

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

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

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

As políticas públicas nacionais são estruturadas com base em diferentes arranjos federativos de implementação cuja institucionalidade se molda em torno das características particulares intrínsecas a cada domínio de intervenção governamental. Um exemplo marcante dessa complexidade refere-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por ser um programa que atravessou distintas fases de mudança institucional desde seu surgimento na agenda federal nos anos 1950 até chegar ao desenho normativo atual. Presente em todas as jurisdições federativas brasileiras, sua gestão em nível nacional está sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Este texto tem como propósito refletir analiticamente acerca do processo de execução descentralizada do PNAE, especialmente após uma inovação institucional inserida a partir de sua reformulação ocorrida por meio da Lei nº 11.947/2009. Trata-se da exigência de que todos os entes federativos que aderem ao PNAE comprometam um mínimo de 30% dos repasses financeiros recebidos do governo federal para a aquisição de produtos alimentícios diretamente de agricultores familiares.

Na prática, a regra de priorização da agricultura familiar incorporou nova camada processual à rotina de implementação do PNAE, mantendo-a a cargo de gestores locais nas distintas unidades subnacionais – denominadas, para fins do programa, entidades executoras (EEx), as quais são responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE. A condução desse processo torna-se um elemento relevante para a análise política, pois a forma como estão estruturadas as relações federativas em programas setoriais específicos afeta as estratégias possíveis para a coordenação vertical dos agentes envolvidos.

Com esse entendimento, as análises perpassaram o seguinte questionamento orientador: quais as estratégias político-normativas criadas no âmbito federal para induzir e coordenar a atuação dos distintos entes federativos envolvidos na operacionalização do PNAE? Ou seja, buscou-se investigar os instrumentos propostos de incentivo à adesão – entendida como empenho e comprometimento do gestor local – e as regras de coordenação a serem seguidas entre os entes subnacionais visando atingir o propósito exposto no novo marco regulatório do programa.

Para tanto foi realizada uma pesquisa exploratória sobre os processos e arranjos de operação e coordenação federativa do PNAE no território nacional a partir de uma abordagem histórico-institucional. Essa proposta se justifica pelo fato de o processo de implementação do PNAE ser dotado de uma série de características interessantes no tocante à sua sistemática decisória entre os múltiplos entes federativos brasileiros. Logo, partiu-se do entendimento de que o estudo sobre essa experiência admirativa e sua lógica operacional pode levantar elementos relevantes para o campo da implementação de políticas sociais no país, levando-se em conta os diferentes desafios que a estrutura federativa impõe para inovações regulatórias como essa.

Pelas análises realizadas, apesar de ser uma mudança que tornou mais complexo o processo de execução descentralizada do PNAE, houve um esforço por parte dos gestores locais em caminhar nessa direção prevista pela Lei nº 11.947/2009, mesmo que marcado por grandes diferenças de execução no tocante às médias de aquisição da agricultura familiar. Ou seja, embora a lei a expresse como exigência, o que parece ter havido de fato foi um tipo de acordo tácito entre os participantes de que seu atendimento ocorreria de forma processual.

SUMEX

Nessa perspectiva, o governo federal apostou em uma agenda de convencimento para caminhar em direção ao cumprimento gradativo da norma. Isto é, a norma não surgiu necessariamente como um ponto de partida mas, sim, como um ponto de chegada, um horizonte a ser buscado.