ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Texto para Discussão, No. 2529

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2019) : Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar, Texto para Discussão, No. 2529, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/240724

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2529

TRAJETÓRIA E PADRÕES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Sandro Pereira Silva

ipea

2529

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2019

TRAJETÓRIA E PADRÕES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Sandro Pereira Silva[1]

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
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

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** 2019

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.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS 8

3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL 12

4 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAE 36

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....39

REFERÊNCIAS 40

SINOPSE

Este texto tem como objetivo analisar as dinâmicas políticas que desencadearam mudanças fundamentais na trajetória institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como diferenciar as fases que o programa assumiu em sua história e os processos de mudança ocorridos entre elas. Nesse sentido, o esforço dispendido visou identificar os principais determinantes (políticos e econômicos) da institucionalização (processo de formação dos padrões normativos) do PNAE, ressaltando suas especificidades conjunturais quanto aos padrões de intervenção assumidos, sobretudo no tocante às estratégias de financiamento, coordenação interfederativa e definição de fornecedores. A sistematização das informações permitiu a caracterização de quatro fases bem marcantes no desenvolvimento do programa desde os anos 1950, quando o tema adentrou pela primeira vez a agenda federal. As mudanças institucionais ocorridas seguiram uma trajetória incremental, associada a fatores endógenos e exógenos que incidiram sobre sua dinâmica regulatória. O aporte teórico do institucionalismo histórico possibilitou um refinamento analítico dos processos de mudança entre cada uma das fases indicadas.

Palavras-chave: políticas públicas; alimentação escolar; segurança alimentar; institucionalismo histórico; mudança institucional.

ABSTRACT

This text aims to analyze the political dynamics that triggered fundamental changes in the institutional trajectory of PNAE, as well as to differentiate the phases that the program has assumed in its history and the processes of change that occurred between them. In this sense, the effort expended aimed to identify the main determinants (political and economic) of the institutionalization (process of formation of normative standards) of PNAE, emphasizing its conjunctural specificities regarding the assumed intervention patterns, especially regarding financing strategies, inter-federative coordination and definition of suppliers. The systematization of the information allowed us to characterize four very remarkable phases in the development of the program since the 1950s, when the theme entered the federal agenda. The institutional changes that took place followed an incremental trajectory, associated with endogenous and exogenous factors that affected their regulatory dynamics. The theoretical support of historical institutionalism allowed a refinement of the analytical framework of the processes of change between each of the indicated phases.

Keywords: public policies; school feeding; food safety; historical institutionalism; institutional change.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser considerado uma das políticas nutricionais vigentes mais antigas do Brasil. Sua capilaridade territorial (presente em todos os 5.507 municípios brasileiros) e o número de beneficiários (atende diariamente mais de 40 milhões de estudantes) permitem referi-lo também como um dos maiores programas de alimentação no mundo. Tal dimensão exige do Estado brasileiro um considerável conjunto de capacidades instrumentais (recursos orçamentários, humanos e tecnológicos) para garantir sua efetivação em todas as unidades federativas.

Porém, isso faz com que sua estrutura normativa torne-se um campo de disputas sobre o qual incidem distintos interesses públicos e privados. Os resultados dessa disputa são refletidos nas mudanças institucionais ocorridas em mais de 60 anos que o tema está inserido na agenda governamental. Contudo, há uma carência de estudos que se aprofundem na determinação dessa trajetória e na caracterização das reformas em torno do aparato regulatório do PNAE para além do mero encadeamento histórico dos acontecimentos que marcaram sua evolução.

Este estudo surge então como uma tentativa de apresentar novos aportes analíticos que propiciem melhor compreensão sobre a complexa dinâmica institucional que envolveu o programa em questão ao longo de sua existência. O objetivo principal foi analisar as dinâmicas políticas que desencadearam mudanças fundamentais em sua estrutura regulatória, bem como diferenciar as fases assumidas e os padrões de ocorrência entre elas. Nesse sentido, o esforço dispendido visou identificar os principais determinantes (políticos e econômicos) da institucionalização (processo de formação dos padrões normativos) do PNAE, ressaltando suas especificidades conjunturais quanto aos padrões de intervenção assumidos, sobretudo no tocante às estratégias de financiamento, coordenação interfederativa e definição de fornecedores.

Tratou-se, portanto, de avaliar os mecanismos pelos quais o Estado brasileiro se abre para uma determinada área de intervenção e se instrumentaliza ao longo do tempo para responder a compromissos políticos formalmente inseridos em sua agenda (Silva, 2018a). Por sua vez, essa relação entre setores do Estado e da sociedade civil, moldada por momentos de conflitos e convergências de interesses, implica distintas trajetórias de estabilidade e mudanças institucionais no tocante à regulação sobre campos específicos de ação pública, como foi possível verificar para o caso da alimentação escolar.

Em termos de aporte teórico, optou-se pela abordagem do institucionalismo histórico, com destaque para o modelo de mudança institucional desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010), conforme apresentado na seção 2. Para a dimensão empírica, foram consultadas informações de diversas fontes bibliográficas e documentais, bem como bancos de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de uma revisão da legislação pertinente (direta ou indiretamente) ao PNAE, que permitiram a caracterização de quatro fases bem marcantes no desenvolvimento da trajetória histórica do programa, discutidas na seção 3. Na seção 4, encontra-se uma síntese do enquadramento analítico dos processos de mudança institucional do PNAE ao longo do tempo. Por fim, são listadas as principais conclusões e indicações de investigações futuras sobre o tema abordado.

2 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem institucional possui como premissa básica o foco na relação entre instituições e comportamento dos indivíduos. Essa relação ganha maior complexidade à medida que se considera as diferentes relações causais que ela pode assumir.

A definição de instituições na literatura varia em alguns aspectos de acordo com as correntes teóricas que as adotam, tais como as do institucionalismo histórico, da escolha racional e do sociológico (Hall e Taylor, 2003). Em termos mais gerais, as instituições são entendidas como regras sociais (formais e informais) que asseguram direitos de propriedade e condicionam o comportamento dos atores sociais, restringindo suas opções de escolha por meio de mecanismos distintos de estímulos e coerção (direitos e sanções regulamentadoras) (North, 1990; Hodgson, 2006). Elas se tornam estáveis à medida que estruturam o comportamento coletivo e propiciam maior grau de previsibilidade da ação humana, por estabelecerem os contornos dentro dos quais as decisões são tomadas. Conforme são aceitos e rotinizados, esses padrões comportamentais vão se cristalizando na sociedade, de modo que alterá-los passa a exigir um esforço muito grande, mesmo quando outro arranjo específico pode significar ganhos de eficiência.

Sob essa perspectiva, um conceito importante para explicar a tendência à estabilidade das instituições é o de *dependência da trajetória* (*path dependence*), que representa o caráter inercial das instituições por meio de mecanismos pelos quais elas tendem a se enraizar na vida social em geral, e nas práticas econômicas e políticas em particular, de modo que as escolhas futuras são fortemente influenciadas pelas escolhas do passado. Dois desses mecanismos explicam como as instituições, ao longo de sua assimilação e

evolução, se valem de efeitos *autorreforçantes* que lhes permitem retornos crescentes e, com isso, consolidam sua existência no ambiente institucional como um todo. São eles o efeito *lock in* e o efeito *feedback* (Pierson, 2015).

O efeito *lock in* está associado à maneira como determinadas regras são *alocadas* às práticas sociais ao longo do tempo, a ponto de gerar rotinas, sujeitas a diferentes tipos de sanções e incentivos, que inibem sua remoção ou alteração de trajetória, conferindo-lhes certa rigidez estrutural. Já os efeitos *feedback* representam efeitos indiretos resultantes do comportamento dos atores que são regulados por instituições específicas e que contribuem para seu autorreforço. Isso ocorre porque, à medida que os indivíduos e as organizações assumem certas *regras do jogo* em suas práticas e padrões comportamentais, eles contribuem para a alocação e o acúmulo de recursos econômicos e políticos, fortalecendo sua trajetória. A combinação desses efeitos, portanto, faz com que um arranjo institucional induza os atores a estabelecerem compromissos específicos, ampliando "os custos associados à adoção de alternativas" (Menicucci, 2009, p. 52).

Um terceiro elemento que reforça a dependência de trajetória refere-se ao conceito de *complementaridade institucional*, muito utilizado na literatura sobre capitalismos comparados (Hall e Soskice, 2001; Jackson e Deeg, 2012). Duas instituições podem ser complementares quando a atividade de uma aumenta a eficiência ou facilita o surgimento e a manutenção de outra.

Mas surge então uma questão importante: por que as instituições são suscetíveis a mudanças, apesar de sua presunção de durabilidade e compartilhamento?

A abordagem do institucionalismo histórico fornece instrumentais relevantes para se chegar a respostas plausíveis a tal questionamento (Steinmo, Thelen e Longstreth, 1992; Pierson e Skocpol, 2008; Mahoney e Thelen, 2010; 2015). De acordo com Mahoney e Thelen (2010), as instituições são formadas e existem em contextos carregados de tensões devido às inevitáveis consequências distributivas que elas acarretam. Qualquer conjunto de regras, formal ou informal, que busque padronizar a ação de indivíduos e organizações, terá implicações desiguais para a alocação de recursos. Por isso, os atores são normalmente motivados a perseguir a criação de arquétipos institucionais que melhor reflitam seus interesses e suas motivações, mas os resultados dificilmente expressam todos os interesses envolvidos.

Essa possibilidade de conflitos abre espaço para coalisões e acordos ambíguos que se formam e se rompem com o tempo, fazendo com que os arranjos institucionais

vigentes não sejam dotados ou permeados apenas por mecanismos automáticos de autoperpetuação. Assim, embora as instituições representem compromissos relativamente duráveis, elas serão sempre suscetíveis a mudanças. Mesmo em situações em que um arranjo institucional beneficie determinado grupo que, por esse motivo, queira sua continuidade, será necessária "uma contínua mobilização de apoio político bem como, frequentemente, esforços ativos para resolver ambiguidades institucionais em seu favor" (Mahoney e Thelen, 2010, p. 9).

Por sua vez, limites cognitivos dos agentes também geram aberturas para mudanças institucionais, já que as regras dificilmente são precisas o suficiente a ponto de cobrir a complexidade de situações possíveis no mundo real. Quando novos acontecimentos se chocam com regras e estruturas vigentes, as instituições podem ser reformadas para acomodar uma nova realidade, seja via alterações (ou extensões criativas) ou pela criação de outras regras. Nesse caso, os atores exploram as ambiguidades para estabelecer precedentes para a ação transformadora.

Outro fator que pode abrir espaço para mudanças institucionais refere-se às adversidades que ocorrem ao longo do processo de operacionalização de uma instituição, sobretudo no caso de políticas públicas e suas estruturas estatais responsáveis. As regras que compõe uma determinada instituição, uma vez desenhadas e formalizadas, devem ser assumidas pelo conjunto da sociedade sob a possibilidade de sanções relacionadas ao seu não cumprimento. Os agentes que residem em diferentes postos na cadeia de comando podem emitir decisões intermediárias sobre quando e como as regras devem ser implementadas. Tais decisões podem divergir da estratégia original, ocasionando alterações em sua trajetória operacional.

A partir dessas problematizações, Mahoney e Thelen (2010) desenvolveram um modelo analítico para identificar e comparar padrões de mudança institucional em diversos cenários empíricos. Nesse modelo, as características endógenas do ambiente político e do enquadramento institucional em questão são fundamentais para definir tanto o formato de mudança esperada quanto algumas características das estratégias que os agentes adotam em busca do efeito perseguido. Os formatos apontados são:

1) Mudança por deslocamento (*displacement*): incorre necessariamente na remoção de regras existentes que são substituídas. Novos modelos emergem e se difundem, ocupando o espaço de outras instituições em vigor, especialmente quando os suportes institucionais dos antigos arranjos não são suficientes para impedir o processo. Ou seja, ocorre quando novas instituições são introduzidas e competem diretamente com (ao invés de suplementar) um conjunto anterior de instituições.

2) Mudança por sedimentação (*layering*): consiste na introdução de novas regras na estrutura normativa vigente, alterando os meios pelos quais as regras originais estruturam o comportamento dos atores. Como algumas instituições apresentam grau elevado de imbricamento social (*lock in*), o que as protege de mudanças estruturais súbitas, atores interessados em alterá-las buscam introduzir emendas que possam ser aceitas como refinamentos ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência. Nesse caso, diferentemente do processo por deslocamento, a mudança por sedimentação não introduz completamente novas instituições, e, sim, novas regras que são inseridas como "camadas" adicionais aos arranjos institucionais vigentes, em vez de desmantelá-los.

3) Mudança por flutuação (*drift*): implica mudanças sentidas por alterações no ambiente e na estrutura de comando das regras. Ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações nas condições externas. Muitas vezes o custo (político, econômico ou social) de se extinguir uma instituição é significativo, de modo que alguns atores com poder de decisão ou de influência resolvam mantê-la formalmente, mas sem o suporte necessário para sua manutenção efetiva, deixando-a "à deriva".

4) Mudança por conversão (*conversion*): refere-se a mudanças no corpo normativo das regras devido a estratégias de readaptação ou reconversão institucional. As regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e operacionalizadas de maneira diferente. Esse *gap* entre as regras e sua implementação é produzido por atores que exploram as ambiguidades inerentes à instituição em questão, e não fruto de negligência consentida como no caso de mudança por flutuação.

O quadro 1 traz um resumo das principais características de cada um dos tipos de mudança considerados pelo modelo apresentado, com base em suas relações com as regras anteriores (que sofrem alteração) e as novas (a serem implementadas). Como se pode observar, cada tipo de mudança representa uma relação específica entre as regras (remoção, negligência ou mudança no impacto) envolvidas no processo.

QUADRO 1
Tipos de mudança institucional incremental

	Tipos de mudança			
	Deslocamento	Sedimentação	Flutuação	Conversão
Remoção de regras anteriores	Sim	Não	Não	Não
Negligência das regras anteriores	-	Não	Sim	Não
Mudança no impacto das regras anteriores	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).
Elaboração do autor.

Portanto, o instrumental apresentado por Mahoney e Thelen (2010) fornece um alargamento das condições analíticas sobre processos e possibilidades de mudanças institucionais. Embora esse modelo não tenha a pretensão de encerrar todas as possibilidades de interpretação, ele permite refinar a análise para além da dicotomia entre mudança abrupta ou incremental, apontando para distintas combinações possíveis entre processos e resultados. Dadas essas características, o modelo desponta como um instrumental relevante na avaliação do processo de construção institucional do PNAE, objeto deste estudo. Para isso, é necessário compreender como o Estado dotou-se das capacidades e estruturas normativas necessárias que lhe permitiram inserir essa temática em sua agenda e torná-la exequível em todo o território nacional. A seção 3 avança nesse propósito.

3 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Esta seção traz a discussão sobre os principais fatores que determinaram o processo de institucionalização do PNAE no Brasil. O esforço consistiu em caracterizar as dinâmicas que influenciaram na trajetória dessa política pública em particular, com ênfase em sua formalização normativa, seus pontos de inflexão, sua inserção na agenda e na estrutura oficial de governo, seus indicadores de implementação e seus mecanismos de coordenação federativa, sem desconsiderar as imbricações com os condicionantes conjunturais de natureza política e econômica.

Sob a perspectiva histórico-institucional, admite-se que as trajetórias institucionais são dependentes de contexto e não revelam a expressão de uma 'vontade geral', mas refletem posicionamentos divergentes na sociedade. Nesse sentido, o exercício analítico aqui exposto parte da ideia de que o processo normativo e operacional em torno da alimentação escolar no Brasil se desenvolveu a partir de cenários políticos e econômicos (nacionais e internacionais) historicamente determinados, conforme será demonstrado ao longo desta seção.

No intuito de traçar e organizar uma abordagem analítica dentro dos parâmetros teóricos e metodológicos adotados, a trajetória institucional do PNAE foi dividida em quatro fases, tendo como marco o primeiro decreto presidencial que regulamentou um programa de intervenção, com foco na oferta de alimentação escolar nas escolas da rede pública nacional, em 1955. Dessa forma, as fases identificadas foram: *i*) institucionalização subordinada (1955-1973); *ii*) nacionalização concentrada (1973-1994); *iii*) descentralização federativa (1994-2009); e *iv*) descentralização desconcentrada (2009 a atual). Segue então uma discussão sobre cada uma dessas fases.

3.1 Fase I: institucionalização subordinada (1955-1973)

A história das políticas alimentícias e nutricionais brasileiras origina-se com base em diversos exemplos de experiências marcadas por baixo grau de institucionalização e pouca efetividade. Alguns registros datam do final do século XIX, com a instituição das chamadas Caixas Escolares, geridas por associações filantrópicas para servir refeições a estudantes como estímulo à presença e manutenção nas salas de aula. Contudo, essas experiências ocorreram de forma descontínua, dada a falta de instrumentos estáveis de financiamento, e esparsa no território nacional.

As décadas iniciais do século XX marcaram importantes debates no campo da saúde pública que também abordaram a temática da alimentação escolar. Houve algumas experiências isoladas, como no estado de São Paulo, em 1920, com o Instituto de Hygiene, que segundo Peixinho (2011, p. 31) "foi o protagonista na implementação de métodos de pesquisa e propostas de políticas públicas acerca das questões alimentares".

Somente no contexto do primeiro governo de Getúlio Vargas é que surgiram os primeiros desenhos de programas e estruturas governamentais voltadas à questão da alimentação adequada no Brasil. O recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública realizou, em 1935, a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), implantada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância (Ipai). Foi lançado nessa época "as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada" (Peixinho, 2011, p. 31). Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), dentro da estrutura do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). No ano seguinte, surgiu o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), que teve como seu primeiro presidente o médico Josué de Castro,[1] mundialmente reconhecido como uma das grandes personalidades na luta contra a fome.[2] O Saps tinha entre suas atribuições, além da promoção da alimentação dos

1. Nascido em Recife, Pernambuco, em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu, em 1973 (Silva, 2014a).

2. O Saps permaneceu no cenário político até 1967 e, durante esse período, conviveu com duas outras agências de política de alimentação: Serviço Técnico de Alimentação Nacional (1942-1945), órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, encarregado de toda a política nacional de alimentação; e a Comissão Nacional de Alimentação (1945-1972), criada em 1945 no Conselho Federal de Comércio Exterior, transferida para o Ministério de Educação e Saúde, em 1949 (Nogueira, 2005).

trabalhadores, organizar alguns programas de alimentação aos estudantes da rede pública de ensino, tais como o desjejum escolar,[3] o copo de leite escolar e as sopas escolares.

É nesse momento também que se dissemina o próprio conceito de *merenda escolar*, como nessa definição proposta por Dante Costa, professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, ainda em 1939:

> A merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de "domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente" (Costa, 1939[4] *apud* Peixinho, 2011, p. 33).

Durante a década de 1940, a possibilidade de implantação de um programa público de alimentação escolar foi debatida em diversos fóruns. Destaca-se a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1941. Apesar de não dispor de recursos próprios, o DNCr tinha a função de produzir e divulgar diretrizes gerais para serviços de merenda escolar no Brasil. Como exemplo, destaca-se o documento *As treze normas de alimentação do escolar*, produzido à época com orientações bem parecidas com as atuais, apontando para a necessidade de consumo diário de leite, carne, ovos, frutas e verduras (Nogueira, 2005).

Em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), por meio do Decreto-Lei nº 7.328, cujas funções eram: definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e aos problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira por meio de campanhas educativas e contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (Silva, 1995). No entanto, não houve maiores efeitos práticos em termos de iniciativas concretas de intervenção nesta área a nível nacional.[5]

3. O Serviço de Desjejum Escolar foi lançado em 1941 com o objetivo de fornecer desjejum a filhos de operários, abrindo inscrições para 1 mil crianças das novas escolas do Rio de Janeiro (Nogueira, 2005).

4. Costa, D. *Merendas escolares*: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras. Rio de Janeiro: MEC, 1939.

5. Com o início da escolarização obrigatória depois de 1934, o município do Rio de Janeiro (1938) e o estado de São Paulo (1945) passaram a assumir gradativamente a responsabilidade da alimentação escolar. Outros estados também desenvolveram ações de fomento à alimentação escolar, como demonstrou Nogueira (2005).

Já no cenário pós-Segunda Guerra, uma série de eventos internacionais trouxeram novos impulsos para o desenvolvimento de estratégias de segurança alimentar e combate à desnutrição no Brasil. Vale destacar três conferências, sob o título de *Conferência sobre os Problemas de Nutrição na América Latina*, que ocorreram em Montevidéu (1948), Rio de Janeiro (1950) e Caracas (1953), realizadas pela FAO e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). De acordo com Bonduki (2017, p. 49):

> No relatório da 3ª conferência, realizada em Caracas, os países apresentaram seus progressos na área. Sobre o Brasil informou-se que quatorze dentre os vinte e cinco estados possuíam políticas de almoços subsidiados para os trabalhadores e que cerca de 10% dos escolares primários do Brasil já se beneficiavam de alguma espécie de alimentação oferecida no ambiente escolar. Necessário salientar, porém, que o acesso à educação básica estava longe de ser universal na época, chegando, em 1950, a apenas 36,2% das crianças de 7 a 14 anos.

A temática voltou a ganhar força no Brasil durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), com o lançamento do I Plano Nacional de Alimentação, produzido pela CNA, denominado *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*, em 1952. O plano trazia entre seus objetivos o atendimento ao "problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar" (Nogueira, 2005, p. 14). Para isso, ele propunha a formulação de um Programa Nacional de Merenda Escolar, previsto para os dois anos seguintes. A partir do plano, outras ações surgiram em alguns estados brasileiros, muito em função da atuação de profissionais de saúde pública, que organizavam comissões de orientação para influenciar governos locais a subvencionar programas próprios de apoio, incluindo a oferta de alimentos nas escolas (Peixinho, 2011).

No âmbito internacional, um fato de grande relevância foi a sanção por parte do governo dos Estados Unidos em 1954, após aprovação pelo Congresso, da *Public Law (PL) 480*, ou *Agricultural Trade Development and Assistance Act*, que passou a ser conhecida posteriormente como programa Alimentos para a Paz (Food for Peace, em inglês). Por esse mecanismo, o Ministério da Agricultura dos Estados Unidos regulamentou a compra de excedentes de seus produtores para doação ou venda subsidiada (a preços considerados simbólicos ou mediante empréstimos) a países pobres considerados parceiros comerciais. Na prática, a PL 480 representava um subsídio ao agricultor doméstico via mercado institucional de compras públicas, que servia para estabilizar os preços internos de mercado (Belik e Souza, 2009).[6]

6. O próprio presidente Eisenhower chegou a declarar, com extrema franqueza, que a pretensão da ajuda externa dos Estados Unidos, de modo geral, não seria uma dádiva para outros países, mas, sim, uma iniciativa para cumprir interesses nacionais e particulares, deixando clara a vinculação com os interesses de exportadores agrícolas (Lima e Dias, 2016).

Entre os itens regulados, havia produtos agroindustrializados, como leite em pó, margarina, óleo e farinha de soja, além de cápsulas de vitamina A e E, e até produtos agrícolas não alimentícios, como o tabaco. O relato de Lima e Dias (2016, p. 193) ilustra bem os interesses subjacentes à assistência humanitária internacional norte-americana da época:

> No final dos anos 1950, o senador Hubert H. Humphrey apresentou um relatório ao *Committee on Agriculture and Forestry of the United States Senate*, intitulado *Food and Fiber as a Force For Freedom*. O documento apontava que a PL 480 era um passaporte para a entrada do comércio e das técnicas estadunidenses no mercado mundial e que também estava servindo como uma ferramenta de defesa do "mundo livre", ao possibilitar, por exemplo, a conversão dos alimentos subvencionados em custeio para alojamento militar e equipamentos de defesa. No primeiro caso, servia como meio de promoção de interesses econômicos. No segundo acabava ganhando características de ajuda militar.

A América Latina, e em particular o Brasil, foi um dos alvos desse programa. Inicialmente, havia a intermediação da UNICEF e do Programa Mundial de Alimentos (PMA), órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), e também do Commodity Credit Corporation (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos, que financiava a aquisição e a transferência dos produtos.[7] A partir de 1961, a intermediação ficou por conta da Agency for Internacional Development (USAID), criada na gestão do presidente John F. Kennedy.

O programa Alimentos para a Paz esteve ativo até o início da década de 1970, escoando sob o pretexto de ajuda humanitária uma grande quantidade de produtos excedentes da agroindústria norte-americana.[8] Com isso, além de manter sua influência geopolítica na região, o governo dos Estados Unidos garantia a formação de novos hábitos alimentares para o domínio de amplos mercados consumidores para seus produtos da cadeia agroindustrial em franca expansão naquela época.[9]

Os acordos de cooperação internacional no âmbito da PL 480 foram utilizados pelo presidente Café Filho como base para a assinatura do Decreto nº 37.106/1955, que

7. Os produtos eram caracterizados como doação internacional, mas o frete do produto para o Brasil era pago pelo governo Brasileiro (Coimbra, 1982). Havia ainda a exigência de uma contrapartida de 20% ao governo brasileiro (Nogueira, 2005).
8. Segundo Silva (1995, p. 88), a "quantidade de alimento recebida entre 1950 e 1970, como doação ou a preços simbólicos, é difícil de precisar. No biênio 1968-1969, *Food for Development* contribuiu com 187.000 toneladas, em boa parte distribuídas através de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas".
9. Contudo, as doações de alimentos foram cessando paulatinamente e, em seu lugar, passou a haver incentivos para que indústrias nacionais tivessem acesso a máquinas e equipamentos, também produzidos nos Estados Unidos, para o processamento de produtos aqui mesmo no país. Este foi o estopim da chamada Revolução Verde no Brasil, com todos impactos econômicos, sociais e ambientais que ela acarretou.

instituiu a Campanha da Merenda Escolar (CME).[10] A ação ficou sob responsabilidade gerencial da recém-criada Divisão de Educação Extraescolar, do Ministério da Educação e Cultura (MEC).[11] De acordo com o decreto, as principais atribuições da CME eram:

> *i*) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira; *ii*) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo; *iii*) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis. (Brasil, 1955, art. 2º).

Esse decreto representou um desdobramento do Plano Nacional de Alimentação, e é reconhecido como o marco de origem do PNAE atual (Coimbra, 1982; Arretche, 2000).

No ano seguinte, o então presidente Juscelino Kubitscheck editou o Decreto nº 39.007/1956, que alterou o nome para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de centralizar e nacionalizar o atendimento (aquisição e distribuição dos alimentos) e, também, determinou a criação de um fundo especial (Decreto nº 40.052/1956), cujos recursos seriam de origem da União, dos estados, dos municípios, de doações e de outras fontes diversas.

Como a maioria dos alimentos distribuídos originava-se dos acordos internacionais, essa primeira fase de inserção da alimentação escolar na agenda governamental brasileira foi caracterizada neste estudo como de *institucionalização subordinada*, dada a dependência e a subordinação do governo federal a interesses estrangeiros na formação de um mercado mundial de alimentos. Ademais, essa relação bilateral favoreceu a colonização da cultura alimentar brasileira, sobretudo devido à grande capilaridade alcançada com a disseminação dos produtos nas escolas.

No tocante à cobertura alcançada pelo programa em seus anos iniciais, Abreu (2014) verificou a existência de duas tendências bastante nítidas. A primeira foi de expansão, com a ampliação a cada ano do fornecimento da merenda, chegando a 58% dos municípios

10. No ano anterior (1954), já havia sido publicada a *Cartilha da Merenda Escolar* pelo MEC, com a introdução de Josué de Castro, onde se incluía o Programa Nacional de Merenda Escolar como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição (Peixinho, 2011).

11. Como relatado por Spinelli (1997), a transferência do tema da merenda escolar para o MEC decorreu de disputas político-partidárias e da separação dos setores de saúde e educação, em 1953, que até então compunham a mesma estrutura ministerial.

brasileiros em 1959. A segunda tendência foi de retração, especialmente entre os anos 1960 e 1963, quando o programa chegou a apenas 30% dos municípios. Após o golpe militar de 1964, houve uma recuperação do atendimento no final da década, mas, ainda assim, os alimentos chegavam somente a cerca de metade dos municípios, o que demonstra "a pouca capacidade do governo federal em dispor de recursos necessários, estando dependente de agências internacionais" (Abreu, 2014, p. 44).

A partir de 1965 (Decreto nº 56.886), a CNME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), incorporando também a educação alimentar entre suas atribuições. Com essa mudança, foi lançado o Programa de Almoço Escolar, cujo objetivo era alterar a ideia de merenda para servir verdadeiras refeições aos estudantes, incluindo também os alunos de cursos supletivos, parte do ensino secundário e parte dos pré-escolares. Também foi lançada a Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (Comeb), que estabelecia as normas licitatórias para o programa, além de disciplinar o controle microbiológico dos gêneros e outros aspectos como valor nutritivo e custo.

No entanto, a participação dos organismos internacionais na intermediação para o envio ao Brasil de alimentos direcionados à merenda escolar foi caindo gradativamente ao longo da segunda metade dos anos 1960 (Coimbra, 1982). O governo federal enfrentava sérias dificuldades em atingir suas metas, pois a CNAE atendia somente 28% dos 176 dias planejados (Sturion, 2002; Nogueira, 2005). Isso exigiu da União a definição de novas estratégias para manter o abastecimento.

3.2 Fase II: nacionalização concentrada (1973-1994)

Os primeiros governos militares mantiveram uma relação bastante estreita com o setor empresarial agrícola. Essa relação possibilitou o lançamento de políticas que favoreceram a formação de um complexo agroindustrial no país, como a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, e de agências estatais de pesquisa, assistência técnica e comercialização voltadas à atividade rural (Delgado, 1985). Com isso, a abertura de um novo canal de comercialização institucional apareceu como uma janela de oportunidades para o setor. Paralelamente, surgiram, no final da década de 1960, duas organizações de produtores que potencializaram o *lobby* junto aos poderes Executivo e Legislativo: a Associação Brasileira de Alimentação Escolar (Abae) e a Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação (Abia). Ademais, a estrutura centralizada de compras para a merenda escolar, além de desconsiderar a diversidade alimentar regional, favorecia o surgimento de cartéis de empresas fornecedoras, sem um controle da qualidade nutricional dos alimentos oferecidos aos alunos e desvinculado da dimensão social do programa (Coimbra, 1982).

Em 1972, o governo federal criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), vinculado ao Ministério da Saúde (MS), com a incumbência de formular o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). A primeira versão do Pronan foi lançada em 1973, por meio do Decreto nº 72.034, com a incumbência de definir propostas de combate às carências nutricionais específicas da população brasileira. Apesar do período de vigência curto (1973-1974) para a estruturação de uma estratégia nacional condizente com o desafio proposto, a experiência do I Pronan deve ser considerada um marco institucional importante por inserir de vez a temática da alimentação em geral e da alimentação escolar em particular, como domínios de intervenção na agenda governamental.

Como desdobramento desse processo, foi lançado, em 1976, o II Pronan, via Decreto nº 77.116, mais detalhado que a versão anterior e com vigência programada até 1979. Ele foi inserido no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que consistiu em um dos maiores programas de sustentação do investimento público da história brasileira (Castro e Souza, 1985). Entre as "diretrizes gerais da ação do governo na área de alimentação e nutrição", previstas no art. 2º do referido decreto, o inciso I citava "a racionalização da assistência e da educação na área da alimentação e da nutrição" (Brasil, 1976), o que já apontava certa prioridade à temática por parte do governo federal.

Também constava como diretriz do II Pronan a inserção de produtos *in natura* no rol de aquisições para a merenda escolar, bem como a previsão de apoio ao "pequeno produtor" para uma gestão regionalizada das compras públicas (Brasil, 1976, inciso II), com o objetivo de articular produtor e consumidor no plano local (Silva, 2014a). Porém, essa diretriz não se efetivou, uma vez que já havia "um poderoso e articulado grupo empresarial, muito pouco disposto a se ver alijado do programa (...), capaz de reagir ao que definia como uma 'traição'" (Coimbra, 1982, p. 604). Houve algumas experiências de associação entre a distribuição de alimentos para a merenda escolar e o apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab), com a criação de polos de compras para escoamento da produção em áreas rurais do Nordeste em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Contudo, as ações que compunham a estratégia do II Pronan passaram por seguidos cortes orçamentários e descontinuidades operacionais, inviabilizando sua efetividade (Peliano, 2001; Arruda e Almeida, 2005).

Dessa forma, o desenho manteve a centralização das decisões referentes à aquisição e distribuição de alimentos na União, e o controle do fornecimento dos produtos ficou por conta de grandes empresas ligadas ao complexo agroindustrial nacional, sem excluir a participação de empresas de capital estrangeiro. Em 1978 e 1979, apenas doze empresas

forneceram para a CNME, sendo que a soma das quatro maiores respondeu por 55,6% e 70,4% do total das vendas, respectivamente, demonstrando o quão concentrado era o acesso a esse mercado.[12] A tabela 1 traz os números para conferência.

TABELA 1
Aquisição de gêneros alimentícios para a CNME – Brasil (1978-1979)
(Em %)

Empresas	Capital de origem	Participação em 1978	Acumulado	Participação em 1979	Acumulado
Nutrimental	Nacional	18,4	18,4	34,3	34,3
Nutricia	Holanda (Numico)	12,8	31,2	15,7	50,0
Toddy	EUA (Quaker/Pepsico)	12,6	43,8	3,4	53,4
Pratika	Nacional	11,9	55,6	17,0	70,4
S.L. Alves	Nacional	10,0	65,6	4,0	74,4
Bhering	Multinacional	9,0	74,6	2,5	76,9
Liotécnica	Nacional	6,5	81,1	8,2	85,1
Cipa	Nacional	5,5	86,6	4,5	89,6
James	Multinacional	5,2	91,8	5,5	95,1
Aymoré	Nacional	4,1	95,9	3,8	98,9
Prograsa	Nacional	4,1	100,0	-	98,9
Coca-cola	Multinacional	-	100,0	1,1	100,0

Fontes: Coimbra (1982) e Arruda e Almeida (2005).
Elaboração do autor.

Pela conjugação desses fatores (centralização das decisões operacionais e oligopolização no fornecimento), a segunda fase do programa pode ser considerada como de *centralização concentrada*. Esta fase se caracteriza, fundamentalmente, pela substituição de boa parte das regras anteriores, que se baseavam em acordos internacionais que perderam sua vigência sob a nova conjuntura institucional.

No ano final de vigência do II Pronan (1979), o governo federal passou a adotar pela primeira vez a nomenclatura de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com previsão de fornecimento de uma refeição diária durante o período letivo (180 dias/ano) a todos os alunos matriculados na rede pública e filantrópica de ensino fundamental, com valor nutricional mínimo de 15% das recomendações nutricionais diárias (Nogueira, 2016).

12. No total desses dois anos, 58% do total das aquisições para a CNME vinham de empresas nacionais, e 42%, de capital estrangeiro ou multinacional.

Em termos de cobertura no território nacional, os dados disponíveis desde o lançamento da CME, em 1954, até o término do II Pronan demonstram que, apesar das dificuldades iniciais de institucionalização, houve uma trajetória ascendente tanto em termos de municípios quanto de escolares (estudantes e funcionários) atendidos. Essa ascensão se aprofundou justamente nos anos 1970, alcançando cerca de 110 mil escolas e 14 milhões de escolares em 1979, como mostra a tabela 2.

TABELA 2
Evolução do atendimento: CME, CNME e PNAE (1954-1979)

Ano	Município	Escolas	Escolares	Merendas servidas
1954	137	340	85.000	-
1955	285	1.896	236.948	13.961.738
1956	849	7.559	724.991	80.833.272
1957	1.150	9.345	908.118[1]	93.755.427
1958	1.492	11.330	1.487.632	60.329.469[2]
1959	1.601	-	1.901.442	60.295.334
1960[3]	1.661	19.891	2.572.4260	53.589.184
1965	2.097	52.483	5.680.257	308.736.424
1970	3.385	93.273	10.416.347	1.187.358.240
1979	3.549	110.297	14.003.762	112.813.100

Fonte: Costa (2013).
Elaboração do autor.
Notas: [1] Exclui o Distrito Federal.
[2] Exclui a Amazônia.
[3] Dados até outubro.

No decorrer dos anos seguintes, o programa esteve suscetível, bem como todo o conjunto de políticas sociais, ao contexto de grave crise econômica vivida no início da década de 1980. Soma-se a isso o momento político conturbado, marcado pela transição do governo militar para uma nova experiência democrática no país, que culminou inclusive na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em razão desse cenário de instabilidades, foi necessária uma maior mobilização dos governos subnacionais para o abastecimento das escolas, culminando no aprofundamento das heterogeneidades em termos de execução dos programas de alimentação escolar no território brasileiro. Isso também prejudicou a produção de estatísticas agregadas fidedignas sobre o gasto e a cobertura do PNAE junto ao universo da educação básica no Brasil, o que explica certo vácuo de estudos referentes a essa temática nos anos 1980.

Paralelamente, estava em curso em todo o país o debate para a construção de uma nova sistemática de implementação descentralizada de políticas sociais, com a União provendo os instrumentos para um atendimento mais uniforme possível, com regras claras

e estruturas dotadas das capacidades necessárias para seu acompanhamento (Arretche, 2000; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014). As mudanças no arcabouço institucional do PNAE seguiram então nesse rumo.

3.3 Fase III: descentralização federativa (1994-2009)

O processo de descentralização da política de alimentação escolar no Brasil foi resultado de um conjunto de alterações incrementais no arcabouço programático iniciado ainda no início dos anos 1980. A CNAE foi extinta logo em 1981. Em seu lugar, foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (Inae), que se tornou responsável pela administração financeira e normatização da execução do PNAE.[13] Pouco depois o Inae foi incorporado, em 1983, juntamente com a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), criada por meio da Lei nº 7.091/1983 e abrigada no MEC. No art. 3º da referida lei encontravam-se listados os objetivos centrais de ação da FAE:

> I- a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;
>
> II- a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação;
>
> III- o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino (Brasil, 1983).

Já no contexto pós-governo militar, a FAE comandou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), entre 1986 e 1988. O objetivo era estimular um movimento de descentralização administrativa, ao dividir as atribuições para a aquisição de alimentos com os municípios, após algumas experiências pioneiras nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A descentralização do programa ao nível municipal já era vista à época como uma estratégia de fortalecimento das economias locais. Por isso, a compra de alimentos básicos e *in natura* passaria a ser regionalizada, via estabelecimento de convênios, enquanto as aquisições de produtos industrializados mantinham-se centralizadas pela União. A rotina administrativa se dava da seguinte maneira:

13. 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), através de celebração de convênio (Nogueira, 2005).

> as Coordenadorias Estaduais de Alimentação Escolar propunham os cardápios a serem servidos à Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), que era uma diretoria executiva da FAE. (...) A distribuição dos alimentos para as escolas competia às secretarias estaduais de educação ou às prefeituras. Os recursos financeiros do Finsocial (captação de recursos das empresas para aplicação na área social: saneamento, alimentação, saúde, educação) passaram a substituir os do Tesouro para o financiamento de programas, incluindo o PNAE. Esta foi uma das exigências para redução dos gastos públicos feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Mais tarde, os recursos do Finsocial passaram a ser regulares, o que ampliou a dotação de recursos para os programas da FAE, conferindo-lhe poder financeiro, político e autonomia (Nogueira, 2005, p. 22).

Mas conforme descreveu Bonduki (2017, p. 54), a adesão foi bastante tímida: "apenas 83 municípios em 1986, 154 em 1987 e 184 em 1988, quando a experiência foi extinta e as compras voltaram a ser centralizadas". Em parte, essa baixa adesão deveu-se ao esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais responsáveis por sua gestão, além de pressões de empresários da indústria alimentícia, o que indica a pouca prioridade política dada pelo governo da época (Costa, 2013). Com isso, o PMME foi desativado em 1989, mas essa primeira experiência de descentralização da alimentação escolar no Brasil gerou alguns resultados importantes, tais como redução na perda de alimentos, maior adequação dos cardápios, participação da comunidade e aproveitamento dos recursos locais (Abreu, 2014).

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a alimentação escolar alcançou *status* de direito dos estudantes e dever do Estado, sendo incluído entre os programas suplementares por meio dos quais se efetiva o direito à educação (Brasil, 1988, art. 208, inciso VII). A CF/1988 também reestabeleceu um maior equilíbrio federativo, com o compartilhamento de responsabilidades entre União, estados e municípios em diversas áreas de política pública.[14] Com isso, ganhou destaque a atuação de algumas 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 para a municipalização da alimentação escolar, em suas reivindicações por maior protagonismo das instâncias subnacionais na implementação de programas educacionais.

Porém, o início do governo do presidente Fernando Collor, em 1990, trouxe à tona uma série de mudanças estruturais nas políticas sociais em geral, e de alimentação em particular, sob um viés de desresponsabilização do Estado. Conforme sintetizado por Costa (2013, p. 57):

14. O art. 212, § 4º, da CF/1988, afirma que os programas suplementares de alimentação teriam financiamento dos recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

> Já no início do governo, uma cadeia de ações contribuiu para a fragilização da política de alimentação escolar: nomeou presidente do Inan um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (Abin), o qual passou a priorizar, nitidamente, os interesses dos produtores de alimentos formulados; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido); o PNAE interrompeu o processo de municipalização, voltando a distribuir produtos formulados; e, por fim, em janeiro de 1991, o governo anunciou a extinção do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), denotando interesses muito mais político-ideológicos do que técnico-operacionais e econômicos.

Com a mudança de comando no poder Executivo após o *impeachment* de Collor e a consequente ascensão de Itamar Franco à presidência, o contexto se alterou. Muito em função da forte mobilização popular em torno da temática da fome – com destaque para o movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado por Herbert de Souza – foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, dando um novo impulso para a ampliação do debate sobre as possibilidades de atuação governamental (Silva, 2014a).

Nesse cenário, o princípio da descentralização voltou a se fortalecer enquanto orientador dos processos de implementação do programa de alimentação escolar. No primeiro semestre de 1993, foram firmados convênios com 26 estados e 24 capitais – exceto São Paulo e Rio de Janeiro, que já haviam municipalizado a política de alimentação escolar. No semestre seguinte, a possibilidade de conveniamento foi estendida a todos os municípios com mais de 50 mil habitantes.

Por fim, a Lei nº 8.913/1994 marcou de vez a passagem para uma fase de *descentralização federativa* do PNAE, em um contexto de expansão a políticas federais ativas de descentralização (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014). A lei estipulou que todos os municípios interessados, mediante adesão voluntária, poderiam firmar convênio para receber recursos do governo federal, passando a responder diretamente por atividades específicas, 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.[15] Essa lei surgiu em um momento de grave crise enfrentada na gestão do programa, com denúncias de desvio de recursos que resultaram na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – a CPI da Fome, em 1991.[16]

15. Para os municípios que ainda não estavam aptos à municipalização, os recursos seriam repassados aos estados, sendo esses os responsáveis pela gestão.

16. Em 1992, foram ofertados alimentos em apenas 38 dias letivos, o que demandou uma resposta do governo federal em termos de reorganização do processo de compras para a alimentação escolar (Reinach, Corá e Bonduki, 2012).

A consolidação da administração descentralizada possibilitada por essa lei foi um marco na trajetória do PNAE. O movimento de adesão por parte dos municípios foi imediato. Segundo Bonduki (2017), em 1994, havia 1.532 municípios conveniados; em 1998, esse número quase triplicou, chegando a 4.314; e, em 2012, já eram 5.526 municípios conveniados com o programa, representando mais de 99% do total.

Esse movimento é apontado na literatura como um exemplo de descentralização exitosa de política pública no Brasil, permitindo enfrentar diversos problemas estruturais que caracterizavam o PNAE até então, tais como: racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos em todo o território nacional; enfraquecer o poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam esse mercado;[17] facilitar o controle por parte do órgão gerenciador; viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (Kugelmas e Sola, 1999; Arretche, 2000; Belik e Chaim, 2009).

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. 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 de professores, dois de pais de alunos e um representante da sociedade civil.[18] De acordo com a Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE) nº 26/2013, o CAE tem como principais objetivos: *i*) acompanhar e 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.

Vale ressaltar que a descentralização do PNAE ocorreu somente no tocante à distribuição de recursos, ou seja, foi uma descentralização financeira que gerou maior autonomia e mais responsabilidades para as unidades operativas nos seus respectivos

17. Em 1993, a tendência de concentração do mercado se mantinha. Apenas duas empresas (Nutrimental e Liotécnica) eram responsáveis por 48% dos gêneros comprados pelo governo federal brasileiro (Reinach, Corá e Bonduki, 2012).
18. O trabalho dos conselheiros é considerado serviço público relevante não remunerado e seus mandatos são de quatro anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

territórios de incidência (Silva, 2014b; 2015; 2016). O poder de decisão normativo manteve-se centralizado na estrutura burocrática do governo federal, inclusive no tocante às regras de repasse, finalidade e circunstâncias em que os recursos podem ser utilizados. Essa relação expõe uma tensão quase que permanente entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE (Bonduki, 2017).

Em 1997, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a FAE foi extinta. Suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),[19] conforme expresso pela Lei nº 9.649/1998. Cabe ao FNDE, desde então, a responsabilidade de prestar assistência financeira a programas do ensino básico das escolas públicas brasileiras, entre os quais, o PNAE.

Para efetuar os repasses às unidades federativas, o FNDE baseia-se nos dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para auferir o montante de alunos no ano anterior ao do atendimento. As transferências são realizadas de maneira automática em contas específicas das unidades executoras, em dez parcelas mensais (fevereiro a novembro),[20] sem a necessidade de convênio, contrato ou qualquer outro instrumento.[21] Também são consideradas para cálculo do valor do repasse as diferentes modalidades de ensino.

Existem duas formas de gestão que podem ser adotadas: a mista e a terceirizada. No caso da gestão mista, a unidade subnacional – denominada no âmbito do PNAE de entidade executora (EEx) – adquire os alimentos não perecíveis e transfere parte dos recursos financeiros para as escolas, que, por sua vez, se responsabilizam pela aquisição dos alimentos perecíveis. Na gestão terceirizada, a EEx elabora o cardápio e contrata empresas especializadas para operacionalizar a alimentação escolar, integralmente ou em parte, estando sujeita à fiscalização e ao controle. Segundo Bonduki (2017), a terceirização foi um dos mecanismos encontrados pelas administrações dos entes federativos para solucionar as complexidades inerentes ao programa. Contudo, sua adoção não isenta o ente federativo de suas responsabilidades quanto à gestão dos recursos.

Por sua vez, os estados e municípios, bem como as escolas federais, alocam recursos orçamentários próprios para a complementação na aquisição de gêneros alimentícios e para pagamento de outras despesas necessárias, como recursos humanos, construções e reforma de escolas, cozinhas, refeitórios, equipamentos e utensílios necessários, entre outros.

19. Autarquia federal vinculada ao MEC, criada pela Lei nº 5.537/1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969.
20. Cada parcela corresponde à cobertura de vinte dias letivos do referido mês, totalizando duzentos dias letivos em um ano.
21. A MP nº 1.784/1998 substituiu a modalidade dos convênios, considerada rígida e ineficaz na manipulação dos recursos, pela possibilidade de adesão direta de todos os entes federativos que cumprissem requisitos básicos de acesso.

Com o início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a temática da segurança alimentar ganhou uma nova centralidade no plano federal. Destaca-se 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,[22] ainda em 2003, onde foi criado um Grupo de Trabalho para discutir o tema específico da alimentação escolar. Nesse grupo surgiu a proposta de reajuste do valor *per capita*/dia repassado às unidades federativas para o PNAE (tabela 3), que permanecia inalterado desde 1994 (Silva, 2014a; Abreu, 2014). Conforme explicou Takagi (2010, p. 67):

> O valor *per capita* da merenda da pré-escola foi ampliado de R$ 0,06 para R$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o país. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R$ 0,18 *per capita*/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas de R$ 0,13 para R$ 0,34 *per capita*/dia, beneficiando 116 mil alunos.

Em 2006, a Portaria Interministerial nº 1.010 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). Esta portaria partiu de uma análise da situação dos hábitos alimentares brasileiros, na qual foram constatados: estados preocupantes de desnutrição na população socialmente desfavorecida; o aumento das doenças crônicas não transmissíveis, com ênfase no excesso de peso e obesidade, especialmente entre crianças e adolescentes; a predominância de uma alimentação densamente calórica, rica em açúcar, em gordura animal e reduzida em fibras e em carboidratos complexos. Nesse sentido, a portaria assume a função pedagógica da alimentação escolar, além de reconhecer a escola como um espaço propício para a formação de hábitos saudáveis. Para isso, considera, em seu preâmbulo, que "a alimentação não se reduz à questão puramente nutricional, mas é um ato social, inserido em um contexto cultural" (Brasil, 2006).[23]

A Portaria Interministerial nº 1.010/2006 dispôs, ainda, sobre as competências e as responsabilidades a serem pactuadas entre as secretarias estaduais e municipais de saúde e de educação, e entre os conselhos municipais e estaduais de saúde, educação e

22. 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).
23. Para uma análise quanto à classificação de alimentos baseada na extensão e propósito do seu processamento, ver Monteiro *et al*. (2010).

alimentação escolar.[24] Como desdobramento, foram instituídos os centros colaboradores em alimentação e nutrição escolar (Cecanes), a partir de convênios com instituições federais de ensino superior (Ifes), formando uma rede de "apoio técnico na implementação e monitoramento da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados" (Brasil, 2006, art. 8). No intuito de fortalecer o acompanhamento e a avaliação da execução do PNAE em todo o Brasil, os Cecanes conveniados encontram-se localizados em estados das cinco regiões brasileiras, como mostra o quadro 2.[25]

QUADRO 2
Relação dos Cecanes por município e instituição

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

Elaboração do autor.

24. Um espaço político importante para balizar essas pactuações são as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocorrem a cada quatro anos.
25. Destaca-se ainda a organização da Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (Rebrae), criada para atuar como um instrumento de integração, divulgação e difusão das ações realizadas nas escolas públicas e demais agentes envolvidos com o PNAE.

Em 2007 foi instituído o Programa Saúde na Escola (PSE), por meio do Decreto Presidencial nº 6.286. Sua implementação seria mediante adesão formal dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A iniciativa do PSE surgiu como uma ação conjunta entre os ministérios da Saúde e da Educação, na perspectiva intersetorial da atenção integral à saúde dos estudantes do ensino público básico. Seu objetivo foi promover a integração permanente entre as políticas no âmbito das escolas e unidades básicas de saúde (UBS), favorecendo a complementaridade institucional em torno do tema da alimentação escolar no âmbito do governo federal.

3.4 Fase IV: descentralização desconcentrada (2009 a atual)

Ainda sob o contexto de avanço na estruturação das políticas de segurança alimentar no Brasil a partir do lançamento do Programa Fome Zero, o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em janeiro de 2009, a MP nº 455, que tratava de uma ampla reformulação no PNAE. A MP foi convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e complementada pela Resolução do CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. A minuta inicial do projeto de lei foi construída por um grupo de trabalho com integrantes do FNDE e do Consea, com sugestões da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público, passando depois por debates com outros órgãos de governo federal e subnacionais (Peixinho, 2011). Após sua aprovação, foram realizados 22 seminários nacionais com gestores públicos dos estados e municípios, visando promover uma melhor adaptação à nova sistemática de execução do programa (Sambuichi *et al.*, 2014).[26] Dadas as inovações trazidas pela Lei nº 11.947/2009, pode-se dizer que ela representou uma verdadeira *virada institucional* no PNAE, tornando-o mais permeável a outros atores sociais em seu processo de implementação (Freitas, 2017).

De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.947/2009, o PNAE passa a ter sua execução nacionalmente orientada por seis diretrizes:

26. "Diferentes atores estiveram envolvidos nos debates e negociações deste marco legal: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), entidades representativas da categoria de nutricionistas, Movimento Organizações Comunitárias (MOC), Central das Cooperativas do Brasil, Confederação Nacional Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Fundação Oswaldo Cruz, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional, Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes), vinculados às universidades federais do país, gestores públicos das três esferas de governo" (Abreu, 2014, p. 52).

> I- o *emprego da alimentação saudável e adequada*, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
>
> II- a *inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem*, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
>
> III- a *universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública* de educação básica;
>
> IV- a *participação da comunidade no controle social*, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
>
> V- o *apoio ao desenvolvimento sustentável*, com *incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados*, produzidos em *âmbito local* e *preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais*, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
>
> VI- o *direito à alimentação escolar*, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (Brasil, 2009, grifos nossos).

Por sua vez, esse novo arcabouço acarretou uma remodelação da sistemática de implementação do PNAE no território nacional, reforçando seu caráter intersetorial. Entre as exigências instituídas está a obrigatoriedade de todas as unidades federativas participantes destinarem uma fração mínima de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, com preferência para produtores locais credenciados (Brasil, 2009, art. 14).[27] Contudo, a Lei nº 11.947/2009 também estabeleceu flexibilizações para o caso de municípios que não alcançassem o patamar indicado de compras da agricultura familiar, como por exemplo, quando houver situações de inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios.

27. Regulamentações posteriores à Lei nº 11.947/2009 estabeleceram a orientação complementar de priorizar os fornecedores provenientes de assentamentos da reforma agrária, quilombolas e indígenas (Resolução CD/FNDE nº 38/2009). No caso da compra de produtos orgânicos, em atendimento às diretrizes de sustentabilidade e de qualidade nutricional, os valores pagos via PNAE podem ter um preço até 30% superiores aos convencionais.

O segmento socioprodutivo da agricultura familiar, contemplado por essa lei, envolve um amplo contingente de trabalhadores brasileiros que guardam entre si significativas especificidades associadas ao contexto territorial no qual se inserem.[28] O termo passou a ser incorporado como denotador de uma identidade social pelos próprios indivíduos e suas organizações coletivas no Brasil nos anos 1990. Nesse contexto, surgiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), primeiro programa público voltado a esse público, em 1996. Uma década depois foi aprovada a Lei nº 11.326/2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, que estabeleceu conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação de políticas públicas direcionadas a esse público (Silva, 2009; 2015).[29]

Uma das motivações para a inclusão do público da agricultura familiar na Lei nº 11.947/2009 foi fazer com que o PNAE funcionasse como vetor de inclusão produtiva e desenvolvimento local, algo que já era mencionado desde o II Pronan nos anos 1970. Nesse sentido, embora a obrigação de comprar alimentos de agricultores familiares constasse no processo histórico do programa, até então não havia nenhum mecanismo explícito de apoio a produtores locais. As normas previstas na Lei nº 8.666/1993 – intitulada Lei Geral de Licitações e Contratos – eram bastante desfavoráveis à participação desse público, sobretudo em razão da burocracia exigida (documentação e certificações semelhantes às grandes empresas) e da morosidade dos processos licitatórios.[30]

Para viabilizar a execução dessa nova regra, a Lei nº 11.947/2009 definiu que a aquisição dos produtos pode ser realizada por meio de chamada pública, dispensando-se

28. Segundo dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os 5.175.489 estabelecimentos agropecuários identificados no país, 84,4% foram classificados como familiares, com taxa de ocupação territorial correspondente a 24,3% da área total de estabelecimentos e recebendo 25,8% do financiamento à agricultura. Ademais, a agricultura familiar ainda responde pela produção nacional de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, além de ser representativa na produção de suínos (59%), leite (58%), aves (50%), bovinos (30%) e trigo (21%). Disponível em: <https://bit.ly/2LsX9MW>.

29. 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 estabelecimento empreendimento com sua família.

30. A autoridade jurisdicional da União em regular "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, nas diversas esferas de governo", está prevista na própria CF/1988 (Brasil, 1988, art. 22, inciso XXVII).

o modelo tradicional de licitação, desde que haja compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.[31] Com isso, houve uma ampliação das oportunidades de participação de agricultores familiares nos processos licitatórios para o atendimento a esse mercado, sem que as exigências burocráticas fossem eliminadas totalmente. Conforme descrito por Amaral (2016, p. 55):

> Ao realizar a chamada pública, a entidade executora deve sempre observar a sazonalidade da produção local, podendo repeti-la sempre que necessário, devendo cada edição permanecer aberta no mínimo por 20 dias. A divulgação da chamada pública pode ser feita em jornais de circulação local e, caso necessário, em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais; em murais de local público de ampla circulação; em sítios eletrônicos próprios ou disponíveis para este fim e divulgar a organizações locais da agricultura familiar e a entidades de Ater local ou estadual. Dentre outras informações, deve constar a descrição dos produtos, quantidades e especificações, o local e a periodicidade das entregas, os critérios de seleção das propostas, os documentos de habilitação e as condições contratuais. Havendo necessidade existe a possibilidade de substituição de alimentos, desde que esta seja atestada pelo nutricionista responsável técnico; que os alimentos substitutos sejam correlatos nutricionalmente e que estes constem na chamada pública. Este procedimento pode amenizar ou evitar a falta de determinados produtos, oferecendo mais segurança às entidades executoras e aos agricultores fornecedores.
>
> Os preços dos alimentos nas chamadas públicas são fixados *a priori* pelas entidades executoras, mediante pesquisa prévia em mercados de âmbito locais, no mínimo em três, priorizando-se, quando houver, a feira de produtos da agricultura familiar. O preço médio pesquisado é o que deverá ser fixado na chamada pública e pago aos fornecedores. As despesas de frete, embalagens, encargos, entre outros, devem ser consideradas na definição dos preços. Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de alimentos orgânicos ou agroecológicos, a entidade executora poderá acrescer o preço dos mesmos em até 30% a mais com relação ao estabelecido para os produtos convencionais.

Os limites iniciais de compra por agricultor estabelecidos para o PNAE eram de R$ 9 mil/ano. Posteriormente, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 elevou esse limite para R$ 20 mil/ano, atendendo a interesses diversos: das cooperativas e organizações da agricultura familiar, dos gestores de municípios de maior porte e do próprio FNDE, órgão que centraliza o recebimento das prestações de contas de todo

31. A Resolução CD/FNDE nº 4/2015 tornou mais claros os objetivos e os critérios de definição de preços dos produtos da agricultura familiar (FNDE, 2018).

o país.[32] Embora o aumento do limite de comercialização permita que a demanda por produtos seja atendida com um dado conjunto de fornecedores, isso dificulta a inclusão de novos agricultores no mercado institucional, sobretudo das famílias com menor poder de barganha ou capacidade de organização. Nesse caso, como discutido por Sambuichi *et al*. (2014, p. 98), o *tradeoff* entre "atingir mais beneficiários ou melhorar a remuneração de um grupo menor" pendeu em favor da segunda opção, "sob a justificativa de que, no caso deste programa, o foco maior da política é o consumidor e não o fornecedor".

O credenciamento dos agricultores para esse mercado ocorre via Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida por entidades públicas do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). Para o caso de cooperativas que negociam diretamente a comercialização com a prefeitura, há a exigência de uma DAP Jurídica, documento que atesta que a organização possui um mínimo de 70% de agricultores familiares em seu quadro social. Há também a possibilidade de participação de grupos informais nos processos de compra.[33]

Vale destacar ainda dois pontos importantes acionados pela Lei nº 11.947/2009. Primeiro, o atendimento do PNAE foi estendido a todos os alunos da educação básica, incluindo os estudantes do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA), e a todas as unidades da rede pública, incluindo escolas federais, filantrópicas e comunitárias. Essa universalização do atendimento, consolidada posteriormente com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, elevou consideravelmente o público beneficiário do programa. Segundo, o valor médio por refeição como base de cálculo para o montante dos repasses foi reajustado, representando um aumento na margem de 36% para as modalidades de ensino básico. Posteriormente, os valores de referência tiveram um novo reajuste, definido pela Resolução CD/FNDE nº 1/2017. A tabela 3 apresenta a variação dos valores nominais por modalidade de ensino ao longo dos últimos anos.

32. "Nessa resolução estão descritos todos os atores envolvidos e os papéis que assumem na implementação da política, buscando, com esse 'roteiro normativo', orientar todos os processos e estabilizar as relações no interior do Programa" (Freitas, 2017, p. 189).

33. Nos casos em que o valor passado pelo FNDE for superior a R$ 700 mil por ano, a entidade executora poderá optar em aceitar projetos de venda apenas de grupos formais, desde que esteja previsto na chamada pública.

TABELA 3
Valor *per capita* para repasse do PNAE por modalidade de ensino (2000-2018)

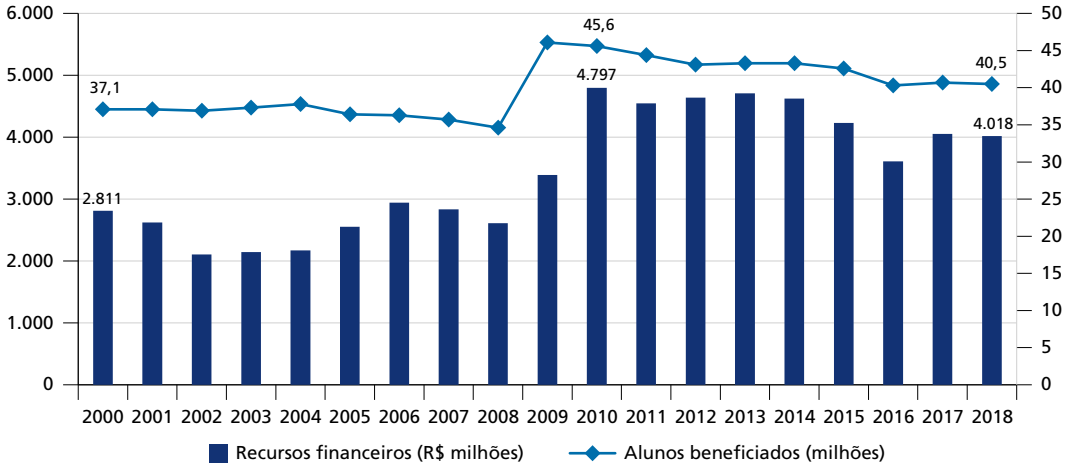
Ano	Modalidade de ensino								
	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental	Indígena	Quilombola	Ensino médio	EJA	Mais Educação[1]	Tempo integral[2]
2000	-	0,06	0,13	-	-	-	-	-	-
2001	-	0,06	0,13	0,13	0,13	-	-	-	-
2002	-	0,06	0,13	0,13	0,13	-	-	-	-
2003	0,18	0,13	0,13	0,34	0,13	-	-	-	-
2004	0,18	0,15	0,15	0,34	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	-	-	0,66	-
2009	0,44	0,22	0,22	0,44	0,44	0,22	0,22	0,66	-
2010	0,60	0,30	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2011	0,60	0,30	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2012	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	-
2013	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2014	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2015	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2016	1,00	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00
2017	1,07	0,53	0,36	0,64	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07
2018	1,07	0,53	0,36	0,64	0,64	0,36	0,32	1,07	1,07

Fontes: Costa (2013) e FNDE (2018).
Elaboração do autor.
Notas: [1] O Programa Mais Educação foi instituído por meio do Decreto nº 7.083/2010.
[2] Estudante com permanência mínima de sete horas na escola ou em atividades escolares.

Como resultado da Lei nº 11.947/2009, que tanto elevou o público beneficiário quanto reajustou os valores p*er capita* de repasse por modalidade de ensino, houve uma considerável elevação dos recursos destinados ao programa. Em 2010, o valor real dos repasses chegou próximo a R$ 4,8 bilhões, 83,7% superior ao de 2008, e o número de estudantes beneficiados cresceu 31,8% no mesmo período, como demonstra o gráfico 1. Nos últimos anos da série, os gastos do PNAE representaram 6,5% do orçamento total executado pelo FNDE, que ficou em torno de R$ 61,5 bilhões.[34]

34. No âmbito da execução orçamentária e financeira, até o ano de 2015, os créditos e recursos do PNAE eram executados por meio da ação orçamentária, do tipo atividade: 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica. A partir de 2016, a ação passou a ser a 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, do tipo *operação especial*, que consiste na transferência de recursos financeiros, de forma automática, em contas correntes específicas abertas pelo FNDE, em caráter complementar, a estados, municípios e Distrito Federal, para atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica (FNDE, 2018).

GRÁFICO 1
Repasses financeiros do PNAE e público beneficiário – Brasil (2000-2018)[1]



Fonte: Dados abertos/FNDE. Disponível em: <https://bit.ly/329DpFZ>.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Valores de dezembro de 2018.

Portanto, esse conjunto de novas regras gerou uma mudança institucional bastante significativa para o PNAE. Se até 2009 o programa já havia crescido consideravelmente em termos de agentes executores, com a quase totalidade de estados e municípios da Federação conveniados, após a Lei nº 11.947/2009, passou a haver uma expansão também entre os fornecedores dos gêneros alimentícios, com a inclusão da agricultura familiar (com toda a diversidade que ela representa). Pode-se dizer que o programa adentrou uma nova fase de institucionalização, caracterizada neste estudo 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.[35]

Apesar de ser uma mudança que complexifica o processo de execução do programa, ao incluir novos atores em suas etapas, os números recentes indicam uma adesão crescente dos municípios, impactando na elevação do percentual de compra da agricultura familiar. Após atingir no primeiro ano de vigência da nova lei, em 2010, apenas 4,9% dos repasses previstos para esses produtos, o percentual foi se elevando até atingir 25,1% em 2016, o que representa algo em torno de R$ 900 milhões. Nesse sentido, pode-se considerar que há uma evolução dos indicadores desde o início de sua vigência, o que denota um esforço por parte dos gestores locais em caminhar nessa direção prevista pela Lei nº 11.947/2009.[36]

35. Reinach, Corá e Bonduki (2012) utilizaram o termo *hiperdescentralização* para designar essa mesma fase do PNAE.
36. Alguns estados, inclusive, aprovaram seus próprios programas de compras públicas de produtos da agricultura familiar, visando utilizar seu poder de compra para fomentar a prática em suas fronteiras. Ver Bonduki (2017).

A meta de se atingir o mínimo de 30% do recurso anual repassado pelo FNDE para a compra da agricultura familiar foi compactuada por diversas frentes do governo federal para o PPA 2016-2019. Destaca-se nesse processo a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar (Plansan) para o mesmo quadriênio, que tem como um de seus objetivos promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável. Dois itens tratam especificamente da alimentação escolar: "meta 4.2 - Alcançar 30% do recurso federal repassado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)"; e "meta 4.3 - Promover o incremento de 2,5%, em cada ano, do total de recursos financeiros a serem transferidos pelo PNAE, referente à aquisição da agricultura familiar" (Brasil, 2018, p. 39).[37]

4 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAE

Como foi possível observar, o PNAE passou por uma trajetória de seguidas mudanças em sua estrutura normativa desde os anos 1950, quando o tema da alimentação escolar foi alçado à agenda do governo federal. Contudo, não houve uma grande quebra ou ruptura nas regras de execução, mas, sim, alterações graduais derivadas dos diferentes contextos políticos que o programa atravessou nesses mais de sessenta anos. O quadro 3 sintetiza as principais características de cada uma das fases elencadas neste texto.

QUADRO 3
Fases da trajetória institucional do PNAE

Fases	I Institucionalização subordinada	II Nacionalização concentrada	III Descentralização federativa	IV Descentralização desconcentrada
Período	1955-1973	1973-1994	1994-2009	2009-atual
Marco legal	Decreto nº 37.106/1955, instituiu a CME	Decreto nº 72.034/1973, instituiu Pronan	Lei nº 8.913/1994, estimulou a adesão de municípios para firmarem convênios e receberem recursos federais para o PNAE	Lei nº 11.947/2009, estabeleceu uma série de novas normativas para o PNAE
Quem compra	Governo federal	Principalmente governo federal	Estados e municípios	Estados e municípios
Quem fornece	Basicamente agroindústrias dos Estados Unidos do Canadá	Concentrada em poucas indústrias de capital nacional internacional	Alguns milhares de produtores agrícolas e industriais, com ênfase em grandes empresas nacionais	Dezenas de milhares de produtores agrícolas e industriais, com a entrada de agricultores familiares locais

Fonte: Bonduki (2017).
Elaboração do autor.

37. Programa 2069. Objetivo 0380. Meta 04EF.

O instrumental teórico-analítico adotado para este estudo permite uma caracterização mais refinada sobre as dinâmicas institucionais que incorreram nas mudanças entre cada uma das fases identificadas.

A primeira mudança (fase I => II), foi marcada por uma retirada gradual dos programas de auxílio internacional no final dos anos 1960. Isso fez com que o governo brasileiro alterasse a estratégia de aquisição dos bens alimentícios, revertendo a relação de dependência dos produtos externos, já as regras anteriores de funcionamento com alimentos internacionais deixaram de ter validade. Foi um passo fundamental em direção à nacionalização da política de alimentação escolar, cujo marco elencado neste texto foi o lançamento do I Pronan. A continuidade do programa seguiu com base em duas características bastante marcantes: a centralização tanto do poder regulatório quanto do controle de todas as etapas de implementação na esfera federal de governo; e a concentração do fornecimento de alimentos em poucas empresas. Por esses fatores, a passagem entre as fases I e II pode ser caracterizada como *mudança por deslocamento*, pois as regras anteriores foram removidas para a introdução de um novo padrão de intervenção em torno do PNAE.

A segunda mudança identificada (fase II => III) se origina no contexto de redemocratização no Brasil, que abriu espaço para a descentralização do poder estatal. Porém, embora o ponto fundamental desse processo mais amplo seja a própria CF/1988, cada política setorial adotou caminhos particulares. No caso do PNAE, após as primeiras experiências em 1986, a consolidação da descentralização só foi possível com a Lei nº 8.913/1994, que estabeleceu regras e instrumentos que facilitaram a adesão massiva dos entes federativos à nova estratégia de implementação do programa, sem que a União perdesse seu monopólio sobre as diretrizes operacionais. Dessa forma, a passagem entre as fases II e III é indicada como uma *mudança por sedimentação*, isto é, ela ocorreu por meio da introdução de novas camadas normativas em um arcabouço institucional que permaneceu vigente.

Por fim, a terceira mudança (fase III => IV) expressa um aprofundamento do processo de descentralização em curso, expandindo para uma desconcentração também entre os fornecedores de bens alimentícios para o PNAE. O marco institucional foi a promulgação da Lei nº 11.947/2009, amadurecida em fóruns como o Consea e conferências de segurança alimentar, que estabeleceu entre outras coisas a regra de compra da agricultura familiar em um percentual mínimo de 30% dos repasses recebidos via FNDE a cada unidade federativa. Essa regra foi consequência de um fortalecimento da temática da segurança alimentar e nutricional na esfera do governo federal, culminando na aprovação da

EC nº 64/2010, que introduziu a alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira previstos no artigo 6º da CF/1988 (D'ávila e Silva, 2011; Silva, 2014a).[38] Assim como ocorrido na mudança anterior, as novas regras foram inseridas em um arcabouço normativo vigente, o que permite classificar essa passagem da fase III para a fase IV também como *mudança por sedimentação*.

O quadro 4 traz uma síntese desse processo de mudança institucional entre as quatro fases que constituíram a trajetória de operacionalização do PNAE identificadas neste texto.

QUADRO 4
Tipos de mudança institucional entre as fases do PNAE

Critérios	Mudanças de fases		
	I => II	II => III	III => IV
Remoção de regras anteriores	Sim	Não	Não
Negligência das regras anteriores	-	Não	Não
Mudança no impacto das regras anteriores	-	Não	Não
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Sim
Tipo de mudança	Deslocamento	Sedimentação	Sedimentação

Elaboração do autor.

Vale ressaltar ainda que a Lei nº 11.947/2009 sacramentou uma ampla reformulação ao desenho de implementação do PNAE em todo o país. As informações recentes apontam para um comprometimento crescente por parte dos entes federativos no cumprimento das novas regras, além de já haver um conjunto considerável de estudos que destacam diversos fatores positivos decorrentes dessa nova dinâmica operacional (Silva, 2019). A condução desse processo torna-se, nesse caso, um elemento de grande relevância para a análise política, pois tensões e disputas de interesse em torno das lacunas e ambiguidades presentes nesse arcabouço podem pressionar por novas mudanças no programa, cujo rumo e interesses prevalecentes não há como prever.

38. O surgimento de programas considerados estruturantes pelo governo federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, favoreceu essa mudança, ao permitir a adoção de compras públicas simplificadas de alimentos da agricultura familiar para doação, primeiramente a equipamentos da rede socioassistencial nos municípios, e, depois, para escolas da rede pública, pavimentando as complementaridades institucionais necessárias para uma abertura do mercado da alimentação escolar a esse segmento socioprodutivo (D'ávila e Silva, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do PNAE no Brasil, ao longo de mais de seis décadas de história, apresentou uma dinâmica institucional bastante rica em termos de elementos analíticos no campo da administração pública. Enquanto no início tratava-se de uma ação com viés assistencialista, territorialmente dispersa e subordinada a programas internacionais, atualmente o programa pode ser considerado uma política pública robusta, com capilaridade estabelecida em todo o território nacional, de ampla complexidade normativa e com diretrizes de intervenção que perpassam distintos setores de governo.

As informações analisadas ao longo do texto permitiram afirmar que o PNAE passou por quatro fases bem peculiares desde que a temática adentrou a agenda do governo federal em 1954, sem haver um momento que pudesse ser caracterizado como disruptivo. O que se observou foi a ocorrência de mudanças graduais, associadas a fatores endógenos e exógenos, cujo acúmulo levou a transformações significativas em sua estrutura regulatória. Por isso, foram adotados marcos normativos considerados como mais relevantes para indicar a sequência cronológica das fases. Ainda assim, é difícil estabelecer o momento exato em que cada uma iniciou e terminou, pois o que há são zonas temporais de interseção, onde as regras antigas estão se dissipando e as novas ainda estão sendo absorvidas.

Para uma melhor compreensão desses processos, foram indicados padrões de mudança institucional entre cada uma das fases elencadas, com base na abordagem teórica do institucionalismo histórico. Entre as fases I e II, o programa passou por uma mudança *por deslocamento*, com a necessidade de alteração da estratégia operacional de aquisição dos alimentos, uma vez que os acordos internacionais que tinham viabilizado as campanhas de merenda escolar desde os anos 1950 estavam sendo encerrados, e outro bloco de interesses – o complexo agroindustrial brasileiro – passou a influenciar a tomada de decisões sobre a estratégia de fornecimento. Já entre as fases seguintes, o tipo de mudança identificado foi *por sedimentação*, com a inserção de novas regras como se fossem *camadas* na estrutura normativa vigente (primeiramente com o aprofundamento da descentralização administrativa, posteriormente com a desconcentração entre os ofertantes e elevação do público beneficiário), alterando significativamente a dinâmica de implementação do PNAE.

Contudo, assim como as instituições não surgem naturalmente, pois são frutos da interação humana e se estruturam com base em interesses específicos da sociedade, o processo de mudança institucional também não é motivo do acaso. As instituições

estão constantemente sujeitas a reformas, e os atores de interesse buscam interferir nos padrões resultantes desses processos, explorando as ambiguidades existentes de acordo com os contextos conjunturais, seja para excluir ou alterar o sentido de certas regras, seja para incluir novas regras no arcabouço normativo vigente.

Nesse sentido, a análise dos padrões ou tipos de mudança institucional pelos quais o PNAE passou auxilia na compreensão sobre os fatores que determinam a tomada de decisão por parte das instâncias decisórias do Estado em setores específicos de política pública, uma vez que cada um deles possui diferentes combinações de interesses e de rotinas operacionais que podem bloquear (efeitos *lock in* e *feedeback*) ou potencializar reformas sob determinadas conjunturas. Paralelamente, a pesquisa permitiu ainda observar o processo pelo qual o Estado foi construindo suas capacidades instrumentais para operacionalizar uma política que envolve uma extensa cadeia de comando, exigindo canais próprios de coordenação federativa para sua viabilização, o que pode vir a ser objeto de aprofundamento em futuras investigações.

REFERÊNCIAS

ABREU, K. D. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte**: implicações práticas e teóricas. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2014.

AMARAL, V. R. **Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2016.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas públicas**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRUDA, E. E.; ALMEIDA, C. M. A mercantilização do programa nacional de merenda escolar. **Revista Intermeio**, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 103-122, 2009.

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.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha da Merenda Escolar. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/35gdD4V>.

_____. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do governo na área de alimentação e nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/2M3F6PX>.

_____. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1983. Disponível em: <https://bit.ly/2AYCLPI>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/1dFiRrW>.

_____. 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. Brasília: MS; MEC, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2EUupIC>.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2CaewA2>.

_____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019**. Brasília: Caisan, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2K2NdtP>.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHAVES, L. G. *et al.* Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 917-926, 2013.

COIMBRA, M. A. S. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: Inae/MEC, 1982.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar**: tem caroço nesse angu? 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

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.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone, 1985.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Gestão 2017**. Brasília: FNDE, 2018.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2017. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FROEHLICH, E. **A capacidade de "fazer diferente"**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neoinstitucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2nYbU2W>.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HODGSON, G. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 2006.

JACKSON, G.; DEEG, R. The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, v. 19, 2012.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LIMA, T.; DIAS, A. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.

LOTTA, G. Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Implementando desigualdades**. Brasília: Ipea, 2019.

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, p. 2-18, 2014.

MACHADO, M. O. *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, p. 4153-4164, 2018.

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

_____. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge Press University, 2010.

MENICUCCI, T. M. G. Ruptura e continuidade: o caso da política de saúde. **Revista Locus**, v. 15, n. 2, 2009.

MONTEIRO, C. A. *et al*. A new classification of foods based on the extent and purpose of their processing. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 11, p. 2039-2049, 2010.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública**: o caso de Campinas/SP. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2005.

_____. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interpretação dos gestores na região metropolitana de Campinas**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

NORTH, D. **Institutions, institutional change, and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PEIXINHO, A. M. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PELIANO, A. M. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, n. 1, p. 20-26, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2oIpY19>.

PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória e o estudo da política. **Revista Ideias**, v. 6, n.2, p. 335-392, 2015.

PIERSON, P.; SCKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporânea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política** v. 17, n. 1, p. 7-38, 2008.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Sociología Y Estudios Campesinos, Baeza, 2014.

REINACH, S.; CORÁ, M. A. J., BONDUKI, M. P. A inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro **Anais**... Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JUNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476).

SAMBUICHI, R. H. R. *et al*. **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, F. B. **A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas**. 2013. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

SILVA, A. C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Revista Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 87-107, 1995.

SILVA, S. P. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: uma abordagem dinâmica para a região do Médio Jequitinhonha/MG. 2009. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

_____. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades 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, p. 166-187, 2014b.

_____. A dinâmica das políticas públicas de desenvolvimento rural e sua incidência territorial: uma análise do Pronaf no Território Vale do Murici/MG. **Revista de Extensão Rural**, v. 22, p. 60-78, 2015.

_____. Agricultura familiar e território: aspectos conceituais e analíticos sobre a multifuncionalidade e a pluriatividade. **Revista Campo Território**, v. 11, p. 243-271, 2016.

_____. 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.

_____. **Capacidades estatais e políticas de mercado de trabalho no Brasil**: uma análise da institucionalização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018a.

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **A regra de compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar:** uma análise bibliométrica. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, no prelo).

SOARES, P. *et al*. Programa Nacional de Alimentação Escolar como promotor de sistemas alimentares locais, saudáveis e sustentáveis. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 11, p. 4189-4197, 2018.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação escolar**: da centralização à descentralização. 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

STURION, G. L. **Programa de Alimentação Escolar**: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2rdCbbV>.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção do consumo**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)
Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)
Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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

ISSN 1415-4765