem, Comunidade escolar

### **Agradecimento a órgão de fomento**

Agradecemos a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul-FAPERGS e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

# ANÁLISE DE REDE DE GOVERNANÇA COMPLEXA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

## 1 INTRODUÇÃO

As pessoas vivem em um sistema socioecológico, influenciado por condições ecológicas, políticas, sociais ou econômicas. E dentro dessa realidade há momentos de aprendizagem, para promover inovações. Todos estão sujeitos as regras, significados e sistemas de autoridade e precisam ter comunicação e interação intensificadas. Gradualmente, o aprendizado decorrente dessa atividade comunicativa resulta no surgimento de novas colaborações entre atores e organizações que trabalham em direção a objetivos comuns.

Ocorre uma formação de rede de relacionamentos sujeitos à governança de uma instituição pública ou privada. No caso deste estudo, optou-se pela governança pública. Assim termos como “governança de rede” são cada vez mais comuns. Mas ainda não são insuficientes mediante a complexidade de sistemas sociológicos. Para aperfeiçoar a análise, Göktuğ Morçöl (2023), introduz as de redes de governança complexa, que levam em consideração a relevância do problema micro-macro. Entende-se como problemas micro-macro, aqueles que estão relacionados às propriedades e as relações entre os atores de uma rede (nível micro) que afetam as estruturas de nível macro (sistema).

Assim, se chega à questão de pesquisa deste artigo: Como as ações dos atores individuais (microunidades) geram resultados coletivos (macroestruturas)? Para ajudar a responder essa questão, além do proposto por Morçöl (2023), foram introduzidos referenciais teóricos sobre aprendizagem individual e coletiva (Habermas, 1984, 1987; Lankester, 2013; Maarleveld & Dangbegnonpág, 1999; Mezirow, 1991) para analisar as microunidades. Portanto, o objetivo deste artigo é criar um *Framework* de análise de rede de governança complexa entre duas políticas públicas.

Mas porque analisar duas políticas públicas? No Brasil, existem políticas públicas que atuam de maneira intersetorial e interinstitucional e que muitas vezes atuam de maneira complementar, sendo desenvolvidas pelos mesmos gestores e impactando a mesma rede de atores. Isso ocorre no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no Programa Saúde na Escola, o primeiro relacionado à alimentação e o segundo relacionado à saúde da comunidade escolar. Estudar essa realidade permite conhecer como é feita a auto-organização de indivíduos na governança pública.

Para comprovar a viabilidade deste estudo, aplicou-se *Framework* teórico aqui proposto em dois municípios. O primeiro foi Lucas do Rio Verde, localizado no Norte do estado do Mato Grosso, região Centro-Oeste. E o segundo foi Bento Gonçalves, localizado no estado do Rio Grande do Sul. Essas cidades foram escolhidas devido a sua interação entre o PNAE e o PSE, observada em dois projetos de pesquisa dos quais participaram. Portanto, este estudo é de natureza qualitativa-descritiva (Kumar, Aaker & Day, 2018; Blater & Haverland, 2012; Kerr & Kendall, 2013; Sampieri, Callado & Lucio, 2013) e lógica abductiva (Charreire & Durieux, 2003; Cruz, 2007), utilizando-se como estratégia um estudo múltiplos casos incorporados (Stake, 2011; Yin, 2018), coleta de dados primários e secundários e análise temática de conteúdo (Bardin, 2011).

Espera-se além da contribuição teórica, chamar atenção de gestores públicos para natureza integrativa e participativa da política pública social, além de enfatizar a influência dos níveis de aprendizagem individual e coletiva em seus resultados. Ressaltando a importância de servidores e população conscientes de sua realidade para promoção de inovações.

Para dar sequência a essa discussão, o artigo se divide em 5 sessões, a introdução, aqui discutida, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, a análise dos resultados e a conclusão.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Rede de governança complexa**

O termo governança é cada vez mais utilizado em conjunto com o termo redes, formando a expressão de “governança de rede”. A partir deste novo termo, a “governança” passa a se referir ao processo de resolução coletiva de problemas na sociedade, enquanto as “redes” referem-se às relações estruturais entre os participantes deste processo (Morçöl, 2023).

Logo, para ligar esses conceitos e facilitar estudos, Göktuğ Morçöl (2023) propõe o entendimento sobre a relevância do problema micro-macro para a conceptualização de redes de governança complexa. Para o autor os estudos sobre teorias de redes e da teoria da complexidade, desafiaram as formas tradicionais de pensar nas políticas públicas e na administração. Por meio dessa reflexão surgem questões relacionadas a como os atores políticos, administrativos e autônomos trabalham juntos de forma eficaz nos processos de políticas públicas.

O problema micro-macro é reconhecido explícita ou implicitamente, por duas abordagens analíticas, análises de redes sociais e simulações baseadas em agentes. Conforme Morçöl (2023), em ambas as abordagens, os pesquisadores encontram as ligações entre as propriedades e as ações das microunidades, atores individuais, e as propriedades macroestruturais. Portanto o problema micro-macro está relacionado às propriedades e as relações entre os atores de uma rede, ou seja, o nível micro, que afetam as estruturas de nível macro (sistema). No contexto da resolução coletiva de problemas, este é o problema de como as ações e relações dos atores individuais geram resultados coletivos e como, por sua vez, os resultados coletivos, caracterizados por instituições sociais, sistemas de regras afetam as ações e relações individuais. Introdução da Conceituação

O termo “problema micro-macro” foi usado pela primeira vez por Coleman (1986), mas Göktuğ Morçöl (2023), adota a postura de que a solução do problema se deve adaptar ao contexto das redes de governança complexas. Para Göktuğ Morçöl (2023), existem três questões centrais. A primeira está relacionada à micropropriedades, que são as características dos atores individuais. A segunda questão considera os processos micro-macro, que englobam as ações dos atores individuais que geram macroprocessos e estruturas. Por fim, a terceira questão, compreende os processos macro-micro, que são processos afetam as crenças, motivações e ações dos atores individuais.

Estas questões são importantes, mas são simplificações. Os processos micro-macro e macro-micro não são dois estágios separados, eles não seguem caminhos claros e lineares. Eles ocorrem simultaneamente e em diversas combinações na vida real. Por isso, é importante desvendar estas combinações com as suas simplificações para dar sentido às realidades complexas (Morçöl, 2023).

Para aprofundar a análise de Morçöl (2023), este artigo considera como esfera macro as leis, regras e normas técnicas que norteiam as políticas públicas. Enquanto a esfera micro é caracterizada pelos atores sociais que participam da gestão da política pública assim como os beneficiados por ela. A esfera micro, por sua vez é caracterizada pelas aprendizagens individual e social.

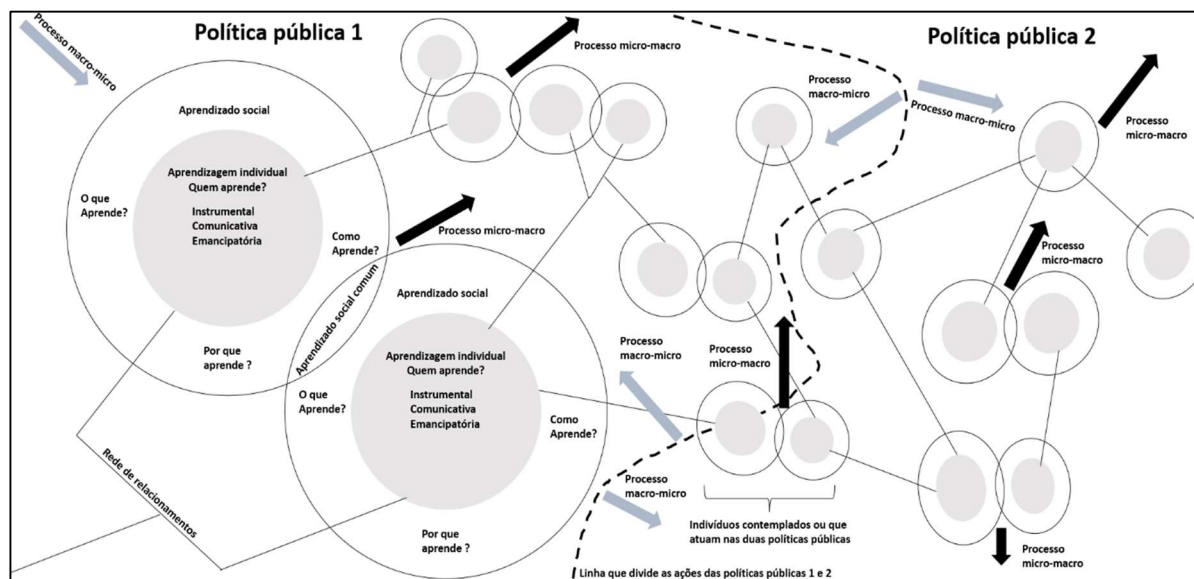
Entende-se como aprendizagem individual o que Habermas (1984, 1987) descreve como três grandes áreas nas quais o interesse humano gera conhecimento: o técnico, o prático e o emancipatório. O aprendizado instrumental envolve conhecimento empírico e é regido por regras técnicas. Enquanto a aprendizagem comunicativa, caracterizada pela prática, leva em consideração a imaginação para compreender o desconhecido, além de gerar formas alternativas de ver e interpretar. Além do técnico e do prático, Habermas identifica a aprendizagem emancipatória é adquirida por meio da autorreflexão crítica (Boucher, 2021; Mezirow, 1991; O'Donnell, 1999; Lankester, 2013).

Por meio do aprendizado individual, as pessoas tentam prever e controlar o como suas ações afetam os domínios natural e humano (Maarleveld & Dangbegnonpág, 1999; Lankester, 2013). Isso, por sua vez, leva ao aprendizado social, que é considerado como um processo no qual indivíduos e grupos trocam ou desenvolvem conhecimento em conjunto, incluindo habilidades e experiências, por meio da interação humana (De Jaegher, Di Paolo & Gallagher, 2010). Do ponto de vista normativo, a aprendizagem social fornece uma sistemas de recursos gerenciados, depende basicamente de quatro perguntas: Quem aprende?; O que se aprende?; Como se aprende?; e Por que se aprende? (Maarleveld & Dangbegnonpág, 1999).

A questão “quem aprende” revela as intenções e experiências de cada indivíduo, que influenciam suas ações (Ajzen, 1991). Sobre “O que se aprende?”, deve-se considerar que o que é socialmente aprendido pode ir em qualquer direção (Schönfeld *et al.*, 2020). Entender “Como se aprende?”, é levar em consideração diferentes ciclos de aprendizado que podem ocorrer por meio de experiência, observação da experiência do outro. A questão “Por que se aprende?” diz respeito à tendência de se concentrar em gatilhos externos como base para o aprendizado (Lankester, 2013; Maarleveld & Dangbegnonpág, 1999).

Vale ressaltar, que tanto o aprendizado individual quanto o aprendizado social funcionam como processos micro-macro, que moldam as políticas públicas. Por sua vez, as políticas públicas retornam com processos macro-micro, que são ações em atendimento às necessidades da população. Pode ocorrer também a interação com outras políticas públicas que compartilham os processos micro-macro e macro-micro, formando um campo de interação influenciado por esferas dos poderes públicos, federal, estadual e municipal. Assim, essa rede de governança complexa pode ser representada conforme o *Framework* proposto pela Figura 1.

**Figura 1. *Famework* de análise da rede de governança complexa entre duas políticas públicas**



Fonte: Desenvolvida pelos autores com base em Habermas (1984, 1987), Lankester (2013), Maarleveld e Dangbegnonpág (1999), Mezirow, (1991), e Morçöl (2023)

Na Figura 1 se observa os indivíduos que compõem a rede de relacionamentos dentro de uma política pública. Esses indivíduos detêm um nível de aprendizagem individual, que pode ser instrumental, comunicativa e emancipatória. A partir de sua percepção inicial, seu aprendizado evolui para uma aprendizagem social, nesse nível, algumas pessoas podem compartilhar um aprendizado social comum, e dessa interação surgem os processos micro-macro. Os processos micro-macro são iniciativas dos atores sociais em adaptar a política pública a sua realidade. Em contrapartida aos processos micro-macro, a política pública pode devolver implementações por meio de decretos, resoluções ou portarias, isso caracteriza os processos macro-micro.

As redes de relacionamento podem ultrapassar os limites de uma política pública, pois existem atores que podem participar de duas políticas públicas, seja na gestão delas ou no recebimento de seus benefícios. E na maioria dos casos, essas políticas públicas podem se tornar complementares, formando um campo de interação mutável que é direcionado por processos micro-macro e macro-micro em diferentes direções.

A princípio, o *Framework* proposto pode ser considerado abstrato, porém quando aplicado, se torna uma importante fonte de análise e tomada de decisão. No tópico seguir serão apresentadas duas políticas importantes na gestão escolar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde na Escola (PSE).

## **2.2 O PNAE e o PSE como políticas públicas complementares**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende alunos distribuídos em 5.568 municípios, oferecendo pelo menos uma refeição por dia, para atender, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias do aluno. Além disso, suas diretrizes, Lei nº 11.947 e resoluções complementares, permitem, além do apoio psicossocial para evolução dos alunos, preparando-os para um futuro melhor, uma oportunidade para a organização produtiva, econômica e social de agricultores familiares (Silva, Pedrozo & Silva, 2022; Silva, Pedrozo & Silva, 2023a; Silva, Pedrozo & Silva, 2023b).

Sua origem está relacionada à década de 1940, mas somente em 1976 que passou a ser designado como Programa Nacional de Alimentação Escolar (Peixinho, 2013). Atravessou diversas mudanças, como o processo de descentralização e municipalização entre o final da década de 1980 e os anos 90. E em 1997, passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A partir de 2003, foram colocadas como prioridade na agenda de desenvolvimento do país, ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Durante esse processo, várias políticas relacionadas ao tema foram elaboradas ou fortalecidas, como por exemplo, a estratégia Fome Zero. Portanto, o PNAE foi incluído como uma prioridade. Nesse mesmo ano foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, do qual possui como finalidades básicas promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Foi a partir do PAA que se consolidou a compra pela agricultura familiar, resolvendo o impasse da Lei nº 8.666 sobre a implementação de compras locais (Schwartzman *et al.*, 2017)

A Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, foi resultado de um processo intersetorial no Governo Federal e da participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Peixinho, 2013), além do esforço mobilizações sindicais como o Grito da Terra Brasil. A movimentação sindical organizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Federações dos Trabalhadores na

Agricultura (FETAGs), no período de 13 a 27 de maio de 2009, por meio de 52 audiências, que envolveram mais de 30 órgãos do governo, 14 ministros e vários secretários executivos, fez com fosse aprovado no Senado Federal da Medida Provisória nº 455/09 (MP 455/09). Essa MP determinava que a compra dos alimentos para merenda escolar fosse no mínimo, 30% de agricultores e agricultoras familiares (Broch, 2009; Silva *et al.*, 2022; Silva, *et al.*, 2023a; Silva, *et al.*, 2023b).

Essa Lei universalizou o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos. Defendendo a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário, fortalecendo assim, a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios. Prevê o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar. Além de priorizar que os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos nos cardápios da alimentação escolar (Peixinho, 2013).

Para Maluf e Luz (2016), para se ter uma melhor compreensão sobre o PNAE, é preciso partir de uma abordagem sobre Sistemas Alimentares Descentralizados (SAD) e suas implicações em termos de estratégias e políticas de abastecimento alimentar das localidades, orientadas pelas normas da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHA). Marques e Triches (2022), salientam a importância do Estado em formular e fortalecer políticas públicas que garantam mudanças no padrão alimentar e no rearranjo do sistema alimentar. Essa articulação dialoga com os preceitos da intersetorialidade e da interinstitucionalidade, que são inerentes ao êxito das políticas de SSAN.

E para entender toda essa intersetorialidade, principalmente no que é relacionado a saúde e segurança alimentar, se deve levar em consideração a promoção da saúde como elemento redirecionador das políticas do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse realinhamento culminou na Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), que tem como objetivo a promoção da qualidade de vida e a redução de vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados com os seus determinantes e condicionantes (Rumor *et al.*, 2022).

Com a PNPS, houve a necessidade de sistematizar propostas intersetoriais com o objetivo de superar a fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, a fim de produzir efeitos mais significativos na saúde dos indivíduos e de suas comunidades. Na tentativa de reduzir as vulnerabilidades às quais o público infantil está exposto, iniciativas direcionadas ao âmbito escolar ganharam destaque (Rumor *et al.*, 2022). Portanto, em 5 de dezembro de 2007, foi homologado o decreto nº 6.286, que instituiu o Programa Saúde na Escola.

Entre os objetivos do PSE, destacam-se: a promoção da saúde e a cultura da paz; articulação de ações do SUS às ações das redes de educação básica pública, de forma a ampliar o alcance e o impacto de suas ações relativas aos estudantes e suas famílias, otimizando a utilização dos espaços, equipamentos e recursos disponíveis; construção de um sistema de atenção social, com foco na promoção da cidadania e nos direitos humanos; fortalecimento do enfrentamento das vulnerabilidades, no campo da saúde, que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar; promoção da comunicação entre escolas e unidades de saúde, assegurando a troca de informações sobre as condições de saúde dos estudantes; e fortalecimento da participação comunitária nas políticas de educação básica e saúde, nos três níveis de governo (Brasil, 2007).

Essas duas políticas públicas, tanto o PNAE quanto o PSE, além de serem regulamentadas por leis e decretos federais, também sofrem adaptações pelos municípios, que em caráter complementar, implementam estruturas e ações para atender suas necessidades locais. Os dois programas, por envolverem ações intersetoriais e da interinstitucionais dentro

da comunidade escolar atuam complementarmente, em alguns casos, estabelecem uma rede de governança complexa. O próximo tópico apresenta os procedimentos metodológicos para a análise de rede de governança complexa de 2 municípios brasileiros.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é de natureza qualitativa-descritiva (Kumar *et al.*, 2018; Blater & Haverland, 2012; Kerr & Kendall, 2013; Sampieri, *et al.*, 2013) e lógica abdução (Charreire & Durieux, 2003; Cruz, 2007), utilizando-se como estratégia um estudo múltiplos casos incorporados (Stake, 2011; Yin, 2018) e coleta de dados primários e secundários.

As cidades selecionadas para a aplicação do “*Framework* de rede de governança complexa entre duas políticas públicas” foram Lucas do Rio Verde, no estado do Mato Grosso e Bento Gonçalves, no estado do Rio Grande do Sul. Os municípios escolhidos fizeram parte dos projetos de pesquisa “Aprendizagens para o desenvolvimento sustentável: Casos do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) brasileiro (2018-2022)” e “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Gaúcho: um estudo avaliativo em busca da aprendizagem para o desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Sul (2019-2023)”.

Embora os projetos de pesquisa fossem direcionados para o PNAE, ao se analisar os dados foram identificadas similaridades em relação ao PSE. Por isso a necessidade de uma nova lente teórica, como o “*Framework* da rede de governança complexa entre duas políticas públicas”, ressaltando o caráter abdução da pesquisa (Charreire & Durieux, 2003; Cruz, 2007).

A aproximação ocorreu conforme Silva *et al.* (2022, 2023a, 2023b). Ao todo foram entrevistadas 19 pessoas, totalizando 10 horas de gravações de entrevistas, além de 13 horas e 30 minutos de observações. O Quadro 1 mostra a caracterização dos entrevistados e as datas em que ocorreram as entrevistas.

**Quadro 1.** Caracterização dos entrevistados nos municípios visitados

Instituição	Código do entrevistado	Características dos entrevistados	Datas de realização das entrevistas
<b>Município de Lucas do Rio Verde-MT</b>			
SME - Secretaria Municipal de Educação Divisão de Merenda Escolar	ESME01LRV	01. Nutricionista responsável pelo PNAE	16/08/2021 17/08/2021
	ESME02LRV	02. Secretária de Educação	17/08/2021
Creche Municipal Berçário até Pré III com 479 alunos	EMCMJ01LRV	03. Coordenadora	16/08/2021
	EMCMJ02LRV	04. Coordenadora	16/08/2021
Escola Municipal de Ensino Fundamental com 284 alunos	EMEV01LRV	05. Diretora	16/08/2021 31/08/2021
Escola Municipal Ensino Fundamental com 1008 alunos	EMEMD01LRV	06. Diretora	15/08/2021
Programa de Atendimento Multidisciplinar Especializado Anjos da Escola	EPAE01LRV	07. Coordenadora	16/08/2021
CAE – Conselho de Alimentação Escolar	ECAE01LRV	08. Presidente	17/08/2021
<b>Município de Bento Gonçalves - RS</b>			
SEMED - Secretaria Municipal de Educação e Desporto Departamento de Alimentação Escolar	ESME01BG	09. Nutricionista responsável pelo PNAE	25/07/2022
	ESME02BG	10. Nutricionista	25/07/2022
	ESME03BG	11. Financeiro	26/07/2022
	ESME04BG	12. Merendeira	27/07/2022
	ESME05BG	13. Merendeira	
	ESME06BG	14. Merendeira	

	ESME07BG	15. Merendeira	
	ESME08BG	16. Merendeira	
Secretaria Municipal de Saúde - PSE	EPSE01BG	17. Nutricionista	25/07/2022
Escola Municipal de Ensino Infantil com 124 alunos	EEMEIMC01BG	18. Vice-diretora	26/07/2022
CAE – Conselho de Alimentação Escolar	ECAE01BG	19. Presidente	29/07/2022

Fonte: dados da pesquisa

As entrevistas foram semiestruturadas (Bishop, 2005), estabelecidas como “conversas” para construir uma mútua compreensão por meio do compartilhamento de experiências e significados. Assim, as entrevistas, bem como o processo de observação, foram documentadas por meio da utilização de notas de campo (Lofland, 1974; Lofland; Lofland, 1995). Após as transcrições foi realizada uma análise de conteúdo (Bardin, 2011). Embora as localidades apresentem diferenças na gestão das políticas públicas aqui apresentadas, verificou-se pontos em comum, os quais foram analisados nos resultados da pesquisa.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Município de Lucas do Rio Verde MT

O município de Lucas do Rio Verde se localiza ao Norte do Mato Grosso, região Centro-Oeste, a 350 quilômetros da Capital do estado, Cuiabá. Possui 83.798 habitantes (IBGE, 2022), e sua base econômica é a agricultura. Existem áreas de produção da agricultura familiar em locais próximos da cidade, que produzem leite e derivados, hortaliças e frutas, mel e peixe. Esses agricultores comercializam seus produtos na feira do produtor e atendem a alimentação escolar do município. Enquanto as médias e grandes propriedades produzem grãos e fibras como soja, milho e algodão (Lucas do Rio Verde, 2022).

Sua vocação agrícola e agroindustrial se deve ao fato de que o município foi um assentamento na década de 1980. Na época, o governo federal instalou famílias de Ronda Alta, do estado do Rio Grande do Sul, e famílias oriundas do estado de São Paulo (Camargo, 2020). Porém, seu maior aumento populacional ocorreu entre 2000 e 2010, quando a população cresceu em virtude da criação de agroindústrias relacionadas à infraestrutura de criação e abate de suínos. Nesse período, a cidade recebeu imigrantes dos estados do Norte e Nordeste do país, como Pará e Maranhão (Camargo, 2020).

E justamente para atender essas famílias provenientes de outros estados que o município passou a investir na rede pública municipal escolar. Vale ressaltar que a gestão de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a gestão do PNAE, e consequentemente, do PSE, é centralizada. Nesse caso, os recursos financeiros são repassados à uma conta bancária em que a entidade executora administra (Secretaria Municipal de Educação). Cabe a ela realizar o processo licitatório e a chamada pública, além de adquirir os gêneros alimentícios, que são fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e pode haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento (Brasil, 2020, Silva *et al.*, 2023b).

Para gerenciar o PNAE, a Secretaria Municipal de Educação conta com a equipe da Divisão da Merenda Escolar, formada por 2 nutricionistas, 2 servidoras no setor administrativo, 1 motorista que faz a entrega da merenda escolar, 4 padeiros e 1 auxiliar de limpeza. Equipe responsável por, aproximadamente, 11.261 alunos distribuídos em 19 escolas, sendo 17 urbanas e 2 rurais. Na zona urbana há 4.320 alunos na educação infantil e 6.412 alunos no ensino fundamental. Enquanto na zona rural se encontram 110 alunos na educação infantil e 529 no ensino fundamental.



A equipe da Divisão da Merenda Escolar fica alocada no prédio da Padaria Municipal, que é onde se encontra o depósito de alimentos e onde se recebe os produtos da agricultura familiar. Esse prédio começou a ser construído no ano de 1997, com recursos da Lei Municipal nº 11 de 10 de março de 1997. Posteriormente, em 2019, o local passou por uma expansão, possibilitando a mudança da equipe da Divisão da Merenda Escolar. O prédio também possui área de escritório, cozinha experimental para capacitação de merendeiras e lavanderia.

Ao observar essa estrutura, e demanda de trabalho exigida sobre o papel das nutricionistas no PNAE, questionou-se de que maneira era executado o PSE. E foi assim, que se chegou ao Programa de Atendimento Multidisciplinar Especializado Anjos da Escola. O programa foi iniciado na forma de projeto no ano de 2014, mas com o Decreto Municipal nº 4.385 de 8 de julho de 2019, foi oficializado e passou a ter sede própria. O Anjos da Escola, como é conhecido informalmente, é um programa de atendimento multidisciplinar especializado entre a Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social e Secretaria de Segurança e Trânsito. Sua equipe é formada por 2 psicólogas, 2 nutricionistas, 1 fonoaudióloga e 2 assistentes sociais. Um de seus objetivos é identificar, juntamente com os professores, crianças e adultos que têm alguma dificuldade biopsicossocial, que pode comprometer a qualidade de vida. Após identificação dos indivíduos em vulnerabilidade, os profissionais encaminham para tratamento na própria sede. Depois é feito o monitoramento desse tratamento para verificar a melhora no processo de aprendizagem.

A partir disso se verificou uma rede de governança complexa, pois uma das nutricionistas da Divisão da Merenda Escolar atua no Programa Anjos da Escola. Além disso, existe uma plataforma virtual que armazena todo o histórico de alunos e essas informações são compartilhadas entre as secretarias permitindo um acompanhamento individual do aluno. E essas informações servem como base para tomada de decisões dos gestores públicos. Nota-se que o PSE, que está vinculado ao PNAE, deixa de ser executado para ser substituído pelo Anjos na Escola, ou seja, cria-se uma maneira de interação entre as políticas públicas, neste caso, federal e municipal, que possuem indivíduos atuando nas duas, e que beneficiam a mesma rede escolar de ensino.

Foi percebido que há uma aprendizagem individual dos servidores públicos ao executarem as duas políticas públicas. Essa aprendizagem pode ser instrumental, ou seja, é levado em consideração o cumprimento de normas e leis, tanto do PNAE quanto dos Anjos da Escola. Houve episódios de aprendizagem individual comunicativa, que evoluíram para uma aprendizagem social dos atores relacionados à rede de governança complexa. Esses indivíduos, procuraram e seus representantes na câmara municipal, por meio de ações micro-macro, e conseguiram a construção e expansão da Padaria Municipal, além de oficializar o programa Anjos da Escola, ações macro-micro realizadas pelo governo municipal.

Foram identificados casos de aprendizagem individual emancipatória, que se encontram em uma fase de aprendizagem comum, ao menos entre um grupo de servidores, que poderá levar a uma ação micro-macro.

O Quadro 2, é resumo com os principais diálogos e análises dentro das dimensões propostas que serviram como base para essa conclusão.

**Quadro 2.** Componentes de análise da rede de governança complexa entre duas políticas no município de Lucas do Rio Verde-MT

<b>Aprendizagem social</b>	<b>Aprendizagem individual</b>		
	<b>Instrumental</b>	<b>Comunicativa</b>	<b>Emancipatória</b>

<b>Quem aprende?</b>	Tutores dos alunos, alunos, gestores públicos e escolares e professores.	Tutores dos alunos, alunos, gestores públicos e escolares e professores.	Servidores do Programa Anjos na Escola.
<b>Por que aprende?</b>	Interação do PNAE com o PSE.	Ações do Programa Anjos da Escola.	Melhorar a sua atuação no programa.
<b>Como aprende?</b>	Por meio da avaliação das nutricionistas.	Busca ativa da assistente social.	Atividades diárias e experiência.
<b>O que aprende?</b>	Prestar atenção na relação entre a saúde, a cognição e a aprendizagem da criança.	Compreender as crianças, suas dificuldades, e o aspecto cognitivo do ensino aprendizagem.	A importância de um trabalho integrativo entre saúde e educação.
<b>Processos macro-micro</b>	<b>Processos micro-macro</b>		
<p>Decreto Federal nº 6.286/2007, que institui o PSE.</p> <p>Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação</p> <p>Decreto Municipal nº 4.385/2019, que cria o programa de atendimento multidisciplinar especializado - Anjos da Escola</p>	<p><i>Então, a avaliação nutricional ela acontece porque ela faz parte do Programa Saúde na Escola, o PSE do Ministério da Saúde. Então o Ministério da Saúde ele tem esse programa e a gente como educação abraça isso. Então a nutricionista vai junto com as assistentes de saúde do PSE, né? Dos postos de saúde, faz o peso, a medição, cálculo IMC, né? Então ela vai verificar se essa criança está desnutrida, ela já vai fazer o encaminhamento pro Anjos da Escola. Se essa criança, ela está com sobrepeso, ela está com obesidade também e vai se fazer o encaminhamento pra nutricionista acompanhar. A nutricionista do Anjos da Escola além de fazer essa triagem lá na escola já faz o acompanhamento da família aqui no programa. (Entrevistada EPAE01LRV).</i></p>	<p><i>Então a escola ela identifica essa criança está com uma defasagem de aprendizagem muito grande, se a criança não consegue acompanhar a turma. Ela faz o encaminhamento pra equipe do Anjos da Escola. Aí nós chegamos no processo de triagem com a psicopedagoga. Aí a psicopedagoga ela vai fazer uma análise com a família, vai entender todo o processo do histórico dessa criança e começa a fazer alguns testes, algumas intervenções pedagógicas. E aí ela vê se a criança tem algum problema psicológico, ela já encaminha pra psicóloga, algum problema nutricional, ela encaminha pra nutricionista e algum problema de fala, vai pra fonoaudióloga e aí a gente trabalha junto (Entrevistada EPAE01LRV).</i></p>	<p><i>Então, a gente já teve 319 (crianças), e já fechamos praticamente 100 atendimentos porque ainda a gente e a criança, o atendimento, só vai ser concluído quando ela finalizar todos os trâmites, ou seja, seja com a fono (fonoaudióloga), ou seja, as vezes não é uma coisa que mais é rápida. A busca ativa que é ir lá e identificar a família fazer com que essa criança retorne pra escola, né? Então isso é um atendimento mais rápido e pontual. Agora quando se trata de aprendizagem ou acompanhamento aí o atendimento ele é bem mais longo, né? [...]</i></p> <p><i>Sim. Eu acho assim, que a gente muda muito, né? Com intenção. Exatamente, eu sou professora e estou como coordenadora agora do programa. Então hoje eu como professora tenho uma outra visão, né, do que é o programa e como o programa atinge várias áreas não é só a questão a aprendizagem. A aprendizagem ela só vai se desenvolver completamente se uma criança tiver o físico, o emocional, tudo bem tratado, bem OK, bem coerente, né? (Entrevistada EPAE01LRV)</i></p>
<b>Aprendizagem social</b>	<b>Aprendizagem individual</b>		
	<b>Instrumental</b>	<b>Comunicativa</b>	<b>Emancipatória</b>

<b>Quem aprende?</b>		Professores, gestores escolares, gestores públicos e merendeiras.	Professores, gestores escolares, gestores públicos, merendeiras, alunos e tutores dos alunos.
<b>Por que aprende?</b>		Lei nº 11.947 e preocupação com ensino e aprendizagem das crianças.	Lei nº 11.947
<b>Como aprende?</b>		Observando o rendimento das crianças na escola.	Observando as crianças no refeitório.
<b>O que aprende?</b>		Estruturar uma padaria, treinar merendeiras e professores, além de oferecer café da manhã aos alunos.	O processo de aprendizagem transversal que ocorre na alimentação escolar.
<b>Processos macro-micro</b>	<b>Processos micro-macro</b>		
Lei Municipal nº 11 de 10 de março de 1997 para implantação da padaria municipal  Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009		<i>A ideia da padaria iniciou porque era feito café da manhã. Sempre ofertou café da manhã pros alunos, né? Então assim, era antes do horário de aula, tá. Era uma coisa opcional o aluno ia pra escola chegava lá quinze minutos antes tomava o pão e o leite, né? Então vamos fazer uma padaria pra ficar mais barata essa produção de pão, porque ele não entra como merenda, não é durante o horário de aula, né? Então daí o que que pensou em fazer essa padaria tinha muitas crianças que iam pra escola e os professores falavam que dava oito horas eles estavam com fome. Né? E daí o rendimento ali na aprendizagem era muito baixo. Então daí foi a ideia de colocar esse café da manhã pra esses alunos terem a oportunidade de comer antes de entrar pra sala. (Entrevistada ESME01LRV)</i>	<i>A educação é o que vai que transforma uma sociedade, né? E uma boa educação ela não é só aprender a escrever, ler, é toda interação social. A criança tem a oportunidade na escola de ir além, os conhecimentos que a gente fala como transversais, né? Desenvolve ali na alimentação a parte cultural, quando ela aprende com outras culturas ali na escola. [...] difícil a gente viver isolado, então é essa oportunidade que acontece na escola e o momento da refeição é um momento de oportunidades também de crescer, de desenvolver nessas habilidades. Tem muita gente do Nordeste, Norte e Sul, né? Essas três regiões. E tem também muita gente que já nasceu aqui, né? Então essa mistura de culturas, de saberes, conhecimentos diferentes, que traz de casa havia para um momento de socializar. (Entrevistada ESME01)</i>

Fonte: dados da pesquisa

Essa análise da rede de governança complexa serve para detectar formatos diferentes de gestão na integração de políticas públicas. O que ocorre no município de Lucas do Rio Verde, não se repete no município de Bento Gonçalves. No tópico a seguir serão destacadas algumas similaridades e diferenças.

#### 4.2 Município de Bento Gonçalves RS

O município de Bento Gonçalves, localizado no estado do Rio Grande do Sul, distante a 123Km da capital Porto Alegre, possui uma população estimada de 123.151 (IBGE, 2022). Em 2017, existiam 10.351 empresas em operação, sendo 43% no sector dos serviços, 18% no comércio, 14% trabalhadores independentes, 7% na indústria e 18% em outros sectores. Além disso, o município conta com 4.222 microempreendedores individuais. Com base nisso, a participação dos setores na economia do município é liderada pela indústria, com 65,8%, seguida pelo comércio, com 20,1%, e pelo setor de serviços, com 14,1% da receita (Bento Gonçalves, 2022; Silva *et al.*, 2023b).

A Serra Gaúcha, região em que se encontra Bento Gonçalves, foi um dos destinos escolhidos pelos imigrantes europeus, principalmente italianos, a partir de 1870 (Silveira & Eckert, 2023). As imigrações atuais caracterizam-se por concessão de visto temporário e autorização de residência para cidadãos haitianos e venezuelanos (SPGG-RS, 2021).

Para atender essa demanda populacional, a rede pública escolar municipal conta com aproximadamente 12.875 alunos, distribuídos em 45 escolas, sendo 20 escolas de educação infantil, 2 escolas filantrópicas, 1 de ensino médio e 2 escolas de tempo integral criadas em parceria com a Universidade de Caxias do Sul (UCS) (Silva *et al.*, 2023b).

O setor de alimentação escolar é composto por três nutricionistas e uma auxiliar administrativa. Foi verificado que o cargo de nutricionista existe no município desde a década de 1990, muito antes da Lei 11.947 torná-lo obrigatório. Outro aspecto relevante é o fato de o município já ter conquistado o prêmio de boas práticas na agricultura familiar do FNDE, pois há projetos na Secretaria Municipal de Educação para promover o trabalho junto aos agricultores familiares. Em 2017, também conquistaram o prêmio do FNDE (Silva *et al.*, 2023b).

Assim como o município de Lucas do Rio Verde, Bento Gonçalves possui uma gestão de recursos do FNDE centralizada. Isso, conforme dito anteriormente, permite à Secretaria de Educação uma maior autonomia na gestão do PNAE e do PSE. Porém, existe uma peculiaridade, para gerir o PSE, as nutricionistas recebem apoio da Secretaria Municipal de Saúde. Dentro dessa secretaria existe uma equipe para trabalhar com o PSE, formada por uma nutricionista, 1 enfermeira e um técnico em enfermagem. Essa parceria entre as Secretarias Municipais de Educação e de Saúde ocorre desde 2011, e é facilitada até mesmo pela localização, pois uma fica ao lado da outra.

Ao analisar essa rede de governança complexa, se percebe uma forte influência de uma aprendizagem individual instrumental, pois já existia uma estrutura pronta, com normas e regras previamente estabelecidas antes mesmo do que leis federais tornassem certas ações obrigatórias, como por exemplo, a contratação de nutricionista para ser responsável técnica pelo PNAE, ou o fato de existir um departamento destinado para o PSE na Secretaria Municipal de Saúde, antes mesmo da coordenadora atual assumir.

Os servidores se preocupam em seguir as regras, pois acreditam na eficiência das mesmas. Eventualmente ocorre a aprendizagem comunicativa, que busca melhorar e aperfeiçoar os processos. Em Bento Gonçalves, não há muitos processos micro-macro em decorrência dos níveis de aprendizagem individual e social. Isso pode ter ocorrido em períodos passados durante as implementações das inovações aqui observadas, mas atualmente, o que se vê são processos macro-micro, provenientes do governo municipal, que direcionam as ações tanto do PNAE quanto do PSE.

Outro aspecto interessante, é que não ocorre a participação de um servidor nas duas políticas públicas, existem duas equipes diferentes que interagem entre si, trocando informações

e experiências. Infelizmente, não há uma plataforma integrada para facilitar esse fluxo de informações.

Sobre uma aprendizagem individual e social emancipatória se percebe que a equipe de nutricionistas está no início desse nível, saindo de um processo de melhoria contínua para um patamar de reestruturação para promover equidade e acesso dos alunos à uma alimentação e vida saudável.

O Quadro 3 reúne as principais falas dos entrevistados, assim como sua análise mediante às dimensões estabelecidas pelo *Framework* teórico.

**Quadro 3.** Componentes de análise da rede de governança complexa entre duas políticas no município de Bento Gonçalves-RS

Aprendizagem social	Aprendizagem individual		
	Instrumental	Comunicativa	Emancipatória
Quem aprende?	Equipe do PSE na Secretaria de Saúde, professores, população local e gestores escolares.	Equipes da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Educação.	
Por que aprende?	Normativas do PSE.	Normativas do PSE.	
Como aprende?	Seguindo as normativas do PSE.	Seguindo as normativas do PSE e mantendo estrutura estabelecida pela prefeitura na Secretaria de Saúde	
O que aprende?	Monitorar os alunos para identificar problemas de saúde e campanhas de prevenção.	Realizar os procedimentos do PSE	
Processos macro-micro	Processos micro-macro		
Decreto Federal nº 6.286/2007, que institui o PSE.	<i>Nessa visita então primeiro é só mesmo a triagem auditiva, aí a escola é orientada, caso algum aluno tenha alguma dificuldade na fala, ele é encaminhado pra unidade de saúde pra ser encaminhado pro fonoaudiólogo. Mas aí claro a gente segue os temas do PSE que também tem né? A triagem auditiva, saúde bucal também tem um setor que faz as aplicações de flúor, né? Aqui na gestão, são três, quatro, agora, com essa enfermeira que tá chegando. Então, é uma nutricionista, então, quarenta horas, uma enfermeira, vinte horas, que vai iniciar, um técnico</i>	<i>Na verdade, hoje eu atuo na gestão, né? Na coordenação. Então do programa Saúde na Escola e da Saúde da Criança e do Adolescente onde há nutrição também entra dentro do pacote, né? Então a gente realiza as avaliações do Programa Saúde na Escola, as avaliações clínicas. Olha faz a gestão dos outros temas prioritários que o programa exige, né. Que sejam trabalhados como educação os temas pra educação em saúde e realiza os encaminhamentos [...] Então pressão arterial, peso, acuidade visual, a triagem auditiva, também é feita anualmente, a gente encaminha pra unidade de saúde, né? [...] Quando eu</i>	

	<i>enfermagem e uma administrativa (Entrevistada EPSE01BG).</i>	<i>comecei em 2013, já se tinha essa estrutura delimitada e aí a gente veio só mantendo, né? (Entrevistada EPSE01BG).</i>	
<b>Aprendizagem social</b>	<b>Aprendizagem individual</b>		
	<b>Instrumental</b>	<b>Comunicativa</b>	<b>Emancipatória</b>
<b>Quem aprende?</b>	Nutricionistas das Secretarias de Educação e Saúde.	Gestor escolar	Nutricionistas, gestores escolares, gestores públicos, merendeiras, alunos e tutores dos alunos.
<b>Por que aprende?</b>	Saúde dos alunos.	Necessidade das crianças da comunidade.	Lei nº 11.947
<b>Como aprende?</b>	Divisão das atividades entre as nutricionistas das Secretarias de Educação e Saúde.	Vivência prática.	Observando as crianças no refeitório e vivência prática.
<b>O que aprende?</b>	Execução do PSE.	Perceber as necessidades alimentares dos alunos.	A importância da alimentação saudável e o pensamento coletivo.
<b>Processos macro-micro</b>	<b>Processos micro-macro</b>		
Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009	<i>Sim esse ano a gente está fazendo as pesagens, daí o educador físico está fazendo os anos iniciais. As nutricionistas do PSE e a parte e a equipe da saúde está fazendo as pesagens dos anos finais e daí eles já aproveitam pra dar uma olhadinha na pressão. Elas tão vendo que tem muito adolescente com pressão alterada. Então por isso elas pegaram as pesagens pra já aproveitar e dar uma olhadinha na pressão. E aí a coordenadora do PSE é uma nutricionista (Entrevistada ESME01BG)</i>	<i>Eles comem bastante, a gente tem à vontade, claro que a gente sabe, né? E equilibrar também, mas assim a gente gosta de dar realmente comida, eles têm. Então, sete e meia o horário do lanche, nove horas do café, nove horas mais um lanche dez e meia, onze horas o almoço, quando eles acordam eles têm mais um lanche, né? De sopa, comida, né? O alimento ali e depois as quatro também e antes deles irem embora a gente sempre oferece algo pra eles. Nunca eles vão embora, ou ficam até seis horas sem nada. Então, a gente sempre vai ofertar, mas no final uma fruta pra não ficar muito tempo sem comer, né? Enfim, a gente a gente sempre presa muito pra eles estarem bem. Aqui eles precisam estar bem alimentados, que criança que não está bem alimentada não vai conseguir brincar, interagir, né? Para aprender, eles precisam estar bem alimentados e eu cuido muito isso (Entrevistada EEMEIMC01BG)</i>	<i>E o Programa Nacional da Alimentação Escolar não é só pra realidade ruim, é pra todos. Então sempre a gente pensa no coletivo. Não é porque tem acesso ao alimento que está tendo acesso aos alimentos saudáveis. A gente está o ver numa situação que de um lado a gente tem crianças sofrendo com a fome com a desnutrição e por outro lado a gente vê crianças que tem acesso a alimentos ruins que ele está pré-diabético, ele está obeso. As duas realidades são alimentações incorretas, né? Então é importante fornecer esse modelo, esse padrão de alimentação. Você tem que partir do princípio básico da alimentação saudável pra todos. Fazer eles entenderem por que eles precisam comer frutas, verduras, carnes, leite né? Não utilizar o ultraprocessado muitas vezes é mais fácil pra mãe que trabalha o dia todo e também é mais barato querendo ou não.</i>

			<i>infelizmente a gente está vivendo essa realidade. (Entrevistada ESME02BG).</i>
--	--	--	---

Fonte: dados da pesquisa

Após análise dos dois estudos de caso aqui apresentados, verificou-se diferenças no nível de aprendizado de cada município, e como foi a construção de cada estratégia para integrar o PNAE e o PSE. No próximo tópico, a conclusão, serão discutidos os resultados, as contribuições e limitações do estudo, além de sugestões para estudos futuros.

## 5 CONCLUSÃO

Ao propor um *Framework* de análise de rede de governança complexa entre duas políticas públicas, este estudo fez uma contribuição teórica agregando mais dimensões à proposta de Göktuğ Morçöl (2023). O estudo das aprendizagens contribui para compreender a evolução cognitiva da população, inclusive o aprendizado adulto, indivíduo responsável e atuante nas políticas públicas. Para detalhar as microunidades propostas por Morçöl (2023), foram trazidos autores como Habermas (1984, 1987), Lankester (2013), Maarleveld e Dangbegnonpág (1999) e Mezirow (1991).

Mas o *Framework* também possui contribuições práticas, como ajudar no acompanhamento e estruturação de estratégias na gestão pública. Pois, ao compreender o nível de aprendizagem de cada servidor público é possível observar a criatividade de cada ator envolvido para resolver problemas. Por exemplo, indivíduos e grupos em que o nível instrumental de aprendizagem prevalece, tendem a seguir normas sem questionar, ou seja, dificilmente ocorrerão processos micro-macro para provocar ou mudar de fato a gestão. Em situações em que a gestão é organizada, como é o caso de Bento Gonçalves, essa postura não é prejudicial. Na verdade, ela ajuda a manter o que vem sendo executado. Porém em ambientes instáveis, isso não é muito bom.

O grupo no nível comunicativo de aprendizagem, tende a ser mais crítico em relação a política pública, além de buscar melhorias constantes. Esse comportamento desencadeia processos micro-macro. Isso foi observado em Lucas do Rio Verde, seja na criação e expansão da padaria municipal ou na criação do programa Anjos da Escola. Nesse caso ocorreram pressões que fizeram com que o governo municipal implantasse essas mudanças, processo macro-micro.

O aprendizado no nível emancipatório é mais difícil de ocorrer, mas foi observado nos dois casos, em servidores que têm poder de ação restrito, mas que conseguem influenciar os outros atores da rede por meio de um aprendizado social comum. Caso esse grupo cresça ou seu poder de ação aumente, poderão surgir inovações disruptivas nas políticas públicas.

A limitação deste estudo se deveu ao fato dos projetos de pesquisa “Aprendizagens para o desenvolvimento sustentável: Casos do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) brasileiro (2018-2022)” e “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Gaúcho: um estudo avaliativo em busca da aprendizagem para o desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Sul (2019-2023)”, focarem somente no PNAE. Então não se deu a mesma atenção ao PSE nos outros municípios visitados, o que poderia trazer mais informações para a elaboração do *Framework* teórico.

Como sugestão para estudos futuros recomenda-se o uso do *Framework* proposto em outras políticas públicas. Um aprofundamento teórico entre a rede de governança complexa e os níveis de aprendizagem, acrescentando teorias sobre cocriação de valor ou análise de poder.

## REFERENCIAS

- Ajzen, I. 1991. The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179–211.
- Bardin, L. 2011. *Análise de conteúdo*. Edições 70: São Paulo, Brazil.
- Blater, J. & Haverland, M. 2012. Designing case studies: explanatory approaches in small-N research. New York: Palgrave Macmillan.
- Boucher, G. 2021. *Habermas and literature: the public sphere and the social imaginary*. Bloomsbury Academic, New York.
- Brasil. 2007. Decreto Federal nº 6.286 de 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Available online: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm).
- Brasil. 2009. Lei Federal nº 11,947 de 16 de junho de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Available online: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm).
- Brasil. 2020. Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Available online: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>.
- Broch, A. E. 2009. Congresso Nacional aprova projetos importantes para o MSTTR. J. Contag. Brasília 6 (3). Available at: <http://www.contag.org.br/imagens/fl1620contagmaiojunho.pdf>.
- Camargo, K. C. M. 2020. Das políticas de ocupação a agroindustrialização: dinâmica migratória em Lucas do Rio Verde (MT). *Caderno de Geografia*, 30(3), 394-417.
- Charreire, S., and Durieux, F. 2003. “Explorer et tester: Deux voies pour la recherche,” in THIETART, R. A. et coll. (Org.). *Méthodes de recherche en management* (Paris: Dunod).
- Coleman, J. S. 1986. Social theory, social research, and a theory of action. *The American Journal of Sociology*, 91(6), 1309–1335.
- Cruz, L. B. 2007. O processo de formação de estratégias de desenvolvimento sustentável de grupos multinacionais. Thesis, administration, Federal University of Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: School of Business Administration, 444.
- De Jaegher, H., Di Paolo, E. & Gallagher, S. 2010. “Can social interaction constitute social cognition?” *Trends in Cognitive Sciences*, 14(10), 441-447.
- Habermas, J. *The Theory of Communicative Action*. Vol. 1: Reason and the rationalization of society. Vol. 2: Lifeworld and system: a critique of functionalist reason. (Trans. Thomas McCarthy.) Boston: Beacon Press, 1984, 1987.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estimativas de População Enviadas ao TCU*. 2022. Available online: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.%20html?=&t=resultados\T1\textgreater{}> (accessed on 8 April 2023).
- Kerr, L.R.F.S. & Kendall, C. 2013. A pesquisa qualitativa em saúde. *Rev Rene*, 14(6), 1061-1063.
- Kumar, V., Leone, R. P., Aaker, D. A. & Day, G. S. 2018. *Marketing research*. 3rd. ed. Danvers: John Wiley & Sons, Inc.
- Lankester, A. J. 2013. Conceptual and operational understanding of learning for sustainability: A case study of the beef industry in north-eastern Australia. *Journal of Environmental Management*, 119, 182-193.
- Lofland, J. 1974. Styles of reporting qualitative field research. *Am. Sociol.*, 101–111.
- Lofland, J., & Lofland, L. H. 1995. Analyzing social settings: *A guide to qualitative observation and analysis*. 3rd. Belmont, Calif: Wadsworth.
- Maarleveld, M. & Dangbegnon, C. 1999. Managing natural resources: A social learning perspective. *Agriculture and Human Values*, 16, 267-280.



- Maluf, R.S.J. & Luz, L.F. 2016. Sistemas Alimentares Descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. R. Janeiro, UFRRJ/CPDA/OPPA, 2016, 22 p. (Texto de Conjuntura, 19). Available online: <http://oppa.net.br/acervo/textos-fao-nead-gpac/Texto%20de%20conjuntura%2019%20-%20Renato%20MALUF%20-%20Lidiane%20DA%20LUZ.pdf>.
- Marques, A. B. G. M & Triches, R. M. 2022. Aquisição de alimentos orgânicos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no Paraná. *Desenvolvimento e Meio Ambiente -DMA*, 60, 502-520.
- Mezirow, J. 1991. *Transformative dimensions of adult learning*. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Morçöl, G. 2023. *Complex governance networks foundational concepts and practical implications*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- O'Donnell, D. 1999. Habermas, critical theory and selves-directed learning. *Journal of European Industrial Training*, 23(4/5), 251-261.
- Peixinho, A. M. L. 2013. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003–2010: Relato do gestor nacional. *Ciência Saúde Coletiva*, 18, 909–916.
- Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde. 2022. *Economia*. Available at: <https://www.lucasdorioverde.mt.gov.br/site/economia> (accessed on 1 October 2023).
- Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves. 2022. *Perfil da Cidade*. Available online: <https://bentogoncalves.atende.net/cidadao/pagina/bento-goncalves-perfil-da-cidade> (accessed on 16 November 2022).
- Rumor, P. C. F., Heidemann, I. T. S. B., Souza, J. B., Manfrini, G. C., Souza, J. M. 2023. Programa Saúde na Escola: potencialidades e limites da articulação intersetorial para promoção da saúde infantil. *Saúde Debate*, 46(3), 2022, 116-128.
- Sampieri, R. H., Callado, C. F., & Lucio, M. P. B. 2013. *Metodologia de pesquisa*. 5ª ed. Porto Alegre: Penso.
- Schönfeld, K. C., Tan, W., Wiekens, C. & Janssen-Jansen, L. 2020. Unpacking social learning in planning: who learns what from whom? *Urban Research & Practice*, 13(4), 411-433.
- Schwartzman, F., et al. 2017. Antecedentes e elementos de vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(12), 1-15.
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG-RS). 2021. *O perfil dos imigrantes no RS segundo o Sismigra, a RAIS e o Cadastro Único*. Available <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202106/24142804-nota-tecnica-perfil-dos-imigrantes-do-rs-1.pdf> (accessed on 1 October 2023).
- Silva, E. A., Pedrozo, E. A., & Silva, T. N. 2022. PNAE (National School Feeding Program) and its events of expansive learnings at municipal level. *World*, 3 (1), 86–111.
- Silva, E. A. Pedrozo, E. A., & Silva, T. N. 2023a. The PNAE (National School Feeding Program) activity system and its mediations. *Frontiers in Environmental Science*, 10, 1-17.
- Silva, E. A. Pedrozo, E. A., & Silva, T. N. 2023b. The PNAE (National School Feeding Program) activity system and its mediations National School Feeding Program (PNAE): A Public Policy That Promotes a Learning Framework and a More Sustainable Food System in Rio Grande do Sul, Brazil. *Foods*, 12, 1-24.
- Silveira, K. A. O., Eckert, K. 2023. Inserção sociolinguística de migrantes de outras regiões do Estado do Rio Grande do Sul na cidade de Bento Gonçalves - RS: preconceito e estigma. *LínguaTec*, 8(2), 40-55.
- Stake, R. E. 2011. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso.
- Yin, R. K. 2018. *Case study research and applications: Design methods*. 6th. London: Cosmos Corporation – SAGE.