



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA

ANDRESSA CAROLINE MOLINARI DA SILVA

Federalismo e Implementação de Políticas Públicas: O Programa Nacional de Alimentação
Escolar (PNAE) em Santa Catarina

Florianópolis
2021

ANDRESSA CAROLINE MOLINARI DA SILVA

**Federalismo e Implementação de Políticas Públicas: O Programa Nacional de Alimentação
Escolar (PNAE) em Santa Catarina**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal
de Santa Catarina para obtenção do título de mestre em
Sociologia e Ciência Política – Área de concentração:
Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Guedes da Graça

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silva, Andressa Caroline Molinari da
Federalismo e Implementação de Políticas Públicas: : O
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Santa
Catarina / Andressa Caroline Molinari da Silva ;
orientador, Prof. Dr. Luís Felipe Guedes da Graça, 2021.
120 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política,
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Sociologia e Ciência Política. 2. Implementação de
Políticas Públicas. 3. Coordenação federativa. 4.
Descentralização. 5. Alimentação escolar. I. Graça, Prof. Dr.
Luís Felipe Guedes da . II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência
Política. III. Título.

Andressa Caroline Molinari da Silva

Federalismo e Implementação de Políticas Públicas: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Santa Catarina

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Luís Felipe Guedes da Graça
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Julian Borba
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Leonardo Secchi
Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Sociologia e Ciência Política.

Prof. Dr. Julian Borba

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política

Prof. Dr. Luís Felipe Guedes da Graça
Orientador

Florianópolis, 2021

AGRADECIMENTOS

Todo o esforço individual e o trabalho solitário dispendidos para a conclusão dessa pesquisa não seriam possíveis sem a ajuda e o cuidado de muitas pessoas. Na trajetória que me permitiu chegar até aqui novas pessoas chegaram, como boas surpresas, mas foi a permanência das que sempre estiveram que marcou os últimos anos. Por isso, agradeço à Joyci e à Jaqueline, minha mãe e minha tia, respectivamente, por assumirem muito mais do que esses papéis em vários momentos, acolhendo os meus desafios e dividindo comigo a dureza com que, por vezes, a vida se apresenta. Com essas duas a distância realmente não existe e o amor incondicional ganha sentido. Obrigada pela disponibilidade, cuidado e por me oferecerem o que preciso antes mesmo que eu saiba pelo que pedir.

Aos meus avós, Ivani e Alberto, agradeço pela presença, apoio e pelos abraços que, mesmo sem saber, me consolaram e me trouxeram de volta ao caminho. Nossos momentos de aventuras pelo mundo, as risadas e histórias compartilhadas me orgulham muito. À minha irmãzinha, Anna, que sempre soube muito mais da vida do que eu, agradeço pelos momentos de descontração, incentivo e pela oportunidade de aprender a enxergar os desafios a partir de novas perspectivas. Minha família não estaria completa sem o Frederico, a quem sou grata por me ensinar a adaptar os novos espaços a quem sou, e não o contrário. Apesar do receio inicial de costume, Fred mostra, como um bom gato, que não há lugar desconfortável demais que não possa ser acomodado.

Meus amigos, a família estendida, me brindaram com um acolhimento que não sei se algum dia poderei retribuir. Obrigada, Gabriel, Matheus e Luna por estarem comigo em muitos invernos, pela escuta atenta e carinhosa e por me ajudarem a aceitar que *“c'est la vie”*. Laís, agradeço pelo estímulo leve e alegre que sua companhia cotidiana inspira. E também pela revisão acurada deste trabalho. Obrigada, Talita, pelas tantas conversas à distância, cheias de sabedoria e encorajamento. Sou muito feliz por compartilhar com vocês essa trajetória de desafios e descobertas que teria sido muito mais difícil sem o espaço de amor, compreensão, amparo, diversão e alegria que vocês me proporcionaram.

Gostaria de agradecer à UFSC, com muito orgulho, por me acolher e me apresentar um mundo que eu não poderia nem imaginar. Sempre lembrarei com carinho do lugar e das pessoas que me ofereceram as primeiras oportunidades no mundo acadêmico e também fora dele. Ao meu orientador, Luís Felipe, agradeço a compreensão, paciência e também a disponibilidade em toda essa jornada. Pude aprender muito com as suas sugestões. À equipe do PPGSP sou grata pela ajuda “nos bastidores” e a todos os professores e colegas de turma, estendo meu

agradecimento pela generosidade das discussões na sala de aula, no NECIP e nos diversos eventos, formais e informais, nos quais convivemos. Agradeço, também, à CAPES pelo financiamento desta pesquisa e aos funcionários públicos e voluntários da gestão pública que se dispuseram a colaborar, compartilhando suas experiências comigo.

Por fim, agradeço ao tempo, “Porque sabe passar e eu não sei”, como diz a letra de Cristóvão Bastos e Aldir Blanc. Aproveitando para pedir, junto com Gilberto Gil, “Ó, tempo rei, transformai as velhas formas do viver; ensinai-me, ó, pai, o que eu ainda não sei”.

“O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo”.

Josué de Castro, 1984

RESUMO

A promulgação da Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988, instrumento de redemocratização e descentralização de poder, transforma a administração pública federal ao regular não somente direitos, regras e princípios, mas também um grande conjunto de políticas públicas. Apesar da inovação na gestão pública, a descentralização não foi acompanhada por um sistema de articulação e coordenação intergovernamental capaz de acomodar a relação dupla de autonomia e interdependência entre os entes federados. O resultado é um sistema de competências compartilhadas que não especifica com clareza os limites das responsabilidades atribuídas a cada nível de governo. Nesse contexto está inserido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma ação política coordenada de transferência suplementar de renda da União aos entes federados cuja trajetória de implementação e desenvolvimentos recentes articulam seus objetivos à um conjunto amplo e integrado de políticas sociais de garantia do direito humano à alimentação adequada. A multiplicidade de atores envolvido nesse formato de implementação chama a atenção tanto quanto o tamanho do orçamento e público atendido pelo Programa, fazendo com que a experiência brasileira e os resultados alcançados sejam reconhecidos internacionalmente. Nesse sentido, este trabalho examina os arranjos institucionais que orientam a implementação do PNAE no estado de Santa Catarina e permite a realização dos objetivos propostos na lei. Na ausência de uma teoria geral da implementação na Ciência Política, essa abordagem depende fortemente das perspectivas adotadas e da contextualização assumida para análise. Nesta pesquisa, o ponto de partida está nos efeitos da organização federativa nos arranjos institucionais que influenciam a percepção e determinam a ação dos agentes políticos na condução da política pública. Os resultados apontam para a identificação de um arranjo institucional complexo que conta por um lado, com uma organização normativa governamental profunda e interligada entre diferentes áreas da proteção social; e por outro, com uma rede de atores comprometidos com o alcance de resultados positivos tanto no que diz respeito ao escopo do PNAE como à obtenção de bons níveis de gestão pública.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas, Descentralização, Coordenação Federativa, Alimentação Escolar,

ABSTRACT

The enactment of the Brazilian Federal Constitution (CF) of 1988, an instrument of re-democratization and decentralization of power, transforms the federal public administration by regulating not only rights, rules and principles, but also a large set of public policies. Despite the innovation in public management, decentralization was not accompanied by a system of intergovernmental articulation and coordination capable of accommodating the dual relationship of autonomy and interdependence between federated entities. The result is a system of shared competencies that does not clearly specify the limits of responsibilities assigned to each level of government. In this context, the National School Feeding Program (PNAE) is inserted, a coordinated political action of supplementary income transfer from the Union to federal entities whose implementation trajectory and recent developments articulate its objectives with a broad and integrated set of social policies to guarantee the human right to adequate food. The multiplicity of actors involved in this implementation format draws attention as much as the size of the budget and the public served by the Program, making the Brazilian experience and the results achieved internationally recognized. In this sense, this work examines the institutional arrangements that guide the implementation of the PNAE in the state of Santa Catarina and allow the achievement of the objectives proposed in the law. In the absence of a general theory of implementation in Political Science, this approach depends heavily on the perspectives adopted and the contextualization assumed for analysis. In this research, the starting point are the effects of federative organization on institutional arrangements that influence the perception and determine the action of political agents in conducting this public policy. The results permit the identification of a complex institutional arrangement that counts, on the one hand, with a deep and interconnected governmental normative organization between different areas of social protection; and on the other hand, with a network of actors committed to achieving positive results both in terms of the scope of the PNAE and in obtaining good levels of public management.

Keywords: Public Policies Implementation, Decentralization, Federative Coordination , School Meals.

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 – Repasses financeiros do PNAE para SC (esfera estadual).</i>	84
<i>Figura 2 – Alunos matriculados na educação básica em SC (esfera estadual).....</i>	84

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACF Coalizões de defesa (*Advocacy Coalition Framework*, em inglês)
- Andifes Associação Nacional do Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
- APP Análise de Políticas Públicas
- BPC Benefício de Prestação Continuada
- CAE Conselhos de Alimentação Escolar
- CEAE Conselho Estadual de Alimentação Escolar
- CECANE Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
- CFN Conselho Federal de Nutricionistas
- CNA Comissão Nacional de Alimentação
- CNAC Campanha Nacional pela Alimentação da Criança
- CNAE Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNBB Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNME Campanha Nacional de Merenda Escolar
- CNSA Conferência Nacional de Segurança Alimentar
- Cobal Companhia Brasileira de Abastecimento
- Conab Companhia Nacional de Abastecimento
- Consea Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
- Consed Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
- CUT Central Única dos Trabalhadores
- EC Emenda Constitucional
- EEx Entidades Executoras
- Epagri Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
- FAE Fundação de Assistência ao Estudante
- FAO Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization*, em inglês)
- FNDE Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
- FPE Fundos de Participação dos Estados
- FPM Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Ifes Instituições Federais De Ensino Superior

INAE Instituto Nacional de Assistência ao Estudante

Inep Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPAI Instituto de Proteção e Assistência à Infância

LOAS Lei Orgânica de Assistência Social

LOSAN Lei Orgânica de Segurança Alimentar

Mapa Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MEC Ministério da Educação

MESA Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

ONG Organização Não-Governamental

PMA Programa Mundial de Alimentos

PMME Programa de Municipalização da Merenda Escolar

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PNF Programa Bolsa Família

PNLCC Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes

PNSAN Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRODENE Programa de Descentralização e Enriquecimento da Nutrição Escolar

Pronan Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PSA Programa de Suplementação Alimentar

PT Partido dos Trabalhadores

SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS Serviço de Alimentação da Previdência Social

SC Santa Catarina

SED Secretaria Estadual de Educação

SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

STF Supremo Tribunal Federal

SUAS Sistema Único da Assistência Social

SUS Sistema Único de Saúde

UEx Unidades Executoras

Undime União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Unicamp Universidade Estadual de Campinas

Unicef Fundo das Nações Unidas para a Infância

Usaid *United States Agency for International Development*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 MÉTODOS	19
2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPREENDENDO O PROCESSO POLÍTICO	22
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CAMPO DE ESTUDO	23
2.2 ABORDAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.2.1 A APP no Brasil e o lugar da implementação	38
2.2.2 Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação: construção do modelo analítico	43
3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	48
3.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO	50
3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO	58
4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM SANTA CATARINA	71
4.1 O PNAE: HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO	72
4.2 O ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM NÍVEL SUBNACIONAL: ENTRE LIMITES E AUTONOMIA	82
4.2.1 Dimensão Jurídico-financeira	83
4.2.2 Dimensão Político-relacional	88
4.2.3 Dimensão Técnico-administrativa	98
CONCLUSÃO	103
ANEXOS	115
ANEXO A – Base do roteiro entrevistas com funcionários governo estadual (SED) e federal (FNDE); representantes Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE) e Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) UFSC.	115
ANEXO B – Plano de trabalho para ajustes no PNAE/SC decorrentes da auditoria do FNDE 2013/2014.....	117

1 INTRODUÇÃO

Em 2014 o Brasil saiu do “Mapa da Fome” elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, *Food and Agriculture Organization*, na sigla em inglês há 60 anos por meio da medição da Prevalência da Subalimentação. O indicador foi criado pela FAO para dimensionar a fome em nível global e seus relatórios são publicados anualmente. O relatório de 2014, “O estado da Insegurança Alimentar no Mundo”, demonstra que entre os anos 2000 e 2006 o Brasil alcançou um nível abaixo de 5% da sua população em estado de subalimentação, metade da taxa que prevalecia no período anterior (FAO, 2014a, p. 23). O documento atribui o resultado à construção de capacidades estatais alicerçadas no estabelecimento de marcos legais e na “criação de um ambiente institucional que facilitou a cooperação e a coordenação entre os ministérios e as diferentes esferas de governo, com responsabilidades definidas [...]” (FAO, 2014b, p. 6). Nesse momento, a implementação de políticas públicas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil passa a receber maior atenção em todo mundo e a experiência brasileira nos anos anteriores torna-se referência para diversos estudos.

Dentre o conjunto de políticas articuladas nesse período está o PNAE, como instrumento de acesso à alimentação adequada. O público do PNAE em 2020 ultrapassou 42 milhões de estudantes, matriculados em todos os anos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), os quais foram atendidos com a aplicação de um orçamento de mais de 4 bilhões de reais repassados pela União e complementado com orçamento dos estados e municípios (FNDE, 2021). O desenho da política pública conformado no PNAE reflete a trajetória histórica da institucionalização do tratamento governamental da alimentação escolar no Brasil. Desde a década de 1940, ainda materializada na iniciativa da “merenda escolar”, o formato da responsabilização do Estado pela garantia do direito à alimentação escolar passou por diversas mudanças e ampliações até alcançar todos os municípios brasileiros.

Apesar de enfrentar grandes desafios, o PNAE entrega resultados positivos no combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional dos estudantes, diretamente afetados pela alimentação oferecida, e também de toda a comunidade no entorno das escolas. Isso porque, desde 2009, a normativa do PNAE vincula parte do recurso repassado pela União à compra de gêneros alimentares produzidos pela agricultura familiar, o que gera renda e investimento local,

ao passo que preserva a os hábitos alimentares regionais e garante a oferta de alimentos frescos, ou minimamente processados, aos estudantes.

A estrutura institucional construída no desenvolvimento dessa que é uma das políticas públicas sociais mais antigas do Brasil é resultado da combinação de uma trajetória marcada, por um lado, pelas mudanças na organização federativa do país, e por outro, pela participação e ativismo de diversos grupos organizados da sociedade civil em defesa do direito humano à alimentação adequada e pela melhoria da educação infantil. O PNAE, assim como diversas políticas públicas sociais no Brasil, está estruturado a partir da divisão de funções e autoridade entre os entes federados definida na Constituição de 1988. Essa organização descentraliza competências ao mesmo tempo em que garante ao governo federal responsabilidade de coordenação da política, dinâmica refletida não só na formulação da política pública, mas também no processo de implementação.

Nesse movimento, mecanismos constitucionais ampliam o espaço ocupado por atores políticos, sociais e econômicos por meio da instituição de novos instrumentos de articulação técnico-administrativa, jurídica, financeira e política. De modo que, a execução de uma determinada política pública, nesse contexto, depende das relações estabelecidas entre os atores e organizações, das competências e recursos mobilizados, e também dos instrumentos de coordenação empregados por eles. Estes últimos diferem de acordo com a conjuntura específica na qual se desenvolve a política pública, a natureza do problema público que a política visa resolver, além das características dos atores e forças sociais envolvidas nesse processo. O conjunto dos instrumentos mobilizados pelos atores, em suas dimensões técnico-administrativa, jurídico-financeira e político-relacional conformam o arranjo institucional de implementação da política pública, ao passo que compreendem “regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). Por esse motivo, a perspectiva de análise adotada nesta pesquisa assume que a compreensão dos fenômenos e capacidades estatais que definem a implementação do PNAE requer a identificação do arranjo institucional que estrutura essa etapa do processo da política pública, já que são esses arranjos que “dotam o Estado das habilidades para implementar os seus objetivos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

Na literatura de análise de políticas públicas no Brasil, apesar do desenvolvimento recente, o espaço ocupado pelos estudos sobre implementação em nível subnacional, com destaque para o estado de Santa Catarina, ainda não é expressivo. Além disso, o PNAE tem sido analisado extensivamente, contudo, o enfoque nos arranjos institucionais de implementação

aparece em menor medida nessas análises. Sendo assim, esta pesquisa busca identificar o arranjo institucional de implementação do PNAE em SC como contribuição para o preenchimento dos espaços que existem na literatura.

Considerando a divisão, entre os entes federados, das responsabilidades por cada etapa do ciclo das políticas públicas nacionais e as diferenças na materialização dos serviços públicos em cada nível de governo, acredita-se que investigar as características dos arranjos institucionais que permeiam essa conjuntura oferece subsídios importantes para a interpretação da ação do estado na implementação das políticas públicas. Nesse sentido, esta pesquisa busca responder à pergunta “*como está organizado o arranjo institucional de implementação do PNAE em Santa Catarina?*”. Para responde-la, o objetivo geral que orienta a pesquisa é identificar os mecanismos de articulação e os atores envolvidos no arranjo institucional que orienta a implementação do PNAE em nível estadual em Santa Catarina. Para alcançar o objetivo proposto a pesquisa enfoca as dimensões técnica-administrativa, jurídico-financeira e política-relacional dos arranjos institucionais, apoiada na identificação dos recursos e competências mobilizados pelos atores envolvidos na articulação dos mecanismos de implementação disponíveis de acordo com o ambiente institucional. Na próxima seção serão abordados os conceitos utilizados na definição do modelo analítico utilizado na pesquisa.

Para alcançar o objetivo geral, algumas discussões fundamentais se desdobram nos objetivos específicos da pesquisa que, por sua vez, organizam os três capítulos do trabalho. O primeiro pretende reunir as principais abordagens descritivas da ferramenta de Análise de Políticas Públicas, destacando os conceitos teóricos essenciais na construção desse campo de investigação e seus desdobramentos teóricos nos estudos brasileiros. Recebem ênfase os modelos de análise de implementação de políticas públicas, sobretudo a abordagem dos arranjos institucionais que baseia a construção do modelo analítico da pesquisa. O segundo capítulo enfoca as relações federativas como mecanismo de articulação institucional determinante no processo de implementação das políticas públicas. Portanto, recebem destaque as dinâmicas vinculadas aos movimentos de descentralização política, fiscal e administrativa, sobretudo no Brasil. Finalmente, o terceiro capítulo sintetiza as influências teóricas presentes no primeiro capítulo e o contexto institucional caracterizado no segundo para analisar as estruturas técnico-administrativa, jurídico-financeira e político-relacional arranjam a implementação do PNAE em SC, com foco nas percepções e ações dos atores subnacionais que participam do processo.

1.1 MÉTODOS

Assumindo os arranjos institucionais como determinantes na construção das capacidades estatais, esta pesquisa analisa os efeitos e resultados da política pública na sociedade no que diz respeito às variáveis que impactam a construção e continuidade de sua institucionalização da em âmbito subnacional. Portanto, a pesquisa assume um método qualitativo e um caráter exploratório e descritivo dos aspectos que compõem as dimensões de análise em cruzamento com a as categorias escolhidas.

Nesse sentido, conforme a definição de Geertz, ao referir-se à função do etnógrafo, da interpretação das culturas como a tentativa de uma descrição densa de um determinado fenômeno, o modelo analítico proposto assume a forma de “uma hierarquia estratificada de estruturas significantes” por meios das quais os fenômenos são “produzidos, percebidos e interpretados” (GEERTZ, 1978, p. 17). Dessa forma, de acordo com a divisão das estruturas e variáveis analisadas, o objetivo é reunir um conjunto de inferências que permita a interpretação dos dados empíricos coletados, de modo a agregar “camadas” de significado do fenômeno estudado.

Para isso, são analisadas as dimensões técnico-administrativa, jurídico-financeira e político-relacional, baseadas na definição de Gomide e Pires (2014, p. 237) das “capacidades necessárias para a produção de políticas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo”. Da definição de arranjos institucionais dos mesmos autores depreende-se as duas categorias de análise utilizadas na exploração das dimensões mencionadas: atores envolvidos e mecanismos de articulação (de interesses e ações) utilizados por eles na implementação das políticas federais (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 3). As categorias são analisadas de acordo com as competências e recursos mobilizados, e construídos, pelos autores por meio dos instrumentos de articulação empregados em cada uma das dimensões de ação. Dessa forma se constitui o modelo analítico sobre o qual se apoia a pesquisa. Foi construído um quadro que sintetiza as variáveis identificadas e analisadas, localizado no final do primeiro capítulo do trabalho, seguindo a apresentação das elaborações teóricas que embasam a pesquisa.

Fundamentada no conjunto teórico e metodológico da abordagem da Análise de Políticas Públicas, realiza-se a descrição sistemática dos aspectos normativos e políticos que organizam a implementação do PNAE em nível subnacional, descrevendo o arranjo institucional que orienta esse processo e contribui para a garantia da oferta do serviço público.

O estudo se atém à exploração e descrição dos fatores que estruturam e impactam o processo de implementação dessa política pública em âmbito estadual, não estendendo a análise às características específicas da atuação dos agentes que operam a política em sua instância mais básica, ou seja, o procedimento da oferta do alimento. Limita-se, portanto, às atividades anteriores realizadas por atores políticos, nomeadamente, os mecanismos de coordenação técnico-administrativa, jurídico-financeira e político-relacional. Ademais, não se pretendeu avaliar os resultados alcançados pela implementação da política pública em termos do alcance dos objetivos propostos, não obstante, o esforço dessa pesquisa considera a percepção dos agentes para reconhecer os aspectos que formam os arranjos institucionais e determinam o processo de implementação do PNAE no estado.

O conjunto dos dados analisados é composto por documentos oficiais, ou seja, a legislação federal e local e demais regras, resoluções e instruções que balizam a atuação dos agentes implementadores do PNAE em Santa Catarina. Entrevistas realizadas com esses atores em nível estadual e federal completam os dados de fonte primária coletados. Além disso, as produções acadêmicas que tratam do tema também formam parte do material que subsidiou a pesquisa. Desse modo, na investigação das dimensões de análise foram identificados os atores, descritos seus recursos e competências, assim como os mecanismos de articulação, que podem ser entendidos como os instrumentos em interação na determinação das capacidades do Estado de implementar políticas públicas.

A pesquisa prioriza o método de entrevistas como complemento à análise descritiva das normas que orientam a política, de modo que foram realizadas entrevistas com oito agentes implementadores da política em nível estadual, entre funcionários do governo estadual de Santa Catarina, vinculados à Secretaria Estadual de Educação (SED), representantes da sociedade civil organizados no Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE) e na Secretaria Estadual do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado (CONSEA), além de uma funcionária responsável pela gestão federal do PNAE e uma funcionária do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição (CECANE) do estado de Santa Catarina. A partir de um método semiestruturado para a sua condução, foram construídos os roteiros das entrevistas que se encontram em anexo a este trabalho¹.

Os agentes entrevistados foram escolhidos de acordo com as organizações das quais formam parte e funções assumidas nesses espaços. Com base na divisão das responsabilidades

¹ Ver Anexo A, p. 116.

pela implementação do PNAE e no organograma das instituições públicas responsáveis por esse processo em Santa Catarina, foram contatados os funcionários que ocupam cargos com responsabilidade de coordenação. Por sua vez, os representantes da sociedade civil organizada foram, em um primeiro momento, acompanhados por meio de observação participante da pesquisadora em duas reuniões ordinárias do CEAE. Para então, em um segundo momento, serem entrevistados de acordo com a instância que representavam. Assim, foram entrevistados representantes tanto da comunidade de pais, dos sindicatos de professores quanto de representantes das associações de profissionais da nutrição. Sendo assim, o conjunto de entrevistados pode ser considerado representativo dos agentes envolvidos na condução das ações de implementação do PNAE no estado de Santa Catarina, incluindo as ações de acompanhamento, fiscalização e prestação de contas.

Os roteiros das entrevistas incluem perguntas relacionadas à trajetória pessoal e profissional dos entrevistados, com a intenção de reconhecer os interesses e motivações individuais, a sucessão de fatos que os levou a ocupar o cargo atual, além de aproximar a pesquisadora dos entrevistados. As demais perguntas enfocam o trabalho realizado por eles, os instrumentos utilizados, as relações institucionais estabelecidas e suas percepções pessoais acerca do processo político do qual fazem parte. Cabe mencionar que o roteiro serviu como base para as entrevistas que, semiestruturadas, oferecem espaço para redefinição das perguntas durante o processo e no decorrer do transcurso da pesquisa. As entrevistas foram realizadas de maneira remota, por meio de videoconferência, em virtude das restrições impostas pela pandemia da Covid-19. Anotações acerca das reações dos entrevistados foram realizadas durante as entrevistas e compuseram o documento contendo a posterior transcrição de cada uma delas. Na análise das entrevistas foram identificados os atores, organizações e instituições envolvidas no processo político investigado, assim como os instrumentos e mecanismos de articulação, cooperação utilizados e percebidos pelos agentes entrevistados. Ainda, os aspectos da legislação que rege o PNAE foram contrastados com a descrição das atividades realizadas pelos entrevistados e as respostas foram comparadas entre si. Além disso, opta-se por inserir no texto do trabalho as transcrições *ipsis litteris* das falas dos entrevistados sempre que possível, de maneira a preservar as palavras, expressões e sentidos atribuídos às falas pelos entrevistados. Decidiu-se não mencionar diretamente os nomes dos entrevistados no texto, e apenas os cargos ocupados, para preservá-los.

2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMPREENDENDO O PROCESSO POLÍTICO

O PNAE realiza-se por meio de uma ação política coordenada de transferência de renda da União aos estados e municípios brasileiros. São repassados recursos em caráter suplementar aos estados, municípios e escolas federais de todo o país com a finalidade de prover alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes de todas as etapas da educação básica pública². Intermediado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), a União destina valores financeiros calculados por dia letivo para cada aluno, enquanto as Secretarias de Educação dos estados e municípios se encarregam da execução do Programa de acordo com a legislação federal, na condição de Entidades Executoras (EEx). Participam, ainda, do processo de implementação da política representantes da sociedade civil e da comunidade educativa (pais e professores das escolas) organizados nas chamadas Unidades Executoras (UEx) e nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Esses órgãos são responsáveis por acompanhar a gestão do PNAE desde a compra dos alimentos até a avaliação e prestação de contas anualmente.

Diversas são as instituições, atores e normas dos três níveis de governo, que, articuladas, regem a gestão do PNAE e traduzem a política em prática. Para compreender como essas relações são estabelecidas a partir do contexto no qual atuam, o primeiro capítulo deste trabalho dedica-se à apresentação e proposição de um conjunto de ferramentas teóricas e metodológicas para a análise e interpretação da dinâmica institucional que serve de base ao processo de implementação da política pública analisada. Para isso o capítulo divide-se em três partes, a primeira delas descreve o desenvolvimento da Análise de Políticas Públicas (APP) enquanto campo de estudo, enfatizando a influência das correntes teóricas da Ciência Política e os fundamentos que nortearam o desenvolvimento das análises da ação governamental e do processo das políticas públicas. São apresentados os principais modelos teóricos inseridos na área de APP, detalhando os conceitos e princípios utilizados pelos autores ao proporem modelos de explicação do processo político. Já a segunda parte busca localizar a discussão e desenvolvimento mais recente da APP no Brasil, atentando para os direcionamentos e perspectivas dos estudos realizados no país nessa área. E a terceira aborda os principais

² FNDE. Sobre o PNAE. **FNDE**. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnaesobre-o-pnae>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

desenvolvimentos teóricos sobre a etapa de implementação de políticas públicas em contexto federativo, ressaltando a relação entre a ação dos atores políticos na manutenção dos arranjos institucionais intergovernamentais nessa etapa do processo político.

Ao final deste capítulo, dessa forma, pretende-se dispor dos instrumentos necessários para investigar e compreender os diferentes recursos e mecanismos técnico-administrativos, jurídico-financeiros e político-relacionais que influenciam a gestão da implementação do PNAE em Santa Catarina e impactam nos resultados da política. Assim, entende-se ser possível reconhecer as dimensões objetivas e subjetivas que estabelecem as relações e arranjos institucionais organizadores do processo de implementação da política pública. Ressalta-se que a revisão teórica proposta não tem a pretensão de esgotar o repertório de possibilidades de APP. Tendo em vista a multiplicidade de abordagens e modelos de análises de políticas públicas, o objetivo deste capítulo limita-se a abordar as correntes teóricas e conjuntos de produções científicas mais difundidas e citadas, a partir das quais são estruturadas as mais recentes produções no campo de estudos no Brasil.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CAMPO DE ESTUDO

Entender como os indivíduos percebem estímulos externos e transformam suas percepções em ações, interferindo no curso dos eventos político-sociais, faz parte do campo de estudos das ciências sociais. Na base das atividades políticas estão as interações entre atores e instituições políticos, que agem sozinhos ou em grupos, sendo moldados e moldando o mundo ao seu redor por meio de decisões, decisões resultantes de intenções conscientes, em um determinado contexto. Compreender como as decisões são tomadas, de que maneira as concepções e ações dos agentes formam e são formadas pelas estruturas que regulam o Estado constitui a base para examinar como as políticas públicas são formuladas e produzem resultados na sociedade. Descrever essa dinâmica faz parte do escopo das abordagens teóricas de Análise de Políticas Públicas.

A evolução do campo de Políticas Públicas está associada ao próprio desenvolvimento da disciplina de Ciência Política e, portanto, à ampliação do espaço acadêmico-científico nesse sentido. No início do século XX as teorias europeias sobre o Estado perderam espaço para as atividades de estudiosos norte-americanos e, desde então, a Ciência Política passou a ser influenciada pelos desdobramentos teóricos e metodológicos produzidos nos Estados Unidos.

Diferentemente da Europa, onde as pesquisas desenvolvem-se a partir da análise sobre o papel do Estado e de suas instituições, sobretudo o governo produtor de políticas públicas, nos EUA emergem do âmbito acadêmico enfatizando estudos sobre a ação dos governos na sociedade. A agenda da Ciência Política é, assim, integrada por estudos focados no comportamento das organizações que formam o Estado, baseados na constatação de que, em última instância, nessas instituições repousa o poder de tomada de decisão política (SOUZA, 2006, p. 23).

Entre as inspirações da literatura de Análise de Políticas Públicas, até a década de 1970, estão as perspectivas pluralistas, elitistas e marxistas sobre a natureza, características e o funcionamento do Estado (MARQUES, 2013, p. 23). Apesar de inicialmente aproximar-se muito das contribuições do campo da disciplina da Administração Pública, que estava dedicada à formação de servidores públicos nos EUA, o campo de políticas públicas na Ciência Política desenvolve-se nos anos posteriores distinguindo-se dessas abordagens (CAPELLA, 2015, p. 241). Sua atenção volta-se para a resolução de problemas públicos concretos a partir de um enfoque analítico, normativo e mutidisciplinar, buscando aprimorar o funcionamento do Estado (MARQUES, 2013, p. 24).

Dentre as ideias e conceitos considerados inaugurais do campo de APP, recebem destaque os trabalhos de Harold Lasswell e David Easton por introduzirem, entre diversos conceitos e contextualizações, a concepção de ciclo para interpretação do processo político pelo qual passa uma política pública. Essa noção acompanhará o desenvolvimento da nova área, orientando a produção científica em análises de políticas públicas até os dias atuais.

Os escritos de Lasswell são considerados precursores das *Policy Sciences*, das quais a Análise de Políticas Públicas compõe um subcampo, por introduzirem, ainda na década de 1930, o conceito de *policy analysis* como a análise da política com base na observação e análise do trabalho prático dos atores políticos com a finalidade de diagnosticar problemas, e propor alternativas como soluções concretas para decisões reais (LASSWELL, 1936, p. 292). Seus argumentos refletem as preocupações da disciplina no período tanto em estabelecer métodos quantitativos para suas análises quanto em incorporar maior atenção a elementos psicológicos do comportamento político. Para ele, a literatura de governo, lei e administração até então existente estava focada na “taxonomia da prática institucional”, com pouca preocupação referente às formas de vida que a realizam, por isso, sugeriu que a análise política se dedicasse também a quem exerce influência na política, o indivíduo capaz de tomar decisões (LASSWELL, 1936, p. 295, 375). O poder, expresso pelo exercício da influência, assume assim um papel central nas pesquisas de Lasswell, empenhadas em entender e descrever

empiricamente como agem e porquê os governos optam por determinadas ações nas dinâmicas do processo decisório em democracias estáveis (SOUZA, 2006, p. 22).

Orientado teoricamente e voltado para a resolução de problemas objetivos, o campo de estudo de política pública operaria de acordo com uma perspectiva contextual, enfatizando a conjuntura histórica de todo o processo político e o estudo da mudança em suas etapas: projeção, invenção, difusão, revolução (LASSWELL, 1970, p. 6 e 11; GARSON, 1980, p. 536). O autor sublinha que os analistas precisam, para isso, considerar em suas análises sobre a decisão política o pressuposto de que os indivíduos buscam otimizar suas ações com base em suas concepções de estratégias para alcançar determinados resultados (LASSWELL, 1970, p. 11). Desse modo a APP seria responsável por integrar o conhecimento científico e a ação política, interpretando e subsidiando o processo mediante o qual indivíduos e grupos especializados mobilizam aspectos contextuais racionalmente e agem politicamente comprometidos com o público e a ordem civil (LASSWELL, 1970, p. 13).

Marcada pela abordagem racionalista, Farah aponta que a institucionalização do campo de estudos de políticas públicas nos EUA configura-se como um desdobramento de publicações seguintes de Lasswell, sobretudo com “The Policy Sciences”, publicado com Lerner em 1951 no qual os autores conceituam as *policy sciences*³ (CAPELLA, 2015, p. 240; SOUZA, 2006, p. 23; FARAH, 2016, p. 962). Ao descrevê-lo, Lasswell atribui uma dupla função ao campo de estudo, quais sejam de conhecimento do processo da política (*policy process*) e da relevância do conhecimento no processo da política (LASSWELL, 1970, p. 3)⁴. Sua proposta de análise do Estado implica em utilizar, de um lado, o conhecimento científico para descrever e explicar a ação estatal e como ela se desenvolve e, de outro lado, desenvolver métodos de enfrentamento aos problemas governamentais, oferecendo subsídios para as práticas do governo na resolução de problemas sociais (CAPELLA, 2015, p. 241; FARAH, 2018, p. 57).

O caráter analítico expresso na interpretação de Lasswell sobre a política incorpora conceitos e perspectivas específicos e marca interesses da agenda de pesquisa inaugurada. Os problemas e questões políticas são entendidos como resultado de interações entre indivíduos ou grupos de indivíduos em um determinado contexto social e político e envolvem múltiplos

³ O conceito de *policy science* desenvolvido por Lasswell pressupõe duas características principais: orientação teórica e direcionada à resolução de problemas reais. Essa definição é considerada inauguradora do campo de estudos de políticas públicas, conforme argumenta DeLeon (2008, p. 39).

⁴ No original, em inglês: “As a working formula I describe the policy sciences as concerned with separable though entwined frames of reference: knowledge of the policy knowledge in the process” (LASSWELL, 1970, p. 3).

componentes que estão associados a diferentes disciplinas acadêmicas, logo as análises requerem aportes de outros domínios científicos (DeLEON, 2008, p. 40-41; LASSWELL, 1970, p. 9-10). O resultado é uma abordagem multidisciplinar, por absorver influências teóricas e metodológicas de outras áreas do conhecimento. Esse movimento estabelece noções teóricas que delimitam e marcam o campo de estudos em seus desdobramentos posteriores. Esse aspecto de sua concepção seria resgatado, como veremos, por analistas de políticas públicas mesmo após várias décadas desde sua primeira publicação, demonstrando importante influência no desenvolvimento do campo de políticas públicas.

Em uma abordagem sistêmica, David Easton, por sua vez, entende as políticas públicas como resultados de processamentos de demandas externas por um sistema político formado por instituições (partidos políticos, grupos de interesses, governos, eleições, mídia) que se relacionam entre si, influenciando o processo de formulação de políticas (EASTON, 1957, p. 383-384). Para Easton, um sistema político existe em um meio ambiente social, biológico e físico a partir do qual recebe demandas (*inputs*) que são processadas por um conjunto de estruturas e processos responsáveis por elaborar respostas (*outputs*), na forma de decisões, aos estímulos sociais recebidos (EASTON, 1970, p. 187)⁵. As demandas, explica o autor, influenciam o comportamento de um sistema político em muitas formas e também são fontes de mudanças desses sistemas. Conforme o contexto onde está inserido um sistema político, as demandas recebidas serão diferentes. Desse modo, para entender o funcionamento de um sistema e suas mudanças com o tempo é importante atentar para o seu entorno, além da sua estrutura interna. A atividade do analista político, portanto, seria

identificar as demandas e as forças que moldam e alteram o sistema político, rastrear os processos pelos quais elas são transformadas em resultados, descrever as condições gerais sob as quais esses processos podem ser mantidos, e estabelecer a relação entre resultados e demandas subsequentes do sistema (EASTON, 1957, p. 386)⁶.

Nessa concepção, bons resultados, isto é, políticas públicas que atendam de maneira satisfatória às demandas sociais, são essenciais para a manutenção do sistema político, porque também é necessário o suporte da sociedade na forma de ações de apoio aos processos de formulação política. Um sistema absorve diversas demandas conflitantes e sua função é transformá-las em políticas públicas; para isso precisa promover acordos e comprometer as partes interessadas (DYE, 2009, p. 125). O vínculo entre as decisões e as demandas, e em última

⁵ Tradução de Fani Baratz. Original publicado por Easton em 1966.

⁶ No original, em inglês: “[...] to identify the inputs and the forces that shape and change them, to trace the processes through which they are transformed into outputs, to describe the general conditions under which such processes can be maintained, and to establish the relationship between outputs and succeeding inputs of the system” (EASTON, 1957, p. 386).

instância, o governo e cidadão define o apoio que este último estará disposto a oferecer ao sistema político. O suporte é materializado na forma de obediência às leis, pagamento de impostos, participação e aceitação dos resultados das eleições por parte da população, e é possível quando as ações promovidas pelo sistema político oferecem respostas que atendam aos interesses dos diferentes grupos externos (DYE, 2009, p. 125). De acordo com Easton, a continuidade do funcionamento de um sistema político está associada ao equilíbrio entre as demandas, o apoio recebido, e as respostas, isto é, as políticas públicas oferecidas de modo que seja suficiente para manter as vinculações internas e dessas com o meio externo. A consequência é a manutenção e institucionalização da relação legítima entre o governo e o regime político em um sistema, o que facilita o processamento das tensões sociais com as quais o sistema precisa lidar (EASTON, 1957, p. 390 e 399; EASTON, 1970, p. 196).

A abordagem de Easton introduz uma perspectiva pluralista ao desenvolvimento das teorias de Análise de Políticas Públicas, com um viés descritivo, por assumir a importância das demandas sociais e a preocupação do sistema político em atendê-las como condição para sua manutenção. As afirmações do autor afastam-se das ideias elitistas presentes nas argumentações de Lasswell que descreve o processo de formulação e tomada de decisão política dissociado da atuação cidadã e limitado essencialmente por problemas informacionais, não necessariamente vinculados aos anseios sociais. Contudo, a APP, na perspectiva desse autor, ainda se mantém fortemente associada ao processo de tomada de decisão e seu caráter técnico, baseado na capacidade racional do sistema político. Lasswell, por sua vez, especifica as etapas do processo político a partir de aspectos que dizem respeito às características da organização, dos interesses e instrumentos políticos que dispõem os atores envolvidos em determinado processo.

A tradição de estudos com foco na ação do governo, iniciada por Lasswell, marca o desenvolvimento da área de APP. Alguns trabalhos, na mesma perspectiva de Easton, como os estudos de Lindblom (1959 e 2009) contribuem para institucionalização desse campo de estudos caracterizado pelo desenvolvimento de métodos científicos voltados para a investigação da prática dos governos direcionada à resolução dos problemas e tensões sociais enfrentados por esses. Apesar de atribuírem importâncias diferentes para determinados aspectos do processo político e reconhecerem fluxos de informação e participação social distintos, a compreensão cíclica dos processos políticos e o pressuposto da escolha racional permeiam esses estudos. Influenciadas por esses princípios norteadores, a nova área caracteriza-se, inicialmente, pelo esforço acadêmico e também governamental de desenvolver teorias, métodos e modelos científicos fortemente vinculados a técnicas rigorosas e sofisticadas de investigação empírica,

em especial recursos estatísticos, matemáticos e econômicos (CAPELLA, 2015, p. 241). Nos anos seguintes, diferentes perspectivas ganham espaço.

Dentre os modelos que receberam maior atenção na academia e também na gestão pública, os escritos de Theodore Lowi se destacam por introduzir a ideia de *que a política pública determina a política*, contrariando as abordagens de políticas públicas desenvolvidas até então. Para explicar a afirmação, o autor desenvolve o que chama de “taxonomia das políticas públicas”, argumentando que a classificação ajuda a revelar os significados das políticas, permitindo maior controle e predição (LOWI, 1972, p. 299). A categorização parte da constatação de que os governos agem por meio da coerção. Por isso, em seu modelo, ele aloca os tipos de políticas públicas de acordo com as formas de coerção praticadas pelos governos. Assim, separa as políticas públicas em: 1) constitutivas, revelando-se na burocracia e normatização; 2) regulatórias, referindo-se à regulação de procedimentos políticos; 3) distributivas ou 4) redistributivas, que dizem respeito à gestão fiscal e econômica, e as distribui em um quadro de acordo com suas características quanto à aplicabilidade e à probabilidade da coerção (centralizadas ou descentralizadas, individuais ou coletivas, respectivamente)⁷. Dessa forma, Lowi argumenta que cada política pública incorpora diversos tipos de relações entre indivíduos, grupos e Estado, conseqüentemente, receberá diferentes apoios e resistências, de modo que dinâmicas outras serão assumidas pelo sistema político para processar cada conflito (NELSON, 1996, p. 567; SOUZA, 2006, p. 28).

O esquema elaborado propiciaria aos atores políticos melhores condições de análise e previsão do comportamento de indivíduos e instituições políticas em contextos específicos, e assim, nas palavras do autor, “se podemos descobrir empiricamente as condições políticas sustentando nossos padrões políticos, temos a base para melhores políticas” (LOWI, 1972, p. 309). Dessa forma, a tarefa do analista de políticas públicas, para Lowi, consistiria em identificar e classificar os tipos e problemas sociais e as teorias causais que os amparam, reconhecendo os vínculos entre os atores e instituições políticas e sociais em um sistema político (NELSON, 1996, p. 568).

Merece destaque o enfoque de Lowi nas conseqüências dos diferentes formatos institucionais nas formulações de políticas públicas, na medida em que marca, a partir de meados da década de 1970, a influência da corrente neoinstitucionalista nas abordagens de APP. A sugestão do autor de que o desenho das políticas públicas produz impactos sobre os conflitos

⁷ O autor categoriza e descreve cada tipo de política pública em LOWI, 1972, p. 300.

políticos inverte a relação causal entre política e políticas estabelecida até então e inaugura uma sucessão de trabalhos que entendem o processo de produção de políticas públicas como resultado da interação entre o Estado e os agentes sociais em contextos políticos específicos.

No mesmo período, Cohen, March e Olsen desenvolvem um modelo para descrever a tomada de decisão e formulação de políticas públicas também questionando a centralidade da racionalidade individual nos estudos da área, buscando romper com esse paradigma da literatura. Mediante a metáfora da “lata de lixo” (*garbage can*) os autores invertem a sequência do processo de tomada de decisão política, argumentando que os gestores públicos utilizam soluções já disponíveis para lidar com problemas enfrentados pelo Estado. O foco do modelo está, portanto, nas características institucionais do Estado, examinando as interações entre a estrutura organizacional que o formam e as dinâmicas por meio das quais os tomadores de decisão escolhem os problemas a serem resolvidos de acordo com as capacidades administrativas disponíveis (MARQUES, 2013, p. 32). Conforme explicam os autores, a estrutura da organização do Estado, funcionando sob o modelo da “lata de lixo”, atribui possibilidades de soluções aos problemas enfrentados pelos tomadores de decisão e determina a disposição dos recursos de acordo com cada opção; as atribuições indicarão a viabilidade da escolha de uma solução para determinado problema em um dado momento (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 8). A contribuição desses autores importa para destacar a atribuição de maior autonomia ao Estado no processo de tomada de decisão, na medida em que seria a estrutura do Estado responsável por decidir não os meios para solução de um problema apontado externamente, como até então argumentava-se, e sim uma solução mediante meios pré-existentes.

Posteriormente, March e Olsen reforçam seus argumentos de inspiração neoinstitucionalistas presentes em trabalho anterior, sustentando que a ação política seria movida por uma “lógica de apropriação refletida em uma estrutura de regras e concepções de identidades” (MARCH; OLSEN, 1996, p. 250). Ou seja, a ação política, na concepção dos autores, depende de percepções subjetivas da realidade, das alternativas e de suas consequências, e estas, por sua vez, estão vinculadas a instituições sociais e políticas. Nesse sentido, as preferências e comportamentos dos atores políticos são influenciados por regras, métodos, práticas, direitos e deveres, ou seja, processos de socialização internalizados por eles de acordo com a estrutura que organiza a sua interação com o contexto institucional onde se encontram (MARCH; OLSEN, 1996, p. 250-251). Portanto, as análises de políticas públicas, advogam os autores, serão mais adequadas na medida em que discutirem como são

estabelecidas, se mantêm e são transformadas as regras que compõem as instituições e, ainda, como são convertidas em comportamento político por meio da mediação e interpretação da ação dos gestores políticos em diferentes contextos (MARCH; OLSEN, 1996, p. 247).

Esse movimento de contestação da hegemonia das abordagens racionalistas e incrementais, de caráter tecnicista, se fortalece nos anos posteriores e produz “[...] mudanças de paradigmas no tocante às pesquisas no campo da APP. Como resultado, observa-se um questionamento da centralidade da tomada de decisão no processo da política pública. As críticas direcionam-se à linearidade e racionalidade atribuídas pelos modelos de análises de políticas públicas desenvolvidos desde a década de 1950 que desconheciam a diversidade de formas de articulação entre os níveis de governo em etapas do ciclo dessas políticas (MARQUES, 2013, p. 32). Nesse momento, o papel das ideias, dos valores e do conhecimento passam a ser considerados parte essencial do processo de tomada de decisão dentro e fora do governo, ao contrário da concepção de alguns cientistas políticos acerca do processo de formulação política restrita aos conceitos de poder, pressão, influência e estratégia (KINGDON, 2014, p. 125).

No mesmo sentido, um movimento importante na literatura de APP a partir da década de 1980 orienta-se a partir do questionamento da centralidade da tomada de decisão na definição do processo político, dando lugar às análises sobre o processo de implementação das políticas. A literatura produzida no período demonstra uma preocupação em propor soluções aos chamados “problemas perversos” (*wicked problems*, em inglês). Este termo foi criado por Rittel e Webber em 1973 em referência à complexidade intrínseca dos problemas públicos derivada da pluralidade de objetivos, que advém da diversidade de atores e dinâmicas políticas e impede que uma finalidade única seja buscada para a resolução desses problemas (RITTEL; WEBBER, 1973, p. 160). Esse aspecto transforma os problemas públicos em problemas passíveis de múltiplas definições e pouco consenso e, do mesmo modo, possibilidades de resoluções. Dessa forma, e entendendo o processo de produção de políticas públicas permeado por atores múltiplos, estatais e não-estatais, em diferentes níveis de governo,

problemas perversos demandam soluções complexas, inter-relacionadas e de natureza intersetorial. Pensar em intersetorialidade é compreender que a lógica verticalizada e setorial, característica da administração pública, não resolve problemas que são multidimensionais [...]. Ao olhar integralmente para questões que são multifacetadas, intervenção deve deixar de ser fragmentada, tornando-se horizontal e sinérgica (BECK, 2020).

A compreensão dos problemas públicos de acordo com sua natureza “perversa” e a tendência em analisar o processo político para além da ação estatal, incluindo atores de

diferentes setores e níveis de governo, concebendo-o como um movimento contínuo, não linear e passível de reformulação através do tempo, marca as propostas teóricas e metodológicas contemporâneas da APP. A substituição do Estado como único produtor de políticas públicas, dada multiplicidade de agentes políticos, pressupõe a aceitação de que a capacidade de ação está pulverizada na sociedade, retirando do Estado a exclusividade do poder de decisão sobre a execução dos programas públicos. Nesse sentido, abre-se espaço, e são impulsionadas, pesquisas empíricas sobre a implementação das políticas. Esse movimento recebe especial atenção na segunda parte desse capítulo.

2.2 ABORDAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na esteira das mudanças de perspectiva na APP ocorridas na década de 1970, conforme observado, Pressman e Wildavsky inauguram a primeira geração da área de estudos sobre Implementação de Políticas Públicas com a publicação, em 1973, do livro “Implementação: Como grandes expectativas concebidas em Washington se frustram em Oakland”. Tal qual anuncia o título, os autores buscam explicar porque programas públicos, apesar de bem formulados pelo governo federal e coordenados com o governo local, não alcançam os resultados previstos. Os autores partem de uma perspectiva de análise que ficou conhecida como *top-down* por focar as normas que estruturam a política, entendendo a implementação como a prática política, a operacionalização administrativa que encerraria a lógica da política pública estabelecida na formulação (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 103). Analisando os erros da implementação de uma política específica, os autores concluem que há dificuldades para transformar um acordo geral em decisões específicas devido à quantidade de atores políticos em todos os níveis de governo e à diversidade de ideias e interesses, além das inúmeras oportunidades e pontos de decisão⁸ que permitem bloquear, ou atrasar, os processos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p. 67). Essa constatação reflete as mudanças na concepção do papel do Estado na sociedade, em um contexto de fortes crises financeiras e transformação na agenda política, com maiores pressões sociais pela responsabilização pública por questões vinculadas, sobretudo, aos direitos humanos, meio ambiente, raça, gênero, entre outras. Essas demandas passaram a ser organizadas por meio de movimentos sociais,

⁸ Mais adiante no texto, os autores mencionam algumas dessas situações vinculando-as sobretudo à existência de normas contraditórias, relações antagônicas e descoordenadas entre os participantes, incerteza do êxito, estrutura de implementação desorganizada, entre outros aspectos técnicos e de infraestrutura (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p. 174).

Organizações Não-Governamentais (ONGs), inclusive transnacionais, que difundiram a defesa por políticas públicas nesses temas em diversas partes do mundo. Os movimentos chamavam atenção para problemas sociais complexos, resultado da combinação de dinâmicas que perpassam diferentes níveis de governo e áreas do serviço público, defendendo a necessidade de alterações na estrutura e modelos de gestão implementados de modo que tais questões pudessem ser tratados de maneira mais adequada.

Nesse contexto, estudos relacionados às relações intergovernamentais e à coordenação interfederativa passaram a receber maior atenção. Da mesma forma, as análises concentradas no fenômeno da governança ganham relevância à medida que “uma gama mais ampla de atores pode estar participando e que modelos [de governo] hierárquicos simplistas estão sendo abandonados” (HILL; HUPE, 2002, p. 1). O estudo da implementação de políticas públicas, mesmo antes da conceituação e teorização desse termo, preocupa-se em interpretar o processo de transformação de um objetivo político em resultados. Para isso, os atores, a organização institucional e as formas de interação entre eles são investigadas. Majone e Wildavsky afirmam que os desafios colocados pelos problemas de implementação transformam a política pública e, “de maneira simultânea, alteram os recursos e objetivos”, ao ponto de redefini-la (MAJONE; WILDAVSKY, 1998, p. 272). Desse modo, o estudo da implementação “está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 102).

Não somente a etapa de implementação passa a receber maior importância na compreensão do processo político, como também a atuação, ideias e interesses dos atores e instituições políticas – a burocracia pública – envolvidos nessa dinâmica, tornam-se foco de análise em trabalhos deste campo. Essa é a proposta da segunda geração de estudos sobre implementação, realizados nos anos seguintes. Chamada de *bottom-up*, tal geração enfatiza a dinâmica de execução da política como aspecto que delimita a reformulação da própria política, analisando as ações dos atores entre os níveis da burocracia governamental envolvida no processo (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 104). Essa perspectiva entende a implementação com um processo complexo, composto por múltiplas atividades e tomadas de decisão com origem, também, nos espaços abaixo das estruturas organizacionais; na prática política como ela é (MARQUES, 2013, p. 33; LOTTA, 2019, p. 16). O processo de implementação é entendido como uma parte “integrante e contínua do processo político, ao invés de um seguimento administrativo [...], envolvendo negociação e barganha entre aqueles que buscam colocar a

política em prática e aqueles de quem a ação depende⁹” (BARRETT, 2004, p. 253). Nesse processo, os interesses e valores dos atores e agências responsáveis pela implementação são vistos como centrais na condução da política pública. Por essa razão, as relações e interações são ainda mais complexas nessa etapa e não podem, para essa perspectiva de análise, ser analisadas a partir dos objetivos pré-estabelecidos na formulação da política. Ao contrário, os estudos de implementação deveriam começar com o que está acontecendo “embaixo”, no nível de quem recebe os resultados da política pública para, então, identificar os fatores que influenciam ação da política pública na definição de resultados e comportamentos (Ibidem, p. 254).

Seguindo essa toada, recebe destaque a literatura sobre a burocracia do nível da rua capitaneada por Lipsky com a publicação do livro “Burocracia de nível de rua: dilemas dos indivíduos no serviço público” em 1980. Partindo da perspectiva *bottom-up*, o autor analisa o indivíduo responsável pela oferta e gestão de serviços públicos, isto é, os gestores públicos que compõem a burocracia diretamente envolvida com a implementação das políticas públicas em contato com os cidadãos receptores desses serviços. Lipsky desenvolveu uma interpretação do processo baseada na constatação de que tais funcionários “têm amplo poder discricionário sobre a alocação de benefícios ou a distribuição de sanções públicas” (LIPSKY, 2019, p. 15). Isto é, na realização de seu trabalho, tomam decisões que podem alterar as políticas, adaptando-as aos diferentes cenários. O argumento do autor, em sua teoria sobre o trabalho das burocracias de nível de rua, é que “as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que realizam” (LIPSKY, 2019, p. 17). Isso significa que observar a tomada de decisão em altos escalões da burocracia pública não é suficiente para explicar como as políticas públicas se realizam nas vidas das pessoas e podem, ou não, produzir resultados coletivos positivos.

O autor argumenta que os burocratas do nível de rua tornam-se, além de implementadores das políticas públicas, tomadores de decisão. Isso se dá porque, a utilização do “alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional” faz com que, “quando tomadas em conjunto e somadas, suas decisões individuais se tornam o comportamento da organização” (LIPSKY, 2019, p. 55). Lipsky explica que essa dinâmica, longe de estar vinculada ao não seguimento[...] públicos, concede um grau de liberdade de ação

⁹ No original, em inglês, “It was suggested that implementation should be regarded as an integral and continuing part of the political policy process rather than an administrative follow-on, and seen as a policy-action dialectic involving negotiation and bargaining between those seeking to put policy into effect and those upon whom action depends” (BARRETT, 2004, p. 253).

aos burocratas de nível de rua. Isso acontece em decorrência do extenso conjunto de diretivas superiores, as quais são formuladas por elites políticas e gestores administrativos, somadas à habitual restrição de recursos disponíveis. A prática, no entanto, não pode ser entendida como totalmente autônoma. O argumento do autor é de que a complexidade do trabalho desses funcionários públicos impede que regras e normas sejam capazes de abordar todas as alternativas e situações possíveis do cotidiano da sua atuação, à proporção que “suas tarefas demandam observação e julgamento sensíveis que não são redutíveis a formatos programados (LIPSKY, 2019, p. 58-59).

A terceira onda de estudos sobre implementação, na década de 1990, é marcada pela tentativa de superar o debate entre as abordagens *bottom-up* e *top-down*, com o surgimento de diversos modelos analíticos que combinam ambas as perspectivas. Barrett demonstra que, nesse período, os conceitos envolvidos na teorização da implementação foram questionados, repensando o espaço ocupado, bem como as interações estabelecidas pelas estruturas políticas, regras do jogo e atores da administração pública no processo político. Enquanto os modelos *top-down* enfatizam a separação entre as estruturas de governança política e a organização administrativa do setor público, o papel dos estudos de implementação seria identificar as falhas e problemas no cumprimento das regras e alcance dos objetivos pré-determinados (BARRETT, 2004, p. 254). Os estudos *bottom-up*, discorre Barrett, entendem as etapas de formulação e implementação como um processo contínuo e reiterado no qual a política é transformada, portanto os estudos desse movimento buscam entender o processo de tradução das intenções políticas em ações. Desse modo, o foco dos estudos amplia-se para incluir dinâmicas micropolíticas do comportamento intraorganizacional, como as relações de negociação, cooperação e competição entre os atores que fazem parte do processo, reconhecendo a importância da agência humana na construção social das mudanças políticas (BARRETT, 2004, p. 255 e 257).

Entre as abordagens mais difundidas pela literatura na terceira onda de estudos, está o modelo do *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, proposto pelos autores em 1988 e explicado mais extensivamente em publicação de 1993. Os autores descrevem tal modelo argumentando que o sistema político é composto por subsistemas, e estes, por sua vez, são formados por diferentes coalizões de *advocacy* reunindo elites políticas interessadas em transpor suas ideias e valores em mudanças, ou mesmo adoção de novos programas governamentais.

A elaboração dessa proposta parte do entendimento da perspectiva cíclica como uma abordagem heurística para análise de políticas públicas; entendendo que a aceitação, entre pesquisadores, estudantes e agentes políticos, dos modelos científicos que partem dessa premissa faz parte de uma estratégia que simplifica a investigação por desconsiderar, ou mesmo desconhecer, todos os aspectos relacionados ao contexto a partir do qual se desenvolve um determinado fenômeno¹⁰. Apesar de apontarem limitações, os autores reconhecem que o modelo de etapas permite a abordagem da elaboração política enquanto um fluxo, e assim, promove análises do fenômeno transcendendo investigações de instituições específicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 2). Essa dinâmica é importante para os autores uma vez que consideram o processo da política pública permeado por diversas agências, grupos e atores estatais de diferentes níveis de governo que atuam constrangidos por inúmeras normas, movimentos e decisões em períodos de tempo e contexto institucional distintos.

Mais importante para a análise da implementação desses programas é a divisão proposta pelos autores dos níveis nos sistemas de crenças que organizam a coordenação entre os atores políticos nesses subsistemas. Para eles, há um conjunto de axiomas ontológicos fundamentais (*Deep Core*) mais profundos, logo, mais resistentes a mudanças e um segundo grupo de escolhas políticas e pressupostos causais (*Policy Core*), comportando posicionamentos políticos acerca de estratégias para alcançar os objetivos principais; principais, além de um conjunto de aspectos secundários (*Secondary Aspects*) vinculados à concepção do processo de implementação e decisões mais adequadas à percepção dos objetivos de cada coalizão formada (SABATIER, 1988, p. 144-145). Os aspectos secundários referem-se às decisões sobre regras administrativas, orçamentárias ou normativas estatutárias, ou ainda, dizem respeito ao conjunto de informações sobre o funcionamento de um programa governamental ou seriedade de um problema político (Ibidem, p. 145). Diferente dos axiomas normativos, são específicos para cada subsistema político e muito mais suscetíveis à revisão e reformulação, de acordo com relações de aprendizado político internas ou externas ao subsistema em questão. Cabe destacar, também, o aspecto intergovernamental da formação das coalizões de *advocacy*. Segundo Sabatier (1993, p. 36), podem fazer parte da mesma coalizão atores políticos públicos ou privados – agentes governamentais, analistas políticos e pesquisadores, jornalistas, empresários, ativistas – reunidos em grupos ou não, de diferentes níveis de governo. O que os

¹⁰ Conceito de heurística baseado na definição de Gigerenzer e Gaissmaier (2011, p. 454).

mantêm reunidos são justamente os sistemas de crenças, valores e meios para alcançar objetivos comuns, compartilhados entre si.

Os autores enfatizam que os sistemas de crenças agem determinando a direção para qual uma coalizão de *advocacy*, ou um ator político, buscará conduzir os programas governamentais, contudo “sua habilidade para fazê-lo será criticamente dependente dos seus recursos”¹¹ (SABATIER, 1988, p. 143). Ou seja, tão importante quanto as ideias, crenças e valores compartilhados entre os integrantes das coalizões de *advocacy*, são os recursos – orçamento, apoiadores, expertise desenvolvida e autoridade legal – mobilizados por eles. Os recursos são entendidos como condições estruturais dos subsistemas políticos, porém não são fatores internos, e sim externos. Tais recursos serão mobilizados com maior ou menor habilidade ao longo do tempo, de acordo com as oportunidades disponíveis às diferentes coalizões que competem entre si para traduzir seus interesses em mudanças nas políticas públicas.

Para investigar o conteúdo dos sistemas de crenças, os autores sugerem a realização de pesquisas com elites políticas, além de análise de documentos governamentais relevantes, como atas de reuniões legislativas ou administrativas, além de publicações oficiais e de grupos de interesse (SABATIER, 1988, p. 147). Sabatier explica que esse conjunto de documentos oferece as melhores perspectivas para o trabalho empírico sistemático acerca das crenças das elites, uma vez que, especificamente sobre os Aspectos Secundários, possuem um caráter técnico e suas mudanças ocorrem no longo prazo (Idem, p. 147). Essa abordagem permite, de acordo com o autor, lidar com múltiplos ciclos políticos (formulação, implementação, reformulação) interagindo em diferentes níveis de governo (SABATIER, 1993, p. 36), por essa razão popularizou-se nos estudos de implementação, sobretudo a partir da década de 1990, inclusive no Brasil (ver SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 189; CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015; CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014).

Nos anos seguintes, os debates acerca do papel do Estado na implementação das políticas públicas ganham um novo elemento com os conceitos de eficiência econômica, vinculados ao *New Public Management*, que receitavam um conjunto de práticas de gestão pública padronizadas buscando redução de custos com a diminuição e desregulamentação do estado. Nesse contexto, os estudos de implementação retomam uma inspiração *top-down* que separa o processo político do administrativo e o estado passa a ser visto como “um facilitador

¹¹ No original, em inglês: “[...] *its ability to do so will be critically dependent upon its resources*” (SABATIER, 1988, p. 143, grifo do autor).

ao invés de um provedor, o governo foi despolitizado e remodelado como negócio”, enquanto “as organizações públicas se tornaram *dissociadas* da relação entre a prestação de serviços e o controle político, a exemplo da proliferação de *agências* como uma das estruturas por meio das quais são prestados os serviços públicos”¹² (BARRETT, 2004, p. 259, grifos da autora). Esse movimento localiza-se em um cenário de reformas neoliberais do estado e influencia a chamada quarta – e atual – onda de estudos de implementação.

Nessa geração, novos modelos de análise têm sido desenvolvidos a partir de abordagens multidisciplinares, como tentativa de entender as complexidades envolvidas no processo de implementação em um momento pós-reformas e redefinição do papel do Estado. Com maior influência também da Sociologia – além da Ciência Política e Administração Pública, principais disciplinas que constroem o campo de APP – e com foco nos novos formatos de ação estatal e interações entre os atores políticos, ganham espaço temas como “a ideia de governança, de instrumentos de ação pública, a relação entre atores estatais e não estatais, os novos arranjos institucionais, os processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação, entre outros” (LOTTA, 2019, p. 17). O livro de Hill e Hupe “*Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*”, publicado em 2002, é referência nesse sentido. Os autores entendem que a multiplicação dos atores que participam do processo político, e dos formatos de interação entre eles na construção das políticas públicas, permite afirmar que as dinâmicas “de governo” foram transformadas em “governança” (HILL; HUPE, 2002, p. 2). Por esse motivo, vinculam a etapa de implementação a essa nova forma de atuação e organização do Estado.

Os autores sugerem duas perguntas-chave para iniciar uma análise de implementação de políticas públicas. A primeira delas, de caráter empírico, está voltada a entender quem é o formulador, o tomador de decisão e o implementador; caso não seja o mesmo ator, assim será necessário identificar a variedade de atores responsáveis por essas funções. Logo, a segunda pergunta investiga aspectos normativos para verificar se o formulador da política pública tem mais poder “ou um papel mais legitimado” que o implementador (HILL; HUPE, 2002, p. 4). A elaboração dessas questões é explicada pela definição plural de políticas públicas da qual partem os autores. Ao mesmo tempo em que essas políticas se referem a resultados, também

¹² No original, em inglês “In short, it became possible to see the state as an enabler rather than a provider, government has been depoliticized and re-cast as business and neo-management. Equally importantly, was the lesson of public organizations becoming ‘de-coupled’ from the relationship between service delivery and political control, well exemplified by the proliferation of ‘agencies’ as one of the structures through which to deliver public services (BARRETT, 2004, p. 259, grifos da autora).

pressupõem um curso pré-definido de ações; emergem de processos que envolvem relações intra e interorganizacionais. Portanto, analisar a implementação demanda contextualização, já que essa etapa está conectada a problemas sociais específicos (HILL; HUPE, 2002, p. 5).

A proposta analítica elaborada pelos autores no livro combina a separação do processo político em etapas e o reconhecimento de que elas interagem para formar a política pública. Desse modo, a implementação seria resultado da articulação entre “pensamento intelectual e formação da política, expressados na combinação entre, respectivamente, formulação e tomada de decisão” (Ibidem, p. 9). O conceito de governança é utilizado para chamar atenção justamente aos mecanismos, sejam eles, instituições, normas, estruturas, ou atividades, processos, acordos, que influenciam o pensamento e a ação dos governos e dos atores não governamentais quando interagem buscando um determinado resultado coletivo. Considerando os múltiplos espaços, níveis e setores institucionais envolvidos no processo político, Hill e Hupe defendem uma abordagem multidisciplinar para uma análise do processo de implementação ampla e capaz de oferecer explicações sobre como intenções políticas influenciam a ação política (HILL; HUPE, 2002, p. 16). A seção seguinte contextualiza o desenvolvimento dos estudos brasileiros de APP, focalizando o espaço ocupado pela implementação na trajetória recente do campo.

2.2.1 A APP no Brasil e o lugar da implementação

No Brasil, os estudos no campo de análise de políticas públicas, nos anos 1970 e 1980 caracterizavam-se por dois movimentos, um focado no processo de produção das políticas e o outro em análises de políticas com a finalidade de reunir subsídios para a elaboração de políticas (FARAH, 2016, p. 67). Estava presente nessa produção, a influência da tradição norte-americana de pesquisa com enfoque no processo de tomada de decisão. Outro aspecto que marca esse momento é o destaque em estudos sobre determinadas políticas sociais, focalizando características específicas de um setor, a partir da mobilização de informações de várias áreas do conhecimento, não apenas a Ciência Política (SOUZA, 2003b, p. 16; FARAH, 2018, p. 69). Souza argumenta que essa relação constitui um problema para a evolução do campo de estudos no Brasil. Para a autora essa dinâmica é própria do desenvolvimento da disciplina no país, na medida em que “assumiu uma formação que mais gira em torno de áreas temáticas do que de grupos de pesquisa” (SOUZA, 2003b, p. 16). Farah adiciona que o resultado é a fragmentação da produção científica, o que dificulta a institucionalização do campo de estudos (FARAH,

2018, p. 69), contexto que é transformado com o processo de democratização e consequente maior investimento na ampliação dos serviços públicos e da participação social nos processos decisórios. A autora avalia que nas últimas décadas houve um expressivo aumento da produção acadêmica e da formação com foco em políticas públicas, a despeito da interrupção sofrida durante a ditadura militar. Para a autora, o novo movimento, marcado pelo foco no processo de produção de políticas públicas, é responsável por impulsionar “uma (re)institucionalização do campo como um campo multidisciplinar” (FARAH, 2018, p. 55).

O campo passa a receber maior atenção e desenvolver-se com maior importância, portanto, a partir da década de 1990, marcada pela expansão de cursos de graduação e pós-graduação nos principais centros urbanos do país tendo esta área como temática principal. A agenda de pesquisa, liderada pela Ciência Política e influenciada pelas transformações internacionais no campo, incorpora desde então investigações sobre a participação de novos atores no processo político, descentralização e redução da desigualdade (FARAH, 2018, p. 69; MARQUES; SOUZA, 2016, p. 369), focando suas análises nas características institucionais e elementos comuns à produção das políticas públicas para além dos setores específicos. A Constituição Federal de 1988 insere na agenda a importância das políticas locais e dos novos arranjos institucionais, conselhos e conferências no processo político (FARAH, 2018, p. 70-71). Contudo, o campo ainda continua marcado pela fragmentação empírica, multidisciplinaridade dos estudos e consequente baixa sistematização teórica e convergência analítica (MARQUES; SOUZA, 2016, p. 372).

A partir dos anos 2000 a produção científica sobre políticas públicas dispara, na medida em que novos espaços de discussão se consolidam em universidades e associações de pesquisadores. Marques e Souza explicam que

o enfoque teórico dessa terceira fase tem concentrado esforços no funcionamento das instituições do Estado, principalmente o governo federal, o Legislativo, o Judiciário e a burocracia pública, nos efeitos das instituições, nos principais atores envolvidos com a produção de políticas e em suas relações com a política, em diálogo mais claro com perspectivas teóricas internacionais recentes, em especial o institucionalismo, as literaturas sobre agenda, burocracias e sobre as relações entre Estado e sociedade (MARQUES; SOUZA, 2016, p. 374).

Novas temáticas são introduzidas também nesse momento, assim como se multiplicam as abordagens teóricas utilizadas, em um processo de adaptação do campo de estudos aos avanços e transformações pelas quais passava o processo de produção política no país. A participação de novas instituições e atores, para além dos estatais, dá lugar a novas dinâmicas de coordenação entre os diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e poder

público. Nesse contexto, destacam-se discussões sobre capacidades estatais, desigualdades territoriais com foco nas condições para implementação de políticas públicas, com acentuada influência teórica do institucionalismo (MENICUCCI, 2018, p. 46; FARAH, 2018, p. 60).

Nesse sentido, Marques e Souza identificam quatro grandes transformações nos sistemas de políticas públicas brasileiros que marcam a agenda de pesquisa das últimas décadas: 1) “a reconfiguração do papel dos três níveis de governo na provisão de políticas”, que consolida o debate sobre instituições, regras e federalismo; 2) “o paulatino desenvolvimento de capacidades estatais em várias agências”, abrindo espaço para um enfoque na produção de políticas, analisando as burocracias, atores políticos, capacidades estatais e implementação; 3) “a presença crescente de diversos atores não estatais, inclusive em esferas de participação formal”, com trabalhos buscando explicar as relações entre as políticas públicas e a sociedade civil, através da participação e conselhos; e, por fim 4) “o crescimento de preocupações a respeito dos efeitos das políticas sobre os diversos problemas presentes, com destaque para as desigualdades sociais e de acesso a políticas”, aspecto que impulsiona pesquisas sobre bem-estar, justiça, *welfare* nos resultados de políticas sociais (MARQUES; SOUZA, 2016, p. 383).

Na mesma perspectiva, Telma Menicucci concorda com esta divisão e adiciona, a respeito da primeira vertente de análise descrita, que muitos estudos sobre a dimensão federativa se conectam àqueles de implementação de políticas públicas, “destacando os arranjos institucionais de políticas específicas num contexto federativo, ou as relações intergovernamentais que favorecem (ou não) a coordenação e a cooperação entre níveis de governo” (MENICUCCI, 2018, p. 48). Nesse sentido, a relação entre descentralização e centralização é destacada, atribuindo grande importância à função do governo central no processo decisório das políticas sociais. O presente trabalho insere-se nesse movimento e pretende contribuir com o campo, avançando, ainda, para a análise no nível local estadual tanto burocrática quanto politicamente, desafio apontado por Souza (2003b) e Marques e Souza (2016, p. 385) como um ponto pouco explorado no campo de políticas públicas no Brasil. Nas palavras da autora:

Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais. Este é um tema de pesquisa importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual (SOUZA, 2003b, p. 18-19).

Os desafios aos futuros desdobramentos das análises de políticas públicas no país incluem, apesar da consolidação da área e do “sucesso da literatura neoinstitucionalista na academia brasileira” (SOUZA, 2003b, p. 19), atenção às características “perversas” dos problemas públicos. Isto é, problemas públicos, com sua característica principal “perversa”, muitas vezes não têm causas compreensíveis e, assim, também não encontram soluções únicas, sempre levando a novos desdobramentos do mesmo problema (RITTEL; WEBBER, 1973). Nesse sentido, defende-se a utilização de abordagens capazes de lidar com essa complexidade, as quais sejam transversais, intersetoriais e interdisciplinares. Acerca da implementação de políticas públicas, esses princípios podem ser traduzidos articulando aspectos da organização federativa brasileira com temas como coordenação e cooperação intersetoriais e intergovernamentais, discricionariedade burocrática, capacidades estatais e criação e manutenção de arranjos institucionais (FARAH, 2018, p. 72-73), com atenção especial às mudanças institucionais que “podem ser usadas também como recursos estratégicos para alterar o status quo em contextos políticos e econômicos que apresentam novas oportunidades” (MENICUCCI, 2018, p. 53).

É nessa conjuntura que os estudos de implementação se desenvolvem no país, onde a trajetória da área de pesquisa está intimamente ligada à literatura norte-americana descrita até aqui. O enfoque na etapa de implementação de políticas públicas já foi apontando como uma das principais lacunas no estudo de APP no Brasil. Somadas às dificuldades de institucionalização da disciplina em nível internacional, referidas no início do capítulo, e à recente consolidação do campo de pesquisa no país, a heterogeneidade na abordagem dos temas e a fragmentação do enfoque marcam o desenvolvimento dessa área de pesquisa nacionalmente. Esse argumento está presente na avaliação de Melo (1999, p. 90-91), quando o autor atribui a dificuldade de especialização dos analistas de políticas públicas, entre outros fatores, à focalização em estudos de caso de políticas setoriais. Essa dinâmica seria responsável pela multiplicação de temas discutidos e, conseqüentemente, dispersão teórica e metodológica na análise dos diversos aspectos vinculados ao processo político. Souza (2003b, p. 16) reforça o argumento de Melo, afirmando que apesar da ampliação do campo como uma disciplina ocorrer em sentido *horizontal*, isto é, diversificam-se os objetos empíricos de pesquisa, *verticalmente* não se alcança unidade analítica.

O movimento multidisciplinar, próprio do desenvolvimento da disciplina de APP (MELO, 1999; SOUZA, 2003b; FARIA, 2013) teria, no Brasil, prejudicado a consolidação de uma agenda de pesquisa compartilhada entre grupos e centros de pesquisa. A proliferação de

estudos movidos por interesses particulares realizados por pesquisadores de diferentes áreas dispersou a acumulação do conhecimento e dificultou o aperfeiçoamento de instrumentos metodológicos sólidos próprios de uma comunidade de pesquisa. Com efeito, há quase duas décadas da constatação de Melo, “estamos ainda distantes de termos referenciais analíticos robustos ou *framewoks* úteis e compartilhados pela comunidade de especialistas que possam ser apropriados nos estudos empíricos sobre implementação” (MENICUCCI, 2018, p. 50).

Ainda em 2003, Souza atribuiu a lacuna identificada nas pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente, à ausência da investigação com foco na burocracia implementadora dessas políticas. Apesar da quantidade de trabalhos produzidos nessa área, a autora já sinalizou a necessidade de “superar a primeira geração de estudos nessa área”, alterando a concentração dos estudos nos fracassos das políticas, com pouca preocupação com as questões políticas, para “seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas” (SOUZA, 2003b, p. 17). Essa dinâmica permitiria interpretar os resultados das políticas públicas. A autora indica, do mesmo modo, a ausência de estudos focados na atuação dos estados em relação às questões sociais e a necessidade de entender as diferenças entre as políticas implementadas nesse nível de governo.

Quase 10 anos depois, o cenário descrito por Faria (2012a; 2013) era de contínua multiplicação tanto de trabalhos que tratavam de políticas públicas – mesmo que a partir de distintas disciplinas e abordagens metodológicas – quanto de proliferação de cursos de graduação e pós-graduação com essa temática. Sobre o espaço da implementação nesse contexto, o autor identifica que a subárea adquiriu maior espaço nos cursos de graduação, enquanto ocupou um lugar marginal nas grades curriculares dos cursos de pós-graduação (FARIA, 2012b, p. 133 e 137). Como uma contradição, apesar da não priorização do tema nesses programas, o número de teses e dissertações realizadas nesse âmbito cresceram exponencialmente na década de 2000, fato que motiva a interpretação de Faria como de iniciativa própria dos alunos. Ainda, esses trabalhos encontram-se espalhados nas diversas áreas do conhecimento, não sendo de exclusividade nem das Ciências Sociais e nem da Administração. Esse movimento soma-se à constatação do autor de que o *boom* da produção de trabalhos de conclusão de curso, teses e dissertações não foi acompanhado por um crescimento similar na publicação de livros, principais responsáveis pela difusão do conhecimento e estruturação de um campo de pesquisa (FARIA, 2012b, p. 144). A conclusão de Faria é de que ainda haveria uma subteorização da Implementação na disciplina de Análises de Políticas

Públicas no Brasil, que só poderia ser superada com a sofisticação da fundamentação teórica e metodológica das produções nessa área.

Recentemente, Menicucci (2018, p. 50-51), revisando a produção da área, com base nos trabalhos apresentados nos principais fóruns de discussão acadêmica em Ciência Política do país (encontros da ANPOCS e da ABCP), verifica que é fato o reconhecimento da complexidade e importância do processo de implementação nos resultados das políticas públicas. Contudo, a autora defende a necessidade – cada vez mais urgente diante da ampliação dos estudos com esse enfoque – da identificação de dimensões e variáveis mais adequadas para a avaliação da implementação. Essa condição para o desenvolvimento de uma “teoria geral da implementação” dependeria, para Menicucci, da realização de estudos de caso. Isto é, a identificação dos fatores que afetam a implementação deveria passar pela realização de testes empíricos capazes de verificar as variáveis e mecanismos causais que atuam nesse contexto. A autora cita a burocracia, as capacidades estatais e os arranjos que favorecem a coordenação como os principais fatores estudados na produção recente sobre o tema no país, com destaque para “o grau de discricionariedade dos burocratas de rua; a atuação da burocracia de médio escalão; as barreiras do federalismo; a articulação de políticas, a intersetorialidade e a coordenação” (MENICUCCI, 2018, p. 51). A partir desse argumento, destaca-se, nesse trabalho, o conceito e as abordagens relacionadas aos arranjos institucionais como a estratégia de contextualização para a análise da implementação do PNAE em Santa Catarina.

2.2.2 Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação: construção do modelo analítico

Arranjos institucionais correspondem ao “conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 14). Essas normas delineiam e são delineadas pela interação entre os atores envolvidos, além dos objetivos de um determinado processo político, definindo o modelo de coordenação que aplicado nesse seguimento. Pires explica que os arranjos oferecem a possibilidade de se entender o modelo de governança pretendido na efetivação das políticas públicas. Nas palavras do autor,

um arranjo de implementação define quem são os atores envolvidos, sejam eles burocráticos (órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de componentes da política; demais parceiros nos entes federados; órgãos de controle, regulação e fiscalização, seja no Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário etc.), sociais (associações, movimentos, organizações não-governamentais, empresas,

sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, associações profissionais, usuários e beneficiários da política) ou político-partidários (lideranças políticas – prefeitos, governadores, parlamentares e partidos políticos etc.). Além disso, o arranjo estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico. (PIRES, 2016, p. 73).

Nesse sentido, a análise dos arranjos institucionais permite a identificação tanto dos atores envolvidos na implementação das políticas públicas quanto da forma de coordenação e divisão de responsabilidades nas transações e processos políticos, econômicos e sociais estabelecidos entre eles. Isto é, as decisões das burocracias governamentais e dos atores políticos acerca de um processo político, condicionadas também pelas normas e estrutura institucional do espaço governamental e social que ocupam, são conformadas em um arranjo institucional. Assim descritos, os arranjos institucionais estão por trás da definição do processo de implementação das políticas públicas.

Os atores interagem por meio de regras baseadas no ambiente institucional e também nas dinâmicas de coordenação próprias das funções assumidas por eles nesse contexto. Ao tratar das políticas nacionais, o ambiente político-institucional define-se, principalmente, pelas normas constitucionais e relações federativas, que balizam a coordenação vertical entre os níveis de governo. Está vinculado a este ambiente político-institucional vigente no Brasil o envolvimento de novos atores e interesses. Esta dinâmica, prevista na CF de 1988, é reforçada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso quando condiciona o repasse de recursos federais à participação e fiscalização da sociedade, medida realizada por meio da criação e ampliação do escopo dos conselhos de políticas públicas (ABRUCIO, 2005 p. 53). Outros mecanismos, como as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos também fazem parte desse movimento. Tal cenário contribui, de acordo com Lotta e Vaz, “não apenas para a democratização [dos serviços públicos], mas também para uma maior efetividade, em função do potencial que a aproximação da relação Estado-sociedade pode gerar” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 176-177).

Para além da importância da organização social e da articulação dos diferentes interesses na definição do arranjo federativo, “é preciso enxergar além dos grandes arranjos institucionais, isto é, número de unidades constitutivas, divisão de poderes, estruturas executivas e legislativas, para entender regras e práticas mais detalhadas que contribuam para a real configuração do funcionamento das instituições” (ANDERSON, 2009, p. 111). Nesse sentido, tanto a capacidade estatal de coordenação entre os atores e instituições é importante quanto as capacidades dos próprios atores de manter espaços de interlocução, técnica e política,

interessam para a interpretação dos arranjos institucionais de implementação de uma política pública. Portanto, o conceito de capacidades estatais também precisa ser abordado para a identificação e interpretação do arranjo de implementação do PNAE.

Por essa perspectiva, Menicucci destaca o conceito de capacidades estatais com referência, ao mesmo tempo, 1) às dimensões técnicas e administrativas do Estado refletidas na existência de órgãos e agências com autoridade para formulação e implementação de polícias públicas, além da disponibilidade de recursos financeiros, humanos e de regulação fiscal; 2) às dimensões políticas e relacionais, sendo esses instrumentos de coordenação – construção de coalizões e relações de cooperação – entre atores e grupos organizados governamentais e não governamentais; e, ainda, 3) à capacidade institucional, explicada pela autora como a manutenção de “estruturas organizacionais e burocráticas que ampliam a possibilidade de agência dos líderes políticos” (MENICUCCI, 2018, p. 51). Assim, capacidades estatais são entendidas por intermédio da divisão de áreas de ação estatal.

Na literatura que aborda os arranjos institucionais, há diferentes propostas de divisões de dimensões de análise das capacidades estatais mobilizadas na produção e implementação das políticas públicas federais. No mesmo sentido das especificações de Menicucci, Gomide, Silva e Pires (2014, p. 237) definem as capacidades estatais a partir de três dimensões: a técnico-administrativa, a político-relacional e a jurídica. A primeira delas se refere à burocracia estatal no conceito weberiano de competências dos agentes estatais em executar políticas. Enquanto a segunda inclui as habilidades da burocracia do Executivo em estabelecer canais de negociação e inclusão dos diversos atores e interesses específicos. E a última dimensão abarca às capacidades das burocracias de criar condições de legalidade aos processos políticos. Os autores ressaltam que essas dimensões estão sempre interrelacionadas e a ação estatal se materializa em um determinado ambiente institucional, frequentemente, de por meio da combinação de diferentes habilidades em prática.

O modelo analítico desenvolvido para essa pesquisa toma como ponto de partidas os conceitos abordados e a divisão das dimensões propostas por esses autores e seleciona alguns aspectos para a investigação do arranjo institucional de implementação do PNAE em Santa Catarina, conforme o quadro a seguir:

	<i>Dimensões de análise</i>		
<i>Categorias de análise</i>	TÉCNICO-ADMINISTRATIVA	JURÍDICO-FINANCEIRA	POLÍTICO-RELACIONAL
ATORES	Órgãos executores e reguladores	Fontes de financiamento e monitoramento	Participação social
MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO	Normativa e modelo federativo (articulação vertical)	Orçamento e prestação de contas	Horizontalidade (articulação horizontal)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Gomide e Pires (2014).

As dimensões de análise sintetizadas para esse trabalho, portanto, são as técnico-administrativa, jurídico-financeira e político-relacional, combinando as diferentes dimensões citadas por Menicucci (2018) e Gomide, Silva e Pires (2014). A primeira delas se refere, assim, às capacidades do Estado de formular e implementar políticas públicas e pode ser analisada na identificação de organizações que dispõem de recursos (de conhecimento técnico, recursos financeiros, espaço normativo para ação) suficientes ou não na realização dos seus objetivos de maneira efetiva. Já a segunda dimensão agrega características e capacidades estatais que dizem respeito à articulação legal e fiscal no processo político. Por fim, a terceira dimensão aborda as habilidades do Estado em incluir e coordenar os diferentes objetivos e ações dos atores não se restringindo às organizações estatais, mas também articulando a participação de agentes da sociedade civil ou iniciativa privada organizados.

Na análise das dimensões do arranjo institucional são cruzadas com as categorias de análise: atores e mecanismos de articulação, de modo a identificar, por um lado, os agentes, suas competências e recursos e, por outro, os instrumentos que permitem as ações, movimentos e dinâmicas de articulação mobilizadas por eles. Isso porque

A interação entre esses atores e a mobilização de recursos por partes destes precisam ser mediadas por processos de articulação, coordenação e monitoramento. A depender da qualidade dessa configuração – presença de atores, recursos e mecanismos de interação –, o arranjo produzirá as capacidades técnicas-administrativas, políticas e jurídicas necessárias à viabilização da implementação e da produção dos resultados esperados (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 241).

Por sua vez, as variáveis analisadas, resultado do cruzamento das dimensões e categorias de análise selecionadas, estão baseadas na concepção de Lotta e Favareto (2016, p. 54) da análise de arranjos institucionais. Os autores destacam a articulação horizontal, ou intersectorialidade, como a articulação entre diferentes setores do governo para a construção integrada de soluções à problemas sociais. Esse aspecto é analisado a partir da identificação dos atores e das diferentes experiências, expertise e graus de autonomia de cada um deles mobilizados de maneira conjunta em ações coordenadas na implementação da política pública.

Em segundo lugar, este trabalho separa os mecanismos de financiamento e prestação de contas a partir da dimensão de análise jurídico-financeira a fim de ressaltar as características específicas da composição, distribuição e acompanhamento da aplicação do orçamento de uma política pública federal, como é o PNAE. Os autores, ainda, tratam as relações federativas como outra variável de análise. Essa variável compreende os instrumentos do modelo federativo mobilizados pelos atores como parte das ações que promovem a articulação vertical, isto é, entre os níveis de governo. Para investiga-la, é necessário compreender os conceitos e definições que caracterizam as relações federativas atuais no Brasil.

Nesse sentido, entende-se que os estudos de políticas públicas de caráter social não podem estar desacompanhados de considerações transversais acerca dos aspectos que compõem o contexto político-institucional, sobretudo o sistema federativo, que evidencia a articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos) no processo da política pública (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014, p. 241). Dado que a Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema compartilhado de responsabilidades regulatórias de políticas públicas entre os entes federados que, ao mesmo tempo oferece autonomia e impõe restrições à atuação dos atores políticos. Assim sendo, e seguindo as indicações para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa, o próximo capítulo busca aprofundar essa discussão descrevendo aspectos da formação federativa do país, a fim de compreender as possibilidades e mecanismos de coordenação intergovernamental criados a partir dessa estrutura. Do mesmo modo, explora os movimentos de formação e arranjos institucionais que permitem tais dinâmicas. O objetivo é reunir maiores subsídios para contextualizar a implementação do PNAE em Santa Catarina, finalidade do terceiro capítulo desse trabalho.

3 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Historicamente o federalismo é objeto de pesquisa em diversas áreas de estudo, contudo, somente nas últimas duas décadas tem sido incorporado pela agenda de pesquisa em políticas públicas no Brasil, fortemente impulsionado pelo neoinstitucionalismo. Esse movimento colocou em destaque a importância das instituições em todas as fases do processo das políticas públicas, de modo que foram disseminados estudos com foco no desenho institucional, na atuação dos atores estatais e na interação entre o Estado e sociedade (MARQUES, 2013, p. 38), assim como direcionados à coordenação federativa e às relações intergovernamentais (FARAH, 2018, p. 66). Esta última dinâmica será abordada nesse capítulo para explicar a relação entre o federalismo e a implementação de políticas públicas, considerando que estudar federalismo ganha sentido com o entendimento de que “as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações” (ALMEIDA, 2001, p. 13).

A partir da análise de dados da gestão estadual do PNAE pretende-se entender o papel desse nível de governo no processo das políticas públicas, que é estruturado por um conjunto de instituições e, estas, por sua vez, interagindo com outras variáveis políticas, são responsáveis pela distribuição e redistribuição de autoridade territorial (ROCHA, 2013, p. 39). O objeto desse capítulo contribui para o objetivo do trabalho e busca suprir um espaço ainda pouco estudado no campo das políticas públicas, a saber: a implementação na esfera da política estadual. Importa entender como a estrutura federativa impacta tal processo “considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual” (SOUZA, 2003b, p. 18-19).

O cenário da dinâmica em questão transforma-se “à medida que a autoridade política e os recursos migram do controle dos governos centrais para os subnacionais” (RODDEN, 2005, p. 9). Apesar de não se tratar de uma característica vinculada somente à organização federativa, a descentralização do poder político é “uma condição necessária para a vigência efetiva de uma federação” (SOARES; MACHADO, 2017, p. 10). Percebe-se, portanto, que para entender os possíveis efeitos do federalismo para as políticas públicas é preciso, também, abordar essa associação neste capítulo.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo sistema político-institucional em um contexto de redemocratização com fortes movimentos buscando a restauração do federalismo e a descentralização do poder. O resultado foi a Constituição mais detalhada entre todas as Constituições brasileiras, regulando, de maneira compartilhada entre os níveis de governo, não somente direitos, regras e princípios (individuais, coletivos e sociais), mas também um grande conjunto de políticas públicas. Aquelas de caráter social recebem destaque com a ampliação dos direitos sociais, que passam a ser regidos constitucionalmente por princípios de descentralização, participação e universalização. A combinação do reconhecimento de direitos sociais universais e a divisão de responsabilidades entre os governos nacional e subnacionais cria um sistema de competências concorrentes na gestão desse conjunto de políticas e serviços.

Por essa razão, para APP importa conhecer os elementos institucionais do federalismo que podem ter implicações na formulação e implementação dessas políticas. Assim, é possível identificar como determinadas características da organização federativa interagem com as instituições formais da administração pública e produzem efeitos sobre as políticas implementadas.

Com o objetivo de descrever melhor esse movimento, torna-se necessário entender as características e conceitos vinculados ao desenvolvimento do modelo federalista de governo, assim como o histórico da organização federativa do Brasil. Neste capítulo será abordado o espaço ocupado pelas políticas sociais nos arranjos institucionais conformados a partir da promulgação da CF de 1988 e os desafios impostos à coordenação intergovernamental e à implementação de políticas públicas nesse contexto. Para isso, na primeira parte do capítulo são descritos os elementos institucionais que estabelecem essa forma de organização governamental e os formatos de coordenação e cooperação estabelecidos entre os entes federados nesse contexto. Enquanto a segunda parte dedica-se à articulação dos conceitos e definições para a análise das relações estabelecidas entre instituições e órgãos governamentais e não-governamentais que atuam nos três níveis de governo para a implementação de políticas públicas no Brasil. Nessa seção, recebem atenção os arranjos institucionais conformados e as capacidades estatais mobilizadas durante o processo de execução das políticas públicas. Os elementos e características da ação dos agentes implementadores também ganham espaço na discussão da segunda parte dessa seção. Ao final do capítulo espera-se contar com um desenho parcial da organização federativa brasileira no que diz respeito à implementação de políticas públicas que, somado às ferramentas teóricas e metodológicas descritivas da Análise de

Políticas Públicas abordadas no primeiro capítulo, permitem a investigação do processo de implementação do PNAE em Santa Catarina.

3.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

O Federalismo é definido como um modelo de organização de governo que, por meio de determinadas instituições administrativas, políticas e econômicas, mantém um conjunto de entidades nacional e subnacionais interdependentes e coordenadas entre si buscando atingir objetivos comuns na oferta de bens públicos. Essa associação é possível mediante a divisão de poderes e autoridade entre os participantes. Wheare (1964, p. 10), analisando o pacto federativo dos Estados Unidos, descreve o que ele chama de “princípio federal” como o método de dividir poderes de modo com que o governo central e os governos regionais sejam, simultaneamente, coordenados e independentes. Sendo assim, o autor define o federalismo moderno como “uma associação de estados, que foi formada com determinados objetivos em comum, porém na qual os estados-membros retêm uma grande medida de sua independência original” (WHEARE, 1964, p. 1, tradução nossa)¹³. Essa concepção assume uma divisão de competências de governo entre autoridades autônomas não subordinadas entre si, ao mesmo tempo em que estão interligadas, coordenando-se.

Não há uma definição única de federalismo, no entanto a literatura sobre o tema concorda em alguns consensos gerais. Em essência, uma constituição é federativa quando “1) dois níveis de governo governam a mesma terra e povo; 2) cada nível tem pelo menos uma área de ação onde é autônomo; e 3) há alguma garantia [...] da autonomia de cada governo em sua própria esfera” (RIKER, 1987, p. 13)¹⁴. As produções de Riker, mesmo revistas nos anos posteriores, marcaram o desenvolvimento da literatura sobre o federalismo moderno, em contraposição aos governos imperiais. A argumentação do autor gira em torno da ideia de que “o federalismo é uma forma constitucional de reunir vários governos para realizar ações [...] que seriam impossíveis para os governos separadamente” (RIKER, 1987, p. 18). Assim, o

¹³ No original, em inglês: “[...] an association of states, which the member states retain a large measure of their original independence” (WHEARE, 1964, p. 1).

¹⁴ No original, em inglês: The rule for identification is: a constitution is federal if 1) two levels of government rule the same land and people, 2) each level has at least one area of action in which it is autonomous, and 3) there is some guarantee (even though merely a statement in the constitution) of the autonomy of each government in its own sphere. Since such constitutions have appeared frequently in the last century and threequarters, the class of federal bargains is large enough to admit of some generalizations involving it (RIKER, 1987, p. 13).

conceito de federalismo a partir do qual são desenvolvidas as primeiras análises desse formato de organização estatal estão marcadas fortemente por uma concepção de tomada de decisão centralizada que torna possível a sobrevivência dos estados federados sem que estes percam sua importância política, como argumenta Stepan (1999a).

As definições de federalismo são diversas e enfocam, ao mesmo tempo, diferentes aspectos observados pelos autores na história da formação de sistemas federativos. A combinação de diversos aspectos institucionais permite a existência de estados com modelos diferentes de associação federativa. Na tentativa de explicar melhor o conceito e para entender o impacto que essa forma de organização exerce na produção de políticas públicas, a relação entre aspectos institucionais e outras dimensões políticas que formatam os arranjos federativos precisam ser analisadas.

A distribuição de autoridade é uma dimensão importante na definição do federalismo. Sobre esse aspecto Anderson explica que existem dois modelos para distribuição de poder nas federações: o dual e o integrado. No primeiro deles cada nível de governo tem jurisdições distintas, administrando seus próprios programas e serviços, o que não leva, vale frisar, a uma clara separação dos poderes. Na prática, afirma o autor, há áreas de competência comum, conjunta ou concorrente. No modelo integrado, as competências são constitucionalmente compartilhadas entre os entes federados, “cabendo geralmente às unidades constitutivas a administração de programas ou o cumprimento de legislação definidos em nível central” (ANDERSON, 2009, p. 41). Anderson assinala que nenhuma federação adota somente um dos modelos, ou seja, na prática são encontradas características de ambos os modelos nos Estados federais.

Para Abrucio e Franzese (2007, p. 14) o federalismo seria adotado em situações nas quais duas características estariam reunidas. A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), diferenças étnicas e/ou linguísticas, disparidades socioeconômicas, ou então às diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que levaria à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território. O objetivo, dessa forma, seria estabelecer um arranjo no qual autonomia e interdependência pudessem ser equilibradas por meio de funções coordenadas distribuídas entre as unidades governamentais. Tudo isso mediante a determinação não somente de constrangimentos constitucionais, mas também recorrendo a freios e contrapesos institucionais entre os níveis de governo.

Nesse contexto, Bednar (2005, p. 191) apresenta três princípios sobre os quais o federalismo estaria instituído, são eles a) a divisão política territorial entre estados constitucionalmente reconhecida; b) a independência dos estados subnacionais e do governo federal e c) a autoridade compartilhada entre os governos estaduais e nacional, ou seja, cada nível de governo detém soberania sobre seu domínio de maneira direta. Alguns desdobramentos são possíveis a partir dessas características. Anderson explica que a autonomia e a soberania de cada unidade subnacional precisam ser suficientes legislativamente e também na área fiscal, a ponto de impedir que a autoridade federal modifique aspectos constitucionais individualmente (ANDERSON, 2009, p. 19). O autor destaca a existência de um poder Judiciário para resolver disputas intergovernamentais como característica fundamental do federalismo, juntamente com o que chama de “um conjunto de processos e instituições para facilitar ou conduzir as relações entre os governos” (ANDERSON, 2009, p. 20). Tais aspectos institucionais garantiriam a função de *center-constraining*, mecanismo indispensável no movimento de descentralização da autoridade nas federações.

Na definição do conceito de descentralização como a “transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia” (RODDEN, 2005, p. 10), fica explicada sua função de atribuição de capacidade de *center-constraining* aos governos subnacionais. Esse mecanismo é essencial na limitação de acesso do governo central à possibilidade de invalidar decisões locais

Para medir o nível de descentralização o autor propõe que sejam analisadas algumas questões. A primeira delas, referindo-se à dimensão fiscal da descentralização, diz respeito às fontes do financiamento do gasto público, as quais podem consistir em transferências intergovernamentais, arrecadação própria ou empréstimos. A distribuição dos fundos públicos é uma dimensão central na definição do sistema federal, determinando as relações intergovernamentais na medida em que indica maior ou menor autonomia de cada nível de governo (ROCHA, 2013, p. 55). Os governos centrais podem tentar interferir na autonomia fiscal dos governos subnacionais condicionando as transferências de renda, regulando a arrecadação local de impostos ou ainda limitando as formas de obtenção de empréstimos e acesso a programas de crédito (RODDEN, 2005, p. 13). Além do federalismo fiscal, a responsabilidade sobre a gestão de políticas públicas também está no centro do processo de descentralização nas federações. Rodden (2005, p. 15) aponta para a prevalência de autoridade compartilhada nessas áreas, sem que o governo central ceda autoridade total aos governos

subnacionais, de modo que tanto custos quanto benefícios da gestão de políticas públicas recaem sobre todos os níveis de governo envolvidos.

Os conceitos e dinâmicas descritos até aqui permitem afirmar que há diferentes formatos de arranjos federativos de acordo com as especificidades políticas, econômicas, territoriais e sociais das federações. Elazar descreve um arranjo federativo como “uma associação, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem [...] reconhecimento mútuo da integridade de cada membro e a tentativa de promover uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5, tradução nossa)¹⁵. O autor explica que o fundamento do federalismo, nesse sentido, estaria na institucionalização de relações entre os participantes da vida política, e não simplesmente na existência de um conjunto específico de instituições. Isso acontece porque o federalismo é considerado um fenômeno que permite diversos formatos de organização política da autoridade e do poder (Ibidem, p. 12).

Por sua vez, Rodden (2005, p. 17) concorda com a colocação na medida em que afirma que “o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída”, e adiciona que “acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”. Em outras palavras, o federalismo é composto por um conjunto de instituições que estabelecem regras, locais e federais, para organizar as relações entre os diversos atores políticos de modo que cada ente federado disponha de autoridade e independência em sua esfera legislativa, executiva e judiciária.

Essa dinâmica de “difusão e concentração do poder político” (ALMEIDA, 2001, p. 14) transforma-se na medida em que diferentes concepções sobre o papel do Estado, objetivos da política e os caminhos para alcançá-los são incorporados na tomada de decisão e formulação política. Como uma estrutura não centralizada, o processo político no federalismo é resumido por Elazar (1964, p. 5-6) a partir da dualidade *self-rule plus shared-rule*, isto é, uma combinação entre regras próprias e regras compartilhadas com o objetivo de buscar, de maneira conjunta e horizontal, prover bens comuns ao passo que se mantém a unicidade de cada ente associado. Em outras palavras, o federalismo é uma forma de organização do poder político estatal que supõe autonomia territorial e interdependência entre níveis de governo com base em um

¹⁵ No original, em inglês: “[...] federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect [...] a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them” (ELAZAR, 1987, p. 5).

“equilíbrio institucional entre forças centrípetas e forças centrífugas” (SOARES; MACHADO, 2017, p. 13-14), emanando dos entes nacional e subnacionais, respectivamente. É essencialmente a partir desse aspecto que as federações se diferenciam dos Estados unitários sobre a distribuição da autoridade política, mais do que sobre a centralização do poder em governos nacionais.

As dinâmicas que tenderiam a aparecer, a partir desse cenário, são descritas pela literatura que analisa o impacto do federalismo para as políticas sociais, especialmente, os resultados da responsabilidade compartilhada entre os governos central e subnacionais na gestão das políticas sociais. A discussão centra-se na capacidade do estado de promoção do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) em um contexto de descentralização e distribuição territorial de recursos e autoridade. O conjunto de arranjos institucionais assumido pela federação impacta diretamente essa relação, que se transforma de acordo com o tempo e com as demais características do sistema político com as quais essas instituições interagem. Os argumentos apresentados a seguir estão localizados em um debate maior que envolve as definições de federalismo competitivo e cooperativo.

É o que argumenta Paul Pierson quando fala do desafio federalista de decidir qual nível de governo será responsável por regular e implementar determinadas políticas. O autor afirma que a provisão de políticas sociais tem um grande potencial de produzir legitimidade aos governos que as garantem. Nesse sentido, a decisão do controle político na oferta dos programas públicos, tende a produzir competição entre os entes federados, independente do conteúdo da política (PIERSON, 1995, p. 455). Uma vez que, no federalismo, novos atores institucionais são criados como unidades autônomas e capazes de originar e manter políticas públicas, esse movimento pode produzir, por um lado, iniciativas de inovação política, tendo em vista que as jurisdições locais podem implementar políticas com custos e riscos menores, em comparação ao governo federal. O que colabora para a institucionalização das políticas, posteriormente, difusão, e mesmo nacionalização dos programas sociais locais. Por outro lado, a multiplicidade jurisdicional oferece a oportunidade de mobilidade, de modo que, cidadãos, empresas e investimentos podem escolher as condições políticas, econômicas e sociais que melhor atendem aos seus interesses, o que intensifica a competição, via regulação, entre os governos subnacionais (PIERSON, 1995, p. 456). Ainda, a intensificação da oferta de políticas locais pode, em um segundo momento, dificultar a disponibilidade de políticas federais com o objetivo de uniformizar e padronizar a distribuição de programas sociais em todos o país.

Sobre esse aspecto, Pierson argumenta que são as políticas redistributivas as mais afetadas, uma vez que, com a “habilidade de votar com os seus pés”, cidadãos e empresários estão dispostos a mover-se entre as fronteiras dos estados e governantes temem realizar gastos nessas áreas e incentivarem, indiretamente, a saída de indivíduos e capitais (PIERSON, 1995, p. 457). O resultado, segundo o autor, é uma competição por desregulamentação entre os governos, na tentativa de manter benefícios, na forma de baixos impostos, aos grupos que tenderiam a evitar o pagamento de taxas que beneficiam populações de baixa-renda. E a consequência é um fenômeno chamado por Pierson de “*race to the bottom*”, ou seja, uma “corrida ao fundo do poço” – ou “nivelamento por baixo”, nas traduções da expressão – na oferta de políticas sociais. Um problema de ação coletiva que pode, de acordo com as características da federação, impulsionar uma demanda das unidades subnacionais em direção ao governo central pela criação de uma base de políticas públicas que retire essa pressão sobre suas jurisdições (PIERSON, 1995, p. 478-458). Outro movimento associado aos conflitos competitivos no federalismo, de acordo com Pierson, diz respeito a um fenômeno associado a contextos de austeridade fiscal, é o “*blame avoidance*”, “evitar a culpa”, na tradução, ou “jogo de empurra”, como chamam Abrucio e Franzese (2009). Como a contenção de gastos é uma medida impopular, a tendência seria que os governos, em todos os níveis, tentassem “passar o balde (“*pass the buck*”), isto é, atribuir a responsabilidade às outras camadas de governo. Essa dinâmica também pode aparecer em conjunturas de responsabilidade compartilhada, entre diferentes camadas de governos, sobre determinadas áreas de políticas públicas. Isso porque, as políticas formuladas nesse contexto tenderiam a ser mais complexas, na tentativa de incorporar diferentes interesses e demandas de cada nível de governo envolvido.

Cabe ressaltar, contudo, que, “em vez de ser visto como um simples cabo de guerra pelo controle de programas populares, a interação entre os funcionários das unidades nacionais e constituintes envolve uma mistura muito mais complexa de competição, cooperação e acomodação”¹⁶ (PIERSON, 1995, p. 458, tradução nossa). Isto é, a dualidade competição-cooperação na definição do tipo de federalismo pode não abranger adequadamente os diferentes formatos de organização estatal possíveis. Para interpretar os impactos do federalismo nos resultados das políticas públicas, portanto, é necessário levar em consideração aspectos

¹⁶ No original, em inglês: “Rather than being seen as a simple tug-of-war over control of popular programs, the interplay between national and constituent unit officials entails a much more complex mixture of competition, cooperation, and accommodation” (PIERSON, 1995, p. 458).

específicos da trajetória institucional de cada setor de política pública e como as dimensões do federalismo e da descentralização interagem com as características das políticas setoriais.

Nesse sentido argumentam Obinger, Leibfried e Castles, quando, avaliando o impacto do desenvolvimento do *Welfare State* em federações norte-americanas e europeias, apresentam seis dimensões a partir das quais o federalismo pode influenciar o processo das políticas sociais. São elas: 1) a dinâmica do desenvolvimento do Estado de bem-estar; 2) a generosidade do programa; 3) a uniformidade do programa entre estados ou províncias; 4) a extensão da redistribuição vertical; 5) os padrões de intervenção de política social; e 6) o grau de experimentação e inovação de políticas públicas (OBINGER, LEIBFRIED, CASTLES, 2005, p. 30).

Ademais, os autores vão além da premissa de Pierson de que o federalismo importa para os resultados das políticas sociais, para afirmar que, da mesma forma, as políticas sociais afetam a estrutura federativa ao promover mudanças, primeiro, nos arranjos jurisdicionais conforme as demandas por serviços de bem-estar em todo o país aumentam¹⁷; e segundo, nos arranjos fiscais intergovernamentais ao longo do tempo (OBINGER, LEIBFRIED, CASTLES, 2005, p. 30).

O argumento dos autores concorda com a defesa de Arretche (2012, p.170-171), ao analisar os gastos com políticas sociais em diferentes países da América Latina, de que há grande variação nos recursos institucionais que os governos centrais em Estados federativos detêm para regular políticas implementadas por unidades subnacionais. Não somente a autoridade para criar normas para a execução das políticas varia, mas também o controle dos recursos fiscais determina o poder de influenciar o processo das políticas públicas. Dessa forma, os arranjos institucionais responsáveis por impactar o resultado de determinada política pública, só podem ser identificados levando em consideração aspectos particulares da interação dessas dimensões do federalismo com o contexto no qual as políticas são formuladas e implementadas.

Diante dessa relação, Anderson (2009, p. 89) explica que em todas as federações há interdependência entre os governos, de modo que a tentativa de políticos, funcionários públicos e cidadãos em geral de influenciar decisões para além dos limites da sua jurisdição é inerente à configuração federativa. Essa dinâmica é fortalecida em Estados onde, como acontece no Brasil, os governos subnacionais são responsáveis por implementar leis federais, ou seja, a

¹⁷ Os autores explicam, assim como defende Pierson, que “a crescente demanda por políticas de bem-estar social pode levar a pressões por níveis comuns de provisão, bem como centralização; tais demandas podem emanar de temores de uma corrida para o fundo, de provincial demandas de alívio fiscal ou de disparidades regionais nos padrões sociais” (OBINGER, LEIBFRIED, CASTLES, 2005, p. 30).

competência por programas públicos é conjunta e os estados são dependentes de transferências condicionais do governo central. Para lidar com essas condições, entram em cena mecanismos e arranjos formais, inclusive constitucionais, ou mesmo informais, com a participação de chefes de governo, ministros, partidos políticos em todos os níveis de governo. Essas dinâmicas de consulta, cooperação e coordenação estão presentes em questões administrativas até as políticas governamentais mais controversas (ANDERSON, 2009, p. 89-90).

Convém salientar, nesse sentido, que a diversidade de formatos de sistemas federativos impede que o modelo seja conceituado somente a partir da dualidade “federação - estado unitário”, como diversas concepções tendem a descrever o federalismo, em oposição aos governos unitários. Nesse sentido ganha espaço a conceituação proposta por Stepan, discordando do “federalismo centralizado” de Riker, do federalismo como um *continuum* entre dois extremos. De um lado, sistemas federativos com mínimas restrições de acesso ao poder pelas minorias dos cidadãos, ou seja, maior autonomia às agendas unitárias frente às iniciativas das majorias; e de outro o oposto, um contexto no qual há baixa restrição à agenda das majorias, uma variação entre federações “*demos-constraining*” e “*demos-enabling*”, respectivamente, nas palavras do autor, entendendo “*demos*” como o conjunto de todos os cidadãos, a maioria (STEPAN, 1999a, p. 209; STEPAN, 1999b, p. 23). Stepan atribui o lugar que uma federação ocupará nesse *continuum* de acordo com a natureza do sistema partidário e com aspectos constitucionais vinculados ao nível de representação territorial e ao escopo político nas câmaras legislativas, assim como às questões de política pública que são alocadas às unidades subnacionais (STEPAN, 1999b, p. 24). O autor considera o Brasil como a federação mais *demos-constraining* do mundo com base no fato de que todas as unidades subnacionais têm a mesma representação no Senado, independente das diferenças territoriais e populacionais entre os estados. Além disso, a Câmara dos Deputados, com representação proporcional à população de cada estado, limita-se a 70 e não pode ser menor que 8, o que também, na opinião do autor, contribui para a função de constranger a agenda política da maioria. Stepan enfatiza a prerrogativa normativa do Senado, que precisa aprovar toda legislação, além da competência exclusiva do Senado em 12 áreas de políticas públicas, como outro aspecto *demos-constraining*.

Por fim, o autor analisa a autoridade política e fiscal atribuída aos estados, afirmando que a Constituição de 1988 extensivamente aloca grandes poderes às unidades subnacionais, constrangendo a agenda do *demos*, da maioria representada pelo poder central. Stepan conclui que o processo decisório no Brasil seria pouco democrático por impedir decisões por majorias normais e ocasionar paralisias decisórias (STEPAN, 1999b, p. 26-27). O argumento de Stepan,

mesmo que reconhecidamente aceito por grande parte da literatura, tem sido questionado por estudiosos do federalismo brasileiro, com veremos na próxima seção deste capítulo.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Em resposta ao pressuposto de Stepan, Arretche (2013) analisa as reformas de interesse federativo aprovadas no Brasil entre os anos 1990 e 2000 e demonstra que a previsão do autor estava equivocada. A autora verifica um “padrão regular de governabilidade” com base nas atribuições constitucionais de autoridade legislativa à União, que somadas à representação desproporcional dos estados no Senado, impede que os estados mais populosos – uma minoria – juntos, consigam restringir decisões dos estados menos populosos, ao mesmo tempo em que esses últimos são impedidos de “tiranizar a minoria” (ARRETCHE, 2013, p. 71). Essa relação é importante para entender a importância das instituições federativas no processo político. A investigação minuciosa das decisões tomadas pelo Congresso permite afirmar que os interesses das unidades subnacionais não constroem o governo central e “não há paralisia decisória quando matérias legislativas afetam os interesses de governadores e prefeitos” (ARRETCHE, 2013, p. 73). Destaca-se a avaliação da autora acerca da restrição à maioria imposta, na argumentação de Stepan, pela distribuição de competência para elaborar políticas aos governos subnacionais. Arretche (2013) afirma que, mesmo com a descentralização da execução das políticas públicas realizada pela Constituição de 1988, o governo central preservou ampla autoridade legislativa, incluindo a maioria das competências legislativas (são 54 incisos, dos artigos referentes às competências legislativas, de exclusividade da União¹⁸). A autora demonstra que, apesar dos governos subnacionais adquirirem competência para iniciar leis em determinadas áreas, as normas federais prevalecem, “assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para legislar sobre as políticas que são executadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2013, p. 79).

A relação descrita por Arretche é fundamental para entender a estrutura de relacionamento intergovernamental estabelecida entre o governo central e as unidades federativas a partir de 1988. As reformas promovidas pela Constituição impactaram grandemente a formulação, financiamento e implementação das políticas públicas ao redefinir os papéis dos níveis de governo e as regras que regem tais processos. Desde então a federação

¹⁸ ARRETCHE, 2013, p. 78-79.

brasileira, composta por três níveis de governo, a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios, possui uma configuração político-administrativa e financeira mais descentralizada quando comparada às Constituições anteriores, visto que os municípios passam a ser considerados entes federativos, ao lado dos estados e da União. Dentre as inovações introduzidas, cabe sublinhar a inclusão do capítulo II que determina os direitos sociais. Àqueles originais, quais sejam, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, foram agregados, por meio de Emenda Constitucional (EC), a habitação (EC 26/2000), a alimentação (EC 64/2010) e o transporte (EC 90/2015)¹⁹. Este movimento, apesar de representar uma inovação para o Estado brasileiro, não é incomum em comparação com outras constituições (SOUZA, 2013, p. 97) e revela a prioridade em incorporar a preocupação com a dimensão social como base para a organização institucional no país. O foco em institucionalizar uma agenda de políticas públicas pautada pela universalização e igualdade de acesso a direitos sociais é característico de um modelo de Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*) (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 11). Mesmo que as raízes desse formato remontem à Era Vargas (1930-1945), as inovações instituídas com a CF de 1988 acentuam o esforço estatal nesse sentido.

Portando, a inovação que recebe destaque – e diferencia a Constituição brasileira das demais federações – é o detalhamento das políticas públicas de caráter social para além da constitucionalização de direitos. A inclusão dessas políticas pelos constituintes em 1988 transformou elas mesmas em objeto de regras especiais, tendo conflitos mediados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (SOUZA, 2013, p. 97) e formulação de responsabilidade do governo federal. A nova estrutura fortaleceu a capacidade do governo federal no processo das políticas públicas por meio de mecanismos de controle fiscal e social sobre um amplo leque de matérias acerca das quais, como já mencionado, a União tem competência legislativa exclusiva (ver 22º Artigo da Constituição²⁰). Já que aos estados e municípios compete “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”²¹, ao mesmo tempo em que “possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e de uma parcela dos recursos públicos” (SOUZA, 2005, p. 111). O cenário produzido a partir da nova configuração caracteriza-se, portanto, por estados e municípios com

¹⁹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 mar. 2019.

²⁰ Idem.

²¹ Artigo 30 da Constituição Federal. Ibidem.

reduzidas competências legislativas exclusivas, porém maior autonomia administrativa na implementação de políticas públicas, enquanto os poderes Executivo e Legislativo nacionais ficam responsáveis por aprovar as políticas públicas, seu desenho, suas fontes de financiamento e formato de implementação, que serão atribuídas aos estados e municípios.

O contexto de gestão das políticas públicas na dimensão social regulamentado pela Constituição é composto, ainda, pela instituição de competências concorrentes sobre um conjunto de políticas. Enunciado no artigo 23 da CF, o modelo de responsabilidade comum pela garantia de direitos sociais básicos entre as unidades federativas aponta para um federalismo cooperativo ao autorizar todos os entes a implementar políticas nessas áreas. Cabe mencionar que o abastecimento alimentar e o combate às causas da pobreza estão entre as áreas de políticas públicas especificadas nesse artigo²². Contudo, determinadas questões representadas nesse artigo também estão presentes no artigo 22, aquelas sobre as quais a União detém autoridade exclusiva. Isto é, essa relação estabelece um paradoxo que abre margem para que contestações na forma de emendas e suplementações à Constituição, além da aprovação de Leis Complementares com o objetivo de regulamentar e/ou explicar dispositivos pouco claros da CF, fortalecendo os instrumentos de gestão de políticas públicas presentes no texto da CF.

Parte da literatura que discute os impactos do federalismo nas políticas públicas entende que o cenário descrito resultou em ambiguidade na distribuição, tanto das responsabilidades fiscais quanto das funções de cada um dos entes federados na formulação e implementação dessas políticas. Os argumentos mais aceitos indicam que, ao mesmo tempo em que o texto da CF descentraliza autoridade sobre a gestão de políticas públicas, sobretudo por meio da distribuição dos recursos arrecadados pelo Estado e pelo reconhecimento da soberania subnacional sobre os impostos arrecadados na jurisdição de cada nível de governo, a autonomia desses entes na implementação das políticas seria excessiva a ponto de desestimular a cooperação horizontal e limitar a coordenação centralizada entre as unidades federativas. Isso

²² “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito” (BRASIL, 1988).

se dá porque os governantes dos estados e municípios tenderiam a responder às demandas específicas de seus cidadãos como resultado do movimento deliberado dos constituintes na busca por maior fiscalização popular – e democratização – com a descentralização das decisões políticas. Além disso, a descentralização fiscal, baseada na transferência de recursos aos governos locais, cria um ambiente de disputa por esses fundos federais, além de competição por investimentos via políticas tributárias.

Nesse sentido argumentam Abrucio e Franzese. Para os autores, a estrutura institucional delineada pela CF de 1988 estabeleceu uma relação simultânea de autonomia e interdependência entre os entes federados, sem especificar com clareza os limites das responsabilidades atribuídas a cada nível de governo, o que dificultaria a tomada de decisões efetivas diante dos problemas públicos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 26). A distribuição de competências entre os entes não determina como devem cooperar para implementar as políticas de responsabilidade comum entre eles, ou seja, não especifica as funções de cada nível de governo. A consequência é, portanto, que “grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da competição entre os próprios governos municipais” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 7). Isso ocorre porque “o texto constitucional [...] não criou incentivos e regras que induzissem ou obrigassem a articulação e cooperação entre União, estados e municípios neste campo de intervenção governamental” (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 212), mas ao contrário, instituiu limites constitucionais impostos pela dinâmica de superposição de competências e atribuições, para a coordenação entre os entes federativos.

A consequência dessa relação seria ineficiência na oferta estatal de serviços e bens públicos dada a dificuldade de cooperação e coordenação entre o governo central, estados e municípios. As incongruências do movimento de descentralização também são marcadas por Soares e Machado que afirmam que

não houve preocupação por parte dos constituintes em compatibilizar maior descentralização fiscal com descentralização administrativa e responsabilização fiscal. Com isso, descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente (SOARES; MACHADO, 2017, p. 81).

Nessa perspectiva, desdobramentos do sistema político brasileiro, vinculados à agenda de políticas sociais, na década de 1990, são importantes para entender como o movimento de descentralização afeta a execução das políticas públicas nas décadas seguintes. O desafio de

combinar descentralização e cooperação intergovernamental estava posto. Em resumo, a organização do processo de políticas públicas desenhado na CF de 1988, combinando distribuição de competências e uma proposta de agenda de políticas públicas com o objetivo de universalização do acesso à programas de proteção social básica, encontrou fortes limites na ausência de mecanismos eficazes de coordenação intergovernamental, como explica Souza:

[...] apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005, p. 112).

Nesse contexto, a partir de 1994 foram postas em prática tentativas de regulamentações fiscais para superar a indefinição constitucional que dificultava a coordenação entre os níveis de governo e, assim, a implementação de políticas sociais. A negociação e aprovação de emendas constitucionais já nos primeiros anos após a promulgação da CF limitam a liberdade de ação dos estados e municípios de aplicar seus recursos. Tanto por meio de alíquotas máximas para certas despesas administrativas quanto com a vinculação das receitas desses entes ao financiamento de serviços de saúde e educação fundamental (SOUZA, 2013, p. 97), o que ocupa grande parte do montante repassado pela União. Essa dinâmica demarca a autonomia de escolha dos estados e municípios na gestão das políticas públicas por meio do controle das despesas dos entes subnacionais.

Analisando as 72 emendas constitucionais aprovadas entre 1992 e 2010, Souza (2013) demonstra que o objeto das emendas esteve dividido, principalmente, entre políticas fiscais e sociais, sendo as primeiras em maior número. A autora explica que as emendas atingiriam, sobretudo, um paradoxo criado pela CF de 1988 no qual os recursos financeiros atribuídos ao governo central foram reduzidos, com a descentralização fiscal, ao mesmo tempo em que foram aumentadas as competências legislativas de jurisdição exclusiva da União. Essa relação conferiu poder ao Executivo e Legislativo federais de “definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública, as fontes de financiamento, o sequenciamento das políticas e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação societal” (SOUZA, 2013, p. 106). Além disso, as despesas da União estavam mais vinculadas às suas receitas em comparação com o nível subnacional. As emendas constitucionais transformaram esse cenário, aumentando a vinculação dos recursos subnacionais às políticas sociais. Essa nova dinâmica assumiu contornos diferentes para as

áreas de previdência e assistência social, nas quais o governo federal detém maior poder de decisão sobre o processo de implementação, enquanto nas políticas de educação fundamental e saúde a responsabilidade pela implementação foi atribuída às esferas subnacionais. Como direitos universais em um Estado marcado por fortes desigualdades regionais, a experiência prévia, bem como infraestrutura instalada dos governos subnacionais na oferta dessas políticas, influenciou a organização dos processos de formulação e implementação.

Em resumo, a combinação da estrutura constitucional de competências compartilhadas, somada à indefinição de legislação complementar suficiente para regulamentar a coordenação federal sobre formulação e implementação de políticas públicas, teria criado impasses para a efetiva oferta de bens e serviços públicos no Brasil nesse período. Sobre essa conjuntura, agiram fenômenos, combinados à ação do governo federal, da trajetória de democratização e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no país, que propiciaram uma mudança na organização política e administrativa da federação brasileira, conforme veremos adiante.

Enquanto aos municípios coube maior compromisso com a implementação das políticas públicas, em um evidente movimento de municipalização dessa responsabilidade, coordenado por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação de serviços pelos governos subnacionais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 9), à União foi atribuída uma função centralizadora. Isso se deu sobretudo em termos fiscais mediante a aplicação de reformas macroeconômicas de caráter redistributivo, com as transferências intergovernamentais e os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que “possibilitaram ao governo nacional melhorar sua capacidade financeira, diminuir a autonomia fiscal subnacional ao vincular parte de suas receitas com gastos sociais e criar mecanismos de responsabilização fiscal aos entes federados” (SOARES; MACHADO, 2017, p. 91-92). Com isso, e no contexto de multiplicação de municípios, as jurisdições que já existiam foram perdendo população e, conseqüentemente, recursos, uma vez que os valores do Fundo precisaram ser repartidos entre mais cidades. Logo, os municípios passaram a recorrer ao fomento de atividades que elevassem o repasse estadual do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Essa situação teve como consequência a enunciada estratégia do jogo de empurra (*blame avoidance*), ao passo que, disputando recursos escassos, os estados tendiam a participar de políticas financiadas pela União, sem assumir responsabilidades, já que não eram “obrigados” pela Constituição. Ao mesmo tempo o governo federal buscou repassar funções aos municípios “passando o balde” (*pass the buck*) da execução de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, 12-13).

Arretche (2012) analisa os gastos públicos no Brasil em políticas sociais, especificamente educação e cultura, saúde e saneamento e assistência social e previdência, e verifica que, conforme prevê a CF, a maioria dos gastos dos municípios e estados do país concentra-se nessas áreas. Em cada área, a estrutura normativa de distribuição de autoridade governamental é diferente, porém todas elas compartilham limites similares no que diz respeito à capacidade de decidir como os recursos serão aplicados e as políticas implementadas. Em maior ou menor medida, o governo central é responsável por determinar as condições e ferramentas por meio das quais a população acessará bens públicos.

Em um cenário de fortes desigualdades na disposição desses recursos no território brasileiro, o entendimento dos mecanismos institucionais que influenciam a interação, mais cooperativa ou competitiva, entre os níveis de governo da federação, precisa considerar as dinâmicas e trajetórias políticas e administrativas específicas de cada área de política pública. Por esse motivo, as normas, regras e instrumentos que definem o processo político de uma política pública devem ser investigados, além dos mecanismos sistêmicos que organizam as relações intergovernamentais.

Além disso, convém mencionar o argumento de Almeida (2001, p. 26-27) de que “[...] não há nada de errado com a superposição de competências entre as esferas de governo. A existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo”. Essa característica, própria do federalismo, seria responsável por tornar possível a adequação flexível da distribuição de competências entre os entes federativos, de acordo com as distintas capacidades administrativas, fiscais e políticas de cada estado e município. Nessa perspectiva também argumenta Arretche (2012) ao verificar que, mesmo encontrando incentivos à competição, a tensão entre os entes subnacionais é compensada pela concentração de autoridade regulatória no governo federal.

Nesse contexto, o governo federal conseguiu fortalecer-se na medida em que recentralizou competências de decisão política por meio do estabelecimento de programas de padrões nacionais de políticas públicas que devem ser seguidos em todos os níveis de governo, ao passo que concedeu autonomia a esses governos subnacionais na operacionalização da gestão das políticas sociais, superando a pura transferência de recursos condicionada. Abrucio e Franzese pontuam que

o momento de ajuste fiscal foi fundamental para que a estratégia de centralização se transformasse em coordenação, isto é, apesar dos esforços federais terem se dado no sentido de promover a universalização prevista na Constituição, sua estratégia foi fazê-lo por meio da ação subnacional, notadamente dos municípios [...], o resultado dessa ação no tempo é a concretização da diretriz constitucional de descentralização

de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 13-14).

Essa estratégia permitiu, conforme observam os autores, que o governo federal, apesar do ajuste fiscal, conseguisse coordenar a execução das políticas públicas a partir de diretrizes nacionais, enquanto a responsabilidade pela implementação ficou a cargo dos governos subnacionais. Ao longo do tempo, essa conjuntura permitiu a consolidação das políticas sociais implementadas simultaneamente ao fortalecimento e desenvolvimento dos estados e municípios brasileiros.

Sobre esse aspecto, Arretche adiciona que a conjuntura brasileira de recentralização federativa contrasta com a expectativa da literatura sobre federalismo que assume diminuição do gasto social como dinâmica inerente a esse modelo de Estado. A autora demonstra que a trajetória desenvolvimentista do Brasil, associada à centralização da autoridade sobre tributação e formulação de políticas e expansão de direitos sociais, orientou a posterior promoção de regras homogêneas em todo o território nacional (ARRETCHE, 2012, p. 171). A regulação dos governos subnacionais, explica Arretche, por meio de obrigações constitucionais e controle dos recursos fiscais pela União, permite que o governo central induza as escolhas dos governos subnacionais e, assim, coordene as políticas públicas executadas em todos os níveis de governo.

Entretanto, a descentralização fiscal não pode ser tomada como dimensão suficiente para analisar a descentralização na execução de políticas públicas. Conforme afirma Arretche, a importância dos governos subnacionais é melhor demonstrada quando a descentralização também é investigada a partir de suas dimensões política, referindo-se à possibilidade de eleição local com mandato próprio, e de competências, ou responsabilidade pela execução de políticas públicas (ARRETCHE, 2012, p. 147-148). A interpretação da autora permite uma compreensão distinta do fenômeno e aponta mecanismos do funcionamento do estado brasileiro que compensam a tensão e falta de coordenação entre os entes federativos (ARRETCHE, 2012, p. 146). A diferenciação entre descentralização de competências, entendida como o processo de elaboração política (*policy-making*), e autonomia decisória das unidades subnacionais na definição de como serão implementadas as políticas, sendo o processo de tomada de decisão política (*policy decision-making*), está no centro do argumento da autora. Essa dissociação parte do pressuposto de que “a execução de atribuições e a autonomia decisória sobre essas mesmas atribuições” (ARRETCHE, 2012, p. 149) não são derivadas uma da outra, necessariamente, e podem combinar-se de maneiras diferentes de acordo com os arranjos específicos em cada setor de políticas públicas.

Esse ponto de partida indica que o processo de formulação e implementação de políticas públicas é afetado por mecanismos institucionais que se conectam com as dimensões da descentralização e do federalismo de modos diferentes de acordo com o contexto e desenvolvimento histórico em cada área de política pública. Governos subnacionais podem, ao mesmo tempo em que detêm autonomia política e se beneficiam da descentralização de recursos fiscais, ter sua autoridade decisória sobre a execução de políticas limitada pelo governo central. Obrigações constitucionais, como visto, e a legislação nacional são formas de regulamentar e limitar o alcance da tomada de decisão dos governos estaduais e municipais sobre como gastar seus recursos e implementar as políticas públicas de sua competência.

Nesse contexto, o debate sobre a coordenação intergovernamental recebe destaque para a compreensão dos efeitos da organização federativa sobre a estrutura institucional da implementação das políticas públicas, isso acontece, pois, a coordenação entre os níveis de governo

Envolve [...] os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014, p. 15).

Esses são os pontos que baseiam o argumento de Arretche de que os efeitos de dispersão de autoridade promovidos com a descentralização fiscal, autonomia política dos governos e descentralização partidária, característicos dos primeiros anos após a promulgação da CF de 1988, são compensados pela regulação dos governos subnacionais por parte do governo central (ARRETCHE, 2012, p. 158). A distribuição de competências não produziu tendências centrífugas, de dispersão de poder, na opinião da autora, porque a descentralização significou desconcentração de poder na medida em que o governo central limitou a autonomia dos governos subnacionais de implementar políticas por meio de instrumentos de coordenação institucional.

No sistema nacional de saúde brasileiro, materializado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, a União é responsável pela formulação e coordenação das ações intergovernamentais que garantem acesso universal e gratuito aos serviços de saúde para todos os cidadãos. Da mesma forma, a gestão subnacional desses serviços depende da transferência de recursos do Ministério da Saúde, que condiciona o repasse à implementação de programas específicos (ARRETCHE, 2012, p. 163). Além disso, a suplementação do orçamento para essa área, por parte dos governos subnacionais, é regulada via obrigações constitucionais, o que

contribuiu para a coordenação da política pela União. Talvez o aspecto mais importante seja a construção de um pacto federativo baseado no compromisso federal com a implementação descentralizada e padronização dos serviços de saúde em todo o país, por meio de um arcabouço institucional e decisório que respeita a organização federativa, a participação social e a expansão dos serviços prestados (MENICUCCI, 2019, p. 211-212).

No que concerne à assistência social no Brasil, tem-se que a área passou a ser tratada a partir de um conjunto de políticas públicas organizadas também no período pós CF de 1988, quando é reconhecida como responsabilidade estatal e parte da Seguridade Social, junto à saúde e à previdência social. Antes disso, a assistência social dependia de relações do Estado com a filantropia e assumia um caráter paliativo (BICHIR; GUTIERRES, 2019, p. 269). A partir de mobilizações de, sobretudo, sindicatos e movimentos sociais, e negociações com os governos em todos os níveis, a assistência social foi regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993. Marcado pela descentralização e participação social, começa a se desenvolver o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na década seguinte. Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que ressalta a descentralização da Loas e a divisão de competências entre os níveis de governo. O financiamento repassado pela União é condicionado à manutenção de instâncias participativas, planos de assistência social e fundos financeiros subnacionais. São repassados recursos em cotas, calculados de acordo com o necessário para a prestação dos serviços, com o estabelecido por convênios para projetos específicos e, ainda, com o total dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). A implementação desses serviços é compartilhada entre as unidades federativas, em formatos diferentes na prestação de serviços e gestão de programas e projetos, em que é descentralizada, e na aplicação dos benefícios, os quais são implementados diretamente de maneira centralizada.

Já o direito constitucional à educação fundamental é de responsabilidade dos estados e municípios, inclusive por meio da vinculação de parte do orçamento subnacional aos serviços nesse nível de ensino. Cabe à União o repasse suplementar de recursos para, além da alimentação escolar mediante o PNAE, a construção de escolas e capacitação dos professores. Na tentativa de diminuir as desigualdades na oferta educacional no país, em 1996 foi aprovado, via Emenda Constitucional 14/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97, o Fundef era composto por 15% das receitas dos estados e municípios, somado ao aporte do governo federal e distribuído entre as unidades subnacionais

de acordo com o número de matrículas nos anos do ensino fundamental (ROCHA, 2013, p. 51-52). Alcançado o seu prazo de funcionamento, em 2006 o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que ampliou a cobertura do Fundo para o ensino médio e aumentou a vinculação do orçamento dos estados e municípios para 20% da arrecadação, além de elevar o gasto do governo federal (ARRETCHE, 2012, p. 168). A regulamentação fiscal via vinculação dos gastos subnacionais por meio da CF é um recurso utilizado pela União para coordenar a política de educação, mantendo seu papel normatizador e indutor nacional (GOMES; SILVA; OLIVEIRA, 2019, p 232), uma vez que a responsabilidade pela implementação dos programas está atribuída às unidades subnacionais. Além disso, nessa primeira década dos anos 2000, o aumento do gasto do governo federal possibilitou a criação de novos programas educacionais, ampliação dos já existentes e manutenção de ações articuladas com outros ministérios, como, por exemplo, o alargamento do escopo do PNAE e vinculação da compra da agricultura familiar com a oferta da alimentação escolar, em 2009, conforme será visto adiante.

Diversos são os aspectos de distribuição de poder e autonomia que precisam ser considerados. Souza (2018, p. 61) aponta que a capacidade de coordenação em um sistema federativo não pode ser analisada em relação a seus resultados. Segundo a autora, “a literatura que trata do tema é unânime em assumir que os chefes de governo estruturam seus espaços e mecanismos de coordenação de acordo com suas preferências pessoais associadas aos contextos político e macroeconômico”. Portanto, descrever os vínculos entre a estrutura federativa e as formas de integração, mecanismos de compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações, as quais admitem capacidades de coordenação intergovernamental, requer uma investigação que abarque a complexidade normativa, política, administrativa, fiscal e legislativa dos arranjos institucionais conformados nos últimos anos.

O próximo capítulo tem como objetivo investigar os arranjos institucionais que influenciam a implementação do PNAE em Santa Catarina. Entende-se que essa etapa do *policy process* abre espaço para o exercício da autonomia dos governos subnacionais provido pela organização institucional federativa. Nessa perspectiva, importam tanto o modelo do federalismo e as instituições que o conformam quanto o processo de implementação de políticas públicas, já que, enquanto dinâmica que faz parte dessa estrutura, os atores políticos dos governos estaduais e municipais utilizam o processo de implementação, estrategicamente, como um instrumento para equilibrar as tensões federativas provocadas pela centralização da decisão política.

Tais afirmações estão amparadas na análise do autor Robert Agranoff (2001) que utiliza estudos de caso acerca da implementação de programas intergovernamentais em estados dos EUA para apontar o poder adquirido por esses governos ao exercer a função implementadora. Em vez de criar conflitos decisórios, ou enfraquecer a autonomia dos governos locais, a implementação de programas nacionais, segundo Agranoff, permite que eles estejam envolvidos ativamente na construção dos serviços públicos (AGRANOFF, 2001, p. 36). Essa interação, além de estar baseada na divisão de responsabilidades, realiza-se por meio de trocas de informação e contatos, formais e informais, para cooperação e negociação entre os “múltiplos centros unidos por uma rede de distribuição de poderes [...] que os obriga a interagir (AGRANOFF, 2001, p. 37). Isso ocorre porque, de acordo com o autor, as funções assumidas por atores da sociedade civil e governamentais, cada um deles agindo de acordo com seus interesses, são igualmente importantes na viabilização do sistema federal.

O papel assumido pelos governos subnacionais no processo político não está restrito, portanto, a uma função específica dentro de uma hierarquia, mas, ao lidar com atores da sociedade civil, precisam adaptar os serviços públicos às condições locais, reformulando o desenho da política. Desse modo a negociação, o compartilhamento e a cooperação formam parte das relações intergovernamentais tanto quanto as obrigações normativas legislativas e fiscais, por exemplo. A observação desses fatores aponta para a conclusão do autor de que, se em uma perspectiva de formulação de políticas públicas nacionais os governos federais assumem uma função de coordenação, no processo de implementação a realização dos objetivos federais depende grandemente das ações de outros agentes. Enquanto os governos locais precisam dos recursos financeiros federais, a União, por sua vez, necessita das capacidades, tempo, recursos, autoridade e instrumentos dos governos subnacionais para garantir a implementação dos programas (AGRANOFF, 2001, p. 45-46). Desse modo, a relação estabelecida entre eles toma a forma de negociação, cooperação e dependência mútua.

Dado que os recursos institucionais à disposição de cada governo são diferentes de acordo com a política pública em questão, os arranjos que permitem a implementação de um programa nacional não dependem somente do modelo do federalismo e do formato da descentralização estabelecidos no país. Para identificá-los, é fundamental analisar as regras do processo político, o controle sobre os recursos, a autoridade para tomar decisões sobre a execução da política pública, assim como, os formatos de interação entre os níveis de governo e os instrumentos utilizados pelos atores políticos subnacionais nesse contexto. É o que discute Arretche, quando afirma que os fatores institucionais que precisam ser considerados no estudo

da formulação e implementação de políticas públicas não estão restritos às relações de barganha entre Executivo e Legislativo. Entender os efeitos do federalismo sobre a produção de políticas públicas requer investigar “os efeitos independentes das instituições propriamente federativas, evitando confundi-las com as instituições que regem as relações entre o Executivo e o Legislativo federais” (ARRETCHE, 2012, p. 14). Essa tarefa envolve um “olhar a partir dos estados e governos locais”, “exigindo muitas entrevistas e trabalho de campo” (AGRANOFF, 2001, p. 55 e 54). Nessa direção será conduzido o próximo capítulo desse trabalho.

4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM SANTA CATARINA

A discussão apresentada no primeiro capítulo permite afirmar que há uma tendência à combinação de modelos teóricos e conceituais marcando o desenvolvimento do campo de Análise de Políticas Públicas nas produções sobre o tema no Brasil nas últimas décadas. A característica multidisciplinar do estudo das políticas públicas foi verificada por Faria na coletânea organizada pelo autor e por Marques em 2013. Apesar dos inúmeros constrangimentos à pesquisa interdisciplinar no país, a APP já surge baseada na interdisciplinaridade (FARIA, 2013, p. 16), uma vez que está sustentada por uma “perspectiva analítica voltada para os problemas” e articula-se com diferentes disciplinas para abordar os diversos componentes práticos e intelectuais do problema social (Ibidem, p. 17). O argumento do autor está baseado na necessidade da área de produzir conhecimentos com base em diálogos entre analistas acadêmicos, gestores governamentais e tomadores de decisão política, dinâmica que requer interdisciplinaridade.

A partir de evidências acerca da expansão de agências governamentais com o objetivo de planejar e avaliar as políticas estatais, ONGs e *think tanks* também dedicados a essa finalidade, bem como cursos de graduação e pós-graduação direcionados às políticas públicas, Faria demonstra que nas últimas décadas o Brasil institucionalizou e legitimou a APP em âmbito de governo, academia e sociedade (FARIA, 2013, p. 19). De modo que acredita ser possível que ‘a nova institucionalidade assumida pela APP no país possa contribuir para fazer da interdisciplinaridade do campo algo mais (ou menos) que uma utopia’ (FARIA, 2013, p. 21). Este trabalho busca inserir-se nesse movimento e segue semelhante direção, destacando a importância da etapa de implementação no processo das políticas públicas.

O objeto de análise deste capítulo é o processo de implementação do PNAE em nível estadual, mais especificamente no estado de Santa Catarina. O PNAE, conforme introduzido anteriormente, é uma das maiores – tanto em número de beneficiários quanto em orçamento – políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do país. Vinculado ao MEC, o Programa é gerido pelo FNDE e atende mais de 40 milhões de estudantes, com um orçamento que ultrapassa os 4 bilhões de reais por ano letivo (FNDE, 2019, p. 27). Desde a década de 1950 a oferta de alimentação escolar vem sendo tratada de maneira organizada pelo governo federal no Brasil. Embora inúmeras tenham sido as mudanças normativas, administrativas e políticas pelas quais a política pública passou até os tempos atuais, nas últimas décadas o PNAE passou a fazer parte de uma estratégia mais ampla, intersetorial e interfederativa, coordenada pelo

governo central, de redução da pobreza e luta contra a fome. Os resultados alcançados pela política são expressivos, de modo que a engenharia política desenvolvida no Brasil chamou a atenção de diversos países e organizações internacionais no mundo todo, sendo difundida sobretudo entre os países africanos e latino-americanos (DRI; SILVA, 2021).

Estes aspectos do PNAE, e a experiência brasileira de oferta de alimentação escolar a todos os alunos matriculados na educação básica pública do país, justificam o enfoque desse trabalho e amparam o objetivo de investigar e entender os mecanismos que tornam possível a implementação dessa política em Santa Catarina. Para tanto este capítulo pretende identificar aspectos institucionais presentes no processo de implementação do PNAE e na estrutura governamental e normativa do estado Santa Catarina, os quais encontrem correspondentes teórico-conceituais nos diferentes e, muitas vezes, complementares, modelos propostos pelas abordagens e contextualizações discutidas no primeiro e segundo capítulos. Portanto busca estabelecer uma interlocução entre as abordagens teóricas e conceitos utilizados para análise de políticas públicas e as dinâmicas político-administrativas do federalismo brasileiro trabalhada nos capítulos anteriores. O enfoque está nas características da interação entre o Estado, as agências estatais e os agentes públicos e da sociedade civil envolvidos no processo de implementação da política pública em nível estadual.

Para isso, este capítulo descreve os antecedentes normativos e o desenvolvimento do PNAE até à organização atual do Programa, destacando as características institucionais relacionadas ao desenho e implementação da política pública. Para, em seguida, chegar à análise do arranjo institucional de implementação do PNAE em Santa Catarina, descrevendo as dinâmicas e características da gestão estadual do Programa e discutindo a interseção entre os aspectos federativos da organização brasileira e os instrumentos mobilizados pelos agentes implementadores nesse processo. Este último aspecto, a operacionalização do PNAE, no estado, é discutido como último esforço desse trabalho, sublinhando as aspectos que compõem o arranjo institucional local que organizam a implementação de política a partir da percepção dos atores locais envolvidos no processo.

4.1 O PNAE: HISTÓRICO E DESENVOLVIMENTO

A trajetória histórica da alimentação escolar do Brasil tem início ainda na primeira metade do século XX, a partir de grandes discussões sobre saúde e alimentação que tiveram

lugar no país. Em 1923 acontece o I Congresso Brasileiro de Higiene no Rio de Janeiro, abordando, entre os temas da alimentação, a alimentação escolar e pré-escolar. O debate entre o Governo Federal e os estudiosos do tema girava em torno da ideia de que

nos primeiros anos de vida, a fome comprometia o desenvolvimento do indivíduo de forma muitas vezes irreversível, acarretando a vulnerabilidade crônica a determinadas doenças, a deficiência da capacidade intelectual e cognitiva e a baixa autoestima, com consequente violação da dignidade humana (PEIXINHO, 2011, p. 31).

As discussões sobre a fome e a alimentação no Brasil foram impulsionadas pela publicação, em 1946, de “Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço” por Josué de Castro. No livro, o autor descreve a fome como resultado de um conjunto de condições biológicas, políticas e sociais e, analisa as causas e implicações da ocorrência da fome como um fenômeno endêmico ou epidêmico, em determinados grupos humanos (CASTRO, 1984, p. 35). A permanência da fome e da subnutrição passava a ser vista como um problema social que demandava atenção pública, quando, em 1935, o primeiro governo Vargas realiza a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC). Implantada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI) institui a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação pública nacional e não da iniciativa privada (PEIXINHO, 2011, p. 32). Até então, iniciativas como a Caixa Escolar, que oferecia refeições a estudantes para estimulá-los a continuar na escola, eram geridas por associações filantrópicas de maneira descontínua e presente em poucas escolas pelo país (SILVA, 2019, p. 13).

Na década seguinte, como parte das políticas trabalhistas do governo, além do salário mínimo, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) com o objetivo manter a oferta de alimentação para trabalhadores e suas famílias, incluindo o desjejum escolar aos estudantes da rede pública de ensino, com refeições à base de leite, frutas e pão (SILVA, 1995, p. 87).

Nos anos seguintes, diálogos foram realizados, mas pouco se avançou no desenvolvimento de políticas para alimentação escolar até que, no segundo governo Vargas na década de 1950, a questão volta à agenda do governo federal. Em 1952 é elaborado 1º Plano Nacional de Alimentação pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), chamado “Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”. Entre os objetivos do plano estavam, também, a realização de inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar à adolescentes, instituição de programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos, porém somente a campanha da merenda escolar sobreviveu e foi continuada (SILVA, 1995, p. 88).

Instituída pelo Decreto Presidencial (Decreto Nº 37.106 de março de 1955)²³ e subordinada ao MEC, a Campanha da Merenda Escolar passa a ser implementada em todo o país com a coordenação da CNA e controle e fiscalização os governos locais. Nesse momento a política era sustentada pelo governo federal por meio de fundos de financiamento estabelecidos entre o MEC e o Fundo Internacional de Socorro à Infância (atualmente Unicef), além de parcerias com a *United States Agency for International Development* (USAID) e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (PEIXINHO, 2013, p. 910), porém já contava com recursos financeiros e humanos providos pelos governos estaduais para a sua manutenção. Em 1968 já eram atendidas mais de 9,5 milhões de crianças, somando 50 mil toneladas de alimentos, dos quais metade eram doados pelo PMA (SILVA, 1995, p. 88).

Apesar da merenda escolar ter sido a única iniciativa do conjunto implementado pelo governo que prosperou, nesse período, os inquéritos nutricionais realizados em todos o país por meio da CNA contribuíram para constatar graves problemas de saúde pública provocados pela má-nutrição (SILVA, 1995, p. 89). Influenciada por essa constatação, a alimentação escolar consolida-se como uma responsabilidade do Estado e inicia-se o desenho de uma política nacional, conforme explica Peixinho:

nestas décadas apresenta-se, pela primeira vez, a estrutura de um programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional. Entretanto, a cobertura do programa ainda era pouco efetiva e a regularidade do fornecimento da alimentação era baixa. Neste primeiro momento, não havia a preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos (PEIXINHO, 2013, p. 911).

O Decreto Nº 39.007/1956, editado por Kubitscheck, altera o nome do programa para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), enquanto o Decreto n. 40.052/1956 cria um fundo especial com recursos da União, dos estados, dos municípios e de doações com o objetivo de “centralizar e nacionalizar o atendimento (aquisição e distribuição dos alimentos)” (SILVA, 2019, p. 17). Em 1965 a CNME passa ser chamada Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e amplia-se abarcando iniciativas de educação alimentar, oferecendo almoço aos estudantes e incluindo alunos de cursos supletivos, parte do ensino secundário e parte dos pré-escolares. Contudo, nesse período, a oferta de alimentação escolar continuava subordinada e fortemente dependente das doações internacionais até que, com a diminuição das doações das

²³ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 12 mar. 2019.

agências internacionais, a União passou a desenvolver outras estratégias para manter o abastecimento.

Em 1976 a CNAE passa a integrar o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), via Decreto Nº 77.116/1976, que apresentava novas preocupações tais quais oferecer uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias de cada aluno durante todo o ano letivo, inserção de alimentos *in natura* na aquisição dos produtos destinados à alimentação escolar, além da gestão regionalizada das compras públicas. Em um contexto de institucionalização da preocupação política com a alimentação e nutrição, esse movimento é considerado o primeiro modelo de uma política nacional de alimentação escolar, incluindo, entre outros aspectos, suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas e alimentação do trabalhador (SILVA, 1995, p. 90; PEIXINHO, 2013, p. 911). Como uma das diretrizes do PRONAN em 1979 a política passou a chamar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Até então a gestão da alimentação escolar era centralizada, com todas as compras – e recepção de doações internacionais – realizadas e distribuídas pela administração da Campanha com a participação da antiga Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL) atualmente Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Da mesma forma a aquisição dos alimentos centrava-se em poucas grandes empresas, ligadas ao complexo agroindustrial nacional e ao capital estrangeiro. Silva demonstra que entre 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, em cada ano, respectivamente, demonstrando o quão concentrado era o acesso a esse mercado” (SILVA, 1995, p. 19-20).

A década de 1980 inicia-se com forte crise econômica que, logo, se soma à crise política com o início da transição democrática no país. Esse contexto fortalece a mobilização subnacional para manutenção da oferta da alimentação escolar, ao passo que ganhava força o movimento por descentralização na execução das políticas sociais. Para tratar da alimentação escolar, foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) em 1981, substituindo a CNAE, então extinta. Dois anos depois o INAE é incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), criada por meio da Lei Nº 7.091/1983 e subordinada ao MEC. Em entrevista concedida à Peixinho (2011), o gestor responsável pela direção do PNAE entre 1984 e 1985 explica que

iniciamos um processo de aproximação com as secretarias estaduais de educação e algumas municipais, principalmente as próximas as capitais, com o objetivo de fazer

com que todo o planejamento do Programa viesse da ponta para a área central. Com isso, as secretarias estaduais de educação estabeleciam os cardápios, com base na necessidade do município. Inclusive isso, naquela época, fez com que as secretarias estaduais de educação contratassem nutricionistas para a elaboração dos cardápios para alimentação escolar (entrevistado *apud* PEIXINHO, 2011, p. 40).

Nesse sentido, entre 1986 e 1988, a FAE foi responsável por gerir o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) a partir de experiências nos estados de São Paulo e no Rio de Janeiro com o objetivo de “estimular um movimento de descentralização administrativa, ao dividir as atribuições para a aquisição de alimentos com os municípios [...], como uma estratégia de fortalecimento das economias locais” (SILVA, 2019, p. 22). Essa experiência contou com pouca adesão dos municípios e os motivos para que tenha sido descontinuada – já em 1988 e as compras voltaram a ser centralizadas – referem-se por um lado, “ao esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais responsáveis por sua gestão” (SILVA, 2019, p. 23) e, por outro, ao “grande interesse das indústrias alimentícias de formulados e industrializados, beneficiadas pelo sistema de compra centralizado e, portanto, resistentes aos esforços descentralizadores” (SPINELLI; CANESQUI, 2002, p. 109).

Simultaneamente, diversas instituições governamentais, sindicatos, movimentos e associações sociais discutiam no Brasil novos conceitos e propostas para a atuação do Estado na redução das desigualdades e promoção da democracia, preparando-se para a Assembleia Constituinte que se aproximava. Em 1986 aconteceu, junto à VIII Conferência Nacional da Saúde, que delineava o modelo do SUS, a primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, debatendo diretrizes e princípios para as políticas públicas de saúde, educação, alimentação e nutrição (PEIXINHO, 2011, p. 43). Esse movimento contribuiu para, em 1988, a alimentação escolar passar a ser tratada como um direito universal dos estudantes e, portanto, dever do Estado na educação básica (Artigo 208, inciso VII da CF)²⁴, marcando o momento de estímulo à garantia da alimentação adequada por meio de políticas de estado.

Os anos do governo Collor representaram um freio ao movimento de descentralização do PNAE ao passo que se voltou a distribuir produtos industrializados, ao mesmo tempo em que outras políticas de alimentação também foram enfraquecidas, como é o caso do Programa de Suplementação Alimentar (PSA), ou extintos, como aconteceu com o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) (COSTA, 2013, p. 57-58). Essas mudanças

²⁴ O Artigo 208 diz que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, Constituição Federal: Artigo 208).

impulsionaram a mobilização de organizações governamentais, como o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e não governamentais, em especial a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida – formada por diversas entidades da sociedade civil, entre elas a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Caritas representando a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), e liderada por Herbert de Souza – pelo fortalecimento das políticas de alimentação e nutrição. Com o impeachment de Collor, e mudança do governo em 1992, o então presidente Itamar Franco volta a atender parte das demandas e pressões sociais.

Nesse contexto, no início de 1993 é criado, pelo Decreto Nº 807/93, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), fruto de uma proposta de combate a fome realizada e entregue ao presidente pelo “Governo Paralelo do PT”, liderado pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva. Formado por representantes de Ministérios do governo federal e representantes da sociedade civil, o CONSEA “é uma forma inovadora de parceria entre o Governo e a sociedade para buscar alternativas, formular propostas e implementar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil” (CONSEA, 1995, p. 14).

A primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), realizada pelo CONSEA e pela Ação da Cidadania, é um marco na construção da agenda de SAN no Brasil quando esse conceito é incorporado pelas inúmeras associações que fizeram parte do evento. Conforme trecho do documento produzido durante a Conferência, “no Brasil haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna” (CONSEA, 1995, p. 88).

Nesse momento, a descentralização do PNAE também é fortalecida mediante convênios celebrados entre a União, estados e municípios, em 1994 é instituída a municipalização do PNAE por meio da Lei Nº 8.913/1994, com a descentralização dos recursos financeiros para a sua execução. As secretarias de educação dos estados, municípios e Distrito Federal passam a receber recursos repassados pelo MEC mediante a contrapartida de criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), formados com a participação da sociedade civil e com a função de fiscalizar e controlar da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar em cada

local (BELIK; CHAIM, 2009, p. 597). Com isso, a responsabilidade pela compra e fornecimento dos alimentos, assim como a preparação das refeições e distribuição aos alunos, ficou atribuída às unidades subnacionais. Isto é, utilizando os conceitos de Arretche (2012) abordados no capítulo anterior, foi distribuída aos estados e municípios a capacidade de implementação (*policy-making*) de acordo com as regras definidas centralmente (*policy decision-making*). Esse formato de organização mantém a relação federativa, demonstrada por Stepan (1999a; 1999b), a partir da combinação de regras próprias, permitindo autonomia local, e regras compartilhadas determinadas pela União.

Até 1998 as unidades subnacionais poderiam aderir livremente ao convênio mediante a comprovação de adimplência com o governo federal ²⁵. Nesse período, o aumento do número de municípios aderentes ao PNAE foi exponencial, pulando de 1.532 para 4.314, o que representa mais de 70% da cobertura nacional ²⁶. Consolidada em dezembro de 1998 com a Medida Provisória Nº1.784, a descentralização do Programa permitiu a compra local dos alimentos, incentivando a economia regional e adequando a alimentação dos escolares aos hábitos de cada localidade do país (PINTO, 2017, p. 63-64). Nesse momento, o PNAE passa a ser gerido pelo FNDE substituindo a FAE com a Lei Nº 9.649/1998 que repassa de maneira automática, sem necessidade de convênio, recursos financeiros e assistência técnica aos estados e municípios para a realização dos objetivos do Programa. O montante dos recursos é calculado de acordo com o número de alunos do ano anterior (auferidos pelo Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)) e dias letivos das escolas de educação básica estaduais e municipais de todos o país.

O FNDE, autarquia federal, repassa os recursos para as Entidades Executoras (EEx) e estas podem aplicá-los de duas formas diferentes, pela gestão mista ou terceirizada. Na primeira delas, a EEx compra os alimentos não perecíveis e os envia para a escola, transferindo parte dos recursos para que cada escola compre os alimentos não perecíveis e produza as refeições para ofertar aos alunos. Enquanto na gestão terceirizada as EEx são responsáveis por elaborar os cardápios das refeições dos estudantes e contratar empresas terceirizadas que, por sua vez, serão responsáveis pela compra e preparação das refeições dos alunos. A função das EEx nesse formato de gestão, à primeira vista, pode parecer restrita e diminuída, porém a responsabilidade

²⁵ Os documentos exigidos precisavam comprovar "FGTS, INSS, declaração de, no mínimo, 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso" (ABREU, 1995, p. 27 *apud* PEIXINHO, 2011, p. 45).

²⁶ FNDE. Histórico PNAE. **FNDE**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em 12 nov. 2020.

pela implementação das regras previstas pelas leis e regulamentações do PNAE demanda que as secretarias de educação estaduais e municipais disponham de uma estrutura técnica e administrativa robusta o suficiente para tal atividade. Isso acontece porque, como mencionado, faz parte do processo de implementação do PNAE, como atividade que antecede a oferta do alimento aos estudantes – a finalidade da política – a definição dos cardápios que deverão ser seguidos na produção das refeições em cada escola. Além disso, cabe à EEx desenvolver e implementar atividades de Educação Alimentar e Nutricional nas escolas, bem como, fiscalizar o trabalho das empresas terceirizadas contratadas.

As diretrizes especificadas na Lei Nº 11.947 de 2009 representam um marco importante do PNAE ao estender o escopo do Programa para toda a rede pública de educação básica, ao mesmo tempo que reforça o caráter da implementação da política de alimentação escolar de forma integrada e articulada com outras iniciativas de promoção da SAN no Brasil. A Lei vincula 30% dos recursos repassados pelo FNDE à compra de alimentos diretamente da agricultura familiar e determina que nutricionistas sejam os responsáveis pela execução do Programa, garantindo a alimentação saudável e nutricionalmente adequada ao passo que gera renda, movimentando a economia local e promove a sustentabilidade e soberania alimentar (TEO; MONTEIRO, 2012, p. 659).

O desenho dessa lei foi possível em um contexto nacional de fortalecimento das políticas públicas de SAN na medida em que a luta contra a fome e a pobreza foi assumida como política prioritária a partir do início dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Desde o início de seu mandato iniciativas nesse sentido ganharam destaque. Foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), bem como restabelecido o CONSEA²⁷ e as duas instituições foram responsáveis por liderar o planejamento e implementação do Programa Fome Zero, proposta política de segurança alimentar para o Brasil. O Programa é resultado de um estudo coordenado pelos professores José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que teve como premissas:

- a) alimentação como um direito humano: cabe ao Estado brasileiro criar as condições para que a população possa usufruí-lo; [...]
- b) causas estruturais da fome: modelo socioeconômico que favorece concentração de renda, em que se verificam baixos salários, insuficiente crescimento econômico e elevada taxa de desemprego e/ou subemprego;

²⁷ O Conselho havia sido extinto por Fernando Henrique Cardoso em 1995.

- c) insuficiência de demanda: a questão no Brasil não é consequência de uma oferta reduzida de alimentos, mas resultado da carência de meios econômicos entre o segmento mais pobre da população;
- d) visão keynesiana: a solução do problema passa pela intervenção (investimento) do Estado. Crescimento econômico não necessariamente reduz desigualdades;
- e) parceria com a sociedade: planejamento e ação governamental, em suas três esferas, devem contar com a participação de representantes da sociedade;
- f) eixo central em dois trilhos: adoção, de maneira coordenada, de políticas emergenciais e estruturais (FERNANDES, 2013, p. 95).

Desse modo, a política de segurança alimentar do Brasil deveria estar direcionada à tratar as causas estruturais da fome, isto é, a pobreza, o desemprego, a má distribuição de renda e a ausência da ação governamental coordenada, descentralizada e com participação social. Para realizar tais premissas, os coordenadores do estudo delinearão a ação governamental em quatro eixos, sendo estes: a) o acesso à alimentação; b) o fortalecimento da agricultura familiar; c) a geração de renda; e d) a articulação, mobilização e controle social; que deveriam ser trabalhados de maneira coordenada, com a adoção de políticas públicas estruturais; emergenciais, para tratar de problemas de fome imediatos; e local, através da mobilização dos estados e dos municípios na promoção da SAN (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2006, p. 15). O PNAE é incorporado ao primeiro eixo de ação do Fome Zero, onde encontram-se as políticas destinadas a aumentar o acesso da população de baixa renda à alimentação, junto ao Programa Bolsa Família que atua na distribuição de renda.

Institucionalizado em 2003, o Programa Fome Zero torna-se política de estado. No mesmo ano a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é editada, dando origem, em 2006, à Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) que estabelece o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formando os instrumentos normativos e políticos da estratégia brasileira de combate à fome. A PNSAN é considerada a continuação do Programa Fome Zero, finalizado em 2007, tornando as políticas públicas que buscam a segurança alimentar uma prática política de Estado e não vinculada a um governo, o que garante sua sustentabilidade (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2011, p. 10). Como parte da estratégia do Fome Zero foram estabelecidas diversas ações integradas entre diferentes ministérios. A primeira delas divulgada pelo governo federal foi a parceria entre o MESA, o MEC e o Ministério da Fazenda em 2003, quando o valor *per-capita* repassado para o PNAE mais que dobrou e, ainda, a instituição da Lei Nº 10.865 implantou alíquota zero para PIS/COFINS, desonerando desses impostos os alimentos da cesta básica e também aditivos e defensivos agrícolas (TAKAGI, 2010, p. 67).

A alimentação escolar permanece fortemente na agenda política quando, em 2006, é publicada a Portaria Interministerial Nº 1010 de 8 de maio, instituindo 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” (BRASIL, 2006). Através de uma concepção integrada de saúde, nutrição e educação, a Portaria considera que “a responsabilidade compartilhada entre sociedade, setor produtivo e setor público é o caminho para a construção de modos de vida que tenham como objetivo central a promoção da saúde e a prevenção das doenças” ao instituir, entre outros aspectos, em seus artigos 6º e 7º que:

Art. 6º - [...] as responsabilidades inerentes ao processo de implementação de alimentação saudável nas escolas sejam compartilhadas entre o Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária e o Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Art. 7º - [...] que as competências das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e de Educação, dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, Educação e Alimentação Escolar sejam pactuadas em fóruns locais de acordo com as especificidades identificadas (BRASIL, 2006).

A Portaria se torna, dessa forma, um instrumento normativo importante para o PNAE, reforçando a gestão intersetorial e descentralizada na implementação do Programa. É por meio desse instrumento, também, que são criados os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) que, junto às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) às quais estão vinculados, são responsáveis por

prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação 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).

Portanto, desde 2009 o PNAE assegura, por meio da transferência de valores financeiros em caráter suplementar às unidades federativas, municípios e ao Distrito Federal (DF), a alimentação saudável e adequada de maneira universal aos alunos da rede pública de educação básica. A partir de um conjunto de instrumentos e procedimentos políticos integrados entre os níveis de governo e administração pública, o Programa tem como diretrizes conforme o inciso I do artigo 1º da Lei Nº 11.947/2009 que dispõe sobre o PNAE:

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).

Soma-se a esse arcabouço a promulgação da Emenda Constitucional N° 64 de 2010 que alterou o artigo 6° da CF para incluir o direito social à alimentação como um direito humano a ser defendido pelo país²⁸. De acordo com Freitas, é possível afirmar que esse período de aprovação de normativas baseadas na SAN, ampliação de mercados locais e sustentabilidade ambiental tornou o Estado “mais permeável e promoveu uma virada institucional nas políticas públicas ao colocar os atores sociais como atores-chave da implementação” (FREITAS, 2017, p. 94). As próximas páginas retomam alguns dos principais mecanismos institucionalizados pelas normativas do PNAE, que baseiam a implementação do Programa nas escolas dos estados e municípios brasileiros, localizando o contexto federativo de atuação dos agentes implementadores dessa política em Santa Catarina. Para isso, aplica-se o modelo analítico proposto na introdução desse trabalho.

4.2 O ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM NÍVEL SUBNACIONAL: ENTRE LIMITES E AUTONOMIA

A descrição do histórico do desenvolvimento federal do PNAE permite a identificação dos atores e mecanismos de articulação nesse nível de governo. Depreende-se da recuperação da linha do tempo da política pública que as variáveis selecionadas para compor o modelo analítico dessa pesquisa, e analisadas a partir da divisão das dimensões de análise, apresentam aspectos e dinâmicas que não estão restritos apenas à cada dimensão mencionada. Isto é, interagem entre si, influenciando-se, são dinâmicas transversais que impactam a atuação dos

²⁸ O texto da EC N.64 de 4 de fevereiro de 2010 diz, em seu artigo 1º: “O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: *Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” (BRASIL, 2010).

atores independentemente da divisão das dimensões de análise realizada para fins da análise proposta nesse trabalho. Ressalta-se, portanto, o caráter estritamente metodológico da divisão das dimensões e categorias de análise presentes no modelo analítico que se repete a seguir para facilitar a leitura dessa seção.

<i>Categorias de análise</i>	<i>Dimensões de análise</i>		
	TÉCNICO-ADMINISTRATIVA	JURÍDICO-FINANCEIRA	POLÍTICO-RELACIONAL
ATORES	Órgãos executores e reguladores	Fontes de financiamento e monitoramento	Participação social
MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO	Normativa e modelo federativo (articulação vertical)	Orçamento e prestação de contas	Horizontalidade (articulação horizontal)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Gomide e Pires (2014).

4.2.1 Dimensão Jurídico-financeira

O primeiro aspecto que recebe destaque nessa relação é o dispositivo base da lei do PNAE²⁹, o repasse dos recursos financeiros federais. O montante do recurso transferido é calculado, como já mencionado, pelo número de alunos matriculados e por dia letivo, tendo como base o valor *per capita* estabelecido pelo FNDE³⁰. O gráfico da Figura 1 evidencia o grande salto do valor total transferido para o PNAE de SC, somente em nível estadual, logo após a aprovação da Lei Nº 11.947/2009. Desde então esse montante, quando atualizado pela inflação aos valores de 2020, seguiu uma tendência de diminuição até atingir o menor valor em 2016, quando a então presidente Dilma Rousseff sofreu *impeachment* e diversas mudanças ministeriais e orçamentárias foram realizadas no país. Nos anos seguintes o valor repassado foi aumentado, porém continuou muito inferior ao montante destinado ao estado imediatamente após a aprovação da Lei Nº 11.947. Em 2020 o orçamento amplia-se diante da modificação

²⁹ Lei Nº 11.947/2009.

³⁰ De acordo com o exposto na página virtual do FNDE: “Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

Creches: R\$ 1,07

Pré-escola: R\$ 0,53

Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64

Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36

Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32

Ensino integral: R\$ 1,07

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00

Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53” (BRASIL, 2021).

Disponível em <<https://www.fn.de.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 12 jun. 2021.

substancial sofrida pelo PNAE por conta da pandemia de Sars-CoV-2, aspecto que será abordado adiante.

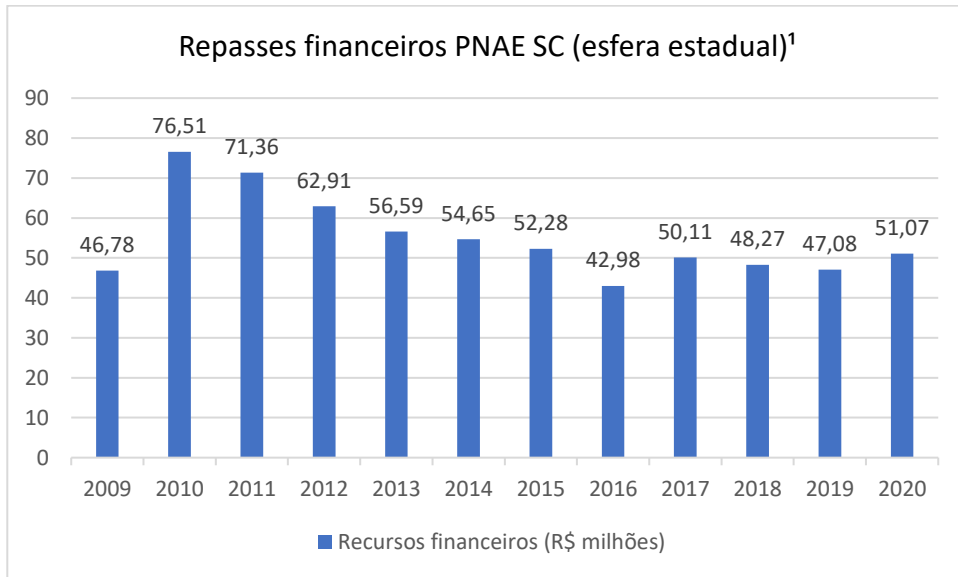


Figura 1 – Repasses financeiros do PNAE para SC (esfera estadual).

¹ Valores de dezembro de 2020.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Relatório de Gestão do FNDE. Disponível em: <<https://sites.google.com/view/relatriodegestao/demonstrativos/transfer%C3%Aancias>>.

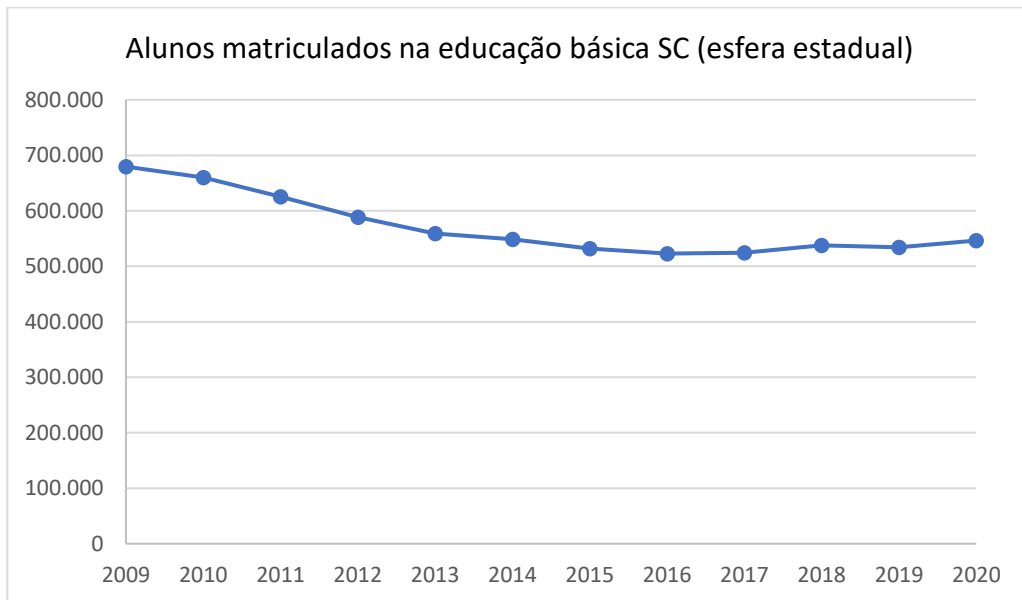


Figura 2 – Alunos matriculados na educação básica em SC (esfera estadual).

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo Escolar/INEP 2020, sistematizados pelo QEdU/Fundação Lemann. Disponível em <<https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/censo-escolar>>.

Já a Figura 2 mostra a evolução do número total de matrículas realizadas nas diferentes modalidades da educação básica em SC, representando uma tendência de queda no início dos anos 2010, com posterior estabilidade a partir da segunda metade da década. Esses dados demonstram a magnitude do repasse financeiro ao estado como um importante recurso institucional da União na coordenação da implementação de políticas públicas.

Conforme argumentou Rodden (2005, p. 13), o governo federal pode limitar a autonomia fiscal dos governos subnacionais de algumas formas, incluindo o mecanismo da transferência condicionada de renda. Este fator pode ser observado na composição do arranjo institucional de implementação do PNAE em SC, uma vez que o pagamento das parcelas do FNDE aos estados está condicionado ao cumprimento das normas estabelecidas nas normativas federais para implementação do Programa. A União detém essa importante ferramenta de coordenação fiscal que determina como as políticas descentralizadas devem ser executadas no que diz respeito à aplicação do recurso recebido. Por esse motivo, “as regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2012, p. 20).

Além das regras específicas do PNAE, os estados e municípios estão sujeitos à regulamentação fiscal estabelecida na Constituição para a gestão da educação. No Artigo 212 institui-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). O valor que as unidades subnacionais destinam ao PNAE, como política pública regulamentada pelo MEC, compõe essa porcentagem. Apesar de determinar macro regulamentações, a União não estabelece uma porcentagem, ou valores, específicos para determinados programas. De forma que a responsabilidade e, assim, a autonomia fiscal estadual pela política pública é aumentada.

Nesse sentido, no arranjo de implementação do PNAE em Santa Catarina é possível afirmar que os mecanismos de coordenação fiscal são relativizados diante da responsabilidade assumida pelo estado na suplementação do orçamento do Programa. Ainda, o montante repassado pelo FNDE ao estado não corresponde à maior parte do financiamento do PNAE em SC, conforme explica a funcionária da Secretaria Estadual da Educação de Santa Catarina (SED):

No ano passado, por exemplo, foi mais ou menos 43 milhões [de reais] que veio do PNAE e o governo [de SC] entrou com 107 milhões. Então, assim, a contrapartida do

governo foi muito maior que o federal. O recurso federal, para aluno regular, é R\$ 0,36 centavos, então a gente não consegue ofertar uma alimentação com esse valor, é muito baixo. É claro que nem todo aluno come é por isso que a gente ainda consegue fazer muita coisa com esse recurso [...]. Mas, ainda assim, o estado entra com um valor bem mais alto que o valor federal (informação verbal)³¹.

Ainda, segundo a funcionária, o cálculo do repasse do governo estadual é realizado de acordo “com o que falta”, já que

vem aquele [recurso de acordo com o] cálculo por dia letivo e por aluno, do PNAE, só que o PNAE também diz que tem que ofertar frutas, legumes, tanto por cento de carboidrato, proteínas, aquelas coisas todas, então o governo tem que fazer cumprir – as vezes, nem sempre a gente consegue cumprir o que está ali, mas, de um modo geral, a gente precisa cumprir e aí o governo tem que entrar com o que falta para atender os alunos, como está previsto na lei. Nem todo estado faz isso, tem estado que não tem contrapartida, de repente é um estado mais pobre, enfim. E aí, obviamente que com R\$ 0,36 centavos fica uma refeição bem menos interessante para o aluno. Mas, mesmo aqui, a gente sente que tem muita coisa que poderia melhorar (informação verbal)³².

Funcionária 4 completa, relatando como a SED paga os contratos da alimentação escolar para as empresas terceirizadas:

O FNDE diz que a gente tem que ter um contrato de alimentos e um contrato de serviços separado e a licitação é feita assim: 20% dos recursos para alimentos e 70% é pessoal. Então eles geram uma nota só de alimentos e outra só de serviços. A nota de serviços a Secretaria paga com recursos estaduais e a nota de alimentos com recursos federais, mas, um percentual da nota de alimentos sai do recurso estadual também. Porque a gente tem os projetos estaduais, com almoço e isso não sai do recurso do governo federal (informação verbal)³³.

Além do governo federal, por meio do FNDE, do governo estadual e da SED, entre os atores identificados na dimensão jurídico-financeira do arranjo institucional de implementação do PNAE em SC, estão as empresas terceirizadas responsáveis pela compra dos alimentos, preparação e oferta das refeições aos estudantes da maior parte das escolas da educação básica estadual do estado (excetuam-se as escolas nas quais a alimentação escolar é autogerenciada, conforme será visto adiante). Este é apenas um dos formatos de gestão do PNAE no Brasil, as escolas podem adotar autogestão ou, ainda, um modelo que combina autogestão e atendimento por empresas terceirizadas.

Sobre as especificidades da oferta da alimentação escolar em SC, a grande maioria das escolas são atendidas por empresas terceirizadas. As empresas são contratadas através de processos de licitações por um ano, com possibilidade de prorrogação, e precisam, conforme obrigações contratuais, seguir os cardápios estabelecidos pela nutricionista da SED, além de

³¹ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

³² Ibidem [nov. 2020].

³³ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

regras sanitárias específicas de armazenagem e manuseio dos alimentos (informação verbal)³⁴. O pagamento é realizado pela SED por refeição servida e o controle e fiscalização ficam a cargo da Secretaria, conforme explica a Funcionária 1:

Tem uma coordenadoria que cuida do sistema, porque a nossa refeição é contada com a leitura do QR-code em um sistema que a gente tem, para a gente saber quanto alunos comeram, quem comeu, quantos diabéticos comeram. Então a gente tem tudo isso automatizado no sistema. O aluno tem uma carteirinha que tem um código de barras e aí ele passa na frente da câmera de um tablet, quando ele vai para a fila para fazer a refeição, e esses dados são carregados no nosso sistema. Então a gente sabe quem comeu, todos os dias, que comeu o quê, se repetiu. Então a gente tem uma coordenadoria que acompanha isso. Como a nossa alimentação é terceirizada, a gente precisa pagar essa empresa, que foi contratada, e a gente paga por refeição servida, por isso que gente conta com muito rigor essa refeição porque é isso que vai gerar a nota de pagamento. E esse cartãozinho que o aluno tem, só o aluno tem, é para evitar fraude, contagem errada, enfim, porque no final das contas é dinheiro público.

Nas escolas estaduais em Santa Catarina, as quais não são atendidas pelas empresas terceirizadas, o PNAE é implementado por autogestão, cujos responsáveis precisam seguir os cardápios elaborados pela nutricionista da SED, como confirma a Funcionária 1:

A gente tem o cardápio da terceirizada, porque boa parte da nossa alimentação é terceirizada; a gente tem o cardápio da autogestão, aquelas escolas que não são terceirizadas [referindo-se à gestão do PNAE], inclusive as indígenas; a gente tem cardápio por etnia indígena (Xokleng, Guarani, Kaingang), que altera aí a cultura alimentar deles; a gente tem cardápios para todas as patologias alimentares identificadas no estado (diabetes, celíacos, etc.). Todos esses cardápios são publicados rigorosamente no dia 20 de cada mês anterior à sua execução, na página da SED).

Nessas escolas parte das compras dos alimentos é realizada pela SED – especialmente os produtos da agricultura familiar, e também produtos menos perecíveis – e o restante é comprado diretamente por cada uma das escolas com o recurso descentralizado, distribuído pelo governo estadual através do Programa de Descentralização e Enriquecimento da Nutrição Escolar (PRODENE). Este Programa foi criado em 1999 e até 2012, quando a terceirização da alimentação escolar foi instituída para a maior parte das escolas, atendia todas as unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de SC (SANTA CATARINA, 2019; informação verbal)³⁵. A Funcionária 4 descreve o funcionamento do PRODENE com a utilização do Cartão CPESC:

A autogestão tem outras formas, nós temos o PRODENE, que é um recurso estadual. Ele [gestor escola] tem o Cartão CPESC, tipo de um cartão de crédito e faz as compras nos mercados, onde for. Esse CPESC foi maravilhoso, faz uns três anos que a gente está trabalhando com ele, porque antes era conta bancária, eles tinham que dar o cheque, fazer uma prestação de contas, aquela papelada. E com o CPESC não, é um cartão e a gente disponibiliza até R\$16 mil por ano, de acordo com a quantidade de alunos. Então a gente disponibiliza um valor X para ele comprar aquilo que a gente não conseguiu na chamada pública, nem no pregão – porque a gente faz um pregão

³⁴ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020] e Funcionária 4 [mar. 2021].

³⁵ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

eletrônico para a compra também [...]. Cada vez que ele passa no mercado, automaticamente entra no sistema onde ele comprou, qual mercado, a nota, tudo certinho quando ele passa o cartão já emite esse relatório para a gente [...]. E eles gostam muito, porque antes precisava fazer três orçamentos para poder comprar no mercado, agora é bem mais simples (informação verbal)³⁶.

Vale destacar o caráter inovador dessa iniciativa, que começa com a Secretaria da Educação e, atualmente, atende também outras secretarias do estado, para distribuição de recursos com outras finalidades, como explica Funcionária 4: “Nós temos um outro Cartão CPESC que é “Materiais” [...], é outra prestação de contas, outro ambiente de trabalho, mas é o mesmo processo. Estão utilizando muito o Cartão CPESC nas outras secretarias, começou com a nossa entre 2016 e 2017” (informação verbal)³⁷.

A configuração da composição e distribuição de recursos para oferta da alimentação escolar em SC demonstra a descentralização da autoridade fiscal do governo federal e revela o espaço para as decisões próprias da etapa de implementação da política pública, ocupado pelos atores subnacionais. Essa dinâmica é resultado do desenho do federalismo estabelecido com a CF de 1988, baseado na “combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais” (ARRETCHE, 2012, p. 24). Nessa configuração, nem a União, nem os governos subnacionais perdem autoridade, a diferença está nas dimensões das políticas públicas onde elas são exercidas. Enquanto “a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas” (ARRETCHE, 2012, p. 25). Esta pode ser considerada a principal característica do mecanismo de articulação dessa dimensão do arranjo do PNAE. Destaca-se a integração dos aspectos dessa dimensão com os recursos dos atores e instrumentos de articulação próprios do modelo federativo, evidenciando a transversalidade das variáveis investigadas, a despeito da divisão das dimensões de análise.

Essa relação pode ser observada na definição e normatização de outras diretrizes do PNAE, como na relação com a agricultura familiar e nos mecanismos de participação e fiscalização da sociedade civil, como veremos a seguir.

4.2.2 Dimensão Político-relacional

³⁶ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

³⁷ *Ibidem* [mar. 2021].

Uma diretriz essencial do PNAE é a vinculação de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para cada EEx para as compras da agricultura familiar. Essa determinação da Lei Nº 11.947 envolveu diversos trabalhadores, famílias e cooperativas, criando um mecanismo institucional de incentivo aos produtores locais baseado na aquisição dos produtos por meio de chamada pública e não mais o modelo de licitação tradicional, “desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local” (BRASI, 2009). Silva explica que essa nova configuração permitiu “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” (SILVA, 2019, p. 32).

Com a descentralização fiscal do PNAE, a SED, como EEx, recebe os valores repassados pelo FNDE e é responsável por realizar as compras dos produtos da agricultura familiar. Mesmo que a maior parte do fornecimento da alimentação escolar em SC esteja a cargo de empresas terceirizadas³⁸, como já mencionado, a SED possui uma coordenadoria responsável pelas compras, conforme explica Funcionária 1:

E tem a parte de compras, porque a gente compra todos os produtos da agricultura familiar que estão previstos no PNAE, no mínimo 30% [do montante de recursos repassados pelo FNDE]. Ano passado [2019] a gente comprou 42%, e o nosso objetivo é aumentar esse percentual de compra cada vez mais. Então a gente tem vários produtos da agricultura familiar, mas a gente entende que ainda é pouco se a gente considerar que tem um estado [SC] de predominantemente agricultores familiares. Aqui tem muito agricultor familiar, então a gente tem a possibilidade de comprar uma infinidade de produtos, então a gente compra arroz, feijão, açúcar, alface, banana, ovo, a gente compra de tudo, na verdade, da agricultura familiar, mas não na totalidade. [...] Nosso objetivo é aumentar e, de repente, chegar a 100% do recurso do PNAE [em compras] da agricultura familiar. Então a gente tem uma equipe que trabalha na parte de compra, eu faço toda a descrição dos produtos, que é a especificação técnica, tem que ser feita por um nutricionista, também é minha atribuição (informação verbal)³⁹.

Outra funcionária da SED completa, esclarecendo:

A gente trabalha com as [empresas] terceirizadas, só que a gente faz a compra da agricultura familiar, entrega no depósito da terceirizada e a gente desconta da terceirizada. Se nós pagamos 500 mil, a gente vai cobrar da terceirizada, porque é a Secretaria que tem que comprar. Mesmo assim, a gente insiste para a terceirizada comprar da agricultura familiar também, então tem muita cooperativa que fornece direto, isso não conta para os 30% [determinados pela Lei] (informação verbal)⁴⁰.

³⁸ Em entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020], a entrevistada afirma que “a nossa alimentação, 95% é terceirizada. Então a gente tem só 5% que é autogestão, que geralmente são [estudantes] apenados, indígenas, EJAs [Educação de Jovens e Adultos], geralmente são questões atípicas, são algumas situações assim. A maioria absoluta é terceirizada” (informação verbal).

³⁹ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

⁴⁰ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

Nesse contexto, recebe destaque a influência das crenças e interesses do ator político na implementação do Programa. Da mesma forma, fica evidente a articulação entre diferentes setores como característica substancial do arranjo institucional do PNAE em SC. A fala da profissional da nutrição pela gestão técnica e administrativa do Programa no estado, no trecho transcrito a seguir, deixa clara a preocupação simultânea com os níveis adequados de nutrição e com os aspectos sociais de geração de renda e compra local, inserida desde a formulação do PNAE e transformada em ação no processo de implementação:

eu venho de São Paulo, então eu consigo comparar muito bem – e o ponto mais positivo é uma oferta de produtos *in natura*, aqui a gente não tem produtos ultra processados, ou processados, na alimentação escolar. Então, a nossa alimentação aqui é predominantemente *in natura*, ou minimamente processados, o que já é um grande avanço. Assim, todos os produtos que nós temos na nossa alimentação escolar, eu considero que o produto menos saudável é o biscoito caseiro. Mas o biscoito caseiro é da agricultura familiar, e aí é produzido por aquelas mulheres, o que é uma rede importante, então a gente acaba comprando mais por uma questão social do que propriamente por uma questão nutricional, porque tem açúcar, tem uma quantidade de lipídio muito grande, enfim. Mas, fora o biscoito caseiro, os demais produtos – arroz, feijão, salada, pão, frango, o suco de laranja - a laranja é espremida na escola, o bolo é feito na escola, então não tem produto comprado pronto, a não ser o pão, tudo é preparado na escola (informação verbal)⁴¹.

Em outro momento da entrevista a Funcionária 1 comenta, reafirmando:

A gente tem um cuidado muito grande para não passar qualquer imagem negativa dos produtos da agricultura familiar, porque a gente entende que é muito mais do que um alimento. É o produtor ficar na terra, é o empoderamento desses produtos que conseguem vender e ter sua própria renda [...]. E a gente tem uma relação com essas pessoas, a gente conhece elas [sic], elas levam o biscoito para a gente provar. Então, embora critiquem os nossos biscoitos, é muito mais do que uma questão nutricional, vai um pouco além. A gente que convive, sabe disso. Embora [...] a gente saiba que está tendo lipídio demais, na prática não é só papel, existem pessoas, existem rendas, existem famílias envolvidas (informação verbal)⁴².

E conclui, abordando outro aspecto importante: a avaliação da aceitabilidade dos alimentos pelos estudantes:

A alimentação escolar é muito complexa, é muito mais do que só nutriente, alimento, ela envolve renda, envolve pessoas, envolve aceitabilidade [...]. Porque não é só ser saudável, além de ser saudável tem quer ser aceito por 85 a 95% [segundo a lei do PNAE], de acordo com o método de avaliação, eu preciso casar tudo isso (informação verbal)⁴³.

Nesse processo, os gestores estaduais do PNAE em SC, atores principais na dimensão político-relacional do arranjo institucional da política pública, contam com o trabalho de instituições de saúde, como a vigilância sanitária, e também da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), empresa pública vinculada à

⁴¹ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

⁴² *Ibidem* [nov. 2020].

⁴³ *Ibidem* [nov. 2020].

Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e do Desenvolvimento Rural do Governo do Estado de SC. Funcionária 1 relata que a Epagri

ajuda muito, a Epagri é uma grande parceira. Desde a produção, normatização, é a Epagri é que está lá, a gente está aqui, quem está lá realmente com eles [agricultores familiares] é a Epagri [...]. Eles trabalham com os produtores, com pesquisa, com melhoramento de produtos e tal. Então, por exemplo, quando um produto da agricultura familiar não está bom, eu peço para a Epagri fazer uma consultoria para orientar os produtores a melhorar aquele produto [...], porque eles trabalham muito junto das cooperativas (informação verbal)⁴⁴.

A trajetória das compras da agricultura familiar vinculadas ao PNAE de SC, desde quando essas são instituídas, contou com o envolvimento de diferentes atores da sociedade civil junto à gestão pública. A entrevistada, funcionária da SED desde 2001, menciona que, os contatos “com diretor, com gerentes, nas regionais, fazendo reuniões com a Epagri, eram frequentes” (informação verbal)⁴⁵. E que esse movimento se fortaleceu com apoio da “Epagri, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e vários órgãos, essas entidades formadas pelas cooperativas, associações” especialmente a partir de 2013, com a consolidação de “um bom relacionamento com as cooperativas baseado na priorização dos produtos da agricultura familiar” (informação verbal)⁴⁶.

Nesse contexto, a importância da elaboração dos cardápios das refeições dos estudantes também é influenciada pelo contato com os diferentes ministérios e instituições que trabalham com a agricultura familiar local, reforçando o carácter intersetorial das ações de implementação do PNAE no estado. Nas escolas estaduais de Santa Catarina os cardápios são desenvolvidos mensalmente por uma nutricionista, funcionária da Secretaria de Educação do estado. A partir das palavras da entrevistada Funcionária 1 é possível perceber que, apesar da função de responsável técnica pelo PNAE em Santa Catarina ser ocupada por uma nutricionista, esta acumula também as demais funções que devem ser assumidas por tal profissional, de forma que o cumprimento formal da lei não garante a implementação nos mesmos termos. No seguinte excerto de sua fala essa é possível identificar essa relação:

Na Secretaria de Educação nós temos duas nutricionistas: sou que eu faço cardápios e várias outras coisas e a outra nutricionista é responsável por educação alimentar e nutricional, que também está previsto no PNAE. Eu gostaria de poder me dedicar mais para a nutrição, de poder ser realmente uma nutricionista, mais sossegada, mas essa possibilidade hoje é bem difícil. Eu entendo que as vezes tem situação que eu poderia fazer melhor, mas enfim, é a situação que a gente tem (informação verbal)⁴⁷.

⁴⁴ Ibidem [nov. 2020].

⁴⁵ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2020].

⁴⁶ Ibidem [mar. 2020].

⁴⁷ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

A Funcionária 1 adiciona:

As vezes não me dedico o suficiente à nutrição, como eu gostaria. Mas, como responsável técnica, sou eu que faço todos os cardápios – não é outra pessoa que faz e eu assino, sou eu mesma que faço. Aqui no estado a gente tem um único cardápio para o estado inteiro porque não tem nutricionista nas regionais. Tem a Secretaria [Estadual] de Educação e tem as Coordenadorias Regionais de Ensino, mas lá nas coordenadorias não tem nutricionista. Porque pela lei, o cardápio deveria ser regionalizado, cada coordenadoria ter a sua nutricionista, porque de repente a cultura alimentar da Serra não é igual a cultura alimentar litorânea, por exemplo. Mas hoje a gente não tem essa possibilidade por falta de mão de obra, porque na Secretaria de Educação não está previsto o cargo de nutricionista aqui em Santa Catarina, então é uma situação... [pausa] (informação verbal)⁴⁸.

A entrevistada refere-se à Lei N° 11.947, especificamente em seu artigo 12° que, versando sobre a elaboração dos cardápios da alimentação escolar, prevê que sejam elaborados por nutricionistas, utilizando alimentos básicos⁴⁹ e “respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (BRASIL, 2009). A fala demonstra que a responsabilidade por essa importante etapa de implementação do PNAE é de atribuição do estado (ou do município, de acordo com a jurisdição da escola), indicando a autoridade subnacional nesse âmbito perante o poder federal. A lei estabelece que a responsabilidade técnica local pelo PNAE deve ser assumida, também, por um profissional da nutrição, conforme instituído no artigo 11^{o50}, e regulamentado pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) por meio da Resolução CFN N° 465/2010. Porém, em SC esse trabalho é realizado pela mesma profissional, que acumula funções. Sobre essa dinâmica, destaca-se a dificuldade encontrada pela Funcionária 1 que, apesar de conhecer as regras, enfrenta limitações à sua implementação, como descreve:

A lei do PNAE [...], a gente tem que ter nutricionista, é ela que tem que calcular, fazer compra, planejar tudo, mas não tem nutricionista aqui, não está previsto na lei da Secretaria. Então é uma dificuldade que desde que eu cheguei a gente está tentando resolver, incluir esse profissional na secretaria. A gente já fez uma minuta de edital, já mandamos para o RH. Enfim, a gente já fez um monte de movimentação no sentido de incluir esse profissional tanto na central quanto nas regionais, porque a gente entende que isso seria muito importante para uma melhor alimentação escolar e melhor atendimento do aluno (informação verbal)⁵¹.

⁴⁸ Ibidem [nov. 2020].

⁴⁹ Alimentos básicos são definidos no inciso primeiro do mesmo artigo “§1° Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável” (BRASIL, 2009).

⁵⁰ “Art. 11 A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas” (BRASIL, 2009).

⁵¹ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

No contexto das relações intersetoriais, a inclusão dos atores da sociedade civil também faz parte do arranjo de implementação do PNAE. Fruto de uma diretriz indispensável para a implementação do PNAE, a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), “órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento” (BRASIL, 2009)⁵² delinea tais relações. Presente nas normativas do PNAE desde a Lei Nº 8.913/1994, que promoveu a descentralização dos recursos do Programa, a vinculação das transferências dos valores às unidades subnacionais mediante a criação dos Conselhos cria um mecanismo de participação da sociedade civil na implementação da política pública. Regulamentado pela Lei Nº 11.947/2009, de acordo com o Artigo 18, compete ao CAE:

- I - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;
 - II – Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
 - III - Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
 - IV - Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.
- Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Nas palavras do voluntário no Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Santa Catarina (CEAE), representante dos pais de alunos, fica evidente o compromisso com os objetivos do PNAE e a responsabilidade enquanto conselheiro:

Eu sempre fui voluntário nas coisas e a alimentação escolar me tocou tanto, porque é fazer chegar a alimentação lá na ponta [...]. A escola tem a obrigação de alimentar a criança que está lá, porque eu pago imposto, você paga imposto, seus pais pagam impostos e eles tem que ser retornados uma hora. E com a crise que a gente vive no Brasil, com a desigualdade, queira ou não, existem, ainda, muitas famílias que mandam as crianças para a escola para fazer a única refeição saudável do dia, infelizmente (informação verbal)⁵³.

A importância do acompanhamento da implementação do Programa, pela sociedade civil, justifica-se pela capilaridade que esse grupo diverso do Conselho alcança nas atividades de fiscalização, conforme percebido na fala do Representante 3:

⁵² Conforme Artigo 18 da Lei N.11.947, os CAE, em suas respectivas jurisdições, devem ser compostos por:
 “I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
 II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
 III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
 IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica”
 (BRASIL, 2009).

⁵³ Entrevista concedida por Representante 3 [jan. 2021].

O que mais tem é lei, é burocracia e o papel chega muito bonito na sua mão, mas e se a gente fizer o contrário, começar lá da ponta? Por isso que eu gosto da fiscalização. A melhor fiscalização que existe é a participação, você só vai ser um bom fiscal a hora que participar do processo, estar ali junto, vendo, ajudando. Porque, assim, a hora que chegar lá na ponta, já vai estar todos os erros corrigidos (informação verbal)⁵⁴.

A atuação do CEAE é reconhecida pela SED, apesar de encontrarem conflitos em determinados momentos, como comentam as funcionárias entrevistadas:

O CEAE, que é o conselho de alimentação escolar, que fiscaliza, acompanha. Aqui em Santa Catarina, no estado, é um conselho bastante ativo [...], não só para prestação de contas, tem de tudo, desde cardápio que não foi cumprido, geladeira que está enferrujada. Na verdade, é o cumprimento do que está na lei do PNAE (informação verbal)⁵⁵.

Nós temos o CAE, formado por membros da sociedade civil e também da secretaria, que acompanha toda essa execução. Hoje está bem conflitivo esse Conselho, porque ele envolveu a questão política também, com o Sinte [Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina] (informação verbal)⁵⁶.

Além do CEAE, o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), como instituição vinculada ao FNDE, também cumpre uma função fiscalizadora, além de pesquisa, formação e acompanhamento, segundo Funcionária 2:

A gente trabalha com formação de todos os setores sociais envolvidos com o PNAE, e aí entra nutricionista, merendeira, gestor, agricultor, membros do CEAE, professores, diretores escolares, enfim. A outra estratégia é de assessoria, ela é como se fosse uma auditoria, mas com fins de orientação. Traduzindo [...], o FNDE tem uma meta, estabelecida pelo Ministério Público Federal, a qual ele tem que estabelecer assessoria a um número x de municípios por ano e ele não consegue dar conta de fazer isso, então ele descentraliza e o corpo técnico dos CECANEs faz essa assessoria aos municípios. É uma visita onde a gente passa um pente fino e deixa, de forma formalizada todas as inadequações e sugestões de plano de ação para adequação do município. Isso vai para o FNDE e fica com o gestor também. E essa assessoria, justamente por ser um produto de prestação de contas do FNDE para o Ministério Público, tem a metodologia mais engessada. É o FNDE que define, ele que estabelece e a gente não tem nenhum tipo de argumentação, de possibilidade de alteração, é o produto e a gente que executa a meta. E a terceira [estratégia], digamos que é a troca com a universidade, eles atendem a necessidade da universidade que é a pesquisa (informação verbal)⁵⁷.

Na realização do seu trabalho, o CECANE colabora, também, com o CEAE, articulando esforços para a realização das funções de ambas as instituições. Sobre essa relação, a Funcionária 2, integrante do CECANE, esclarece:

Desde 2008, quando começou o CECANE em SC, nós trabalhamos participando e apoiando as reuniões do CEAE, fazendo formações com eles constantes, fazendo assessoria e orientação para eles direto, fazendo visitas às escolas com eles [...], lógico que a gente tenta colaborar e não executar o trabalho deles, até porque senão perde a

⁵⁴ Ibidem [jan. 2021].

⁵⁵ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

⁵⁶ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

⁵⁷ Entrevista concedida por Funcionária 2 [dez. 2020].

questão do controle social. Mas já fizemos muito trabalho colaborativo com eles (informação verbal)⁵⁸.

Nos últimos anos em Santa Catarina houve um processo atípico de denúncias por parte de uma ação conjunta entre o CEAE e o CECANE acerca de irregularidades na condução do PNAE em nível estadual. O incumprimento das determinações legais previstas nas normativas que regem o PNAE foi apontado em um dossiê elaborado pelos integrantes dessas instituições, que acionaram diversos órgãos de controle. Esse movimento demonstra a articulação entre a dimensão jurídica com a político-relacional, ao passo que os marcos legais são mobilizados na interação entre os atores responsáveis por diferentes funções na definição do arranjo institucional de implementação da política pública. Nesse contexto, tanto os atores da sociedade civil organizada no CEAE, quanto os agentes do governo federal, funcionários do CECANE, articulados, assumem também funções de monitoramento e regulação da implementação do PNAE e têm autonomia para demandar instituições de controle legal.

A Funcionária 2 narra que:

O CEAE conseguiu construir um dossiê, um compilado de informações de inadequações do Programa, de várias problemáticas. Eles já construíram, na verdade três dossiês ao longo desses anos, e esses dossiês foram instrumentos de denúncias, e aí a gente também orientou o CEAE. As denúncias foram para muitos órgãos e instituições, desde a OAB [...], Tribunal de Contas Estadual, Federal, FNDE, Ministério Público Estadual, Federal, para todas as instâncias possíveis e imagináveis e o CECANE esteve muito parceiro e orientando nesse histórico de denúncias sobre o PNAE (informação verbal)⁵⁹.

Uma das conselheiras do CEAE entrevistadas explica:

Em 2013 nós fizemos, junto com o CECANE, porque o CECANE tem o papel de assessoramento então nos assessorou e nós montamos um dossiê que tem mais de mil páginas, com 38 anexos, quase mil fotografias de irregularidades que começaram com a terceirização. Na verdade, já existiam antes, mas nós estávamos ali fiscalizando o PBAE, fiscalizando a terceirização. E eram irregularidades das mais diversas possíveis imagináveis, em todos os aspectos de descumprimento da lei. Desde os aspectos higiênico-sanitários, de não utilização dos 30% da agricultura familiar, de não ter nutricionista responsável técnico com cargo na Secretaria da Educação e eles usarem somente as das empresas. Não existe o cargo de nutricionista na Secretaria de Educação, é um desvio de função, são profissionais que fizeram nutrição, mas já estavam na secretaria, ou eram professoras, funcionários administrativos, que fizeram nutrição. E depois de tanto que nós batemos, criaram uma portaria e nomearam essa responsável técnica [...]. Irregularidades de toda ordem, alimentos que não são regionais são servidos, alimentos estragados, móveis e utensílios das cozinhas inadequados [...]. tem um dossiê que aponta isso q nós denunciemos isso a todos os órgãos de controle: Ministério Público, Tribunal de Contas, Controladoria Geral da União, Vigilância Sanitária, ao próprio FNDE, à própria Secretaria, à OAB, ao Conselho Regional de Nutricionistas, ao CONSEA, que também é um órgão de controle, à todas as instâncias a gente denunciou (informação verbal)⁶⁰.

⁵⁸ Ibidem [dez. 2020].

⁵⁹ Entrevista concedida por Funcionária 2 [dez. 2020].

⁶⁰ Entrevista concedida por Representante 2 [dez. 2020].

Em seguida completa explicando que o desenvolvimento da denúncia incluiu uma posterior nova denúncia, ainda não respondida pelos órgãos de controle, o que indica um enfoque crítico na atuação do CEAE:

Na época essa denúncia teve um crescer muito grande e o Ministério Público chamou a Secretaria de Educação para que firmasse um TAC, um Termo de Ajustamento de Conduta, e a Secretaria não quis assinar, não assinou o TAC. Aí o FNDE cortou o repasse de verbas, e claro que a Secretaria colocou a responsabilidade sobre o CAE [...]. Então a gente, lógico, buscar achar a solução para o problema, o FNDE interferiu, o CECANE ajudando, nós fizemos uma reunião, fizemos um acordo para que essas irregularidades, ao longo do tempo fossem sanadas. Aí se fez um relatório onde se apontou, com um cronograma, o tempo para que essas irregularidades fossem corrigidas e até hoje não foi [...]. Quando foi em 2018 nós fizemos o segundo dossiê, de novo as mesmas irregularidades, denunciamos de novo aos mesmos órgãos. Então desde 2010 o CEAE não aprova das contas da Secretaria da Educação no que tange ao funcionamento do PNAE, nós reprovamos ou aprovamos parcialmente, é o que nós fazemos há 10 anos (informação verbal)⁶¹.

A partir da primeira denúncia, o acompanhamento da implementação do PNAE em SC pelo FNDE passou a ser mais próximo e frequente, por meio de prestação de contas e também por ações de orientação. Isso aconteceu porque o Plano de Ação (ver Anexo 2 deste trabalho), que deveria ser cumprido pela SED, incluiu um conjunto de ações com prazos para serem realizadas, conforme explica a Funcionária 2:

Eles tiveram uma visita para monitoramento e assessoria do FNDE, isso em 2011, depois em 2014 mais uma. E depois, em 2015, mediante visita de auditoria, eles tiveram duas visitas de monitoramento e depois duas visitas de auditoria. E na segunda de auditoria do FNDE, por causa dessas denúncias, o estado teve o recurso cortado. O que é uma coisa inédita, eu diria, porque é muito, muito difícil, muito raro de acontecer isso, principalmente em nível estadual, então, para dizer o que isso representa politicamente [...]. Mediante o corte de recursos, o FNDE condicionou o restabelecimento do repasse à construção colaborativa de um Plano de Ação para adequação do Programa. Então, nessa época, foi construído um plano, que foi o CEAE, o CECANE, o Consea e a SED que assinaram em conjunto, em colaboração. Era um plano de metas para 4 anos de realização, entre 2015 e 2019. E aí, como todo mundo assinou esse plano, a SED se comprometeu com esse plano e então o repasse foi restabelecido. A partir dali o CECANE teve como meta acompanhar a execução desse plano, e por quatro anos nós acompanhamos e sinalizamos que o plano não estava sendo executado na sua totalidade, algumas metas eram cumpridas e outras não. EE aí, no ano passado, a nossa avaliação final foi de que o plano não foi cumprido e a gente ainda está aguardando o posicionamento oficial do FNDE do que vai acontecer a partir de agora [...]. A gente sugeriu que esse plano fosse apenas prorrogado e o FNDE tem sinalizado, até o momento, que talvez esse plano seja atualizado, alterado novamente, todos os atores vão precisar concordar com o plano novamente (informação verbal)⁶².

Por sua vez, a funcionária da SED confirma a relação estabelecida com o FNDE e destaca a maior interação com o Fundo devido ao encaminhamento das denúncias que partiram do CEAE e do CECANE:

⁶¹ Ibidem [dez. 2020].

⁶² Entrevista concedida por Funcionária 2 [dez. 2020].

O FNDE nos acompanha, é até a obrigação, né. E também Santa Catarina teve uma, como eu posso dizer, uma intervenção, não sei se essa é a palavra. Mas, há uns anos atrás, tiveram algumas denúncias que o governo não estaria cumprindo a lei do PNAE, a recomendação de compras da agricultura familiar, então foi aberto um acompanhamento, o FNDE começou a acompanhar Santa Catarina. Santa Catarina fez um Plano de Ação e eles começaram a acompanhar para ir tentando melhorar esses indicativos, então, também por conta disso, eles já vieram aqui com uma certa frequência [...]. Inclusive a gente já teve reunião com os técnicos do FNDE (informação verbal)⁶³.

A Funcionária 1 completa, afirmando que a maior parte das metas do plano foram realizadas, diferentemente do parecer mencionado pela integrante do CECANE:

Foi por conta de uma denúncia, e aí a verba foi suspensa, enfim. Eu não sei muito bem porque eu não estava aqui ainda, eu só acompanhei o desenvolver desse Plano de Ação, porque eu precisei acompanhar, responder questionários em vários momentos. Mas, eu sei que tinha várias irregularidades ali entre cardápios, compra da agricultura familiar, falta de cardápio com cálculo nutricional, que não tinha. Na verdade boa parte das questões acabava caindo na falta de nutricionistas, e esse item ainda não foi atendido. Boa parte das solicitações foram atendidas, eu acho que a única coisa que não foi atendida, que eu me lembro agora, foi a contratação de nutricionistas (informação verbal)⁶⁴.

Esse ponto, especificamente, é apontado por Funcionária 1 como o grande desafio para adequar os processos de implementação do PNAE em Santa Catarina às normas e regulamentações do FNDE:

Acho que a maior dificuldade aqui em Santa Catarina mesmo é a falta de profissional de nutrição. A gente não tem o cardápio regionalizado porque a gente não tem nutricionista nas [coordenadorias] regionais. Com a nutricionista nas regionais a gente conseguiria acompanhar muito mais de perto o cumprimento dos cardápios, se a coisa está acontecendo como deve ser. Embora a gente tenha pessoas nas regionais que vão lá [fiscalizar], elas não são profissionais, de repente elas não vão saber se o produto está de acordo, ou se o rótulo está certo. Então seria muito importante o profissional da nutrição para a gente fazer desde os cardápios regionalizados, o atendimento mais próximo, até atender melhor o pessoal [inaudível], a gente conhece os que vêm até aqui, as vezes a gente viaja até lá, a gente tem condição de acompanhar de mais perto; eu gostaria de criar receitas, mas tenho dificuldade de fazer por conta da falta de profissional da nutrição (informação verbal)⁶⁵.

O mecanismo de acompanhamento, fiscalização e controle da sociedade civil do PNAE em nível estadual em SC demonstra-se bastante ativo, crítico e articulado com outras instituições envolvidas com a implementação do Programa, especialmente o CECANE, mas também com sindicatos vinculados à educação e à agricultura familiar. O resultado dessa atuação, por vezes, abre espaço para um relacionamento nem sempre cooperativo e de construção de ações conjuntas entre o CEAE, o CECANE e a SED, com um aspecto forte de cobrança das duas primeiras entidades em relação à Secretaria. A conselheira do CONSEA SC,

⁶³ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

⁶⁴ *Ibidem* [nov. 2020].

⁶⁵ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

que por vezes intermedia comunicações em reuniões ampliadas para tratar da segurança alimentar e nutricional no estado, comenta:

Eu sinto, pela forma como são trazidas as coisas para a plenária do CONSEA, que realmente esses dois órgãos, a SED e o CEAE não tem uma comunicação boa. E aí, não sei como é a construção disso, não sei se é por conta das representações, toda essa construção faz com que nem nós tenhamos sucesso quando a gente media e acredito que nem quando há mediação do Ministério Público, e demais órgãos de controle, isso tem melhorado. Porque, no máximo o que a gente consegue verificar é que a SED, quando é solicitada por algum outro desses órgãos de controle, Ministério Público, Controladoria, no caso das denúncias e de irregularidades da alimentação escolar, a SED responde a esses órgãos de controle e de denúncia. Mas, depois dessa resposta, vem de novo as conselheiras do CEAE e fazem, de novo, uma série de relatos de insatisfação, que ainda continuam sem serem chamadas a construir junto (informação verbal)⁶⁶.

4.2.3 Dimensão Técnico-administrativa

A tensão decorrente da gestão descentralizada do PNAE revela-se presente no cotidiano da implementação da política pública no nível subnacional, em especial nas relações com a diversidade de atores e entidades organizadas no estado. Porém, nas falas dos agentes entrevistados fica evidente, da mesma forma, tensões nas relações com o governo federal. Como argumenta Rodden, dificilmente os governos centrais transferem plenamente a autonomia aos governos subnacionais. Para o autor “na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais” (RODDEN, 2005, p. 16). Essa relação é encontrada no PNAE em Santa Catarina quando a entrevistada reconhece que algumas das dificuldades que encontra no processo de implementação do Programa estão vinculadas à elaboração da política pública, atribuição do governo federal:

O FNDE está lá em cima [...], eles vão mudando e simplesmente mandam e pronto. Sai o decreto e pronto, não tem assim uma chamada. A gente teve um tempo que tinham reuniões no FNDE para discutir e conversar. Mas a maioria é prefeitura na capacitação e as demandas são diferentes [...], é bem mais complicado para nós, o município está em uma região só (informação verbal)⁶⁷.

Funcionária 1 concorda com a dinâmica descrita na relação com as normativas do PNAE, regulamentadas pelo FNDE, fazendo referência às restrições à plena execução da Lei:

Então são leis que, talvez para prefeituras seria mais fácil de ser cumprida [sic], mas para o estado não dá. E como a lei [do PNAE] é geral para todo mundo, fica uma situação muito difícil. Tanto que se você entrar em qualquer planilha, qualquer coisa para preencher, ele [sistema] vai perguntar “Qual município você atua?” Ele pergunta primeiro o estado e depois o município, então ele quase que ignora que existe estado

⁶⁶ Entrevista concedida por Funcionária 3 [dez. 2020].

⁶⁷ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

também, porque são só 26 e prefeitura é um monte né? Se você comparar em termos de quantidade, tem pouco estado e muita prefeitura. Então parece que quase tudo é feito pensando nas prefeituras, quase nada é feito pensando no estado. Se você pensar nessas leis, são feitas para prefeituras com 10 mil habitantes e para um estado que serve milhões de refeições por mês. Primeira coisa: deveria ter regulamentação diferente de estado para prefeitura com certeza (informação verbal)⁶⁸.

Essa percepção é relatada por outra funcionária da SED, que compartilha da dificuldade em compatibilizar as regras elaboradas em um movimento de municipalização da execução do PNAE, para o contexto ampliado do estado:

No estado é muito diferente do município, no município é tudo próximo. Como a gente resolve um problema lá em São Miguel d'Oeste, Dionísio Cerqueira [distantes da capital do estado]. E surgem problemas no estado inteiro, são 295 municípios, nós temos escolas em todos os municípios. Então, são muito injustas as regras do FNDE nesse sentido, porque eles fazem tudo pensando no município, que é a maioria. A gente tem quase 1200 escolas e são situações muito diferentes.

Nós estamos com vários processos em andamento. Da agricultura familiar, a GEALI autoriza a gente a comprar os alimentos para compor os kits, somente a comprar aqueles alimentos que estão na chamada pública. E não tem como você comprar laranja, para entregar em um determinado polo, para mil cento e poucas escolas [...]. E o FNDE não entende porque a gente não está comprando os perecíveis para encaminhar. Como é que nós vamos comprar um quantitativo tão alto [...] para entregar ponto a ponto. A gente teve a experiência com a banana e todos os dias era “A banana chegou verde”, “A banana chegou madura”, “A banana atrasou”. Mesmo aqui em Florianópolis, que é grande, a secretaria [municipal] pega um carro, vai lá e resolve, nós não temos como fazer isso. Nem as coordenadorias [regionais] têm como fazer isso, elas não têm carro disponível (informação verbal)⁶⁹.

Os trechos das entrevistas apresentados até aqui revelam a parcela da autonomia local exercida pela EEx na implementação do PNAE em SC, deixando clara a divisão das responsabilidades entre o governo nacional e os governos subnacionais, na formulação e implementação das políticas públicas, respectivamente, conforme estabelecido pela CF de 1988. A etapa de implementação, como foi possível confirmar, admite processos políticos e administrativos de reformulação da política pública, ao passo que encontra espaço para negociação local das condições da oferta dos serviços públicos.

Essa dinâmica de negociação na implementação do PNAE fica evidente na descrição das atividades que os gestores realizam, quando entrevistados. A partir das instituições das quais fazem parte e por intermédio dos seus interesses e crenças individuais, esses agentes precisam compatibilizar as regras estabelecidas pelo governo federal com as condições e recursos locais. Para isso interagem ao mesmo tempo com a diversidade de atores, entidades e

⁶⁸ Entrevista concedida por Funcionária 1 [nov. 2020].

⁶⁹ Entrevista concedida por Funcionária 4 [mar. 2021].

organizações locais, seus interesses e objetivos específicos e com o conjunto de normativas e mecanismos de controle federais.

Em suma, o arranjo institucional de implementação do PNAE em SC, em sua dimensão técnico-administrativa, está baseado no envolvimento de múltiplos atores: governamentais, em diferentes níveis de governo, de maneira direta, isto é, órgãos do poder público envolvidos diretamente com a definição da formulação e implementação da política pública, como o FNDE em nível federal, e a SED em nível estadual, além do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Ministério da Saúde (MDS) que estabelecem normativas de cultivo e armazenamento de alimentos, por exemplo, instrumentos de controle e acompanhamento dos fornecedores dos gêneros alimentícios comprados para a alimentação escolar. Ainda entre os atores da gestão pública, há órgãos da administração indireta, como o CECANE e a Epagri. Da mesma forma, envolvem-se no processo político do PNAE o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), como órgãos do governo federal de regulação e controle burocrático, fiscalização e revisão da prestação de contas do PNAE. Entre os atores não-governamentais são as empresas terceirizadas as principais representantes, além dos sindicatos de agricultores familiares. Existem, ainda, atores da sociedade civil organizada como conselheiros no CEAE.

Os mecanismos de articulação da ação desses atores estão baseados na combinação dos instrumentos dispostos pelo modelo federativo brasileiro, em suas dimensões política, fiscal e também de competências. O arcabouço legal que rege a implementação do PNAE inclui aspectos constitucionais, que implicam na distribuição da autonomia do governo federal na execução da política pública, outras normativas federais na forma de decretos e leis sancionados pela presidência e resoluções, portarias, notas técnicas e instruções normativas emitidas pelo FNDE/MEC. Nesse sentido, verifica-se que a descentralização das competências de formulação e implementação da alimentação escolar compõe uma área de política pública, a educação, fortemente institucionalizada, com marcos regulatórios e órgãos de controle e financiamento próprios, o que contribui no fortalecimento da ação integrada e coordenada entre os diversos atores envolvidos no processo. Apesar de existirem tensões entre as forças governamentais e não governamentais no cotidiano da implementação da política, há espaço para a atuação e distribuição de responsabilidades entre eles, o que atribui ao arranjo institucional do PNAE no estado uma característica de forte compromisso dos diversos atores na busca por resultados efetivos e oferta eficiente do serviço público.

Atualmente, com a emergência sanitária da pandemia do Sars-CoV-2, as aulas presenciais foram suspensas nas escolas por aproximadamente seis meses e a Lei Nº. 13.987, de 7 de abril de 2020 alterou a Lei Nº. 11.947 do PNAE para incluir o Artigo 21-A com a seguinte redação:

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE (BRASIL, 2020).

As resoluções do FNDE nos meses seguintes (Nº 2 de 9 de abril; Nº 6 de 8 de maio e Nº 20 de 2 de dezembro), alteraram a lei, regulamentando e padronizando a elaboração e entrega dos kits da alimentação escolar. De acordo com a Funcionária 5, do FNDE

Quando a pandemia chegou, no Comitê de Operações Estratégicas do MEC, que é vinculado às secretarias de educação do Mec, ao Inep. Esse comitê tentava trazer as dificuldades que a gente teria que enfrentar na pandemia e quais seriam as possíveis soluções. Nesse comitê a gente tinha a participação de representantes dos estados e dos municípios, do Consed e da Undime. E uma das primeiras questões que a gente levou foi: a gente precisa garantir o acesso a esses estudantes enquanto as aulas estiverem suspensas, porque, ainda hoje, infelizmente a gente tem muitas crianças que só se alimentam no momento em que estão na escola [...]. E aí a gente pensou, essas escolas, essas prefeituras já compraram os alimentos para o primeiro trimestre, as aulas já haviam começado e então a gente teria que dar vazão a esses alimentos. E aí foi um processo de diálogo muito grande com as nutricionistas, com as EEx a partir do Consed e da Undime, e a gente entendeu que era possível alterar a legislação, permitindo que o gestor distribísse um kit, pensando naquele estudante que estaria recebendo a alimentação no período em que estivesse na escola (informação verbal)⁷⁰

Em SC o período de mudanças impactou a continuidade da oferta da alimentação escolar, que foi entregue com atraso devido ao período de reorganização normativa e logística para implementação do PNAE em novo formato:

No início da pandemia teve a mudança na logística da alimentação escolar, que antes ia para a escola, a terceirizada preparada e servia os estudantes. Com a pandemia, o estudante em casa, teve que fazer um novo pregão, uma nova licitação para que esses alimentos fossem acondicionados na forma de kits e entregues na escola para que os estudantes viessem buscar [...]. Que, aliás não estão todos entregues, tem mais kits que serão entregues em janeiro [referente a 2020]. Então, até agora não foi cumprido todo, mas a gente não sabe se o que está licitado vai fechar o todo. Esse atraso houve porque tiveram que licitar a empresa que fizesse a entrega dos kits, porque antes os fornecedores dos alimentos entregavam na escola, e agora precisou que alguém montasse esses kits e fizesse a entrega desses kits na escola, montado (informação verbal)⁷¹.

O momento atual, diante da continuidade da pandemia do Sars-Cov-2, as escolas estaduais em SC voltaram a receber os alunos para aulas presenciais, de maneira gradual. A

⁷⁰ Entrevista concedida por Funcionária 5 [jan. 2021].

⁷¹ Entrevista concedida por Representante 1 [dez. 2020].

oferta da alimentação escolar, até o primeiro trimestre de 2021, ainda contava com atraso nos kits que deveriam ter sido entregues nos meses anteriores, ao mesmo tempo em que um novo contrato com empresas terceirizadas estava em curso. Isto é, as dinâmicas de responsabilidade subnacional foram impactadas, como esperado, por dificuldades maiores nesse período, que demandam decisões e articulações locais. Os desafios apresentados pela emergência sanitária destacam a autonomia exercida pelos atores subnacionais na implementação do PNAE em SC, ao mesmo tempo em que evidencia as falhas de coordenação federal na adaptação das compras e entregas dos alimentos aos estudantes.

CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo identificar e interpretar o arranjo institucional de implementação do PNAE em Santa Catarina, identificando os atores envolvidos e os mecanismos orientados pela organização federativa, que estruturam e organizam os processos de execução dessa política pública. A avaliação da influência das instituições federativas no processo de implementação do PNAE foi possível tomando como referência os conceitos de descentralização e centralização federativa, e ainda, os instrumentos de análise das relações intergovernamentais e coordenação federativa. Do mesmo modo que propõem as abordagens descritivas da Análise de Políticas Públicas, entender o processo político como um contínuo entre as etapas da política pública implica investigar as relações e interações estabelecidas entre a estrutura institucional, normas constitucionais, legislação e organização administrativa subnacional e, ao mesmo tempo, a atuação, mobilização de recursos e divisão de responsabilidades na relação entre os atores políticos responsáveis pela gestão da oferta de serviços públicos. Isto é, o enfoque nas capacidades estatais e relações intergovernamentais adequa-se ao estudo dos arranjos institucionais que moldam a implementação de políticas públicas nacionais.

O objetivo inicial foi alcançado ao passo que, considerando a implementação de políticas públicas como um processo contínuo que permite redefinições e está sujeito a influências múltiplas, foi possível relacionar aspectos institucionais vinculados às leis e organização administrativa que regulamentam a condução do PNAE no contexto subnacional, ao mesmo tempo em que os atores, suas ideias e crenças, estratégias e conflitos são considerados para a descrição do arranjo institucional local.

O resultado da investigação proposta nesse trabalho demonstrou que a normativa do PNAE materializa uma preocupação dos governos brasileiros, sobretudo a partir do final dos anos 1990, e com maior ênfase nos anos 2000, no combate às causas estruturais da fome e da pobreza. Ao mesmo tempo, a adoção de políticas interministeriais e interfederativas demonstra a concepção de que problemas públicos são complexos e requerem medidas governamentais múltiplas, intersetoriais e multinível. Nesse sentido, a evolução das normativas que regem o PNAE, política pública que remonta à década de 1950, acompanhou as transformações da organização do Estado brasileiro. A trajetória do Programa confirma as mudanças paradigmáticas que guiaram a atuação federal na gestão das políticas sociais e é resultado da combinação da ampliação da responsabilidade estatal pelos direitos humanos, da

descentralização da execução das políticas públicas e, nas últimas décadas, da reestruturação dos sistemas federais de políticas sociais.

O PNAE destaca-se não somente por sua longevidade e abrangência, atendendo a todos os estudantes da educação básica pública do Brasil, mais de 40 milhões de estudantes, mas também pela incorporação de uma multiplicidade de atores estatais, da administração pública direta e indireta, e não estatais, organizações e entidades da sociedade civil organizada. Ao vincular o repasse financeiro aos estados e municípios ao cumprimento de determinadas regras, o PNAE cria e mantém mecanismos de controle e acompanhamento local da implementação por representantes da sociedade civil, com os Conselhos de Alimentação Escolar. Ao mesmo tempo, impulsiona a garantia de outros direitos de maneira conjunta ao determinar a compra de produtos da agricultura familiar aplicando, no mínimo, 30% dos recursos repassados às Entidades Executoras, isto é, estados, municípios e Distrito Federal. Os objetivos do PNAE são realizados a partir de uma concepção integradora e, também, inovadora, construída ao longo de muitas décadas e como resultado de amplos diálogos com diversos setores governamentais da sociedade civil e da iniciativa privada.

Nesse contexto recebe destaque o impulso recebido pelo Programa a partir de 2003, quando a prioridade do governo recém eleito torna-se erradicar a fome a pobreza. É nesse momento que a perspectiva de desenvolvimento econômico é inserida no PNAE e o Programa torna-se, além de mais abrangente, parte de uma política aglutinadora dos esforços do governo, o Programa Fome Zero. A partir desse momento, os marcos regulatórios do PNAE assumem uma concepção de garantia de direitos demonstrada nas falas dos atores políticos, bem como entre os agentes do PNAE da sociedade civil entrevistados para esse trabalho.

Em nível subnacional, em Santa Catarina, o arranjo institucional de implementação do PNAE, mesmo envolvendo tensões próprias das relações intergovernamentais, desenha um modelo cooperativo de gestão. Ao passo que o governo do estado recebe as determinações normativas federais com possibilidades menos amplas para negociação, encontra espaço para elaborar diretrizes e processos próprios para cumprir as regras de aplicação dos recursos financeiros federais. Ou seja, é possível afirmar que a parcela de autonomia na execução das políticas públicas, prevista no grande movimento de descentralização realizado pela CF de 1998, é assumida pelos gestores estaduais do PNAE em SC. Contribuem para essa dinâmica o acompanhamento e orientação realizados pelo FNDE, com o auxílio do CECANE SC, um instrumento que potencializa a ação capacitadora e fiscalizadora do FNDE. As entrevistas demonstram que a contribuição do CECANE permite o cumprimento do PNAE ao mesmo

tempo em que a agenda, condições e contexto subnacional são considerados na implementação da política pública.

Nesse sentido, o fato de a contrapartida financeira do estado corresponder a um montante muito maior que o repassado pelo governo federal, permite que a Secretaria Estadual de Educação (SED) elabore ações autônomas, como por exemplo, a implantação e um sistema de controle das refeições servidas por cartões com individuais entregues aos alunos e *tablets* nas cantinas das escolas. Além disso, as compras de alimentos provenientes da agricultura familiar são preconizadas no estado para além do 30% dos recursos recebidos do FNDE, exigidos pela lei do PNAE, evidenciando o espaço para a intencionalidade e manifestação dos interesses e crenças dos gestores, enquanto agentes de implementação da política pública.

Esses aspectos mais específicos do comportamento, e manifestação dos interesses, dos atores da implementação do PNAE demonstram-se importantes para a definição e manutenção dos mecanismos institucionais de implementação local. Apesar de terem sido abordados nesse trabalho, brevemente, mereceriam um estudo mais aprofundado tendo como base uma extensa literatura de avaliação das burocracias implementadoras, a partir das abordagens da *street-level-bureaucracy*, por exemplo. Ademais, indica-se como parte dos trabalhos futuros, para além desse que representa uma primeira incursão no tema em SC com a perspectiva institucional e foco nas relações federativas, análises comparativas entre os estados da região, ou mesmo entre regiões brasileiras diferentes, a fim de identificar como as desigualdades sociais geográficas impactam a implementação do PNAE. O mesmo movimento poderia ser realizado internamente em SC, identificando as mudanças na condução da política pública em nível municipal, dinâmicas não observadas nesse trabalho.

REFERÊNCIAS

1 BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 39, n. 2, 2005, p. 401-422. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, v. 1, 2007.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In: Encontro Anual da ANPOCS, 33, 2009, Caxambu. Anais eletrônicos. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/33-encontro-anual-da-anpocs/gt-28/gt32-6>>. Acesso em 10 set. 2020.

AGRANOFF, Robert. **Managing Within the Matrix**: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? Oxford: Publius: The Journal of Federalism, v. 31, n. 2, 2001.

ALMEIDA, Maria H. T. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil**: Ideias, Hipóteses e Evidências. São Paulo: BIB, n. 51, 2001.

ALMEIDA, Maria H. T. **Recentralizando a Federação?** Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 24, 2005.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?** In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Campinas: Educação e Sociedade, v. 23, n. 80, 2002.

BECK, Amanda L. **Só a saúde resolve?** A urgência de ações intersetoriais na crise do Covid-19. Estadão.com.br, São Paulo, 03 de maio de 2020, 14:30. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/so-a-saude-resolve-a-urgencia-de-acoes-intersetoriais-na-crise-do-covid-19/?utm_source=estadao:facebook>. Acesso em 04 mai. 2020.

BEDNAR, Jenna. **Federalism as a Public Good**. Constitutional Political Economy, n. 16, 2005.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria A. **O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal:** eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Campinas: Revista de Nutrição, v. 22, n. 5, 2009.

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. du P. **Advocacy Coalition Framework:** Um balanço das Pesquisas nacionais. Administração Pública e Gestão Social, v. 7, n. 2, 2015, p. 91-99. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637>>. Acesso em 07 abr. 2020.

CAPELLA, Ana C. N. **Análise de políticas públicas:** da técnica às ideias. São Carlos, SP: Revista Agenda Política, v. 3, n. 2, 2015.

CAPELLA, Ana C. N.; SOARES, Alessandra G.; BRASIL, Felipe G. **Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil:** um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. Brasília: IX Encontro da ABCP, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/pesquisa-politicas-publicas-brasil-mapeamento-aplicacao.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2020.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome:** o dilema brasileiro: pão ou aço. 10 ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHMIELEWSKA, Danuta; SOUZA, Darana. **The food security policy context in Brazil.** Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth Country Study, n. 22, 2011.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** New York: Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1, 1972, p. 1-25.

COSTA, Jordana M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu?** A gestão e o controle social do PNAE. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DeLEON, Peter. **The Historical Roots of the Field.** In: Moran, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy.* New York: Oxford University Press, 2008.

DRI, Clarissa F.; SILVA, Andressa C. M. **Brazilian foreign policy for the Global South:** The creation of the Centre of Excellence against Hunger. Wiley Online Library: Development Policy Review, v. 39, n. 4, 2021.

EASTON, David. **An Approach to the Analysis of Political Systems.** Cambridge: World Politics, v. 9, n. 3, 1957, p. 383-400.

EASTON, David. **Categorias para a Análise de Sistemas em Política.** Tradução de Fani Baratz. In: EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 185-204.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa, London: University of Alabama Press, 1987.

FARAH, Marta F. S. **Análise de políticas públicas no Brasil**: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. Rio de Janeiro: Revista Administração Pública, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARAH, Marta. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil** e no exterior: do fato à complexidade. Revista do Serviço Público, v. 69, edição especial “Repensando o Estado Brasileiro”, 2018, p. 53-84. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3583/2049>>. Acesso em 18 mai. 2019.

FARIA, Carlos A. P. **A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). A Política Pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 11-21.

FARIA, Carlos A. P. **Implementação de Políticas Públicas**: Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FARIA, Carlos A. P. **Implementação**: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos A. P. **Implementação de Políticas Públicas**: Teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 123-152.

FERNANDES, Arnaldo B. **Ação diplomática brasileira no Programa Mundial e Alimentos (PMA)**. Tese (Doutorado) – LVIII Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, Brasília, 2013.

FREITAS, Alan F. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma abordagem relacional. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

GIGERENZER, Gerd; GAISSMAIER, Wolfgang. **Heuristic Decision Making**. The Annual Review of Psychology, v. 62, 2011.

GOMES, Sandra; SILVA, André L. N.; OLIVEIRA, Flávia C. **Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI**: a eficácia da democracia. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). **As políticas da política**: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. C. **Capacidades estatais e Democracia**: A abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. (orgs.) **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de A.; SILVA, Fabio de Sá; PIRES, Roberto R. C. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas**: passado, presente e futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo M.; NERI, Marcelo C.; SOARES, Sergei S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

HALL, Peter A. **Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.** New York: Comparative Politics, v. 25, n. 3, 1993, p. 275-296.

HILL, Michael J. **The Public Policy Process.** 4 ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2005.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.** London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 2002.

JAIME, Patricia C. et al. **Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde.** Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 6, 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2 ed. Harlow: Pearson New International Edition, 2014.

LASSWELL, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How.** New York: Whittlesey House, 1936.

LASSWELL, Harold D. **The Emerging Conception of the Policy Sciences.** Policy Sciences, v. 1, n. 1, 1970, p. 3-14.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Ed.). **The policy sciences: Recent Developments in Scope and Method.** Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIMA, Luciana L; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas.** Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, 2013.

LINDBLOM, Charles E. **Still Muddling, Not Yet Through.** Public Administration Review, v. 39, n. 6, 1979, p. 517-526.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of "Muddling Through".** Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, Charles. **Muddling through: a ciência da decisão incremental.** Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Brasília: Enap, 2019. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha.

LOTTA, Gabriela S.; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil.** Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, 2016, p. 49-65.

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.** São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, 2014.

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José C. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil.** Brasília: Revista do Serviço Público, n. 66, n. 2, 2015.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice.** Public Administration Review, v. 32, n.º. 4, 1972, p. 298-310.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. **La implementación como evolución.** In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran em Oakland.** México, D. F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998. Tradução de Antonio Guzmán Balboa.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Institutional Perspectives on Political Institutions.** Cambridge: Governance: An International Journal of Policy and Administration, 1996, p. 247-264.

MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política.** In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). **A Política Pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 23-46.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. **Políticas Públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro.** In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MELO, Marcus A. **Estado, governo e políticas públicas.** In: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política (Volume III).** São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, Brasília: CAPES, 1999.

MELO, Marcus A. **O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social.** Rio de Janeiro: Dados, v. 48, n. 4. 2005.

MENICUCCI, Telma. **Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil.** Revista Política Hoje, v. 27, n. 1, 2018, p. 42-55, dez. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239108>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

MENICUCCI, Telma. **Política de saúde no Brasil: continuidades e inovação.** In: ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). **As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

NELSON, Barbara J. **Public Policy and Administration: An Overview.** In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science.** New York: Oxford University Press, 1996, p. 551-592.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan, CASTLES, Francis G. **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PALOTTI, Pedro L. M.; COSTA, Bruno L. D. **Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do suas em Minas Gerais**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, 2011.

PEIXINHO, Albaneide M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, n. 4, 2013.

PEIXINHO, Albaneide M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Tese (Doutorado) - Curso de Ensino em Ciências da Saúde, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy**. Governance, v. 8, n. 4, 1995.

PINTO, Fabíola V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: um estudo de caso sobre o desempenho de resultados na implementação**. Dissertação (Mestrado) - Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PIRES, Roberto C.; GOMIDE, Alexandre de A. **Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais**. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, 2015, p. 195-226.

PIRES, Roberto C.; GOMIDE, Alexandre de A. **Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais**. Brasília: IX Encontro da ABCP, 2014.

PIRES, Roberto R. C. **Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública**. In: MACEDO, Juliana M.; XEREZ, Flávia H. S.; LOFRANO, Rodrigo (org.). **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília: Cadernos de Estudos – Desenvolvimento em Debate, 2016, p. 67-80.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. México, D. F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998. Tradução de Antonio Guzmán Balboa.

RIKER, William H. **The Development of American Federalism**. Boston, Dordrecht, Lancaster: Kluwer Academic Publishers, 1987.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. **Dilemmas in a General Theory of Planning**. Policy Sciences, v. 4, n. 2, 1973.

ROCHA, Carlos V. **Significados e tendências do federalismo e das relações intergovenamentais no Brasil e na Espanha**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A.

P. (orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre significados e medidas**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005.

SABATIER, Paul A. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein**. Policy Sciences, v. 21, n. 2/3, 1988, p. 129-168.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Colorado: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In: SABATIER, Paul A. (ed). Theories of the Policy Process. Colorado: Westview Press, 2007.

SILVA, Alberto C. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. São Paulo: Revista Estudos Avançados, v. 9, n. 23, 1995.

SILVA, José. G.; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. **Os desafios de uma política de Segurança Alimentar no Brasil**. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge (orgs.). **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006.

SILVA, Sandro P. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SILVA, Sandro P. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional De Alimentação Escolar**. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2017.

SOUZA, Celina. **“Estado do Campo” da pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, 2003b, p. 15-20. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>>. Acesso em 12 mai. 2019.

SOUZA, Celina. Brazil: **The prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity**. Oxford: Publius, v. 32, n. 4, The Global Review of Federalism 2002.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, n. 24, 2005, p. 105-121

SOUZA, Celina. **Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Salvador: Caderno de Recursos Humanos, n. 39, 2003a. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006-273%5b1%5d%20ADM.pdf>> Acesso em 26 jan. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, v. 8, n. 16, 2006, p. 20-45.

SPINELLI, Maria A. S.; CANESQUI, Ana M. **O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995)**. Campinas: Revista de Nutrição, v. 15, n. 1, 2002.

STEPAN, Alfred. **Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model**. Baltimore: John Hopkins University Press, Journal of Democracy, v. 10, n. 4, 1999b.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos***. Rio de Janeiro: Revista Dados, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999a.

TAKAGI, Maya. **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>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

TEO, Carla R. P. A.; MONTEIRO, Carlos A. **Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos**. Campinas: Revista de Nutrição. v. 25, n. 5, 2012.

TOMAZINI, Carla. **As Análises Cognitivas de Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa**. Revista Política Hoje, 2014, v. 27, n. 1, p. 25-41. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239107>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

WHEARE, Kenneth. **Federal Government**. London, New York: Oxford University Press, 1946.

ZEPELLINI, Marcio. **Advocacy: o lobby do bem**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id.article=592>>. Acesso em mar. 2020.

2 DOCUMENTOS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/art_23_.asp>. Acesso em 12 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto N. 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. Disponível em: <<https://bit.ly/2M3F6PX>>. Acesso em 18 dez. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional N. 64, de 4 de fevereiro de 2010.** Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em 06 jun. 2021.

BRASIL. **Lei N. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em 5 abr. 2020.

BRASIL. **Lei N. 13.987, de 7 de abril de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13987.htm>. Acesso em 17 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, CONSEA; AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. 1995.** Disponível em <www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em 25 abr. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, FNDE. **Relatório da Gestão 2019.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>>. Acesso em 14 set. 2020.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, FNDE. **Relatório da Gestão 2020.** Disponível em: <<https://sites.google.com/view/relatriodegestao/resultados-da-gest%C3%A3o/programas-ed-b%C3%A1sica/alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>>. Acesso em 23 mai. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC); MINISTÉRIO DE ESTADO E DA SAÚDE. **Portaria Interministerial N. 1010, de 8 de maio de 2006.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/3535-portaria-interministerial-n%C2%BA-1010-de-8-de-maio-de-2006>>. Acesso em 16 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, FAO. **The State of Food Insecurity in the World: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition, 2014a.** Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>>. Acesso em 26 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, FAO. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional, 2014b.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf>. Acesso em 26 jan. 2021.

SANTA CATARINA, GOVERNO DO ESTADO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Manual do Programa de Descentralização e Enriquecimento da Nutrição Escolar.** Florianópolis: Secretaria de Estado da Educação, 2019. Disponível em: <

<https://www.sed.sc.gov.br/documentos/alimentacao-escolar-2015-525/documentos-532/manual-prodene-535>>. Acesso em 06 jun. 2021.

3 ENTREVISTAS

Funcionária 1. **Entrevista I.** [25 nov. 2020]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h08min.)

Funcionária 2. **Entrevista II.** [18 dez. 2020]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h43min.).

Funcionária 3. **Entrevista III.** [21 dez. 2020]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h08min).

Funcionária 4. **Entrevista VIII.** [10 mar. 2021]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h23min).

Funcionária 5. **Entrevista VI.** [28 jan. 2021]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (36min).

Representante 1. **Entrevista VII.** [23 dez. 2020]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h24min).

Representante 2. **Entrevista IV.** [28. dez. 2020]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (1h23min).

Representante 3. **Entrevista V.** [20 jan. 2021]. Entrevistador: Andressa Molinari. Florianópolis, 2020. Videoconferência (2h16min).

ANEXOS

ANEXO A – Base do roteiro entrevistas com funcionários governo estadual (SED) e federal (FNDE); representantes Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE) e Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) UFSC.

1. Qual foi a sua trajetória pessoal até chegar ao cargo que ocupa atualmente?
 - a. Já teve contato anterior acadêmico ou profissional com a alimentação escolar/educação básica?
2. Você poderia descrever de maneira geral qual é o seu trabalho atualmente?
 - a. Quem são os seus interlocutores para realização do trabalho?
 - b. Onde você encontra as informações/instruções para realização do seu trabalho?
3. Como é o diálogo (integração/cooperação) com seus colegas de trabalho?
 - a. É entre você e sua equipe com seus coordenadores/superiores?
 - b. É com outros níveis de governo, acima e abaixo de você e sua equipe?
4. Como você e sua equipe lidam quando há alguma modificação da política em nível federal, que obriga a gestão subnacional a alterar a condução da política no estado?

- a. Como chegam as novas diretrizes de mudanças?
 - b. Quais são os passos para a implementação?
 - c. O que é mais difícil nesses momentos de adaptação na condução da política?
 - d. Você poderia citar um exemplo de uma situação de modificação na condução da política?
5. Como você avalia a atual condução do PNAE no estado?
 - a. Para você, quais deveriam ser as prioridades da política nesse momento?
 - b. Quais limites à política você enxerga?
 6. Falando em avaliação da implementação, existe um mecanismo para fazer isso em nível de estado? Como você e sua equipe remetem suas percepções, dificuldades avanços da política à União?
 7. Para terminar, como você vê o futuro da política, em todos os seus níveis?

ANEXO B – Plano de trabalho para ajustes no PNAE/SC decorrentes da auditoria do FNDE 2013/2014



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE APOIO AO ESTUDANTE
GERÊNCIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

PLANO DE TRABALHO PARA AJUSTES NO PNAE/SC DECORRENTES DA AUDITORIA DO FNDE 2013/2014

PONTOS	AÇÕES	CRONOGRAMA	RESPONSÁVELS	MONITORAMENTO
1) Contratação de Nutricionistas	1.1) Fazer o levantamento de adequação do número necessário de nutricionista, considerando o número de escolas por GERED.	jun/15	SED	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	1.2) Indicar no PPA 2016 - 2019 e na LDO, a contratação de Nutricionista (por concurso no quadro civil), previsto para 2016 o mínimo um(a) nutricionista por GERED, com adequação gradativa até 2019.	dez/15	SED	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	1.3) Iniciar o processo de concurso público, e a contratação para Nutricionistas (quadro civil), de no mínimo 1 por GERED e 2 para a SED.	dez/16	SED	Publicação do edital de concurso público e contratação de nutricionistas
	1.4) Adequação gradativa do número de nutricionistas, chegando a 50%	dez/17	SED	Contratação
	1.5) Adequação gradativa do número de nutricionistas, chegando a 100%	dez/19	SED	Contratação
	2.1) Levantamento das diferentes culturas e hábitos alimentares regionais	Elaboração do instrumento: jun/2015 - coleta e análise de dados: dez/2015	SED com apoio do CECANE/SC	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	2.2) Levantamento da vocação agrícola regional e sazonalidade em Santa Catarina	dez/15	SED com apoio da FETRAF SUL (entre outros: UNICATES, MDA, EPAGRI, SARE)	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	2.3) Levantamento das necessidades alimentares especiais	jun/15	SED	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	2.4) Levantamento das culturas e hábitos alimentares das diferentes etnias indígenas de Santa Catarina.	dez/15	SED/GERED com articulação FUNAI e SESA/SES	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
2) Cardápios adequados	2.5) Realização de diagnóstico nutricional dos escolares	- Elaboração de metodologia: até dez/2015 início da realização dos diagnósticos: mar/2016 Análise e tabulação dos dados: até dez/2016	SED com parceiros: SES (saúde do escolar) e apoio técnico do CECANE/SC	Relatórios de execução apresentados ao CEAE

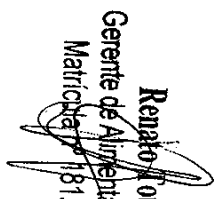
2

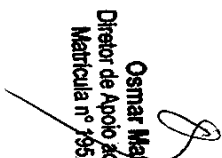
	3.5) Realização de chamadas públicas para aquisição da agricultura familiar, dando preferência aos alimentos orgânicos/agroecológicos e proibindo alimentos transgênicos	cronograma anual e contínuo	SED	- Compra de no mínimo 50% dos recursos do PNAE diretamente da Agricultura Familiar até 2017; - Compra de no mínimo 75% dos recursos do PNAE diretamente da Agricultura Familiar até 2018; - Compra de 100% dos recursos do PNAE diretamente da Agricultura Familiar até 2019.
	4.1) Lançamento da portaria de normatização sobre a Educação Alimentar e Nutricional nas escolas da rede estadual de educação	abr/15	SED	Publicação no diário oficial
	4.2) Nomeação de um servidor para articular as ações de EAN na SED	abr/15	SED	publicação no diário oficial
	4.3) Realização de formação dos coordenadores pedagógico, com carga horária de 40 horas, de maneira semi-presencial	dez/2015 e contínuo	SED com apoio técnico do CEGANE/SC	- Formação de 20% de representantes das escolas por ano.
	4.4) Reuniões técnicas com os gestores das GEREDs e das escolas, para esclarecimentos sobre a alimentação escolar	- Técnicos das GEREDs: 1 por semestre - Gestores escolares: 1 por ano	SED	Relatório das reuniões apresentado ao CEAE e TCE
4) EAN	4.5) Divulgação de material sobre a alimentação escolar no link "Alimentação Escolar" no site eletrônico da SED	Imediato e contínuo	SED	Disponibilidade do material no site da SED
	4.6) Fiscalização do cumprimento da lei estadual 12.061/2001 que regulamenta as cantinas escolares	Contínuo (juntamente com as fiscalizações dos cardápios)	SED/GERED e CEAE	- no mínimo, uma visita por ano a cada escola pela GERED (com relatórios a SED); - CEAE com cronograma próprio, realizar pelo menos 10% das escolas em um ano; - realização de fiscalizações pela equipe da SED, com a realização de pelo menos 30% das escolas
	4.7) Proposição de revisão da lei estadual 12.061/2001 que regulamenta as cantinas escolares	dez/15	SED, CEAE, CONSEA/SC e apoio técnico CEGANE/SC	Minuta de projeto de lei entregue à ALESC
	4.8) Articulação junto a Secretaria de Agricultura (EPAGRI) e ao CEPAGRI para a implantação de hortas nas escolas	jul/15	SED	Relatório/ata de articulação entregue ao CEAE
	4.9) Implementação de horas escolares nas unidades de educação que possuem o Programa Mais Educação e nas Escolas do Campo	Imediato e contínuo	SED/DIAC/DIEB	Relatórios anuais de implantação das hortas e das ações desenvolvidas nas escolas entregues ao CEAE
	4.10) Formação de merendeiras da autogestão	Até dez/2016 e contínuo	SED/GERED e parceria com a vigilância sanitária estadual e municipais	Realização de formação de pelo menos 30% das merendeiras da autogestão ao ano
	4.11) Formação do CEAE e dos conselhos escolares pelo Programa Formação pela Escola	Até dez/2015	SED/SEDUC	Realização de formação de pelo menos 75% dos conselheiros de alimentação escolar (entre titulares e suplentes)

	5.1) Desenvolvimento e finalização do Sistema Sere Alimentação/Sistema de Alimentação Escolar	ago/15	SED/CIASC	Entrega do sistema e início dos registros
5) Controle de estoque	5.2) Fiscalização por parte da SED	Contínuo	SED/GERED	- no mínimo, uma visita por ano a cada escola pela GERED (com relatórios à SED); - realização de fiscalizações pela equipe da SED, com a participação de pelo menos 50% das escolas; - acompanhamento online do preenchimento do sistema
	5.3) Formação dos GEREDs e dos gestores escolares	- primeira formação para GERED - jul/2015 - Contínuo	SED	- realização de reuniões com gestores escolares e responsáveis pelo registro no sistema de alimentação escolar, para esclarecimento e maior acompanhamento da execução do contrato
	6.1) Alteração da lei que regulamenta a composição do CEAE e a disponibilização de diárias aos seus membros	jul/16	SED	Publicação no diário oficial
6) Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE)	6.2) Disponibilização de infraestrutura necessária a atuação do CEAE (sala, computador, internet, telefone, impressora, arquivo) em horários compatíveis com a atuação do conselho.	dez/15	SED	Parecer do CEAE de cumprimento
	6.3) Disponibilização de recursos humanos (secretaria) com carga horária específica para atuação no CEAE	jun/15	SED	Parecer do CEAE de cumprimento
	6.4) Implementação de projeto de ampliação do número de conselheiros, conforme projeto entregue pelo CECANE/SC	mai/17	SED com apoio técnico do CECANE/SC	Decreto de nomeação dos 42 conselheiros
	6.5) Inclusão no PPA de recursos financeiros para atuação do CEAE	dez/15	SED	Apresentação da dotação orçamentária ao CEAE

	2.6) Elaboração dos cardápios, de acordo com os levantamentos realizados e contemplando as diferentes faixas etárias	dez/17	SED	Relatórios de execução apresentados ao CEAE
	2.7) Adequação da pauta de compra de alimentos de acordo com os novos cardápios regionalizados	dez/17	SED	Lançamento de editais de compras; chamada pública e licitação contemplando os alimentos regionais/sazonais
	2.8) Publicização dos cardápios elaborados, com as informações nutricionais e ingredientes utilizados, nos espaços de maior circulação de pessoas em todas as escolas	- Cardápio calculado já existente - jul/2015 Novos cardápios regionalizados: até dez/2017	SED/GERED/Escola	Fiscalização SED e CEAE
	2.9) Execução dos novos cardápios regionalizados	fev/18	SED	Fiscalização SED e CEAE
	2.10) Fiscalização da execução dos cardápios (criação de equipes de fiscalização nas GEREDs)	Contínuo	SED/GERED e CEAE	- no mínimo uma visita por ano a cada escola pela GERED (com relatórios à SED); - CEAE com cronograma próprio; realizar pelo menos 10% das escolas em um ano; - realização de fiscalizações pela equipe da SED, com a realização de pelo menos 30% das escolas; - realização de reuniões com gestores escolares e responsáveis pelo registro no sistema de alimentação escolar, para esclarecimento e maior acompanhamento da execução do contrato
	3.1) Execução dos contratos vigentes com as cooperativas	Até dez/2015	SED	Relatório das ordens de pagamento às cooperativas para o CEAE com cumprimento de, no mínimo 30% da agricultura familiar referente ao ano de 2015
	3.2) Realização de nova chamada pública para o segundo semestre de 2015 (autogestão)	- Publicização: mai/2015 - assinatura de contratos: até jul/2015 - início das entregas: ago/2015	SED	Relatório das ordens de pagamento às cooperativas para o CEAE com cumprimento de, no mínimo 30% da agricultura familiar referente ao ano de 2015
3) Aquisições da Agricultura Familiar	3.3) Organização de encontros para avaliação da aquisição realizada até o momento e planejamento das próximas chamadas públicas	- 1o encontro até Mai/2015 - realizar um encontro por ano	SED, FETRAF SUL, MDA e Epagri	Relatório/ata conclusivo do encontro
	3.4) Realização de nova chamada pública para 2016 (escolas terceirizadas e autogestão)	Publicização até ago/2015 Contratação em dez/2015 início da entrega em jan/2016	SED	Assinatura dos contratos e Relatório das ordens de pagamento às cooperativas para o CEAE com cumprimento de, no mínimo 30% da agricultura familiar referente ao ano de 2016

7) Questões Higiênicas Sanitárias das Cozinhas	7.1) Formação de merendeiras da autogestão 7.2) Formação de merendeiras das empresas terceirizadas	Até dez/2016 e contínuo Semestral	SED/GERED e parceria com a vigilância sanitária estadual e municipais SED com parceria das empresas terceirizadas	Realização de formação de pelo menos 30% das merendeiras da autogestão ao ano Entrega do relatório elaborado pela empresa terceirizada -no mínimo uma visita por ano a cada escola pela GERED (com relatórios a SED), -CEAF com cronograma próprio, realizar pelo menos 10% das escolas em um ano. realização de fiscalizações pela equipe da SED, com a realização de pelo menos 30% das escolas
8) Infraestrutura/Equipamentos das cozinhas	8.1) Levantamento de inventário contemplando os equipamentos, móveis e utensílios nas cozinhas escolares 8.2) Elaboração de relatório sobre as condições de infraestrutura das cozinhas escolares (preenchimento por parte dos gestores escolares de formulário on line) 8.3) Elaboração de projeto básico para as cozinhas escolares, conforme orientação do ICU 8.4) Previsão orçamentária no PPA 2016-2019 para reformas/ construções nas cozinhas 8.5) Elaboração e execução de projetos para adequação das cozinhas escolares	dez/15 jul/16 dez/16 dez/15 dez/2016 e contínuo	SED SED/GERED SED SED SED/DINE	Visualização dos dados no sistema SERIE alimentação Relatório sobre as condições de infraestrutura apresentado ao CAE Apresentação do projeto básico ao CAE Apresentação ao CAE de dotação orçamentária para reformas das cozinhas Adequação de 5% das cozinhas escolares ao ano
9) Contratação de Merendeiras para as escolas da auto-gestão	9.1) Levantamento do número de merendeiras adequado para cada escola (por número de alunos) 9.2) Adequação gradual do número de merendeiras nas escolas de autogestão 9.3) Fiscalização do número de merendeiras por escola	dez/15 dez/15 imediatamente e contínuo	SED SED SED e CEAF	Relatórios Contratação Relatórios de execução apresentados ao CAE
Florianoópolis, 17 de maio de 2015				


Renato Ottoni
 Gerente de Alimentação Escolar
 Matrícula nº 181.988-7-01


Osmar Matkolia
 Diretor de Apoio ao Estudante
 Matrícula nº 795.740-6-01