

IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DA COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Sandro Pereira Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF, Brasil

Este artigo tem como propósito refletir analiticamente acerca do processo de execução descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), especialmente após uma inovação ocorrida por meio da Lei nº 11.947/2009, com a exigência de que todos os entes federativos comprometam no mínimo 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 regras de coordenação a serem seguidas entre as unidades subnacionais visando atingir o propósito exposto no novo marco regulatório do programa, à luz do referencial teórico de federalismo e descentralização de políticas públicas. Pelas análises realizadas, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, foi possível identificar certa convergência em curso nessa direção prevista pela Lei nº 11.947/2009, mesmo que marcado por 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.

IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA COMPRA DE ALIMENTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Este artículo tiene como objetivo reflexionar analíticamente sobre el proceso de ejecución descentralizada del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), especialmente luego de una innovación que se dio a través de la Ley n. 11.947/2009, con el requisito de que todas las entidades federativas comprometan un mínimo del 30% de las transferencias financieras recibidas del gobierno federal para la compra de productos alimenticios directamente a los agricultores familiares. Se buscó investigar los instrumentos propuestos para incentivar la adherencia y las reglas de coordinación a seguir entre las unidades subnacionales para lograr el propósito establecido en el nuevo marco regulatorio del programa, a la luz del marco teórico del federalismo y la descentralización de las políticas públicas. Según los análisis realizados, a pesar de ser un cambio que hizo más complejo el proceso de ejecución descentralizada del PNAE, fue posible identificar una cierta convergencia en curso en la dirección prevista por la Ley n. 11.947/2009, aunque marcado por grandes diferencias de ejecución en el territorio nacional en cuanto al promedio de adquisición de la agricultura familiar.

Palabras clave: alimentación escolar; agricultura familiar; administración pública; federalismo; desarrollo local.

DECENTRALIZED IMPLEMENTATION OF FOOD PURCHASE IN THE CONTEXT OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM

This article aims to analytically reflect on the decentralized execution process of the National School Feeding Program (PNAE), especially after an innovation that occurred through Law n. 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, in light of the theoretical framework of federalism and decentralization of public policies. Based on the analyses carried out, despite this being a change that made the decentralized execution process of the PNAE more complex, it was possible to identify a certain convergence in progress in this direction, as provided for by Law No. 11,947/2009, even though marked by large differences in execution across the country regarding the average acquisition of family farming.

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

JEL: H83; J23

1. INTRODUÇÃO

A experiência de coordenação de políticas públicas descentralizadas no Brasil – integração, compartilhamento e decisão conjunta –, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), envolve um repertório diversificado de ações que visa maior coesão programática e aprimoramento da capacidade de controle de resultados, dentre 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 para a transferência interfederativa de recursos; definição de incentivos e contrapartidas; entre outros. Tais estratégias coordenativas se estruturam basicamente em torno de princípios de transferência de recursos, combinada à exigência de contrapartidas, e descentralização de atribuições sob a normatização e monitoramento do governo federal na distribuição de responsabilidades para os níveis subnacionais de poder – os estados e, fundamentalmente, os municípios (Souza, 2001). Busca-se, assim, articular decisões de diversos entes governamentais, seja na mesma esfera federativa (coordenação horizontal) ou entre esferas distintas (coordenação vertical), com regras gerais que ordenam a *distribuição funcional de responsabilidades* para a implementação de políticas nacionalmente orientadas (Arretche, 2012; Licio *et al.*, 2021).

Contudo, o arcabouço constitucional não estabelece um regramento geral de orientação aos agentes públicos, de modo que cada política possui seus próprios *arranjos institucionais* de acordo com suas especificidades, forjados por trajetórias históricas peculiares (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014; Salgado; Souza; Sano, 2021). As experiências observadas se amparam em uma indução vertical de agenda sobre as unidades subnacionais, sobretudo via recursos financeiros, percebida em distintas áreas de atuação governamental, conforme se observa na saúde (Jaccoud; Vieira, 2018; Levcovitz; Lima; Machado, 2001), na assistência social (Bichir; Simoni Júnior; Pereira, 2020; Costa; Palotti, 2011; Licio; Mesquita; Currello, 2011), na educação (Braga, 2020; Terto; Castro; Sano, 2017), na segurança alimentar (D'ávila; Silva, 2011; Salgado; Souza; Sano, 2021) e na economia solidária (Anze *et al.*, 2020; Silva; Moraes; Santos, 2020), apenas para citar algumas áreas.

Nessa perspectiva, os programas nacionais se moldam sob diferentes estratégias de implementação e coordenação federativa de acordo com as características intrínsecas a cada domínio de intervenção governamental (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014; Jaccoud, 2018; Salgado; Souza; Sano, 2021).

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, 2019). Presente em todas as unidades federativas brasileiras, o PNAE está sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como marco normativo principal a Lei nº 11.947/2009, que redefiniu

uma série de diretrizes operacionais anteriores. Entre as inovações introduzidas, está a exigência de que todos os entes federativos destinem uma quota mínima de 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição direta de produtos da *agricultura familiar* (art. 14). Vale ressaltar que programas de compra direta 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 (Morgan, 2014; Fornazier; Belik, 2019).

O segmento socioprodutivo 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, conforme definido pela Lei nº 11.326/2006. O termo passou a denotar uma identidade social no Brasil nos anos 1990, quando surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento 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; Schneider, 2014; Ipea, 2021).

Pode-se dizer assim que 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 tanto na geração de renda para produtores locais (Paula *et al.*, 2023; Silva, 2023) quanto na melhoria de desempenho de estudantes da rede básica de ensino (Silva; Ciríaco; Zen, 2024). 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 essa referida inovação institucional via Lei nº 11.947/2009, entendendo-a como uma nova camada normativa a ser atendida pelo conjunto dos entes subnacionais que executam o programa. As análises perpassaram o seguinte questionamento: quais os desafios de coordenação e quais as estratégias político-normativas criadas no âmbito federal para induzir a atuação dos entes subnacionais a atender à regra específica de compra da agricultura familiar para o PNAE? Ou seja, buscou-se problematizar os desafios e 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.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz um panorama teórico-analítico da estrutura institucional do federalismo brasileiro, visando levantar os principais fatores a serem considerados sobre o problema proposto. Na seção 3 são apresentados os resultados propriamente ditos da investigação. Ao final, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. METODOLOGIA

Para os objetivos aqui previstos, foi realizada uma pesquisa exploratória, sob uma abordagem histórico-institucional (Cavalcante, 2011), quanto aos processos de descentralização e arranjos de coordenação federativa do PNAE. Tomou-se como base um conjunto de informações obtidas em revisão da literatura, arcabouço normativo e relatórios de acompanhamento orçamentário. Com isso, buscou-se verificar a implementação descentralizada do programa após a mudança normativa em 2009, tendo em vista a tensão existente entre as diferentes esferas de responsabilidade administrativa, isto é, quem elabora e regula (*policy decision making*) e quem executa (*policy-making*) (Arretche, 2012; Franzese; Abrucio, 2013; Falleti, 2005).

Os dados oficiais relativos às compras de produtos alimentícios foram obtidos no *site* do FNDE, considerando o período entre 2011 e 2019. Nas tabulações disponíveis constam os valores dos repasses financeiros do governo federal para cada ente federativo e a respectiva participação da agricultura familiar na execução desses recursos. Esses dados permitiram traçar o percentual médio de aquisições de produtos da agricultura familiar, no intuito de verificar a trajetória de aproximação do mínimo de 30% conforme previsão expressa na Lei nº 11.947/2009.¹ Também buscou-se evidenciar as principais estratégias governamentais para o alcançar o cumprimento dessa regra no território nacional.

De maneira complementar, foram realizadas entrevistas informais com gestores e pesquisadores envolvidos com a temática, no intuito de observar algumas conexões entre o marco regulatório federal e as práticas de execução nos planos subnacionais.

3. POLÍTICAS SOCIAIS, DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Apesar de os governos subnacionais exercerem importante papel na provisão de serviços públicos no modelo federativo brasileiro, 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 dos estados e municípios brasileiros, dentre as quais estão a Emenda Constitucional (EC) nº15/1996 (Lei Kandir) e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Alguns autores classificaram esse processo como de *recentralização federativa*, que teve como pano de fundo a crise fiscal vivenciada nos anos 1990 (Arretche, 2012).

Souza (2001, p. 7), porém, argumenta que o cerne do federalismo brasileiro não está formado por uma “dicotomia entre centralização *versus* descentralização”, sendo mais cabível expressá-lo como “um *continuum* entre esses processos, o qual sempre guiou as relações de poder

¹Dados disponíveis em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

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, cuja combinação entre distintas dimensões de análise sobre a autoridade jurisdicional em um sistema federativo (descentralização política, fiscal e administrativa) irá determinar os padrões de autonomia decisória entre as unidades constituintes. Mesmo em políticas consideradas descentralizadas, sua execução pode estar sujeita a uma série de regulamentações nacionais que limitam a autonomia dos executores sobre a forma de gasto, ocasionando uma dissociação entre quem elabora e regula (*policy decision making*) e quem executa (*policy-making*) (Falleti, 2005; Arretche, 2012).

Na prática, a União utiliza sua capacidade de gasto para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns, sobretudo por meio de transferências de recursos. 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 entre as unidades federativas, com base no princípio de *solidariedade territorial*. Por terem alto grau de regulação, não dependem de negociações particularistas entre chefes do Executivo, nem da mediação de parlamentares no Congresso. Os principais exemplos são: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As *transferências condicionadas* representam a segunda fonte de receitas dos entes subnacionais brasileiros, 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 condicionado a metas específicas, no intuito de evitar maiores desigualdades entre as unidades federativas. Como no caso das transferências constitucionais, os repasses são regulares e os critérios de rateio não dependem de relações políticas e negociações particularistas, garantindo considerável previsibilidade ao sistema, mas o não cumprimento das condicionalidades pode acarretar sanções. Os repasses ocorrem na forma de fundos específicos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais (Fundeb), ou vinculados à adesão voluntária, como no caso do PNAE. Por fim, as *transferências negociadas* dependem de algum grau de negociação voluntária entre chefes do Executivo ou parlamentares, pois não responde a regras específicas de distribuição. Elas tratam de temas menos centrais na agenda e podem ser usadas para a construção de coalizões de governo, operacionalizadas geralmente na forma de convênios. Cada ministério possui programas executados por essa via, mas por serem despesas discricionárias, estão sujeitas a

atrasos, cortes ou contingenciamentos, o que diminui sua previsibilidade. 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 à União para normatizar as competências a serem exercidas pelos governos subnacionais. Mas a adesão dos governos subnacionais exige algum cuidado analítico para além da mera transferência financeira, pois os governos subnacionais não podem ser vistos como meros executores de políticas da União. A autonomia constitucional que esses entes possuem lhes garante certa capacidade de iniciativa, ainda que marcada por grandes disparidades.

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 três modalidades: *i) autoridade independente*, na qual os governos mantêm relações de total autonomia e independência; *ii) autoridade inclusiva ou hierárquica*, cujo escopo de atuação dos entes subnacionais está subordinado ao poder regulatório central, configurando uma relação hierárquica entre as unidades de poder federativo; e *iii) autoridade interdependente*, em que duas ou mais esferas de governo podem atuar simultaneamente sobre mesma demanda.

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). Isso ocorre 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; Bastian *et al.*, 2022).

Mesmo porque, conforme destacado por Lima e D'Ascenzi (2013), o conteúdo das normas programáticas não é recebido de forma acrítica pelos implementadores. Pelo contrário, ele será:

(...) absorvido, traduzido e adaptado às possibilidades e aos constrangimentos das agências e dos indivíduos que deverão executá-lo. Assim, fatores como disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais (formais e informais), fluxo e disponibilização de informações influenciam a forma como se dará a apropriação e implementação do plano nos espaços locais. Logo, os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer (Lima; D'Ascenzi, 2013, p. 106).

Nessa perspectiva, há o que Cline (2000) define como *problema de implementação* a ser resolvido, isto é, o processo de implementação de programas nacionais depende tanto da

especificação dos objetivos e instrumentos de execução (prática administrativa) quanto do controle sobre os agentes envolvidos em cada etapa (lógica da atividade política). Por sua vez, os resultados são imprevisíveis, sobretudo quando se leva em consideração três fatores: i) o cenário padrão a ser defrontado envolve negociações, barganhas, dissensos e contradições quanto aos objetivos e aos instrumentos adotados; ii) há uma multiplicidade de atores e interesses em jogo nas diversas etapas dos programas, que se interagem em uma trajetória de pontos de decisão, cujas expectativas e interpretações geram dinâmicas diversas de reação; e iii) as decisões tomadas pelos gestores locais tendem a acrescentar novas diretrizes além daquelas estabelecidas nacionalmente, o que pode tanto gerar inovações processuais quanto reforçar conflitos e instabilidades de diferentes matizes (Elmore, 1996; Lima; D'ascenzi, 2013).

Por esses e outros motivos, a coordenação de políticas nacionais exige a manutenção de um equilíbrio entre, de um lado, a inibição de práticas consideradas danosas aos objetivos programáticos centrais e, de outro, o reconhecimento e a valorização de iniciativas positivas e passíveis de replicação em outras jurisdições. Isso envolve o estabelecimento de mecanismos no plano federal que tornem atrativa e efetiva a adesão dos entes subnacionais, não apenas no plano formal. É justamente essa a problemática a ser enfrentada na seção seguinte, tendo o arranjo institucional e a estrutura de implementação do PNAE como objeto de análise.

4. 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 seu *desdobramento sequencial* no tempo, iniciando com a discussão em torno das primeiras medidas descentralizadoras nos anos 1980 até o aprofundamento mais recente com a Lei nº 11.947/2009, cuja principal inovação está a inclusão da agricultura familiar como público prioritário para os contratos de compra. Em seguida, 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.

4.1 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. Com o tempo, o programa – que recebeu a nomeação oficial de PNAE em 1979 – passou por experiências graduais de descentralização.

No plano da condução burocrática, coube inicialmente à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) comandar o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), entre 1986 e 1988, cujo objetivo era dividir com os municípios as atribuições para a aquisição de alimentos, após algumas experiências pioneiras 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 mantivessem centralizada pela União. Contudo, a adesão ao PMME chegou apenas a 184 municípios em 1988, o que levou a sua desativação no ano seguinte. Entre os fatores que explicam em parte essa baixa adesão, 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 (Peixinho, 2013; Silva, 2019).

Com a CF/1988, a alimentação escolar ganhou novo destaque ao ser incluída entre os programas suplementares relacionados ao direito à educação (art. 208, inciso VII). A CF/1988 também estabeleceu maior equilíbrio federativo, com o compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios em diversas áreas. 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, dentre os quais a alimentação escolar (Bonduki, 2017).

Após período de instabilidade política no país no início dos anos 1990, abriu-se nova janela de oportunidade para mudanças institucionais, em meio à forte mobilização popular em torno da temática da fome. Nesse contexto, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, impulsionando o debate sobre as possibilidades de atuação governamental nessa área (Silva, 2014a).

Por sua vez, o princípio da descentralização enquanto orientador dos processos de implementação do PNAE retornou à pauta, vindo a se consolidar com a Lei nº 8.913/1994. A partir de então, todos os municípios interessados puderam aderir voluntariamente, passando a responder diretamente por atividades específicas, tais como: elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade (juntamente com a vigilância sanitária e inspeção agrícola) e distribuí-los nas suas redes de ensino. Para favorecer a 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. 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; Ferreira *et al.*, 2019; Lotta; Favareto, 2016). A Lei nº 8.913/1994 também instituiu a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas unidades federativas para o recebimento de recursos federais destinados ao PNAE.

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 que permanente entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE (Bonduki, 2017).

Em 1997, a FAE foi extinta, e suas funções foram direcionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Desde então, cabe ao FNDE a responsabilidade de administrar e prestar assistência financeira a diversos programas do ensino básico das escolas públicas brasileiras, entre eles o PNAE (Lobo; Fachine, 2021).

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 uma matriz de ações governamentais para o enfrentamento da fome e da desnutrição no país (Silva, 2014a). Nesse contexto, o PNAE obteve maior relevância estratégica, dada sua capilaridade em praticamente todo o território nacional e o amplo contingente de crianças atendidas, especialmente entre as famílias mais pobres (Ferreira; Vicari; Carneiro, 2021).

Após uma série de debates no âmbito do Consea, foi editada, em janeiro de 2009, a Medida Provisória (MP) nº 455, que impunha ampla reformulação no PNAE. A MP foi convertida na Lei nº 11.947, em 16 de junho de 2009, que teve como uma das inovações 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, sendo este substituído pelo instrumento simplificado da *chamada pública*. Os preços devem ser fixados pelas EEx, mediante pesquisa prévia em mercados locais, considerando despesas de frete, embalagens, encargos, entre outros (Silva, 2019; Valadares *et al.*, 2022).

O credenciamento dos agricultores ocorre via Declaração de Aptidão ao Pronaf (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) e, mais recentemente, para R\$ 40 mil (Resolução CD/FNDE nº 06/2020), atendendo a solicitações tanto de gestores públicos quanto das próprias organizações coletivas de produtores. Ressalta-se, porém, que o PNAE não inaugurou a prática de mercado institucional para inclusão produtiva de agricultores familiares, uma vez que já existia desde 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Sambuichi; Silva, 2023).

Portanto, a inserção desse conjunto de regras gerou mudanças significativas no arranjo institucional do PNAE. Além do considerável crescimento de agentes executores na década de 1990, decorrente da adesão de estados e municípios, a Lei nº 11.947/2009 possibilitou também a expansão dos fornecedores dos gêneros alimentícios, com a inclusão da agricultura familiar

e toda sua diversidade socioproductiva. Silva (2019) caracterizou essa nova fase institucional do PNAE como *descentralização desconcentrada*, isto é, descentralização relacionada ao avanço na distribuição de competências entre as unidades federativas e desconcentrada em função da ampliação dos fornecedores e do público beneficiário.

Mudanças dessa natureza em um programa já consolidado nacionalmente, porém, não ocorrem sem tensões e incertezas quanto à sua recepção pelos demais entes federativos, responsáveis, no caso deste estudo, por fazer as refeições chegarem aos alunos. Isso exige do governo federal um esforço complexo para delinear instrumentos adequados de coordenação, sobretudo no que tange à sua capacidade de convencimento e acompanhamento da execução nos distintos recortes territoriais do país, como demonstra a subseção seguinte.

4.2 Estratégias de indução e coordenação federativa

A referida cláusula de priorização da agricultura familiar nos processos de compra de alimentos para o PNAE ampliou o leque de coalizões de interesse sobre o programa. 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 que a União dispõe para induzir os demais entes federativos é sua capacidade orçamentária, o 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 condicionalidades pré-definidas para garantir patamares mínimos de provisão e evitar maiores desigualdades entre as EEx.

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, com base nos dados anuais do Censo Escolar, e as contrapartidas locais se dão na forma de recursos humanos e equipamentos para a preparação das refeições.

Apesar de garantir um piso para o gasto, o FNDE não oferece compensações adicionais, por exemplo, a municípios em pior situação econômica e fiscal, de modo que aqueles que possuem capacidade de complementação orçamentária conseguem ofertar melhores serviços

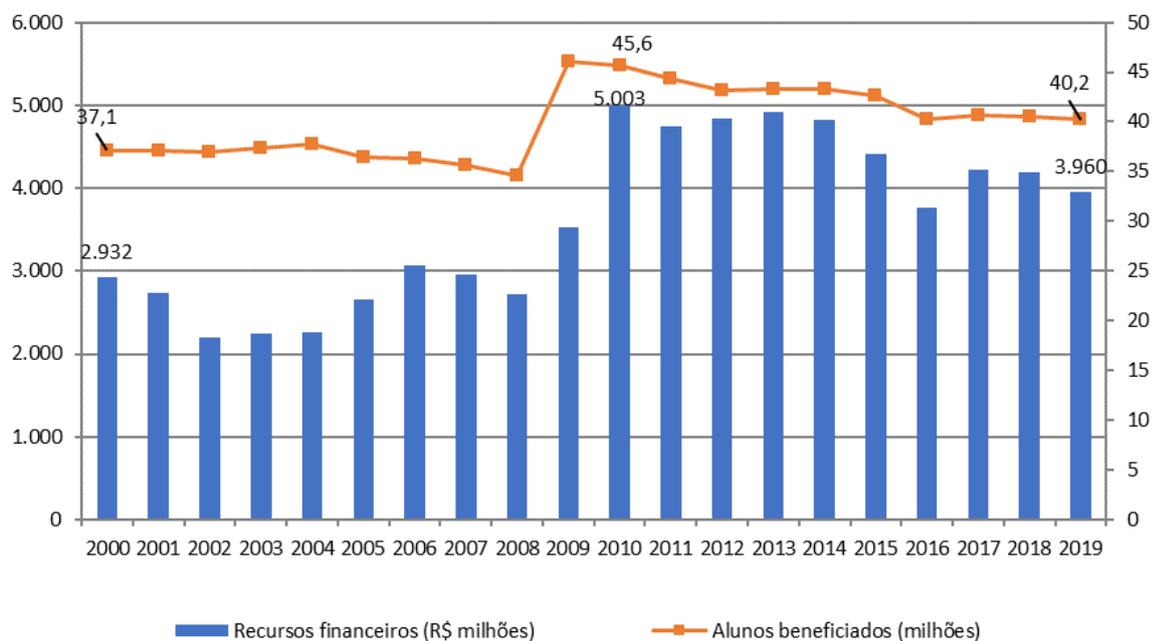
ao alunado. Isso também faz com que os gestores busquem otimizar os recursos disponíveis dentro dos parâmetros exigidos. Logo, qualquer alteração normativa precisa levar em conta tais aspectos, pois novas exigências que impliquem aumento de custo podem comprometer a qualidade do serviço prestado.

Outro agravante refere-se ao fato de que os valores definidos como base para o cálculo dos repasses financeiros não possuem regra de reajuste, que ocorre de forma aleatória no tempo. Com o reajuste mais recente, ocorrido no início de 2023, após seis anos de congelamento, os valores variam de R\$ 0,41 a R\$ 2,56 por estudante matriculado, de acordo com a quantidade de matrículas e do nível de ensino (Resolução FNDE nº 2, de 10 de março de 2023). Assim, os repasses 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 um reajuste médio na margem de 36,3% para as modalidades de ensino básico, à época o maior reajuste do programa desde o início do Plano Real, em 1994. 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 produtos da agricultura familiar.

A lei estendeu o atendimento do PNAE a todos os alunos da educação básica, incluindo aqueles do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA), e a todas as unidades da rede pública. Essa universalização elevou consideravelmente o público beneficiário. Consequentemente, como o cálculo dos repasses é realizado pela quantidade de alunos, elevou-se ainda mais o total remetido 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 83,7% no mesmo período, chegando próximo a R\$ 4,8 bilhões em 2010 (gráfico 1). 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.

Gráfico 1 – Repasses financeiros do PNAE e público beneficiário (em R\$ de 2019)



Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Nota: Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>>.

Além dos fatores iniciais que evitaram maiores resistências pelo lado orçamentário, vale investigar alguns esforços para garantir a coordenação na execução anual do programa pelos entes federativos. As definições operacionais são ditadas pelo Conselho Deliberativo 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, tampouco de outros ministérios além do Ministério da Educação (Bonduki, 2017).

Os estados e municípios contam com a figura dos CAE, que consistem em pequenos grupos de pessoas incumbidas de acompanhar grande quantidade de normativos relacionados à execução do PNAE. Há casos de municípios onde os CAE 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 canal estruturado na esfera federal, a exemplo do que ocorre em outros domínios de política pública, como na saúde e na assistência social.

Apesar da inexistência de um canal participativo próprio, o fato de o PNAE ser considerado uma política de natureza transversal o tornou tema de discussão em conselhos de outros ministérios. Um deles foi o Consea, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *locus* onde se formou um GT, com representantes de governo e de organizações da sociedade civil, para se discutir a inserção da agricultura familiar na comercialização de produtos para o PNAE.

É importante frisar que a Lei nº 11.947/2009 não incorreu apenas em novas responsabilidades aos gestores públicos; ela também lhes proporcionou instrumentos para atender 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, representantes do poder Executivo puderam negociar com sindicatos e cooperativas de agricultores residentes em suas respectivas jurisdições, para o atendimento de demandas históricas de acesso ao mercado institucional.

Outra forma de fazer valer as regras de compra do PNAE seria pela via da coerção, com punição às unidades descumpridoras. Essa questão, porém, é politicamente delicada, por se tratar 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 pelo FNDE poderia sofrer sanções, como, por exemplo, a necessidade de devolução ou a retenção de futuros repasses. Nesse sentido, o governo federal busca equilibrar a relação entre demandas operacionais e estímulos disponibilizados, para que as unidades aderentes se mantenham em conformidade com os normativos gerais.

Esse, portanto, constitui o dilema do *shared-decision making* (Arretche, 2012) em torno do PNAE, referente à coordenação de tarefas e poderes compartilhados entre os entes da federação. Mesmo porque houve restrições técnicas de diversas ordens a serem equacionadas 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 DAP para confirmar a transação como gasto direto com a agricultura familiar.

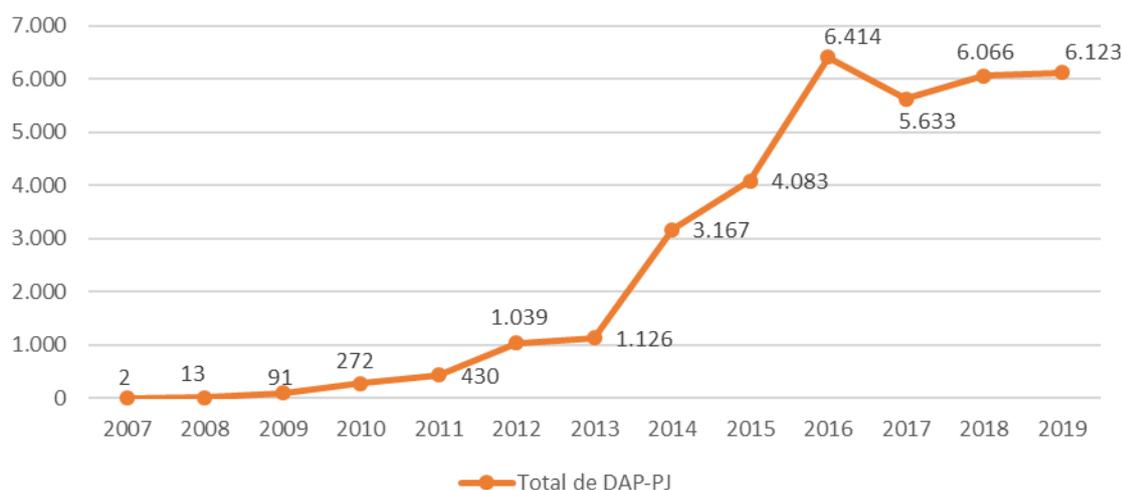
Como as DAP possuem prazo de vigência (até dois anos), e, ao serem renovadas, elas mudam a numeração referente àquela unidade familiar, foi necessário um ajuste no sistema de informações de modo a garantir a fidedignidade das prestações de conta. Há também a própria dificuldade operacional do FNDE em acompanhar as contas das mais de cinco mil EEx em todo o país, tanto no que se refere ao fator contábil quanto à adequação das chamadas públicas frente às exigências normativas do programa.

Entre as estratégias para auxiliar na conformidade da regra, o governo federal realizou diversas atividades para capacitar e incentivar gestores públicos dos estados e municípios, como, por exemplo, a realização de seminários nacionais, visando promover melhor adaptação à nova sistemática do programa e favorecer o cumprimento das novas exigências previstas em lei (Sambuichi *et al.*, 2014; Silva, 2023). 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 pudesse atender a essa nova demanda

institucional. 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; Silva, 2015).

Alguns fatores evidenciam esse envolvimento da agricultura familiar enquanto coalizão de defesa em torno do PNAE após 2009. Um deles é a referência ao programa que passou a ser frequente nas pautas do Grito da Terra e de outras mobilizações dos movimentos sociais agrários (Bonduki, 2017). Ressalta-se o crescimento exponencial das DAP de pessoa jurídica (DAP-PJ) após a nova lei, que atesta que a organização possui no mínimo 70% de agricultores familiares em seu quadro associativo. Esse documento credencia 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 a trajetória de crescimento iniciada no ano de promulgação da lei. Essa evolução da quantidade de organizações coletivas pode indicar, por sua vez, maior grau de pressão política pela observância da regra de compras, sobretudo no plano municipal, onde há maior proximidade entre sindicatos e cooperativas de agricultores com órgãos da administração pública.

Gráfico 2 – Evolução do total de DAP-PJ ativas – Brasil (2007-2019)



Fonte: Portal de dados abertos (<https://dados.gov.br/>). Elaboração do autor.

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” (art. 1º). Após a Lei nº 11.947/2009, os Cecanes 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; mapeamento da produção agrícola familiar local; entre outras. Estados das cinco regiões brasileiras possuem Cecanes conveniados, sendo 17 ao todo, ampliando assim a capilaridade do governo federal para a prestação de assessoria aos municípios.

Vale ressaltar ainda que a Lei nº 11.947/2009 estabelece, no mesmo artigo 14 onde 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. Diga-se de passagem, não há relatos de sanções por parte do FNDE pelo não cumprimento dessa regra até o momento desta pesquisa.

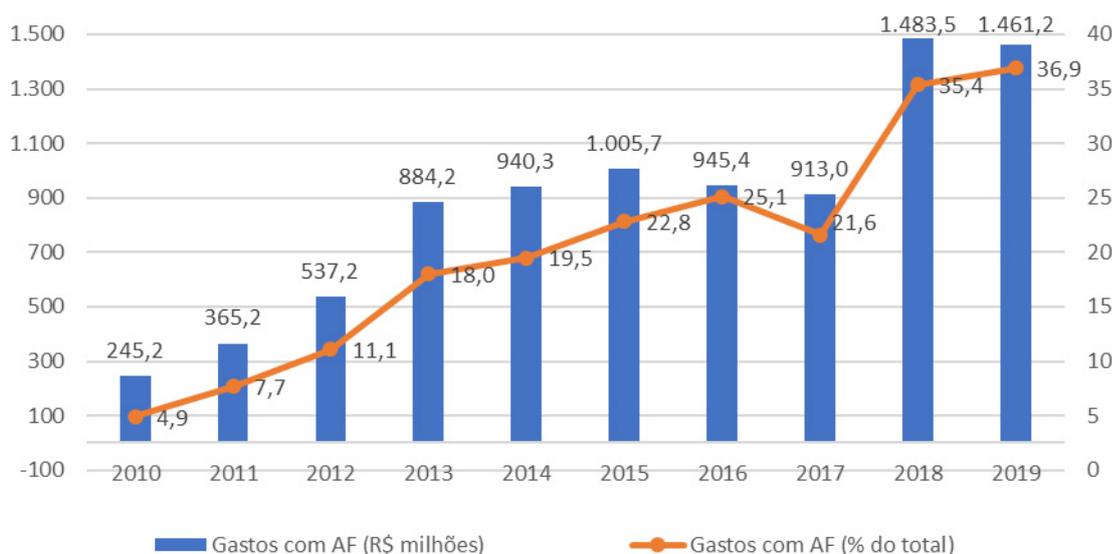
A observância desses critérios propicia, portanto, certa discricionariedade aos gestores locais. Logo, pode-se dizer que a regra de compra da agricultura familiar conta com procedimentos formais que oferecem *constrangimentos fracos* para a atuação dos gestores responsáveis, na medida em que o próprio instrumento legal indica situações possíveis de serem evocadas para justificar seu descumprimento. Esse ponto é relevante, pois em contextos de escassez de recursos (humanos e financeiros) 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; 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 regra de compras do PNAE foi arquitetada mais na tentativa de convencimento e acolhimento de interesses do que pela via da coerção. Dessa forma, abre-se espaço para que sua incidência territorial ocorra sob diferentes combinações operacionais de implementação.

Os dados sumarizados nos Gráficos 3 e 4 permitem algumas inferências acerca da estratégia assumida e problematizada nesta seção. Houve uma ascensão na participação da agricultura familiar no agregado dos gastos com alimentação escolar ao longo do período, com destaque para três momentos: *i)* os valores bastante baixos nos dois primeiros anos são indicadores do quanto essa regra de compras foi, de fato, uma novidade para a prática administrativa dos gestores locais; *ii)* os valores posteriores crescentes, observados em todas as regiões brasileiras (com destaque para a região Sul, que sempre se manteve acima das demais, e para o Nordeste, que apresentou maior variação positiva no período), apontam para um ganho de aprendizado após progressiva adesão de municípios a essa prática; e *iii)* um salto bastante significativo nos

dois últimos anos da série (2018 e 2019), que finalmente ultrapassaram em nível nacional (em valores médios) o mínimo de 30% exigido pela norma, que segundo os gestores responsáveis pelo programa, tal avanço ocorreu principalmente em razão de pressões por parte dos órgãos de controle e campanhas de convencimento realizadas pelo governo federal (FNDE) e outros parceiros envolvidos na temática.

Gráfico 3 – Total de gastos do PNAE com aquisições da Agricultura Familiar



Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2019.

Nota: Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

Tabela 2 – Nível de compra de produtos da agricultura familiar com repasses financeiros do PNAE por região: secretarias estaduais e secretarias municipais (2013-2019) – (Em %)

Localidades		Anos							Médias totais no período
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Centro-Oeste	Municípios	31,2	20,0	19,3	20,8	23,0	31,4	30,4	25,4
	Estados	38,1	12,3	14,3	13,9	16,3	24,6	29,1	22,1
	Total	33,5	17,6	17,7	18,1	20,3	28,6	29,8	23,9
Nordeste	Municípios	17,3	20,5	22,1	23,4	23,7	36,5	38,3	26,2
	Estados	11,1	11,1	13,1	16,9	15,2	25,4	31,1	19,5
	Total	14,6	16,9	18,6	21,3	20,2	32,3	33,6	23,0
Norte	Municípios	20,4	23,9	22,0	25,9	29,4	35,8	49,3	30,3
	Estados	12,3	19,6	10,9	23,2	33,4	28,2	58,4	29,0
	Total	19,8	23,4	21,9	25,5	29,2	34,7	47,7	29,5

Localidades		Anos							Médias totais no período
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Sudeste	Municípios	31,1	37,1	32,4	29,0	28,2	39,2	36,4	33,1
	Estados	11,9	14,2	15,2	14,6	11,9	19,6	28,0	16,5
	Total	13,9	16,6	17,7	16,9	15,2	24,6	29,1	22,6
Sul	Municípios	24,0	36,7	36,7	29,8	34,7	43,4	41,2	34,4
	Estados	19,2	32,7	26,4	25,2	26,7	45,6	52,0	34,4
	Total	21,6	34,8	31,7	27,8	30,8	44,3	47,5	37,1

Fonte: Dados abertos/FNDE. Elaboração do autor.

Nota: Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>.

Contudo, é difícil estabelecer se os números que demonstram a evolução da agricultura familiar para o atendimento de demandas do PNAE 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 permaneceu abaixo do mínimo estabelecido na lei até 2017, e nos dois anos seguintes houve a superação dessa média, chegando a 35,5% e, 2018 e 36,9% em 2019. Tais resultados, por sua vez, derivam de realidades bastante díspares quanto ao seu atendimento entre as regiões brasileiras. Por isso, uma expansão da participação de agricultores familiares no mercado do PNAE para além das exigências e do controle normativo, caso seja realmente desejada, demandaria uma ação regionalmente orientada, com vistas a enfrentar os gargalos produtivos e operacionais referentes à marcante heterogeneidade territorial do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diversos elementos abordados neste estudo demonstram que o modelo de federalismo no Brasil não é um jogo de soma zero, no qual a expansão da autoridade federal implique a supressão da capacidade de agência subnacional, tampouco o processo de implementação de políticas públicas se resume a uma mera coleção de atos administrativos.

Na prática, a efetivação de programas governamentais no território depende da combinação de incentivos e controle por parte da União, com autonomia política e capacidades operacionais das unidades locais, tendo em conta as possíveis tensões inerentes a essa interação – o que Arretche (2012) chamou de *relações central-local*. Dessa forma, os arranjos setoriais estabelecidos para os repasses de recursos financeiros afetam o potencial de adesão e comprometimento entre os governos subnacionais, e, conseqüentemente, os resultados esperados em cada programa.

O PNAE é um exemplo de política pública que apresenta 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. Ele se configura como uma política regulada nacionalmente, operacionalizada via transferências condicionadas em que os governos subnacionais, em especial os municipais, assumem grande responsabilidade na execução, em condições de elevada regulação e supervisão. Por esses motivos, seu fluxo decisório precisa levar em conta a necessidade desse equilíbrio federativo, 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, que se junta a outras regras a serem atendidas cotidianamente pelo conjunto das EEx. Nesse contexto, a investigação aqui desenvolvida buscou elucidar as estratégias postas em prática para fazer valer essa nova diretriz, bem como verificar os resultados após os primeiros anos de sua vigência.

As análises realizadas permitem considerar que o equilíbrio mencionado foi, de certa maneira, alcançado na adoção dessa regra de compra, ainda que com algumas ressalvas. Embora a lei a expressasse como exigência imediata, o que se observou foi uma assimilação paulatina entre os participantes, de modo que seu atendimento ocorresse de forma processual. Dito em outras palavras, a norma vigorou não necessariamente como ponto de partida, mas, sim, como *ponto de chegada*, um horizonte a ser alcançado.

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% a partir do ano seguinte à Lei nº 11.947/2009, ou seja, mais que compensou os 30% exigidos de gasto mínimo com a agricultura familiar, enfraquecendo assim potenciais resistências à mudança.

Também 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. Logo, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, os números apresentados indicam adesão crescente dos municípios desde o início de sua vigência, impactando na elevação anual do percentual de compra da agricultura familiar, apesar das disparidades de execução no território nacional.

Vale lembrar que a própria lei garantiu certa flexibilidade à adesão dos entes subnacionais, ao definir 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.

Portanto, a discussão sobre descentralização em uma federação tão heterogênea como a brasileira dificilmente chegará a um modelo único ou basilar de implementação. Cada domínio de política pública possui características distintas, traduzidas em regras específicas de financiamento, execução e controle, o que torna difícil prever como as diretrizes normativas traçadas nacionalmente serão traduzidas e adaptadas pelos múltiplos atores envolvidos em sua implementação. Tais desafios expressam a necessidade de uma agenda contínua de pesquisas para a compreensão dessa complexidade que representa o fluxo político-burocrático e administrativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANZE, V. R; PASSARELA, G.; SILVA, D. C. A. LOBO, V.; SILVA, S. P. 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. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4>
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012.
- BASTIAN, L.; ALVES, F.; SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. 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, p. 31-52, 2022. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp63art2>
- BICHIR, R. M.; SIMONI JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. DOI: <http://doi.org/10.1590/3510207/2020>
- BONDUKI, M. R. **Entre chicotes e cenouras orgânicas**: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio 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. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.73193>
- CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551- 571, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024281>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015>
- 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. DOI: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301006>

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**, v. 15, n. 2, 2011.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (Dirs.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>

FERREIRA, V. B.; VICARI, L. M.; CARNEIRO, R. Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais. **Revista Nau Social**, v.12, n. 22, p. 578-599, 2021. DOI: <https://doi.org/10.9771/ns.v12i22.33947>

FERREIRA, D. M.; BARBOSA, R. M. S.; FINIZOLA, N. C.; SOARES, D. S. B.; HENRIQUES, P.; PEREIRA, S.; CARVALHOSA, C. S.; SIQUEIRA, A. B. F.; DIAS, P. C. Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 53, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2019053000597>

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

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013.

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, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desenvolvimento rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>

JACCOUD, L.; VIEIRA, F. S. **Federalismo, integralidade e autonomia no SUS**: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação. Brasília: Ipea, 2018. Texto para Discussão, n. 2399.

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 & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232001000200002>

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, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004>

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. M.; MENESES, A. F. P.; PONTES, P. A. M. **O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais?** Brasília: Ipea, 2021. Texto para Discussão, n. 2.695. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2695>

- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- LIPSKY, M. **Street level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>
- 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, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i3.4939>
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Revista Dados**, v. 63, n. 4, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.219>
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- LOTTA, G.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>
- MORGAN, K. The politics of the public plate: school food and sustainability. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, v. 21, n. 3, 2014. DOI: <https://doi.org/10.48416/ijaf.v21i3.139>
- PAGANINI, S. **Plano estratégico: inserção da agricultura familiar como fornecedora de gêneros para a alimentação escolar**. Brasília: GTZ, 2009.
- PAULA, S. R.; SAMBUICHI, R. H.; SILVA, S. P.; ALVES, F.; VALADARES, A. A. **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: impactos na renda e na atividade produtiva**. Brasília: Ipea, 2023. Texto para Discussão, n. 2884.
- PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>
- 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, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.80027>
- SAMBUICHI, R. H.; SILVA, S. P. **Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Brasília: Ipea, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-060-8>
- SAMBUICHI, R. H.; SILVA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. A. C.; SAIVAN, M. **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.
- 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.

SILVA, S. P. 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. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n65.9145>

SILVA, S. P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. Texto para Discussão, n. 2.529.

SILVA, S. P. Compras da agricultura familiar para a alimentação escolar no Brasil: aspectos normativos e desempenho entre unidades federativas (2013-2019). **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Ipea, n. 30, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30>

SILVA, S. P.; CIRÍACO, J. S.; ZEN, E. L. **Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil**. Brasília: Ipea, 2024. Texto para Discussão, n. 3.039.

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**, Ipea, n. 70, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70>

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Revista Lua Nova**, n. 52, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000100002>

TERTO, D. C.; CASTRO, A. M.; SANO, H. O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental? **Revista Educação**, v. 40, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2017.3.23593>

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; BASTIAN, L.; SILVA, S. P. **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, n. 2.728.

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

Sandro Pereira Silva

<https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>

Doutorando em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). sandro.pereira@ipea.gov.br