

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

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>.

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

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

Em termos de aporte teórico, optou-se por utilizar a abordagem do institucionalismo histórico para o enquadramento analítico dos processos de mudança ao longo do tempo. Para a análise empírica, foram consultadas informações de diversas fontes bibliográficas e documentais, bem como bancos de dados do Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de revisão da legislação pertinente (direta ou indiretamente) ao PNAE.

Conforme discutido ao longo do texto, o PNAE passou por quatro fases bastante particulares: *i*) institucionalização subordinada (1955-1973); *ii*) nacionalização concentrada (1973-1994); *iii*) descentralização federativa (1994-2009); e *iv*) descentralização desconcentrada (2009 a atual).

Observou-se que não houve um momento que pudesse ser caracterizado como disruptivo, mas, sim, a ocorrência de mudanças graduais, associadas a fatores endógenos e exógenos, cujo acúmulo levou a transformações significativas em sua estrutura regulatória. Por isso, foram adotados marcos normativos considerados como mais relevantes para indicar a sequência cronológica das fases. Ainda assim, é difícil estabelecer o momento exato em que cada uma iniciou e terminou, pois o que há são zonas temporais de interseção, onde as regras antigas estão se dissipando e as novas ainda estão sendo absorvidas.

Foi possível também identificar os padrões de mudança institucional entre cada uma das fases indicadas. Entre as fases I e II, o programa passou por uma mudança *por deslocamento*, com a necessidade de alteração da estratégia operacional de aquisição dos alimentos, uma vez que os acordos internacionais que tinham viabilizado as campanhas de merenda escolar desde os anos 1950 estavam sendo encerrados, e outro bloco de interesses – o complexo agroindustrial brasileiro – passou a influenciar a tomada de decisões sobre a estratégia de fornecimento. Já entre as fases seguintes, o tipo de mudança identificado foi *por sedimentação*, com a inserção de novas regras como se fossem *camadas* na estrutura normativa vigente (primeiramente com o aprofundamento da descentralização administrativa, posteriormente com a desconcentração entre os ofertantes e elevação do

público beneficiário), alterando significativamente a dinâmica de implementação do PNAE.

Nesse sentido, a pesquisa permitiu observar o processo pelo qual o Estado foi construindo suas capacidades instrumentais para operacionalizar uma política bastante complexa e que envolve uma extensa cadeia de comando, exigindo canais específicos de coordenação federativa para sua viabilização.

SUMÁRIO EXECUTIVO