

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (1955-2023): ANÁLISE
DA SUA TRANSFORMAÇÃO À LUZ DA TEORIA DE EQUILÍBRIO PONTUADO**
*NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (1955-2023): ANALYSIS OF ITS
TRANSFORMATION IN THE LIGHT OF THE PUNCTUATED EQUILIBRIUM
THEORY*

Tatiana Tomal Brondani dos Santos; Ricardo Torres
Universidade Federal do Paraná
tatitomal@gmail.com; ricardotorres@ufpr.br

**Grupo de Trabalho (GT): <<GT 10 - Abastecimento, segurança alimentar e nutricional
e dinâmicas de consumo >>**

Resumo

O objetivo deste artigo é identificar as mudanças disruptivas que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sofre ao longo das suas décadas de existência, utilizando a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP). Para tanto, são estudadas as mudanças de agenda de formulação e implementação desta política, bem como suas alterações de orçamento. A metodologia empregada no estudo foi de abordagem quali-quantitativa por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise do equilíbrio orçamentário. Constatou-se que existem períodos em que o equilíbrio da política é interrompido por pontuações relevantes, produzidas pelas alterações nos focos prioritários da agenda desta política. Verificou-se que o orçamento federal do PNAE possui uma trajetória incremental pontuada com variações de maior magnitude, percebendo-se significativa correlação com as demais mudanças de agenda identificadas. Concluiu-se que a evolução do PNAE segue uma lógica compatível com a TEP, marcada por eventos que representam pontos de mudança disruptiva em sua trajetória de transformação que culminou em uma política pública promotora de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e de cadeias curtas alimentares que contribuem para o desenvolvimento local sustentável.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Teoria do Equilíbrio Pontuado. Política pública. Segurança Alimentar e Nutricional. Sistemas Alimentares Sustentáveis.

Abstract

The objective of this article is to identify the disruptive changes that the National School Feeding Program (PNAE) has undergone over its decades of existence, using the Punctuated Equilibrium Theory (TEP). To this end, changes in the formulation and implementation agenda of this policy are studied, as well as its budget changes. The methodology used in the study was a qualitative-quantitative approach through bibliographical research, documentary research and budget balance analysis. It was found that there are periods in which the policy balance is interrupted by relevant scores, produced by changes in the priority focuses of the policy agenda. It was found that the PNAE federal budget has an incremental trajectory punctuated with variations of greater magnitude, with a significant correlation with the other identified agenda changes. It was concluded that the evolution of the PNAE follows a logic compatible with the TEP, marked by events that represent points of disruptive change in its transformation trajectory that culminated in a public policy promoting Sovereignty and Food and Nutritional Security and short food chains that contribute to sustainable local development.

Key words: National School Feeding Program (PNAE). Punctuated Equilibrium Theory. Public policy. Food and nutrition security. Sustainable Food Systems.

1. Introdução

A pandemia da COVID-19 exacerbou não apenas uma crise sanitária, mas também agravou uma crise econômica, ampliando os índices de pobreza e acentuando a falta de acesso a alimentos adequados no Brasil. Essa conjuntura revelou de forma mais nítida as desigualdades estruturais do país, onde a má nutrição e a fome são sintomas evidentes de um sistema socioeconômico desigual e excludente.

Paralelamente, observa-se o crescimento significativo na prevalência de obesidade e sobrepeso entre os brasileiros, além das mudanças climáticas decorrentes dos danos ambientais,

em parte atribuída ao nosso modelo alimentar dominante (SWINBURN et al., 2019). Nele o alimento é considerado uma mercadoria e o seu consumo é altamente influenciado pela mídia regulada pelo sistema capitalista, segundo um sistema agroalimentar comandado pelo setor privado (JACOB; CHAVES, 2019).

Dentro desse contexto, torna-se evidente que a estrutura econômica dominante, regulada pelo sistema capitalista, exerce uma influência determinante sobre os padrões de consumo alimentar da população. A mídia, como ferramenta propagadora de valores e padrões culturais, muitas vezes reforça hábitos alimentares pouco saudáveis, contribuindo para o aumento dos índices de obesidade e sobrepeso, mesmo em meio à deficiência alimentar enfrentada por parcelas específicas da população brasileira. Isso evidencia a interligação entre a estrutura econômica, os padrões alimentares e a saúde pública, destacando a necessidade de políticas que promovam não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também o acesso a uma alimentação nutritiva e adequada para todos, em conformidade com o direito humano à alimentação e nutrição adequadas¹.

O acesso à alimentação adequada portanto, não é apenas uma questão de saúde, mas também um direito humano fundamental reconhecido internacionalmente. A defesa desse direito e a necessidade de transição para um modelo de sistema alimentar mais saudável, sustentável e agroecológico, referenciado nas especificidades e cultura alimentar locais, tornam-se grandes desafios impostos ao sistema alimentar brasileiro (JACOB; CHAVES, 2019; RIGON; BEZERRA, 2014).

Para tal, devem ser priorizados os sistemas alimentares locais e regionais, que priorizam ciclos curtos de comercialização de alimentos. Apresentam reduzido número de intermediários e proximidade geográfica, representando um potencial de promoção de sistemas alimentares sustentáveis (DAROLT; LAMINE; BRANDENBURG, 2013), à exemplo da obrigatoriedade de aquisição de alimentos da agricultura familiar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Diante dos problemas enfrentados, a sociedade exige cada vez mais ações do governo que atendam às suas necessidades. As políticas públicas são a forma pela qual o governo responde a essas demandas (DYE, 2011), embora a identificação dos problemas pelo Estado muitas vezes dependa de sua evidência (KINGDON, 2014). A priorização de um problema em detrimento de outro é uma questão central na definição da agenda governamental, sujeita a interesses políticos e à influência de *lobistas* (KINGDON, 2014).

Nesse sentido, o PNAE é um exemplo de política pública permeada pela entrada e saída de temas e prioridades em sua agenda de formulação e implementação desde sua criação na década de 50. Com a inclusão de agricultores familiares como seus fornecedores de alimentos no ano de 2009, tornou-se um marco para as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tanto no Brasil quanto no mundo. À medida que descentraliza e democratiza as compras públicas, permite conciliar a necessidade de garantir a SAN e o direito humano à alimentação e nutrição adequadas dos estudantes com a criação de um novo mercado para os alimentos da agricultura familiar, em nível local, com a garantia de preços justos (DIAS; OLIVEIRA, 2019; DINIZ; NEVES NETO; HESPANHOL, 2016).

A alocação específica de recursos para o PNAE, como os 42,63 milhões de reais repassados para a rede federal, estadual, distrital e municipal de ensino em 2023 (FNDE, 2024), o posiciona como uma das políticas públicas com maior potencial para transformar o sistema alimentar brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais

¹ Optou-se por utilizar a nomenclatura Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) ao se referir ao direito constitucional relativo à alimentação, uma vez que o objetivo final da realização desse direito é promover o bem-estar e a saúde nutricionais (VALENTE, 2014).

sustentáveis. O programa representa uma alternativa ao modelo dominante de abastecimento alimentar, promovendo debates sobre soberania alimentar, saúde, sustentabilidade ambiental, social, econômica e cultural (PEDRAZA et al., 2018; SARAIVA et al., 2013; SOARES et al., 2018; SOUSA et al., 2015).

Dessa forma, este artigo busca identificar as mudanças disruptivas que o PNAE enfrentou ao longo de suas décadas de existência, utilizando a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP). Esta teoria compreende que a trajetória de políticas públicas é caracterizada normalmente pela estabilidade e incrementalismo, mas ocasionalmente enfrenta mudanças de larga escala (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

O período entre 1955 e 2023 foi escolhido para análise, abrangendo desde a criação do programa até os marcos legais mais recentes. A hipótese central é que a evolução desta política segue uma lógica compatível com a TEP, marcada por eventos que representam pontos de mudança disruptiva em sua trajetória.

Assim, procura-se observar como variáveis as regulamentações que regem a execução deste programa, principalmente dos temas relacionados a definição dos processos de aquisição de alimentos, bem como as variações na distribuição do orçamento federal destinado ao programa a partir da sua gestão descentralizada, ocorrida no ano de 1994. Justifica-se tal pesquisa pela relevância e continuidade desta política pública existente desde a década de 1950, e pela sua transversalidade, possibilitando a ação do estado de forma sustentável.

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução. A próxima seção apresenta a TEP e seus fundamentos. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta seção estende-se a TEP à análise do histórico e do orçamento nacional destinado à execução do PNAE, onde fornecemos algumas evidências de pontuações e equilíbrios na trajetória analisada. A quinta e última seção traz as considerações finais do estudo.

2. Revisão Teórica

Esta seção é dedicada ao referencial teórico que norteou as análises realizadas.

2.1 As políticas públicas e a Teoria do Equilíbrio Pontuado

Para as finalidades do artigo, políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de programas, ações, planos e projetos desenvolvidos pelo Estado. Buscam solucionar problemas ou demandas sociais vivenciadas pela sociedade a fim de promover o bem-estar coletivo e qualidade de vida à população (SECHI; COELHO; PIRES, 2019).

No entanto, existem distintas conceituações clássicas para políticas públicas. Inicialmente, alguns autores como Lasswell, Lowi e Lindblom apresentavam o Estado como o principal ator na formulação e implementação das políticas públicas, e afirmavam que o processo decisório segue uma lógica racional e hierárquica. Frente a complexidade e a dinâmica das políticas públicas contemporâneas, tal compreensão inicialmente centrada no Estado como ator dominante pode negligenciar a influência de outros atores, como organizações não governamentais, empresas e movimentos sociais, que desempenham papéis cada vez mais relevantes na arena política.

Destaca-se também o conceito definido por Dye (2011) de política pública como sendo tudo aquilo que o governo pretende ou não realizar. Assim, a escolha governamental pela inação frente a uma demanda pode ter um impacto tão grande quanto a de uma ação governamental (DYE, 2011).

Desta forma, a formulação de políticas públicas é vista como um sistema complexo e em evolução (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Para fins de melhor compreensão, pode ser estudada em etapas que compreendem: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação dos resultados e extinção (SECHI; COELHO; PIRES, 2019).

Para a análise da evolução histórica do PNAE que se pretende realizar, optou-se pela adoção da TEP para interpretar as mudanças da agenda desta política ao longo dos anos. Tal teoria busca explicar a trajetória de políticas públicas com a alternância de momentos de estabilidade e mudança incremental, com mudanças radicais com maior afastamento do passado (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Trata-se de uma teoria de análise de mudança de agenda e formulação de políticas de longo prazo (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

Kingdon (2014) define “agenda” como a lista de questões importantes às quais os tomadores de decisão estão focando sua atenção em determinado momento do tempo. Essas questões são construídas socialmente e por isso a maneira como são discutidas e enquadradas é importante no processo de estabelecimento de agenda (KINGDON, 2014).

Para Baumgartner e Jones (2009), a compreensão dos processos de formação de agendas está relacionado à maneira como se constroem “imagens” sobre determinada questão. Uma “*policy image*” trata-se da maneira como um conjunto de percepções e entendimentos sobre determinada questão é enquadrado, discutido e representado (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

As imagens de política buscam facilitar a compreensão da política pública pelo público, misturando informações empíricas e apelos emotivos. São informações que afetam o desenvolvimento da política e fazem com que seja compreendida para além do âmbito dos especialistas que ocupam o espaço conhecido como monopólio de política (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

Monopólios políticos são os subsistemas dominados por um único interesse, geralmente apoiado por uma ideia ou imagem poderosa ligada a valores políticos centrais (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Os subsistemas de política são grupos de especialistas em que se discute os problemas políticos, permitindo uma possibilidade de superação das limitações da racionalidade limitada. No entanto, ainda assim observa-se a tendência em ocorrer apenas ajustes de trajetória, resultantes de negociações entre distintos interesses (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

A racionalidade limitada refere-se as limitações cognitivas dos tomadores de decisão no processo de escolha, resultado do processamento serial de informações. Embasa o incrementalismo observado no processo político, derivado de rotinas organizacionais oriundas da racionalidade limitada (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

Quando bem-sucedidos, os monopólios políticos ocasionam um *feedback* negativo pois amortecem as pressões por mudanças, mantendo a estabilidade em um sistema. No entanto, novas imagens podem atrair novos participantes e empreendedores de política as utilizam para influenciar os *policymaking* (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

A natureza conservadora dos sistemas políticos nacionais geralmente favorece o *status quo*, tornando necessário um conflito ou um esforço extraordinário para uma mudança importante. Mudanças maiores tendem a ocorrer apenas quando uma questão ganha destaque na agenda política (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

Quando ocorre a contestação da imagem consensual de uma política, seu monopólio é atacado e aumentam as possibilidades das questões transbordarem para a agenda

macropolítica², possibilitando grandes mudanças disruptivas (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). À medida que a pressão pela mudança aumenta, ela pode levar a uma intervenção de novos atores, o que geralmente acarreta em uma mudança na imagem da política. De acordo com True, Bryan e Baumgartner (2007), o feedback positivo ocorre quando uma mudança, às vezes bastante modesta, faz com que mudanças futuras sejam amplificadas.

O equilíbrio pontuado é, portanto, baseado no processamento serial de informações, que leva a tomadas de decisão racionalmente limitada, e nas consequentes mudanças de atenção, resultantes das mobilizações de interesse e interações de instituições políticas (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Nos períodos de equilíbrio observam-se o monopólio da política, o incrementalismo, rotinas organizacionais, uma imagem política amplamente aceita e o feedback negativo. Na ocorrência das mudanças disruptivas se fazem presente imagens políticas concorrentes, manipulação política, negociação e feedback positivo.

Em análises orçamentárias, essa alternância de períodos de equilíbrio com interrupções por grandes mudanças disruptivas serão distribuídas leptocurticamente na TEP (KUHLMANN; VAN DER HEIJDEN, 2018; TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Ou seja, quando demonstradas em gráficos, apresentarão os picos de mudança em formato delgado, representando pontuações episódicas; ombros fracos, representando a dificuldade em fazer mudanças moderadas; e grandes caudas, representando uma lógica de estabilidade.

Assim, foram identificados os seguintes elementos da TEP a serem analisados na formulação de agenda na trajetória histórica do PNAE: imagem da política; instituições políticas (subsistemas e macropolítica); monopólios da política; mudanças incrementais e pontuadas; processo de feedbacks positivos e negativos. São esses os elementos que buscaremos identificar na trajetória histórica do PNAE, conforme apresentados no Quadro 1.

Quadro 1. Elementos da Teoria do Equilíbrio Pontuado

Período Incremental	Período de Mudanças Disruptivas
Monopólio da política	Manipulação política e negociação
Subsistemas de política	Agenda macropolítica
Mudanças incrementais	Mudanças disruptivas
Imagem política amplamente aceita	Imagens políticas concorrentes
Feedback negativo	Feedback positivo
Alterações orçamentárias em formato de longas caudas.	Alterações orçamentárias em formato de pico delgado com ombros fracos

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em Baumgartner e Jones (2009).

3. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa aplicada de abordagem quali-quantitativa, com objetivos descritivos e explicativos, em uma perspectiva longitudinal (1955 a 2023). Foram empregadas as seguintes estratégias metodológicas: a) pesquisa bibliográfica, por meio de uma revisão da literatura, e pesquisa documental, envolvendo legislações do PNAE, para a análise de conteúdo dos objetivos e detalhes da política do PNAE de 1955 a 2023; b) mensuração do indicador de “quebra” do equilíbrio orçamentário de 1995 (após sua descentralização) até 2022³, a partir de

² A agenda macropolítica refere-se ao conjunto de questões, temas ou problemas que estão em destaque e que são considerados prioritários em um determinado momento dentro de um contexto político mais amplo. Esses temas variam de acordo com as necessidades e demandas da sociedade, bem como com as agendas dos atores políticos e das instituições governamentais.

³ A análise do orçamento destinado ao PNAE ocorreu em um menor período de tempo pois os repasses financeiros iniciaram apenas após a descentralização do programa em 1995, não havendo dados anteriores disponíveis para análise.

uma projeção dos dados físicos e financeiros do PNAE, para correlacionar com as mudanças qualitativas do PNAE. Análises de alterações do equilíbrio orçamentário em outras políticas públicas por meio da TEP já empregaram essa técnica.

Os dados bibliográficos foram pesquisados no Portal Periódicos da Capes, dada a sua relevância. Os dados documentais para análise histórica e orçamentária do PNAE foram pesquisados nas legislações que o regulamentam, bem como em artigos relacionados ao tema.

Não foi possível identificar a existência de nenhuma publicação sobre a análise do PNAE a partir da ótica da TEP. A ausência de tais estudos corrobora com o achado de Kuhlmann e Van der Heijden (2018) que indicam a predominância do uso da TEP apenas em algumas áreas, como análises orçamentárias.

Para analisar a variação ocorrida no orçamento anual destinado ao programa, sob a perspectiva da teoria do equilíbrio pontuado, realizou-se uma análise univariada de pontuações de diferença. Segundo Berry (1990), consiste em um método comum para testar o incrementalismo orçamentário. Envolve o cálculo da diferença em termos percentuais entre escolhas orçamentárias de anos distintos para posterior análise da distribuição das frequências de pontuações de diferenças (BERRY; 1990).

Apesar de alguns autores como Correa, Nascimento e Silva (2020) definirem em seu estudos percentuais fixos de alteração positiva ou alteração de decréscimo de um ano para o outro que seriam consideradas pontuações. Berry (1990) critica a definição de um valor fixo de referência para identificação de uma interrupção incremental, dada as inúmeras variáveis e diferenças existentes entre distintos estudos. Baseando-se nos estudos citados e nas características leptocúrticas das alterações disruptivas, serão consideradas pontuações nas análises deste estudo aquelas alterações positivas ou de decréscimo de um ano para o outro que estejam acima do percentual de 20%.

Para a apresentação e análise dos resultados foi utilizada a análise de conteúdo na concepção de Bardin (2011) aliada a uma análise de estatística descritiva dos dados na perspectiva de realizar a descrição do processo, sem a pretensão de realizar inferências estatísticas ou generalizar os resultados. Na análise de conteúdo os estudos e documentos foram codificados para obter informações sobre as regulamentações que regem a execução deste programa ao longo dos anos, principalmente dos temas relacionados a definição dos processos de aquisição de alimentos.

4. A Evolução Histórica do PNAE à luz da TEP

Desde sua criação, o PNAE passou por uma série de modificações. Sem a pretensão de realizar uma descrição que esgotaria todas as informações existentes, apresenta-se nesta subseção alguns aspectos da evolução deste programa em um período de 68 anos, no qual sua criação (1955) e seu mais recente marco legal (2023) funcionam como marcos históricos. Buscou-se enfatizar a entrada de temas distintos ao longo dos anos na agenda de sua formulação possibilitando a análise à luz da TEP.

Para tal, dividiu-se sua longevidade em 4 períodos históricos, em que foi possível identificar características predominantes similares que interferiram na formulação de sua agenda, apresentadas de forma resumida no Quadro 2.

Quadro 2. Grandes Mudanças Identificadas na Trajetória Histórica do PNAE.

Períodos	Marcos Legais Indutores das Mudanças Disruptivas	Características e Mudanças Significativas
----------	--	---

1955 a 1972	Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955 (Criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME))	Predomínio das Organizações Internacionais
1972 a 1994	Decreto nº 5829/72 Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (Autarquia responsável pela execução de políticas da área)	Influência da Indústria Brasileira de Alimentos
1994 a 2009	Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (Estabelece as bases para a municipalização do PNAE)	Descentralização da gestão do PNAE com a possibilidade de compras em âmbito local
2009 a 2023	Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009 (Incorpora diversas inovações ao PNAE na aquisição de alimentos, seu fornecimento e controle social)	Obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar local, prioritariamente orgânicos e/ou agroecológicos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Na sequência, apresenta-se a identificação destes momentos com suas principais características nesses períodos históricos, bem como as causas e as consequências das grandes mudanças sofridas pelo PNAE. Também serão identificados e analisados os elementos característicos da TEP, de forma a buscar superar as limitações encontradas nos estudos que utilizam essa teoria, que por vezes apenas citam os elementos que a compõe sem de fato operacionalizá-los (KUHLMANN; VAN DER HEIJDEN, 2018).

4.1 Período de 1955 a 1972 – Predomínio das Organizações Internacionais

A criação do PNAE, política pública atual de SAN de maior longevidade, ocorreu no ano de 1955, quando foi instituída a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Originalmente, a oferta de alimentos aos escolares apresentou estreita relação com o problema da fome e da desnutrição, com uma perspectiva intervencionista e paternalista, desconsiderando as questões estruturais do problema (PEIXINHO, 2013). Identifica-se o Ministério da Educação enquanto subsistema de política da época e a imagem de uma política intervencionista relacionada ao problema da fome.

Os produtos do Programa eram, em grande parte, doados para a região Nordeste pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atual *United Nations Children's Fund* (UNICEF), e para as demais regiões pela *United States Agency International Development* (USAID). Até o início da década de 1970, a ajuda alimentar veio da Organização das Nações Unidas (ONU) e da *Commodity Credit Corporation*, responsáveis pela doação de leite em pó. Essas doações tinham o objetivo de escoar a produção excedente de leite do Canadá e dos Estados Unidos (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988 apud PEIXINHO, 2013; SCHMITZ et al, 1997 apud SOUSA et al., 2015; VASCONCELOS, 1999).

A década de 1960, por exemplo, fora marcada pela quase totalidade dos alimentos ofertados aos escolares ser proveniente dos EUA (PEIXINHO, 2013). Nesse período era comum os EUA realizar a doação de alimentos a países que careciam dos mesmos como forma de escoar o excedente de sua produção e de influenciar o hábito alimentar dessas populações. O alimento se tornou um instrumento de dominação frente aos países subdesenvolvidos e a utilização deste “agropoder” em negociações internacionais, passou a ser utilizada em substituição as intervenções militares (ABRAMOVAY, 1986; ADAS, 1994).

Os anos iniciais do PNAE, entre 1955 e 1972, foram marcados pelo total predomínio das organizações internacionais. Apesar da responsabilização do governo federal pelo programa de alimentação escolar, não existia ainda preocupação com adequação cultural,

regularidade de fornecimento e a cobertura do programa ainda era baixa (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982 apud PEIXINHO, 2013). A formulação de sua agenda neste período demonstra uma imagem política amplamente aceita, com o monopólio da política relacionado ao predomínio das organizações internacionais e ações incrementais sob a influência dos interesses internacionais de escoamento de excedente de produção e doação de alimentos, como forma de estender o domínio de países desenvolvidos no campo internacional ao Brasil.

4.2 Período de 1972 a 1994— Influência da Indústria Brasileira de Alimentos

Apenas a partir da década de 70 o governo brasileiro incentivou a instalação de indústrias alimentares para atender à demanda de produtos para a alimentação escolar. Com isto, várias empresas nacionais que forneciam alimentos vivenciaram um período de crescimento. No entanto, não havia uma preocupação com a qualidade nutricional dos alimentos que passam a ser incorporados por estas indústrias. Vivenciou-se um aumento significativo da presença de alimentos formulados como sopas prontas e mingaus na alimentação fornecida (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988 apud PEIXINHO, 2013; GALEAZZI; CHAIM, 1995 apud SOUSA *et al.*, 2015; VASCONCELOS, 1999). Identifica-se a formação de uma nova imagem da política relacionada ao atendimento da alimentação escolar por produtos da indústria brasileira.

A primeira grande mudança disruptiva identificada na evolução do PNAE encontra-se no ano de 1972, quando chega ao fim os programas internacionais de apoio da USAID, FISI e FAO. Surge uma lacuna importante do mercado institucional para atendimento de demandas sociais, que precisaria ser preenchida de alguma forma, caso contrário entraria em colapso (MUNIZ, 2020). Ocorre então a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (novo subsistema de política) com o objetivo de definir e executar o conjunto de políticas desta área.

Em 1973, com o lançamento do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), o INAN era colocado como interlocutor entre a indústria de alimentos e a Campanha Nacional da Alimentação (CNAE) (MUNIZ, 2020). Em 1976 a CNAE foi integrada como uma das diretrizes do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Dentre outros objetivos, o II PRONAN pretendia estimular a produção de produtos básicos, adquirir alimentos do pequeno produtor, garantir preços competitivos e interferir na cadeia de abastecimento (PEIXINHO, 2013). Tais proposições podem ser consideradas inovações relacionadas a época em que foram propostas. No entanto a falta de apoio político e orçamentário, falta de pontualidade das ações implementadas e seu uso clientelístico foram alguns dos fatores que contribuíram ao seu menor êxito (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982; L'ABBATE, 1988 apud PEIXINHO, 2013; VASCONCELOS, 1999).

De acordo com os elementos da TEP, observa-se o feedback negativo ocorrendo de forma a manter o monopólio da política, marcada pelo predomínio de alimentos oriundos da indústria brasileira. Apesar da tentativa de introdução de uma nova imagem da política relacionada a alimentos básicos e vinculados ao pequeno agricultor, a mesma não se concretizou.

Apenas no ano de 1979 o programa recebeu a denominação de PNAE, utilizada até os dias atuais (PEIXINHO, 2013). Desde então, abandona a ação focalizada e ganha caráter universal, devendo cobrir todo o território nacional (MARQUES *et al.*, 2017). Com a Constituição Federal em 1988, a alimentação escolar torna-se um direito do estudante e um dever do Estado (BRASIL, 1988). No entanto, o predomínio de alimentos industrializados ainda se mantém e não havia a preocupação com a qualidade nutricional dos alimentos ofertados.

Observou-se nesse período, a primeira grande mudança na trajetória do PNAE. Ocorre a quebra do monopólio da política pela mudança de sua imagem, que deixa de ser baseada na importação de alimentos e passa a ser pautada pela produção de alimentos pela indústria brasileira. Define-se um novo monopólio da política, sob a influência do período de industrialização da economia brasileira que, aliado ao encerramento dos programas de ajuda internacionais, podem ser apontados como causas desta mudança na formulação da agenda do PNAE. Apesar da tentativa do escopo do II PRONAN em priorizar alimentos produzidos localmente pelos agricultores (negociação política), a oferta de alimentos industrializados manteve-se no foco prioritário do PNAE neste período (feedback negativo).

4.3 Período de 1995 a 2009 – Descentralização da gestão do PNAE

A segunda grande mudança de agenda identificada na trajetória do PNAE foi a descentralização de sua gestão. Desde sua criação até 1993, a execução do PNAE se deu de forma centralizada. A partir de 1994 com a sua descentralização para a gestão pelos municípios, possibilitou-se o planejamento dos cardápios segundo a cultura alimentar das comunidades, sistemas locais de abastecimento e a maior participação da sociedade civil no gerenciamento do programa (MARQUES *et al.*, 2017; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Compras de alimentos que antes ocorriam em âmbito nacional e eram destinadas a todos os municípios, passam a ocorrer localmente.

Em 1998, a consolidação da gestão descentralizada do PNAE é reforçada com a definição da transferência dos recursos financeiros aos municípios não mais por convênios, mas de forma automática; sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MARQUES *et al.*, 2017; PEIXINHO, 2013).

O FNDE é uma autarquia responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, das quais o PNAE é uma delas, enquanto um dos programas suplementares à educação. É composto por diferentes especialistas da área da educação, nutrição e gestão. Utilizando-se dos elementos trazidos pela TEP, o FNDE pode ser considerado o subsistema no qual o PNAE está imbricado até o presente ano.

A descentralização das compras institucionais do PNAE possibilitou que os gestores, estando mais próximos da realidade de seus municípios, pudessem fortalecer os circuitos locais entre produção e comercialização e comprar localmente (PEIXINHO, 2013; SCHWARTZMAN *et al.*, 2017). Ocorria a possibilidade de inserção no mercado institucional de novos segmentos como o comércio local, pequenas empresas, pecuária local e o pequeno agricultor (PEIXINHO, 2013). Em relação ao período histórico anterior observa-se avanços incrementais relacionados a inserção do pequeno agricultor no mercado institucional. Entretanto, a implementação das compras locais era ainda muito difícil, devido às dificuldades impostas pelas *normas administrativas gerais de licitação*⁴ (SCHWARTZMAN *et al.*, 2017).

De acordo com dados estatísticos oficiais, no período de 1995 a 2010, observa-se a ressignificação do PNAE como política pública, e uma importante ampliação em termos de alocação de recursos financeiros, cobertura populacional e estratégias. Pode-se destacar mudanças normativas visando maior flexibilidade, eficácia e eficiência na gestão do PNAE; fortalecimento do controle social por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); aumento dos valores per capita transferidos pelo FNDE às Entidades Executoras (EEX)⁵ para a

⁴ A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁵ Por entidades executoras deve-se entender os estados e municípios, que após a descentralização do PNAE, tornaram-se os responsáveis por sua execução.

operacionalização do PNAE e estratégias para as ações do nutricionista como responsável técnico (PEIXINHO, 2013).

Frente ao perfil nutricional dos escolares no Brasil, com a preocupação crescente com a prevalência de obesidade e sobrepeso, a partir deste período o PNAE incorpora a preocupação em se apresentar como uma estratégia de promoção de alimentação saudável (PEIXINHO, 2013; SOARES *et al.*, 2018). O programa assume uma nova imagem da política. É nesse contexto que o PNAE propõe a realização de ações de educação alimentar e nutricional para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos educandos, associado a oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018).

A partir de sua descentralização financeira e de gestão, na década de 90, observou-se maior eficácia de suas ações, a preocupação com a adequação aos hábitos alimentares e a inclusão de alimentos frescos a partir do fortalecimento da economia local (PEDRAZA *et al.*, 2018; SOARES *et al.*, 2018). No entanto, o processo de descentralização não foi suficiente para garantir o incentivo à economia local, o respeito aos hábitos alimentares e garantir a qualidade nutricional da alimentação escolar (SOARES *et al.*, 2018).

Nesse terceiro período histórico observa-se uma nova mudança da imagem da política. Ocorre uma transição do caráter inicialmente assistencialista de um programa de suplementação alimentar para uma política preocupada com a qualidade dos alimentos ofertados e com a sensibilização da formação de hábitos alimentares saudáveis por meio de ações de educação alimentar e nutricional.

De acordo com True, Bryan e Baumgartner (2007), quando uma questão se eleva na agenda política, geralmente é porque novos participantes se interessam pelo debate. Além disso, Sechi, Coelho e Pires (2019) destacam que as políticas públicas podem ser influenciadas por diferentes atores por meio de processos participativos e consultas públicas. A trajetória do PNAE demonstra tais influências. A publicação da Lei nº 11.947/2009, que marca a terceira grande mudança disruptiva, por exemplo, foi possibilitada por uma ação intersetorial no governo federal, aliada a participação da sociedade civil através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Neste sentido, importante destacar que a partir do ano de 2003 vivenciamos uma mudança do foco prioritário das ações do governo federal para o combate à fome e promoção da SAN e a ampliação de processos participativos nas políticas públicas. Tal cenário impulsionou essa mudança de imagem da política do PNAE, resultante desta influência de múltiplos atores em um cenário de negociação entre distintos interesses no subsistema político no qual o PNAE se encontrava, com a contestação do monopólio político que era existente até o momento.

4.4 Período de 2009 até 2023 – PNAE enquanto promotor de Desenvolvimento Sustentável e Soberania Alimentar

A terceira grande mudança disruptiva do PNAE é identificada a partir da Lei nº 11.947/2009, quando dentre outros aspectos, definiu-se a obrigatoriedade de aquisição de no mínimo 30% do total de recursos financeiros repassados pelo governo federal para o PNAE em alimentos oriundos da agricultura familiar local, devendo ser priorizada a compra dos alimentos orgânicos (BRASIL, 2009). Possibilitada por uma ação intersetorial no governo federal aliada a participação da sociedade civil através do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (negociação política), a publicação dessa lei estendeu o programa para toda a rede pública de educação e abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais (PEIXINHO, 2013).

Diferentemente das tentativas ocorridas nos períodos históricos anteriores, a publicação desse marco legal de fato implementou a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar ao possibilitar ao gestor público dispensar o processo licitatório, por meio de outro instrumento, a “Chamada Pública”, normatizado por meio da Resolução nº 38/2009 (PEIXINHO, 2013). Surge portanto, uma nova imagem da política.

Observa-se a ação do CONSEA enquanto uma força contestadora do monopólio político existente até o momento, em um novo cenário de negociação política que resultou em uma mudança da imagem política do programa. Esse novo marco legal avançou ainda ao dispor sobre a alimentação escolar não somente como um programa de governo, mas como um programa de Estado institucionalizado por lei, reconhecendo a alimentação escolar como instrumento de cumprimento do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (PEIXINHO, 2013; SCHWARTZMAN *et al.*, 2017).

Por meio desta Lei, dentre outras alterações, a educação alimentar e nutricional é definida como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do programa; o atendimento do PNAE se torna universal para toda a educação básica; prevê o apoio ao desenvolvimento sustentável por meio da aquisição de alimentos diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar, devendo ser priorizados ainda os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, bem como produtores de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos (BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2013). A compra dos alimentos oriundos da agricultura familiar favorece o desenvolvimento local e proporciona a oportunidade de unir a promoção à saúde com a sustentabilidade ambiental, social, econômica e cultural (PEDRAZA *et al.*, 2018).

A perspectiva da sustentabilidade na Nutrição surge como alternativa a necessidade de ressignificação do sistema agroalimentar moderno (SOUSA *et al.*, 2015). Implica em extrapolar o enfoque da produtividade agropecuária ao garantir acesso à terra e aos meios de produção, fomentar um sistema agroalimentar ecológico, enfatizar modelos agrícolas alternativos baseados em agricultores familiares e a ideia de um mundo rural como patrimônio da sociedade (AZEVEDO, 2004; MALUF *et al.*, 2015; SOUSA *et al.*, 2015).

A aproximação do PNAE com a agricultura familiar possui a intencionalidade de influenciar o sistema alimentar brasileiro e o padrão alimentar de sua população a partir da alimentação escolar (TEO; MONTEIRO, 2012). A criação de um mercado estável aos agricultores familiares representa uma alternativa ao modelo dominante de abastecimento alimentar ao aproximar os consumidores aos produtores por meio de mercados institucionais públicos, demonstrando os esforços do governo brasileiro em apoiar formas mais sustentáveis de produção/consumo (SOARES *et al.*, 2018).

Evidencia-se, por meio dos marcos legais recentes do PNAE, a intervenção do Estado na promoção de hábitos saudáveis que trazem como premissa, a priorização de alimentos frescos e *in natura*, em detrimento de produtos processados (SARAIVA *et al.*, 2013; SOUSA *et al.*, 2015).

A longevidade desta política pública deve-se a incorporação ao longo dos anos do viés econômico e social, em seu escopo inicial, puramente nutricional (DIAS; OLIVEIRA, 2019). Com isso, seu objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas aos alunos de escolas públicas brasileiras, se relaciona ao mesmo tempo com outras dimensões, como a produção, acesso e consumo de alimentos, a redução da pobreza e insegurança alimentar no campo, a dinamização das economias locais e valorização do cultivo agrícola familiar (DIAS; OLIVEIRA, 2019).

A Lei nº 11.947 de 2009 foi posteriormente complementada por outras resoluções do FNDE que detalharam o funcionamento do PNAE, com características incrementais. Observa-se a formação de um novo monopólio da política formado por essa nova imagem que

permaneceu em vigor depois que os envolvimento públicos e políticos diminuíram. Percebe-se o estabelecimento de um novo equilíbrio na área política que dura bem depois que a questão sai da agenda e entra no processamento paralelo de uma comunidade política (recém-alterada), cenário característico da TEP (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007).

4.5 Análise do orçamento destinado ao PNAE após sua descentralização de gestão

A Tabela 1 apresenta a evolução financeira e a expansão do número de alunos atendidos pelo programa de 1995 (após sua descentralização) até 2022, a partir de uma projeção dos dados físicos e financeiros do PNAE. Tais dados são apresentados apenas a partir do ano de 1995, pois anteriormente não ocorria repasse de recursos financeiros do governo federal aos estados e municípios, não havendo dados disponíveis para análise.

Tabela 1: Número de Estudantes de Educação Básica das Redes Estadual, Distrital e Municipal e Recursos Financeiros Federais do PNAE Repassados às EEX

Ano	Valor Total repassado por Ano (Bilhões de R\$)	Qtde. Alunos Atendidos no ano	Valor repassado / Número de Alunos **
2022	3,560	37,18	0,096
2021	4,160	39,50	0,105
2020	4,300	39,80	0,108
2019	3,950	40,20	0,098
2018	4,020	40,50	0,099
2017	3,880	40,60	0,096
2016	3,420	40,30	0,085
2015	3,759	41,50	0,091
2014	3,693	42,20	0,088
2013	3,542	43,30	0,082
2012	3,306	43,10	0,077
2011	3,051	44,40	0,069
2010	3,034	45,60	0,067
2009	2,013	47 *	0,043
2008	1,490	34,60	0,043
2007	1,520	35,70	0,043
2006	1,500	36,30	0,041
2005	1,266	36,40	0,035
2004	1,025	37,80	0,027
2003	0,954	37,30	0,026
2002	0,848	36,90	0,023
2001	0,920	37,10	0,025
2000	0,901	37,10	0,024
1999	0,871	36,90	0,024
1998	0,785	35,30	0,022
1997	0,673	35,10	0,019
1996	0,454	30,50	0,015
1995	0,590	33,20	0,018

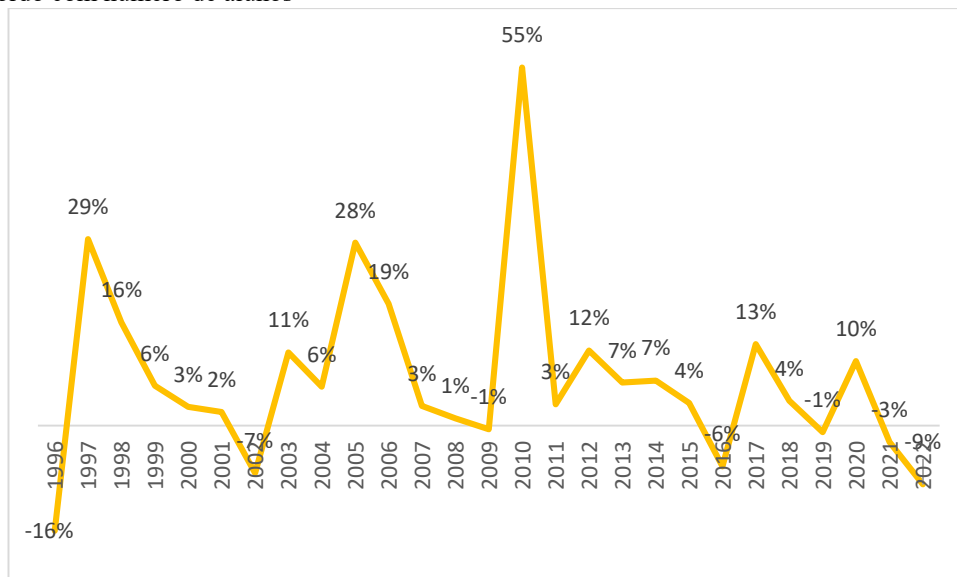
Fonte: Dados oficiais FNDE (2024) a partir dos dados do Sistema de Auxílio Educacional (SAE) entre 1995 a 2008 e do Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (SIGAE) entre 2009 a 2022.

* Em 2009, foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

** Este valor médio foi calculado sem considerar as especificidades de faixa etária e modalidade de ensino que ocasionam diferentes valores per capita repassados pelo governo federal por não existirem dados disponíveis dos números de alunos de acordo com tais critérios a cada ano analisado.

Observa-se que o valor repassado pelo governo federal para a operacionalização do PNAE pelas EEx apresenta períodos de aumento incremental alternados com alguns períodos de maiores mudanças. No entanto, esses dados são influenciados por diversas variáveis, uma vez que o valor repassado pelo governo federal é calculado de acordo com a modalidade de ensino e com o número de alunos atendidos a cada ano. Para melhor analisar a variação ocorrida no orçamento anual destinado ao programa sob a perspectiva da TEP, calculou-se o percentual de aumento ou diminuição do valor destinado por aluno a cada ano em relação ao ano anterior, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Análise univariada de pontuações de diferença do valor repassado pelo governo federal ao PNAE a cada ano de acordo com número de alunos



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Observa-se características leptocúrticas no Gráfico 1 com picos delgados, ombros fracos e caudas longas entre as mudanças disruptivas, corroborando com a TEP. Há 3 grandes picos de mudanças no orçamento destinado ao PNAE, os quais coincidem com as alterações de agenda do programa identificadas na análise realizada à luz da TEP. A identificação desses *outliers* coincide com momentos em que ocorreram grandes mudanças no objetivo do programa, representando interrupções de um período de equilíbrio e estabilidade.

O primeiro pico ocorre no ano de 1997, logo após a descentralização de sua gestão, onde houve aumento no aporte de recursos destinados a sua operacionalização. O segundo pico ocorreu no ano de 2005, que foi quando houve um significativo aumento do valor per capita destinada ao programa, resultado da mudança de sua imagem política para um programa de garantia de um direito de alimentação. Um terceiro pico de mudança de orçamento ocorre no ano de 2010 após a obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar, universalização do atendimento e aumento no repasse de recursos ao programa.

O modelo orçamentário baseado em agenda e orientado para a atenção do equilíbrio pontuado engloba períodos de pontuação e períodos de estabilidade (TRUE; BRYAN; BAUMGARTNER, 2007). Ao contrário do estudo de Zapelini, Lima e Guedes (2017) em que não se observou uma trajetória orçamentária incremental na política analisada, constatou-se que existem períodos em que pontuações relevantes interrompem o equilíbrio e a trajetória incremental do PNAE.

A análise orçamentária aqui realizada pretende fornecer uma análise geral do investimento destinado ao programa. Uma vez que o valor repassado as EEX depende da

modalidade de ensino em que cada aluno encontra-se matriculado a cada ano, e sendo esse valor não disponibilizado pelo governo federal, o cálculo realizado não pode levar em consideração as mudanças ocorridas com exatidão.

No entanto, conforme destacado por True, Bryan e Baumgartner (2007) é extremamente difícil definir vínculos causais precisos entre todas as variáveis que interagem para produzir mudanças em orçamentos nacionais anuais. Como as decisões orçamentárias tendem a ser estáticas, espera-se poucas mudanças nos orçamentos, mas ocasionalmente podem mudar muito. Importante destacar, que segundo Kuhlmann e Van der Heijden (2018) diferentes avaliações da distribuição leptocúrtica podem ter diferentes impactos na definição ou não, de uma pontuação em um equilíbrio.

5. Considerações Finais

Percorrendo um caminho contrário de estudos que analisam apenas a ocorrência de grandes mudanças orçamentárias relacionadas com as interrupções do equilíbrio, identificamos que ocorreram mudanças significativas da agenda do PNAE em termos de objetivos desta política, os quais foram acompanhados por interrupções na estabilidade incremental do orçamento do programa. Desta forma, corrobora-se com a compreensão do uso da TEP para além da análise de alterações orçamentárias, uma vez que esta teoria analisa as decisões governamentais de agenda tomadas na trajetória de uma política.

A mudança de agenda do PNAE identificada ao longo dos anos, bem como o orçamento destinado à execução do mesmo, apresentaram características que corroboram com a TEP para explicar a alternância de períodos de incrementalismo com grandes pontuações de alterações na trajetória de políticas públicas.

As observações conjuntas de estase e mudança dramática, que são os focos duplos da abordagem do equilíbrio pontuado de acordo com True, Bryan e Baumgartner (2007), foram identificadas na evolução do PNAE. Enquanto política pública de longa duração, é possível identificar períodos de estabilidade em seus objetivos e orçamento com mudanças incrementais características do monopólio da política, do incrementalismo, de uma imagem de apoio amplamente aceita e do feedback negativo.

Observou-se também a ocorrência de 3 pontos de maiores mudanças na agenda do PNAE, resultantes da contestação de um monopólio da política, de um cenário de imagens políticas concorrentes com a presença de manipulação política, impulsionadas pelo feedback positivo. Observa-se que a distribuição das mudanças orçamentárias anuais é consistente com o modelo orçamentário do “terremoto”, conforme exigido pela TEP de acordo com True, Bryan e Baumgartner (2007).

Desta forma, conclui-se que a evolução do PNAE segue uma lógica compatível com a TEP, marcada por eventos que representam pontos de mudança disruptiva em sua trajetória de transformação de uma política assistencialista que culminou em uma política pública promotora de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e de cadeias curtas alimentares que contribuem para o desenvolvimento local sustentável.

Demonstra-se que apesar da maioria dos estudos publicados utilizando TEP terem ocorrido na realidade dos EUA (KUHLMANN; VAN DER HEIJDEN, 2018), a aplicabilidade do mesmo pode ser estendida a outros países e organizações. A análise realizada neste estudo corrobora com a afirmação de True, Bryan e Baumgartner (2007) de que a onipresença da atenção em série e das rotinas organizacionais de operação nos levam a esperar que a estabilidade e as pontuações sejam uma característica da formulação de políticas em muitos governos.

Uma vez que de acordo com True, Bryan e Baumgartner (2007) a TEP baseia-se no mecanismo em que mudanças da imagem política originadas de um conflito político impulsionam o Estado a agir para aliviá-lo, podemos relacionar que as grandes mudanças ocorridas do PNAE são exemplos da ação do Estado neste sentido.

Observou-se na trajetória do PNAE a entrada de temas distintos na agenda de sua formulação, que possibilitaram sua transformação de um programa criado com caráter pontual assistencialista de combate à fome, para uma política de Estado promotora de alimentação adequada e saudável, compreendida enquanto direito de todos os estudantes da rede pública de ensino. Inicialmente o PNAE foi marcado pelo predomínio de alimentos oriundos de organizações internacionais, substituídos posteriormente por alimentos da indústria brasileira. Após a descentralização de sua gestão é que ocorre a possibilidade de compras em âmbito local, que culminou com a agenda atual que prioriza a aquisição de alimentos da agricultura familiar local. Sua evolução histórica culminou em uma política pública promotora de Soberania Alimentar e de cadeias curtas alimentares que contribuem para o desenvolvimento local sustentável, com a priorização de alimentos orgânicos ou agroecológicos produzidos pela agricultura familiar local em substituição aos alimentos industrializados e importados que marcaram o início de sua história.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo?** 21. ed. São Paulo: Moderna, 1994.
- AZEVEDO, Elaine De. Alimentação e Modos de Vida Saudável. **Saúde em Revista**, Piracicaba, v. 6, n. 13, p. 31–36, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERRY, William D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept. **The Journal of Politics**, v. 52, n° 1. p. 167-196, 1990.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 2009. cap.13 e 14. p.255-289.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio. 2023.
- BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de junho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994.
- BRASIL. **Lei nº 11.947/2009 de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 06 mai. 2023.
- BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. **Diário Oficial da União**, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolucao-cd-fnde-n-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 19 maio. 2023.
- CORRÊA DA SILVA, M., BERNARDES DO NASCIMENTO, J. C. H., GOMES DA SILVA, J. D. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). **Revista Facultad de Ciencias Económicas**, v. 28, n. 1, p. 27-46, Bogotá, June, 2020. Available from <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052020000100027&lng=en&nrm=iso>. access on 30 July 2023. <https://doi.org/10.18359/rfce.4106>

DAROLT, Moacir Roberto; LAMINE, Claire; BRANDENBURG, Alfio. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Agriculturas**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 8–13, 2013.

DIAS, Thiago Ferreira; OLIVEIRA, Erysson Faustino De. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Mercados Institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no Rio Grande do Norte. **Holos**, [S. l.], v. 5, p. 1–19, 2019. DOI: 10.15628/holos.2019.6838.

DINIZ, Raphael Fernando; NEVES NETO, Carlos De Castro; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: Agricultura familiar e Segurança Alimentar e Nutricional. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 234–252, 2016. DOI: 10.12957/geouerj.2016.19161.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados físicos e financeiros do PNAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae> Acesso em: 30. mar. 2024.

JACOB, Michelle Cristine Medeiros; CHAVES, Viviany Moura. Falhas do sistema alimentar brasileiro: contribuições da geografia literária para o fortalecimento da democracia alimentar. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 2019. DOI: 10.1590/s0103-73312019290106.

KINGDON, J. K. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow: Pearson, 2014. cap.5 - Problems - p. 90-115

KUHLMANN, J.; VAN DER HEIJDEN, J. What Is Known about Punctuated Equilibrium Theory? And What Does That Tell Us about the Construction, Validation, and Replication of Knowledge in the Policy Sciences? *Review of Policy Research*, 35(2), 326–347, 2018.

MARQUES, Paulo Eduardo; RETIÈRE, Morgane; ALMEIDA, Nayla; SANTOS, Carolina Ferraz Dos. A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de casos em municípios paulistas da região administrativa de Campinas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 101–112, 2017. DOI: 10.20396/san.v24i2.8649835.

MUNIZ, Dalton Metz. Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um Estudo Multicaso de Conselhos Paranaenses. 2020. 196 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de PósGraduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

PEDRAZA, Dixis Figueroa; DE MELO, Nadinne Livia Silva; SILVA, Franciely Albuquerque; ARAUJO, Erika Morganna Neves. Evaluation of the National School Food Program: Review of the literature. **Ciencia e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1551–1560, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018235.17832016.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, Apr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-1232013000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 mai. 2023.

RIGON, Silvia Do Amaral; BEZERRA, Islandia. Segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e compras institucionais: desafios e potencialidades. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 435–443, 2014. DOI: 10.12957/demetra.2014.11628.

SARAIWA, Elisa Braga; SILVA, Ana Paula Ferreira Da; SOUSA, Anete Araújo De; CERQUEIRA, Gabrielle Fernandes; CHAGAS, Carolina Martins dos Santos; TORAL, Natacha. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional

- de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927–936, 2013. DOI: 10.1590/s1413-81232013000400004.
- SCHWARTZMAN, Flavia; MORA, Claudia Andrea Rodriguez; BOGUS, Claudia Maria; VILLAR, Betzabeth Slater. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, p. 1–15, 2017. DOI: 10.1590/0102-311X00099816.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES Valdemir. Políticas Públicas - Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos. São Paulo: Cengage, 2019.
- SOARES, Panmela; MARTINELLI, Suellen Secchi; FABRI, Rafaela Karen; VEIROS, Marcela Boro; DAVÓ-BLANES, Mari Carmen; CAVALLI, Suzi Barletto. Brazilian national school food program as a promoter of local, healthy and sustainable food systems: Evaluating the financial implementation. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 12, p. 4189–4197, 2018. DOI: 10.1590/1413-812320182312.25582016.
- SOUSA, Anete Araújo De; SILVA, Ana Paula Ferreira Da; AZEVEDO, Elaine De; RAMOS, Mariana Oliveira. Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 217–229, 2015. DOI: 10.1590/1415-52732015000200010.
- SWINBURN, Boyd A. et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. **The Lancet**, [S. l.], v. 393, p. 791–846, 2019. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)32822-8. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8).
- TEO, Carla Rosane Paz Arruda; MONTEIRO, Carlos Augusto. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 5, p. 657–668, 2012. DOI: 10.1590/S1415-52732012000500010.
- TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: Reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933–945, 2010. DOI: 10.1590/S0104-12902010000400019.
- TRUE, James L.; BRYAN, D.J.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.
- VALENTE, Flacio Luiz Schieck. Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. **Revista Development**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 155–170, 2014.
- VASCONCELOS, F. de A. G. de. Os Arquivos Brasileiros de Nutrição: uma revisão sobre produção científica em nutrição no Brasil (1944 a 1968). **Cadernos de Saúde Pública**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 303–316, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-311x1999000200015>
- ZAPELINI, M.B.; LIMA, J.G.; GUEDES, M.C. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 – 2014): uma análise de equilíbrio pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 153-174, 2017.