



Volume 17

Seção Artigo e90573

05 de Junho de 2023

## **Diversidade federativa e arranjos institucionais: políticas de alimentação escolar durante a pandemia de covid-19**

***Federative diversity and institutional arrangements: school feeding policies during the covid-19 pandemic***

***Diversidad federativa y arreglos institucionales: políticas de alimentación escolar durante la pandemia de covid-19***

*Fabiana da Silva Bento<sup>1</sup>  
Fernando Abrucio<sup>2</sup>*

**Citação:** BENTO, F. S.; ABRUCIO, F. Diversidade federativa e arranjos institucionais: políticas de alimentação escolar durante a pandemia de covid-19. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 17, e90573. Junho de 2023.



<http://10.5380/jpe.v17i0.90573>

**Resumo:** O artigo busca compreender como diferentes secretarias estaduais de Educação lidaram com a distribuição de alimentos aos estudantes durante a pandemia de covid-19, quando o federalismo bolsonarista (ABRUCIO *et al.*, 2020) enfraqueceu a coordenação federativa e aumentou a pulverização das políticas públicas e a desigualdade territorial. Para tal intento, utiliza-se a comparação de dois estudos de caso – Rio Grande do Norte e Paraíba – selecionados de forma intencional devido a sua semelhança de características, porém com desfechos opostos, o que potencializa a identificação de fatores explicativos sobre os resultados. A literatura de referência aplicada é a neoinstitucionalista e buscou verificar como a relação entre instituições, organizações e grupos de interesse influenciou o desenho final da política pública. Os resultados revelam que, somada ao caráter emergencial e à baixa articulação por parte do governo federal para a definição de ações, a existência de espaços de interação dentro da administração pública influenciou processos decisórios nos estados, fazendo com que eles percorressem caminhos já conhecidos. Com isso, o texto propõe reflexões sobre como esse fator pode ser considerado no desenho de políticas públicas e problematiza o quanto a falta de coordenação pode agravar desigualdades prévias.

<sup>1</sup>Mestra em Administração Pública e Governo. Analista Sênior de Pesquisa Social Educacional pelo Instituto Unibanco e doutoranda em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8361-0186> E-mail: [fabianabento@hotmail.com](mailto:fabianabento@hotmail.com)

<sup>2</sup>Doutor em Ciência Política. Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915> E-mail: [fernando.abrucio@fgv.br](mailto:fernando.abrucio@fgv.br)

**Palavras-chave:** Alimentação escolar; Federalismo; Covid-19; Arranjos institucionais; Política educacional.

**Abstract:** This article seeks to understand how different State Departments of Education dealt with the distribution of food to students during the Covid-19 pandemic when Bolsonaro's federalism (ABRUCIO et. al, 2020) weakened federative coordination and increased the public policies fragmentation and territorial inequality. For this purpose, we compare two case studies – Rio Grande do Norte and Paraíba – chosen for similar characteristics, but with opposite outcomes to facilitate the identification of the explanatory factors of the results. The applied literature of reference is neo-institutionalist and sought to verify how the relationship between institutions, organizations, and interest groups influences the final design of public policy. The results show that in addition to the emergency character and low articulation of the Federal Government for the definition of actions, interaction spaces within the public administration influenced decision-making processes in the states, making them follow already known paths. With this, the text proposes reflections on how this factor can be considered in the design of public policies and discusses the extent to which the lack of coordination can aggravate previous inequalities.

**Keywords:** School feeding; Federalism; Covid-19; Institutional arrangements; Educational politics.

**Resumen:** Este artículo busca comprender cómo diferentes Secretarías de Educación de los Estados abordaron la distribución de alimentos a los estudiantes durante la pandemia de covid-19, cuando el federalismo bolsonarista (ABRUCIO et. al, 2020) debilitó la coordinación federativa y aumentó la fragmentación de las políticas públicas y la desigualdad territorial. Para ello, se comparan dos estudios de caso – Rio Grande do Norte y Paraíba – seleccionados intencionalmente por sus características similares, pero con resultados opuestos, lo que potencia la identificación de factores explicativos de los resultados. La literatura aplicada de referencia es la neoinstitucionalista y buscó verificar cómo la relación entre instituciones, organizaciones y grupos de interés influyó en el diseño final de la política pública. Los resultados revelan que, además del carácter de emergencia y la baja articulación por parte del Gobierno Federal para la definición de acciones, la existencia de espacios de interacción al interior de la administración pública incidió en los procesos de toma de decisiones en los estados, haciéndolos seguir ya conocidos caminos. Con eso, el texto propone reflexiones sobre cómo este factor puede ser considerado en el diseño de políticas públicas y discute cuánto la falta de coordinación puede agravar las desigualdades anteriores.

**Palabras clave:** Alimentación escolar; Federalismo; Covid-19; Arreglos institucionales; Política educativa.

## Introdução

Desde 1988, o Governo Federal tem tido um papel muito importante no combate às desigualdades regionais (ARRETCHE, 2010; ABRUCIO et al, 2020), inclusive no campo educacional, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BONDUKI, 2017; SILVA, 2021). Embora o PNAE já existisse bem antes da nova Constituição – foi criado em 1955 –, ele ganhou maior efetividade com a redemocratização e a construção de um federalismo com descentralização das principais políticas sociais combinada com forte papel coordenador exercido pela União (ABRUCIO, 1995).

Dois eventos recentes quebraram, por algum tempo, essa combinação federativa entre descentralização e coordenação federal, incluindo aí a política educacional. Foi a junção no tempo de um modelo federativo inaugurado pelo presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), no qual houve menor atuação do Governo Federal em termos de apoio, indução e regulação nacional das políticas implementadas pelos governos subnacionais,

e o surgimento de uma pandemia mundial, a Covid-19, que gerou um grande impacto em vários países, mas especialmente nas Federações.

O primeiro fenômeno, ao qual vamos nos referir como o federalismo bolsonarista (ABRUCIO et al, 2020), praticamente destruiu o modelo federativo cooperativo que, paulatinamente, foi montado nas políticas sociais desde 1988. Sob Bolsonaro, o Governo Federal enfraqueceu demasiadamente a regulamentação nacional, reduziu seu apoio financeiro e administrativo aos governos subnacionais e, pior, criou uma situação de conflito com estados e municípios.

No caso do contexto pandêmico, este gerou a necessidade de maior colaboração entre os entes federativos, dado que o vírus e sua expansão não se restringiam aos limites territoriais de cada esfera governamental. Sendo assim, a descoordenação federativa se deu em um contexto que necessitava, nos termos de Paquet e Schertzer (2020), decisões mais colaborativas para enfrentar um *complex intergovernmental problem* (CIP).

Em um cenário de descoordenação, conflito intergovernamental e a enorme desigualdade territorial historicamente presente no Brasil, o presente artigo analisa como se comportou uma política educacional federal com grande impacto redistributivo e que é implementada de forma descentralizada: o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE.

Como houve uma redução da atuação da União, coube, em grande medida, a gestão desta ação aos governos subnacionais, em meio ao cenário caótico da pandemia, com a imensa maioria das escolas fechadas entre 2020 e 2021. Para garantir a continuidade das políticas, os governos estaduais foram fundamentais neste processo, mas suas capacidades estatais para realizar as ações são bastante desiguais.

Por isso, o foco do estudo é entender como num cenário de ausência de coordenação federativa diferentes governos estaduais atuaram na área de alimentação escolar. Em vez de analisar casos completamente extremos em termos regionais e de desenvolvimento econômico, optou-se por selecionar dois estados com situação mais próxima, mas cujo modelos de gestão e arranjos institucionais tomaram rumos diferentes. Para este intento, foram escolhidos o Rio Grande do Norte e a Paraíba, no intuito de demonstrar como o legado prévio, tomado aqui como arranjos institucionais, fez com que as decisões políticas locais sobre a condução do PNAE tomassem rumos diferentes.

Para desenvolver esse argumento, o artigo é dividido da seguinte forma. Na primeira parte, apresenta-se o contexto mais geral das decisões relativas à pandemia do

ponto de vista federativo. Após essa visão geral do problema, apresenta-se o modelo teórico que vai ser mobilizado para explicar os dois casos comparados, com ênfase na literatura neoinstitucionalista e uma reflexão sobre o papel dos burocratas sobre a operacionalização das ações e tomada de decisão.

Para a verificação das perguntas de pesquisa, nas seções subseqüentes será feita uma análise comparativa de dois estudos de caso: as ações para distribuição de alimentos aos estudantes das redes estaduais de educação dos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba. A escolha dos estados para a realização do estudo foi pautada em dados oficiais que permitiram demonstrar a comparabilidade das duas experiências. Com isso, buscou-se “isolar” ao máximo outros aspectos explicativos a fim de evidenciar o papel exercido pelas instituições prévias e a atuação dos burocratas sobre os resultados obtidos. O objetivo foi demonstrar como, diante de um cenário de não articulação por parte do governo federal, os governos estaduais seguiram fluxos diferentes, altamente influenciados por sua própria trajetória. Assim, diferenças territoriais tenderiam a ser exacerbadas, respondendo aos desejos de grupos de interesse que historicamente têm mais força dentro dos territórios analisados.

Ao final, o texto apresenta reflexões sobre como a falta de coordenação federativa por parte da União pode fortalecer as desigualdades prévias entre os estados, agravando disparidades e reiterando situações em que as capacidades estatais locais determinam os rumos das políticas.

### **O contexto da pandemia: o retrato da descoordenação federativa na política de alimentação escolar**

Ainda que em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) tenha declarado que a contaminação pelo novo coronavírus havia atingido nível pandêmico, somente no início do mês de abril foram editadas orientações por parte do governo federal brasileiro às redes educacionais. A Medida Provisória 934 (BRASIL, 2020b), sancionada em agosto de 2020 pelo então presidente da República, estabeleceu a dispensa do mínimo de 200 dias letivos para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – como estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996, 2020b). Todavia, ainda que mudanças na oferta de aulas tenham sido possibilitadas, essa medida não alterou o repasse de recursos relativos ao transporte e à alimentação escolar,

que mantiveram como base de cálculo o período de 200 dias letivos, como estabelecem as normas legais.

O período foi marcado por muitas incertezas e contratempos que afetaram todas as áreas e instâncias governamentais. Sem o apoio da União, as diferentes redes estaduais e municipais de educação tomaram medidas para garantir isolamento social, o que significou em alguns casos a suspensão das atividades escolares, a possibilidade de oferta de aulas à distância, conforme especificado pela Portaria 343 do Ministério da Educação (BRASIL, 2020a), ou a antecipação do período de férias. As medidas variaram ao longo do território e dependeram fortemente da capacidade de cada local em enfrentar a crise.

Tal cenário foi considerado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) uma ação do governo federal de eximir-se da responsabilidade de sua função supletiva, o que, em um país com profundas desigualdades regionais, como é o Brasil, significaria um problema para o enfrentamento da crise sanitária. Houve também embates principalmente entre o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e o Ministério da Educação, dado que a incompletude das normas emitidas pelo governo federal demonstrava a transferência completa de responsabilidades da União aos governos subnacionais, o que estimulava a pulverização das iniciativas.

As normas editadas pelo Ministério da Educação ao longo da pandemia foram segmentadas e pouco coordenadas entre si – seja pela restrição dos temas tratados em cada medida ou em decorrência da generalidade das orientações. A intensa atuação de atores estatais e não estatais que emitiram notas e pareceres indicando a necessidade de reorganização das ações sob responsabilidade das redes educacionais nos diferentes níveis da federação fez com que o Conselho Nacional de Educação (CNE) tomasse algumas medidas visando à coordenação dos esforços.

A falta de coordenação intergovernamental nesse período é notória e foi alvo de diversas análises (ABRUCIO *et al.*, 2020; MACEDO *et al.*, 2021; POZZER; NEUHOLD, 2021).

No caso do PNAE, a total cobertura do território nacional pelo programa resultou de um intenso processo de descentralização das ações como resposta a demandas por maior protagonismo dos entes subnacionais por parte de atores como o CONSED, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Frente Municipalista de Prefeitos (SILVA, 2021). Além disso, seu desenho pressupõe um arranjo de coordenação entre os entes, já que o repasse de recursos se dá do governo federal aos entes

subnacionais, mas cabem às próprias redes educacionais as decisões alocativas e de compra de produtos (SILVA, 2021).

Sendo assim, ainda que o poder normativo esteja no âmbito da União (BONDUKI, 2017), há significativa margem decisória aos entes subnacionais no que tange não apenas à distribuição, mas à compra dos gêneros alimentícios. O PNAE tem como norma a exigência de que no mínimo 30% dos recursos repassados sejam utilizados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2009), mas essa norma foi flexibilizada pela própria legislação, visto que esta considera que alguns territórios podem ter dificuldades em garantir o fornecimento regular desse tipo de gênero alimentício. Portanto, trata-se de uma política altamente dependente de um equilíbrio entre o cumprimento normativo e processos decisórios descentralizados, mesmo em períodos de estabilidade.

No contexto pandêmico e de alta descoordenação federativa, a operacionalização no PNAE tornou-se mais desafiadora, ainda mais se considerarmos que o território brasileiro é altamente desigual. Sendo assim, é esperado que essa descoordenação tenha tido consequências sobre a execução do PNAE, uma vez que a baixa especificação em relação a mecanismos para operacionalização das atividades e a imprevisibilidade das situações decorrentes da pandemia pressionou estados e municípios a assumirem de forma isolada e contingencial as decisões sobre o desenho das ações em seus territórios.

No caso da oferta de aulas de forma não presencial, o processo constituiu uma ruptura importante para a Educação Básica devido às controvérsias existentes quanto à qualidade do ensino na modalidade à distância (ARRUDA, 2020) e à falta de infraestrutura das redes para esse tipo de atividade (BARRETO; ROCHA, 2020). Já em relação a outras ofertas, como é o caso da alimentação escolar, as diretrizes federais assumiam a discricionariedade dos estados e municípios no desenho das ações, indicando apenas a necessidade de destinação dos alimentos aos estudantes matriculados nas redes educacionais, cabendo a decisão sobre a alocação dos recursos e possível priorização de populações em situação de maior vulnerabilidade às próprias redes (BRASIL, 2020c).

Considerando a existência de circunstâncias excepcionais e diretrizes muito amplas, é natural que emergam questionamentos sobre fatores que podem ter pesado nas decisões alocativas dos estados. Por exemplo, a incerteza contextual pode ter sido de alguma forma compensada pela familiaridade dos atores em relação às normas de funcionamento do PNAE, que constitui a política pública de maior longevidade do país na

área de segurança alimentar e nutricional (LIBERMANN; BERTOLINI, 2015) e que também é, desde 2009, uma política de execução desconcentrada entre as unidades federativas (SILVA, 2021).

Isso significa que é possível que a decisão das redes quanto ao fornecimento de alimentação aos estudantes tenha sido influenciada pelas oportunidades e limitações que as estruturas já existentes nos próprios territórios e que conferem aos atores locais diferentes capacidades de ação. É buscando compreender se de fato esse processo ocorreu e qual o papel das instituições e espaços previamente constituídos nos estados sobre as decisões tomadas que se assenta o presente artigo.

Tomando como base o fato de que os estados brasileiros possuem diferentes características e de que os aspectos institucionais de cada local podem criar vantagens ou restrições que contribuem para o desenho final de uma política (IMMERGUT, 1992; THELEN; STEINMO, 1992), este estudo busca identificar como os governos estaduais organizaram a distribuição de alimentação escolar durante a pandemia a partir das estruturas das secretarias de Educação. Entende-se que o contexto pandêmico e as características da oferta de alimentação escolar no Brasil estabelecem uma importante oportunidade para a investigação da questão da dependência de trajetória no desenho de políticas públicas pelo fato de que a alimentação escolar é um direito presente na Constituição Federal, com longo histórico de execução, mas que, como outras políticas sociais, foi muito impactado pela situação de excepcionalidade e a falta de orientações por parte do governo federal.

Partindo dessa premissa, a pesquisa busca compreender como legados institucionais influenciam as decisões (HALL; TAYLOR, 1996) e de que forma esse fator pode constituir um mecanismo de aprofundamento das desigualdades, especialmente em um sistema federativo como o brasileiro, uma vez que capacidades estatais mais bem organizadas podem levar a desempenhos distintos de governos similares do ponto de vista social e econômico. Também será avaliado o papel dos burocratas no estabelecimento de relações com os grupos de interesse e como esse aspecto pode ser um facilitador ou entrave na participação de determinados grupos em processos decisórios.

## **Referencial teórico: o neoinstitucionalismo e o papel dos burocratas**

A fim de compreender como os estados construíram suas trajetórias para a distribuição de alimentos durante a pandemia, o presente trabalho traz como referência a perspectiva do neoinstitucionalismo.

O neoinstitucionalismo é uma perspectiva teórica que abrange diferentes vertentes analíticas, todas com o objetivo comum de compreender de que modo as instituições interferem nos resultados (HALL; TAYLOR, 1996). Por instituições, entendem-se as organizações formais existentes, regramentos e, também, normas e procedimentos de conduta que geram constrangimentos sobre a atuação dos atores e, desse modo, influenciam o processo decisório.

O reconhecimento da influência de aspectos institucionais sobre os resultados faz com que o olhar sobre o processo de formação de uma política pública não se restrinja ao entendimento de um “embate” único, mas sim considere tal processo como parte de um ciclo em que os conflitos são delineados por interesses e instituições criados anteriormente, impulsionando ou constrangendo a emergência de um tema na agenda (SOUZA, 2007; WEIR, 2006).

Considerando que o presente estudo busca verificar como foram definidas as ações de distribuição de alimentos aos estudantes durante a pandemia e, para isso, reconhece que o vácuo de diretrizes por parte do governo federal pode ter levado ao reforço de processos já estabelecidos, a perspectiva neoinstitucionalista se mostra fundamental. Isso porque a perspectiva de que os embates não são únicos, mas fazem parte de um ciclo que envolve interesses e instituições previamente estabelecidos poderá ajudar na compreensão sobre os motivos que levaram determinados grupos em cada um dos estados estudados a terem atingido diferentes resultados, mesmo diante da “oportunidade de incidência” gerada pela ausência de diretrizes nacionais durante a pandemia. Assim, poderemos explorar quais aspectos podem levar ao agravamento das desigualdades entre os territórios.

Quanto ao referencial mobilizado, ainda que o ressurgimento da análise institucional na década de 1980 tenha possibilitado a abertura de uma gama de estudos em política comparativa com foco no entendimento da mediação exercida pelo ambiente institucional sobre as lutas políticas, houve um processo de ramificação dentro dessa vertente que caracterizou de diferentes maneiras os processos decisórios e as formas de ação dos atores. Dentre essas ramificações, destacam-se duas perspectivas: a da escolha racional e o institucionalismo histórico.



Segundo a perspectiva da escolha racional, as instituições presentes exercem uma influência importante sobre as decisões dos atores porque servem como guias para que os grupos possam pensar em suas estratégias de atuação a fim de maximizar seus interesses. Hall e Taylor (1996) ressaltam que na perspectiva da escolha racional as decisões são tomadas a partir de suposições sobre o comportamento dos atores, ou seja, um grupo se posiciona sobre determinado tema conjecturando quais seriam as preferências dos demais envolvidos na questão, supondo a existência de um conjunto fixo de preferências e um comportamento voltado à maximização dos interesses. Nesse sentido, ações políticas são vistas como dilemas de ação coletiva, remetendo ao exemplo clássico do dilema do prisioneiro.

Para os teóricos da escolha racional, a ênfase em relação a como os atores agirão diante do dilema se dá por meio do entendimento do papel das instituições no fornecimento de informações aos envolvidos, ajudando-os a desenvolver previsões sobre o comportamento de seus pares. Nesse contexto, as instituições são vistas como referências, não afetando a capacidade de ação unilateral dos indivíduos em busca de poder. Como aponta Immergut (2006), a análise e as escolhas são feitas por atores racionais em condições de interdependência.

O institucionalismo histórico, por sua vez, parte do entendimento de que experiências predecessoras influenciam os atores envolvidos na construção da política pública (ROCHA, 2005), ou seja, situações passadas ajudam a moldar as decisões futuras. Diferentemente da perspectiva da escolha racional, em que os indivíduos são livres para agir com o objetivo de maximizar seus interesses, o institucionalismo histórico ressalta que as estruturas existentes podem condicionar as escolhas e, assim, afetar os resultados.

Segundo Hall e Taylor (2003), se as estruturas podem potencializar ou restringir o campo de ação dos atores, quando as mesmas forças estão presentes em localidades distintas o resultado observado será diferente, pois o acesso e a influência dos atores sobre as decisões dependerão do reconhecimento dos grupos de interesse pelo estado e dos espaços de socialização existentes. Desse modo, tem-se que a situação será afetada pelos processos históricos de cada local.

Se as estruturas existentes podem privilegiar alguns interesses e desmobilizar outros, para a vertente do institucionalismo histórico a evolução temporal das ações será influenciada por instituições que autorreforçam decisões passadas e aumentam os custos de transição, dificultando processos de mudança (FERNANDES, 2013). Sendo assim,

poderíamos assumir que, mais do que sobre as características dos estados e suas instituições formais, a atenção deveria recair sobre as condutas que moldam as interações políticas (THELEN; STEINMO, 1992). Além disso, autores dentro dessa perspectiva destacam a importância do conceito de dependência de trajetória, ou seja, o entendimento de que decisões tomadas em um determinado ponto no tempo podem restringir possibilidades futuras de alteração de rota de uma ação (WEIR, 1992).

Apesar de ambas as perspectivas trazerem importantes subsídios para a análise dos fatores que influenciam o desenho de políticas públicas, é preciso lembrar que elas também possuem limitações.

Peters, Pierre e King (2005) reconhecem que a forte internalização de ideias que norteiam uma política (uma alta institucionalização) dificulta processos de mudança, dado que os indivíduos e organizações que trabalham com essa política irão defender a manutenção do *status quo*, o que pode gerar uma situação de enraizamento dos interesses e uma predileção dos burocratas por uma “solução” específica. Segundo os autores, a atuação dos burocratas é um aspecto crucial a ser incluído nas análises.

Além disso, também há uma limitação das análises com recorte puramente institucionalista em reconhecer a existência de conflitos e dissensos em tempos de estabilidade ou em reconhecer processos de mudança (PETERS; PIERRE; KING, 2005). Portanto, é preciso um olhar mais atento sobre as relações entre os grupos de interesse com os burocratas, visando identificar os caminhos pelos quais os processos de mudança podem se estabelecer.

Com o objetivo de reconhecer a presença de interesses conflitantes no desenho da política, em especial o papel dos burocratas na mediação dos interesses, o presente trabalho propõe a articulação da literatura neoinstitucionalista com as análises sobre a ação política da burocracia de estado. Esse é um aspecto importante porque é necessário reconhecer que instituições são formadas por pessoas e que valores e códigos de conduta são demonstrados nas relações entre os atores. Portanto, a combinação dessas abordagens contribui para uma melhor compreensão sobre os fatores que interferem na entrada de atores na arena de políticas públicas e, também, sobre o estabelecimento das relações. Além disso, como o período de análise do presente estudo engloba uma situação de excepcionalidade decorrente da pandemia do coronavírus, é importante que verifiquemos também de que modo a situação atípica pode ter permitido rearranjos de poder entre os atores, modificando ou potencializando relações existentes.

O conflito entre os grupos de pressão e a burocracia é um dos conflitos mais importantes do governo. Isso porque, para além de relações mais ou menos intensas, a burocracia pode estabelecer um processo cooperativo com os grupos de pressão de modo a também agir em defesa de seus próprios interesses. Nesse sentido, devemos examinar a relação dos burocratas tanto com os políticos quanto com atores externos que constituem grupos de pressão como um aspecto “institucionalizado” dentro da administração pública, grupos esses que afetam diretamente as decisões políticas.

Para Peters (2002), devemos lembrar que, em quase todos os sistemas políticos, são os burocratas os responsáveis por traduzir as decisões publicadas em decretos e normas legais em atos administrativos. Sobre esse ponto, cabe lembrar que estamos analisando, no presente artigo, um cenário de ausência de articulação por parte do governo federal durante a pandemia, o que pode ter gerado espaços decisórios mais amplos para os burocratas.

Em segundo lugar, Peters (2002) alerta para a necessidade de se reconhecer que as grandes estruturas administrativas diferem pouco entre as localidades, sendo as análises das burocracias uma forma de se olhar para diferenças organizacionais pequenas, associadas a fatores culturais e ambientais. Mais uma vez, um olhar sobre a atuação dos burocratas pode nos ajudar a melhor retratar os aspectos históricos e relacionais mais presentes em cada rede estadual de educação aqui analisada, de modo a possibilitar que identifiquemos fatores que influenciaram os processos decisórios.

Por fim, Peters (2002) ressalta que as burocracias estão relacionadas a estruturas formais, e esse recorte “formal” pode contribuir para a identificação dos grupos de interesse atuantes, tornando menos complexo o mapeamento de atores. No caso do presente estudo, isso poderá ser observado por meio da verificação da existência de pastas dentro das secretarias ou de outros arranjos que podem contribuir para que determinados grupos de interesse tenham maior interface com as estruturas estatais.

Sendo assim, fica evidente como a consideração do papel e atuação dos burocratas é um aspecto importante e que dá mais granularidade e capacidade explicativa às análises comparativas que buscam investigar a influência de fatores institucionais. Uma vez que o presente estudo tem como objetivo comparar entes pertencentes a um mesmo arranjo federativo e, portanto, com muitas similaridades, a associação dessas referências teóricas se mostra de extrema importância para uma melhor compreensão dos estudos de caso, sinalizando de forma mais clara quais foram os aspectos de cada um dos territórios que

orientaram a tomada de decisão política diante de um cenário de incerteza e ausência de diretrizes do governo federal.

### **Procedimentos metodológicos**

Considerando o objetivo de compreender como diferentes secretarias estaduais de Educação lidaram com a questão da distribuição de alimentos aos estudantes durante a pandemia de covid-19, três perguntas norteiam o olhar sobre os estudos de caso:

1. De que forma as particularidades estruturais dos estados serviram de reforço ou constrangimento para o desenho das ações de distribuição de alimentos durante a pandemia de covid-19?
2. Os burocratas alocados nas secretarias estaduais de Educação estabeleceram relações com os grupos de interesse na oferta de alimentação escolar e influenciaram o processo decisório?
3. A ausência de diretrizes por parte do governo federal pode ter contribuído para a intensificação de diferenças entre os territórios?

Como o intuito da investigação é avaliar a influência de aspectos institucionais, a seleção dos casos buscou restringir ao máximo a possibilidade de interferência de fatores externos sobre os resultados observados. Para tanto, foram considerados dados oficiais publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sobre o censo escolar, a fim de demonstrar a semelhança e comparabilidade das redes educacionais analisadas em relação ao número de alunos, unidades escolares, organização em diretorias regionais e abrangência da oferta de alimentação escolar. O objetivo foi verificar se aspectos logísticos decorrentes de peculiaridades das redes não tornariam os casos selecionados incomparáveis em decorrência de diferentes pontos de partida e desafios operacionais.

Como mostra a Tabela 1, as redes estaduais de educação do Rio Grande do Norte e da Paraíba possuem um número próximo de alunos matriculados, escolas e diretorias regionais, o que demonstra a existência de uma estrutura operacional semelhante.

**Tabela 1 – Características das redes estaduais de educação**

|                                   | <b>Rio Grande do Norte</b> | <b>Paraíba</b> |
|-----------------------------------|----------------------------|----------------|
| Total de escolas da rede estadual | 581                        | 648            |

|                                   |         |         |
|-----------------------------------|---------|---------|
| Número de diretorias regionais    | 16      | 14      |
| Matrículas na rede estadual       | 220.075 | 246.373 |
| Escolas com oferta de alimentação | 100%    | 100%    |
| Alunos por escola (média)         | 379     | 380     |

Fonte: INEP, Censo Escolar da Educação Básica, 2020.

Cabe ressaltar que o repasse de recursos do PNAE se dá de acordo com o total de matrículas em cada rede de ensino. Desse modo, a restrição de verbas entre as redes não constitui uma questão que afeta decisões alocativas.

Contudo, como a norma que rege o PNAE traz, como brecha para a dispensa do cumprimento da regra que define que 30% dos recursos sejam utilizados na compra de produtos da agricultura familiar, a presença de situações de inviabilidade do fornecimento regular desse tipo de gênero alimentício, mostra-se importante a análise sobre a presença da agricultura familiar nos estados analisados.

Foram consultados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o número de produtores da agricultura familiar presentes em cada estado e o valor da produção em 2020. A consideração dessa informação também foi importante para que fosse possível compreender se um maior destaque da agricultura familiar na economia local poderia dar aos produtores condições diferenciadas de negociação a depender de cada localidade.

Por fim, verificou-se se questões relacionadas a situações de vulnerabilidade social nos territórios poderiam ter levado a diferentes decisões alocativas – lembrando que as diretrizes federais deixam a cargo dos estados não apenas a questão da compra dos produtos, mas também a decisão sobre os beneficiários. Como demonstram os dados apresentados na Tabela 2, não há indícios de que características relativas à produção de alimentos nos estados ou a situações de vulnerabilidade social representem diferenças significativas que limitem a comparação dos casos.

**Tabela 2 – Indicadores socioeconômicos do Rio Grande do Norte e da Paraíba**

|   | Rio Grande do Norte | Paraíba |
|---|---------------------|---------|
| Índice de Desenvolvimento Humano (2010)   | 0,684               | 0,658   |
| Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> (2020)   | R\$ 1.077           | R\$ 892 |
| Proporção do número de estabelecimentos da agricultura familiar frente ao total de estabelecimentos agropecuários (*) | 79,9%               | 76,9%   |

---

|   |       |       |
|---|-------|-------|
| Proporção de hectares da agricultura familiar frente à área total de estabelecimentos agropecuários (*) | 34,8% | 42,1% |
|---|-------|-------|

---

Fonte: IBGE. (\*) dados calculados com base no Censo Agropecuário de 2017.

A narrativa sobre os estudos de caso foi construída a partir da leitura de notícias em sites institucionais das secretarias estaduais de Educação, dos governos estaduais e dos diários oficiais. Essa análise documental permitiu a delimitação da linha do tempo de atividades ao longo de 2020 em cada um dos estados analisados e a identificação dos grupos de interesse a serem considerados no estudo.

### **A entrega de kits de alimentos no Rio Grande do Norte**

A suspensão das aulas presenciais no Rio Grande do Norte teve início em 18 de março e abrangeu toda a rede estadual, municipal e privada (RIO GRANDE DO NORTE, 2020). A decisão tomada pelo estado ocorreu em parceria entre as secretarias de Saúde Pública e Educação e atores que integravam um comitê para enfrentamento da situação emergencial (composto pelo Conselho Estadual de Educação, a União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime e o Sindicato das Escolas Privadas) (SEEC/ASSECOM, 2020a). Inicialmente a decisão era pela suspensão das aulas por um período de 15 dias, com reavaliação semanal sobre a viabilidade de retomada.

A Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC) e os membros do comitê para enfrentamento da crise emitiram uma nota que buscou orientar as unidades escolares a respeito do enfrentamento da crise (NOTA..., 2020). Desde o primeiro momento houve menção à importância da atenção à questão da alimentação escolar, e as escolas foram orientadas a permanecerem abertas com ações de acolhimento às famílias em situação de emergência e identificação de alunos em situação de maior vulnerabilidade, com olhar especial aos estudantes que tinham a “refeição de referência” na escola.

Para a organização do apoio às famílias em situação de vulnerabilidade e distribuição de alimentos, a Secretaria de Educação contou com o apoio do Conselho de Alimentação Escolar do Estado do Rio Grande do Norte. Esse conselho foi criado no ano de 2000 por meio de um decreto estadual (RIO GRANDE DO NORTE, 2017) e tem como objetivo deliberar, assessorar e fiscalizar as ações do governo quanto à execução do PNAE.

A decisão relativa à entrega de alimentos foi tomada após recomendação da Defensoria Pública do Estado (DPE/RN) e do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) (COVID-19..., 2020). O governo do estado, por meio da Secretaria de Educação, foi o responsável pela compra e entrega dos produtos e pela fiscalização. A opção foi pela montagem de kits com produtos oriundos da agricultura familiar<sup>3</sup>. As orientações de compra enfatizaram a inclusão de produtos típicos da região, como arroz vermelho, polpa de frutas e flocão de milho.

A Secretaria de Educação negociou a compra com pequenos produtores através da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Norte (OCERN). Já a distribuição foi organizada pela Subcoordenadoria de Assistência ao Educando (SUASE), órgão localizado dentro da Secretaria de Educação. Os alimentos foram repassados pelas diretorias regionais de alimentação escolar (DRAEs) e a entrega foi feita diretamente pelas escolas (ASCOM/SEDRAF, 2021).

A compra dos alimentos foi possibilitada pelo Programa Estadual de Compras Governamentais e Economia Solidária (PECAFES). O programa foi estabelecido pela Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019, e buscava garantir a aquisição de produtos da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais, sendo gerido pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF) (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Inicialmente, a distribuição de alimentos foi realizada com produtos da própria dispensa das escolas, entregues às famílias em situação de maior vulnerabilidade social que haviam sido identificadas pelas equipes escolares (SEEC/ASSECOM, 2020b). Depois, o programa foi ampliado e passou a atender todos os alunos matriculados na rede estadual. Foram investidos cerca de R\$9,8 milhões oriundos do PNAE, 36% dos quais gastos com produtos da agricultura familiar (SEEC/ASSECOM, 2020c). A distribuição atendeu todas as diretorias regionais de ensino.

É historicamente presente no Rio Grande do Norte a preocupação com a compra de produtos oriundos da agricultura familiar, fato destacado pelo Ministério da Educação (RIO..., 2014). A estruturação da rede para a distribuição dos alimentos de forma

---

<sup>3</sup> Os kits alimentares constituem um conjunto de alimentos perecíveis e não perecíveis comprados diretamente pela Secretaria de Educação, embalados e distribuídos aos estudantes. A decisão sobre quais alimentos compõem o kit alimentar e quem são os fornecedores cabe à própria Secretaria de Educação.

regionalizada e a presença de nutricionistas integrando as equipes das regionais de ensino visa à garantia de uma oferta alimentar adequada. Esses são pontos fortes dentro da política de distribuição de alimentos do estado.

A articulação entre grupos de defesa de políticas voltadas a uma melhor oferta nutricional e produtores da agricultura familiar se dá por meio da tríade Conselho Estadual de Alimentação – Secretaria de Educação – Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar, sendo estimulada por declarações da governadora do estado, que desde o início do mandato vem desenvolvendo ações voltadas à valorização da agricultura familiar.

A estrutura existente antes do início da pandemia de covid-19 (com destaque para a presença de uma secretaria estadual voltada para a atenção à agricultura familiar, diretorias de atenção à alimentação escolar regionalizadas e o programa para compra direta de produtos da agricultura familiar) foi crucial para a operacionalização da oferta de alimentos durante a pandemia. A existência de canais estabelecidos com regras conhecidas e boa articulação entre os atores facilitou a continuidade dos processos.

Em relação à presença dos grupos de interesse, nota-se haver boa articulação entre as entidades que representam a agricultura familiar no Rio Grande do Norte com os atores estatais (sejam os políticos ou os burocratas). Isso porque, desde 2001, existe no estado uma secretaria voltada para a relação com os pequenos produtores. Sendo assim, o contexto pandêmico, ainda que tenha representado uma mudança em termos de operacionalização da oferta de alimentos aos estudantes, não representou uma mudança no cenário dos grupos de interesse presentes na compra de gêneros alimentícios no estado ou na forma como estes se relacionavam com as estruturas oficiais.

Já em relação ao papel dos burocratas alocados na Secretaria Estadual de Educação, cabe destacar o papel exercido pelos nutricionistas dentro das unidades regionais. Esse grupo se articulou com a Defensoria e o Ministério Público em defesa dos parâmetros nutricionais para a entrega de alimentos, usando como respaldo critérios técnicos e legais, e também viabilizou a entrega dos kits via diretorias regionais de alimentação escolar. Percebe-se uma convergência dos interesses dos burocratas e seu entendimento sobre as formas de melhor operacionalizar a entrega de alimentos com a perspectiva dos agricultores familiares, o que demonstra baixo grau de divergência e conflito entre os atores que estavam deliberando sobre a compra e distribuição de alimentos.



O caso analisado aponta para a influência de parâmetros legais estatais que historicamente orientam os processos decisórios e que potencializaram a atuação dos produtores da agricultura familiar mesmo durante a pandemia. Com isso, o choque externo gerado pelo contexto de descoordenação federativa não acarretou mudanças na política pública, mantendo o potencial de atuação dos produtores da agricultura familiar, que já possuíam uma relação de maior proximidade com os burocratas em diversas secretarias de Estado e grande influência na pasta da educação, dada sua proximidade com as diretorias regionais por meio dos nutricionistas.

### **A distribuição de cestas básicas na Paraíba**

Assim como ocorreu no Rio Grande do Norte, antes mesmo da decretação do estado de calamidade pelo governo federal, a Paraíba já havia adotado medidas para a restrição da circulação de pessoas. Dentre essas medidas, destaca-se, na educação, a antecipação do período de férias escolares para 19 de março a 18 de abril de 2020 (PARAÍBA, 2020a). As decisões foram manifestadas por meio de uma normativa do governo estadual em diálogo com o Comitê de Gestão de Crise da Secretaria de Estado da Saúde.

Dada a impossibilidade de retorno às aulas, em 15 de abril foi publicada pela Secretaria de Educação juntamente ao Conselho Estadual a Resolução 120, que estabeleceu o regime especial de ensino e a reorganização dos calendários escolares (PARAÍBA, 2020b). A determinação foi inspirada pelas normas editadas no nível Federal, em especial pelas discussões do CNE e seu Parecer nº 5 (BRASIL, 2020d). As orientações trataram da oferta de aulas na modalidade não presencial, cabendo às escolas a decisão sobre os meios mais adequados de acordo com a realidade socioeconômica das comunidades escolares.

Medidas voltadas à oferta de alimentação escolar só foram incorporadas na agenda governamental após proposição de lei por dois deputados estaduais na Assembleia Legislativa da Paraíba. A Lei 1.682, de 4 de maio de 2020, determinava ao governo do estado a obrigação de fornecer alimentação aos alunos da rede estadual enquanto permanecesse o decreto de estado de calamidade pública, sendo possível a oferta por duas vias: distribuição de cestas básicas e abertura das escolas para a distribuição de

refeições, desde que garantido que não houvesse situações de aglomeração (PARAÍBA, 2020c).

Em resposta à determinação legal, a Secretaria de Educação organizou um programa de segurança alimentar cujo objetivo foi garantir a entrega de cestas básicas<sup>4</sup> às famílias dos estudantes utilizando recursos oriundos do PNAE. A compra das cestas se deu em caráter de urgência e, portanto, com dispensa de licitação. Coube ao fornecedor contratado a distribuição das cestas nos polos regionais da secretaria para que então fosse organizada a distribuição em cada escola.

De acordo com o manual de orientações, faziam parte do grupo beneficiário todos os estudantes da rede estadual, desde que ativos no regime especial de ensino (SEECT, 2020). A entrega seguiu um fluxo de priorização, sendo os primeiros beneficiados as famílias inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal.

Em maio de 2020, a equipe da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido do Estado da Paraíba reuniu-se com o secretário da Educação a fim de avaliar a inclusão de produtos da agricultura familiar na distribuição de alimentos aos estudantes (SECRETARIA..., 2020). A equipe buscou argumentar em defesa da importância do apoio aos agricultores familiares, ressaltando a existência de associações e cooperativas capazes de atender à demanda e a normativa do PNAE que prevê a inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar. Todavia, o secretário da Educação argumentou que a compra das cestas já estava em andamento e a expectativa de entrega dos produtos ao final de maio inviabilizava a inclusão de produtos da agricultura familiar – uma referência à brecha legal do PNAE que trata sobre dificuldades no fornecimento de alimentos como justificativa para a dispensa da compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Além disso, a Secretaria alegou que seria necessário complementar os recursos com verbas do próprio governo do estado para a compra de alimentos devido à insuficiência dos repasses do PNAE – uma alegação que pode ser contestada, dado que a base de cálculo para o repasse dos recursos do PNAE é a mesma para todo o território nacional e considera o número de matrículas em cada rede de ensino.

---

<sup>4</sup> As cestas básicas, diferentemente dos kits alimentares, constituem um conjunto de alimentos comprados de forma conjunta pela Secretaria de Educação, sem que esta possa decidir sobre a composição dos alimentos ou os fornecedores.

Em junho foi concluída a primeira etapa de entrega de cestas, com a previsão de distribuição mensal de alimentos até o fim da pandemia. O processo de compra e execução foi conduzido exclusivamente pela Secretaria de Educação.

Nota-se que a inclusão de produtos da agricultura familiar não encontrou respaldo dentro da Secretaria de Educação. Essa não é uma situação inesperada, uma vez que, historicamente, no estado da Paraíba, há inquéritos abertos pelo Ministério Público Federal voltados à apuração de denúncias de descumprimento da legislação do PNAE em relação ao mínimo estabelecido em lei para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar (BRASIL, 2018). Além disso, é preciso ressaltar que, diferentemente da situação observada no Rio Grande do Norte, em que a demanda pela oferta de alimentação foi rapidamente internalizada pela Secretaria de Educação devido ao fato de a mobilização ter nascido de demandas do Conselho Estadual de Educação e do Conselho de Alimentação Escolar – organizações que já possuíam canais de relacionamento com a Secretaria via diretorias regionais de alimentação escolar e corpo técnico de nutricionistas –, na Paraíba a demanda emerge de uma proposição de nova lei pela Assembleia Legislativa.

A Secretaria de Educação na Paraíba se mobiliza apenas em resposta à determinação legal – uma pressão externa ao executivo. Não há uma mobilização de grupos de interesse em diálogo com os burocratas desta pasta. Os produtores da agricultura familiar detectam a oportunidade, mas a abertura de diálogo se dá via Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido, devido à inexistência de canais de diálogo com os profissionais da educação. Soma-se a isso a falta de proximidade também da Secretaria de Agricultura Familiar com os atores da educação, o que inviabiliza sua influência sobre as decisões de compra de alimentos.

## **Discussão dos resultados**

Estados com redes educacionais, estruturas produtivas e aspectos socioeconômicos semelhantes desenvolveram diferentes políticas para a garantia da alimentação escolar durante a pandemia.

De um lado, a existência de uma secretaria no Rio Grande do Norte destinada ao desenvolvimento rural e o fato da agricultura familiar possuir amplo diálogo com a Secretaria de Educação via diretorias regionais de alimentação escolar gerou espaço para

que os grupos de interesse pudessem participar do desenho da política pública. A presença de equipes de nutricionistas em todas as diretorias regionais e uma forte atuação do Conselho de Alimentação Escolar permitiu fácil acesso dos agricultores familiares ao processo decisório da política e um baixo risco de insucesso associado a essa investida.

As estruturas existentes no estado estão preenchidas por um corpo de profissionais que contribuem para a criação de canais legítimos para que grupos de interesse atuem no desenho das políticas públicas. Além disso, o comprometimento histórico tanto da Secretaria de Educação com as normativas de compras da agricultura familiar do PNAE quanto da atual gestão governamental com o estímulo à produção agrícola familiar possibilitou que os kits de alimentação incluíssem alimentos de produtores locais.

Por outro lado, a inexistência de espaços para a discussão da questão alimentar com uso de produtos da agricultura familiar na educação na Paraíba inibiu a atuação de grupos de pressão nesse estado. Se antes do início da pandemia já não havia preocupação com o cumprimento das normas do PNAE, a situação de excepcionalidade reforçou esse comportamento, muito influenciada pela inexistência de canais para que a discussão sobre a segurança alimentar ganhasse corpo dentro da Secretaria de Educação.

Se o choque gerado pela situação de excepcionalidade e a falta de diretrizes por parte do governo federal criaram possibilidades para que novos fluxos operacionais fossem estabelecidos, na Paraíba, isso pouco conseguiu alterar os valores e hábitos dos burocratas presentes na Secretaria de Educação, que mantiveram seu foco na necessidade de operacionalização das atividades sem um olhar para a questão da origem dos produtos ofertados pela alimentação escolar.

No Rio Grande do Norte, a participação dos atores da agricultura familiar ocorre de forma legítima e oficial, mediada pelos burocratas, que conferem caráter técnico à assessoria recebida pelos conselhos de alimentação. Já na Paraíba, o que se vê é uma situação em que os atores apresentam sua demanda reconhecendo que a chance de êxito é quase nula.

Com isso, não surpreende que os resultados sejam amplos e a influência grande no primeiro estado, ao passo que no segundo não é possível identificar influência da agricultura familiar no resultado da política alimentar via Secretaria de Educação. Ao que parece, ainda que as normas do PNAE versem sobre a inclusão de produtos da agricultura

familiar, o reconhecimento da questão como um valor para o sistema e os profissionais que ali atuam, somado à existência de canais formais para viabilização da negociação, parecem ter sido mais importantes para o desfecho observado do que o choque causado pela pandemia ou as brechas decorrentes da falta de posicionamento do governo federal. O choque externo da crise pouco alterou valores e hábitos no que diz respeito ao tipo de produto que deve compor a oferta de alimentação escolar ou sobre a relação entre as secretarias de Educação e os agricultores familiares, intensificando desigualdades prévias.

### **Considerações finais**

Em situações emergenciais, quando se faz necessária a rápida tomada de decisões, é natural que os atores utilizem caminhos estabelecidos. Isso ocorre tanto em decorrência da pressão exercida pelo momento quanto pela segurança que o já conhecido confere.

No federalismo brasileiro, marcado por fortes desigualdades territoriais em termos socioeconômicos e de capacidades estatais, quando não há coordenação federal, vale o modelo prévio existente em cada estado – uns com mais sucesso na implementação de políticas públicas, e muitos outros com grandes dificuldades de gestão. O espaço aberto pela generalidade ou ausência das orientações federais, em vez de atender às especificidades locais, serve para a continuidade de práticas prévias.

No caso em questão, o governo de Jair Bolsonaro (PL) representou um retrocesso nos esforços de coordenação entre os entes federados, situação agravada pela pandemia de covid-19 em 2020, que impulsionou a adoção de medidas de forma pulverizada pelos entes subnacionais. O que se nota no período é um esgarçamento das relações federativas, o que levou a uma ampliação das assimetrias no território nacional, aumentando desigualdades previamente colocadas.

Ainda que tenhamos como foco da análise um período de excepcionalidade, é preciso reconhecer que cada vez mais estados e municípios têm se tornado a linha de provisão de serviços no Brasil. No caso do PNAE, essa política é historicamente reconhecida como um caso de sucesso do processo de descentralização (SILVA, 2021). Contudo, lidar com essas demandas exige dos territórios maior capacidade estatal (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Sem que haja uma preocupação em estabelecer caminhos para que as políticas possam se concretizar, facilitando inclusive a interlocução de grupos de interesse com o corpo burocrático das instituições estatais, é possível que cada vez mais os resultados observados caminhem para uma diferenciação entre os territórios não como resposta a particularidades locais que necessitem de acolhimento, mas como forma de aprofundamento de desigualdades prévias.

Ações cooperativas e coordenadas entre os entes podem ser um ponto de fortalecimento dos territórios, levando ao aprendizado e a trocas. Todavia, como observado por Abrucio (2020), ao assumir a presidência, Bolsonaro buscou fortalecer a concentração decisória no âmbito federal ao mesmo tempo em que promoveu a desresponsabilização da federação para com seus entes constituintes – vide o *slogan* “Mais Brasil, menos Brasília”.

O resultado foi o enfraquecimento das políticas sociais de forma ampla, o aumento da descoordenação federativa e a fragilização dos canais de diálogo. No caso das políticas de alimentação escolar aqui apresentadas, verifica-se a adoção de caminhos bastante diversos em contextos com pontos de partida semelhantes, o que aponta para uma situação em que trajetórias passadas influenciam profundamente o desenho de novas políticas, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades territoriais.

O presente texto buscou mostrar que a compreensão das estruturas organizacionais, os grupos de interesse existentes e as relações estabelecidas pelos burocratas são aspectos essenciais para o entendimento dos resultados políticos. Isso não significa que todos os processos políticos devam ser controlados para que gerem resultados exatos. A variação é algo desejável, ainda mais se considerarmos as diferenças em um país com proporções continentais como é o Brasil. Mas a atenção para que momentos de excepcionalidade não agravem as desigualdades territoriais é algo fundamental.

No caso apresentado, mais do que a existência de regras formais, as relações e a forma como os grupos se organizaram e se colocaram em espaços de interação foi central para se compreender o sucesso ou fracasso de algumas investidas. Como as mudanças provocadas pela pandemia não afetaram o equilíbrio existente entre os grupos de interesse, o passado demonstrou ter grande potencial explicativo sobre os desfechos do presente. Diante da incerteza, os atores buscaram repetir comportamentos e hábitos

anteriores e, ainda que tenham investido em novos flancos de ação, se preocuparam com a manutenção de alianças estáveis.

A ausência de coordenação e orientação por parte do governo federal também contribuiu para que as diferenças fossem observadas. Diante da ausência de marcos legais orientadores e de ações de apoio aos estados, cada território teve total liberdade para seguir os fluxos decisórios que julgasse serem os mais adequados.

O resultado observado aponta para a continuidade de trajetórias, sustentação de equilíbrios prévios e não importação de valores de outras áreas. Se estruturas formais colocadas dentro de cada governo podem potencializar ou inibir a atuação de grupos de interesse, orientações que abranjam diferentes redes devem olhar para as possibilidades de variação, até porque esses mecanismos podem estar constituindo uma barreira para que mudanças aconteçam.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, 24, Curitiba, 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista Dados**, 53 (3), Rio de Janeiro, 587-620, 2010.

ARRUDA, E. P. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **Em Rede – Revista de Educação a Distância**, v. 7, n. 1, p. 257-275, 2020.

ASCOM/SEDRAF. Governo entrega kits da merenda escolar com itens da agricultura familiar. **Site institucional da Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar do RN**, 8 nov. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4u3edrsn>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BARRETO, A. C. F.; ROCHA, D. S. Covid 19 e educação: resistências, desafios e (im)possibilidades. **Revista Encantar – Educação, Cultura e Sociedade**, v. 2, p. 1-11, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/nch3hmuji>. Acesso em 20 jun. 2023.

BONDUKI, M. R. P. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, 2017.

BRASIL. **Recomendação nº 013 de 2018**. João Pessoa: Ministério Público Federal – Procuradoria da República na Paraíba – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckkhwz>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrymsvn2>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/msw2e9xv>. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. **Diário Oficial da União**: edição 53, seção 1, Brasília, p. 39, 17 mar. 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p96nchb>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: edição 63-A, seção 1, Brasília, p. 1, 1 abr. 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/52eunzah>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**: edição 67-B, seção 1 – Extra, Brasília, p. 9, 7 abr. 2020c. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p85as76>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. **Parecer CNE/CP nº 5/2020, aprovado em 28 de abril de 2020**. Brasília: Ministério da Educação – Conselho Nacional de Educação, 2020d. Disponível em: <https://tinyurl.com/yckws79e>. Acesso em: 1 abr. 2023.

COVID-19: recomendação da DPE/RN e MPRN permitirá entrega de 215 mil kits alimentares para alunos da rede pública estadual de ensino. **Site institucional da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte**, 9 maio 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yzc4at2a>. Acesso em: 1 abr. 2023.

FERNANDES, A. S. A. Dependência de trajetória e mudança institucional. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 44, p. 177-192, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/ysrcsy5m>. Acesso em: 20 jun. 2023.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: **Capacidades estatais**



**municipais:** o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. cap. 1, p. 42-85.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, n. 58, p. 193-223, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Censo Agropecuário, 2017.

IMMERGUT, E. M. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. **Structuring Politics:** Historical Institutionalism in Comparative Analysis, v. 4, n. 4, p. 57-89, 1992.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In:* SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea – Volume 1). p. 155-195.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica, 2020.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 11, p. 3533-3546, 2015.

MACEDO, S. V. *et al.* Federalismo e respostas políticas ao enfrentamento da COVID-19: entre a fragmentação e a cooperação. **Revista Thema**, v. 20, p. 156-168, 2021.

NOTA conjunta. Natal, 16 mar. 2020. Nota assinada pelas seguintes instituições: Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer; Conselho Estadual de Educação do RN; União de Dirigentes Municipais de Educação/RN; Secretaria Municipal de Educação de Natal; Sindicato das Escolas Particulares do RN. Disponível em: <https://tinyurl.com/26eax9yt>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PAQUET, M., & SCHERTZER, R.. COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. **Canadian Journal of Political Science**, 1-5, 2020.

PARAÍBA. **Normativa 01**. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba – Comitê de Gestão de Crise COVID-19 – Secretaria de Estado da Saúde, 17 mar. 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/275fk2ry>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PARAÍBA. **Resolução nº 120/2020**. Orienta o regime especial de ensino no que tange à reorganização das atividades curriculares assim como dos calendários escolares das instituições do sistema estadual de educação da paraíba, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao covid-19. João Pessoa: Secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia da Paraíba – Conselho Estadual de Educação da Paraíba, 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/y7s77vh9>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PARAÍBA. Lei 1.682, de 4 de maio de 2020. Dispõe sobre a Fiscalização, Produção e a Comercialização do Mel de Abelha Artesanal e seus derivados no âmbito do Estado, além de tratar de normas complementares acerca do selo ARTE. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**: edição 17.110, p. 3, 5 maio 2020c. Disponível em: <https://tinyurl.com/5x43weus>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**: an introduction to comparative public administration. 5. ed. London: Taylor & Francis e-Library, 2002.

PETERS, B. G.; PIERRE, J.; KING, D. S. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 4, p. 1275-1300, 2005.

POZZER, M. R. O.; NEUHOLD, R. R. A descoordenação intergovernamental durante a pandemia da covid-19 no Brasil: o caso do adiamento do exame nacional do ensino médio (ENEM). **Revista Aurora**, v. 14, n. 1, p. 9-32, 2021.

RIO Grande do Norte foca na agricultura familiar. **Site institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8dtmd4>. Acesso em: 1 abr. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Regimento do Conselho de Alimentação Escolar do Estado do Rio Grande do Norte. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**: edição 13.909, Natal, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3csmz4hu>. Acesso em: 1 abr. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019**. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/p7mfbfp4>. Acesso em: 1 abr. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 29.524, de 17 de março de 2020. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**: edição 14.622, Natal, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/msyx76jw>. Acesso em: 1 abr. 2023.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 5 n. 1, p. 11-28, 2005.

SANCIONADA com vetos a MP que flexibiliza o ano letivo em razão da pandemia. **Site institucional da Confederação Nacional de Municípios**, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s36mzjm>. Acesso em: 4 jun. 2023.

SECRETARIA de Agricultura Familiar faz reunião virtual com o Secretário Cláudio Furtado da Educação. **Site institucional do Governo da Paraíba**, 14 maio 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/mry3ejzb>. Acesso em: 1 abr. 2023.

SEEC/ASSECOM. Governo suspende aulas no RN durante 15 dias. **Site institucional da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do RN**, 17 mar. 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/yjfs72tn>. Acesso em: 1 abr. 2023.

SEEC/ASSECOM. Iniciada a distribuição dos kits da merenda escolar na

rede estadual. **Site da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do RN**, 15 abr. 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/3k58dkzd>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SEEC/ASSECOM. Governo distribuirá 215 mil kits da merenda escolar aos alunos da rede estadual. **Site da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer do RN**. 8 mai. 2020c. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrmzc4un>. Acesso em 20 jun. 2023.

SEECT. **Manual de Orientação** – distribuição das cestas básicas da merenda escolar. João Pessoa: SEECT, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s3mtjym>. Acesso em: 1 abr. 2023.

SILVA, S. P. Entre deslocamentos e sedimentações: trajetória de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 18, 19 abr. 2021.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETHA, F (ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation. *In*: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETHA, F (ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. p. 188-216.

WEIR, M. When does politics create policy? The organizational politics of change. *In*: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D (ed.). **Rethinking political institutions: the art of the state**. New York: New York University Press, 2006. p. 171-186.

---

*Recebido em Abril de 2023  
Aprovado em Maio de 2023  
Publicado em Junho de 2023*

---



Volume 17

e90573

05 de Junho de 2023



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

*INDEXAÇÃO:*

*BASE DE DADOS*  
*Sumários.Org*  
*Google Scholar*  
*BASE*  
*Dimensions*  
*Miar*

*DIRETÓRIOS*  
*Scielo Educ@*  
*Diadorim*  
*DOAJ*  
*Erih Plus*  
*Latindex*  
*EZB*  
*ROAD*  
*Journal 4-free*

*ÍNDICES*  
*Index Copernicus*  
*Cite Factor*

*PORTAIS*  
*LiVre*  
*Capes*  
*Science Open*  
*World Wide Science*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 17, e90573 – Junho de 2023

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil)

Gabriela Schneider (UFPR-Brasil)

Conselho Editorial:

Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR - Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Ângela Maria Martins (FCC - Brasil), Ângelo Ricardo de Souza (UFPR - Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS - Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR - Brasil), Cesar Tello (UNTREF - Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR - Brasil), Cristiane Machado (Unicamp - Brasil), Daniela de Oliveira Pires (UFPR - Brasil); Elisângela Scaff (UFPR - Brasil); Elton Luiz Nardi (UNOESC - Brasil), Fernanda Saforcada (UBA - Argentina), Isaac Paxé (ISCED - Angola), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (ASU - Estados Unidos), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE - Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (UTalca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM - Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE - Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR - Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp - Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS - Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA - Estados Unidos), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (UDELAR - Uruguai), Nora Krawczyk (Unicamp - Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ - México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA - Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (UTalca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Revisão de normatização: Giovanna Liz Cabral de Oliveira

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>