

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2762

**DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA
E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA
ANÁLISE PÓS-LEI Nº 11.947/2009**

SANDRO PEREIRA SILVA



**DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA
E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ANÁLISE
PÓS-LEI Nº 11.947/2009**

SANDRO PEREIRA SILVA¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

FLÁVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**
JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)
HERTON ELLERY ARAÚJO

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais (substituto)**
JOSÉ EDUARDO MALTA DE SÁ BRANDÃO

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83; J23.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2762>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA.....	9
3 DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO PNAE.....	13
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS.....	31

SINOPSE

Este texto tem como propósito refletir analiticamente acerca do processo de execução descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), especialmente após a inovação implementada por meio da Lei nº 11.947/2009, com a exigência de que todos os entes federativos comprometam um mínimo de 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição de produtos alimentícios diretamente de agricultores familiares. Buscou-se investigar os instrumentos propostos de incentivo à adesão e as regras de coordenação a serem seguidas entre as unidades subnacionais visando atingir o propósito exposto no novo marco regulatório do programa. Pelas análises realizadas, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, houve um esforço por parte dos gestores locais em caminhar na direção prevista pela mencionada lei, mesmo com grandes diferenças de execução no território nacional no tocante às médias de aquisição da agricultura familiar.

Palavras-chave: alimentação escolar; agricultura familiar; gestão pública; federalismo; desenvolvimento local.

ABSTRACT

This text aims to analytically reflect on the decentralized execution process of the National School Feeding Program (PNAE), especially after an innovation that occurred through Law No. 11.947/2009, with the requirement that all federative entities commit a minimum of 30% of financial transfers received from the federal government for the purchase of food products directly from family farmers. We sought to investigate the proposed instruments to encourage adherence and coordination rules to be followed between subnational units in order to achieve the purpose set out in the program's new regulatory framework. According to the analyzes carried out, despite being a change that made the process of decentralized execution of the PNAE more complex, there was an effort on the part of local managers to move in the direction provided for by Law No. 11.947/2009, even if marked by large differences in execution in the national territory with regard to the average acquisition of family farming.

Keywords: school feeding; family farming; public administration; federalism; local development.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu um enquadramento normativo para as relações interfederativas no Brasil que influenciou diretamente as dinâmicas das políticas públicas em seu território. O avanço em direção à descentralização do poder político-administrativo surgiu à época como contraponto ao centralismo autoritário, praticado no país ao longo de duas décadas de governo militar. Os estados e, fundamentalmente, os municípios, tornaram-se bases operacionais desse novo arranjo federativo, surgindo desde então diversas regras setoriais complementares que ordenam a *distribuição funcional de responsabilidades* para a implementação de políticas públicas nacionalmente orientadas, definindo critérios de controle, financiamento, repasses, acesso etc. (Souza, 2005; Arretche, 2010; Bichir, 2011; Grin e Abrucio, 2019; Licio, Mesquita e Currelero, 2021; D’Albuquerque e Palotti, 2021).

As deliberações constitucionais, contudo, não se aprofundaram em procedimentos para uma coordenação mais efetiva entre os entes federativos, exigindo do governo federal o uso de seus poderes regulatório e distributivo para estabelecer algum grau de cooperação – integração, compartilhamento e decisão conjunta – em seus programas (Abrucio, 2005). Com isso, observa-se, na prática, uma relação ambígua, que combina, por um lado, manutenção de uma *hierarquia do poder decisório* (Silva, 2019b) nos órgãos centrais da burocracia federal; e por outro, transferência de recursos financeiros e responsabilidades para as esferas subnacionais (Arretche, 2012).

Nessa perspectiva, pode-se dizer que os instrumentos de coordenação das políticas públicas no Brasil, em especial as políticas sociais, exercem funções que vão além de regular patamares básicos de cobertura e evitar a dispersão das ações entre as unidades. Eles buscam influenciar governos subnacionais no que se refere tanto aos programas adotados quanto na forma pela qual devem ser implementados. Trata-se, portanto, de uma *indução de agenda*, sobretudo via recursos financeiros, percebida em distintas áreas de atuação governamental, como na saúde (Levcovitz, Lima e Machado, 2001), assistência social (Licio, Mesquita e Currelero, 2011; Costa e Palotti, 2011), educação (Terto, Castro e Sano, 2017; Braga, 2020), segurança alimentar (D’Ávila e Silva, 2011; Salgado, Souza e Sano, 2021) e economia solidária (Silva, 2020a; Anze *et al.*, 2020; Silva, Morais e Santos, 2020).

Fica a cargo das estruturas setoriais de cada política a definição das estratégias de negociação entre níveis de governo e organizações sociais envolvidas. Ou seja, cada domínio de política pública possui seus próprios *arranjos institucionais*¹ forjados por trajetórias históricas peculiares,

1. Gomide e Pires (2014, p. 18-19) conceituam arranjo institucional como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

o que implica ritmos e processos diferenciados de acordo com o desenho específico dos programas e as respectivas capacidades locais de implementação (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Licio *et al.*, 2021; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014; Salgado, Souza e Sano, 2021).

Frente a esses desafios, a experiência recente de coordenação de políticas públicas no Brasil envolve um repertório diversificado de ações que visa alcançar maior coesão programática e capacidade de controle de resultados, entre as quais estão: formulação de políticas, programas e planos nacionais; constituição de sistemas únicos, como na saúde e na assistência social; institucionalização de conselhos e fundos específicos; definição de incentivos e contrapartidas. Essas estratégias buscam articular decisões de diversos entes governamentais, seja na mesma esfera federativa (coordenação horizontal), seja entre esferas distintas (coordenação vertical), com base em regras gerais sobre divisão de trabalho, fluxos de financiamento e mecanismos de controle (Draibe, 1997; Souza, 2001; Falletti, 2005; 2006; Franzese, 2010; Lassance, 2012).

Um exemplo marcante dessa complexidade decisória refere-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atravessou distintas fases de institucionalização desde seu surgimento na agenda federal nos anos 1950 (Silva, 2019a). Presente em todas as jurisdições federativas brasileiras, o PNAE está sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como marco normativo atual a Lei nº 11.947/2009, que redefiniu uma série de diretrizes operacionais. Entre essas novas diretrizes introduzidas, uma delas, presente no art. 14 da lei, trata da exigência de que todos os entes federativos que aderem formalmente ao PNAE destinem uma cota mínima de 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição direta de produtos da agricultura familiar.²

O segmento socioproductivo da agricultura familiar, contemplado por esse dispositivo da lei, envolve amplo contingente de trabalhadores rurais que guardam especificidades entre si associadas ao contexto territorial no qual se inserem (Silva, 2015).³ O termo passou a denotar uma identidade social no Brasil nos anos 1990, quando surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento

2. Programas de compra direta de agricultores para abastecimento escolar, visando estimular a produção local e diversificar a oferta de alimentos aos estudantes da rede básica de ensino, são identificados em vários países, como exemplo do *Farm to School Program*, nos Estados Unidos (Izumi, Wright e Hamm, 2010) e vários outros também em países em desenvolvimento (Morgan, 2014; Siobhan e Swensson, 2017; Fornazier e Belik, 2019).

3. A Lei nº 11.326/2006 considera como agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: i) não detenha área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento; e iv) dirija seu empreendimento com sua família.

da Agricultura Familiar (Pronaf). Desde então, esses trabalhadores tornaram-se beneficiários de outros programas governamentais em nível nacional, que oscilaram em termos de relevância orçamentária no decorrer dos anos (Grisa e Schneider, 2014; Ipea, 2021).

A nova diretriz de compra de alimentos para o PNAE adicionou outra camada processual à rotina de implementação a cargo das unidades subnacionais, que são as entidades executoras (EEx) responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE. As informações disponíveis apontam para um cumprimento crescente dessa regra nos municípios, além de já haver estudos que destacam fatores positivos derivados dessa dinâmica operacional (Silva, 2019a; 2021). Logo, a condução desse processo torna-se um elemento relevante de análise, dadas as especificidades quanto à sua sistemática decisória em nível nacional.

Partindo dessa contextualização, este texto surgiu com o propósito de investigar o processo de execução descentralizada do PNAE, especialmente após a Lei nº 11.947/2009. As análises passaram o seguinte questionamento: quais as estratégias político-normativas criadas no âmbito federal para induzir e coordenar a atuação dos entes subnacionais a atender à regra específica de compra da agricultura familiar para o PNAE? Ou seja, buscou-se problematizar os instrumentos de incentivo à adesão – entendida como empenho e comprometimento dos gestores locais – e de coordenação entre as jurisdições visando atingir o propósito exposto no atual marco regulatório do programa.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória sobre os processos operacionais e os arranjos de coordenação federativa do PNAE no território nacional a partir de uma abordagem histórico-institucional (Mahoney e Thelen, 2010; Cavalcante, 2011). As informações foram levantadas com base em revisão da literatura, levantamento de produção normativa e relatórios de acompanhamento e tabulação de dados oficiais do programa disponíveis no *site* do FNDE, entre 2011 e 2017. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas informais com gestores e pesquisadores envolvidos com a temática, no intuito de verificar as conexões entre o marco regulatório federal e as práticas de execução nos planos subnacionais.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção traz um panorama do quadro teórico-analítico em torno da estrutura institucional do federalismo brasileiro, visando levantar os principais fatores a serem considerados sobre o problema proposto. Na terceira seção são apresentados os resultados propriamente ditos da investigação acerca dos desafios de implementação da regra de incorporação da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

No modelo federativo brasileiro, apesar de os governos subnacionais exercerem um papel importante na provisão de serviços públicos, são extensas as prerrogativas vigentes que conferem alto poder regulatório e alocativo à União. Há um conjunto de leis promulgadas pós-CF/1988 que implicou perda tanto de autonomia decisória quanto de competências tributárias por parte dos estados e municípios brasileiros, entre as quais estão a Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996 (Lei Kandir) e a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Alguns autores classificaram esse processo como de *recentralização federativa*, tendo como pano de fundo a crise fiscal vivenciada nos anos 1990 (Almeida, 2005; Arretche, 2012).

Souza (2001, p. 7), porém, argumenta que o cerne do federalismo brasileiro não está formado por uma “dicotomia entre centralização versus descentralização”. Para a autora, é mais cabível expressá-lo como “um *continuum* entre esses processos, o qual sempre guiou as relações de poder entre as esferas central, regionais e locais”. Como consequência, o governo federal é compelido a estabelecer canais de negociação para obter o engajamento das esferas subnacionais quanto a questões nacionais definidas em sua agenda. Nessa ótica, a descentralização não implica necessariamente o esvaziamento do nível central de governo, com a redução de seu escopo de atuação, mas, sim, uma redefinição de seu papel estratégico.

Vale acrescentar que a descentralização da autoridade jurisdicional em um sistema federativo engloba ao menos três distintas dimensões de análise que não podem ser tomadas necessariamente como equivalentes. A primeira delas é a *descentralização política*, que se refere à possibilidade de governos locais serem eleitos diretamente e terem um mandato próprio, irrevogável pelos níveis superiores de governo. A segunda remete à *descentralização fiscal*, relativa ao controle na participação de receitas e gastos sobre o orçamento público agregado. E a terceira, a *descentralização administrativa*, se atém à transferência de competências e responsabilidades pela execução propriamente dita das políticas públicas entre esferas de governo. As combinações entre essas dimensões irão determinar os padrões de autonomia decisória entre as unidades constituintes (Faletti, 2005; Arretche, 2012).

Almeida (2005) também ressaltou os múltiplos aspectos que se acomodam dentro do debate sobre descentralização e o risco analítico que se corre quando eles não são considerados corretamente. Mesmo em políticas tidas como descentralizadas, sua execução pode estar sujeita a uma série de regulamentações nacionais que limitam a autonomia dos executores sobre a forma de gasto.

Nessa perspectiva, Arretche (2012) distingue dois tipos de políticas públicas descentralizadas. O primeiro abrange as *políticas reguladas*, sujeitas a normatização e supervisão federal que limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas. Ou seja, há uma dissociação entre quem elabora e regula (*policy decision making*) e quem executa (*policy-making*). Destacam-se programas das áreas de educação e saúde.

No segundo tipo estão as *políticas não reguladas*, nas quais a execução está associada à autonomia para tomar decisões. Nesse grupo estão classificadas ações mais relacionadas ao desenvolvimento urbano, como no caso de políticas habitacionais, limpeza e transporte público. Assim, o que torna uma política regulada não é sua natureza setorial, mas a existência de recursos institucionais e financeiros da União condicionados à sua implementação. Ademais, qualquer área de política pública está sujeita à regulação, bastando para isso a edição de um instrumento legal que a determine.

A União utiliza-se de sua capacidade de gasto para coordenar as ações dos governos subnacionais, sobretudo por meio de transferências de recursos para estados e municípios, em torno de objetivos nacionais comuns. Arretche (2012) destacou três formas pelas quais essas transferências são operacionalizadas: constitucionais, condicionadas e negociadas.

As *transferências constitucionais* representam a principal fonte de receitas da maioria dos governos subnacionais, compostas de fundos específicos, com regras definidas de repartição. Por terem alto grau de regulação, não dependem de negociações entre chefes do Executivo, nem da mediação de parlamentares no Congresso. Operam no sentido de reduzir as desigualdades de receitas entre as Unidades Federativas (UFs), com base no princípio de *solidariedade territorial*. Os principais exemplos são o Fundo de Participação dos Estados (FPE)⁴ e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).⁵

As *transferências condicionadas* representam a segunda fonte de receitas dos entes subnacionais brasileiros. São orientadas para a execução de programas nacionais, especialmente aqueles garantidos pela CF/1988, como no caso das áreas de saúde, educação e assistência social. Por isso, seu gasto é regulado e condicionado a metas específicas, no intuito de evitar um rebaixamento repentino ou maiores desigualdades entre as UF's. Como no caso das transferências constitucionais, os repasses são regulares, e os critérios de rateio não dependem de negociações

4. O FPE é composto por 25% do total de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Do montante a ser distribuído, 75% deve ser calculado segundo a arrecadação em cada jurisdição (Arretche, 2010).

5. O FPM é composto por 23,5% das receitas dos dois principais impostos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Sua distribuição é definida a partir de regras específicas.

políticas, garantindo previsibilidade ao sistema, mas o não cumprimento das condicionalidades pode levar a sanções por parte da União. Os repasses ocorrem na forma de fundos específicos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ou vinculados à adesão voluntária, como no caso do PNAE.

Por fim, há as *transferências negociadas*, que, como o próprio nome diz, dependem de algum grau de negociação voluntária entre chefes do Executivo ou parlamentares, pois sua alocação não responde a regras específicas. Sua alocação está orientada a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às diretrizes do planejamento federal. Elas tratam de temas menos centrais na agenda e podem ser usadas como incentivos para ajustar as prioridades dos governos locais às diretrizes do planejamento federal. São operacionalizadas geralmente na forma de convênios, podendo exigir contrapartidas para o recebimento dos recursos,⁶ mas, por serem despesas discricionárias, elas estão sujeitas a atrasos, cortes ou contingenciamentos, o que diminui a sua previsibilidade.⁷ No nível municipal, o impacto das transferências negociadas é marginal, com pouca expressividade sobre o volume total de receitas.

Assim, o arcabouço constitucional brasileiro confere ampla autoridade jurisdicional à União para normatizar as competências a serem exercidas pelos governos subnacionais.⁸ A adesão por parte dos governos subnacionais, porém, exige algum cuidado analítico para além da mera transferência financeira. De acordo com Arretche (2012, p. 23),

quando as unidades constituintes não são obrigadas pela Constituição a executar uma dada política, fica a cargo de cada prefeito ou governador decidir sobre sua adesão. Como resultado, o governo federal precisa formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente.

Sob tal perspectiva, a regulação federal atua com base em dois poderes que lhes são formalmente instituídos: i) poder regulatório, que lhe permite atuar como indutor de agenda para promover padrões mais previsíveis às prioridades de gasto nas demais esferas federativas; e ii) poder redistribuidor, que visa restringir os patamares de desigualdade territorial na capacidade de gasto entre as jurisdições.

6. Na medida em que os repasses dependem dos interesses conjunturais da União – e não de pactos previamente estabelecidos, como é no caso das transferências constitucionais –, pode-se dizer que os convênios sinalizam um tipo de “recentralização” menos institucionalizada (Oliveira e Lotta, 2019, p. 439).

7. Sobre o comportamento das transferências discricionárias no Brasil, ver Soares e Neiva (2011).

8. Essa combinação adotada vai contra o argumento clássico de Weir, Orloff e Skocpol (1988), de que o modelo federativo potencializa o poder de veto das unidades federativas.

Ao vincular transferências com a exigência de padrões para sua execução, a coordenação de um determinado programa se ancora em uma lógica de repasse de recursos vinculada à adesão voluntária dos entes executores, mas com indução de condicionalidades mínimas (Machado, 2014; Braga, 2020).⁹ Os governos subnacionais, no entanto, não podem ser vistos como meros executores de políticas da União, pois a autonomia constitucional que possuem lhes garante certa capacidade de iniciativa, ainda que marcada por grandes disparidades entre eles.

Wright (1988) propôs um modelo analítico que levasse em conta a complexidade dessas relações de autonomia e interdependência na coordenação de políticas públicas em um sistema federativo, tendo como base as três modalidades que se seguem.

- 1) Autoridade independente – na qual os governos mantêm relações de total independência. É possível em situações em que o papel de cada ente é bem definido e conhecido por todos.
- 2) Autoridade inclusiva ou hierárquica – aquela cujo escopo de atuação dos entes subnacionais está subordinado ao poder regulatório do governo central, configurando uma relação hierárquica entre as unidades de poder federativo.
- 3) Autoridade interdependente – quando duas ou mais esferas de governo podem atuar simultaneamente sobre a mesma demanda, gerando sobreposições, ausências ou mesmo barganhas entre os envolvidos.

A maior margem de autonomia local no desempenho de programas nacionais é observada na fase da implementação, pois mesmo na presença de regulação federal há espaços e ambiguidades que permitem certa arbitrariedade por parte dos agentes executores (Jaccoud, 2020; Mello *et al.*, 2020; Pires, 2020). Isso acontece devido à proximidade dos governos locais com o ambiente de execução, o que lhes possibilita a formação de redes específicas de implementação, de modo a favorecer uma incidência territorial mais eficiente (Silva, 2014b; 2015; Bastian *et al.*, 2022). As decisões tomadas pelos gestores tendem a acrescentar novos padrões além dos estabelecidos nacionalmente, que podem tanto gerar inovações processuais quanto reforçar a possibilidade de conflitos e instabilidades de diferentes matizes.

Além dos gestores diretamente responsáveis pelas decisões administrativas, um grupo importante e nem sempre devidamente considerado são os funcionários que atuam na linha de frente do processo de implementação, conhecidos na literatura como *burocratas de nível de rua*

9. Com essa estratégia, o governo federal busca fazer frente ao argumento, influente na literatura, de que o federalismo implica desigualdade nos resultados das políticas nacionais. No centro desse raciocínio está a ideia de que “a uniformidade é antitética ao federalismo”, de modo que “federalismo e igualdade [são] resultados que não podem coexistir” (Wildavsky, 1984, p. 68).

(Lipsky, 2010). Eles constituem um conjunto heterogêneo de profissionais (professores, policiais, assistentes sociais, enfermeiros etc.) que atuam diretamente na entrega de serviços públicos. Devido à interação com os beneficiários, o grau de discricionariedade que possuem pode influenciar nos resultados de políticas nacionais no espaço local, sobretudo em condições adversas de trabalho e ambiguidade das regras (Bichir, 2011; Oliveira, Lotta e Nunes, 2019; Lotta e Pires, 2020).¹⁰ Conforme síntese feita por Lotta e Pires (2020, p. 5), esses profissionais “usam a discricionariedade como meio de obter maior controle sobre suas rotinas; reorganizam a maneira de realizar o trabalho a fim de domesticar as demandas, tornar suas cargas de trabalho factíveis e gerenciar o fluxo de atividades”.

No caso específico do PNAE, ao menos dois grupos de burocratas de nível de rua podem ser identificados como relevantes no cumprimento da regra de comercialização de produtos da agricultura familiar. Um deles é o das nutricionistas, cuja presença nos quadros técnicos das administrações federais e nacionais passou a ser obrigatória pelo FNDE a partir de 2006 (Lobo e Fchine, 2021). Esses profissionais são responsáveis por elaborar os cardápios nas escolas e indicar os tipos de produtos a serem inseridos nos processos de compra. O outro grupo é o das cozinheiras/cantineiras, cuja aderência ou resistência a certos produtos, bem como sua proximidade com os alunos, pode influenciar tomadas de decisão locais (Silva, 2021; Valadares *et al.*, 2022).

Por esses e outros motivos, é difícil prever como as diretrizes traçadas nacionalmente serão traduzidas e adaptadas pelos múltiplos atores envolvidos em sua implementação, com suas respectivas margens de intervenção. Nesse sentido, a coordenação de políticas nacionais envolve o estabelecimento, por parte da União, de mecanismos que tornem atrativa a adesão pelos entes subnacionais, não apenas no plano formal, o que exige a manutenção de um equilíbrio entre a inibição de práticas consideradas danosas aos objetivos programáticos centrais, com o reconhecimento e a valorização de iniciativas positivas e passíveis de replicação em outras jurisdições. É justamente essa a problemática a ser focalizada na seção seguinte, tendo o arranjo institucional e a estrutura operacional de implementação do PNAE como objeto de análise.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA NO PNAE

Os resultados das análises sobre o processo de descentralização e coordenação federativa do PNAE estão divididos em duas partes. A primeira tem como foco o desdobramento sequencial ao longo do tempo, iniciando com a discussão em torno das primeiras medidas descentralizadoras

10. Dados os limites da capacidade federal de impor suas diretrizes e controlar completamente a ação dos funcionários subnacionais, a atuação desses profissionais está muitas vezes ligada a fatores que não se restringem a critérios técnico-normativos, sujeitos a julgamentos morais, ideológicos ou afetivos, especialmente em virtude da proximidade que possuem dos agentes de interesse e dos beneficiários.

nos anos 1980 até seu aprofundamento mais recente, com a Lei nº 11.947/2009, cuja principal inovação está na inclusão da agricultura familiar como público prioritário para os contratos de compra. Na segunda parte estão as discussões sobre as estratégias de coordenação utilizadas pelo governo federal para que essa mudança institucional fosse assumida e cumprida de fato pelos entes federativos.

3.1 Da trajetória de descentralização à Lei nº 11.947/2009

A política de alimentação escolar no Brasil foi submetida a diversas fases de institucionalização desde seu surgimento na agenda federal em 1955, com a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME). Inicialmente, os poderes decisório e executor estiveram fortemente concentrados na esfera federal, o que não os eximia da influência de grandes grupos de interesse. Com o tempo, o programa – que em 1979 recebeu a nomeação oficial de PNAE – passou por experiências graduais de descentralização.

No plano da condução burocrática, foi criado em 1981 o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae), responsável pela administração financeira e normativa do PNAE,¹¹ incorporado logo depois à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), criada por meio da Lei nº 7.091/1983. Coube à FAE comandar, entre 1986 e 1988, o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), cujo objetivo era dividir com os municípios as atribuições para a aquisição de alimentos, após algumas experiências pioneiras ocorridas em São Paulo e Rio de Janeiro. A proposta à época era que a compra de alimentos básicos fosse regionalizada, por meio de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados se mantivessem centralizada pela União.

A adesão ao PMME, contudo, foi baixa, chegando em 1988 apenas a 184 municípios conveniados, o que levou a sua desativação no ano seguinte. Entre os fatores que explicam em parte essa fraca aceitação estão o esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais responsáveis por sua gestão, o que indica a pouca prioridade política dada pelo governo, e pressões de empresários da indústria alimentícia (Silva, 2019a).

Com a CF/1988, especificamente em seu art. 208, inciso VII, a alimentação escolar ganhou novo destaque, ao ser incluída entre os programas suplementares relacionados ao direito à educação. A CF/1988 também reestabeleceu, conforme mencionado anteriormente, maior equilíbrio

11. A responsabilidade pela compra, armazenamento, embalagem, transporte, distribuição e incentivo da produção de alimentos ficou a cargo da Companhia Brasileira de Abastecimento (Cobal), da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), por meio de celebração de convênio.

federativo, com o compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios em diversas áreas.¹² Com isso, entidades como o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Frente Municipalista de Prefeitos assumiram maior protagonismo no debate sobre a municipalização de programas educacionais, entre os quais a alimentação escolar.

Após o período de instabilidade política no início dos anos 1990, que culminou no *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello e a consequente ascensão de Itamar Franco à presidência, abriu-se nova janela política para mudanças institucionais, em meio à forte mobilização popular no país em torno da temática da fome.¹³ Nesse contexto, em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), dando novo impulso ao debate sobre as possibilidades de atuação governamental nessa área (Silva, 2014a).¹⁴

Por sua vez, o princípio da descentralização como orientador dos processos de implementação do PNAE retornou à pauta, vindo a se consolidar com a criação da Lei nº 8.913/1994. A partir de então, todos os municípios interessados puderam aderir voluntariamente ao programa, passando a responder diretamente por atividades específicas, tais como: elaborar os cardápios e adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, juntamente com a vigilância sanitária e a inspeção agrícola, e distribuí-los nas suas redes de ensino. Para favorecer esse processo de adesão, a modalidade de convênio foi substituída pela de repasses *fundo a fundo*, isto é, transferências de recursos de maneira automática em contas específicas das unidades executoras. Já no final da década, o programa praticamente se universalizou entre as jurisdições federativas brasileiras, o que o levou a ser apontado na literatura como exemplo de descentralização exitosa no país (Bonduki, 2017). A Lei nº 8.913/1994 também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas UFs, para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE.¹⁵

12. O art. 212, § 4º, da CF/1988 afirma que os programas suplementares de alimentação teriam financiamento dos recursos de contribuições sociais e outras fontes orçamentárias.

13. Destaque para o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado por Herbert de Souza.

14. Vale lembrar que nesse período a gestão do programa enfrentava uma grave crise, com denúncias de desvio de recursos que resultaram na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a chamada CPI da Fome, em 1991.

15. Posteriormente, ficou definido pela Medida Provisória (MP) nº 1.979-20/2000 que os CAEs deveriam ser compostos por sete membros, com seus respectivos suplentes: um representante do Poder Executivo, um do Legislativo, dois representantes dos professores, dois dos pais de alunos e um da sociedade civil.

Vale ressaltar, porém, que a descentralização do PNAE ocorreu somente no tocante à distribuição de recursos e sua execução. O poder de decisão normativa manteve-se centralizado na União, inclusive quanto às regras de repasse e circunstâncias em que os recursos podem ser utilizados. Essa relação passou a expor uma tensão quase permanente entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE (Bonduki, 2017). Já os estados e municípios também alocam recursos orçamentários próprios para a complementação na aquisição de gêneros alimentícios e para pagamento de outras despesas necessárias, como com recursos humanos, construções e reformas de cozinhas e refeitórios, compra de equipamentos e utensílios necessários, entre outras.¹⁶

Em 1997, a FAE foi extinta, e suas funções foram direcionadas ao FNDE,¹⁷ a quem, desde então, cabe a responsabilidade de administrar e prestar assistência financeira a programas do ensino básico das escolas públicas brasileiras. Esses programas abrangem as seguintes áreas: didático-pedagógicas (livros, bibliotecas e material escolar), apoio complementar (transporte escolar e assistência à saúde) e alimentar e nutricional, representada pelo PNAE (Lobo e Fachine, 2021).¹⁸

A partir de 2003, a temática da segurança alimentar alcançou nova centralidade no plano federal, com destaque para o lançamento do Programa Fome Zero, que englobou distintas ações governamentais para o enfrentamento da fome e da desnutrição no país. Entre as decisões estava a retomada do Consea,¹⁹ com a criação de um grupo de trabalho (GT) para discutir o tema específico da alimentação escolar (Takagi, 2010; Silva, 2014a).²⁰

Nesse contexto de estruturação das políticas de segurança alimentar, dada sua capilaridade em praticamente todo o território nacional e o amplo contingente de crianças atendidas, o PNAE obteve maior relevância estratégica, especialmente entre as famílias mais pobres. Após uma série de debates, foi editada, em janeiro de 2009, a MP nº 455, que impunha ampla reformulação no

16. Em 2017, 42% dos municípios aportaram recursos próprios para a alimentação escolar, segundo dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), do Ministério da Economia.

17. Autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei nº 5.537/1968 e alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969.

18. Em 2004 houve a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) (Portaria MEC nº 1.859/2004), novamente ampliando o conjunto de funções da autarquia (Lobo e Fachine, 2021).

19. O Consea havia sido extinto logo no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, sendo substituído pelo Comitê Executivo do Programa Comunidade Solidária. Sobre o tema, ver Silva (2014a; 2017).

20. No grupo, por exemplo, surgiu a proposta de reajuste do valor *per capita*/dia repassado às UFs para o PNAE, que permanecia inalterado desde 1994.

PNAE. Em 16 de junho de 2009, a MP foi convertida na Lei nº 11.947, formalizando nova fase de institucionalização do programa (Silva, 2019a).²¹ Entre as inovações inseridas, art. 14, está a obrigatoriedade de destinação de uma fração mínima de 30% dos repasses financeiros do FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, com preferência para produtores locais credenciados.

Para viabilizar a inclusão dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE, a lei abriu a possibilidade de dispensa do processo licitatório regular, podendo este ser substituído pelo instrumento mais simplificado, a chamada pública, cujos atributos a serem seguidos são: permanecer aberta no mínimo por vinte dias; ter ampla divulgação;²² observar a sazonalidade da produção local; constar a descrição dos produtos, a quantidade e as especificações, o local e a periodicidade das entregas, os critérios de seleção das propostas, os documentos de habilitação e as condições contratuais (Valadares *et al.*, 2022).²³ Os preços devem ser fixados pelas EEx, mediante pesquisa prévia em mercados locais,²⁴ considerando despesas de frete, embalagens e encargos, entre outros.

O credenciamento dos agricultores ocorre via Declaração de Aptidão ao Produtor (DAP), emitida por entidades públicas do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). Inicialmente, foi estipulado um limite de comercialização de R\$ 9 mil/ano por agricultor, elevado depois para R\$ 20 mil (Resolução CD/FNDE nº 26/2013),²⁵ atendendo a solicitações tanto de gestores públicos quanto das próprias organizações coletivas da agricultura familiar. Ressalta-se, porém, que o PNAE não inaugurou a prática de mercado institucional para inclusão produtiva de agricultores familiares, uma vez que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) já existia desde 2003 (Oliveira, 2017; Machado *et al.*, 2018; Sambuichi *et al.*, 2019; Silva, 2020b).

21. A lei foi regulamentada pela Resolução do Conselho Deliberativo (CD)/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.

22. A divulgação das chamadas públicas pode ser feita em: jornais de circulação local e, caso necessário, em jornal de circulação regional, estadual ou nacional; em rádios locais; em murais de local público de ampla circulação; em sítios eletrônicos próprios ou disponíveis para este fim; e comunicada a organizações locais da agricultura familiar e a entidades de assistência técnica local ou estadual.

23. Caso seja necessário, há a possibilidade de substituição de alimentos, desde que a troca seja atestada pelo nutricionista responsável, os alimentos substitutos sejam correlatos nutricionalmente e constem na chamada pública.

24. Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de alimentos orgânicos ou agroecológicos, a entidade executora poderá acrescentar os preços em até 30% a mais com relação ao estabelecido para os produtos convencionais.

25. Mais recentemente, o limite foi elevado para R\$ 40 mil (Resolução CD/FNDE nº 06/2020).

A inserção desse conjunto de regras gerou mudanças significativas no arranjo institucional do PNAE. Se o programa já havia crescido consideravelmente em termos de agentes executores na década de 1990, com a adesão da quase totalidade de estados e municípios, após a Lei nº 11.947/2009, houve expansão também entre os fornecedores dos gêneros alimentícios, com a inclusão da agricultura familiar e toda sua diversidade socioprodutiva. Silva (2019a) caracterizou essa nova fase institucional do PNAE como *descentralização desconcentrada*, isto é, descentralização relacionada ao avanço na distribuição de competências entre as UFs e desconcentrada em função da ampliação dos fornecedores e do público beneficiário.

Mudanças dessa natureza em um programa já consolidado no território nacional, porém, não ocorrem sem tensões e incertezas quanto à sua recepção pelos demais entes federativos, responsáveis, nesse caso, por fazer as refeições chegarem aos alunos. Logo, isso exige um esforço político complexo e desafiador por parte do governo federal, no que tange à sua capacidade de convencimento e acompanhamento da execução, como demonstra a subseção seguinte.

3.2 Estratégias de indução e coordenação federativa

Entre as inovações promovidas pela Lei nº 11.947/2009 no aparato normativo do PNAE, a cláusula de priorização da agricultura familiar nos processos de compra de alimentos, com cada EEx tendo que destinar no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para esse fim, foi seguramente a mais significativa. Ela ampliou o leque de coalizões de interesse sobre o PNAE em cada jurisdição federativa no país. Com isso, municípios cuja agricultura familiar se encontra mais estruturada, com cooperativas e sindicatos formalizados e atuantes, e com maior capacidade de interlocução com os poderes públicos, passaram a ter maior capacidade de pressão para o seu cumprimento (Valadares *et al.*, 2022).

Essa regra também alterou a inserção do PNAE em investigações científicas no Brasil. Silva (2021) identificou não apenas um crescimento significativo do número de estudos sobre o programa em periódicos nacionais como também mostrou que a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar cresceu consideravelmente em termos relativos no total desses estudos. Até 2009, apenas 10,7% dessas publicações apresentavam alguma associação analítica com o tema da agricultura familiar e compras localizadas de alimentos; já entre 2010 e 2019 subiu para 33,3%, em periódicos de divulgação científica das mais diversas áreas de conhecimento.

No plano operacional, houve a necessidade de readequação das rotinas de implementação pelos órgãos gestores, já que não havia preocupação em muitos municípios brasileiros com esse tipo de estratégia até então. Novos instrumentos de execução orçamentária tiveram que ser incorporados, como a utilização da chamada pública, e novos conhecimentos especializados precisaram ser absorvidos

pelas equipes responsáveis. Resta investigar então as estratégias do governo federal para superar essas incertezas iniciais e, assim, fazer valer seu papel de agente regulador e indutor de agenda.

Conforme visto na seção anterior, o principal instrumento de que a União dispõe para induzir os demais entes federativos é sua capacidade orçamentária, que lhe permite pactuar resultados esperados em políticas nacionais, buscando conciliar a autonomia típica da estrutura federativa com algum nível de unidade programática. No caso específico do PNAE, trata-se tanto de um modelo de *transferência condicionada*, nos termos de Arretche (2012), quanto de um caso de *autoridade inclusiva ou hierárquica* no modelo de Wright (1988), uma vez que os recursos transferidos são sujeitos a condicionais predefinidas para garantir patamares mínimos de provisão e evitar maiores desigualdades entre as EEx, cuja atuação está subordinada ao poder regulatório do Executivo federal.

Os repasses financeiros são feitos pelo FNDE com base em regras uniformes para todo o território nacional. O cálculo leva em conta a quantidade de alunos da rede pública de ensino, a partir de dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e as contrapartidas locais se dão na forma de recursos humanos e equipamentos para o preparo das refeições.

Apesar de garantir um piso para o gasto, o programa não oferece, por exemplo, compensações adicionais a municípios em pior situação econômica e fiscal, de modo que aqueles que possuem capacidade de complementação orçamentária conseguem ofertar melhores serviços ao alunado. Isso também faz com que os gestores busquem otimizar os recursos disponíveis dentro dos parâmetros exigidos pelo FNDE. Logo, qualquer alteração normativa no programa precisa levar em conta esses aspectos, pois novas exigências que impliquem aumento de custo podem comprometer a qualidade do serviço prestado.

Outro agravante refere-se ao fato de que os valores definidos como base para o cálculo dos repasses são fixos, não possuem regra de reajuste, que ocorre de forma aleatória no tempo. Assim, os valores repassados tendem a perder seu potencial de compra nos anos em que não ocorre reajuste, sobretudo em contextos de alta inflação no preço dos alimentos, como observado desde o início da pandemia de covid-19, em 2020.

Considerando esses fatores, o governo federal aprovou no mesmo ano da Lei nº 11.947/2009 novos parâmetros para o cálculo dos repasses, com reajuste médio na margem de 36,3% para as modalidades de ensino básico. Esse foi, à época, o maior reajuste do programa desde o início do Plano Real, em 1994.²⁶ Com isso, o governo enfraqueceu possíveis críticas que enfatizassem o aumento do custo das refeições gerado pela introdução da nova regra de compra facilitada de

26. Os valores de referência tiveram um novo reajuste definido pela Resolução CD/FNDE nº 1/2017.

produtos da agricultura familiar. A tabela 1 apresenta um histórico recente da variação dos valores nominais de referência por modalidade de ensino.

TABELA 1

Brasil: valores nominais *per capita* para repasses do PNAE por modalidade de ensino (2000-2018)

(Em R\$ correntes)

Ano	Modalidade de ensino						
	Creche	Pré-escola	Fundamental	Indígena	Quilombola	Médio	EJA ¹
2000	-	0,06	0,13	-	-	-	-
2001	-	0,06	0,13	0,13	0,13	-	-
2002	-	0,06	0,13	0,13	0,13	-	-
2003	0,18	0,13	0,13	0,34	0,13	-	-
2004	0,18	0,15	0,15	0,34	0,13	-	-
2005	0,18	0,18	0,18	0,34	0,34	-	-
2006	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	-	-
2007	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	-	-
2008	0,22	0,22	0,22	0,44	0,44	-	-
2009	0,44	0,22	0,22	0,44	0,44	0,22	0,22
2010	0,60	0,30	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2011	0,60	0,30	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2012	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2013	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2014	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2015	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2016	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30
2017	1,07	0,53	0,36	0,64	0,64	0,36	0,32
2018	1,07	0,53	0,36	0,64	0,64	0,36	0,32

Fonte: Silva (2019a).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ EJA – Educação de Jovens e Adultos.

Obs.: Os valores anteriores a 2000 eram os mesmos desde 1995.

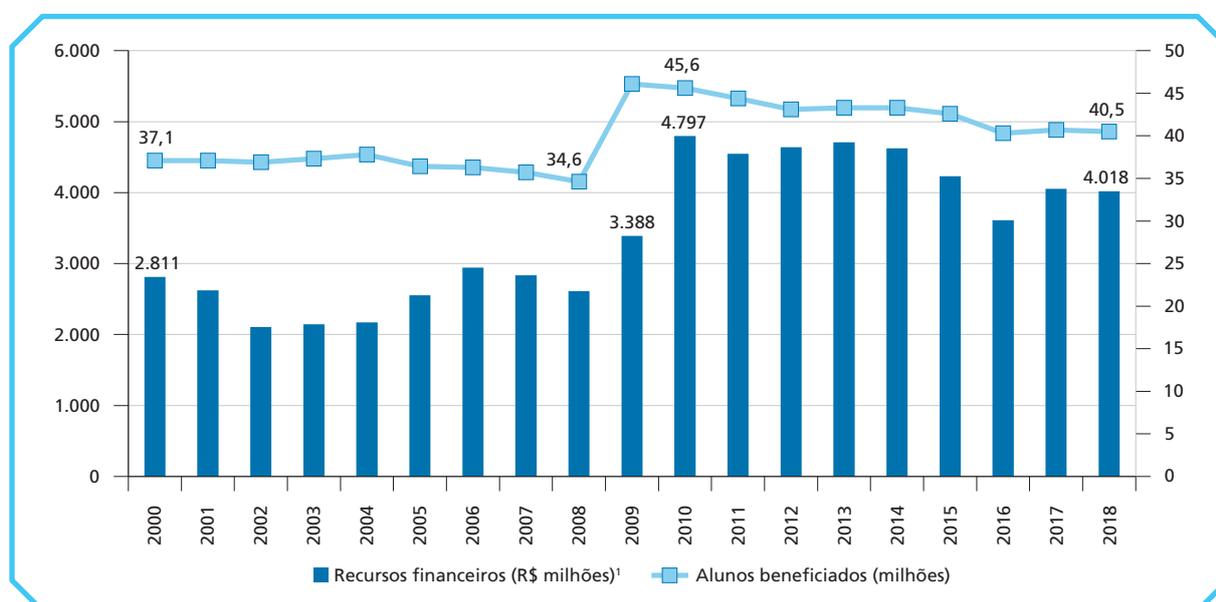
A lei estendeu o atendimento do PNAE a todos os alunos da educação básica, incluindo aqueles do ensino médio e da EJA, e a todas as unidades da rede pública. Essa universalização elevou consideravelmente o público beneficiário. Conseqüentemente, como o cálculo dos repasses é feito pela quantidade de alunos, elevou-se ainda mais o total repassado às EEx. Enquanto o número de estudantes beneficiados cresceu 31,8% entre 2008, um ano antes da mudança da lei, e 2010, passando de 34,6 para 45,6 milhões, o valor real dos repasses teve uma elevação de

TEXTO para DISCUSSÃO

83,7% no mesmo período, chegando próximo a R\$ 4,8 bilhões em 2010 (gráfico 1).²⁷ De acordo com esses números, mesmo que, no ano seguinte à promulgação da lei, todas as EEx adotassem o mínimo de gasto previsto pela lei com a aquisição de produtos da agricultura familiar, a fatia de mercado que já era disputada por grandes cooperativas e redes atacadistas estruturadas que atendiam ao PNAE não seria afetada.²⁸

GRÁFICO 1

Brasil: repasses financeiros do PNAE e público beneficiário (2000-2018)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/329DpFZ>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em reais deflacionados para dezembro de 2018.

Além dos fatores iniciais que evitaram maiores resistências políticas à nova norma de compra pelo lado orçamentário, vale investigar alguns esforços para garantir a coordenação na execução anual do programa pelos entes federativos.

27. Ainda que estivesse comprometida com o crescimento do número de alunos a serem atendidos, a elevação orçamentária possibilitou aos executores ganhos de escala nas aquisições de alimentos, otimizando os processos de compra, distribuição e preparo.

28. O orçamento do FNDE, em 2018, foi de R\$ 58,5 bilhões, dos quais, aproximadamente, R\$ 35,8 bilhões foram destinados a programas voltados ao ensino básico, entre os quais está o PNAE (Lobo e Fechine, 2021). Nos últimos anos da série, os gastos do PNAE representaram 6,5% do orçamento total executado pelo FNDE (Silva, 2019a).

Uma característica relevante a ser ressaltada sobre o PNAE é que ele não dispõe de um canal institucional de deliberação participativa em sua estrutura decisória (Silva, 2018). As definições operacionais são ditadas pelo CD do FNDE, cuja composição não apenas desconsidera a inserção de representantes de organizações da sociedade civil como também não conta com representantes de estados e municípios e tampouco de outros ministérios além do MEC (Bonduki, 2017).

Nos estados e municípios há ainda a figura dos conselhos de alimentação escolar (CAEs), que consistem em pequenos grupos de pessoas incumbidas de acompanhar grande quantidade de normativos relacionados à execução do PNAE.²⁹ Há casos de municípios em que os CAEs exercem funções relevantes no cumprimento da norma de aquisição de produtos da agricultura familiar, conforme relatado por Valadares *et al.* (2022). No entanto, não há um sistema participativo estruturado pelo qual a esfera federal possa solicitar a atuação dessas instâncias localizadas, como ocorre em outros domínios de política pública, como na saúde e na assistência social.³⁰

Mesmo algumas entidades que congregam representantes dos gestores subnacionais na área da educação – como a Undime e o Consed –, importantes no processo de descentralização do PNAE nos anos 1990, não se mostram muito engajadas nessa pauta. Para Bonduki (2017), isso se deve à intensidade da agenda das políticas educacionais, o que faz a alimentação escolar acabar perdendo espaço, sobretudo ante o peso de investimentos em infraestrutura e outras pautas com maior relevância político-eleitoral.

Apesar da inexistência de um canal participativo próprio, o fato de o PNAE ser considerado um programa de natureza política transversal o tornou tema de discussão em conselhos de outros ministérios. Um deles foi o Consea, onde amadureceu o projeto de inserção da agricultura familiar como público beneficiário para a comercialização com o PNAE, com a formação de um GT para se discutir essa questão junto a representantes de governo e de diversas organizações da sociedade civil com atuação na temática da segurança alimentar e nutricional. Mesmo após a lei, o Consea seguiu como espaço de valorização do cumprimento dessa norma.

É importante frisar que a Lei nº 11.947/2009 não trouxe apenas novas responsabilidades para os gestores públicos; ela também estabeleceu instrumentos a eles para o favorecimento

29. De acordo com a Resolução do CD/FNDE nº 26/2013, o CAE tem como objetivos: i) fiscalizar a aplicação dos recursos do PNAE e o cumprimento de suas diretrizes e objetivos; ii) zelar pela qualidade dos alimentos, principalmente quanto às condições higiênico-sanitárias, e pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos; iii) analisar a prestação de contas e emitir parecer conclusivo a respeito; e iv) comunicar os órgãos executores e de fiscalização sobre qualquer irregularidade constatada na execução do programa.

30. Licio e Pontes (2020) abordam especificamente a ausência de instâncias de pactuação federativa na educação, com uma discussão em torno de propostas sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE).

de grupos socioprodutivos locais. Nas regras anteriores, os agricultores familiares enfrentavam imensas dificuldades para acessar o PNAE, dada a concorrência com grupos de maior poder econômico nos processos licitatórios. Com a possibilidade de processos simplificados de concorrência voltados exclusivamente para esse público, representantes do Poder Executivo puderam negociar com sindicatos e cooperativas de agricultores residentes em suas jurisdições, atendendo assim a suas demandas de acesso ao mercado institucional. Não se pode desconsiderar ainda os efeitos positivos indiretos proporcionados pela circulação dos recursos do PNAE na dinâmica econômica local, com reflexos inclusive na arrecadação tributária dos municípios.

Outra possibilidade de fazer valer a vontade exposta no corpo normativo do programa seria pela via da coerção, com punição às unidades descumpridoras. Essa questão, porém, é politicamente delicada, sobretudo quando se trata de uma temática de forte apelo social como a alimentação escolar. Em tese, um ente subnacional que descumpra alguma exigência de utilização dos recursos repassados para o PNAE poderia sofrer sanções, mas o governo federal busca equacionar a relação entre novas demandas operacionais e estímulos a serem disponibilizados de modo que sua execução pelas unidades aderentes esteja em conformidade com os ditames gerais do programa.

Esse, portanto, constitui o dilema do *shared-decision making* em torno do PNAE, referente à necessidade do governo federal de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os demais entes da Federação. Mesmo porque houve restrições técnicas de diversas ordens a serem equalizadas ao longo do processo. As EEx dependiam de um cruzamento de informações de seus fornecedores com o banco de dados dos agricultores, sob a responsabilidade à época do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para que as notas fiscais de compra viessem com a indicação das respectivas DAPs para confirmar a transação como gasto direto com a agricultura familiar.

Como as DAPs possuem prazo de vigência de até dois anos, e ao serem renovadas mudam a numeração referente àquela unidade familiar, foi necessário um esforço considerável para ajustar esse sistema de informações de modo a garantir a fidedignidade das prestações de conta. Há também a própria dificuldade operacional do FNDE em acompanhar as contas das quase 6 mil EEx em todo o país, tanto no que se refere ao fator contábil quanto da adequação das chamadas públicas em conformidade com todas as exigências normativas do programa.³¹

Entre as estratégias para auxiliar na conformidade da regra, o governo federal realizou, logo após a promulgação da lei, 22 seminários nacionais com gestores públicos dos estados e municípios,

31. Nesse aspecto, há uma atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) na fiscalização dos gastos.

visando promover melhor adaptação à nova sistemática do programa (Sambuichi *et al.*, 2019). Ministérios com programas associados à agricultura familiar também passaram a compor o universo de interesse em torno do PNAE, adotando ações de apoio às organizações de agricultores para que essa nova demanda institucional pudesse ser atendida. Um exemplo foi o MDA, que lançou um plano estratégico para favorecer o cumprimento da norma (Paganini, 2009). Entre as atividades postas em prática, destaque para a Chamada Pública nº 092/2010, cujo objetivo era selecionar entidades de assistência técnica e extensão rural para fortalecer a inserção de cooperativas da agricultura familiar e seus gêneros alimentícios no PNAE em grandes centros urbanos (Costa, Amorim Junior e Silva, 2015).

Alguns fatores evidenciam esse envolvimento da agricultura familiar como coalizão de defesa em torno do PNAE após a Lei nº 11.947/2009. Um deles é a referência ao programa que passou a ser frequente nas pautas do Grito da Terra³² e de outras mobilizações dos movimentos sociais agrários (Bonduki, 2017). Ressalta-se ainda o crescimento exponencial das DAPs de pessoa jurídica (DAP-PJ) após a nova lei.³³ Esse documento credencia as cooperativas da agricultura familiar a participar das chamadas públicas para o fornecimento de alimentos à rede pública de ensino. Embora não expresse necessariamente uma relação de causalidade, o gráfico 2 ilustra essa trajetória de crescimento iniciada no ano de promulgação da lei.

Destacam-se também nesse processo os centros colaboradores em alimentação e nutrição escolar (Cecanes), previstos a partir da Portaria Interministerial nº 1.010/2006, que instituiu as diretrizes para a “Promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional” (Brasil, 2006, art. 1º).³⁴ Após a Lei nº 11.947/2009, os centros passaram a desenvolver diversas atividades voltadas à participação da agricultura familiar no abastecimento da alimentação escolar, tais como: elaboração de cartilhas informativas, cursos de formação dirigidos a gestores e profissionais envolvidos; e mapeamento da produção agrícola familiar local, entre outras. Estados das cinco regiões brasileiras possuem Cecanes conveniados, como mostra o quadro 1, ampliando, assim, a capilaridade do governo federal para a prestação de assessoria aos municípios na implementação do programa.

32. Trata-se de uma manifestação organizada pelo Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) para apresentar ao governo federal uma série de reivindicações que atendam às necessidades da agricultura familiar e dos assalariados rurais.

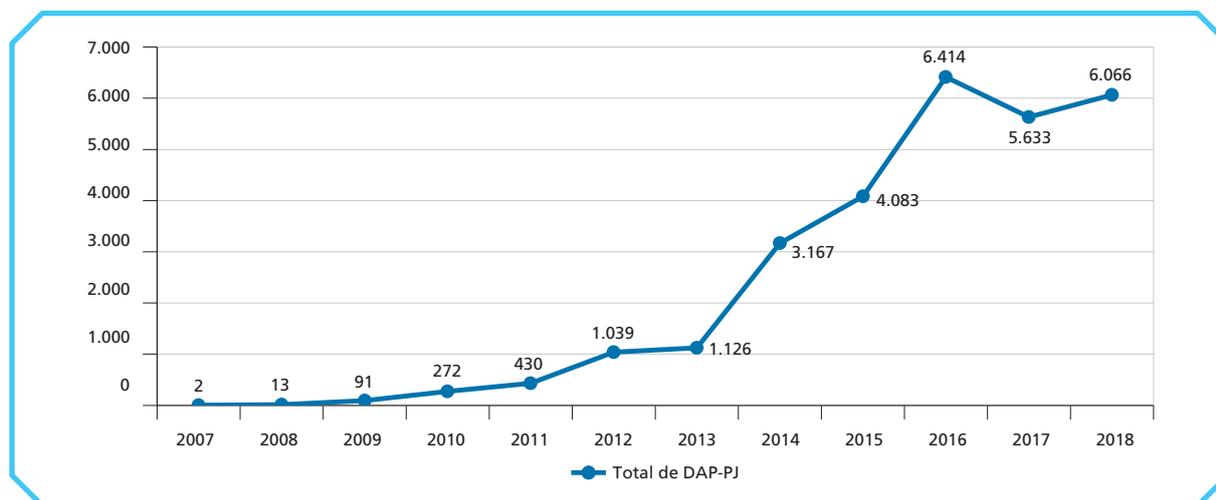
33. A DAP-PJ atesta que a organização possui no mínimo 70% de agricultores familiares.

34. Segundo Lobo e Fachine (2021, p. 563), a “experiência bem-sucedida dos Cecanes serviu de modelo para outros programas desenvolvidos pelo FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional de Transporte Escolar, que também trabalham, atualmente, para criar seus centros colaboradores”.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 2

Brasil: evolução do total de DAP-PJ ativas (2007-2018)



Fonte: Portal brasileiro de dados abertos. Disponível em: <<https://dados.gov.br/>>.

Elaboração do autor.

QUADRO 1

Brasil: relação dos Cecanes por município e instituição

Região	Município/estado	Instituição
Norte	Belém/Pará	Universidade Federal do Pará (UFPA)
	Palmas/Tocantins	Universidade Federal do Tocantins (UFT)
	Manaus/Amazonas	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
Centro-Oeste	Brasília/Distrito Federal	Universidade de Brasília (UnB)
Nordeste	Salvador/Bahia	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
	Natal/Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
	Teresina/Piauí	Universidade Federal do Piauí (UFPI)
	Cruz das Almas/Bahia	Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB)
Sudeste	Santos/São Paulo	Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
	Ouro Preto/Minas Gerais	Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
	Viçosa/Minas Gerais	Universidade Federal de Viçosa (UFV)
	Pouso Alegre/Minas Gerais	Instituto Federal do Sul de Minas
	Rio de Janeiro/Rio de Janeiro	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)
	Niterói/Rio de Janeiro	Universidade Federal Fluminense (UFF)
Sul	Curitiba/Paraná	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
	Florianópolis/Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
	Porto Alegre/Rio Grande do Sul	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Fonte: Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (Rebrae).

Elaboração do autor.

Por fim, a Lei nº 11.947/2009 estabelece, no § 2º do mesmo art. 14, em que expressa a exigência do gasto mínimo de 30% dos repasses com produtos da agricultura familiar, algumas salvaguardas que dispensam a aplicação dessa norma. Isso pode ocorrer quando for observada alguma das seguintes circunstâncias: i) impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; ii) inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; e iii) condições higiênico-sanitárias inadequadas.

A observância desses critérios permite certa discricionariedade aos gestores locais.³⁵ Logo, pode-se dizer que a regra de compra da agricultura familiar conta com procedimentos formais que oferecem *constrangimentos fracos* para a atuação dos gestores responsáveis, na medida em que o próprio instrumento legal indica situações possíveis de serem evocadas para justificar seu descumprimento. Esse ponto é relevante, pois, em contextos de excessos de demanda, escassez de recursos e ambiguidade normativa, os agentes de implementação tendem a usar essa flexibilidade para favorecer “posturas de autopreservação”, isto é, selecionar ou mesmo ressignificar normas balizadoras que sejam mais fáceis de serem atendidas e que despertem maiores interesses (Lotta e Pires, 2020, p. 11).

Por sua vez, esse grau de discricionariedade, mesmo que implícito, fortalece o argumento aqui defendido de que a estratégia de coordenação em torno dessa nova regra do PNAE foi arquitetada com base na tentativa de convencimento. Dessa forma, abre-se espaço para que sua incidência territorial ocorra sob diferentes combinações operacionais de implementação.

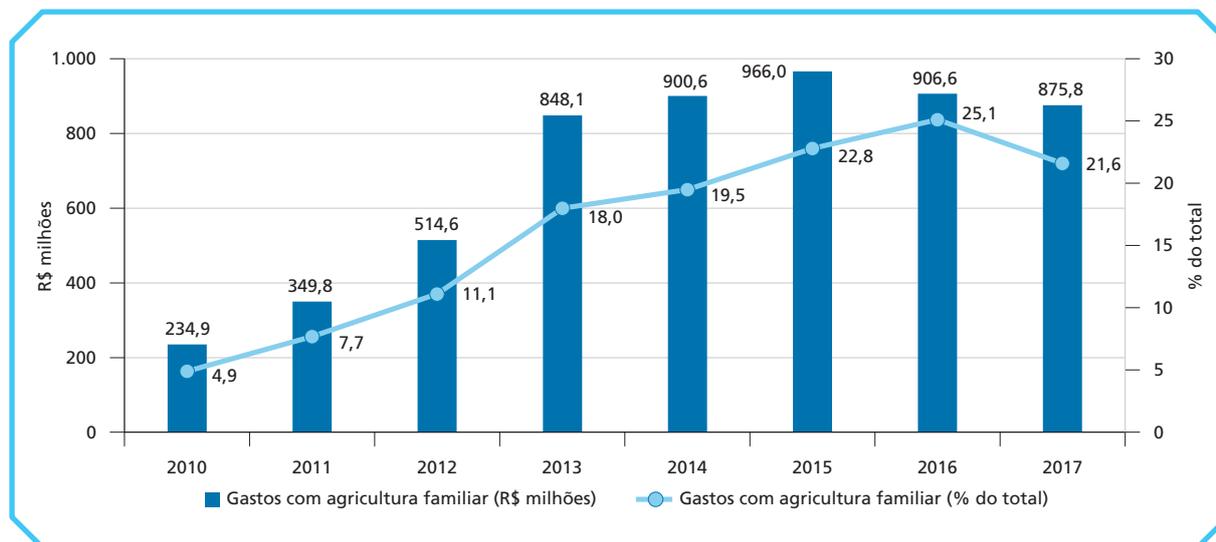
Os dados disponíveis após os primeiros anos de vigência do novo regimento do PNAE, sumarizados nos gráficos 3 e 4, permitem algumas inferências acerca dos resultados da estratégia assumida e problematizada nesta subseção. Como se pode observar, houve uma ascensão na participação da agricultura familiar no agregado dos gastos com alimentação escolar ao longo do período. Por um lado, os valores bastante baixos nos dois primeiros anos são indicadores do quanto a nova regra foi, de fato, uma novidade para a prática administrativa dos gestores locais. Por outro, os valores posteriores crescentes, como se nota inclusive nas médias de todas as regiões brasileiras, com destaque para a região Sul, apontam para um ganho de aprendizado após progressiva adesão de municípios a essa prática. Vale dizer ainda que não há relatos de sanções por parte do FNDE pelo não cumprimento dessa regra até o momento desta pesquisa, o que reforça o argumento dos constrangimentos fracos adotados pela estratégia do governo federal.

35. De acordo com Lotta e Pires (2020), o uso da discricionariedade serve para adaptar leis, regras formais e objetivos da política às situações com as quais se defrontam.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 3

Brasil: total de gastos do PNAE com aquisições da agricultura familiar (2010-2017)¹



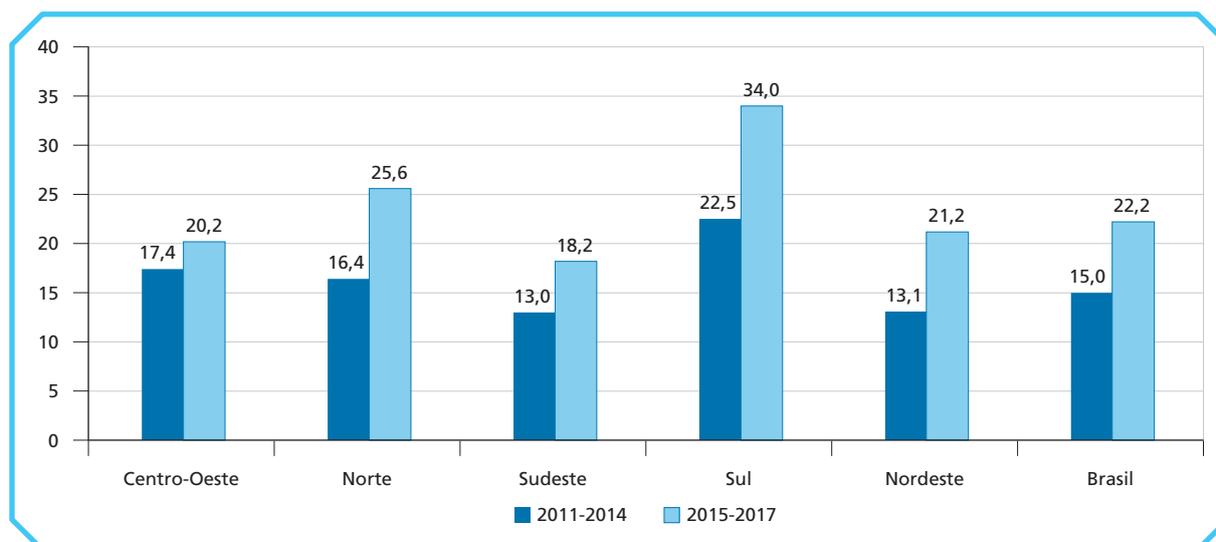
Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/329DpFZ>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2018.

GRÁFICO 4

Brasil e regiões: percentuais de gastos do PNAE com aquisições da agricultura familiar (2011-2017)¹



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <<https://bit.ly/329DpFZ>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2018.

É difícil, porém, estabelecer se tais resultados são suficientes para definir como exitosa a estratégia adotada nesse caso, ainda que não seja objetivo deste estudo chegar a tal definição. O percentual médio atingido no país permanece abaixo do mínimo estabelecido na lei, embora derive de realidades muito díspares quanto ao seu atendimento entre as regiões brasileiras, o que demandaria uma ação regionalmente orientada para averiguar e atacar os gargalos desse mercado para a agricultura familiar. Logo, o tema abre a possibilidade para outros estudos que venham a qualificar ou mesmo problematizar as análises aqui apresentadas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos abordados ao longo deste texto demonstram que o modelo de federalismo no Brasil não é um jogo de soma zero, no qual a expansão da autoridade da União significa necessariamente a supressão da autoridade e do campo de atuação dos governos subnacionais, tampouco o processo de implementação de políticas públicas se resume a uma mera coleção de atos administrativos.

A efetivação das políticas públicas no território nacional depende da combinação de controle federal com autonomia política das unidades subnacionais, tendo em conta as possíveis tensões inerentes a essa interação. Ou seja, trata-se do modo como se combinam essas dimensões operacionais dos programas setoriais, envolvendo regulação e repasse financeiro, no plano federal; e execução e prestação de contas, no plano subnacional, o que Arretche (2012) chamou de *relações central-local*. Dessa forma, os arranjos setoriais estabelecidos para o repasse de recursos afetam o potencial de adesão e comprometimento entre os governos subnacionais – e, conseqüentemente, seus resultados.

Como discutido ao longo deste texto, o PNAE é um exemplo de política pública cujo arranjo normativo, articulação federativa e estrutura operacional apresentam aspectos analíticos valiosos para problematizar as interfaces possíveis entre produção normativa no nível federal e práticas de execução adotadas nas demais esferas, sobretudo quanto aos mecanismos de indução e coordenação programática. O programa se configura como uma política regulada nacionalmente, operacionalizada por transferências condicionadas de forma a promover objetivos previamente determinados, nos quais os governos subnacionais, em especial os municipais, assumem grande responsabilidade. Por tais motivos, o fluxo decisório do programa precisa levar em conta a necessidade de equilíbrio federativo para que o serviço final esperado não seja comprometido, uma vez que há uma inevitável interdependência entre os governos na sua execução.

Tal compreensão é particularmente importante quando se leva em conta a inclusão de uma nova camada normativa referente à destinação de parcela mínima dos repasses financeiros para

aquisição de produtos da agricultura familiar, prevista no art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Essa regra se junta a outras que precisam ser atendidas cotidianamente, pelo conjunto das EEx, uma vez que o programa possui fluxo contínuo. Nesse contexto, a investigação aqui desenvolvida buscou elucidar as estratégias postas em prática para fazer valer essa nova diretriz, bem como verificar os primeiros resultados após sua entrada em vigência.

As análises realizadas permitem considerar que esse equilíbrio mencionado foi, de certa maneira, alcançado na adoção da nova regra de compra. Embora a lei a expresse como exigência, o que parece ter havido de fato foi uma espécie de acordo tácito entre os participantes, definindo que o atendimento ocorreria de forma processual. Isto é, a norma não surgiu necessariamente como ponto de partida mas, sim, como *ponto de chegada*, um horizonte a ser buscado.

Para pavimentar esse caminho, o governo federal mobilizou uma série de instrumentos calcados muito mais no convencimento que na coerção. O principal deles foi pela via do financiamento: tanto o público beneficiário quanto os valores *per capita* de repasse por modalidade de ensino foram elevados significativamente, o que resultou em considerável elevação dos recursos destinados aos entes federativos para esse fim. O orçamento do PNAE teve elevação de 83,7% no ano seguinte à entrada em vigência da lei, o que permitiu enfraquecer resistências iniciais à mudança, pois a exigência de gasto mínimo de 30% com a agricultura familiar já não se configuraria em aprofundamento da disputa por recursos.

O próprio desenho normativo da Lei nº 11.947/2009 possibilitou certa flexibilidade à adesão dos entes subnacionais. Se, por um lado, ela não facultava aos gestores discordar dessa nova regra (baixo poder de veto), por outro, definiu três situações genéricas passíveis de justificação para seu descumprimento. As dificuldades técnicas e políticas do FNDE em controlar e punir os descumpridores também funcionaram, na prática, como flexibilização indireta do novo marco normativo.

Nessa perspectiva, o governo federal apostou em uma agenda de convencimento para caminhar em direção ao cumprimento gradativo da norma. Essa agenda pode ser identificada em dois movimentos. Primeiro, houve a implementação de programas complementares em diferentes ministérios, associados ao tema da segurança alimentar e nutricional, que reforçaram a participação da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE. Segundo, as organizações representativas dos agricultores familiares passaram a pressionar politicamente pela observância da regra, sobretudo no plano municipal, no qual há maior proximidade entre sindicatos e cooperativas de agricultores com órgãos da administração pública.

Com isso, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, os números indicam adesão crescente dos municípios desde o início de

sua vigência, impactando na elevação do percentual de compra da agricultura familiar. Os dados apresentados neste texto permitem afirmar que houve um esforço por parte dos gestores locais em caminhar nessa direção, apesar das grandes diferenças de execução no território nacional.

Ainda assim, alguns fatores devem ser mencionados por representarem preocupações sobre o futuro não apenas da coordenação nacional em torno da regra de compra da agricultura familiar mas também da continuidade do próprio PNAE nos moldes atuais. Para não se alongar muito, nos restringiremos a três deles, passíveis de aprofundamentos em estudos futuros. O primeiro se refere à imprevisibilidade do reajuste dos preços de referência para o cálculo dos repasses às EEx. Isso compromete a manutenção de serviços prestados, principalmente em períodos em que o país convive com altas taxas de inflação dos preços de alimentos, como ocorre atualmente no contexto de pandemia da covid-19. Como grande parte dos municípios conta basicamente com os valores repassados pelo FNDE para a compra dos alimentos, a elevação dos preços nominais faz com que o mesmo volume de recursos resulte em estoque menor de produtos disponíveis a serem distribuídos ao alunado. A literatura demonstra que cenários de escassez de recursos podem enfraquecer os laços de adesão às normas gerais, levando atores da linha de frente da política a usarem seu grau de discricionariedade nas decisões em seu cotidiano operacional, muitas vezes em oposição às regras gerais do programa.

O segundo fator diz respeito ao enfraquecimento de uma das linhas estratégicas de convencimento para a adesão à nova regra de compra, via programas de fortalecimento da atividade agrícola familiar para atender de forma satisfatória a demanda dos governos locais. Já existem na literatura relatos contundentes sobre o processo de desmantelamento das políticas de desenvolvimento rural no Brasil e perda da centralidade da segurança alimentar e nutricional como ideia-força na agenda do governo federal (Ipea, 2021). A dificuldade desse público em acessar programas e serviços públicos importantes para suas atividades, tais como crédito subsidiado, assistência técnica, infraestrutura logística e produtiva, seguro agrícola, entre outros, pode comprometer a capacidade de atendimento aos mercados institucionais em quantidade, qualidade e preços necessários. Com isso, existe o risco de que o atendimento ao PNAE volte a ficar concentrado em grandes conglomerados comerciais, diminuindo seu potencial de induzir práticas ambientalmente mais sustentáveis, com produção nutricionalmente mais rica para os estudantes nas escolas, e a circulação endógena dos recursos nas economias locais.

O terceiro fator toca em um ponto ainda obscuro na distribuição federativa de responsabilidades em torno do PNAE. Trata-se da participação dos estados. O programa tem ficado nos últimos anos muito polarizado na relação entre União (via FNDE) e municípios, dada a finalidade regulatória do primeiro e a proximidade do último com o público beneficiário. As administrações estaduais, contudo, respondem por cerca de 25% dos gastos do FNDE com o programa e

possuem instrumentos de suporte e orientação que poderiam propiciar uma ação coordenadora mais proativa e colaborativa. Tal ação pode ocorrer por decisão política dos respectivos governos, pois não há exigência extra explícita no desenho operativo do programa. Desde 2009, alguns estados aprovaram suas leis próprias de compras públicas de alimentos com favorecimento da agricultura familiar, mas ainda não existem dados concretos sobre as reais implicações dessas iniciativas.

Portanto, a discussão sobre descentralização em uma federação marcada por tantas heterogeneidades como a brasileira é, de fato, bastante complexa. Dificilmente haverá a um modelo único ou basilar, dado que cada domínio de política pública possui características distintas, traduzidas em regras específicas de financiamento, execução e prestação de contas. Desse modo, ficamos então com a convicção de que os desafios enfrentados por essa inovação institucional inserida em um programa tão consolidado no cotidiano operacional do poder público em todas as esferas de poder e com forte apelo social como é o PNAE trazem inúmeros elementos relevantes de análise, abrindo espaço para uma agenda de pesquisas que contribua na compreensão dessa complexidade que representa o fluxo político-decisório no Brasil.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, M. H. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

ANZE, V. R. *et al.* Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020, p. 361-374.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.

BASTIAN, L. *et al.* Análise das redes sociais no Programa Nacional de Alimentação Escolar: aspectos relacionais da aquisição de produtos da agricultura familiar. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 63. Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONDUKI, M. R. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas**: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

BRAGA, M. V. Autonomia e regulação: a descentralização da política educacional analisada como um arranjo híbrido. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 45, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 maio 2006.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011.

COSTA, B. L.; AMORIM JUNIOR, P. C.; SILVA, M. G. As cooperativas de agricultura familiar e o mercado de compras governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 1, 2015.

COSTA, B. L.; PALOTTI, P. L. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

D'ALBUQUERQUE, R. W.; PALOTTI, P. L. Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, 2021.

D'ÁVILA, C.; SILVA, S. P. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 335-346, 2011.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, 1997.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

_____. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Articulação entre políticas de compras governamentais da agricultura familiar e políticas territoriais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, p. 459-487, 2019.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea 2021. (Boletim de Políticas Sociais, n. 28).

IZUMI, B. T.; WRIGHT, D. W.; HAMM, M. W. Market diversification and social benefits: motivations of farmers participating in farm to school programs. **Journal of Rural Studies**, v. 26, n. 4, p. 374-382, 2010.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. 479 p.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-36.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

LICIO, E. C. *et al.* **O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais?** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2.695).

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LICIO, E. C.; PONTES, P. A agenda do sistema nacional de educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 309-344.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOBO, C.; FECHINE, V. Avaliação da parceria FNDE e Ifes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 554-582, 2021.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, 2020.

MACHADO, J. A. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Revista Teoria e Sociedade**, v. 19, n. 22.1, p. 191-218, 2014.

MACHADO, P. M. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília: Ipea, 2020. 270 p.

MORGAN, K. The politics of the public plate: school food and sustainability. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 21, n. 3, p. 253-260, 2014.

OLIVEIRA, N. C. **Coordenação intergovernamental em políticas públicas**: programa de aquisição de alimentos. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G.; NUNES, M. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

PAGANINI, S. **Plano estratégico**: inserção da agricultura familiar como fornecedora de gêneros para a alimentação escolar. Brasília: GTZ, 2009.

PIRES, R. R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. 730 p.

SALGADO, R. J. F.; SOUZA, W. J.; SANO, H. Relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, p. 1-19, 2021.

SAMBUICHI, R. H. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar**: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1953).

_____. Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014b.

_____. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

_____. Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o Consea na visão de seus conselheiros. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, p. 60-78, 2017.

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Trajетória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2529).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2503).

_____. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a. p. 375-409.

_____. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

_____. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2656).

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília: Ipea, n. 70, 2020.

SIOBHAN, K.; SWENSSON, L. F. **Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets**. Roma: FAO, 2017.

SOARES, M.; NEIVA, P. R. Federalism and public resources in Brazil. **Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil. **Revista Lua Nova**, n. 52, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, v. 24, 2005.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1. p. 54-73.

TERTO, D. C.; CASTRO, A. M.; SANO, H. O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental? **Educação**, v. 40, n. 3, p. 396-404, 2017.

VALADARES, A. A. *et al.* **Da regra aos fatos**: fatores intervenientes na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão). No prelo.

WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University, 1988.

WILDAVSKY, A. Federalism means inequality. *In*: GOLEMBIEWSKI, R. T.; WILDAVSKY, A. (Ed.). **The costs of federalism**. Londres: Transaction, 1984.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. California: Cole Publishing Company, 1988.

XIMENES, D. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018. 245 p.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL