

**INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA NA AMAZÔNIA: ATORES E  
PROCESSOS**

***INNOVATION IN GOVERNANCE IN THE AMAZON: ACTORS AND  
PROCESSES***

***INNOVACIÓN EN GOBERNANZA EN LA AMAZONÍA: ACTORES Y  
PROCESOS***

**TAMARA LIMA MARTINNS FARIA**

Doutora pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Professora do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará.

**MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO**

Doutor pela University of Wales Swansea, Grã-Bretanha. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. Professor do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.

**DIEGO FONSECA MASCARENHAS**

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia.

**RESUMO:** O artigo discute inovação em governança na geração de valor público e foca particularmente nos atores envolvidos e nos processos construídos. Toma-se como referência empírica o município de Moju (estado do Pará, Amazônia brasileira) que em 2018 recebeu o Prêmio Nacional de Inovação Social promovido pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE). Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa que obteve dados por via de análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos nos processos de inovação. O artigo demonstra que a inovação em governança ocorre, sobretudo, quando os atores sociais possuem espaços para diálogo e participação e identificam situações-problemas na consecução e nos resultados da política pública e constroem parceiras para suas



superações. Nessas situações eles propõem novas formas e processos. No caso específico de Moju, a inovação em governança perpassou não somente pela proposição e práticas de novas ideias, mas também pelo estabelecimento de parcerias com atores-chave junto à proposta do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

**Palavras-chave:** Inovação pública; Inovação social; Inovação em governança; Participação social; Alimentação escolar.

**ABSTRACT:** *The article discusses innovation in governance in generating public value and focuses particularly on the actors involved and the processes built. The municipality of Moju (Pará state, Brazilian Amazon) is taken as an empirical reference. In 2018 it received the National Social Innovation Award promoted by the National Education Fund (FNDE). Methodologically, the research applied a qualitative case study method that gathered data from documentary analysis and semi-structured interviews with actors involved in the innovation processes. The article demonstrates that innovation in governance occurs, above all, when social actors have spaces for dialogue and participation and identify problem-situations in carrying out and public policy outcomes achievements and thus build partnerships to overcome them. In this scenario, they propose new forms and processes. In the specific case of Moju, innovation in governance did not only means proposition and practices of new ideas, but establishment of partnerships with key actors to implement the proposal of the National School Meal Plan (PNAE).*

**Keywords:** *Public innovation; Social innovation; Innovation in governance; Social participation; School meals.*

**RESUMEN:** *El artículo analiza la innovación en la gobernanza en la generación de valor público y se centra particularmente en los actores involucrados y los procesos construidos. Se toma como referencia empírica el municipio de Moju (estado de Pará, Amazonía brasileña), que en 2018 recibió el Premio Nacional de Innovación Social promovido por el Fondo Nacional de Educación (FNDE). Metodológicamente, se trata de un estudio de caso cualitativo que obtuvo datos a través de análisis documental y entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en los procesos de innovación. El artículo demuestra que la innovación en la gobernanza ocurre, sobre todo, cuando los actores sociales cuentan con espacios de diálogo y participación e identifican situaciones problemáticas en la ejecución y resultados de las políticas públicas y, así, construyen alianzas para superarlas. En este escenario, proponen nuevas formas y procesos. En el caso específico de Moju, la innovación en la gobernanza no significó solo proponer y poner en práctica nuevas ideas, sino establecer alianzas con actores clave para implementar la propuesta del Plan Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).*

**Palabras clave:** *Innovación pública; Innovación social; Innovación en gobernanza; Participación social; Alimentación escolar.*



## 1. INTRODUÇÃO

O artigo analisa inovação em governança e a consequente geração de valor público, focando particularmente nos atores envolvidos e nos processos construídos, tendo como referência uma inovação social premiada na Amazônia brasileira. Trata-se de uma experiência advinda do município de Moju (estado do Pará) que recebeu o Prêmio Nacional de Inovação Social promovido pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE).

Os entes subnacionais são os principais *locus* para o desenvolvimento de ações que promovem mudanças sociais positivas, seja por suas proximidades das complexas questões que assolam a sociedade, seja pela possibilidade de propor soluções com efeitos de curto prazo. Embora o município seja o ente mais próximo do cidadão e da sociedade como um todo, a inovação que emerge do meio social tem se apresentado diferenciada uma vez que apresenta contornos convergentes e moldáveis à realidade local, o que potencializa a resolução de problemas públicos, sobretudo os mais urgentes. Isto porque, mudanças intrínsecas da realidade surgem de processos endógenos que modificam o padrão de desenvolvimento (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020). Inovação social emerge da sociedade com proposições de reformulação de processos a partir de novos conhecimentos alinhados à realidade social, com maior capilaridade e inércia. Inovações sociais que atendem aos anseios da cidadania geram valor e promovem mudanças positivas e sustentáveis (BARAN, 2020), afora a promoção do *empowerment* social que é um vetor para o engajamento, confiabilidade e a criação compartilhada de proposições futuras.

Dentro da perspectiva da inovação social, a premiação de ações exitosas que emergem do meio social é uma forma de disseminação das boas práticas e um incentivo para a articulação da cidadania, tanto no meio social, quanto externamente entre outros atores e territórios. Dentre os prêmios de inovação, foi lançado em 2018 pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) o Prêmio CAE de Inovação Social (Ministério da Educação [MEC], 2019) com objetivo de premiar boas práticas sociais no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar em municípios brasileiros. Por intermédio do mapeamento de programas que logram êxito na área, foram premiados 14 programas de todas as regiões brasileiras (três de cada uma das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul e dois da região Centro-Oeste).

Duas iniciativas do estado do Pará foram selecionadas nesta edição, uma na



cidade de Barcarena e outra de Moju<sup>1</sup>. Considerando a participação e o acompanhamento da sociedade, bem como o envolvimento de atores do Estado, a governança dentro destas iniciativas se destaca pelo engajamento dos participantes e do controle feito pelo Conselho de Alimentação Escolar do município - da aquisição dos alimentos até o seu consumo pelos educandos- possibilitando a identificação de problemas e pontos de melhoria para o fornecimento contínuo da alimentação em todo período letivo.

Em perspectiva prática, a seleção do município de Moju<sup>2</sup> para este estudo decorreu dos contrastes observados entre as suas características socioeconômicas e a inovação implementada em nível local. Mesmo sendo um município pequeno, com baixo Produto Interno Bruto (PIB) e indicadores sociais abaixo da média do estado, as ações descritas no relato premiado de Moju lograram êxito pela assertividade na identificação do problema principal (alimentação insuficiente e de baixa qualidade), alinhadas às oportunidades de baixo custo e ao engajamento de multiatores (públicos, privados e sociedade civil).

Em perspectiva teórica, a relevância do tema está no debate da insegurança alimentar e sua relação com o contexto socioeconômico vulnerável do meio rural que, segundo Trivellato, et al. (2019), necessitam de intervenções urgentes. De fato, as constatações de Valadares (2022) indicam que no meio rural houve uma diminuição significativa dos gastos com alimentos entre 2008 e 2018, o que impactou diretamente nos níveis de segurança alimentar que reduziu de 64,7% para 53,6% no período, deixando um terço de domicílios rurais em situação de insegurança alimentar moderada ou grave.

No contexto amazônico, Silva, Medeiros, Tavares, Dias e Frazão (2020), ao discutirem a importância das estratégias do PNAE (Plano Nacional de Alimentação Escolar) atreladas ao fortalecimento da agricultura familiar, ressaltam que o Programa vai além da garantia da alimentação escolar e é um importante instrumento para a

<sup>1</sup> As iniciativas premiadas nesses municípios estão alinhadas com o objetivo 2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) “fome zero e agricultura sustentável” (ONU, 2015).

<sup>2</sup> A cidade de Moju é uma cidade paraense de aproximadamente 9 mil km<sup>2</sup> e 84.251 habitantes (IBGE, 2021). Desta população, aproximadamente 64% residem na área rural. A principal atividade econômica do município é o agronegócio, com destaque para o cultivo do coco, dendê, madeira em toras, cupuaçu, criação de bovinos e aves e banana (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará [CODEC], 2019).



garantia da segurança nutricional e alimentar para a sociedade. Esses estudos convergem para a necessidade de elucidar o dilema apresentado no relatório do *The Lancet* sobre obesidade, desnutrição e mudanças climáticas (SWINBURN, ET AL., 2019) e pelo 2º Inquérito de Insegurança Alimentar (REDE PENSSAN, 2022) que indicam que 33,1 milhões de pessoas passam fome no Brasil (15,5% com insegurança alimentar grave), sendo que 38% de pequenos produtores e agricultores familiares. Destaque-se que o Brasil ocupa a quinta posição no mundo em termos de produção de alimentos.

Os pontos centrais de discussão no artigo são: a situação-problema que levou à ação coletiva e proposição de ações eficazes; (b) as formas de mobilização dos atores sociais para o enfrentamento da situação-problema e, assim (c) a inovação social emergida no âmbito da sociedade.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso de natureza qualitativa que obteve dados por via de análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos nos processos de inovação.

## 2. GOVERNANÇA E INOVAÇÃO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

### 2.1. A GERAÇÃO DE VALOR SOCIAL MEDIANTE O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS

A proximidade dos problemas públicos pode reduzir o tempo de resposta e possibilitar a compreensão mais clara dos problemas pelos atores sociais. No entanto, há de se considerar que o “imbricamento entre o capital social e o institucional” pode ser um fator limitante em alguns contextos (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010). Ainda que a incidência desta sobreposição comprometa a delimitação e solução dos problemas públicos, a cooperação entre atores sociais, privados e o Estado se apresenta como uma estratégia eficaz para a construção de um desenvolvimento democrático e sustentável (GENTIL; GUIMARÃES; PEREIRA; DINIZ; CKAGNAZAROFF, 2019; VOOMBERG; BEKKERS; TUMMERS, 2015). A correta identificação do problema que se pretende resolver é importante para inoivação social (BARAN, 2020). Embora a visão do problema seja diferente a partir da lente sob a qual se observa, a visão a partir do local permite maior assertividade e



possibilita a conformação de novos arranjos de atores e processos não identificáveis, muitas vezes pela inovação *top-down*. Isto não se trata de falha proposital do Estado na elaboração de suas políticas, mas por limitações relacionadas à urgência na resolução dos problemas, limitações financeiras, cognitivas ou informacionais (BARNEY; HESTERLY, 2014). A intencionalidade como chave para a inovação, por via do estabelecimento de novos arranjos de atores e recursos para a consecução dos objetivos em contraposição à casualidade também pode ser destacado (BARAN, 2020).

Vale ressaltar que nem sempre as novas realidades surgem de mudanças radicais, mas de pequenas alterações em processos do cotidiano motivados por necessidades urgentes que não permitem um trabalho mais elaborado com reflexões profundas sobre as causas dos problemas e possíveis alternativas. Isso é ressaltado por Andion *et al.* (2020) que destacam a importância das interações e práticas nas arenas públicas e a sustentabilidade dos resultados obtidos por essas interações.

Para tanto, analisar estes elementos (contexto, problemas, arenas e atores) é central dentro do debate de inovação social, pois permite identificar padrões e trajetórias que estabeleçam umnexo entre os fatores críticos de sucesso, sustentabilidade dos resultados e novos arranjos de governança que considerem a realidade local. Diferentemente da inovação de mercado, a difusão da inovação social faz com que ela atenda ao seu propósito gerando, assim, empoderamento, mobilização e redistribuição de poder e transformações para além das questões econômicas (GENTIL ET AL, 2019; LIMA; NELSON, 2021; PASTOR PÉREZ; BALBINOT, 2021). Não que o fator econômico não possa ser um objeto ao qual se queira atender, no entanto, a urgência e o interesse social se tornam protagonistas das soluções em detrimento do econômico que assume, desta forma, o segundo plano.

A pergunta que se faz quanto a solução de problemas públicos a partir de iniciativas de nível local é: qual é o arranjo de governança mais assertivo para atender às necessidades locais que potencialize a inovação social? A complexidade das interações e de realidades e arranjos possíveis não permitem responder objetivamente a esta pergunta. No entanto, no horizonte das possibilidades alguns autores (BRELADE; HARMAN, 2005; GENTIL ET AL, 2019) destacam a importância do fortalecimento dos atores locais, a simetria informacional e a gestão do conhecimento. Estes elementos possibilitam o compartilhamento de experiências e



estratégias de forma a criar um ambiente contínuo de aprendizagem e aprimoramento (ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020; GENTIL et al, 2019; LEVIDOW; SANSOLO; SCHIAVINATTO, 2021).

Neste estudo, partimos do pressuposto de que estes novos arranjos são essenciais para a inovação, assim como, a difusão do conhecimento e as experiências em nível local contribuem para identificação de novas possibilidades em governança.

## 2.2. INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA

Diante da diversidade de atores presentes no meio social, como equacionar a multiplicidade de interesses e perspectivas frente aos problemas apresentados? Olson (1965), ao discutir a criação de bens públicos, afirma que essa grande variedade pode ser negativa em ambientes que necessitem de cooperação, em detrimento a grupos reduzidos. Ostrom (2010) busca responder este dilema a partir da governança. Segundo essa autora, a grande mudança institucional, a falta de clareza e a não adaptabilidade às regras formais e informais à realidade local são os principais desafios para a resolutividade de problemas que afetam a coletividade. Desde então, a discussão sobre governança se amplia e assume diferentes perspectivas analíticas: governança pública (BEVIR; RHODES, 2001; PETERS, 2000), governança no terceiro setor (LACRUZ, 2020), governança democrática (BEVIR, 2011; OLSEN, 2018), governança ambiental (SATUMANTPAN; SUVALUCK, 2022) governança territorial (GENTIL et al, 2019), dentre outras adjetivações.

O Decreto nº 9.203/2017, que regulamenta a política de governança no âmbito do governo federal nas administrações direta, indireta e fundacional no Brasil, definiu a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. De fato, os processos político-normativos têm a função de estabelecer as condições e incentivos para a ação coletiva, conforme apresentado no art. 4º, VIII do referido Decreto, que define que o processo decisório, como diretriz da governança pública, deve ser orientado também pela participação social, com a finalidade de gerar valor público (SILVA et al. 2020).

Esta geração de valor é definida no Decreto nº 9.203/2017 como “produtos e



resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”. No entanto, a legislação se refere à geração de valor do tipo *top down*, ou seja, do Governo para a sociedade como destinatária das melhorias e ações implementadas pelo poder público.

Em adição, o Decreto nº 10.534/2020 que institui a política nacional de inovação e sua governança apresenta a sociedade como destinatária do chamado valor público e, também, como participante junto ao poder público da construção da estratégia nacional de inovação. Na visão de Benington e Moore (2010), a relação Estado-Sociedade é abordada na perspectiva da autoridade do Estado na criação de valor público com duas grandes implicações: na avaliação das ações do governo pela sociedade e, em outro polo, quando o Estado exerce o poder de polícia e de fiscalização da sociedade. Ainda segundo esses autores, formular e efetivar o valor público “inclui a capacidade de analisar e compreender as diferentes interconexões, interdependências e interações entre questões complexas e mediante vários limites entre diferentes setores, níveis de governo, serviços, profissionais, processos e estratégias” (BENINGTON; MOORE, 2010, p. 34).

Para além das relações Estado-Sociedade, Abramovay et al. (2010) destacam em seus estudos sobre sindicalismo e cooperativismo na agricultura familiar que, embora as organizações representativas sejam importantes, as suas reivindicações setoriais, para as quais o Estado já tem uma resposta pronta, bloqueiam a adoção de práticas inovadoras.

De fato, como dizem Andion et al. (2020), ao mesmo tempo em que atores governamentais e da sociedade civil e organizações privadas podem promover a inovação social, também podem dificultar a implementação de soluções para os problemas públicos. Dentro desse contexto, é revelado o conflito entre *representatividade* e *inovação* e, em contrapartida, apresentam como resposta a necessidade de que a governança da participação esteja voltada para a inovação (ANDION et al., 2017). Isto não anula o papel do Estado como responsável principal pelos problemas públicos e orquestrador de soluções em prol do interesse da sociedade por via dos mecanismos da governança pública como viabilizadora da gestão.



Considerar a importância da governança é reconhecer que ela pode reconfigurar contextos sociais, influenciar na compreensão dos problemas e na identificação do que é ou não importante (HILLMAN; NILSSON; RICKNE; MAGNUSSON, 2011). Isso, de certa forma, pode atingir diretamente o resultado da inovação ou até mesmo decretar a sua inoperância antes mesmo que se implemente ou que gere os resultados inicialmente previstos. Logo, a governança pode impulsionar o processo de inovação ou, na sua ausência, inviabilizá-lo, necessitando, assim, de legitimidade, como descrito por Hillman et al. (2011) “aceitação social e conformidade com as instituições relevantes”. Se faz necessário, desta forma, identificar novas formas de articulação para resolução dos problemas públicos.

Dentro da perspectiva da legitimidade, a inovação é o resultado da ruptura de uma longa trajetória no contexto de problemas públicos (ANDION et al., 2020). Ela emerge de um campo de experiência e a inovação social está intimamente ligada à mudança social positiva. Tais pressupostos mostram que a proximidade dos problemas públicos facilita a identificação das áreas prioritárias de ação, acelerando o processo de inovação social.

Esses estudos mostram que inovação e governança se complementam, embora, quando utilizados de forma isolada, pareçam distintos. Sobretudo em cenários nos quais a ação coletiva se faz presente, a governança pode gerar condições e oportunidades para que os atores sociais inovem, produzindo ações de impacto e de transformação econômica e social.

### 3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Em consonância com o objetivo desta pesquisa, a estratégia metodológica foi composta por três estágios realizados de forma não linear: (a) consulta aos instrumentos normativos do FNDE; (b) análise do relato de experiência do Prêmio CAE e (c) análise de conteúdo de entrevistas realizadas com três conselheiros do CAE escolhidos por serem membros do CAE Moju durante o período do relato e na atualidade. Isto possibilitou analisar o contexto antes, durante e após as ações serem implementadas.

A análise de conteúdo das entrevistas se deu a partir das categorias apresentadas no Quadro 1 que demonstra as categorias em si, os objetivos e as



definições assumidas no trabalho. Das categorias que emergiram da literatura foram escolhidas as que possuíam maior aderência ao objetivo geral do trabalho. Na integração dos instrumentos, as normativas do FNDE subsidiaram a escolha da fundamentação teórica e a elaboração do roteiro de entrevista e foram revisitados e comparados com as falas dos conselheiros.

**Quadro 1.** Categorias de análise

<b>Categoria</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Definição e autores</b>
<b>Problemas Públicos</b>	<i>identificar situações-problema que necessitam de ação coletiva e de mecanismos que viabilizem soluções tanto eficazes.</i>	<i>Os problemas públicos podem ter como solução a inovação social, que não necessariamente tem relação com inovações tecnológicas ou ação direta do Estado (GODIN, 2015)</i>
<b>Legitimidade</b>	<i>Compreender como a inovação social emerge da sociedade mediante a autonomia e legitimidade dos atores internos e externos</i>	<i>A legitimidade dos atores influencia na difusão e efeitos da inovação social (ANDION et al., 2020)</i>
<b>Ação Coletiva</b>	<i>Identificar as formas de mobilização dos atores sociais em prol dos problemas públicos</i>	<i>“Ação coletiva é aquela em que dois ou mais agentes sociais agem em conjunto, em tarefas que se encaixam, visando obter resultado de interesse comum.</i>
<b>Facilitadores da Participação Social</b>	<i>Identificar como as ações do CAE permitem/fomentam a participação social.</i>	<i>“Organizações ‘comunitárias’ e sem fins lucrativos são fontes privilegiadas de inovação e foco de muitos estudos. Autonomia, liberdade, democracia, solidariedade e libertação são palavras-chave que entraram em uso nas teorias sobre inovação social.</i>

Fonte: Os autores (2022).

#### **4. OS ATORES, OS PROCESSOS E A INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA DO PNAE EM MOJU**

##### **4.1. DA IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS À LEGITIMIDADE: A IMPORTÂNCIA DA AÇÃO COLETIVA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A alimentação escolar, como um direito e dever do Estado, representa uma dimensão que impacta diretamente em outros indicadores da educação. De acordo com o art. 4º da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, a alimentação escolar, por meio do PNAE, tem como principal objetivo contribuir para o desenvolvimento social e psicológico do educando com vistas melhorar a aprendizagem e desempenho escolar e diminuir o risco de insegurança alimentar e nutricional tanto dos alunos quanto das famílias fornecedoras do PNAE por meio do incentivo à agricultura familiar.

Nessa perspectiva, a identificação dos principais problemas a partir da participação social se apresenta como um elemento fundamental na formulação e implementação de ações do relato de experiência - criação da horta com a participação da comunidade escolar e a contagem dos alunos antes do preparo das refeições para combater o desperdício- e que veremos a seguir na perspectiva das normas sobre o tema e das entrevistas com os conselheiros que destacam a articulação e comunicação com as partes implicadas como ponto chave para resolução de problemas.

##### **4.2. A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO UM PROBLEMA PÚBLICO URGENTE**

Em metáfora, Secchi (2013) compara o problema público a uma doença e a política pública ao tratamento. Dias e Matos (2012, p. 45), por sua vez, dizem que cabe aos políticos “identificarem os problemas públicos e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los”. No entanto, os mesmos autores complementam essa reflexão dizendo que todo problema público é uma construção coletiva e que a definição de problema que se intenta resolver por via de políticas públicas advém da interação entre os atores envolvidos em torno deste problema.

Um problema identificado no relato de experiência é a "escassez de recursos para a alimentação escolar como consequência" da falta de contrapartida do município que, por sua vez, apresenta baixa arrecadação. Esse problema enseja consequências muito profundas que vão desde o não fornecimento da merenda até



ao impacto no aprendizado dos alunos e evasão escolar.

Destaca-se a importância do PNAE neste contexto, pois esse programa, dentre muitos objetivos que se propõe, fortalece a agricultura familiar e a sociedade por via da dinamização da economia e oferta de alimentos e reduz a insegurança e a vulnerabilidade quanto à alimentação e nutrição, sobretudo no meio rural (TRIVELLATO et al., 2019).

Logo, o estabelecimento de estratégias alinhadas com as necessidades da sociedade é vital em contextos de aprendizagens de habilidade de cooperação e comercialização por parte da agricultura familiar e de participação do tecido social na fiscalização das políticas públicas e correta aplicação dos recursos (LEVIDOW et al., 2021).

A participação dos atores implicados na problemática é muito importante desde a identificação do problema e ainda mais na identificação das soluções. Na perspectiva dos entrevistados, a falta de engajamento e participação dos conselheiros e da comunidade dificulta, dessa forma, na correta delimitação dos problemas e a consequente identificação de possíveis soluções, até mesmo em outras arenas de participação, como destacado pelo entrevistado 1:

Não só o de alimentação escolar, mas, uma grande dificuldade dos conselhos é a participação dos conselheiros. Ainda há falta de participação. A gente tem um grupo de oito a nove que participam da reunião, mas, de um grupo de quatorze [...] o maior problema é a distinção entre titular e suplente, para mim eles têm o mesmo valor, só muda mesmo a questão do voto, mas é importante que todos participem (Entrevistado 1).

Embora tenha se explicitado esta problemática, ainda com baixa participação, a inovação social pode brotar de pequenas iniciativas, pequenas mudanças em processos, o que poderia vir a representar um grande potencial em cenários de grande participação e engajamento dos atores em uma verdadeira construção coletiva, mesmo que permeada por conflitos (ANDION et al., 2020).

Considerando a baixa participação dos conselheiros, relatada pelos entrevistados, como os problemas públicos são identificados? Para além da importância dos atores internos para a identificação dos problemas, o CAE conta com pelo menos três formas distintas, conforme assinala o entrevistado: “*existem três formas de visita: a gente tem o nosso cronograma, por forma de convite (o gestor nos convida para ir à escola) ou por forma de denúncia*” (E1). Em ambas, a participação de todos os atores do processo se faz importante no contexto da inovação e



fundamentam as questões levantadas por Plonski (2017): quais são as partes interessadas? Quem é afetado negativamente pela nova realidade gerada? Como se arbitram os interesses conflitantes e distribuem os benefícios das soluções implementadas? Como se compartilham os riscos?

Passando para a identificação dos problemas públicos por parte da sociedade e suas consequências, os entrevistados apontam dois problemas mais comuns: (1) a falta de denúncia formal e o (2) não cumprimento do cardápio nas escolas. Tais problemas, que afetam o sistema como um todo, estão relacionados desde a segurança alimentar dos educandos até aos atores da agricultura familiar que, de alguma forma, não conseguem ter acesso ao sistema para fornecer os seus produtos. Isso corrobora com o que Melo (2013, p. 12) afirma sobre o extrapolamento dos problemas públicos do seu contexto mais imediato, ao afirmar que: “o problema existente em uma situação problemática pode afligir, quer os próprios participantes, quer agentes que, estando fora da situação, são significativamente afetados por ela”.

Por parte da sociedade, a identificação do problema e a provocação do conselho, segundo o conselheiro E1, são feitas, na maioria das vezes, pelas redes sociais: *“a gente nunca foi procurado para falar sobre esses problemas. O que acontece muitas vezes é colocado em rede social. Já teve vários casos de publicar em rede social sobre problemas com alimentação escolar”*.

Instrumentos efetivos e canais de denúncia auxiliam o exercício da legitimidade e participação para o efetivo controle social, mas, como afirma Abramovay et al. (2010, p. 280) “a participação social, por si só, não é condição suficiente para que o planejamento dos recursos seja democrático nem eficiente”. Necessita-se, dessa forma, da ação do Estado e dos órgãos de controle para o efetivo cumprimento do planejamento.

A insuficiência de recursos, identificada como um dos problemas pelos atores ensejou as duas iniciativas relacionadas no relato premiado: horta na escola e contagem de alunos antes do preparo da merenda do dia. Segundo os entrevistados, isto possibilitou uma participação maior dos pais e dos alunos no dia a dia das escolas, cujo resultado pode ser percebido nas atividades desenvolvidas nas hortas e no combate ao desperdício, aumentando, assim, a disponibilidade de alimentos para os estudantes.



### 4.3. AVALIAÇÃO DA LEGITIMIDADE DOS ATORES

Os efeitos e a difusão da inovação social estão diretamente relacionados à legitimidade dos atores (ANDION et al., 2020; MONTEIRO, 2019). Nesta legitimação, conferida pela sociedade através da eleição dos conselheiros; das expectativas quanto a sua atuação e pelo marco legal que estabelece os deveres desses representantes, podem se assentar duas principais perspectivas: (a) a simples execução de atividades burocráticas na análise das contas e de fiscalização para que se possa ter continuidade do envio de recursos; ou (b) a identificação de oportunidades e implementação de novas ideias que possam fazer frente aos desafios, rompendo com o isomorfismo coercitivo de deveres e prazos regulamentares.

Tais perspectivas foram identificadas tanto no relato de experiência do prêmio quanto nas entrevistas. Quanto à primeira perspectiva, no relato do Ministério da Educação (2019, p. 18) é ressaltado que:

O CAE Moju realiza suas atividades com base no plano de ação que direciona os atendimentos com as demandas de visitas nas escolas, visitas no setor municipal de alimentação escolar (SEMAE) e no acompanhamento efetivo da execução do programa em todas as suas fases.

As atividades do CAE, conforme preconizado na Lei nº 11.497/2009 e regulamentado pela Resolução FNDE 26/2013, estão relacionadas às ações de fiscalização da aplicação dos recursos, complementados pelos estados e municípios, repassados pelo PNAE. De fato, o aprimoramento das atividades das organizações, com sistemas mais profissionais de assessoria, certamente enseja melhoria das ações de fiscalização. Tandler (2000) destaca que o conhecimento influencia positivamente na qualificação das atividades e, negativamente, sua ausência enseja na geração de projetos pouco relevantes.

Os entrevistados confirmam que, de forma geral, os conselhos se concentram apenas na atividade de fiscalização. E ainda que esta seja a principal atividade, houve a necessidade de conhecimento técnico para melhoria da execução das fiscalizações, sobretudo no início do mandato. No entanto, afirmam que isso não foi impedimento para a realização das suas atividades, uma vez que recorreram a técnicos especializados para operacionalizar o trabalho de análise das contas. Tal



conhecimento se faz necessário e impacta diretamente na qualidade de suas ações que podem reprovar ou não as contas:

Quando a gente assumiu em 2017 foi algo muito novo não só para mim, mas para os outros participantes também. E a gente passou por uma dificuldade muito grande para se adaptar. Dos conselhos atrás, o relato que a gente tinha, se resumia só a prestação de contas, realizava a prestação de contas, aprovava a prestação de contas. Então quando nós assumimos havia toda uma demanda de 2016 para a gente analisar. Então foi um trabalho muito difícil, muito cansativo porque nós não tínhamos experiência. Analisar nota, nota de empenho, nota de pagamento. Então nós solicitamos várias vezes a presença do contador porque nós tínhamos muitas dúvidas. Se fosse hoje, nós não iríamos reprovar as contas de 2016, mas nós faríamos várias observações” (E1)

Os principais atores que participam na operacionalização do PNAE são: governo federal (PNAE), entidades executoras (secretarias de educação dos estados), unidade executora (sociedade civil com personalidade jurídica), Conselho de Alimentação Escolar (controle social) e, com o apoio, Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal, Secretarias de Saúde e Agricultura dos Estados, do DF e dos municípios. As parcerias surgem como uma demanda da sociedade e podem ser tanto do governo com a sociedade quanto da sociedade com atores não públicos. As parcerias são importantes estratégias para o desenvolvimento local (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2012).

Os entrevistados destacam que têm autonomia para estabelecer parcerias importantes com outros órgãos estatais e não estatais. Tais elos são fundamentais para o desenvolvimento de algumas ações, sobretudo da melhoria da qualidade da merenda oferecida aos alunos:

Mas essa construção de parcerias é importante para melhorar a qualidade da alimentação escolar e hoje a gente tem essa parceria. Ela está com a Vigilância Sanitária, o Corpo de Bombeiros, a prefeitura, o SENAI, o próprio SECANE<sup>3</sup>, já trouxemos o SECANE aqui para o Moju (UFPA, centro colaborador). O próprio FNDE. Então hoje quando tem qualquer situação ou alguma dúvida eu entro em contato com essas pessoas (Entrevistado 1).

Os entrevistados pontuam que, embora seja importante a parceria com o

<sup>3</sup> Os Centros Colaboradores de Alimentação Escolar (CECANE) são unidades de apoio ao PNAE com estrutura e equipe especializada para atender às necessidades do programa. Estão constituídas nas Instituições de Ensino Superior e desenvolvem atividades de ensino, pesquisa e extensão por meio de cooperação técnica com o FNDE e estabelecido inicialmente no Extrato do Edital nº 1 – CGPAE de 1º de agosto de 2013.



executivo municipal, a relação entre este e o CAE ainda é distante, pois o CAE ainda é visto como um obstáculo para a gestão municipal em virtude de seu caráter fiscalizador, sobretudo no início do mandato da atual gestão do conselho. O E1 afirma que *“no início não foi fácil demonstrar que a gente quer ser parceiro, ser parceiro não tira a nossa função, mas é trabalhar junto para a melhoria”*. No entanto, os entrevistados são unânimes ao destacar que não existem intervenções por parte do poder executivo e que o conselho tem autonomia para desenvolver suas atividades.

Essa autonomia é indispensável aos processos, sobretudo de fiscalização, e confere legitimidade às ações do CAE e transparência a todos os processos, elemento este que é fundamental para a governança e é inerente ao controle social. Foi também um dos critérios utilizados para avaliação dos relatos premiados pelo FNDE, os quais foram: *“caráter inovador e criativo; possibilidade de replicação; caráter continuado da ação; estímulo à autonomia do CAE e à participação social; parcerias e articulação; atenção às diretrizes do PNAE; e efetividade do controle social – resultados da ação”* (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019, p. 8).

Infere-se das entrevistas que a legitimidade do Conselho pela sua autonomia na condução das suas atividades e pela instrumentalização dos conselheiros com conhecimentos técnicos sobre a fiscalização das contas é de suma importância para os resultados e, por consequência, reforçam a legitimidade:

Hoje quando a gente se senta para analisar a prestação de contas, comparado com 2017 é totalmente diferente, o olhar. Quanto eu trago para a mesa eu já analisei tudo antes de mostrar para os outros conselheiros. Porque se tiver alguma pendência não é irregularidade ‘foi um erro de digitação aqui, na nota fiscal está o programa do fundamental, mas eu tenho a nota de empenho de liquidação da pré-escolar’ isso não é uma irregularidade, isso não bateu o programa da nota fiscal com a nota de empenho de liquidação e pagamento” (Entrevistado 1).

Dessa forma, surge o principal problema da participação social que ocorre quando, além de controlar e fiscalizar, a coletividade passa a interferir na configuração de certas realidades (ABRAMOVAY et al., 2010), relacionadas à alocação de recursos e quadros técnicos, conforme veremos no tópico sobre ação coletiva, com ações que permitam que as decisões sejam tomadas de forma mais assertiva e fundamentada.



#### 4.4. A ARTICULAÇÃO DA AÇÃO COLETIVA COMO ESTRATÉGIA DE INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA

A mobilização de atores sociais busca soluções para problemas públicos que ensejem a satisfação de interesses comuns e se convertem em bens públicos disponíveis para a coletividade. No relato, tanto a horta comunitária quanto a contagem dos alunos foram ações tomadas frente à escassez de recursos (problema público identificado) que necessitavam de ação coletiva para a sua implementação – inclusive com o envolvimento dos gestores da escola, alunos e toda comunidade, resultando, assim, em benefícios para a coletividade (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

A escassez de recursos se configurava neste contexto tanto como *problema público* quanto como *barreira para a ação coletiva*: na primeira, por não ser suficiente para a aquisição ideal de produtos para as escolas; e, na segunda, por limitar a ação do CAE com os instrumentos necessários para sua atuação, como transporte para o exercício da fiscalização nas escolas, sobretudo em comunidades ribeirinhas, nas quais o principal acesso é por “rabetas”, que são pequenas embarcações. Por outro lado, a escassez também se configura como uma oportunidade para buscar novas formas de integração dos atores para o enfrentamento dos problemas.

Dentre os principais agentes que direta ou indiretamente colaboram com a efetivação da alimentação escolar estão: o poder executivo nas suas três esferas, os conselhos de alimentação escolar (com representantes da sociedade civil, trabalhadores da educação, pais de alunos e alunos) e os fornecedores, conforme regras do FNDE incluindo produtores da agricultura familiar. Indiretamente, podem participar representantes de instituições científicas, órgãos de controle e fiscalização e de assistência técnica.

Para que isso se efetive, o arcabouço normativo, a ação do Estado e a participação são elementos fundamentais para a garantia da alimentação escolar e efetividade do Programa. No contexto do CAE de Moju, observa-se que essa tríade é indispensável, e essa integração possibilita a identificação de oportunidades em meio aos problemas relacionados à continuidade do fornecimento da merenda em algumas escolas do município.

No entanto, durante o primeiro relato do representante do CAE, foi identificado que isso poderia ser ainda mais efetivo por meio da periodicidade da participação de



todos os conselheiros, conforme assinala o entrevistado E1:

Eu sempre gostei que todos participassem porque o suplente é quando o titular não pode vir. E eu não faço esta distinção, convido todos a participar até porque todos têm interesse. Ainda é uma dificuldade de tê-los cem por cento devido a isso, pela consideração de que tanto titular e suplente têm os mesmos significados. Só muda a questão realmente de estatuto, que é a questão do voto 'titular tem direito a voto', mas, a participação deles é importante. (Entrevistado1).

A participação social, sobretudo em nível local, possibilita a mudança de padrões na forma de enfrentamento dos problemas públicos por parte dos atores sociais na medida em que também podem impactar o Estado e a democracia em nível macro (AVRITZER, 2017). Uma dificuldade para o controle por parte da sociedade é o entendimento de que a merenda escolar é dos alunos, adquirida com recursos públicos, e ele, o aluno, é o principal destinatário da política.

Nesse contexto, internamente, a entrevistada E2 destaca a importância da participação dos pais também como agentes fiscalizadores que podem provocar o CAE identificando rupturas de fornecimento da merenda, perguntado aos seus filhos como de fato tem sido a rotina de fornecimento na escola:

Se todos os pais caminhassem neste rumo de estar fiscalizando eu acredito que a direção, o diretor da escola, aqueles que ficam distantes, eles iam se importar mais 'vai chegar um pai aqui me cobrando merenda, então eu vou fazer direitinho o meu trabalho'(Entrevistada 2).

Quanto à periodicidade das reuniões, o CAE se reúne duas vezes por mês de forma a atender à disponibilidade dos conselheiros. Nas assembleias, os atores mais participativos, segundo os entrevistados, são os representantes dos professores, da APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), dos quilombolas, do executivo e da categoria dos pais. Regimentalmente, essas são as categorias que participam do CAE conforme o art. 18 da Lei nº 11.497/2009. De acordo com os entrevistados, o que precisa melhorar é a participação dos suplentes, pois apenas o suplente do representante das comunidades tradicionais tem participado.

#### 4.5. FACILITADORES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O relato de experiência apresenta que a motivação principal que ensejou as iniciativas foi a escassez de recursos. O subfinanciamento é uma barreira que se



converteu em uma oportunidade para o surgimento de novas ideias e implementação de iniciativas para enfrentamento do problema. Embora a norma estabeleça que o financiamento é tripartite (União, estados e municípios) os entrevistados relatam que:

Porque o nosso recurso é exclusivamente do PNAE. O município não tem essa partida porque para o FNDE a gente fala que esse recurso é insuficiente, mas é uma ajuda. A responsabilidade é do município e do Estado. Essa contribuição de 0,36 centavos do fundo do fundamental é uma contribuição. De forma suplementar, vem para complementar o que o município deveria estar investindo. Mas com relação a essa questão de finanças Moju é considerado pobre na arrecadação (E1).

Nesse contexto, Bacon, Faizullah, Mulgan e Woodcraft (2008) enfatizam três dimensões fundamentais para o sucesso da inovação social que são combinações de elementos inerentes ao contexto de análise e que dão origem a interações com novos atores que, juntamente com a capacidade interna, operacionalizam as inovações, gerando valor.

**Figura 1.** Modelo estratégico para a inovação social local



Fonte: Bacon et al. (2008).

Esse potencial está relacionado à autoridade, capacidade organizacional e valor, segundo Bacon et al. (2008). No contexto do CAE, esses elementos descritos pelos autores puderam ser identificados na iniciativa dos conselheiros, engajamento interno (pais, alunos e funcionários) e externo (atores do Estado, universidades e terceiro setor), bem como nos resultados das ações desenvolvidas que se relaciona com o conceito de valor percebido.

Outro facilitador identificado foi a colaboração com outros atores. Os entrevistados destacam a assessoria do CECANE (Centros Colaboradores em



Alimentação e Nutrição Escolar) nas ações de treinamento e apoio às ações do PNAE, mais diretamente à operacionalização da merenda nas escolas, seja pelo treinamento das merendeiras, diminuição do desperdício ou montagem de cardápio.

## **5. INOVAÇÃO EM GOVERNANÇA E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Os principais problemas públicos resolvidos com essas ações, conforme o relato do prêmio, foram a descontinuidade do fornecimento da merenda escolar e a evasão dos alunos. Diante do contexto socioeconômico do município para muitos alunos a frequência às aulas está condicionada ao fornecimento da alimentação. Em contrapartida, como consequência da criação de hortas e diminuição do desperdício pela prévia contagem dos alunos, são ações que contribuem para a superação da insegurança alimentar, geração de trabalho e renda para agricultores familiares e maior qualidade nos alimentos consumidos. Estes elementos também são destacados nos estudos de Silva et al. (2020).

Atualmente, das ações implementadas pelo CAE, somente a contagem de alunos permanece. Os entrevistados destacam que não houve continuidade no programa de horta comunitária, mas estão buscando parcerias com grandes empresas de alimentos da região para financiar um projeto que está em fase de construção e que visa atender a toda a rede de escolas do município. Nesta perspectiva, inovar na governança a partir da escolha estratégica dos parceiros e dos melhores arranjos é crucial para o sucesso e sustentabilidade das ações a serem implementadas.

As parcerias e engajamento dos atores se apresentam tanto como um desafio como uma oportunidade de inovar frente aos contínuos problemas que se apresentam. Para Stoker (1998, p. 21) “em situação de governança, as fronteiras e as responsabilidades são menos claras no domínio da ação social e econômica”, e “a governança implica na participação de redes de atores autônomos”. A articulação dos atores estatais e não estatais surge, assim, como uma oportunidade frente aos problemas urgentes e que carecem de ação efetiva, pois agrega o conhecimento e visão dos envolvidos aumentando a possibilidade de soluções.

O impacto da governança estabelecida neste contexto também pode ser



observado a) nas estratégias para identificação e enfrentamento dos problemas públicos; b) controle das ações de fiscalização tanto do CAE quanto da comunidade; c) articulação de atores que estão mais distantes do processo, mas que auxiliam nas atividades do CAE e a d) *accountability*, que é um elemento fundamental para que se tenha o efetivo exercício da cidadania na vida pública.

Como instrumento de fiscalização e de fortalecimento, a inovação em governança articula tanto atores quanto iniciativas que não se arrefecem frente às barreiras à sua implementação e, para isto, a estratégia é fundamental: não basta o ator ou organização fazer parte do entorno do problema, ela precisa de engajamento e capacidade para depositar o seu potencial na solução do problema. O que impulsiona a execução são as parcerias colaborativas estabelecidas pelo CAE como controle social, quanto às ações relacionadas diretamente à continuidade e qualidade da merenda oferecida.

A ação coletiva se mostra, assim, outro elemento que fortalece as medidas tomadas e legitima as ações do CAE e do programa de alimentação escolar como um todo. O extrapolamento disso são os efeitos sentidos no fortalecimento da agricultura familiar, que se relaciona tanto ao ODS de combate à fome e à pobreza quanto ao ODS sobre consumo e produção sustentáveis.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta pesquisa revelaram que o arranjo de atores e integração dos seus interesses em nível local é uma inovação em governança capaz de promover a aderência das soluções aos problemas locais. A partir da identificação dos atores-chave e dos processos que propiciam a governança necessária para a implementação de ações no contexto da alimentação escolar no caso estudado, gerou-se valor público. Este valor compreende à continuidade do fornecimento e diminuição do desperdício reconhecido nacionalmente pelo Prêmio de Inovação Social do FNDE. Para além de resultados tangíveis, a visão dos conselheiros sobre novas possibilidades de parcerias para demandas atuais e futuras e maior visibilidade das ações do CAE, também são considerados como valor público, pois possibilitam o fornecimento de soluções que atendam ao interesse público, ou seja, conhecer para entender e entender para encontrar a melhor solução.



A governança no contexto do estudo se apresenta como elemento-chave tanto para a diminuição de conflitos quanto para o estabelecimento de parcerias. Essas parcerias são fundamentais para o desenvolvimento das ações do CAE, proporcionando a instrumentalização dos conselheiros com os conhecimentos técnicos necessários às ações de fiscalização quanto para identificação dos problemas públicos e sua resolução.

O Prêmio de Inovação Social, resultado das ações da horta nas escolas e a contagem de alunos para diminuição do desperdício, foram ações que emergiram do problema público “escassez de recursos” e se converteram em valor para a comunidade escolar como um todo. A inovação em governança observada está presente na busca de soluções, acompanhamento e fiscalização por parte dos atores próximos ao problema (pais, alunos, colaboradores das escolas e comunidade) e não apenas implementar um projeto pré-concebido em outras instâncias. Além de proporcionar continuidade do fornecimento da merenda, que anteriormente apresentava lacunas e impactava até mesmo no calendário escolar, tais ações se relacionam diretamente com o combate à fome e à pobreza, conforme descrito no segundo objetivo do desenvolvimento sustentável, e, de forma macro, com o Objetivo 17 sobre parcerias para o desenvolvimento.

O estudo mostra a importância do estabelecimento de parcerias e fortalecimento do controle social desde a identificação dos problemas até a identificação de oportunidades, soluções e continuidade das ações.

Dessa forma, o ambiente institucional também se configura como um elemento importante para a inovação em governança. Muitas barreiras, sobretudo a escassez de recursos financeiros, podem ser fatores difíceis de transpor, mas, com a aprendizagem, o envolvimento de outros atores de dentro e de fora do contexto do programa de alimentação escolar do município podem favorecer a implementação de novas ideias e o desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. **Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações Brasileiras de agricultores familiares.** Sociologias, v. 12, n. 24, p. 268–306, maio 2010. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200010>



ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D.; GRAEFF, J. F.. Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 1, p. 181–200, jan. 2020. . <https://doi.org/10.1590/0034-761220180418>

ANDION, C.; RONCONI, L.; MORAES, R. L.; GONSALVES, A. K. R.; SERAFIM, L. B. D. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 3, p. 369–387, maio 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612143195>

AVRITZER, L. *Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest*. *Opinião Pública*, v. 23, n. 1, p. 43–59, jan. 2017. [.https://doi.org/10.1590/1807-0191201723143](https://doi.org/10.1590/1807-0191201723143)

BACON, N. N.; FAIZULLAH, G. MULGAN; WOODCRAFT, S. *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*. NESTA, London, 2008.

BARAN, G. Social innovation living labs as platforms to co-design social innovations. **Journal of Intercultural Management**, 12(1), 36-57, 2020. <https://doi.org/10.2478/joim-2019-0031>

BARNEY, J.B. & HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre a organização e a análise econômica. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. 1. ed. – 4. reimp.- São Paulo: Atlas, 2014.

BENINGTON, J., MOORE, M. Public Value in Complex Changing Times. In J. Benington, & M. H. Moore (Ed.). **Public value: theory and practice** (pp. 1-30). New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BEVIR, M.. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103–114, jun. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>

BEVIR, M.; RHODES R. A. W. *A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation*. **Institute of Governmental Studies. Paper**, mar. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)

BRASIL. **Lei nº 14.734**, de 23 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios forneçam recursos financeiros a fim de possibilitar o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aprovelem normas complementares para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14734.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14734.htm)



BRASIL. **Decreto nº 10.534**, de 28 de outubro de 2020. Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10534.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10534.htm)

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)  
BRELADE, S.; HARMAN, C. **Practical Guide to Knowledge Management**. London, GB: Thorogood Publishing, 2005.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PARÁ. **Guia do Investidor**. Belém: CODEC, 2019. <https://www.codec.pa.gov.br/moju/>

DIAS, R.; Matos, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

GENTIL, P. P. de C.; GUIMARÃES, L. de O.; PEREIRA, D. de C.; DINIZ, A. M. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 17, n. 3, p. 509–522, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/73778>.

HILLMAN, K.; NILSSON, M.; RICKNE, A.; MAGNUSSON, T. *Fostering sustainable technologies: a framework for analysing the governance of innovation*. **Systems, Science and Public Policy**, Volume 38, Issue 5, June 2011, Pages 403–415, <https://doi.org/10.3152/030234211X12960315267499>

LACRUZ, A. J. Considerações teóricas sobre governança corporativa no terceiro setor à luz da teoria da agência. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 3, p. 473–485, jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190007>

Levidow, L., Sansolo, D., & Schiavinatto, M. **Agroecological innovation constructing sociocultural order for social transformation: two case studies in Brazil**. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 4(1), 2021. <https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1843318>

LIMA, E.; NELSON, R.. Inovação e bricolagem sociais com intermediação após um desastre em Córrego d'Antas. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 594–624, maio 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200123>

MELO, V. **Problemas de ação coletiva: cooperação e deserção**. Brasília, DF: IPEA, 2013. [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19114](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=19114)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cadernos de boas práticas de controle social do PNAE: Relatos premiados no Prêmio CAE de participação social**. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao\\_escolar/2019/CAE%20Relatos.pdf](https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/2019/CAE%20Relatos.pdf)



MONTEIRO, A.. O que é a Inovação Social? Maleabilidade Conceitual e Implicações Práticas. **Dados**, v. 62, n. 3, p. e20170009, 2019. <https://doi.org/10.1590/001152582019187>

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança**: explorando processos de *accountability* em uma era de transformação europeia / Johan P. Olsen; tradução, Eliane Rio Branco. -- Brasília: Enap, 2018 .

OLSON, M. **The Logic of Colective Action: public goods and the theory of groups**. New York: Harvard University Press, 1965

Ostrom, E. *Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic system*. **American Economic Review**, 100, 641-672, 2010. <https://doi.org/10.1080/19186444.2010.11658229>

PASTOR PÉREZ, M. del P. .; BALBINOT, Z. . Inovação social y frugal: ¿de qué estamos hablando?. **Innovar**, [S. l.], v. 31, n. 81, p. 101–114, 2021. DOI: 10.15446/innovar.v31n81.95576. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/95576>.

PETERS, B. G. Policy Instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Pittsburgh, n.10, p. 35-47, 2000.

PLONSKI, G. A.. Inovação em transformação. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 7–21, maio 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190002>

REDE PENSSAN. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Rede Penssan, 2022. <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>

SATUMANTPAN, S.; CHUENPAGDEE, R. Interactive Governance for the Sustainability of Marine and Coastal Resources in Thailand: [10.32526/ennrj/20/202200115](https://doi.org/10.32526/ennrj/20/202200115). **Environment and Natural Resources Journal**, Nakhon Pathom, Thailand, v. 20, n. 6, p. 543–552, 2022. Disponível em: <https://ph02.tci-thaijo.org/index.php/ennrj/article/view/247284>.

Secchi, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos (2a ed.). São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, L. H.; MEDEIROS, M.; TAVARES, F. B.; DIAS, I. A.; FRAZÃO, A. G. F. PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. **Mundo Amazônico**, 11(2), 17-36, 2020. <https://doi.org/10.15446/ma.v11n2.88519>

STOKER, G. *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*. **Revue Internationale des Sciences Sociales**, 155, 19-30, 1998. [https://infodoc.agroparistech.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=211882](https://infodoc.agroparistech.fr/index.php?lvl=notice_display&id=211882)



SWINBURN, B. A., KRAAK, V. I., ALLENDER, S., ATKINS, V. J., BAKER, P. I., BOGARD, J. R. ... DIETZ, W. H. *The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. The Lancet*, 393(10173), 791-846, 2019. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

TENDLER, J. Why Are Social Funds So Popular? In S Yusuf, W. Wu, & S. J. Evenett (Ed.). *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development* (pp. 114-129). Washington, D.C.: World Bank Group, 2000.

TRIVELLATO, P. T.; MORAIS, D. C.; LOPES, S. O.; MIGUEL, E. S.; FRANCESCHINI, S. C. C.; PRIORE, S. E. Insegurança alimentar e nutricional em famílias do meio rural brasileiro: revisão sistemática. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 3, p. 865–874, mar. 2019.

<https://doi.org/10.1590/1413-81232018243.05352017>

VALADARES, A. A. **Perfil da população rural na pesquisa de orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de insegurança alimentar: uma análise preliminar.** Brasília, DF: IPEA, 2022. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11041>

VASCONCELOS, E. M.; VASCONCELOS, M. O. D. Educação popular. In G. Gusso, & J. M. C. Lopes. (Ed.). **Tratado de medicina de família e comunidade** (pp. 91-97). Porto Alegre: Artmed, 2012.

VOORBERG, W. H., V. J. J. M. BEKKERS, AND L. G. TUMMERS. “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey.” *Public Management Review* 17, no. 9, 2015: 1333–57. doi:10.1080/14719037.2014.930505.

