



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

JULIA ALFRADIQUE LEITE

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA - RJ**

Rio de Janeiro

Ano 2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

JULIA ALFRADIQUE LEITE

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA - RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Periandro de Almeida Hirsch

Rio de Janeiro

Ano 2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

JULIA ALFRADIQUE LEITE

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA - RJ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabio Periandro de Almeida Hirsch

Profa. Dra. Edna Rachel Hogemann

Prof. Dr. João Glicério Filho

Rio de Janeiro

Ano 2025

A Alfradique Leite, Julia
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA -
RJ / Julia Alfradique Leite. -- Rio de Janeiro : UNIRIO,
2025.
135

Orientador: Fabio Periandro de Almeida Hirsch.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito,
2025.

1. Políticas públicas. 2. Relações Intergovernamentais.
3. PNAE. I. Periandro de Almeida Hirsch, Fabio, orient.
II. Título.

RESUMO

A presente pesquisa analisa a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da organização federativa brasileira, caracterizada pela descentralização das políticas públicas a partir da Constituição de 1988. Com a redistribuição de competências entre os entes federativos, os municípios passaram a assumir a execução de diversas políticas públicas nacionais, enquanto à União coube a responsabilidade pela regulação e pelo financiamento, impondo desafios à coordenação intergovernamental. A dissertação, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito da UNIRIO, tem como objeto de estudo as relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito do arranjo institucional do PNAE, a partir de um estudo de caso nos municípios fluminenses de Paty do Alferes e Miguel Pereira, no período de 2018 a 2023. Com base em análise documental e bibliográfica, examinam-se as relações entre os entes federativos – especialmente entre municípios e União - e as dificuldades enfrentadas na implementação do programa. Os resultados evidenciam obstáculos no cumprimento das regras do programa, o que compromete a plena observância de suas diretrizes. Conclui-se que o arranjo institucional do PNAE, estruturado com base em regras uniformes para todos os entes e com limitada participação dos entes subnacionais na sua formulação, constitui como elemento significativo para as dificuldades verificadas na implementação do programa nos municípios estudados.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Descentralização; Arranjos Institucionais; Implementação

ABSTRACT

This research examines the implementation of the National School Feeding Program (PNAE) within Brazil's federative framework, characterized by the decentralization of public policies following the 1988 Constitution. The redistribution of competences among federative entities led municipalities to assume responsibility for implementing various national public policies, while the federal government retained authority over regulation and funding, thereby creating challenges for intergovernmental coordination. Developed within the Graduate Program in Law at UNIRIO, this dissertation investigates the intergovernmental relations embedded in PNAE's institutional arrangement through a case study of two municipalities in Rio de Janeiro state - Paty do Alferes and Miguel Pereira - covering the period from 2018 to 2023. Based on documentary and bibliographic analysis, the study examines the relationships between federative entities, particularly between municipalities and the federal government, and identifies difficulties encountered during program implementation. The findings reveal substantial obstacles in complying with the program's regulatory requirements, thus undermining full adherence to its guidelines. The research concludes that PNAE's institutional design, characterized by uniform rules across all entities and limited participation of subnational governments in its formulation, constitutes a significant factor contributing to implementation challenges in the studied municipalities.

Keywords: Public Policies; National School Feeding Program; Decentralization; Institutional Arrangements; Implementation

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ARRANJOS INSTITUCINAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO NO BRASIL.....	20
2.1 Ciclo de políticas públicas: a fase da implementação.....	21
2.2 Arranjos institucionais na análise de políticas públicas.....	25
2.3 Federalismo e políticas públicas no Brasil.....	31
2.4 Coordenação vertical: mecanismos e dificuldades.....	40
2.5 Considerações sobre Arranjos Institucionais e as Relações Federativas nas Políticas Públicas no Brasil.....	47
3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TRAJETÓRIA E ARRANJO INSTITUCIONAL.....	49
3.1 Trajetória do PNAE.....	52
3.2 Estrutura normativa a partir de 2009.....	62
3.3 O PNAE descentralizado.....	73
3.4 Conclusões sobre o arranjo jurídico institucional do PNAE: fundamentos para a análise dos municípios.....	84
4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA – RJ.....	86
4.1 Paty do Alferes.....	90
4.1.1 O PNAE em Paty do Alferes.....	94
4.1.2 Conselho de Alimentação Escolar de Paty do Alferes.....	98
4.1.3 Quadro Técnico de Nutricionistas do Programa.....	99
4.1.4 Compras da Agricultura Familiar.....	101
4.1.5 Distribuição de kits de alimentos no período da Covid-19.....	103
4.2 Miguel Pereira.....	103
4.2.1 O PNAE em Miguel Pereira.....	106
4.1.2 Conselho de Alimentação Escolar de Miguel Pereira.....	109
4.1.3 Quadro Técnico de Nutricionistas do Programa.....	110
4.1.4 Compras da Agricultura Familiar.....	111
4.1.5 Distribuição de kits de alimentos no período da Covid-19.....	113
4.3 Análise dos Municípios.....	114
4.3.1 Quadro técnico de nutricionistas.....	114

<i>4.3.3 Conselho de Alimentação Escolar.....</i>	<i>118</i>
<i>4.3.3 Aspectos críticos do arranjo jurídico insticional.....</i>	<i>121</i>
5 CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS.....	130

INTRODUÇÃO

A presente dissertação parte da abordagem de direito e políticas públicas e considera que a análise do arranjo jurídico institucional de uma política é fundamental para compreender os desafios da sua implementação. Vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), insere-se na linha de pesquisa “Instituições e Políticas Públicas”, que se dedica a estudar o papel das instituições no ciclo de vida das políticas públicas.

O estudo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é conduzido com base no arranjo jurídico institucional do programa, buscando compreender como é configurada a relação entre os entes envolvidos e como essa estrutura impacta na sua implementação. Nesse contexto, busca-se analisar as relações estabelecidas entre União e municípios no âmbito do PNAE, programa cuja regulação e financiamento são de responsabilidade federal, enquanto a implementação é atribuída aos entes subnacionais. A investigação busca responder à seguinte questão: considerando que a regulação e o financiamento do PNAE são de competência da União, quais são as dificuldades que os municípios estudados enfrentam na implementação do programa?

A partir da Constituição de 1988, ocorreram diversas mudanças no campo das políticas públicas no Brasil. Entre as modificações, houve ampliação dos direitos sociais e, conseqüentemente, do papel Estado, o que exigiu novas formas de ação governamental.

Somado a isso, o reconhecimento do status de ente federativo aos municípios alterou a configuração de poderes, atribuições e competências anteriormente definida para os entes. Neste contexto, os municípios precisaram se reestruturar a fim de viabilizar a execução dos serviços públicos a eles atribuídos.

Do mesmo modo, novas formas de articulação entre os entes foram criadas com o objetivo de garantir a oferta de políticas públicas cuja competência é compartilhada entre os entes. Assim, parte significativa das políticas públicas nacionais, em especial as políticas sociais, passou a seguir um padrão de distribuição de competências com União assumindo os encargos com o financiamento e regulação das políticas e os municípios (e em alguns casos, os estados também) ficando como responsáveis pela implementação.

Considerando-se que as políticas públicas a serem implementadas em um país federalista em que os entes têm autonomia – mas devem atuar para o fim comum, qual seja, a efetivação do direito social - essa articulação entre as diferentes atribuições entre os entes torna-se mais complexa.

Relativamente à escolha do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é justificada pelo fato de se tratar de um programa de caráter universal, que deve ser oferecido em toda a rede básica do ensino público. Deste modo, está presente em todos os municípios.

O PNAE é um programa federal, previsto no inciso VII, artigo 208, da Constituição Federal, cujo objetivo geral é garantir a alimentação escolar para os alunos da educação básica de todo o país. O programa foi criado em 1979 e, atualmente, é regulado no âmbito federal, pela Lei Federal 11.947/09 e pela Resolução CD FNDE 06/2020.

Em termos de competências e responsabilidades, o programa é regulado e financiado pelo governo federal e implementado pelos entes subnacionais – estado ou município, conforme a jurisdição do estabelecimento – que podem complementar os recursos e devem providenciar a estrutura necessária para a implementação do programa conforme estabelecido nos normativos.

Deste modo, a pesquisa proposta busca entender como as relações e os encargos atribuídos aos entes federativos afetam a implementação da política no âmbito municipal.

Sobre o ponto, destaca-se que algumas dificuldades costumam ser observadas quando se analisa a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes municipais, como, por exemplo, municípios de até 50 mil habitantes costumam apresentar limitações por questões econômicas e administrativas.

Somado a isso, como identificado em diversas políticas públicas, a relação ocorre sem um intermediário regional, visto que o ente estadual não participa da interação entre União e Municípios, situação que também pode resultar de maiores dificuldades para a implementação da política.

Neste contexto, a execução do PNAE envolve questões quanto à uniformidade (mesmas regras para todos os entes) e diversidade (entre os entes), autonomia e compartilhamento de poder decisório e integração entre os entes, que são inerentes à política pública formulada no âmbito federal e implementada pelos diversos municípios do território nacional, mas que pode dificultar que o programa atinja seus objetivos.

Deste modo, a pesquisa proposta pretende analisar como ocorre a implementação da política em dois municípios fluminenses entre 2018 e 2023. A localidade dos municípios estudados se justifica por se tratar de dissertação vinculada ao programa de mestrado localizado no estado do Rio de Janeiro. Junto a esse, outro critério para a escolha do estudo de caso é o fato de que os municípios menores apresentam maiores dificuldades na execução das políticas públicas.

Inicialmente, a proposta da pesquisa era pesquisar os municípios de Paraty e Miguel Pereira. Entretanto, no início da pesquisa de campo, foi constatada certa dificuldade de acesso às informações necessárias sobre município de Paraty. Neste sentido, a busca o Diário Oficial não apresentava resultados de publicações mais antigas e a Lei Orçamentária Anual não estava disponibilizada no site da transparência, entre outros.

A partir dessa constatação e considerando o tempo para a finalização da pesquisa, decidiu-se por mudar o segundo município estudado. Depois de verificada a disponibilidade de informações no Portal da Transparência da Prefeitura, foi escolhido o município de Paty do Alferes.

Relativamente à relevância social da pesquisa entende-se que está relacionada à possibilidade de a pesquisa somar-se a outros estudos sobre o tema e contribuir para o aperfeiçoamento do programa, ampliando os resultados positivos aos beneficiários.

Ainda, considera-se que a relevância jurídica da pesquisa consiste na possibilidade de identificar como o direito, visto como componente do arranjo institucional do programa, pode gerar entraves ou contribuir para o êxito do PNAE.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que mesmo havendo incentivos federais por meio da transferência de recursos, os municípios estudados têm dificuldades para implementação do PNAE em decorrência das especificidades locais não consideradas no desenho do programa.

A fim de testar essa hipótese, foi considerando, de um lado, o arranjo institucional do programa e, por outro, informações oriundas da pesquisa feita no site de transparência do município, diário oficial, atas do Conselho de Alimentação Escolar e de dados relativos à execução do programa nos anos de 2018 a 2023.

A partir desses dados, buscou-se identificar a atuação dos municípios de Paty do Alferes e Miguel Pereira, com vistas à implementação do PNAE e as eventuais as dificuldades nessa atuação, com destaque às relacionadas aos dilemas inerentes às políticas federais.

O objetivo geral da pesquisa foi compreender como são as relações entre os entes federativos no PNAE e como isso afeta a implementação do programa pelos municípios estudados.

A fim de atingir esse objetivo, verificou-se se os municípios estudados atendem aos critérios estabelecidos no programa e como ocorre a coordenação entre os entes federativos no programa, os aspectos de autonomia, compartilhamento do poder decisório e integração entre os entes. Neste sentido, buscou-se identificar se há instâncias de negociação entre os entes.

Também foi analisada a relação uniformidade *versus* diversidade, verificando as dificuldades na implementação do programa decorrentes de especificidades locais e da adaptabilidade do programa.

A pesquisa também buscou compreender como as dificuldades observadas na implementação do programa no âmbito local são consideradas nas outras etapas do ciclo da política pública e identificar como os incentivos previstos na regulação federal do PNAE afetam a implementação do programa pelo município e quais são as iniciativas municipais com vistas ao cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Por fim, buscou-se identificar se são estabelecidos mecanismos articulação/integração regional que possibilitem a solução de problemas de implementação que ultrapassem a fronteira dos municípios estudados.

Com vistas ao objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com estudo de caso. A base da pesquisa foi bibliográfica e documental. Relativamente à base documental, foram analisadas, além da legislação atinente ao programa, dados relativos à execução do PNAE, indicadores sociais dos municípios, atas dos Conselhos de Alimentação Escolar publicadas no Diário Oficial, prestação de contas dos municípios ao FNDE, entre outros.

Para análise proposta, a dissertação foi dividida em três capítulos além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo *Arranjos intuitivos de políticas públicas e federalismo no Brasil* são apresentadas as bases teóricas da pesquisa. Com isso, inicialmente, é discutido o conceito de políticas públicas, que tem diversas definições conforme o autor e perspectiva adotada. Também é apresentada a ideia de que o processo da política pública pode ser visto como um ciclo, dividido em cinco ou mais fases.

Apresentada a ideia de ciclo da política pública, discute-se de modo mais aprofundado a fase da implementação, visto que é a etapa que será analisada no estudo de caso. Neste sentido, apresenta-se as discussões relativas à relevância dessa etapa no ciclo e os seus impactos nos resultados da política pública.

Esta seria a etapa em que a política formulada deve ser colocada em prática. Embora atualmente os estudos sobre o tema considerem que a fase da implementação também exige a tomada de decisões, o desafio dessa fase é não se afastar dos objetivos e diretrizes propostos para a política pública.

Em seguida, passa-se à discussão a respeito da abordagem do direito e políticas públicas. Entre as diversas abordagens do direito no estudo das políticas públicas, a presente pesquisa adota a de análise partir arranjo institucional de política pública, no qual o direito tem um papel estruturante na política.

No ponto, é apresentada a discussão a respeito do estudo sobre arranjos institucionais de políticas públicas, sua conceituação e seus impactos nos resultados da política. Essa abordagem considera que o direito, ao definir os objetivos, as competências, os agentes envolvidos e as responsabilidades de cada um na política, pode também gerar gargalos que dificulte que a política pública atinja seus resultados.

Deste modo, o que se propõe com essa abordagem é, a partir da análise do arcabouço jurídico do programa, identificar a existência desses gargalos no arranjo institucional política pública estudada e analisar como, a partir do direito, é possível superar tais dificuldades.

Também é apresentado, sinteticamente, o Quadro de Política Pública. O quadro se trata de uma ferramenta cujo fim de sistematizar e possibilitar uma abordagem mais metódica do arranjo institucional da política pública.

Com esse objetivo, a ferramenta prevê a decomposição de diversos aspectos do programa a ser estudado - tais como responsabilidades de cada um dos envolvidos, mecanismos de articulação, financiamento, gargalos identificados etc. - e consolida todas essas informações de forma sintética no quadro, facilitando a análise do todo.

No terceiro tópico do primeiro capítulo é discutida a relação entre federalismo, descentralização e políticas públicas no Brasil. Assim, inicialmente são apresentadas especificidades do federalismo. Neste sentido, observa-se que se trata de uma organização política que pressupõe mais de uma autoridade com exercício de poder sobre um mesmo território. E com autonomia entre elas.

A adoção de sistemas federalistas estaria diretamente relacionada possibilidade de conciliar o respeito à diversidade, às especificidades locais, e a unidade nacional, conjugando autonomia e independência dos entes federativos.

Embora tenha essa característica em comum, o federalismo não é mesmo em todos os países que adotaram esse tipo de organização. Diversos tipos de pactos podem ser definidos, com diversos graus de autonomia, relações mais cooperativas ou competitivas entre os entes etc. Deste modo, apesar de o federalismo sempre gerar maiores custos de coordenação nas políticas públicas nacionais, devido à autonomia dos entes subnacionais, o tipo de federalismo vai afetar de formas diferentes na política pública. Neste contexto, é relevante estudar as características do federalismo brasileiro e como essas características estão inscritas no arranjo da política pública estudada.

Assim, o tópico apresenta a discussão sobre o federalismo brasileiro, em especial, após a Constituição de 1988 e seus impactos no desenho das políticas públicas nacionais. É

observado que após a Constituição houve um movimento intenso de descentralização das políticas públicas, sendo atribuída a implementação aos municípios.

Inicialmente, essa descentralização foi desorganizada. Entretanto, a partir da década de 1990, o Executivo Federal assume a coordenação dessa descentralização das políticas públicas. Relativamente a esse processo, é apresentada uma discussão relativa à distribuição de competências definidas na Constituição de 1988 e se essa divisão se caracterizaria mais pela descentralização ou centralização. Neste sentido, observa-se que as pesquisas em políticas públicas concluem que a análise sobre o tema deve diferenciar regulação, financiamento e execução.

Deste modo, consoante com as atribuições e competências definidas constitucionalmente, as políticas públicas nacionais passam a ser caracterizadas pela centralidade do governo federal na regulamentação e financiamento das políticas e os descentralização sendo os municípios responsáveis pela implementação no âmbito local.

Essa divisão de competências inscrita nas políticas públicas resultou em uma situação em que o Executivo Federal depende dos entes subnacionais para a implementação no âmbito local e os entes subnacionais precisam dos recursos financeiros federais para viabilizar as políticas públicas. E isso gerou a necessidade de criação de mecanismos de coordenação entre os entes. Esse é o tema tratado no quarto tópico do capítulo.

Nesse ponto, o texto apresenta os tipos de coordenação vertical – ou seja, coordenação entre os entes federativos - adotados no Brasil. Esses tipos são definidos de acordo com compartilhamento ou não da gestão, responsabilidade pela implementação e pelos recursos da política pública. Em todos os casos, o aspecto do financiamento pelo governo federal é sempre bastante relevante para incentivar a adesão dos entes subnacionais às políticas públicas nacionais.

Embora tenham sido criados esses mecanismos de coordenação, há ainda algumas dificuldades para a implementação das políticas públicas pelos municípios. Neste ponto, insere-se questões típicas do federalismo tais como uniformidade, diversidade, autonomia e compartilhamento de autoridade.

No caso brasileiro, é relevante considerar que embora seja relevante que as políticas nacionais sejam formuladas com certa uniformidade, o que possibilita a definição de padrões mínimos de qualidade dos serviços oferecidos e contribui para a redução das desigualdades regionais, essas políticas serão implementadas por municípios muito diversos, o que pode ter como resultado a reprodução dessas desigualdades.

Neste sentido, uma dificuldade fundamental para a implementação das políticas está relacionada à capacidade institucional dos municípios para realizar essa implementação consoante com as diretrizes e objetivos estabelecidos no âmbito federal. Essa dificuldade é ainda mais intensa em municípios de pequeno porte, pois tendem a ter uma estrutura administrativa mais precária e os gastos com a administração pública são proporcionalmente mais altos, considerando-se à população.

Assim, municípios com capacidades técnicas e financeiras muito diversas e desiguais devem ter condições de implementar políticas públicas com padrões similares. Sobre o ponto, alguns estudos identificam que, apesar das dificuldades, casos em que a descentralização das políticas para os municípios bem-sucedida, principalmente, quando feita de forma gradual e com o apoio federal. Ao final do capítulo, são apresentadas algumas características gerais das políticas públicas nacionais implementadas no âmbito local nos últimos vinte anos.

O segundo Capítulo, *O Programa Nacional de Alimentação Escolar: trajetória e arranjo institucional*, apresenta uma perspectiva geral do programa, iniciando-se na apresentação da trajetória do PNAE ao longo as décadas.

Essa perspectiva histórica do programa é relevante na medida em que as primeiras ações relacionadas à alimentação escolar, realizadas ainda nos anos 1950 e muito precárias no início, foram adotadas com um caráter fortemente centralizado no âmbito federal.

Ao longo das décadas, com muitas oscilações, o programa foi ampliado e ocorreram diversas tentativas de descentralização, às vezes atribuindo maiores competências aos estados, outras, aos municípios. É observado que, ao longo dessa trajetória, interesses políticos e econômicos dificultaram as tentativas de descentralização do programa.

A partir dos anos 1990, enfim, o programa foi efetivamente descentralizado com a implementação sendo atribuída aos estados ou municípios no âmbito da sua jurisdição administrativa.

Essa trajetória também foi marcada pela complexificação do entendimento quanto à alimentação escolar, que deixou de significar mero aporte de determinada quantidade de calorias e incorporou diretrizes do Direito Humano à Alimentação Adequada, tais como aceitabilidade, sustentabilidade etc.

Do mesmo modo, a descentralização da implementação foi acompanhada da diversificação dos fornecedores e direcionamento das compras públicas realizadas para o programa para estímulo do desenvolvimento local.

O segundo tópico do capítulo se concentra na análise dos normativos que atualmente regulamentam o programa. Em 2009, em um contexto político de fortalecimento das políticas

públicas de combate à fome, foi editada a Lei Federal 11.947, que passou a regulamentar o PNAE.

A nova lei foi relevante em diversos aspectos, sendo resultante de um processo de participação de diversos atores sociais. Foi responsável pela universalização do programa e incorporou diretrizes voltadas à valorização da cultura alimentar local, valorização da agricultura familiar, o controle social etc.

A Lei Federal 11.947/09 define que o governo federal é responsável pela regulação do programa e pelos recursos financeiros para compra dos alimentos. Já aos estados e municípios é atribuída a implementação do programa nas escolas sob a sua jurisdição. Esses entes devem garantir toda a estrutura física e administrativa necessária à execução do PNAE, além de complementar os recursos financeiros para a aquisição dos gêneros alimentícios quando necessário.

A lei também estabelece algumas situações em que os repasses podem ser suspensos, tais como ausência de prestação de contas, os critérios que devem ser atendidos pelos entes subnacionais na execução do programa, a qualidade e as condições de oferta dos alimentos etc. Além disso, a lei inova, incluindo o requisito de gastos mínimos de 30% do valor repassado pelo governo federal em compras de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Outras questões não reguladas pela lei são regulamentadas por resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pela gestão do programa no âmbito federal. Deste modo, assim como observado em outras políticas nacionais, no PNAE, os entes responsáveis pela implementação devem direcionar esforços para realizar a execução local em conformidade com a normatização federal.

Consoante com o exposto anteriormente, essa relação do governo federal com os entes subnacionais, mais especificamente os municípios, é complexa e pode impactar nos objetivos do programa. Sendo essas relações o foco da dissertação, o tópico seguinte do capítulo trata de pesquisas sobre a implementação do programa pelos municípios e as relações com o governo federal.

Inicialmente, observa-se que há uma dependência mútua entre o governo federal e os municípios para que o PNAE cumpra seus objetivos. Por um lado, o ente federal tem a capacidade de financiamento, mas precisa contar com a adesão dos municípios às regras do programa para que o seja possível a sua implementação em todo o território nacional.

Por outro lado, os municípios dependem dos recursos repassados pela União e devem se adaptar às regras estabelecidas no âmbito federal para a implementação do programa, sob o

risco de suspensão dos repasses. E em caso de suspensão dos repasses, devem arcar integralmente com os gastos com o programa.

Deste modo, as regras do programa estabelecidas de forma uniforme para todo o país devem ser implementadas por 5570 municípios intensamente diversos e desiguais. Embora a uniformidade das regras seja relevante, é certo que a diversidade de entes envolvidos resulta em dificuldades para que esse objetivo seja atingido.

As pesquisas sobre o PNAE observam que na relação entre o governo federal e os entes subnacionais prevalece uma relação em que o ente federal conta com a sua capacidade de financiamento da política para estimular a adesão dos municípios às regras do PNAE. Neste sentido, foi constatado, por exemplo, um reajuste nos valores repassados quando do estabelecimento do critério de compras mínimas de produtos da agricultura familiar, a fim de ampliar o engajamento dos gestores locais no cumprimento do requisito.

Ainda assim, mesmo com o estímulo financeiro, os municípios têm dificuldades na implementação do programa em conformidade com todas as regras do programa. Conforme é observado nas pesquisas, essa situação, muitas vezes oriunda de limitações técnicas administrativas dos municípios, é agravada pela ausência de mecanismos de participação dos municípios no desenho do programa.

Neste sentido, as pesquisas observam que há pouca margem de ajuste da política à realidade local. A única possibilidade é o cumprimento parcial das regras, com a atuação direcionada às regras que possam levar à suspensão do repasse de recursos.

Assim, a partir das pesquisas sobre o tema, são identificadas as dificuldades enfrentadas pelos municípios de forma mais frequente e os aspectos críticos do arranjo institucional no que tange às relações intergovernamentais. Todas as informações sobre o programa são, enfim, consolidadas no quadro de políticas públicas.

Em seguida, o terceiro capítulo *Implementação do PNAE nos municípios de Paty do Alferes e Miguel Pereira – RJ*, passa ao estudo de caso, considerando as dificuldades e os pontos críticos do arranjo institucional abordados no capítulo anterior.

Antes de iniciar a análise da implementação do PNAE pelos municípios, são apresentados alguns indicadores socioeconômicos dos dois municípios, assim como informações relacionadas ao orçamento municipal.

A proposta desse primeiro ponto do capítulo é apresentar o contexto em que a política é implementada. Assim, sobre os municípios estudados, observa-se que ambos apresentam alguns valores bastante próximos em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Também têm gastos *per capita* semelhantes saúde e educação.

Por outro lado, diferem bastante em alguns indicadores. Neste sentido, o município de Paty do Alferes apresenta alguns indicadores relativamente piores, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano, considerado desenvolvimento médio, o índice de vulnerabilidade para insegurança alimentar, que foi considerado alto em 2020, e a taxa de analfabetismo, que está acima da média do estado.

Apresentados aspectos gerais de cada um dos municípios, passa-se à análise da implementação do programa. Tanto Paty do Alferes quanto Miguel Pereira implementam o PNAE de forma centralizada, ou seja, os municípios compram diretamente dos gêneros alimentícios e os distribuem para as escolas. Esse tipo de gestão do programa possibilita ao município maior controle sobre a sua implementação.

Nos dois casos, os recursos repassados pela União foram complementados pelos municípios com recursos próprios. No ponto, observou-se que Paty do Alferes complementou os recursos de forma significativamente mais relevante que Miguel Pereira.

A questão a complementação dos recursos é relevante porque, ao implementar uma política pública desenhada no âmbito federal o município tem que se organizar administrativamente para atender os critérios previstos na política, direcionando recursos para esse fim, o que reduz as possibilidades de criar uma agenda política própria.

Após uma breve análise de aspectos gerais do programa no município, passa-se a avaliação dos aspectos considerados mais difíceis de cumprimento pelos municípios, consoante com o que foi identificado em outras pesquisas sobre o tema.

Neste sentido, de início, a atuação do Conselho de Alimentação Escolar nos municípios. No ponto, ressalta-se que a criação do CAE foi uma das primeiras medidas obrigatórias impostas aos municípios quando da municipalização da política. No mesmo sentido, o controle social é uma das diretrizes do PNAE. Com isso, verificou-se se o conselho exerce as funções definidas na legislação, assim como se os municípios buscam garantir as condições para o funcionamento do órgão.

Em seguida, é analisada a composição do quadro técnico de nutricionistas do programa. Os nutricionistas exercem papel fundamental no programa, que extrapola a elaboração dos cardápios. Além de um nutricionista que deve ser o responsável técnico pelo PNAE, os municípios devem formar um quadro técnico nos termos definidos na legislação. Deste modo, verificou-se os critérios do quadro técnico foram atendidos e se as atividades atribuídas a esses profissionais realizadas.

Também foi analisado se os municípios cumprem o percentual mínimo de compras de produtos oriundos da agricultura familiar com os recursos repassados pelo governo federal.

Esse critério foi uma das últimas alterações inseridas pela Lei Federal 11.947/09 e é considerado de difícil cumprimento pelos municípios.

Além desses aspectos, foi analisada a distribuição de alimentos no período da Covid 19, visto que houve necessidade de adaptação da política no período de afastamento dos alunos das escolas. Neste período, tendo em vista a importância da política na alimentação dos alunos, houve autorização para distribuição de kit de alimentos diretamente para os pais e responsáveis.

Após verificadas as condições dos dois municípios individualmente, se eles implementam o PNAE em conformidade como o prescrito nos normativos atinentes ao tema, o capítulo trata das dificuldades comuns aos dois e os possíveis impactos dessas dificuldades na qualidade do programa. Além disso, é avaliado quais os aspectos do arranjo institucional do programa podem ser os causadores dessas dificuldades.

Por fim, é feita uma discussão a respeito dos mecanismos de articulação intergovernamental no programa e sobre as possibilidades alternativas para que a implementação do PNAE pelos municípios observe as diretrizes do programa e atinja seus objetivos.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO NO BRASIL

A proposta do presente capítulo é situar a pesquisa realizada dentro da abordagem de Direito e Políticas Públicas e apresentar aspectos do referencial teórico conceitual utilizado para análise.

Com esse propósito, de início, apresenta-se o conceito de políticas públicas e as fases do ciclo das políticas públicas, tratando, em especial, da fase da implementação, visto que é a fase sobre a qual a presente pesquisa se interessa. No ponto, registra-se que o estudo de caso terá como foco a implementação do PNAE pelos municípios selecionados.

A fase da implementação foi, inicialmente deixada de lado nas pesquisas sobre políticas públicas, pois era vista como menos relevante para estudo. Posteriormente, quando as pesquisas voltadas para a avaliação das políticas públicas observaram que havia um distanciamento entre o planejado e o executado. Deste modo, diversos estudos passaram a focar a análise na fase a implementação, a fim de entender esse *gap*.

Após uma breve introdução a respeito das discussões relativas à fase da implementação, apresenta-se alguns aspectos sobre abordagem do Direito e Políticas Públicas, assim como conceituação de arranjos jurídicos institucionais como ferramenta para análise das políticas públicas e debate em relação ao seu uso para análise de políticas públicas sob a perspectiva do direito.

Adotando-se essa abordagem, o que se propôs foi identificar na pesquisa realizada foram eventuais gargalos criados pelo direito no arranjo institucional do PNAE que possam impactar na sua implementação.

No tópico seguinte, passa-se à discussão sobre federalismo e como a literatura tem tratado a relação entre essa forma de organização política e as políticas públicas. Discute-se como as instituições federativas brasileiras podem influenciar na ação governamental e no desenho das políticas públicas nacionais.

No quarto tópico, discute-se as relações intergovernamentais inscritas nas políticas públicas nas políticas públicas nacionais e os modelos de coordenação vertical adotados para viabilizar a articulação dos diversos entes em busca de um objetivo comum, na garantia dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente.

Nesse último tópico também são consideradas as dificuldades de implementação das políticas pelos municípios, apesar dos mecanismos de coordenação adotados pela União. Por fim, apresenta-se brevemente características gerais observadas nas políticas públicas nacionais descentralizadas nos últimos anos.

2.1 O Ciclo das Políticas Públicas: a fase da implementação

Inicialmente, cabe registrar que políticas públicas é um conceito em disputa para o qual existem diversas definições. Ao tratar do tema, Souza (2006) apresenta algumas definições clássicas de políticas públicas, destacando que a mais conhecida é a de Laswell.

O autor não propõe exatamente uma definição de política pública, mas o conceito de análise de políticas públicas. Neste sentido, a análise de políticas públicas buscaria responder “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”¹.

Outra conceituação reconhecidamente relevante é a de Secchi (2017). O autor define política pública como “um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas” e é elaborada para enfrentar um problema público que “só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores”².

De acordo com o autor, a finalidade da política pública é “o enfrentamento, diminuição e até mesmo resolução do problema público.”³ Neste contexto, a política pública seria uma forma de ação pública com vistas à modificação de situações reconhecidas como problemas por parte da sociedade.

Souza (2006) observa que algumas definições procedimentais que deram primazia à perspectiva da política pública como solução de problemas são incompletas pois não consideram dois aspectos fundamentais das políticas públicas: o conflito inerente à ação governamental e a cooperação entre governos e outros atores.⁴

Inserindo esses aspectos, a autora propõe que a política pública pode ser vista como:

um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem

¹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006, p. 24.

² SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 5.

³ Idem, p. 5.

⁴ SOUZA, 2006.

seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real⁵.

A análise de políticas públicas estaria, assim, relacionada à análise da ação governamental colocada em curso com o objetivo de gerar determinados resultados ou mudanças na realidade e o que pode ser ajustado nessa ação.

Em outra perspectiva, Fonte (2013) afirma que o único consenso existente quanto ao ponto é que as políticas públicas “resultam de decisões governamentais e se referem a ações de governo”⁶.

Apesar de não propor nova definição para o conceito, autor afirma que, entre os estudiosos do direito, costuma-se definir “políticas públicas como meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado (objetivos sociais em sentido lato), sem embargo de sua importância para a efetivação de direitos não fundamentais”⁷.

Sinteticamente, seria a ação governamental voltada para o alcance determinados objetivos, vinculados a direitos. Tal acepção, conforme expõe o autor, “implica reconhecer nos direitos sociais e nos demais direitos fundamentais o objetivo final de algumas das políticas públicas executadas pelos Estado”⁸.

Entende-se que essa última definição é especialmente interessante para a pesquisa proposta, visto que se trata da análise de uma política constitucionalmente prevista como complemento à política educacional e que se volta para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Para fins analíticos, divide-se a vida da política pública, usualmente, algumas fases que compõem o chamado ciclo da política pública. Os autores definem o ciclo da política pública com mais ou menos fases - já que alguns separam as fases consideradas única por outros - mas a estrutura costuma ser bastante semelhante nos modelos propostos.

Anderson (2015) estrutura o ciclo da política pública em cinco fases. Assim, o autor identifica as seguintes etapas: identificação do problema e formação da agenda; formulação de alternativas; adoção da política (tomada de decisão); implementação e avaliação⁹.

É importante salientar que, embora o modelo de ciclo de política pública seja importante para a análise, na prática, a divisão em fases não ocorre de modo tão delimitado. Assim, em determinadas situações, mais de uma fase pode acontecer simultaneamente; noutras

⁵ SOUZA, 2006, p.26

⁶ FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. São Paulo: Saraiva. 2013. Versão Kindle, p. 636-637

⁷ FONTE, 2013, p. 663.

⁸ FONTE, 2013, p. 673

⁹ ANDERSON, James E. Policy Making: an introduction. Stanford: Cengage,

vezes, a sequência de fases pode ser alterada; e, frequentemente, as etapas se confundem, sendo impossível identificar uma fase.

O objeto da análise da política pública pode abranger todo o ciclo da política pública ou se concentrar em uma ou mais fases. À presente pesquisa interessa, principalmente, a fase da implementação, embora também seja tratada, tangencialmente, a fase da formulação da política pública.

A fase da formulação pode ser entendida como a etapa em que são avaliadas as alternativas de ação para resolução do problema.¹⁰ Seria a fase "em que governos democráticos, traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em planos e programas de ação"¹¹. É nessa fase em que são definidos os objetivos da política, suas diretrizes, atores envolvidos, população a ser atendida etc.

Já a fase de implementação, seria o momento em que a política formulada é colocada em prática. Souza (2018) registra que a conceituação mais relevante sobre a implementação foi elaborada por Sabatier e Mazmanian. Os autores definiram implementação "como o cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovada através da legislação ou de decisão das cortes"¹².

Portanto, está relacionada à execução do que foi decidido e materializado em instrumentos normativos. Esta fase "depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal"¹³. Esse aspecto é especialmente relevante, pois, ação da burocracia e seus instrumentos poderá levar a diferentes resultados.

Anderson (2015) considera a implementação como sinônimo de administração, abrangendo aquilo que efetivamente é realizado para executar a política pública, considerando o que foi estruturado na fase da formulação.

Visto que se trata de duas etapas distintas, uma de desenho da política, e outra, de colocar em prática o que foi delineado, e que cada uma das fases é atribuída a atores diferentes, é comum existir um distanciamento entre a política formulada e a executada.

Neste contexto, a análise da fase implementação busca, resumidamente, entender a "mudança" da política executada, em relação ao que foi formulado, e o papel dos diversos atores nesse processo¹⁴.

¹⁰ ANDERSON, 2015.

¹¹ SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. ENAP: Brasília, 2018., p. 19.

¹² SOUZA 2018, p. 25.

¹³ LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuição dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. In LOTTA, Gabriela. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019, p. 13.

¹⁴ Idem.

Historicamente, os estudos iniciais em políticas públicas se concentravam nas questões relacionadas ao processo decisório e priorizavam a análise da fase da formulação das políticas. A implementação era considerada uma fase de simples execução do planejado¹⁵, portanto, não demandaria estudos voltados para entender o que ocorria nessa etapa do ciclo.

Posteriormente, iniciaram-se estudos sobre a fase da avaliação e, com isso, foi possível observar a distância entre o que foi planejado e os resultados alcançados pela política. Essa nova perspectiva levou a busca pela compreensão da fase de implementação¹⁶, visto que esperava-se entender o que gerou esse distanciamento.

Relativamente às pesquisas sobre implementação, os primeiros estudos tinham como ponto de partida da análise os objetivos propostos pela política e buscavam identificar o que seriam “erros” de implementação – que seriam essencialmente decorrentes da atuação de setores da burocracia que distorciam o planejamento ou os objetivos.¹⁷

Deste modo, a ideia o foco das pesquisas estava na definição de objetivos e no controle da implementação¹⁸. Esse tipo de análise é chamado *top down*.

Em seguida, adotando uma perspectiva oposta, surgiram as análises chamadas de *bottom up*. Esses estudos partiam do reconhecimento da complexidade da etapa da implementação, pois consideravam que também deveriam ocorrer algumas decisões nessa fase e não a simples aplicação errônea do que foi definido na formulação.¹⁹

Os estudos *bottom up* buscavam analisar o que efetivamente ocorria na implementação e priorizavam o estudo do comportamento dos burocratas de nível de rua e os processos de tomada de decisão nesta etapa. Souza argumenta que, para essa abordagem, a “coordenação de políticas seria tarefa das burocracias locais.”²⁰

Novas abordagens surgiram nos anos 1990. Lotta (2018) explica que os estudos desse período buscavam superar a delimitação rígida das fases das políticas públicas, assim como a dicotomia entre *top down* e *bottom up*.

Atualmente, os estudos focados na implementação das políticas públicas apresentam maior diversidade e influência de múltiplos campos de conhecimento.²¹ Nesse sentido, passa-

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

¹⁹ Idem.

²⁰ SOUZA 2019, p. 26

²¹ LOTTA, 2018.

se a considerar que a política continua sendo elaborada na implementação e pode ser profundamente alterada nessa fase.²²

Souza argumenta que, nessas novas abordagens, haveria uma tentativa de “conciliar os dois polos dos modelos: decisão centralizada e autonomia local.”²³ Tratava-se de teorias híbridas. Tais teorias – diversas – podiam priorizar a inclusão de questões externas à política para a análise da implementação ou focar no fato de vários atores estarem envolvidos na implementação, entre outros.

De todo modo, havia o entendimento de que a política não seria implementada tal qual desenhada na formulação, mas seria modificada por questões inerentes à implementação.

No Brasil, os estudos sobre a implementação se iniciaram a partir dessa última geração de pesquisa e passaram a analisar a burocracia, as capacidades estatais e arranjos institucionais.²⁴

A presente pesquisa adota uma perspectiva da análise da implementação, considerando as características dos entes responsáveis por essa fase e as dificuldades identificadas nessa etapa, considerando a capacidade estatal dos municípios e o arranjo institucional do PNAE.

Sobre o ponto, a literatura observa que municípios de até 50 mil habitantes costumam ter maiores dificuldades na implementação de políticas públicas em decorrência de questões administrativas ou econômicas²⁵ que inviabilizam a execução da política em conformidade com os padrões definidos na formulação. Deste modo, esse aspecto populacional foi estabelecido como um dos critérios para a escolha dos municípios.

2.2 Arranjos Institucionais na análise de políticas públicas

A presente pesquisa se insere na perspectiva do Direito e Políticas Públicas. Essa abordagem parte do pressuposto de que a análise das políticas públicas a partir do direito pode ter resultados relevantes que possibilitem a identificação das limitações da política, que dificultem que ela atinja seus objetivos.

²² Idem.

²³ SOUZA, 2019, p. 26.

²⁴ LOTTA, 2018.

²⁵ SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 2021.

Igualmente, entende-se que, a partir da identificação dessas limitações (ou gargalos), é possível avaliar caminhos para melhorias. A abordagem do Direito e Políticas Públicas, em geral, considera algumas possibilidades de trabalho²⁶.

Entre essas, a presente pesquisa adota a perspectiva que se concentra no arranjo (jurídico) institucional do programa estudado com o objetivo de analisar como esse arranjo contribui ou limita o alcance dos objetivos estabelecidos para a política.

O conceito de arranjos institucionais de políticas públicas é amplamente utilizado em diversas abordagens. Em texto fundamental sobre o tema no Brasil, Gomide e Pires argumentam que são os arranjos institucionais que “dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos”²⁷, ou seja, da capacidade de implementar políticas públicas.

Os autores definem o conceito de arranjos institucionais como “[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública.”²⁸ Deste modo, contempla diversos aspectos relacionados à política pública e como esses aspectos se conjugam na política específica.

Gomide e Pires afirmam que a capacidade estatal em um contexto democrático é constituída de dois aspectos: o técnico administrativo e o político. O componente técnico administrativo está relacionado às “competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados.”²⁹ Trata da capacidade administrativa mais propriamente.

Já o componente político diz respeito às habilidades da “burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.”³⁰ Esse componente está intensamente ligado a processos democráticos.

Os autores destacam que há vasta literatura que reconhece a importância da capacidade técnica-administrativa para os processos de desenvolvimento nacional. No entanto, estudos quanto às capacidades políticas seriam mais limitados.

²⁶ Coutinho registra quatro papéis do direito na análise de políticas públicas. O primeiro é o direito como objetivo (da política pública); o segundo, como caixa de ferramentas, no qual o direito tem uma função instrumental, oferecendo os meios para os fins da política; o terceiro, no qual o direito exerce a função de garantir que os envolvidos na política pública tenha “voz”; em, por fim, o direito como arranjo institucional, perspectiva detalhada na presente pesquisa. Cf. Ref. COUTINHO, Diogo R. O direito nas Políticas Públicas, 2013.

²⁷ GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R.C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R.C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p.20.

²⁸ Idem, p.13.

²⁹ Idem, p.20.

³⁰ Idem, p.20.

Quanto ao ponto, Gomide e Pires ressaltam que a capacidade técnica-administrativa pode ser observada em diversos contextos, mesmo em situações de ditadura. Mas que o componente político é imposto pela democracia. Neste contexto, é necessária a inclusão dos atores afetados pelas políticas nas decisões, na *accountability*³¹ e no controle da ação governamental.

Nesse sentido, “as capacidades políticas estariam relacionadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos.”³² Seria necessário ao Estado, neste contexto, além das capacidades técnicas, habilidades que incluam a dimensão participativa.

Considerando que são os arranjos institucionais que dotam o Estado dessas habilidades – técnica administrativa e política -, os autores concluem que a “regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública.”³³ E por isso, seria fundamental a compreensão do arranjo da política.

Especificamente no campo do direito, Bucci e Coutinho (2017) propõem o uso do termo arranjos jurídicos institucionais. Os autores afirmam que tais arranjos não seriam algo especialmente distinto dos arranjos institucionais, mas estariam relacionados à “função jurídica de estruturação de arranjos institucionais”, que “diz respeito ao ato de que normas, processo e instituições jurídicas conformam os modos de articulação e interação de atores institucionais direta ou indiretamente ligados à política pública”³⁴.

Nessa perspectiva, portanto, o direito teria uma dimensão estruturante na política pública. Ao considerar o arranjo institucional sob a perspectiva jurídica, seria possível observar como as decisões foram consolidadas e materializadas com vistas à solução dos problemas públicos.

No ponto, é importante destacar que, ao considerar o arranjo institucional, não são consideradas apenas as leis atinentes à política pública em análise, mas, em especial, considerar resoluções, decretos, portarias, pois são os atos que colocam em marcha a ação

³¹ O termo *accountability* não tem uma tradução considerada adequada para o português. Conforme expõe Cabral (2021) o termo está relacionado à ideia de obrigatoriedade de prestação de contas pelo poder público e “constitui um procedimento complexo que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados àqueles entes legalmente competentes, os quais terão a capacidade de impor-lhes sanções no caso de infringência de obrigações impostas a esses agentes pela estrutura constitucional e legal que representam” p. 5. Cf. ref. CABRAL, Flavio Garcia. Compreendendo as relações de *accountability* estatal. In.: SILVA, Fernando Moreira Freitas da. *et al.* Direito do Estado: Direitos Fundamentais, Democracia e Constituição. Londrina: Thoth, 2021, v.1.

³² Idem, p.20.

³³ Idem, p.21.

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídicos-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. Tradução. São Paulo: Blucher, 2017, p. 317.

governamental.³⁵ Tais arranjos também definem objetivo, prazo, atores envolvidos, processos etc.³⁶

Neste sentido, a abordagem não estaria limitada a uma perspectiva legalista da política pública³⁷, mas permitiria uma visão sistemática do conjunto de normas que desenham a política pública.

Sobre o ponto, Bucci e Coutinho expõem que

Essa noção de arranjo jurídico-institucional é bastante funcional na abordagem DPP (e, particularmente, para os fins deste artigo), pois permite uma análise integrada de inúmeros aspectos e dimensões jurídicas do objeto de estudo, o que viabiliza a compreensão da dinâmica que envolve a ação governamental, agregando, com um sentido sistemático, o conjunto complexo de normas, agentes, processos e instituições jurídicas que envolvem uma política pública.³⁸

O que se propõe nesse tipo de abordagem é, a partir da unidade arranjo institucional – que seriam a expressão exterior da política pública³⁹ –, realizar uma análise que considere os diversos aspectos jurídicos relativos à política pública estudada.⁴⁰

Ao tratar do tema, Coutinho (2013) defende que o direito exerce um papel que pode afetar o desempenho das políticas públicas de diversos modos, seja fortalecendo a política, criando ou desfazendo gargalos, evitando ou gerando duplicidades.

Neste sentido, o autor destaca que é o direito que estabelece as competências, as tarefas, os procedimentos, modos de articulação e relação entre os atores e entidades envolvidos etc.

Deste modo, é fundamental a análise e compreensão do direito como componente estruturante das políticas públicas. Assim, Coutinho argumenta que essa perspectiva partiria das seguintes perguntas em relação à política estudada: “quem faz o que?”; “Com que competências?”; “Como articular a política pública em questão com outras em curso?”.⁴¹

³⁵ Idem.

³⁶BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019.

³⁷ Idem.

³⁸ BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 315.

³⁹BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴⁰ BUCCI; RUIZ, 2019.

⁴¹ COUTINHO, Diogo R. O direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

A partir da análise do arranjo institucional seria possível identificar mais adequadamente as atribuições de cada um dos entes envolvidos na política pública, assim como a relação com outras ações governamentais. Neste sentido, Bucci e Coutinho expõem que:

Arranjos jurídicos-institucionais, sejam eles técnicos (voltados à eficácia das políticas públicas) ou políticos (voltados à participação dos atores interessados), têm especial relevo na análise de políticas públicas em função de seu papel de coordenação e atribuição de responsabilidades, mandatos ou competências dos atores que dela participam.⁴²

Deste modo, a análise da política pública a partir do arranjo institucional possibilita compreender diversos aspectos estruturantes da política estudada.

Considerando-se que diversos elementos fundamentais da política pública estão inscritos em seu arranjo jurídico institucional, entende-se que se que a utilização, no campo do direito, dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas se apresenta como possibilidade contribuir para o diagnóstico das políticas específicas, identificar seus entraves jurídicos, limites e possibilidades, e sugerir ajustes para seu aprimoramento.⁴³

Enfim, visto como um componente do arranjo institucional, entende-se que o direito pode gerar entraves à política pública, mas, também, pode “colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas.”⁴⁴

Deste modo, a análise de uma política realizada pela ótica dos arranjos institucionais, permite aperfeiçoar a política pública e seus arranjos a fim de aumentar a sua eficácia, legitimidade e efetividade.⁴⁵

Portanto, ao considerar o direito como componente do arranjo institucional, considera-se fundamental haver análise criteriosa sobre esse aspecto.

Para a presente pesquisa, é fundamental o exame do arcabouço jurídico que é a base do programa, pois as questões que se propõe estudar - relativas à coordenação vertical, à descentralização, à relação autonomia X uniformidade – são intensamente moldadas por esse arranjo jurídico institucional.⁴⁶

A fim de dar mais rigor à utilização do arranjo institucional da política pública como unidade de análise, Bucci (2015) propôs a utilização do Quadro de Referência de uma Política Pública. Segundo a autora, a ferramenta proposta teria a vantagem de isolar o objeto de estudo,

⁴² BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 318.

⁴³ Idem.

⁴⁴ COUTINHO, 2013, p. 196.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ BUCCI; COUTINHO, 2017.

ou seja, considerar apenas os aspectos jurídicos relacionados ao programa estudado, distinguindo-os das demais normas.

Conforme defendido pela autora, o Quadro de Referência possibilitaria a identificação dos elementos mais importantes do programa analisado, como a organização do programa, quem faz o quê, os seus objetivos.⁴⁷ Deste modo, entende-se que a utilização da ferramenta daria maior racionalidade ao estudo.⁴⁸

Considera-se, enfim, que o Quadro de Referência organiza essas informações relativas à política pública estudada possibilitando uma visualização dos aspectos mais relevantes para a sua análise.

Isto posto, e tendo em vista que o Quadro de Referência será utilizado em capítulo posterior com as informações relativas ao PNAE, apresenta-se, sinteticamente, os itens a serem identificados na ferramenta.

Quadro 1 - Quadro de Referência de Política Pública

Elemento	Descrição
Nome do programa de Ação	É o que permite a sua diferenciação do programa em relação a outras ações governamentais.
Gestão governamental	Esse item contribui para identificar o espectro partidário do programa. Neste item também devem ser identificadas outros atores institucionais que possam ter influenciado no programa, tais como o Banco Mundial, por exemplo.
Base Normativa	Neste item, deve ser informada a norma que cria o programa e outras disposições relevantes que componham o “núcleo de sentido do programa”.
Desenho jurídico-institucional	Quanto ao item, Bucci (2015) estabelece duas etapas: 1. Identificar os agentes envolvidos, seus encargos e competências para o funcionamento do programa. 2. Registrar os papéis institucionais de cada um dos envolvidos, assim como os modos de ação individual e de articulação entre eles. descrevem-se.
Agentes governamentais	Registrar as atribuições de cada um dos agentes envolvidos no programa, conforme estabelecido na base normativa.
Agentes não governamentais	Registrar os demais atores envolvidos no programa

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional.

⁴⁸ BUCCI; RUIZ, 2019.

Elemento	Descrição
Mecanismos jurídicos de articulação	Este item é especialmente relevante no caso do estudo das relações federativas inseridas no programa.
Escala e público-alvo	Este item deve identificar a magnitude do programa: quem são os beneficiários do programa e o tamanho dessa população.
Dimensão econômico-financeira	Devem ser registrados os recursos financeiros destinados ao programa.
Estratégia de implementação	Neste item, devem estar registrados, a partir da análise de documentos oficiais, o que deve ser feito na execução implementação do programa, de acordo com ele foi instituído.
Funcionamento efetivo do programa	Este item é a base da comparação entre o planejado e o efetivamente realizado. É relevante para esse item incluir também informações de fontes não governamentais.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	O último item seria uma conclusão da análise do item anterior e teria como objetivo identificar os gargalos jurídicos presentes no desenho do programa analisado.

Fonte: Elaboração da autora a partir de Bucci (2015)

Portanto, o Quadro de Referência registra aspectos fundamentais sobre o programa, inclusive os agentes envolvidos, os papéis e competências de cada um, assim como o distanciamento entre o planejado e o efetivamente implementado.

Tais aspectos são essenciais à presente pesquisa, pois o que se propõe, em certa medida, é a análise dos entes envolvidos na política e seu impacto dos seus papéis na implementação da política.

2.3 Federalismo e políticas públicas

A organização dos estados federalistas e a influência desse modo de organização política na ação governamental é amplamente estudado, em especial nas políticas públicas. No Brasil, os estudos se concentram no período pós Constituição de 1988, pois se trata de um marco relevante tanto na ampliação do papel do Estado na garantia de direitos sociais, quanto de reconfiguração do federalismo.

A presente pesquisa interessa-se pela questão do sistema federativo pelo fato de tal sistema trazer maiores custos à coordenação das políticas públicas, visto que se trata de

organização cujo aspecto principal está vinculado a existência de mais de um centro de poder atuando sobre o mesmo território e população.

Deste modo, apresenta-se a seguir uma discussão teórica a respeito das relações federalismo e políticas públicas e, mais especificamente, como essas relações são observadas no federalismo brasileiro.

Uma forma de definir o federalismo é pela sua distinção em relação aos Estados unitários. No modelo unitário, o governo central é superior ao local, havendo hierarquia entre eles. No federalismo, por outro lado, há mais de uma instância de poder atuando sobre o mesmo território.

Sobre o tema, Abrucio, Franzese e Sano (2010) registram que nas Federações “vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos”⁴⁹. Entretanto, é preciso ressaltar que a existência dessa autonomia dos entes subnacionais não significa a ausência de verticalidade no sistema.⁵⁰

Os autores ressaltam duas características que distinguem o federalismo do governo unitário. Primeiro, considerando a existência de dois governos distintos com jurisdição sobre um mesmo território, o funcionamento desse sistema envolve negociações e acordos entre os entes. Essa situação já representa maior complexidade na ação governamental.

O segundo aspecto, é a existência de algumas formas de participação dos entes subnacionais no poder central. Essa participação ocorreria por meio do bicameralismo, pelo tribunal de justiça federal e por fóruns com participação dos Executivos de todos os entes federativos.⁵¹

Conforme reconhecido pela literatura, algumas características específicas dos países levariam, historicamente, à adoção do modelo federalista. Tais características são: diversidade cultural, vastidão do território e histórico de autonomia subnacional.⁵²

Junto a isso, haveria a busca pela manutenção da unidade nacional. O conjunto dessas situações justificaria a busca por uma organização política alternativa ao Estado unitário. O federalismo representaria, portanto, a possibilidade de conciliar as heterogeneidades dentro de uma nação.

⁴⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni (org.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 177-212, p. 130

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ *Idem*.

⁵² SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. 2018. Brasília: Enap, 2018.

Em busca de uma definição para o federalismo, Abrucio e Franzese conceituam como:

um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é **compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes**, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo⁵³ (grifo original).

Observa-se que o conceito tem como aspecto fundamental a ideia de acordo entre as partes autônomas e interdependentes.

A ideia de Federação surgiu, em 1787, da experiência norte americana. Na sua origem, o federalismo foi uma alternativa para que as colônias pudessem se unificar sob um governo central, porém, mantendo certo grau de autonomia e independência. No caso americano, o federalismo surge, portanto, como um mecanismo para possibilitar a centralização do poder.

Diferentemente do modelo americano, o federalismo brasileiro não foi adotado para unir o país, mas para manter a União⁵⁴. Historicamente, durante o Império, o Brasil tinha uma organização política intensamente centralizada. Na passagem para a República, adotou-se o federalismo como opção para conciliar disputas regionais.⁵⁵

Deste modo, conforme observam Abrucio e Franzese (2007) transição para o federalismo foi marcado pela descentralização, em um movimento centrífugo, oposto ao norte americano.

Avaliando essa trajetória do sistema federalista no Brasil, Abrucio e Franzese (2007) concluem que as ideias presentes nas origens no federalismo, tais como autonomia, coordenação intergovernamental e controles mútuos, tiveram percursos complexos e específicos no caso brasileiro e que tal situação até hoje afeta a organização do Estado.

Em busca para soluções de conciliação das questões inerentes ao federalismo, diversos arranjos foram elaborados, de acordo com as especificidades de cada país⁵⁶. Assim, ao analisar os países federalistas, é possível observar que diversas acomodações de poder foram adotadas. Neste sentido, Souza (2019) afirma que não haveria dúvidas na literatura quanto à existência de diversos tipos de federalismo.

⁵³ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni (org.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 177-212. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1). p. 2.

⁵⁴ SOUZA, 2019.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

Abrucio (2022) argumenta que a tentativa de conciliar as duas forças – de certo modo antagônicas – do federalismo, ou seja, heterogeneidade e unidade, deve ponderar questões como coordenação e cooperação entre os entes.

Deste modo, os diferentes arranjos podem definir diferentes modos de distribuição de poder, diferentes relações de autonomia e hierarquia, mais ou menos cooperação e competição entre os entes etc. E a ação do Estado vão variar a depender de como será essa pactuação.

Portanto, a ação governamental e o desenho das políticas públicas serão intensamente influenciados pelas relações federativas estabelecidas no país⁵⁷. Neste sentido, os autores descrevem dois modos como federalismo pode interferir na política pública.

Em primeiro lugar, destacam que a autonomia dos entes federativos associada às competências compartilhadas pode resultar em omissão pelos entes e dificuldade de identificação dos responsáveis pela ação (ou omissão) governamental por parte da população.

Em segundo lugar, em um sentido oposto, há a possibilidade de haver diferentes ações governamentais de cada um dos entes federativos sobre as mesmas questões, muitas vezes sem integração e até mesmo em competição. Nessas condições, a ação governamental se torna ainda mais complexa.

Em análise sobre o tema, Souza destaca outras questões relacionadas ao acordo federativo adotado que também vão afetar a política pública. Neste sentido, a autora registra que:

O federalismo se manifesta e influencia não só a divisão de poder entre níveis de governo, mas também a atividade legislativa, o papel do Judiciário e dos partidos políticos, a alocação de recursos tributários e de competências e as garantias constitucionais dos entes que compõem a federação. Dito de outra forma, o desenho do federalismo tem influência sobre a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública⁵⁸.

Observa-se, portanto, que as diferentes características institucionais do federalismo adotado pelo país influenciam de modos diversos na ação estatal como um todo e, mais especificamente, nas políticas públicas.

Sobre o ponto, é interessante registrar que há questionamentos quanto a possibilidade de considerar o federalismo como uma variável independente em si - visto que o federalismo não se organiza sempre do mesmo modo. Entretanto, considera-se que a compreensão sobre a organização federativa é fundamental, no caso do presente estudo, as características

⁵⁷ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

⁵⁸ SOUZA 2019, p. 2

específicas do federalismo brasileiro, visto que são inscritas nos arranjos das políticas públicas nacionais.

Deste modo, passa-se a análise das características do modelo federativo adotado no Brasil. Relativamente ao tema, observa-se que a partir da Constituição de 1988, houve uma reconfiguração do pacto federativo no Brasil e, com isso, os temas da descentralização e das relações intergovernamentais – questões como competição e cooperação - ganharam relevância.⁵⁹

Em um contexto de luta pela redemocratização, e imbuído da ideia fortalecimento da participação democrática no âmbito local, a Constituição de 1988 marcou uma maior descentralização territorial do poder estatal. Uma inovação fundamental foi o reconhecimento dos municípios como ente federativo.

Junto da ampliação da autonomia “política, administrativa e financeira” dos municípios, ocorreu a “descentralização de recursos e atribuições”⁶⁰. De modo similar, conforme registram Abrucio e Franzese (2007), os estados também passam a ter mais poder financeiro, recebendo percentual mais significativo dos tributos entre 1980 e 1990.

Relativamente à descentralização e autonomia dos entes, Abrucio, Franzese e Sano (2013) registram que, desde a passagem do Império para a República Velha, o federalismo brasileiro oscilou entre mais centrífugo ou mais centrípeda⁶¹ – sendo este último marcadamente presente em períodos autoritários.

Com a Constituição de 1988, foi adotada um perfil centrífugo, mas o sistema federativo teria assumido uma perspectiva cooperativa, apesar do movimento de descentralização e ampliação da autonomia dos entes.⁶²

Os autores alegam que o caráter cooperativo seria observável nas competências de caráter “normativo, indutivo e redistributivo” definidas para a União e nos “instrumentos de atuação conjunta entre os entes”⁶³, conforme estabelecido no artigo 23 da Constituição Federal.

⁵⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013.

⁶⁰ ABRUCIO, FRANZESE 2007, p. 6.

⁶¹ O Federalismo seria mais centrípeda quando o poder central é fortalecido em detrimento do poder local, a União tem certa predominância em relação aos demais entes. Já no centrífugo haveria maior grau de descentralização, com fortalecimento do poder local. Cf. ref. GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil. ENAP, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>.

⁶² ABRUCIO, FRANZESE E SANO 2013.

⁶³ Idem, p.138.

Sobre o tema, Arretche (2015) afirma que há uma perspectiva na literatura que considera que o federalismo brasileiro pós Constituição de 1988 tenderia a um comportamento mais competitivo por conta de uma ideia de autonomia dos entes subnacionais.

Entretanto, analisando o impacto do federalismo brasileiro nas políticas públicas e a tendência identificada na literatura quanto à influência centrífuga das instituições federativas nas políticas públicas, a autora defende que a coordenação das políticas públicas deve ser compreendida considerando-se a existência de “regras institucionais que centralizam a autoridade política.”⁶⁴

Relativamente à “descentralização da autoridade”, Arretche (2015) defende que, para examinar a autonomia dos entes subnacionais, são necessárias duas ressalvas: a primeira, é preciso distinguir “descentralização política, fiscal e de competências”⁶⁵; a segunda, é necessário diferenciar *policy decision-making* (regulamentação) de *policy making* (execução).

Arretche (2015) afirma que a conclusão quanto à existência de uma autonomia relevante dos governos locais em políticas públicas é essencialmente errônea por conta da não distinção entre regulamentação e execução. Nesse sentido, a autora argumenta que alguns estudos observaram uma significativa descentralização da execução das políticas públicas, associadas à forte regulação central.

Deste modo, contrariando a ideia predominante à época do estudo, a autora conclui que autonomia local seria relativamente limitada. A partir dessa perspectiva, é possível observar que, embora a execução de diversas políticas seja descentralizada no Brasil, a sua regulação é federal. Neste sentido, a autora registra que:

A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais⁶⁶.

Portanto, a perspectiva da autonomia dos entes subnacionais seria limitada pela atribuição à União da regulamentação das políticas, assim como sua capacidade financiamento das políticas significativamente superior à dos entes subnacionais. Segundo a autora, a adoção dessa variedade de federalismo no Brasil – com manutenção da centralização - teria sido influenciada por duas características do país. Primeiro, a intensa desigualdade socioeconômica entre os diversos entes subnacionais.

⁶⁴ ARRETCHÉ, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

⁶⁵ Idem, p.22.

⁶⁶ Idem, p.20

Segundo, haveria uma desconfiança em relação aos governos locais. Esses elementos teriam levado à uma “centralização da autoridade política”⁶⁷, pois seriam vistos como a possibilidade de compensar esses problemas.

Neste sentido, a autora afirma que:

...a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar riscos disruptivos associados à fórmula majoritária. Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi historicamente um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

Um sentimento partilhado de pertencimento a uma comunidade nacional única justifica que as políticas públicas sejam formuladas sob o princípio normativo de que suas regras devem ser as mesmas para todas as unidades constituintes. Além disso, a desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos tem sólidas raízes no imaginário político nacional. Embora motivados por ideais normativos inteiramente distintos, o pensamento autoritário do início do século XX e as correntes progressistas contemporâneas, passando por Vitor Nunes Leal, partilham a preocupação relativa aos riscos de deixar decisões políticas importantes nas mãos dos políticos locais. A bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas⁶⁸.

Assim, relativamente à centralidade do governo federal, a autora argumenta que, mesmo entre grupos mais progressistas, favoráveis a descentralização da execução das políticas públicas, prevaleceu a ideia de que a centralização da regulação e a supervisão das políticas públicas pela União é a alternativa mais adequada para o desenho das políticas públicas.

Ainda, em análise a respeito de políticas fiscais e das possibilidades de redução das desigualdades regionais, Arretche conclui que a regulação central tem algum êxito e que a ausência dessa regulação federal resultaria em ampliação das desigualdades. Entretanto, ressalta a autora que esse desenho federativo tem como *trade off* a limitação da autonomia local.

Enfim, a autora conclui que:

A variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns⁶⁹.

⁶⁷ Idem, p. 15.

⁶⁸ Idem, p. 15-16.

⁶⁹ Idem, p.22.

Portanto, a centralização da regulação pela União seria a possibilidade, a partir de uma perspectiva dos objetivos do país com um todo, formular uma política uniforme a ser implementada em todos os entes.

Em sentido similar, ao analisarem a descentralização e coordenação das políticas públicas após 1988, Abrucio, Franzese e Sano (2013) reconhecem que havia já na Constituição instrumentos para uma relação mais cooperativa, mas esse tipo de relação demorou a ser implementada.

Os autores registram que apesar de as questões atinentes às relações intergovernamentais – coordenação e cooperação - serem inerentes ao Federalismo, em especial na configuração registrada na Constituição de 1988, o tema só ganhou espaço posteriormente.

Isso teria ocorrido tanto pelas dificuldades de se implementar de fato mecanismos de coordenação, quanto pela atenção direcionada aos problemas de centralização *versus* descentralização.⁷⁰

Deste modo, os autores observam que, apesar desse perfil mais cooperativo, nos primeiros anos após a Constituição, houve uma tendência a um federalismo centrífugo, sem coordenação ou articulação entre os entes. Essa situação se alterou posteriormente com a ampliação da atuação da União, que assumiu um papel relevante de coordenação das políticas. Com isso, os autores concluem que:

o novo federalismo brasileiro contém tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras, de um lado, como também existe, de outro, uma visão constitucional voltada à coordenação federativa, algo que vem sendo aperfeiçoado da metade da década de 1990 aos dias atuais.⁷¹

Deste modo, esse perfil mais cooperativo do federalismo não teria sido implementado imediatamente após à promulgação de 1988, mas ao longo do tempo.

Ao analisarem o período pós Constituição de 1988, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) afirmam que é possível observar no Brasil duas tendências concomitantes: uma de descentralização e a outra de coordenação vertical das políticas sociais – o que seria chamado de recentralização por alguns autores.

De todo modo, Lotta, Gonçalves e Bitelman observam que, independente do termo utilizado, há consenso quanto à ampliação do poder do governo federal no desenho das políticas

⁷⁰ ABRUCIO, FRANZESE E SANO 2013.

⁷¹ Idem, p. 138.

públicas nacionais, junto a criação de incentivos para adesão dos entes subnacionais nas políticas coordenadas no nível federal.⁷²

Ao tratar do tema da relação entre os entes federativos, Lotta e Favareto (2007) afirmam que devem ser consideradas três variáveis na análise: a regulamentação, o financiamento e a execução da política pública. No ponto, defendem que essas “três variáveis podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro.”⁷³

Portanto, para análise das políticas públicas, é relevante o papel que cada ente federativo tem, conforme definido no desenho política específica. Devem ser considerados a relação entre os entes federativos e os encargos e responsabilidades de cada um.

2.4 Coordenação vertical: mecanismos e dificuldades

De modo geral, haveria no federalismo brasileiro pós Constituição de 1988 um movimento inicial de intensa descentralização. Esse movimento é acompanhado – posteriormente - pela coordenação vertical das políticas públicas, ou seja a coordenação entre os entes⁷⁴. Neste sentido, observa-se que a descentralização ocorreu, nos primeiros anos após a Constituição, de modo desorganizado.

A partir de 1994, o Governo Federal teria se comprometido com a municipalização das políticas públicas, assumindo um papel na coordenação federativa, com o repasse de recursos financeiros vinculados e o estabelecimento de padrões de nacionais para algumas políticas públicas.⁷⁵

Souza (2019) identifica que a formulação de políticas públicas foi facilitada no início dos anos 1990 por conta do controle da inflação e do fortalecimento da democracia. Neste contexto, a descentralização das políticas estaria relacionada não apenas ao princípio democrático, mas também seria estimulada pela ideia de maior eficiência, visto que se tratava de um contexto de redução dos gastos públicos.

⁷² LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Caderno Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 19, n 64, jan. Jun 2014.

⁷³ Idem, p. 55.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 2761-2772, 2016.

Nos anos 2000, teria ocorrido a distribuição de encargos entre os entes federativos, intensamente marcada pela centralidade do Governo Federal na coordenação das políticas públicas, por um lado; pela atribuição da implementação aos municípios, por outro.

A descentralização das políticas para os entes subnacionais tem um desafio inerente que é a articulação entre os entes. Com isso, surge a necessidade de criação de mecanismos de coordenação entre os entes. A Coordenação em políticas públicas, conforme expõem Licio e Fontes, baseia-se em instrumentos que buscam garantir o “alinhamento (voluntário ou impositivo) de tarefas e esforços dos atores envolvidos, com vistas a garantir coerência”.⁷⁶

A coordenação vertical está relacionada às relações intergovernamentais, que, no caso do federalismo, envolve envolvem diferentes entes autônomos. Considerando que os entes são autônomos, os custos de coordenação das políticas são mais altos.⁷⁷ Deste modo, tais relações dependem de mecanismos adequados para alinhar as ações dos níveis de governo envolvidos na política.

Lotta, Gonçalves e Bitelman registram que essa coordenação traz diversos desafios para a ação governamental e envolve, por parte do governo federal

além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos.⁷⁸

Relativamente ao termo coordenação vertical, cabe registrar uma ressalva feita por Souza (2019). A autora registra que, nos países federais, o mais adequado seria o uso do termo cooperação vertical, tendo em vista a autonomia dos entes subnacionais e a cooperação teria um caráter voluntário.

A coordenação, por outro lado, teria um aspecto de hierarquia. Ambas as relações podem ocorrer ao mesmo tempo, havendo sempre predominância de uma delas.⁷⁹ No caso brasileiro, tendo em vista o fato de a União ser responsável pela formulação de diversas políticas, os dois termos poderiam ser utilizados.

Souza (2019), expõe que a Constituição de 1988 trouxe importantes alterações atinentes às relações federativas e às políticas públicas, quais sejam: os direitos sociais, a

⁷⁶ LICIO, Elaine Cristina; PONTES, Pedro Arthur de Miranda Marques. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. IPEA, Brasília, 2020.

⁷⁷ SOUZA, 2019.

⁷⁸ LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014, p.15.

⁷⁹ SOUZA, 2019.

universalização da saúde, a ampliação das competências concorrentes entre os entes e a diminuição do quórum para emendas constitucionais.

Sobre esses aspectos, a autora afirma que

Essas inovações foram responsáveis pela capacidade de a União de contornar os dilemas federativos, conseguir a adesão das demais esferas à implementação e ao financiamento de políticas públicas nacionais, também estimuladas por incentivos para a sua adesão, e pela aprovação de emendas constitucionais que colocaram em prática alguns direitos sociais. Nesse sentido, pode-se explicar o contorno dos dilemas federativos no Brasil tanto por variáveis institucionais – as regras da Constituição de 1988 –, como por variáveis de políticas públicas, isto é, políticas com incentivos para a sua adesão⁸⁰

Relativamente à ampliação das competências concorrentes, Souza (2019) defende que isso foi a base da distribuição regulação federal e implementação municipal das políticas públicas.

De outra banda, cooperação entre os entes também está prevista na Constituição, conforme definido no artigo 23. A autora destaca, entretanto, que os termos dessa cooperação não foram regulamentados.

Assim, observa-se que alguns aspectos relevantes da coordenação das políticas públicas, no caso brasileiro, estão definidos na própria Constituição, o que nem sempre ocorre, pois muitas vezes essa questão é tratada em acordos e negociações.⁸¹

Apesar dessa especificidade da Constituição de 1988, destaca-se que o seu estudo possibilita conhecer alguns aspectos das relações intergovernamentais, mas não seriam suficientes para compreensão total⁸².

Outros diversos aspectos dessas relações são definidos e influenciados por outros “atributos institucionais nem sempre inseridos nas regras constitucionais.”⁸³ Neste contexto, as políticas públicas apresentam arranjos institucionais complexos, que devem possibilitar coordenação vertical.

Relativamente à análise da coordenação na fase da implementação da política pública, Souza (2019) argumenta que as políticas públicas no Brasil devem ser consideradas híbridas. Assim, não estariam inseridas em um modelo de *top down*, tampouco de *bottom up*.

⁸⁰ SOUZA, 2019, p. 6.

⁸¹ Idem.

⁸² SALES Gabriela Azevedo Campos. Estado social e federalismo. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2023.

⁸³ Idem, p. 114.

Conforme expõe a autora esse entendimento é porque “existe um complexo sistema de regras e de controle na esfera federal, ao tempo em que, em algumas políticas, a coordenação e a articulação entre os provedores da política e seus usuários é feita pelos ‘burocratas do nível de rua’”.⁸⁴

A partir dos papéis assumidos por cada ente e da responsabilidade pelo financiamento, Souza (2019) distingue quatro modelos de coordenação vertical de política pública observados no Brasil. O primeiro seria um modelo de “implementação local e recursos partilhados”⁸⁵. Neste modelo estariam as políticas de saúde, educação e segurança alimentar e nutrição.

O segundo modelo se baseia na gestão compartilhada e poucos recursos divididos. Nesses casos, os municípios arcam com a maior parte dos gastos, são as políticas para idosos, crianças etc.

O terceiro pressupõe “pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal”⁸⁶. É o caso do Bolsa Família. Por fim, as políticas com “gestão e financiamento totalmente federal”⁸⁷, como Benefício de Prestação Continuada.

A autora observa que a coordenação vertical das políticas foi viabilizada com a criação de incentivos para a adesão dos municípios, variável de uma política para outra.

Neste sentido, Souza afirma que

O incentivo positivo à municipalização da saúde pode ser creditado à injeção de recursos adicionais nos cofres locais. Quanto à educação, o incentivo consiste em penalizar o município que não aumentar as matrículas nas escolas municipais, ao tempo em que também se injetam mais recursos nas comunidades locais mais pobres, dado que a política suplementa o salário dos professores nos municípios mais carentes. Já no caso das políticas normatizadas, de livre adesão pelas esferas subnacionais, o incentivo é a entrada de novos recursos.⁸⁸

Portanto, os mecanismos de coordenação envolvem essencialmente incentivos positivos para a adesão à determinadas regras por meio da disponibilização de novos recursos por um lado, e incentivos negativos com a suspensão ou redução dos recursos, para penalizar o descumprimento das regras dos programas.

Neste sentido, a esfera federal precisa da adesão dos entes subnacionais, pois, sem a participação desses entes, a implementação das políticas em âmbito local seria dificultada. De

⁸⁴ SOUZA, 2019, p. 54.

⁸⁵ Idem, p. 54.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem, p. 55/56.

outro lado, os entes subnacionais precisam aderir as políticas reguladas no âmbito federal a fim de ampliar os recursos disponíveis para a gestão local.

Pelo lado da adesão às regras pelos entes subnacionais, Souza também destaca que, nas últimas décadas, outros aspectos atuaram como incentivo para o engajamento dos entes subnacionais. Primeiro, o estabelecimento de critérios transparentes para o financiamento das políticas reduziu a adoção de práticas clientelistas na distribuição dos recursos.

Somado a isso, a autora observa que algumas políticas adotam sistemas de informações que contribuem para essa coordenação, mas que os melhores resultados são percebidos nos casos em que o desenvolvimento desses sistemas ocorre de forma participativa.

Entretanto, apesar dos mecanismos de coordenação vertical criados para ampliar a adesão dos entes subnacionais - especialmente os municípios - há alguns aspectos que podem dificultar a implementação da política no âmbito local.

Portanto, a presente pesquisa pretende analisar a relação entre os entes federativos no PNAE. Parte-se do entendimento de que as instituições federativas interferem as políticas públicas, mas que, na análise do tema, é necessário considerar como as questões como descentralização e centralização, uniformidade e diversidade, autonomia e integração se conjugam no arranjo institucional de cada política pública específica.

Neste sentido, duas dicotomias inerentes relação entre federalismo e políticas públicas são às relações uniformidade *versus* diversidade e autonomia *versus* compartilhamento de autoridade e integração ⁸⁹.

A primeira questão, uniformidade e diversidade, é especialmente relevante no caso brasileiro, tendo em vista a extensão geográfica do país e a intensa desigualdade social e econômica entre os entes formadores na federação. Souza (2019) destaca que, no caso brasileiro, o fato de políticas públicas relativas a diversos temas - não apenas as políticas sociais- serem objeto ações nacionais torna essa questão ainda mais relevante.

Tratando da relação do federalismo e políticas públicas no Brasil, Souza e Grin (2021) registram que na relação entre “autonomia e interdependência” são verificados variados tipos de diversidades. Neste sentido, os autores registram que:

Existem heterogeneidades socioculturais e sociopolíticas em nível regional, gerando em várias partes do país uma demanda por respeito às tradições culturais e sentimento de autogoverno local. Existem aquelas de cunho geográfico, ligados à extensão territorial, à disparidade de densidade demográfica e à diversidade dos ecossistemas existentes. Há também perfis socioeconômicos, relacionados às desigualdades entre as cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), entre os próprios estados da mesma região e entre municípios do mesmo estado. Por fim, há

⁸⁹ Idem.

heterogeneidades de natureza institucional, pois há grande diferença de capacidades estatais entre os níveis de governo, o que ocorre em um contexto de descentralização de poder, recursos e, em particular, de implementação de políticas públicas⁹⁰.

Assim, é inevitável que seja observada alguma dificuldade na implementação de políticas formuladas de modo uniforme para todos os diversos municípios do país. Neste sentido, destaca-se, em especial, a diversidade de natureza institucional, visto que vai impactar diretamente na capacidade de os entes implementarem as políticas públicas conforme regras estabelecidas no âmbito federal.

Sobre ponto, Grin, Demarco e Abrucio (2021) ressaltam as alterações ocorridas após a Constituição de 1988, que atribuiu status de ente federativo aos municípios, e a criação de diversos municípios neste período. Ao analisar as características que levaram à delimitação de competência aos municípios na Constituição de 1988, Souza e Grin (2021) destacam que:

Consolidou-se a trajetória do município como ente federativo caracterizada por três aspectos: a) aumento significativo da relevância do município no Estado federal; b) aumento de número de municípios com o processo de emancipação; c) aumento quantitativo e qualitativo das atribuições do município e sua progressiva autonomia até culminar, em 1988, como um ente que compõe a federação.⁹¹

Consoante com o exposto anteriormente, o federalismo brasileiro após a Constituição de 1988 se organiza de modo mais descentralizado, com os entes subnacionais assumindo diversas atribuições relacionadas às políticas públicas.

Grin, Demarco e Abrucio (2021) destacam que essa mudança gerou novas exigências, visto que os municípios assumiram novas responsabilidades e, portanto, era preciso “qualificar a gestão municipal para responder aos seus novos papéis de responsabilidades no plano local”.⁹²

Haveria, segundo os autores, neste contexto, déficits técnico-administrativos, que, em geral, estavam relacionados à déficits financeiros. Portanto, ainda que estabelecidas as atribuições de execução das políticas públicas pelos municípios, a capacidade institucional de cada um dos municípios brasileiros para implementação das políticas é intensamente variável.

Relativamente ao ponto, é relevante observar que a literatura sobre implementação de políticas públicas constata que essa dificuldade especialmente relevante em municípios de pequeno porte, com menos de 50 mil habitantes.

⁹⁰ SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. p. 87.

⁹¹ GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**.

⁹² *Idem*, p.43

Sobre o tema, Souza e Grin registram que a:

Desigualdade econômica e administrativa entre municípios gera dificuldades de implementação de políticas públicas descentralizadas. Esta diferença revela diferentes condições e capacidades organizacionais, geralmente mais escassas nas localidades de até 50 mil habitantes. Sendo este segmento mais dependente de transferências intergovernamentais...⁹³

É certo que outras questões relacionadas à diversidade também se inserem nessas relações. Observa-se que algumas especificidades culturais e sociais locais podem não estar previstas na política de âmbito nacional.

Considerando essas questões, Souza e Grin destacam que os municípios brasileiros têm alguns desafios complexos. De um lado, são municípios bastante desiguais em termos financeiros e técnicos, apesar disso, todos os municípios têm poderes iguais. Neste sentido, os autores afirmam que “o Brasil adotou o federalismo simétrico em um país socioeconomicamente assimétrico”⁹⁴.

Um segundo aspecto apontado pelos autores refere-se ao financiamento dos serviços municipais, intensamente dependente de recursos federais e estaduais, e direcionados para execução conforme as regras federais. Haveria assim uma sobrecarga da administração municipal com essas demandas.

Por fim, os autores destacam o fato de essas políticas exigirem uma expansão do quadro de servidores, mesmo havendo limites rigorosos com gasto de pessoal pelos municípios, e o fato de essas políticas reguladas em âmbito nacional reduzirem as possibilidades de realização de políticas públicas locais.

Apesar das dificuldades dessa transição com a implementação das políticas públicas sendo assumida pelos municípios, é possível observar resultados positivos na descentralização. Os casos das políticas de saúde e educação são considerados referência nesse sentido. E isso seria decorrente do processo seguido nessa descentralização.

Conforme expõem Souza e Grin (2021)

As avaliações têm mostrado o sucesso relativo dos cuidados básicos de saúde e educação fornecidos pelos municípios. A principal razão deste sucesso é que a aquisição desses serviços pelos municípios foi incremental e financiada pelo governo federal, fundos estaduais e locais. A razão para esta municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem. Ademais, políticas de saúde e educação

⁹³ SOUZA; GRIN, 2021, p. 103.

⁹⁴ Idem, p. 104.

foram projetadas baseadas em um sistema que combina incentivos e sanções para estimular sua rápida adesão pelos municípios.⁹⁵

Portanto, de acordo com o entendimento dos autores, o fato de no caso das políticas de saúde e de educação a descentralização ter ocorrido aos poucos e com o apoio do governo federal teria sido decisivo para o êxito da descentralização.

Outras pesquisas que tratam do tema da descentralização e relações federativas nas políticas públicas observam algumas características comuns a essas políticas. Em estudo sobre o programa os PAC, Programa Territórios da Cidadania e Plano Brasil sem Miséria. Lotta e Favareto observam intensa centralização da política no governo federal.

Na pesquisa, os autores tratam da integração vertical, intersetorialidade e da territorialidade dessa política. Na análise concluem que:

A integração vertical, expressada na subsidiariedade entre os entes federativos, pode ser considerada a dimensão mais frágil das três abordadas. Nos programas analisados o grau de verticalidade é bastante acentuado, com protagonismo do Governo Federal, papel coadjuvante atribuído à esfera estadual, e envolvimento da esfera municipal restrito à implementação de programas e investimentos federais, o que corrobora os argumentos da literatura a respeito do papel destinado aos diferentes entes na Constituição Federal.⁹⁶

Os autores chamam atenção para o fato de que isso demonstra o esvaziamento do papel dos estados na articulação dos municípios. E que, como o governo federal tende a operar diretamente com os municípios, há dificuldade em lidar com a heterogeneidade dos entes municipais⁹⁷.

Lotta, Galvão e Favareto analisaram o Programa Mais Médicos, também considerando a questão das relações federativas no arranjo institucional. Relativamente à regulamentação, os autores observam que, apesar de o financiamento e iniciativa na formulação do programa tenham origem federal, muitas regras foram elaboradas em conjunto, de forma compartilhada

⁹⁵ *Idem*, p. 102.

⁹⁶ LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016, p. 63.

⁹⁷ A ausência de atribuições dos estados nas políticas públicas reflete-se na percepção da população sobre o papel de cada ente. Sobre o tema, Souza (2019) registra que:

“Segundo o survey, os estados e seus governadores têm papel de coadjuvantes, enquanto percebem os presidentes e o Governo Federal, assim como os prefeitos e os municípios, nessa ordem, como os atores políticos e as esferas de governo mais importantes 26. Essa percepção decorre do escasso papel dos estados na provisão de bens públicos, especialmente de serviços sociais, vis-à-vis o governo federal e os municípios, dado o desenho da provisão desses bens”. Cf. ref. SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019, p. 10.

com os entes. Neste sentido, os autores observam que o programa foi vinculado ao SUS, que é regulamentado “de forma cooperada e articulada com municípios e estados nas CIB e CIT”.⁹⁸

Os autores destacam também que a implementação é feita de forma cooperada, com explícita divisão de responsabilidades. Considerando essas características, os autores concluem que o arranjo institucional do programa apresenta avanços no que se refere à coordenação federativa.

2.5 Considerações sobre Arranjos Institucionais e as Relações Federativas nas Políticas Públicas no Brasil

A pesquisa realizada baseia-se nas reflexões apresentadas no presente capítulo. Neste sentido, busca-se a partir da abordagem dos arranjos jurídicos institucionais do PNAE, à luz das relações federativas inscritas no programa, compreender eventuais dificuldades de implementação pelos municípios.

A pesquisa parte do entendimento de que o estudo do arranjo institucional de um programa, sob a perspectiva do direito, possibilita identificar gargalos que limitem a possibilidade de a política pública alcançar seus objetivos.

Igualmente, considera-se que as instituições federativas interferem as políticas públicas, mas que é preciso analisar como questões como descentralização e centralização, uniformidade e diversidade, autonomia e integração se conjugam no arranjo institucional de cada política pública específica.

Conforme exposto no tópico anterior, a literatura constata que a partir de meados da 1990 a União passa a assumir um papel relevante na coordenação de políticas públicas. Esse movimento é mais intensamente observado a partir do início dos anos 2000, quando diversos programas sociais são criados pelo governo federal.

A presente pesquisa busca analisar a implementação do PNAE a partir de um recorte específico do arranjo institucional, que é o das relações intergovernamentais. Como observado, o programa analisado insere-se num perfil comum a muitas políticas sociais, nas quais a formulação é atribuída à União e a implementação cabe aos entes subnacionais.

Nestes casos, observa-se que é necessária a introdução de mecanismos de coordenação vertical (ou federativa) para que as políticas públicas implementadas observem as suas diretrizes e sejam capazes de atingir seus objetivos.

⁹⁸ Cf. ref. LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 09, p. 2761-2772, 2016, p. 2767.

Entretanto, conforme exposto no capítulo, a literatura observa diversas dificuldades de implementação nas políticas públicas nacionais que estão relacionadas ao arranjo institucional adotado, que, muitas vezes apresenta limitações similares em diferentes políticas.

A partir dessas análises e utilizando-se do Quadro de Referência de Políticas Públicas, no próximo capítulo será tratada a discussão das especificidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seu arranjo jurídico institucional.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TRAJETÓRIA E ARRANJO INSTITUCIONAL

O Programa Nacional de Alimentação escolar é um programa governamental previsto na Constituição Federal de 1988 como suplementar à política educacional, consoante com estabelecido no artigo 208, inciso VII⁹⁹.

Conforme registra Silva (2021) o PNAE seria um dos “um dos maiores programas de alimentação do mundo”¹⁰⁰, pois está presente em todos os estados e municípios brasileiros e contempla toda a educação básica da rede pública. Como exemplo, em 2023, o programa atendeu em torno de 40 milhões de estudantes.

A história oferta de alimentação na educação pública tem seu início nos anos 50, com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, marco inicial do PNAE¹⁰¹. Duas décadas antes, porém, ainda nos anos 1930, as temáticas da fome e desnutrição foram inseridas na agenda pública e “reconhecidas como graves problemas de saúde pública no país”¹⁰². Essa situação deu origem a algumas ações governamentais com o objetivo de mitigação do problema¹⁰³.

Ao longo das décadas, as ações governamentais relacionadas à alimentação escolar foram modificadas, ampliadas e consolidadas, estruturadas na forma de programa até resultar na criação oficial do PNAE em 1979.

Nos últimos anos, o programa mantém a importância em termos valores investidos, tendo em vista os reajustes dos valores *per capita*, conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela 1: Repasses de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios

⁹⁹ Conforme definido no dispositivo Constitucional:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

A Emenda Constitucional 59/09 modificou a redação, que anteriormente restringia o atendimento aos alunos do ensino fundamental, e incluiu todas as etapas do ensino básico.

¹⁰⁰ SILVA, Sandro Pereira. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil**. Texto para Discussão, 2021., p. 2.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & saúde coletiva*, v. 18, p. 909-916, 2013, p. 910.

¹⁰³ Sobre as políticas de alimentação, Peixinho (2013) destaca a importância de Josué de Castro, deputado federal à época, no sentido gerar consciência quanto à necessidade de ações de combate à fome e à miséria.

Ano	Valor (em bilhões de reais)	Quantidade de alunos (em milhões)
2018	5,26	39,81
2019	3,56	39,58
2020	4,16	39,5
2021	4,3	39,8
2022	3,95	40,2
2023	4,02	40,5

Fonte: adaptado pela autora a partir de tabela disponibilizada pelo FNDE¹⁰⁴.

Trata-se, portanto, de um programa bastante relevante, com previsão legal e constitucional, fundamental para a política de segurança alimentar e nutricional no país. Neste sentido, além da magnitude do programa em termos de população atendida, observa-se que o programa deve garantir de 20% a 70% das necessidades nutricionais diárias e macronutrientes dos alunos atendidos, durante 200 dias letivos ao ano.¹⁰⁵ Portanto, busca atender parte significativa da alimentação consumida pelo público beneficiário do programa.

Ao longo das décadas, o desenho do PNAE se alterou significativamente ao longo das décadas. Assim, as ações, que inicialmente eram marcadamente centralizadas, passaram por um processo gradual de descentralização – variável ao longo do tempo – até chegar ao perfil atual, marcado pela municipalização.

A municipalização, nas políticas públicas em geral, está relacionada ao princípio democrático, pois permite maior proximidade com a população atendida e amplia as possibilidades de controle social.

No caso do PNAE, também foi acompanhada do propósito de diversificar a alimentação oferecida aos estudantes e garantir a oferta de alimentos que respeitem os hábitos alimentares locais. Junto a isso, foi observada a possibilidade de redução dos custos dos alimentos e incentivo à economia local.

Relativamente à diversificação dos alimentos e respeito à cultura local, é relevante considerar o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), o qual inclui a

¹⁰⁴ FNDE. 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 12 fev. 2025.

¹⁰⁵ Os percentuais variam de acordo com o período que o aluno fica na escola, a etapa de ensino e outras necessidades específicas. Conforme estabelecido na Resolução CD/FNDE 06/2020, o programa deve oferecer, por exemplo, no mínimo 20%, das necessidades nutricionais dos estudantes da educação básica em tempo parcial. Já os alunos matriculados em tempo integral, devem ser oferecidas três refeições, garantindo 70%, no mínimo, das necessidades diárias.

adequação e a aceitabilidade cultural do alimento e é reconhecido na Constituição de 1988¹⁰⁶. Embora o PNAE seja um programa suplementar à política educacional, é uma ação que está inserida também no âmbito da segurança alimentar e na garantia do DHAA¹⁰⁷.

Nesse sentido, é interessante analisar a trajetória do PNAE ao longo das décadas, pois é possível constatar tanto as alterações do programa no sentido da municipalização, com oscilações, quanto as mudanças no conceito de alimentação escolar, que passou a incluir aspectos que ultrapassam o aporte de determinada quantidade de calorias.

Outro aspecto relevante da descentralização do programa relaciona-se à relevância do poder da compra pública e a quantidade de recursos envolvidos no PNAE, que, ao priorizar os fornecedores da própria região, pode contribuir para fomentar o desenvolvimento econômico local.

Neste sentido, destaca-se que o programa também tem entre as suas diretrizes o desenvolvimento sustentável e, com o objetivo de estimular o desenvolvimento da agricultura familiar, tem como regra o direcionamento de 30% dos recursos federais para compra desse setor¹⁰⁸.

Considerando esse aspecto, também se observa que o programa está alinhado ao segundo objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil, que visa erradicar a fome, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.¹⁰⁹

Deste modo, o primeiro tópico do capítulo busca apresentar essa trajetória do programa até chegar ao seu desenho atual. Dando prosseguimento, o segundo tópico trata do PNAE, tal como definido na legislação que regulamenta o programa atualmente, identificando os aspectos

¹⁰⁶ O DHAA foi expressamente reconhecido no rol dos direitos sociais na Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional 64/2010.

Conforme definido no Comentário Geral n 12 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o DHAA não se limita ao acesso ao alimento, já que está relacionado a questões como hábitos culturais, sustentabilidade, acessibilidade etc. Além disso, o DHAA integra e é necessário a realização de outros direitos.

¹⁰⁷ Siqueira *et al.* (2014) concluem que o desenho do PNAE registrado na legislação atual do programa incorporou diversos princípios do DHAA, tais como “não discriminação”, “acessibilidade”, “disponibilidade”, “adequação”, “sustentabilidade” e “participação e empoderamento”, tornando-se instrumento fundamental para a garantia desse direito. Cf. Ref. SIQUEIRA, Renata Lopes de et al. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, p. 301-310, 2014.

¹⁰⁸ Relativamente à questão, é interessante observar que, em muitos casos, moradores de áreas rurais vivem em algum nível de insegurança alimentar - dados de 2022 registram 63% da população rural nessas situações. Portanto, ao inserir esse requisito, o programa tem a possibilidade de atuar em duas frentes complementares. Essa perspectiva complementar foi observada por Sambuichi *et al.* (2023) relativamente ao PAA, programa que influenciou no desenho atual do PNAE.

¹⁰⁹ Observa-se que o PNAE se alinha ao ODS em diversos aspectos, visto que se volta à segurança alimentar, por meio da oferta de alimentos de qualidade nutricional; busca atender, entre outros grupos crianças menores de cinco anos; prevê o incentivo à agricultura familiar, em especial, os alimentos produzidos por povos indígenas, mulheres, comunidades remanescentes de quilombolas etc.

Os ODS no Brasil estão disponíveis em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 13 fev. 2025.

fundamentais do programa, tais como diretrizes, objetivos, beneficiários e, em especial, as atribuições dos entes federativos envolvidos.

Por fim, passa-se à análise do programa no seu desenho atual, com a execução integralmente descentralizada, atribuída aos estados e municípios. A partir da base legislativa e de pesquisa bibliográfica, é feita a análise dessa descentralização do programa e os principais problemas identificados nas pesquisas relativas à implementação do PNAE pelos entes municipais.

3.1 Trajetória do PNAE

As primeiras ações governamentais relacionadas à alimentação escolar ocorreram por meio do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), criado em 1954. O PNME estava vinculado ao Ministério da Saúde e fazia parte de uma ação ampla para combate a fome.¹¹⁰

No ano seguinte, por meio do Decreto Federal 37.106/55, foi instituída a Campanha da Merenda Escolar (transformada em Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME - em 1956), no âmbito do Ministério de Educação e Cultura, e o programa passou para a sua responsabilidade.

Para a implementação do programa neste período, havia “uma estrutura com uma superintendência central e com representações e departamentos técnico-administrativos regionais localizados em todos os estados, cujos recursos humanos eram subordinados ao nível federal”¹¹¹. Deste modo, embora o programa estivesse integralmente sob responsabilidade federal, havia, no âmbito administrativo, certa proximidade os locais de implementação.

Peixinho (2013) destaca que, neste período, a oferta dos alimentos nas escolas ainda era irregular e a cobertura muito limitada. No mesmo sentido, Abreu (2021) registra que a atuação do Estado na alimentação na oferta de alimentação escolar oscilou bastante no período.

Assim, entre 1955 e 59, houve uma ampliação ações, que contemplaram 58% dos municípios brasileiros. Entretanto, entre 1960 e 1963, o programa teve seu escopo significativamente reduzido, chegando a apenas 30% dos municípios.

É interessante observar que a centralização das ações era acompanhada da homogeneidade dos alimentos oferecidos, ideia oposta a definição do direito à alimentação

¹¹⁰ ABREU, Kate Dayana Rodrigues de. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas**. 2014. Tese de Doutorado.

¹¹¹ Idem, p.44.

adequada em sua concepção atual, já que este pressupõe a garantia de valorização dos hábitos alimentares locais.

Nesse sentido, verifica-se que, nas duas primeiras décadas, a ação governamental para alimentação escolar foi intensamente marcada pela participação de organismos internacionais, com a aquisição dos alimentos oriundos de acordos internacionais.¹¹² Segundo Abreu (2021), o fato de ser dependente de recursos internacionais explicaria parte da inconstância do programa no período.

Relativamente a essa característica inicial do programa, Silva (2019)¹¹³ destaca que as primeiras iniciativas de distribuição de alimentos nas escolas buscavam também criar um mercado para determinados alimentos, oriundos, em especial, dos Estados Unidos¹¹⁴.

No ponto, é interessante registrar que essa influência de diversos interesses no desenho das políticas de alimentação escolar será observada em toda a trajetória do programa, pois, considerado seu tamanho e capilaridade, é reconhecido como meio para criação e fomento dos setores de alimentação.

Ainda na década de 60, o órgão responsável pelo programa foi reorganizado e houve uma “redução da participação departamentos e representações estaduais” e “centralização das decisões no nível federal”¹¹⁵. Portanto, após um breve período inicial marcado por uma certa proximidade da administração central com a execução local, por meio dos departamentos regionais, o programa foi novamente centralizado.

Em 1965, a CNME virou Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE - “incorporando também a educação escolar em suas atribuições”^{116 117}. No início da década de 1970, os acordos internacionais foram encerrados e os alimentos passaram a ser comprados no âmbito nacional.

No entanto, apesar da nacionalização das compras, não houve alteração relevante quanto à homogeneidade dos alimentos e à diversidade de fornecedores. Neste período, 70%

¹¹² PEIXINHO, 2013.

¹¹³ SILVA, Sandro Pereira. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar, IPEA, 2019.

¹¹⁴ Silva (2019) nomeia esse período inicial de institucionalização subordinada, visto que a estruturação da ação governamental de fornecimento de alimentação escolar dependia do interesse dos países envolvidos nos acordos. Esses acordos, segundo o autor, visavam escoar os excedentes dos mercados internos e colonizar os hábitos alimentares, ampliando a demanda para esses alimentos.

O autor classifica as etapas posteriores como: 1973 a 1994 fase da “nacionalização concentrada”, 1994 a 2009 etapa da “descentralização concentrada” e de 2009 em diante “descentralização desconcentrada”. Cf. ref. Silva 2019.

¹¹⁵ ABREU, 2021, p.45

¹¹⁶ Conforme registra Silva, o conceito de merenda está relacionado a ideia de uma pequena refeição. A mudança da nomenclatura foi acompanhada de nova visão sobre o programa, que passa a ter como objetivo servir “verdadeiras refeições aos estudantes”. Cf. ref. SILVA, 2019, p.18.

¹¹⁷ SILVA, 2019, p. 18.

dos alimentos distribuídos em todo o território nacional eram fornecidos por apenas quatro empresas.¹¹⁸

Sobre o ponto, Silva (2022) observa que havia uma forte influência do *lobby* de algumas indústrias cujo desenvolvimento foi influenciado pelas compras públicas realizadas para o atendimento do programa.

Entre 1976 e 1980, houve uma tentativa de reunir os programas de alimentação no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde (MS). Esse movimento foi marcado por uma ideia de atuação intersetorial nos programas de suplementação alimentar, que extrapolasse a distribuição de alimentos e contemplasse outras políticas¹¹⁹, além da introdução de diretrizes para regionalização das compras e diversificação dos alimentos oferecidos.¹²⁰

Assim, em 1976, a CNAE é integrada ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e a preocupação com o valor nutricional da alimentação ofertada passa a ser privilegiada no âmbito do programa¹²¹. Assim, o programa passou a ter como objetivo complementar a alimentação dos alunos da rede pública - ainda limitada à pré-escola e ensino fundamental - “por meio do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo”¹²².

Em 1979, Programa Nacional de Alimentação Escolar ganha essa denominação como parte do II PRONAN¹²³. As primeiras iniciativas de descentralização das ações, com a assunção de atribuições por parte dos estados, ocorreram pouco depois da criação oficial do PNAE, nos anos 1980. Entretanto, foi um movimento bastante limitado.

Em 1983, é observada alguma descentralização, com a participação dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que coordenaram, para alguns municípios, as “compras, capacitação de

¹¹⁸ ALVAREZ, Daniela Bicalho. O PNAE em fatos e números: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2022.

¹¹⁹ SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*, v. 15, p. 105-117, 2002.

¹²⁰ SILVA, Sandro Pereira. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise pós-Lei no 11.947/2009**. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, 2022.

¹²¹ PEIXINHO, 2013.

¹²² Idem, p. 911.

¹²³ Sobre a alteração, Peixinho (2013), p. 911 registra:

“O PNAE se constituiu em uma das diretrizes do II PRONAN, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. O II PRONAN propôs programas de suplementação alimentar dirigidos aos trabalhadores, ao grupo materno-infantil e aos escolares, privilegiando as regiões mais pobres. Pretendeu, concomitantemente, introduzir um conjunto de inovações naquela política, entre elas: integrar os vários ministérios; estimular a produção de produtos básicos; interferir na cadeia de abastecimento; adquirir gêneros alimentícios do pequeno produtor; e garantir preços mais competitivos (MS/INAN, 1976). Algumas avaliações do II PRONAN apontaram, dentre os fatores que contribuíram para o menor êxito das suas ações, a falta de apoio político e orçamentário, seu uso clientelístico e a falta de pontualidade das ações implementadas”. Cf. ref. Peixinho 2013.

peçoal, controle, supervisão e provimento de apoios”.¹²⁴ Portanto, embora seja um primeiro movimento de descentralizao das aoes, ficou restrito aos dois estados.

Neste período, houve uma nova mudança em relao à burocracia responsável pela gestão financeira e normativa do programa, pois a CNAE foi extinta. No seu lugar, foi criada a Fundao de Assistência ao Estudante, vinculada ao MEC, que assumiu as funoes da CNAE e passou a ser responsável por repassar parte das atribuioes relacionadas ao PNAE aos estados.

Pouco tempo depois, entre 1986 e 1988, houve uma nova tentativa de descentralizar o programa, nesse período mais direcionado para a municipalizao¹²⁵. Para este fim, foi criado o Programa de Municipalizao da Merenda Escolar (PMME).

A proposta do PMME era a regionalizao da compra dos alimentos básicos no âmbito municipal. A ideia era estimular a economia nos municípios e possibilitar a valorizao da cultura alimentar da região.¹²⁶ Os estados ficariam com atribuioes como elaborao dos cardápios e controle dos alimentos.

Apesar da mudança, em 1988, a municipalizao contava com a adesão de apenas 184 municípios, quantitativo pouco relevante em termos nacionais. No que tange à baixa adesão dos municípios, Silva (2022) considera que faltava um contexto político e econmico que impulsionasse e viabilizasse a descentralizao.

Neste sentido, o autor expõe que alguns fatores explicariam essa situao, entre eles “o esvaziamento técnico e financeiro das estruturas estatais responsáveis por sua gestão, o que indica a pouca prioridade política dada pelo governo, e pressoes de empresários da indústria alimentícia”.¹²⁷

Apesar de esse primeiro movimento de municipalizao ter sido interrompido, Abreu (2021) registra que alguns resultados positivos puderam ser observados, tais como “reduo na perda de alimentos, maior adequao dos cardápios, participao da comunidade e aproveitamento dos recursos locais”.¹²⁸

Entretanto, esses benefícios da municipalizao não foram suficientes para alterar significativamente o programa, que manteve o seu caráter centralizado.

A trajetória do PNAE foi diretamente afetada pela promulgao da Constituio de 1988. Neste sentido, foi relevante a ampliao do papel do Estado na garantia dos diversos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente e, em especial, a previsão, no artigo 208,

¹²⁴ SPINELLI; CANESQUI, 2002, p. 109.

¹²⁵ SILVA, 2022.

¹²⁶ SPINELLI; CANESQUI, 2002.

¹²⁷ SILVA, 2022, p. 14.

¹²⁸ ABREU, 2021, p. 48.

inciso VII, da realização de programa de alimentação suplementar à educação como um dever do Estado.

Igualmente, no que tange à descentralização do programa, a Constituição de 1988 foi marcada pelo forte movimento municipalista, com a demanda de municipalização das políticas públicas, além da atribuição de *status* de ente federativo aos municípios e a redistribuição de responsabilidades e competências entre os entes.

Entretanto, logo após a promulgação da Constituição de 1988, o contexto político foi desfavorável ao fortalecimento do PNAE, e das políticas sociais em geral, assim como para as ações de municipalização. A eleição de Fernando Collor para presidente em 1990 – com o governo federal direcionando a sua atuação no sentido de reduzir o papel do Estado – e o seu posterior *impeachment* retardaram as mudanças previstas na Constituição, que só aconteceram nos anos seguintes com a alteração desse cenário.

A partir de 1993, algumas mudanças no cenário político e social passam a impulsionar as inovações no programa. Neste sentido, a temática da fome ganha espaço na agenda pública, tornando-se objeto de forte mobilização popular, em especial, com o surgimento do Ação de Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida¹²⁹. Com isso, Itamar Franco, na presidência após o afastamento de Fernando Collor, passa a se comprometer com a Política Nacional de Segurança Alimentar.¹³⁰

Esse movimento resultou na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)¹³¹ – que deveria debater políticas de combate à fome e era formado por representantes da sociedade civil e nove Ministros de Estado - e viabilizou o fortalecimento das ações governamentais de Segurança Alimentar.¹³²

A descentralização do PNAE também assumiu espaço relevante na agenda e se tornou uma das ações prioritárias no “Plano de Combate à Fome e à Miséria”.¹³³¹³⁴ Quanto ao ponto,

¹²⁹ Movimento social conduzido pelo sociólogo Herbert de Souza com o objetivo de combate à fome que atingia 32 milhões de brasileiros na época. Cf. Ref. : <https://www.acaodacidadania.org.br>.

¹³⁰ VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, p. 439-457, 2005.

¹³¹ Embora a atuação do Consea tenha sido relevante neste período, foi extinto em 1995, sendo retomado em 2003. SILVA, 2022.

¹³² SILVA, 2019.

¹³³ BONDUKI, Manuel; PALOTTI, Pedro. Entre chicotes e cenouras orgânicas: coerção e cooperação na implementação das compras da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. **Dados**, v. 64, n. 4, p. e20190209, 2021.

¹³⁴ O Plano de Combate à Fome e à Miséria foi criado pelo governo federal para consolidar as ações propostas pelos diferentes Ministérios para a mitigação desses problemas. O plano contemplou o PNAE e outras ações de combate à fome, algumas registradas de modo genérico no documento. Cf. ref. PELIANO, Anna Maria. Um balanço das ações de governo no combate a fome e a miséria-1993. In: **ANNA PELIANO: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social**. Organizador: Fernando Rezende. Brasília: IPEA, 2022.

observa-se que os anos imediatamente anteriores foram marcados uma crise no programa, visto que, em 1991, o PNAE – e outros programas de segurança alimentar - foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar possíveis desvios de recursos e, em 1992, a oferta de alimentos nas escolas ocorreu em apenas 38 dias no ano.^{135 136}

Esse cenário fortaleceu o movimento pela descentralização do programa sob influência de diversos grupos organizados, como o Conselho Nacional de Educação Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Frente Municipalista de Prefeitos. O contexto de crise do programa também resultou no apoio da burocracia, que via na descentralização a possibilidade de democratizar o PNAE e torná-lo mais eficiente.¹³⁷

Ao analisar o período, Silva (2019) afirma que:

o princípio da descentralização voltou a se fortalecer enquanto orientador dos processos de implementação do programa de alimentação escolar. No primeiro semestre de 1993, foram firmados convênios com 26 estados e 24 capitais – exceto São Paulo e Rio de Janeiro, que já haviam municipalizado a política de alimentação escolar. No semestre seguinte, a possibilidade de conveniamento foi estendida a todos os municípios com mais de 50 mil habitantes.¹³⁸

Portanto, foi possível uma ampliação significativa da descentralização do programa, com intensa adesão de estados e municípios.

Em 1994, sob a regulação da Lei Federal 8.913/1994 – que trata da municipalização da merenda escolar –, a descentralização foi intensificada. Relativamente a mudanças introduzidas pela nova lei, Spinelli e Canesqui afirmam que:

As atribuições e responsabilidades dos diferentes entes federados envolvidos neste empreendimento foram melhores definidas, fortalecendo a capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo e sempre respeitando o princípio de adesão voluntária dos membros conveniados, dentro de um estado federativo, no âmbito do qual ocorria a descentralização.¹³⁹

Neste sentido, foi atribuído aos estados e aos municípios a responsabilidade pela implementação do programa, assim como a possibilidade de gerir os recursos repassados pela

¹³⁵ SILVA, 2019.

¹³⁶ Ao traçar o cenário das políticas alimentação após governo Collor, Peliano registra que “O quadro da atuação governamental encontrado pelo governo Itamar Franco na área do atendimento alimentar era desolador. Todos os programas de alimentação materno infantil haviam sido extintos pelo governo anterior; a distribuição da merenda escolar estava restrita a apenas 38 dias em todo o ano de 1992 e a cobertura do PAT representava apenas 10% do seu potencial de atendimento. Os estoques governamentais de alimentos se deterioravam diante de uma população morrendo de fome”. PELIANO, 2022, p. 112.

¹³⁷ SPINELLI E CANESQUI, 2002.

¹³⁸ SILVA, 2019. p.24.

¹³⁹ SPINELLI E CANESQUI, 2002, p.110/111.

União. Esses entes também ficariam responsáveis pela elaboração dos cardápios, respeitando a cultura alimentar local e priorizando produtos da região. Os Estados e União deveriam prestar assistência técnica aos Municípios.

A lei também buscou garantir e aprimorar o controle social sobre o programa, pois condicionou o repasse de recursos à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pelos entes.

Aos CAEs foram atribuídas responsabilidades na fiscalização do uso dos recursos da merenda escolar e da execução do programa no âmbito local, incluindo a análise dos cardápios. Também foi estabelecido que os Conselhos deveriam ser “constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais” (artigo 2, Lei Federal 8.913/1994).

Entre 1994 e 1998, a quantidade de municípios que aderiram à descentralização foi de 1.532 para 4.314, passando a contemplar a maioria dos municípios brasileiros. Neste período, os repasses ainda eram feitos através de convênios, o que foi alterado no final de 1998, quando foi instituída a transferência direta por meio da Medida Provisória 1784/98.

A alteração foi fundamental, pois o repasse direto garante mais agilidade e possibilita a melhoria na execução do programa.¹⁴⁰ Peixinho (2013) registra que, a partir daí, “todos os municípios, Distrito Federal e municípios passaram a receber os recursos para aquisição de gêneros alimentícios”.¹⁴¹

Outro aspecto importante introduzido pela Medida Provisória 1.784/98 foi a atribuição aos estados, Distrito Federal e municípios da responsabilidade pela elaboração dos cardápios, que deveriam ser incumbidos a nutricionistas e respeitar os hábitos alimentares locais e priorizar produtos *in natura*. Os alimentos também deveriam ser adquiridos, preferencialmente, regionalmente, a fim de reduzir os custos.

Por fim, a Medida Provisória previa ainda a assistência técnica dos Estados aos Municípios para elaboração dos cardápios e execução do programa. Portanto, apesar da descentralização da implementação do programa aos municípios, aos estados era atribuído papel relevante de assistência aos municípios na execução do programa.

Relativamente à burocracia, em 1997, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu a gestão do programa e a FAE foi extinta.¹⁴² O FNDE, vinculado

¹⁴⁰ ALVAREZ, 2022

¹⁴¹ PEIXINHO, 2013, p. 911.

¹⁴² SILVA, 2022

ao MEC, é até hoje responsável pelo programa e tem como atividade “assistência financeira a projetos e programas do ensino básico das escolas públicas.”¹⁴³

Outras modificações relevantes no programa ocorreram no início dos anos 2000. Neste período, com a assunção do governo Lula, em 2003, a problemática da fome tornou-se central na agenda pública. No período, o governo federal investiu no fortalecimento das ações de combate à insegurança alimentar. Uma inovação relevante nesse sentido, foi a criação o Programa Fome Zero¹⁴⁴, o qual abarcou diversos programas voltados para a solução do problema, muitos envolvendo ações intersetoriais.

Entre outros programas, no âmbito do Fome Zero, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁴⁵, que, posteriormente, influenciou no redesenho do PNAE.¹⁴⁶ O PAA, previa relevante articulação intersetorial, conjugando mais de um ministério, e previa, entre outras ações, o incentivo à agricultura familiar por meio da compra pública. Por ser um programa intersetorial, o PAA previa a participação do Ministério da Educação e Cultura, o que deu origem às compras da agricultura familiar para o PNAE.¹⁴⁷

Um último acontecimento relevante na trajetória do PNAE antes da promulgação da Lei Federal 11.947/09 – lei que regulamenta o programa atualmente - foi a publicação, em 2006, da Portaria Interministerial 1.010 – editada pelo Ministério da Saúde em conjunto com o Ministério da Educação.

¹⁴³ PEIXINHO, 2013, p.911.

¹⁴⁴ O Programa Fome Zero constitui uma política pública de combate à insegurança alimentar implementada pelo governo federal em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ao assumir a presidência, a questão da segurança alimentar foi inserida como prioridade no governo. A proposta partiu de um diagnóstico de que 27,8% da população brasileira estava em situação de vulnerabilidade à fome.

Inicialmente, o Fome Zero tinha um aspecto intersetorial e incluía programas estruturais, tais como os voltados para reforma agrária, fomento da agricultura familiar, geração de emprego; e programas específicos, como Restaurantes Populares e ampliação da alimentação escolar.

Cf. Ref. Fome Zero: Fome Zero: Uma História Brasileira. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>.

¹⁴⁵ O PAA é um programa federal voltado para o combate à fome, que, por meio da compra pública, atua em duas frentes: estímulo à agricultura familiar e fornecimento de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade. Assim, o programa compra alimentos, exclusivamente, de agricultores familiares, dando prioridade aos que estão cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, povos indígenas, mulheres, assentados da reforma agrária etc. De outro lado, esses alimentos podem, por exemplo, ser doados a pessoas em vulnerabilidade ou distribuídos para cozinhas solidárias ou entidades que sirvam refeições. Trata-se de um programa que depende da adesão dos estados e municípios, que podem participar ficando responsáveis pela implementação local.

¹⁴⁶ ABREU, 2019.

¹⁴⁷ Idem.

A portaria tem como objeto principal o reconhecimento da alimentação escolar para formação de hábitos saudáveis.¹⁴⁸ Mas a portaria também avançou no aspecto intersetorial da PNAE. Nesse sentido, Silva (2022) expõe:

A Portaria Interministerial nº 1.010/2006 dispôs, ainda, sobre as competências e as responsabilidades a serem pactuadas entre as secretarias estaduais e municipais de saúde e de educação, e entre os conselhos municipais e estaduais de saúde, educação e alimentação escolar. Como desdobramento, foram instituídos os centros colaboradores em alimentação e nutrição escolar (Cecanes), a partir de convênios com instituições federais de ensino superior (Ifes), formando uma rede de “apoio técnico na implementação e monitoramento da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, merendeiras, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar e outros profissionais interessados” (Brasil, 2006, art. 8)¹⁴⁹.

Os Cecanes, instituídos após a edição da portaria citada, são centros resultantes da parceria entre o FNDE e Instituições Federais de Ensino Superior. A proposta desses Centros é o desenvolvimento de pesquisas e extensão voltadas para o fortalecimento do PNAE. Os Cecanes desenvolvem ações relevantes na capacitação de gestores, produtores da agricultura familiar e demais ações de apoio ao PNAE. Atualmente existem 25 Cecanes distribuídos em todas as regiões do país¹⁵⁰.

Em 2009, foi editada a Lei Federal 11.497/09, que regula atualmente o programa. O quadro a seguir consolida os principais eventos ocorridos no programa desde a sua criação até a promulgação da nova lei.

Quadro 2: Trajetória das Ações Governamentais de Alimentação Escolar

Ano	Evento
1930	O problema da fome e desnutrição foi inserido na agenda pública
1954	Criação do Programa Nacional de Merenda Escolar (PMNE), centralizado no âmbito federal
1955	Instituição da Campanha da Merenda escolar, que fica responsável pelo PNME. Os alimentos distribuídos são oriundos de acordos internacionais. Ações incipientes, com público limitado
1970	Os alimentos passam a ser adquiridos no âmbito nacional, mas é mantida a homogeneidade da alimentação
1979	O PNAE ganha essa denominação
Anos 1980 (início)	Primeiras tentativas de descentralização, com a participação fundamental dos estados A Fundação de Assistência ao Estudante, vinculada ao MEC, fica responsável pela gestão do programa

¹⁴⁸ SILVA, 2022.

¹⁴⁹ Idem, p.27.

¹⁵⁰ No estado do Rio de Janeiro, existem dois CECANES responsáveis pelo assessoramento dos municípios fluminenses. Um deles é vinculado à Universidade Federal Fluminense (UFF) e o outro, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. As informações sobre os CECANE <https://rebrae.com.br/sobre-nos/>.

Ano	Evento
1988	Constituição Federal reconhece a alimentação escolar como dever do Estado Movimento pela municipalização das políticas sociais em geral
1993	O problema da fome volta à agenda governamental e a descentralização do PNAE ganha força
1994	Promulgação da Lei Federal 8.913/1994, cujo objetivo é a municipalização do PNAE
1994/98	Ampliação da descentralização, chegando à participação de 4314 municípios na execução do programa
1997	O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assume a gestão do PNAE, substituindo a Fundação de Assistência ao Estudante
2003	Criação do Programa Fome Zero, que abarcava diversos outros programas menores de combate a fome
2006	Edição da Portaria Interministerial 1010/06, que reconhece a escola como ambiente fundamental para a criação de hábitos saudáveis e criação dos Cecanes

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa bibliográfica e documental.

Conforme se observa na análise do quadro, ao longo de sua trajetória, o programa passou por diversos desenhos no que tange aos papéis dos entes federativos, tendo iniciado como um programa intensamente centralizado e avançado, gradualmente, para a descentralização, atribuindo a implementação ao ente federativo local.

Junto com a descentralização, ocorreu a diversificação dos alimentos oferecidos e dos produtores. Ao longo do período, o programa também foi ampliado, no orçamento e público atendido, mas também no que se refere aos atores envolvidos em sua efetivação.

3.2 Estrutura normativa a partir de 2009

A partir de 2009, o PNAE passou a ser regulado pela Lei Federal 11.947/09 e outros normativos infralegais, que foram alterados no decorrer dos anos. É interessante observar o contexto da promulgação da lei, visto que foi um período em que a atuação do governo federal estava intensamente marcada por programas sociais, em especial de combate a fome.

Sobre o ponto, Silva (2022), destaca que:

A partir de 2003, a temática da segurança alimentar alcançou nova centralidade no plano federal, com destaque para o lançamento do Programa Fome Zero, que englobou distintas ações governamentais para o enfrentamento da fome e da desnutrição no país. Entre as decisões estava a retomada do Consea com a criação de grupo de trabalho (GT) para discutir o tema específico da alimentação escolar. Nesse contexto de estruturação das políticas de segurança alimentar, dada sua capilaridade em praticamente todo o território nacional e o amplo contingente de

crianças atendidas, o PNAE obteve maior relevância estratégica, especialmente entre as famílias mais pobres¹⁵¹

Além disso, outro fator relevante no desenho do programa, segundo Abreu (2019), foi a participação de diversos atores estatais e da sociedade civil organizada – incluindo múltiplos movimentos sociais e universidades federais.

Ao tratar das inovações trazidas pela Lei Federal 11.497/09, Silva (2019) conclui que, por ser resultante de um processo de diálogo de diversas instituições, tornou o programa mais aberto à participação de diversos atores. Esse aspecto é especialmente relevante, pois, a lei fortaleceu o aspecto do DHAA no programa.

A Lei Federal 11.947/09 também foi responsável pela universalização do programa na educação básica, o que é estabelecido entre suas diretrizes.

Além dessa diretriz, a Lei Federal 11.947/09 estabelece: “o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis”; “a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem”; o controle social; aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais; “o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social”.¹⁵²

Portanto, as diretrizes estabelecidas na lei consolidam diversas mudanças ocorridas no programa ao longo dos anos e incorporam questões que extrapolam a simples oferta de alimento nas escolas, como, por exemplo, a educação alimentar, o respeito aos hábitos alimentares locais, a valorização da agricultura familiar etc.

Relativamente às atribuições dos entes federativos, a Lei Federal 11.947/09 estabelece um detalhamento da responsabilidade de cada um dos entes. De acordo com a lei, a União é responsável pela regulação do programa e pelo repasse de parte fundamental dos recursos financeiros. E tem um papel relevante na fiscalização do programa. O quadro a seguir apresenta as atribuições da União no âmbito da referida lei, estabelecidas no artigo 16.

¹⁵¹ SILVA, 2022, p. 16.

¹⁵² BRASIL, 2009.

Quadro 3: Atribuições da União conforme a Lei Federal 11.947/09

Atribuições	Dispositivo
“Estabelecer normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE”	Art. 16, Inciso I
“Realizar a transferência de recursos financeiros para execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais”	Art. 16, Inciso II
“Promover articulação interinstitucional entre entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE”	Art. 16, Inciso III
“Adotar diretrizes e metas internacionais visando a melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública de educação básica”	Art. 16, Inciso IV
“Prestar orientações técnicas gerais aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o bom desempenho do PNAE”	Art. 16, Inciso V
“Cooperar na capacitação de recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social”	Art. 16, Inciso VI
“Desenvolver estudos e pesquisas para avaliação das ações do PNAE, podendo ser realizados em cooperação com entes públicos e privados”	Art. 16, Inciso VII

Fonte: Elaborado pela autora a partir da lei de referência.

Como se observa da análise do quadro, a União assume um papel mais estratégico, de coordenação do programa. Registra-se, ainda, que a lei estabelece que essas atribuições serão realizadas por meio do FNDE.

Os Estados e os Municípios têm a atribuição da execução do programa nas instituições de ensino básico sob sua jurisdição. Neste contexto, são responsáveis pela implementação do programa no âmbito local, que deve seguir as diretrizes e demais regras estabelecidas nos normativos relativos ao PNAE.

Ainda, conforme estabelecido no artigo 7º da lei, os estados podem transferir aos municípios a execução do programa nas escolas localizadas no seu território, caso em que os recursos são repassados diretamente do FNDE aos municípios. Tanto os estados quanto os municípios devem prestar contas sobre a execução do programa, viabilizar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar e publicizar informações sobre a utilização dos recursos recebidos.

Quadro 4: Atribuições dos Estados e Municípios conforme a Lei Federal 11.947/09

Atribuições	Dispositivo Legal
Garantir que a alimentação escolar seja oferecida de acordo com as necessidades nutricionais dos estudantes e com os requisitos estabelecidos na lei	Art. 17, inciso I
Realizar estudos e pesquisa para avaliar “as ações voltadas para a alimentação escolar, desenvolvidas no âmbito das respectivas escolas:	Art. 17, inciso II

Atribuições	Dispositivo Legal
“Promover a educação alimentar e nutricional, sanitária e ambiental”	Art. 17, inciso III
“Realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social”	Art. 17, inciso IV
Fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE”	Art. 17, inciso V
Garantir as condições para o funcionamento do CAE, incluindo recursos humanos e financeiros, e possibilitar o acesso da população	Art. 17, inciso VI
“Executar ações de saneamento básico nos estabelecimentos escolares”	Art. 17, inciso VII
Divulgar “informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos para execução do PNAE”	Art. 17, inciso VIII
Prestar contas	Art. 17, inciso IX
Apresentar ao CAE “o relatório anual de gestão do PNAE”	Art. 17, inciso X
Regulamentar, no âmbito local, o PNAE, tratando de: “a) objetivos; b) beneficiários; c) forma de gestão; d) ações de educação alimentar e nutricional; e) procedimentos de aquisição de gêneros alimentícios, f) estrutura e funcionamento do CAE, g) procedimentos de execução e controle dos recursos financeiros”; h) “prestação de contas” e “monitoramento, avaliação e fiscalização do programa”.	Art. 17, inciso XI
Instituir o CAE no âmbito do ente	Art. 18

Fonte: elaborado pela autora a partir da legislação.

Da análise do quadro, é possível constatar que cabe aos estados e municípios as mesmas atribuições, não sendo definido para os estados nenhum papel específico de intermediação ou articulação/integração entre os municípios.

Observa-se, ainda, que, em 2023, a Lei Federal 14.734/23 alterou a Lei Federal 11.947/09 e estabeleceu que os estados, municípios e Distrito Federal também devem fornecer recursos financeiros com o objetivo de garantir o pleno funcionamento do Conselho da Alimentação Escolar, assim como complementar, no âmbito local, as normas de execução do PNAE.

Caso os entes não complementem a regulamentação do programa no âmbito local nos termos definidos no artigo 17, inciso XI, há previsão da possibilidade de suspensão dos repasses de recursos¹⁵³.

Os recursos financeiros são repassados diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação aos Estados e Municípios, sem necessidade convênio ou outro ajuste.

Os valores são calculados considerando 200 dias ao ano e de acordo com o número alunos matriculados na rede básica de ensino dos entes, conforme registrado no Censo Escolar do ano anterior. Os valores *per capita* são estabelecidos em resolução do FNDE e variam conforme a modalidade ou etapa de ensino¹⁵⁴. Os valores repassados pela União devem ser gastos apenas na aquisição de alimentos.

Despesas efetuadas com recursos humanos, equipamentos e edifícios necessários à execução do programa ficam a cargo dos entes federativos, que, eventualmente, complementam também os recursos para pagamento de gêneros alimentícios.¹⁵⁵

Relativamente a esse ponto, cabe observar que, embora os recursos repassados pela União sejam absolutamente relevantes para a garantia da oferta da alimentação escolar, os municípios (e estados) também devem direcionar parte do seu orçamento para o PNAE, nos termos exigidos pela regulação do programa.

A Lei Federal 11.947/09 também estabelece requisitos para a compra dos gêneros alimentícios, alguns já existentes nos normativos infralegais anteriores. Neste sentido, destaca-se o determinado no artigo 13, que estabelece que a aquisição dos gêneros alimentícios deve “obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas”.¹⁵⁶

Relativamente ao CAE, a lei estabelece que deve ser composto por um representante do Poder Executivo do ente; dois “representantes das entidades de trabalhadores da educação e de

¹⁵³ Cabe observar que a alteração não estava em vigor no período analisado na presente pesquisa, visto que foi incluído por meio da Lei Federal 14.734/23.

Entretanto, trata-se de uma mudança relevante, visto que amplia o papel dos entes subnacionais no programa. Entre as justificativas apresentadas para a modificação – conforme exposto na Projeto de Lei 6852, que deu origem a Lei Federal 14.734/23 - foi registrada a necessidade de se “garantir a harmonia de funcionamento e transparência do programa” (Brasil, 2013, p. 2).

Neste sentido, destacou-se o fato de a suplementação da alimentação escolar ser responsabilidade solidária entre todos os entes federativos, não apenas da União.

¹⁵⁴ Os valores atuais foram definidos pela Resolução CD/FNDE 7/2024 e variam de R\$ 0,41 para alunos matriculados em Educação de Jovens e Adultos a R\$1,37 para estudantes do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

¹⁵⁵ SILVA, 2019.

¹⁵⁶ BRASIL, 2009.

discentes”; “dois representantes de pais de alunos”; “dois representantes indicados por entidades civis organizadas”¹⁵⁷.

Conforme destaca Peixinho (2013), a lei inovou com a inclusão dos “representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes” na composição do Conselho.

Uma outra alteração relevante da Lei Federal 11.947/09 foi a proposta de fortalecimento da agricultura familiar. Sobre o ponto, a lei estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE devem ser utilizados para compras de produtos oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural¹⁵⁸.

Nesses casos, poderá ser realizada compra direta, sem exigência de processo licitatório, sendo adotada a Chamada Pública. A lei também estabelece que devem ser priorizados, entre os agricultores familiares fornecedores, os assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas, indígenas e grupos de mulheres.

A introdução da exigência da utilização de 30% dos recursos repassados na compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar é considerada por Silva (2019) a inovação mais relevante introduzida pela Lei 11.947/09.

Em termos de relações intergovernamentais, destaca o autor, a inovação exigiu, do lado do governo federal, a adoção de algumas estratégias para que os entes subnacionais a cumprissem. Do lado dos Municípios, Estados e Distrito Federal, a mudança também exigiu adaptações significativas, visto que o cumprimento do requisito exigiu das equipes envolvidas na implementação do programa novos conhecimentos e ajustes operacionais¹⁵⁹.

Ao analisar as mudanças introduzidas pela Lei Federal 11.947/09 no PNAE, Silva (2022) conclui que:

Se o programa já havia crescido consideravelmente em termos de agentes executores na década de 1990, com a adesão da quase totalidade de estados e municípios, após a Lei 11.947/09, houve uma expansão também entre os fornecedores dos gêneros alimentícios, com a inclusão da agricultura familiar e toda sua diversidade socioprodutiva. Silva (2019^a) caracterizou essa nova fase institucional do PNAE como *descentralização desconcentrada*, isto é, descentralização relacionada ao avanço na distribuição de competências entre as UFs e desconcentrada em função da ampliação dos fornecedores e do público beneficiário.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Os critérios que definem quem pode ser considerado agricultor familiar estão estabelecidos no artigo 3 da Lei Federal 11.326/06, que estabelece diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Os critérios são os seguintes: não deter “área maior que 4 módulos fiscais”; utilizar “predominantemente mão de obra da família”; ter “percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento”; dirigir o estabelecimento com a família”.

¹⁵⁹ SILVA, 2022.

¹⁶⁰ Idem, p. 18.

Assim, neste período, estando praticamente completa a descentralização no que tange à execução, o novo movimento foi no sentido de descentralizar as compras, direcionando parte dos recursos para estimular o desenvolvimento da agricultura familiar.¹⁶¹

Por fim, conforme definido na Lei Federal 11.947/09, a suspensão dos repasses de recursos pela União pode ocorrer nos casos de os entes subnacionais não criarem ou não contribuírem para o funcionamento do CAE local; de não prestarem contas em relação aos recursos recebidos; ou de cometerem irregularidades na execução – além do já citado caso de não normatizarem o programa no âmbito local.

A possibilidade de suspensão de recursos seria um dos mecanismos utilizados pela União para garantir a adesão dos municípios às regras fundamentais do programa. Cabe observar que, por se tratar de uma política obrigatória, de caráter universal no âmbito da educação pública básica, em caso de suspensão dos repasses, os municípios, estados ou DF devem garantir a oferta da alimentação escolar com recursos próprios, o que oneraria ainda mais os orçamentos locais.

Relativamente às normas infralegais, conforme já exposto, cabe ao FNDE, além do repasse dos recursos federais, coordenar o PNAE, prestar orientações técnicas, estabelecer as normas gerais do programa. Deste modo, o programa também é regulamentado por resoluções da autarquia.

Após o início da vigência da Lei Federal 11.947/09, o programa foi regulado, essencialmente, pelas Resoluções CD/FNDE 38/2009, 26/2013 e 6/2020 – cada uma revogou a anterior. Outras resoluções foram elaboradas, mas apenas alteraram algum aspecto específico – em especial, o valor *per capita* - já regulamentado pelas resoluções citadas.¹⁶²

Atualmente, o programa é regulado pela Resolução CD/FNDE 06/2020. Se por um lado, a Lei Federal 11.947/09 estabelece as atribuições dos entes de modo mais abrangente, a Resolução, por sua vez, faz um detalhamento mais direcionado para a implementação do programa, em especial, no que tange às responsabilidades dos entes federativos subnacionais, os quais são classificados como entidades executoras.

Antes de detalhar a Resolução CD/FNDE 06/2020, é interessante observar a trajetória do PNAE após a Lei Federal 11.947/09, a partir das inovações introduzidas por cada uma das resoluções.

¹⁶¹ BONDUKI E PALOTTI, 2021.

¹⁶² DE REZENDE, Laiane Tavares et al. Avanços da legislação do programa nacional da alimentação escolar. Cadernos do FNDE, v. 3, n. 6, p. 11-33, 2022.

Ao analisarem a questão, De Rezende *et al*, destacam as principais mudanças implementadas por cada uma das normas. Relativamente à Resolução CD/FNDE 38/2009, os autores observam que houve um enfoque na qualidade da alimentação e fortalecimento das ações de educação alimentar. Além disso, foi priorizada aquisição de produtos locais e sazonais.

A Resolução seguinte, CD/FNDE 26/2013, segundo os autores, inovou ao exigir que os cardápios respeitassem a cultura alimentar de comunidades indígenas e quilombolas e introduziu a Chamada Pública como procedimento obrigatório para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

No que tange ao controle social, a Resolução CD/FNDE 26/2013 estabeleceu que as entidades executoras – municípios, estados e Distrito Federal - deveriam fazer parceria com o FNDE para a capacitação dos conselheiros e recomendou a liberação de servidores públicos para atuarem nos conselhos.

Ainda, a Resolução CD/FNDE 26/2013 definiu novas regras relativas à suspensão dos repasses de recursos. Sobre o ponto, os autores afirmam:

quanto aos recursos financeiros, a inclusão do inciso que prevê o desconto dos recursos que não forem gastos com a agricultura familiar e a ampliação da possibilidade da suspensão do repasse realizado pelo FNDE no caso da aplicação dos recursos em desconformidade com as legislações pertinentes ao PNAE. Vale destacar a inclusão do parágrafo que exige das Entidades Executoras a garantia da alimentação escolar, mesmo que haja a suspensão do repasse dos recursos do FNDE à conta do PNAE.¹⁶³

Portanto, a resolução reforçou o aspecto coercitivo quanto ao cumprimento das regras do programa, com destaque ao atendimento aos valores a serem gastos com alimentos oriundos da agricultura familiar.

Outra alteração destacada pelas autoras, incluída pela Resolução CD/FNDE 18/2018, foi a definição de procedimento para a pesquisa de preços para a aquisição dos produtos por meio de processo licitatório, o objetivo era ampliar a publicidade das informações relativas às compras do PNAE. Entretanto, a pesquisa de preços não foi incluída, nesta resolução, como requisito para as compras da chamada pública.

A Resolução CD/FNDE 06/2020 traz, conforme consolidado por De Rezende *et al*. (2022), inovações em três sentidos principais, são eles: o fortalecimento da perspectiva da qualidade nutricional dos alimentos ofertados; definição de procedimentos para compras e

¹⁶³ Idem, p. 17.

transparência recomendados pelos órgãos de controle; e mecanismos de gestão orçamentária e financeira.

Tendo em vista que a Resolução CD/FNDE 06/2020 é a norma infralegal que, atualmente, regulamenta o programa, passa-se a sua análise detalhada.

De início, conforme definido na Resolução CD/FNDE 06/2020, são participantes do programa: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, responsável pela coordenação e definição de normas gerais de gestão e transferência dos recursos; as Entidades Executoras (EEx)– entre elas, as Prefeituras, responsáveis pela execução do programa no âmbito das escolas municipais; o CAE, órgão fiscalizador, de deliberação e de assessoramento; e Unidade Executora, que existe nos casos em que a gestão é descentralizada ou escolarizada e se trata de uma entidade privada sem fins lucrativos que recebe os recursos e presta contas para a Entidade Executora.

Sobre a gestão do programa, a Resolução CD/FNDE 06/2020 estabelece, em seu artigo 8, que a entidade executora pode definir se ocorrerá de forma centralizada, descentralizada/escolarizada ou mista. No ponto, o normativo caracteriza os tipos de gestão do seguinte modo:

I– gestão centralizada: a EEx adquire os gêneros alimentícios, que são fornecidos às unidades escolares para o preparo e distribuição da alimentação escolar. A entrega dos gêneros alimentícios pelos fornecedores pode ser realizada diretamente às unidades escolares e podem haver depósitos centrais de intermediação do abastecimento;

Parágrafo único. No caso de a operacionalização dos recursos financeiros do Programa ser realizada por meio da Conta Cartão PNAE, a EEx poderá realizar o processo licitatório e a chamada pública, sendo, então, de responsabilidade da escola a celebração dos contratos de aquisição dos gêneros alimentícios e o pagamento por meio do cartão magnético disponibilizado pela EEx à escola.

II – gestão descentralizada ou escolarizada: a EEx repassa recursos financeiros para UEx das unidades escolares, que adquirem diretamente os gêneros alimentícios para o preparo e distribuição da alimentação escolar;

III – gestão semidescentralizada ou parcialmente escolarizada: a EEx combina as formas de gestão centralizada e descentralizada/escolarizada.¹⁶⁴

No primeiro tipo, a EEx fica como atua diretamente em praticamente todas as etapas. Com isso, tem maior controle sobre a execução do programa. No demais tipos de gestão, as unidades escolares assumem papel mais relevante na execução. De todo modo, é importante ressaltar que a opção da forma descentralizada de gestão não exime a EEx da responsabilidade de fiscalizar e garantir a adequada execução dos recursos.

As EEx também podem contratar pessoas jurídicas para prestarem os serviços de alimentação, sendo responsabilidade da EEx a observância das demais regras do programa.

¹⁶⁴ BRASIL, 2020.

A resolução também detalha as regras relativas à coordenação técnica das ações de alimentação, que deve estar a cargo de um nutricionista. Além disso, todos os nutricionistas envolvidos no programa devem estar lotados no setor de alimentação escolar, formando um quadro técnico em conformidade com a relação número de escolares/nutricionistas estabelecida pelo Conselho Federal de Nutrição¹⁶⁵.

Também são estabelecidas regras quanto ao cardápio, no qual devem prevalecer os alimentos *in natura*, minimamente processados e que respeitem a cultura alimentar local. No caso de comunidades indígenas ou quilombolas, o cardápio deve atender às especificidades culturais, o que deve ser considerado pelo nutricionista responsável técnico.

Há ainda regras relativas às necessidades nutricionais que devem ser atendidas pelos cardápios, de acordo com a modalidade de ensino em que o estudante está matriculado. Nos casos dos estudantes matriculados em tempo integral, por exemplo, o cardápio deve atender 70% das necessidades diárias.

A Resolução FNDE CD/FNDE 06/2020 também inclui uma recomendação na relativa ao CAE em entes que tenham alunos matriculados em áreas de comunidades remanescentes de quilombolas ou indígenas. Nesses casos, recomenda-se que o Conselho tenha membros representantes desses grupos.

Relativamente à aquisição dos alimentos, a Resolução FNDE CD/FNDE 06/2020 estabelece que devem ser priorizadas compras no mesmo ente federativo em que as escolas estão localizadas. As compras devem ser realizadas por meio do pregão eletrônico. Como regra, devem seguir as referências das demais compras públicas. A exceção ocorre no caso de aquisição de alimentos fornecidos por agricultores familiares, quando o procedimento licitatório regular pode ser dispensado.

Nesses casos, deve ser realizada a Chamada Pública. Conforme definido no artigo 30, § 2º, da resolução “considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou suas organizações”.¹⁶⁶

A Resolução FNDE CD/FNDE 06/2020 estabelece que os preços da Chamada Pública devem utilizar preços compatíveis com os dos mercados locais, critérios para a pesquisa de preços, das demais etapas do procedimento, das condições de participação etc.

No que tange ao valor a ser direcionado para compras de alimentos da agricultura familiar, a Resolução estabelece que o não cumprimento do percentual mínimo mantém a

¹⁶⁵ Definidas na Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 465/10.

¹⁶⁶ BRASIL, 2020.

possibilidade de devolução do valor não utilizado, mas poderá ser relevado em alguns casos, o que será avaliado na prestação de contas.

A Resolução CD/FNDE 6/2020 também detalha, em seu artigo 56, as situações que podem resultar na suspensão dos repasses de recursos do programa.

Conforme relacionado no dispositivo, isso pode ocorrer: quando as EEx não constituírem o CAE “na forma estabelecida no art. 43¹⁶⁷” ou “quando a situação do mandato dos conselheiros estiver vencida ou suspensa nos sistemas do FNDE”; quando as EEx deixarem de prestar contas nos prazos estabelecidos; quando o gestor em exercício deixar de apresentar Representação ao Ministério Público no caso de a gestão anterior da EEx não ter prestado contas ou caso tenha apresentado, mas as contas tenham sido reprovadas; e, ainda, quando a EEx deixa de cadastrar o nutricionista Responsável Técnico pelo PNAE no sistema do FNDE.

Por fim, tendo em vista que o período analisado inclui anos nos quais a epidemia da Covid impossibilitou a frequência presencial dos alunos na escola, é relevante tratar da Resolução CD/FNDE 2/2020. Considerando a necessidade de manutenção do fornecimento de alimentos aos alunos afastados das escolas, a Lei Federal 13.987 alterou o artigo 21 da Lei Federal 11.947/09, permitindo a distribuição dos alimentos diretamente aos pais ou responsáveis durante o período da pandemia.

A referida alteração legal foi regulamentada pela Resolução CD/FNDE 2/2020, que autorizou a distribuição de kits com alimentos comprados com os recursos dos PNAE, estabelecendo critérios e regras para a sua distribuição.

Para além das Resoluções FNDE, vale registrar que, em 2023, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica 5/2023, firmado entre MEC, FNDE, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA -, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS -, e Ministério da Saúde – MS.

Muito embora não esteja no âmbito da regulação do programa, acordo tem com o objetivo de estabelecer ações conjuntas para promoção da alimentação escolar adequada e saudável, com foco no PNAE, e estímulo à agricultura familiar e, portanto, está relacionado ao arranjo institucional do programa.

No acordo firmado, os ministérios se comprometem, no âmbito de suas atribuições, diversas ações com vistas ao objetivo proposto, como, por exemplo, o MDA se obriga a “coordenar estratégia de disseminação, articulação e implementação de ações com a Administração Pública municipal, estadual e federal para a ampliação das aquisições de gêneros

¹⁶⁷ O artigo 43 trata da composição do CAE e outras regras de funcionamento do conselho.

alimentícios oriundos da agricultura familiar local” e promover a oferta de assistência técnica “para agricultores familiares e suas organizações econômicas nos processos de compra e venda para o PNAE”.¹⁶⁸

Portanto, é possível observar que, no âmbito federal, atualmente, outros ministérios além do MEC estão, em alguma medida, envolvidos com a efetivação dos objetivos do PNAE.

3.3 O PNAE descentralizado

Analisando o desenho do programa a partir dos normativos que o regulamentam, é possível observar que o PNAE segue a tendência de outros programas sociais com a regulação e o financiamento sob competência do governo federal e a execução realizada diretamente pelos municípios. Os estados não possuem nenhum papel nas relações entre municípios, apenas atuam como executores nas escolas sob a sua jurisdição.

Conforme definido no arranjo do PNAE, as relações entre os entes são baseadas na capacidade de financiamento da União, que centraliza as decisões sobre as regras do programa. Aos entes subnacionais é atribuída a implementação.

Considerando que a oferta da alimentação escolar é responsabilidade de todos os entes, pode-se concluir que há uma relação dupla dependência entre o financiador e o executor. Por um lado, como observam Bonduki e Palotti (2021)¹⁶⁹, a União dependeria da atuação dos municípios (e estados), sem os quais seria inviável implementar o programa em todo o território nacional.

Por outro lado, aos entes subnacionais é relevante cumprir as regras definidas pela União para não serem punidos com a suspensão do repasse dos recursos. Tal situação é especialmente relevante no caso dos municípios, visto que esses têm, nos valores repassados pelo FNDE, uma fonte relevante de recursos para alimentação escolar. E, caso sejam penalizados com o corte de recursos da União, devem arcar com todos os gastos da alimentação escolar durante o período da suspensão.

Neste contexto, é relevante destacar que ao direcionar os esforços para execução do PNAE, em conformidade com as regras estabelecidas pela União, os municípios, em alguma medida, restringem a possibilidade de execução de outras ações governamentais, sejam outros

¹⁶⁸ BRASIL, 2023, p. 3.

¹⁶⁹ BONDUKI, Manuel; PALOTTI, Pedro. Entre chicotes e cenouras orgânicas: coerção e cooperação na implementação das compras da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. **Dados**, v. 64, n. 4, p. e20190209, 2021.

programas federais ou, talvez mais relevante para os gestores locais, aqueles definidos na agenda política municipal.

Igualmente, considerando-se a diversidade e profunda desigualdade existente entre os 5570 municípios no país, é evidente concluir que as regras estabelecidas no âmbito federal serão cumpridas de modos variados no território nacional.

Relativamente ao PNAE, considerando-se o tempo de existência do programa, foi possível identificar alguns estudos que tratam especificamente das dificuldades identificadas na implementação do programa, observadas à luz desse distanciamento entre o planejado e regulamentado pela União e o executado pelos demais entes, especialmente, os municípios.

A literatura também busca identificar quais são os mecanismos de coordenação utilizados pela União para fortalecer a adesão dos municípios às regras do programa. Deste modo, a fim de definir questões mais específicas para o estudo de caso, realiza-se, a seguir, uma análise das questões mais relevantes que a literatura aponta relativamente à implementação do PNAE.

Considerando a trajetória da descentralização do PNAE, Silva (2019) e Bonduki e Palotti (2021) concluem que a maior dificuldade atual na execução local do programa está relacionada ao requisito de se direcionar 30% dos recursos repassados pela União para compras de produtos da agricultura familiar.

A Controladoria Geral da União (CGU), um dos órgãos responsáveis pela fiscalização do programa, apresentou relatório relativo às auditorias realizadas entre 2015 e 2020¹⁷⁰ no qual são consolidados os principais problemas encontrados na implementação do programa em diversos municípios do território nacional.

Relativamente à agricultura familiar, as falhas identificadas representaram 8% do total, sendo constatado que a Região Sudeste foi a que apresentou mais problemas relacionados ao tema, representando um percentual de 14% dos problemas identificados na região.¹⁷¹

Sobre o tema, relativamente aos esforços do governo federal, Silva (2022) observa que um instrumento fundamental que a União tem para estimular a adesão dos entes subnacionais às políticas e programas é a sua capacidade orçamentária. Neste sentido, alteração da lei foi

¹⁷⁰ O relatório reúne 205 trabalhos realizados pelo órgão entre 2015 e 2020 relativamente ao PNAE, em todos os estados. Foram identificados 1652 achados de autoria, classificados no Relatório em cinco categorias: controle, licitação, infraestrutura, CAE e agricultura familiar. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação. Exercício 2015 a 2020. Órgão: Ministério da Educação. Unidade Auditada: FNDE. Relatório de Avaliação: 110051.

¹⁷¹ Idem.

acompanhada de um esforço do governo federal no fortalecimento do programa, ampliando o público beneficiário e os valores repassados.

No caso das novas exigências do programa - em especial, a destinação de 30% dos recursos repassados para compras de alimentos da agricultura familiar - o autor observa que, ano depois do início da vigência da lei, houve aumento de 83% dos recursos repassados para os demais entes.

Ainda, com o objetivo de estimular o cumprimento do novo requisito, foi criado, no âmbito do FNDE, um Comitê Consultivo com participação de representantes dos entes subnacionais – Undime, Consed e movimentos sociais. O objetivo do comitê era discutir a implementação da nova lei, mas não houve participação significativa dos representantes estaduais e municipais.¹⁷²

Outras iniciativas específicas foram criadas para buscar garantir a adesão das cidades mais urbanizadas. Também foram realizadas algumas ações de apoio técnico e incentivo à adesão.¹⁷³

Na perspectiva do gestor local, a obrigação de priorizar a compra no âmbito local pode ser percebida como possibilidade de gerar renda para potenciais eleitores, pois as compras da agricultura familiar em âmbito local têm efeitos indiretos na economia do município.¹⁷⁴

Neste mesmo sentido, outro aspecto que poderia favorecer as compras no âmbito local, segundo Bonduki e Palotti (2021), seria o fato de a abertura de um novo mercado também ter estimulado as organizações locais de o cumprimento da lei.¹⁷⁵

Entretanto, para cumprir o requisito do percentual de compras da agricultura familiar no âmbito local e, ainda, com a possibilidade de dispensa de licitação - condições de compra específica do PNAE, que difere significativamente dos moldes regulares das compras públicas - os municípios precisaram se reorganizar administrativamente. Isso, e as incertezas relativas às inovações da legislação explicariam, em parte, o porquê do descumprimento da regra dos 30%.¹⁷⁶

Sobre o ponto, Abreu (2014) verificou que setores administrativos responsáveis pelas compras dos municípios tinham receio na utilização da Chamada Pública e em não utilizar regras da Lei Federal 8666/93 – lei de licitações vigente à época – no processo de aquisição dos alimentos. No mesmo sentido, a autora observou alguns casos em que havia incerteza quanto à

¹⁷² BONDUKI e PALOTTI, 2021.

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ SILVA, 2021.

¹⁷⁵ BONDUKI E PALOTTI, 2021.

¹⁷⁶ ABREU, 2014.

possibilidade de comprar de tais produtos em outros municípios ou se estava limitada aos agricultores do mesmo ente.

Outras dificuldades foram identificadas pela autora, entre as quais, destaca-se: a qualificação técnica da burocracia municipal; a atuação do nutricionista técnico responsável, que pode influenciar no cumprimento da regra, caso seja mais ou menos engajado nesse tipo de compra; o apoio político à agricultura familiar e o apoio na logística de fornecimento dos produtos; e a complementação dos recursos pelo município.

Diante da dificuldade de adaptação, e com a possibilidade de justificar o descumprimento da destinação de 30% dos recursos para compra da agricultura familiar, alguns gestores locais teriam resistido à mudança na legislação.

Outra dificuldade observada nos estudos sobre o tema é a contratação de nutricionista. Sobre a questão, Lopes (2017) destaca que um dos aspectos desafiadores relativamente ao tema é o fato de os nutricionistas responsáveis técnicos do programa terem atribuições pedagógicas e administrativas, o que extrapolaria a formação de muitos profissionais da área.

Sobre o ponto, destaca-se que, no âmbito do PNAE, os nutricionistas têm a função de:

coordenar o diagnóstico e monitoramento do estado nutricional dos escolares, planejar o cardápio, de acordo com a cultura alimentar, conhecer o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhar desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição da alimentação, e ainda, propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas.¹⁷⁷

Portanto, os nutricionistas exercem diversas funções e é fundamental para que o PNAE contribua para a garantia do direito à alimentação adequada e saudável. Além da formação acadêmica insuficiente dos profissionais, algumas pesquisas constataram muitas entidades executoras sem nutricionista como responsável técnico ou com número inadequado de nutricionistas no quadro técnico do programa.

Apesar de o problema ainda ser constatado atualmente, a situação relativa ao coordenador técnico melhorou ao longo dos anos, sendo que, de 2003 a 2011, o percentual de entidades executoras com nutricionistas responsável técnico passou 12% para 82%.¹⁷⁸ Vale lembrar que a ausência de nutricionista cadastrado como responsável técnico no sistema do PNAE pode ensejar a suspensão do repasse de recursos.

¹⁷⁷ DOS SANTOS, Sérgio Ribeiro; DE SOUSA COSTA, Maria Bernadete; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, Geovanna. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Revista de Salud Pública*, v. 18, p. 311-320, 2016, p. 317).

¹⁷⁸ Idem.

O controle social é visto também como uma limitação à implementação adequada do programa. Um dos problemas frequentemente identificado na execução do programa é a atuação insuficiente do Conselho de Alimentação Escolar. A criação do CAE, conforme determinado na legislação pertinente, é obrigação das entidades executoras, que também devem garantir as condições para a realização efetiva de suas atividades, assim como o acesso da população ao Conselho.

Neste sentido, o relatório consolidado da CGU (2024) sobre o PNAE identificou problemas relacionados à composição do CAE, à capacitação dos Conselheiros, à infraestrutura, a prestação de contas e, principalmente à atuação dos Conselhos.

Relativamente a esse último aspecto, as auditorias constataram a “falta de um Plano de Ação”, “Membros que não participam das reuniões”, “falta de registros na atuação do CAE”, “não emissão do parecer de prestação de contas” entre outros.¹⁷⁹

Entre as atribuições do CAE, estão: fiscalizar a aplicação dos recursos, o cumprimento das diretrizes estabelecidas na lei e a qualidade dos alimentos, além de analisar o relatório de gestão do PNAE, emitindo parecer pela aprovação ou rejeição do relatório. A ausência de atuação efetiva do conselho dificulta o controle social, ampliando o risco de descumprimento das regras ou execução inadequada/insuficiente do programa.

Neste sentido, observa-se, por exemplo, pesquisa realizada em comunidades remanescentes de quilombolas a qual constatou que representantes do conselho não conheciam os valores *per capita* a ser destinado aos estudantes em áreas quilombolas – existentes na localidade.¹⁸⁰

O relatório da CGU também identificou outros problemas na implementação do PNAE, que foram classificados em licitação e controle administrativo. O item que mais apresentou falhas está relacionado ao controle administrativo, representando 38% do total das falhas identificadas nas auditorias.

Entre as questões inseridas no item controle, foram registradas: “falha no gerenciamento ou inexistência de controle de estoque”, “descumprimento do cardápio elaborado pelas nutricionistas”, “omissão no dever de prestar contas” e superfaturamento.

¹⁷⁹ BRASIL, 2024.

¹⁸⁰ FORTUNATO, Geisa Juliana Gomes Marques et al. Avaliação da alimentação escolar: o cenário das comunidades remanescentes de quilombos em Goiás. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 30, 2023.

Relativamente às relações intergovernamentais inseridas no PNAE, Silva (2019), conclui que o programa se basearia em um modelo de transferência condicionada e de autoridade inclusiva, visto que o repasse de recursos está sujeito “a condicionais predefinidas para garantir patamares mínimos de provisão e evitar maiores desigualdades entre as EEx, cuja atuação está subordinada ao poder regulatório do Executivo federal.”¹⁸¹

Bonduki e Palotti (2021) consideram que há um problema nas relações intergovernamentais no PNAE, o que eles tratam como um elemento coercitivo. Sobre o ponto, expõem que:

A totalidade das regras do programa é definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE, que não conta com nenhum tipo de participação de fora do Ministério da Educação, muito menos de fora do Executivo federal. Esta situação de hierarquia na produção da política pública teve reflexos na forma como foi implementada a compra da agricultura familiar. Os municípios, principais implementadores da política, na maioria dos casos ficam sabendo das alterações na regulamentação do programa pelo *Diário Oficial*, como comenta uma gestora local: “Você tem que estudar cotidianamente, por que mudança na legislação acontece de hoje pra amanhã. E você tem 15 a 20 dias para se adaptar”¹⁸²

Os autores observam no programa um viés centralizador ainda muito intenso, em que as regras são estabelecidas no âmbito federal e impostas aos demais entes federativos. Em entrevistas com gestores do programa, os autores observam a ausência de mecanismos que garantam um fluxo de informações relativas às necessidades locais.

Bonduki e Palotti (2021) também consideram que as negociações relativas à alimentação escolar ocorrem em um contexto de outras relações entre os entes e o FNDE – junto a outros temas relativos à educação e que isso impacta negativamente no espaço para as discussões sobre a alimentação escolar.

Os autores entendem, por outro lado, que, nas relações entre os entes subnacionais e o FNDE, haveria um reconhecimento tácito da dificuldade de os municípios cumprirem todas as regras estabelecidas no programa. Com isso, apenas os casos em que regras mais relevantes foram descumpridas, como a não prestação das contas, por exemplo, levaria ao corte do repasse de recursos.

O descumprimento de outras regras consideradas menos relevantes não teria o mesmo resultado. Essa situação daria aos municípios alguma margem de autonomia e possibilidade de priorização das ações.

¹⁸¹ SILVA, 2019, p.18.

¹⁸² BONDUKI E PALOTTI, 2021, p. 14.

Entretanto, essa flexibilização das regras não se refletiria em um redesenho do programa. Os autores registram que essa situação, entre outros problemas, pode resultar em questionamentos pelos órgãos de controle. É possível considerar também que essa situação, que não está prevista na legislação, resulte em certa desigualdade, visto antes mais dispostos em descumprir parte das regras seriam privilegiados.

Diante das dificuldades encontradas, Bonduki e Palotti (2021) concluem que a falta de espaços de negociação entre os entes seria uma das maiores dificuldades na coordenação do programa¹⁸³. Relativamente à questão os autores propõem, para o aprimoramento do programa, que sejam criados mecanismos de governança interfederativa.

Neste sentido, os autores destacam que:

A constituição de espaços de governança federativa do programa é a mais nítida e premente necessidade para avançar no sentido de uma coordenação de cunho cooperativo junto aos executores do programa. Devem, portanto, ser institucionalizados espaços de negociação, que reconheçam os papéis de governo federal, estados e municípios, e diferenciem as representações de municípios de tamanhos distintos, para abarcar sua diversidade. É previsível que a criação destes fóruns tenderia a aumentar as tensões em torno do programa, hoje insulado até mesmo das discussões do Ministério da Educação. No entanto, no médio e longo prazos, serão de fundamental importância na construção de um arranjo que equilibre adequadamente a desejável coerência do programa em nível nacional e com as diversidades inerentes às realidades locais do país.¹⁸⁴

Nesse mesmo sentido, Silva (2022) destaca que o PNAE não “dispõe de um canal institucional de deliberação participativa em sua estrutura decisória”¹⁸⁵ Faltaria assim um mecanismo de participação como o da saúde em que “a esfera federal possa solicitar a atuação dessas instancias localizadas”.¹⁸⁶ Portanto, o desenho do programa poderia ser aperfeiçoado com a previsão desses mecanismos.

Ao analisar a trajetória do PNAE, Silva (2022) destaca que a descentralização do programa é considerada bastante exitosa e contribuiu para minimizar alguns problemas identificados no período em que o programa estava centralizado, como por exemplo, o

¹⁸³ Nesse sentido é interessante observar os relatos de alguns gestores apresentados na pesquisa de Bonduki e Palotti (2021). Destaca-se, neste sentido, o seguinte trecho:

“Transfere o recurso e pronto. Não existe nada além disso. Não tem relação. Não tem o contato. Às vezes a gente precisa de uma informação não sabe nem pra quem ligar. Aquele [0800] 616161, lá... tem que deixar pra um dia com muita paciência [...] você fica passando de um de outro. Quando chega na pessoa certa ela até resolve, mas o difícil é chegar. [...] *E na verdade a gente não precisa de grandes contatos* (Gestor Municipal do Pnae, Entrevista 11, ênfases nossas)”, p. 17.

Em outra entrevista, o gestor ressalta, por outro lado, que não haveria como o município se manter sem os recursos repassados pela União.

¹⁸⁴ BONDUKI E PALOTTI, 2021, p. 27.

¹⁸⁵ SILVA, 2021, p. 21.

¹⁸⁶ Idem, p. 22.

monopólio do fornecimento de alimentos por número reduzido de produtores e a dificuldade de diversificação da alimentação a fim de garantir a oferta de alimentos de acordo com os hábitos e cultura local.

Deste modo, da descentralização representa a possibilidade de o programa atender algumas das diretrizes definidas na legislação do PNAE. No entanto, o autor ressalta que a despeito da descentralização dos recursos e da execução, o poder de regular o programa permaneceu intensamente concentrado na União. Segundo o autor, tal situação:

passou a expor uma tensão quase que permanente entre a autonomia municipal e a coordenação federativa exigida pelo PNAE (Bonduki, 2017). Já os estados e municípios também alocam recursos orçamentários próprios para a complementação na aquisição de gêneros alimentícios e para pagamento de outras despesas necessárias como com recursos humanos, construções e reformas de cozinhas e refeitórios, compra de equipamentos e utensílios necessários, entre outras.¹⁸⁷

Portanto, relativamente aos aspectos críticos da descentralização, é possível constatar na análise do autor as questões de autonomia x integração e articulação inscritas no programa. No caso, observa-se que haveria uma autonomia bastante limitada para os municípios e pouca possibilidade de integração, na medida em que os entes subnacionais não conseguem influenciar nas regras do programa.

Lopes (2017) ao analisar os desafios da implementação do PNAE pelos municípios identifica nas “diretrizes pouco plurais para execução do PNAE”¹⁸⁸ a origem de parte das dificuldades de implementação do programa pelos municípios.

Em sua tese, o autor observa uma correlação estatística entre os indicadores sociais dos municípios, tais como Índice de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e problemas na implementação do programa. Assim, municípios com indicadores sociais piores teriam mais falhas na implementação. Com isso, o autor conclui que problemas locais impediriam a implementação adequada do programa e registra que:

o molde estipulado para a coordenação federativa (onde a arrecadação municipal é limitada principalmente às suas características populacionais), o modelo de formulação de políticas (de características que desconsideram a heterogeneidade dos municípios) e o papel dos gestores limitados a atuar apenas como implementadores da política, contribuem para que os municípios com as maiores vulnerabilidades e, conseqüentemente, com maior necessidade da política, tenham mais problemas em sua implementação e que os objetivos dessa sejam comprometidos.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Idem, p 16.

¹⁸⁸ LOPES, Bruno de Jesus. Análise da implementação do programa nacional de alimentação escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais. Tese de Doutorado, 2017, p.135.

¹⁸⁹ Idem, p.136.

Pode-se observar que as conclusões do autor vão ao encontro das conclusões dos demais pesquisadores, os quais observam dificuldades relacionadas às dicotomias entre uniformidade das regras e a diversidade, autonomia e compartilhamento de poder decisório dos entes federativos no âmbito do PNAE. Tal situação torna-se mais complexa pela falta de mecanismos que viabilizem a efetiva troca de informações e possibilitem a participação dos entes subnacionais no processo decisório em relação às regras do programa.

Por fim, outra limitação constatada Bonduki e Palotti (2021) é o papel secundário delegado aos estados. Portanto, é possível observar que o PNAE segue a tendência de outros programas sociais, marcados pela limitada possibilidade de influência dos entes subnacionais no processo decisório do programa, o que impacta na sua implementação.

Sobre o ponto, os autores destacam que os estados poderiam atuar na coordenação das ações para desenvolvimento da agricultura familiar, no apoio técnico aos municípios e no desenvolvimento local. Para Bonduki e Palotti, o programa deveria prever um papel intermediário para os estados, de coordenação intermunicipal.

A fim de consolidar as informações sobre o programa e viabilizar melhor o entendimento sobre seu arranjo institucional, apresenta-se a seguir o quadro de referência de política pública, conforme proposto por Bucci (2016):

Quadro 05: Quadro de Referência do PNAE

Elemento	Descrição
Nome do programa de Ação	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Gestão governamental	<ol style="list-style-type: none"> 1. As ações iniciais relacionadas ao programa remontam os anos 1950, embora tenha sofrido oscilações ao longo dos anos, não houve interrupção do programa em nenhum período; 2. As primeiras ações foram implementadas em 1955, no governo de Café Filho 3. Em 1979, no governo João Figueiredo, o programa recebeu a denominação atual; 4. O programa está previsto na Constituição e a última alteração legal ocorreu em 2009, no segundo governo Lula.

Elemento	Descrição
<p align="center">Base Normativa</p>	<p>Lei Federal 11. 947/09.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretrizes: “o emprego da alimentação saudável e adequada”, que respeitem a cultura local; “inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem”; a universalidade; “a participação da comunidade no controle social”; “apoio ao desenvolvimento sustentável” e a agricultura familiar, “priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”; “o direito à alimentação escolar”. • Objetivo: “O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo”. <p>Resolução CD/FNDE 06/2020, que regulamenta a Lei Federal 11.947/09; Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.010/06, que institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.</p> <p>Legislação Correlata: Constituição Federal, artigo 208, incisos IV e VII; Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; Lei 12.982/14, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Resolução CD/FNDE 22/14, que estabelece procedimentos e responsabilidades relativas à prestação de contas dos programas e projetos que exigem manifestação de conselho de controle estatal. Resolução Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) nº 465/10, que dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE).</p>
<p align="center">Desenho jurídico-institucional</p>	<p>1. Governo Federal , por meio o MEC, é responsável pela normatização geral, repasse de recursos e fiscalização do programa. Por meio do FNDE, repassa os recursos aos estados, municípios e Distrito Federal, em 8 parcelas ao ano;</p> <p>Deve também promover articulação entre entidades federais envolvidas no programa, oferecer assessoria técnica e cooperar na capacitação de recursos humanos dos demais entes, além de promover pesquisas de avaliação do programa;</p> <p>Atribuições complementares de outros ministérios definidos em acordo de cooperação técnica: MDS: deve definir a diretriz para alimentação adequada nas escolas, promover ações voltadas alimentação saudável nas escolas, utilização de hortas pedagógicas nas escolas etc.;</p> <p>MS: promover ações para alimentação adequada, ações de vigilância alimentar, de prevenção de má nutrição;</p> <p>MDA: deve desenvolver ações voltadas para a ampliação das aquisições da agricultura familiar, promover assistência técnica aos agricultores familiares e assistência para venda para o PNAE, entre outras.</p>

Elemento	Descrição
	<p>2. Estados e municípios e Distrito Federal são as entidades executoras (EEx). São responsáveis pela implementação programa no âmbito local, de acordo com as diretrizes e normas do programa. Também devem criar normas suplementares ao programa para a sua implementação no âmbito local, prestar contas e dar condições para o efetivo funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar;</p> <p>As EEx devem utilizar os recursos repassados para a compra de alimentos, complementando com recursos próprios, caso necessário, e garantir que o programa está sendo executado em conformidade com as diretrizes estabelecidas na lei;</p> <p>As EEx devem organizar a estrutura municipal para o atendimento do programa, incluindo a designação de nutricionista como coordenador técnico responsável pelo programa. Também deve garantir que o número de nutricionistas envolvidos no programa, que devem estar lotados na área da educação, atenda ao estipulado na Resolução do CFN 465/10;</p> <p>3. Nutricionista técnico responsável: deve elaborar o diagnóstico nutricional dos estudantes, planejar o cardápio em conformidade com os requisitos do PNAE e perfil epidemiológico do grupo a ser atendido, acompanhar a aquisição, produção e oferta dos alimentos e propor ações de educação alimentar;</p> <p>4. Conselho de Alimentação Escolar: é responsável pela fiscalização da execução do programa conforme as condições estabelecidas na Lei 11.947/09 e Resolução 06/2020;</p> <p>5. Cecane: devem elaborar pesquisas voltadas para o programa, atuar na capacitação de gestores, executores e representantes do CAE</p>
Agentes governamentais	<p>1. Diretamente envolvidos no programa: Governo Federal, por meio do MEC, mais especificamente, o FNDE. Estados, Distrito Federal e Municípios – nas escolas no âmbito de sua jurisdição administrativa.</p> <p>2. Órgãos de fiscalização: Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal.</p> <p>3. MDS, MDA e MS se comprometeram, por meio de acordo de cooperação técnica com atividades complementares, que podem impactar positivamente no resultado do programa;</p> <p>4. CECANE.</p>
Agentes não governamentais	Conselho de Alimentação Escolar e agricultores familiares (cooperativados ou individuais)
Mecanismos jurídicos de articulação	Regras estabelecidas nos normativos que regulamentam o programa e acordo de cooperação entre ministérios

Elemento	Descrição
Escala e público-alvo	<p>O programa atende a todos os alunos matriculados na rede básica de ensino público e entidades filantrópicas. Está presente em todos os municípios brasileiros. Em 2022, a União repassou R\$ 3,56 bilhões para os demais entes e executou, na rede federal de ensino R\$34,144 milhões. No total, programa atendeu aproximadamente 38 milhões de alunos. (Relatório CGU)</p>
Dimensão econômico-financeira	<ol style="list-style-type: none"> 1. União repassa base (fundamental) dos recursos, que devem ser utilizados exclusivamente na aquisição de alimentos; 2. Estados, Municípios e Distrito Federal podem complementar os recursos para aquisição de alimentos e são responsáveis pelo custeio e gastos com pessoal, assim como pelos recursos necessários para a manutenção do CAE; 3. Os valores são calculados com base no número de alunos matriculados, conforme Censo Escolar (INEP). Os valores <i>per capita</i> definidos na Resolução CD/FNDE, considerando 200 dias letivos; 4. Há previsão de valores <i>per capita</i> diferenciado por perfis – estudantes de escolas em comunidades de remanescentes de quilombolas ou indígenas tem valores diferenciadas -, modalidade ou etapa de ensino em que os estudantes estão matriculados.
Estratégia de implementação	<ol style="list-style-type: none"> 1. As entidades executoras podem adotar a gestão centralizada, comprando os alimentos e distribuindo para as unidades escolares, que ficam responsáveis pelo preparo; descentralizada, quando a entidade repassa o recurso para as escolas, que adquirem, preparam e distribuem os alimentos; e gestão semidescentralizada que combina as duas anteriores; <p>Independentemente da forma de gestão adotada, as entidades executoras são responsáveis pela fiscalização da execução e devem arcar com os outros custos necessários à implementação do programa;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Na aquisição dos alimentos, 30% dos recursos repassados pela União devem ser direcionados para a compra de produtos da agricultura familiar; 3. A alimentação oferecida deve seguir o cardápio elaborado pela nutricionista técnica responsável; 4. Todos os estudantes matriculados na rede básica de ensino público devem ser atendidos pelo programa, havendo variações de acordo com a etapa e a modalidade de ensino.
Funcionamento efetivo do programa	<p>Relativamente ao que efetivamente se observa no funcionamento do programa, é considerado um programa bem-sucedido, que viabiliza o atendimento de uma média de 40 milhões de alunos</p> <p>Entretanto, a literatura observa que alguns requisitos do programa não são cumpridos como existência de nutricionista responsável técnico, ou quantidade insuficiente de nutricionistas atuando no programa; funcionamento inadequado do CAE; cardápios inadequados em termos</p>

Elemento	Descrição
	nutricionais e respeito aos hábitos alimentares; dificuldades de cumprimento do requisito de compra de 30% dos alimentos da agricultura familiar, entre outros problemas.
Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	<p>Pesquisas que tratam da implementação do PNAE identificam os seguintes gargalos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausência de mecanismos que garantam fluxo de informações entre os entes; 2. Intensa centralização do poder decisório no âmbito federal; 3. Baixa adesão dos gestores locais; 4. Dificuldades de adesão à legislação específica do programa; 5. Estados sem papel de coordenação intermunicipal.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na pesquisa

O quadro exposto permite visualizar os aspectos principais do programa, a distribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos, assim como a distância entre aquilo que se espera do programa e como é efetivamente implementado. Esses aspectos são fundamentais à análise que se propõe.

3.4 Conclusões sobre o arranjo jurídico institucional do PNAE: fundamentos para a análise dos municípios

Da análise do que foi exposto neste Capítulo, é possível concluir que as questões atinentes às relações intergovernamentais identificados no PNAE seguem o mesmo padrão de outras políticas públicas nacionais. Neste sentido, verifica-se que, embora a descentralização da implementação do programa tenha sido integralmente descentralizada para os entes municipais e estaduais, a sua normatização e financiamento cabem à União. Ademais, verifica-se que a regulamentação do programa cria diversas obrigações para os entes subnacionais, que devem adaptar a administração local para atender os requisitos estabelecidos nas normas atinentes ao programa.

Consoante com o apresentado no primeiro Capítulo 1, a literatura identifica que as políticas públicas cujo arranjo institucional atribui a regulação e financiamento ao ente federal e a implementação aos municípios são, em geral, marcadas pela intensa centralidade regulatória da União, pela ausência de mecanismos que garantam um fluxo de informações entre os entes e papel reduzido (ou mais frequentemente, inexistente) atribuído aos estados. Tais problemas

também são identificados em estudos sobre o PNAE e podem ser considerados como pontos críticos do arranjo jurídico institucional do programa no que se refere à relação entre os entes, como registrado no Quadro de Referência apresentado no presente capítulo.

Observa-se que esses aspectos do arranjo do programa estão relacionados a dificuldades frequentemente identificadas em políticas públicas nacionais implementadas pelo ente subnacional. Essas dificuldades relacionam-se à contraposição e necessidade de equilíbrio entre autonomia/compartilhamento do poder decisório e integração entre os entes, visto que não são observados mecanismos de participação dos entes subnacionais; assim como ao dilema entre uniformidade e diversidade, pois há centralidade e rigidez na definição das regras do programa. Deste modo, as conclusões do presente capítulo serão a referência para o estudo de caso que será realizado no próximo capítulo.

O capítulo a seguir parte dessa perspectiva do arranjo institucional do PNAE e seus pontos críticos e analisa, inicialmente, se os municípios estudados cumprem os requisitos estabelecidos no programa. Também busca identificar, entre as informações disponíveis nos documentos relativos ao programa, os principais obstáculos para a execução do programa nos municípios estudados.

Em seguida, avalia se os aspectos considerados críticos do desenho jurídico institucional do PNAE e os problemas resultantes desses aspectos críticos podem ser observados nesses municípios. Por fim, pretende-se avaliar o que pode ser aprimorado no arranjo do programa com o objetivo de mitigar os problemas encontrados.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NOS MUNICÍPIOS DE PATY DO ALFERES E MIGUEL PEREIRA- RJ

O presente capítulo trata do estudo de caso da implementação do PNAE por dois municípios fluminenses de pequeno porte: Paty dos Alferes e Miguel Pereira. A hipótese que norteia o estudo de caso é a de há dificuldades na implementação do programa devido ao fato de a política ser regulada em âmbito nacional, sem que sejam consideradas as especificidades locais.

Propõe-se, assim, identificar os potenciais obstáculos para a adequada execução do programa, assim como observar se os aspectos críticos do desenho institucional do programa identificados em outros estudos e que afetam essa implementação. Conforme exposto no capítulo anterior, as pesquisas sobre relação intergovernamental no PNAE observaram algumas dificuldades na implementação do programa pelos municípios em geral.

Um dos aspectos constatados é que faltam ao programa mecanismos de fluxo de informação que possibilitem uma troca entre os entes federativos, em especial, que possibilitem que sejam consideradas as dificuldades de implementação do programa – ou outras especificidades locais - por parte dos entes estaduais e municipais.

Outros obstáculos foram observados nas pesquisas, tais como: excessiva centralização do poder decisório sobre o programa no âmbito federal; baixa adesão dos gestores locais ao programa; dificuldades de adesão à legislação; e ausência dos estados na coordenação intermunicipal.

Esses obstáculos podem considerados pontos críticos na implementação, pois impedem que o programa seja executado em conformidade com aquilo que foi proposto, em especial, dificultam que sejam observadas as suas diretrizes e seus objetivos atingidos.

Considerando esse aspecto, o presente capítulo tem busca verificar como é feita a implementação do programa pelos municípios estudados, assim como as eventuais dificuldades enfrentadas nessa fase da política pública. Com o objetivo de apresentar o contexto no qual o PNAE foi implementado, apresenta-se, no início da análise de cada um dos casos, algumas características dos municípios analisados.

Neste sentido, buscou-se traçar um perfil desses municípios, incluindo informações relativas aos indicadores sociais, ao gasto público em âmbito local, em especial, o gasto relacionado às políticas sociais em geral, assim como os gastos e indicadores educacionais, a fim contribuir para compreensão sobre a capacidade dos municípios de implementarem a política.

Além dos dados dos próprios municípios, para contextualizar o perfil traçado dos municípios, também são apresentados dados comparativos em relação a outras cidades do estado e, em alguns casos, do país.

Apresentado o contexto da implementação da política, as seções seguintes tratam do estudo de caso propriamente dito. Assim, são analisadas as informações relativas à implementação do PNAE pelos municípios estudados, considerando-se, em especial, o que outros estudos sobre o programa observaram como dificuldades na implementação do programa, conforme apontado no capítulo anterior.

Neste sentido, são analisados os seguintes pontos: o quadro técnico de nutricionistas, o CAE e as compras de produtos da agricultura familiar. Registra-se que tais aspectos também são pontos de questionamento dos relatórios de execução física do programa que os municípios enviam ao FNDE junto à prestação de contas, item que será tratado posteriormente.

Considerando-se que outros aspectos são relevantes para a compreensão da implementação do PNAE, também foram introduzidos outros dois tópicos. O primeiro trata do orçamento do PNAE no município – visto que os repasses são complementados pelas Prefeituras com recursos próprios.

Um segundo tópico, analisa os ajustes ocorridos no âmbito municipal no período da Covid-19, pois o estudo abarca os anos de 2020 e 2021, período em que parte das aulas foram realizadas de forma remota e os alimentos do programa foram distribuídos diretamente para as famílias.

Cabe destacar que os estudos de caso se basearam em documentos públicos e dados oficiais. Entre os documentos analisados, considerou-se as prestações de contas apresentadas pelos municípios ao FNDE e os respectivos relatórios de execução física¹⁹⁰; os pareceres elaborados pelo Conselhos de Alimentação escolar e encaminhados em conjunto com as contas anuais; Atas de reunião dos Conselhos de Alimentação Escolar publicadas; dados atinentes à implementação do PNAE disponibilizados pelo FNDE e, entre outras informações disponíveis nos Portais de Transparência das Prefeituras.

Sobre esse ponto, considera-se necessária uma breve reflexão sobre as possibilidades e limites na realização de uma pesquisa sobre implementação de uma política pública com base em documentos públicos oficiais.

¹⁹⁰ Os relatórios são preenchidos pela EEx – e passam pelo CAE antes do envio ao FNDE - e consistem em um questionário com perguntas fechadas, relacionadas à execução física do programa no município e à atuação do Conselho naquele ano.

Inicialmente, cabe destacar que se trata de uma pesquisa de caráter exploratório, deste modo, entende-se que se trata de uma primeira aproximação com o objeto no âmbito dos municípios analisados, com uma perspectiva mais ampla da análise.

Propõe-se, portanto, identificar aspectos gerais relativamente ao objeto, que poderão ser complementados em momento futuro por outros métodos de pesquisa que possibilitem aprofundamento em relação aos pontos observados. A pesquisa baseada em documentos oficiais permite que essa visão mais ampla.

Com esse objetivo, a análise realizada na pesquisa voltou-se para um exame da conformidade da implementação registrada nesses documentos com os aspectos previstos na legislação atinente ao programa.

Destaca-se uma limitação da análise documental que é a percepção que o documento pode ser uma fonte parcial e incompleta sobre aquilo que está sendo estudado. No caso em análise, é preciso identificar a autoria já que, por exemplo, um documento fundamental para o estudo de caso foi o relatório de execução física preenchido pelos próprios municípios na prestação de contas.

Apesar de terem que passar pelo crivo do CAE e, posteriormente, poderem ser objeto de questionamento pelo FNDE, trata-se de documentos auto declaratórios. E como será analisado em tópico específico sobre o tema, muitas vezes, a atuação do CAE acaba por se limitar mais em um papel de validador da política do que propriamente um meio de controle social efetivo.

Em alguns casos, a própria ausência de publicação de alguns documentos pode levar a inferências sobre as condições de implementação da política, como no caso analisado, a não publicação das atas das reuniões dos CAE.

Consideradas essas limitações, entende-se que a pesquisa documental sobre implementação de uma política pública permite produzir inferências sobre como ocorre essa implementação e alguns problemas existentes do processo.

Outro aspecto importante na delimitação da pesquisa foi a escolha dos municípios, que se baseou em dois critérios. O primeiro está relacionado ao fato de a pesquisa estar vinculada ao mestrado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e, portanto, estabeleceu-se o critério regional, elegendo municípios fluminenses.

O segundo critério foi definido a partir da pesquisa teórica, tendo em vista que a literatura registra que municípios de pequeno porte, em especial de menos de 50 mil habitantes, têm uma capacidade institucional e administrativa mais limitada e costumam enfrentar maiores

dificuldades na implementação de políticas públicas em geral, consoante com o exposto no capítulo 1.

Além desses critérios estabelecidos antes da realização da pesquisa, outro motivo que influenciou a escolha dos municípios foi observado já no período de realização do estudo de caso e está relacionado à acessibilidade de informações oficiais.

Inicialmente, seria realizada pesquisa nos municípios de Miguel Pereira e Paraty. Porém, foi observada uma limitação nas informações ativamente divulgadas por Paraty, o que acarretou a escolha de novo município para estudo. Enfim, foram selecionados Miguel Pereira e Paty do Alferes, pois os dois municípios contam com Portais da Transparência com uma quantidade razoável de informações disponíveis.

Em que pese ter sido resultante da dificuldade de análise do município anteriormente proposto, a escolha de Paty do Alferes em conjunto com Miguel Pereira apresentou um aspecto interessante, pois os dois são municípios vizinhos, que, junto com outros oito municípios, formam a região Centro-Sul fluminense, segunda região menos populosa do ERJ.

Além disso, ambos os municípios possuem número de habitante bastante similares – próximo a 30 mil habitantes - mas indicadores sociais significativamente distintos, como se verá nos próximos tópicos.

4.1 Paty do Alferes

O município de Paty do Alferes (RJ) está localizado na região Centro Sul do Estado e possui um território de 314,341km. De acordo com o Censo de 2022, a cidade tem uma população de 29.619 habitantes. Deste modo, trata-se de uma cidade pouco populosa, ficando na 53ª posição entre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro¹⁹¹. A população de Paty do Alferes é predominantemente urbana, com 76,9% dos habitantes residindo nessa área¹⁹².

No período analisado, a gestão municipal esteve sob a titularidade de Eurico Pinheiro Bernardes Neto por dois mandatos. No primeiro mandato, o prefeito eleito foi candidato filiado ao Partido Verde e, no segundo, ao Partido Social Cristão.

Relativamente aos indicadores sociais, registra-se, de início, dois indicadores relevantes e que possibilitam uma análise comparativa do município em relação a outras cidades do país são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini.

¹⁹¹ IBGE 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/miguel-pereira/panorama>. Acesso em 11 fev. 2025.

¹⁹²

O IDH é um tipo de indicador que busca medir o desenvolvimento de forma ampla, levando em consideração indicadores de longevidade, educação e renda. O seu valor varia de 0 a 1, sendo que 1 representa o máximo de desenvolvimento. Já o índice de Gini analisa a desigualdade de renda. O índice também varia de 0 a 1, mas quanto mais próximo a 1, mais desigual é o grupo estudado.

Embora sejam elaborados a cada 10 anos para o âmbito municipal e os últimos disponíveis sejam de 2010, dada a sua relevância e amplitude, considera-se relevante registrar os valores identificados para os municípios analisados.

Em 2010, o IDH de Paty do Alferes ficou em 0,671, o que é considerado um desenvolvimento médio. Em relação aos outros municípios do ERJ, a cidade ficou na 76^a classificação, portanto, entre os 20 piores do estado. Para fins de comparação, o melhor IDH entre os municípios do ERJ foi observado em Niterói, que ficou em 0.837. E o IDH do Brasil, que é considerado alto, ficou em 0,727¹⁹³. Relativamente à desigualdade, Paty do Alferes apresentava um índice de Gini de 0,56, bastante próximo ao nacional, que estava em 0,52¹⁹⁴.

No que tange à renda da população, em 2022, foi constatado um salário médio mensal de 1,9 salários-mínimos, o que coloca Paty do Alferes na segunda metade das rendas municipais do estado – as mais baixas - ficando em 49 dos 92 municípios. O PIB *per capita* do município em 2021 foi de R\$ 24.510, posicionando o município entre os 30 PIB *per capita* mais baixos do ERJ¹⁹⁵.

O PIB municipal é majoritariamente oriundo da Administração Pública, que representa 37,5% do total. Sobre o ponto, observa-se que o município gastou, em 2022, R\$ 2.341,07 por habitante com a Administração Pública, enquanto a média estadual foi de R\$ 1.709¹⁹⁶. Portanto, o município gasta relativamente mais com o setor, em comparação com outras cidades.

O segundo setor mais relevante no PIB municipal é o de serviços, com um percentual de 32,4 do total. Já o setor de Agricultura representa 8,9% do PIB municipal¹⁹⁷. Relativamente a esse setor, há um aspecto relevante para a presente pesquisa.

Como exposto anteriormente, o PNAE também busca incentivar o desenvolvimento da agricultura familiar. Com isso, o cumprimento do percentual mínimo de gastos com o setor pode trazer resultados positivos observáveis pela população do município, o que pode resultar em benefícios ao gestor responsável e impulsionar a sua adesão a esse requisito do programa.

¹⁹³ Atlas Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 11 fev. 2025.

¹⁹⁴ FGV municípios. Disponível em: <https://municipios.fgv.br/indicadores/gerais>. Acesso em: 11 fev. 2025.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Idem.

Somado a isso, constata-se que, dentre os estabelecimentos agropecuários de Paty dos Alferes, 64% foram considerados estabelecimentos de agricultura familiar no Censo Agropecuário de 2017¹⁹⁸. Deste modo, constata-se a agricultura familiar é um setor relevante na economia municipal.

No que tange ao orçamento, a maior parte dos recursos são gerados no próprio município, sendo que as transferências da União oscilaram, entre 2020 e 2023, de 24 a 20% do total de recursos.

Em 2021, o valor das transferências realizadas pelo FNDE foi de 3,3 milhões, correspondendo a 3,37% do total repassado pela União. Das transferências do FNDE, 14,55% foram para o PNAE e as demais foram para salário educação, PNAT, Dinheiro Direto para Escola e outras transferências¹⁹⁹.

Já no que tange aos gastos com direitos sociais, em 2021, houve uma despesa municipal de R\$2.161 *per capita* em saúde. Para educação, o município gastou, em média, R\$ 7.646,63 por matrícula no mesmo ano²⁰⁰.

Considerando o Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa InSan) divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), em 2018, Paty do Alferes tinha um nível de vulnerabilidade²⁰¹ para insegurança alimentar considerado médio. Em 2020, o nível de Paty do Alferes foi considerado alto²⁰².

Para fins de comparação, registra-se, no que tange ao indicador que, em 2018, nenhum município do ERJ apresentou nível baixo de vulnerabilidade, em sete cidades foi constatado nível alto ou muito alto de vulnerabilidade e, as demais cidades, apresentaram nível médio.

Relativamente à qualidade do sistema educacional, um indicador relevante para análise é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O indicador varia de 0 a 10 e é utilizado não apenas para medir a qualidade da educação, mas também para estabelecer uma meta a ser atingida em determinado prazo pelo sistema educacional. No âmbito nacional, foi

¹⁹⁸ IBGE, Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017/resultados-definitivos.html>. Acesso em: 11 fev. 2025.

¹⁹⁹ FGV Municípios.

²⁰⁰ TCE-RJ. Portal de Dados dos Municípios TCE-RJ. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/portal-de-dados-do-tcerj>. Acesso em: 11 fev. 2025.

²⁰¹ O índice de insegurança alimentar é “definido a partir da análise do déficit de altura para idade e do déficit de peso para idade de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF)”

²⁰² MDS. Mapa de Insegurança Alimentar. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/monitoramento-da-san/mapa-insan>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Indicador	Valor
IDEB - Fund. Anos finais	5,1
Taxa de Analfabetismo	8,80%

Fonte: elaborada pela autora a partir das informações coletadas.

É possível observar que, de modo geral, que Paty do Alferes apresenta indicadores sociais e econômicos relativamente ruins quando comparados com outras cidades fluminenses. Traçado o perfil de Paty de Alferes, passa-se a análise da implementação do PNAE pelo município.

4.1.1 O PNAE em Paty dos Alferes

Nos anos analisados, o município de Paty dos Alferes executou o PNAE de forma centralizada, ou seja, comprando diretamente os gêneros alimentícios e distribuindo-os para as escolas.²⁰⁷ O município também não contratou empresas para fornecimento dos alimentos.²⁰⁸

Conforme registrado no Censo Escolar do INEP²⁰⁹, entre 2018 e 2020, os quantitativos de alunos matriculados na rede pública municipal de ensino foram os seguintes:

Tabela 2: Matrículas na Rede Pública Municipal de Paty dos Alferes

Ano	Número de matrículas na rede municipal
2018	3.799
2019	4.083
2020	4.183
2021	4.331

²⁰⁷ Conforme exposto no capítulo anterior, a execução pode ser centralizada, escolarizada ou mista. Belik e Chaim (2009) observaram que a maior parte dos municípios adotam a gestão centralizada – mais de 80% em 2004 e 2005. Uma das vantagens dessa escolha, segundo os autores, seria o melhor controle do processo de implementação do programa e da qualidade dos alimentos oferecidos nas escolas. Somado a isso, daria ao comprador maior poder de negociação, conseguindo valores para as compras. Cf. Ref. BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, v. 22, p. 595-607, 2009.

²⁰⁸ As informações constam dos relatórios de execução física do PNAE encaminhados pelos municípios junto a prestação de contas ao FNDE. Os relatórios estão disponíveis para acesso em : <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/sigpc-acesso-publico>.

²⁰⁹ INEP. Censo Escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Ano	Número de matrículas na rede municipal
2022	4.312

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo do INEP

Observa-se que essa é a população que município deve atender com o PNAE. Deste modo, o planejamento de diversos aspectos da implementação do programa é baseado nesses quantitativo, tais como: número de nutricionistas no quadro técnico envolvido no PNAE, o cálculo dos valores a serem repassados pelo FNDE aos municípios etc.

Os valores repassados pelo FNDE consideram, além da quantidade de matrículas, as etapas e modalidades de ensino dos alunos. Isso porque, a depender do perfil dos alunos, os valores repassados por matrícula são diferentes. Nos anos analisados, foram realizadas as transferências realizadas pelo FNDE totalizaram os valores registrados no quadro a seguir²¹⁰.

Tabela 3: Valores repassados pelo FNDE ao município de Paty do Alferes

Ano	Valores repassados pelo FNDE	Receita Total oriunda do FNDE
2018	R\$ 380.202,00	R\$ 513.099,44

²¹⁰ Os dados foram disponibilizados pelo FNDE e são oriundos das prestações de contas realizadas pelos municípios. Entretanto, como as contas ainda não foram analisadas, são considerados dados preliminares.

Os valores repassados não coincidem com a receita total disponibilizada para a implementação do programa naquele ano porque há, quase sempre, um saldo do exercício anterior que é reprogramado para o ano seguinte. A possibilidade de reprogramação de saldo está prevista no artigo 47, inciso XXIV, da Resolução CD/FNDE n 6/2020, nos seguintes termos:

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres, nos termos do disposto na Lei n° 11.947/09, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

(...)

XXIV o saldo dos recursos recebidos à conta do PNAE existente em 31 de dezembro de cada ano será reprogramado para o exercício seguinte;

- a) a reprogramação de que trata este inciso fica limitada em até 30% dos valores repassados no respectivo exercício;
- b) na hipótese do saldo de que trata a alínea anterior ultrapassar a 30% do total de recursos disponíveis no exercício, os valores excedentes são deduzidos do repasse do exercício subsequente;
- c) considera-se total de recursos disponíveis no exercício, o somatório dos valores repassados no ano, de eventuais saldos reprogramados de exercícios anteriores e de rendimentos de aplicações no mercado financeiro;
- d) a reprogramação que exceder o limite previsto na alínea “a” nos casos em que forem repassadas parcelas de forma cumulativa nos meses de setembro, outubro e novembro não será aplicado o previsto na alínea “b” deste inciso.

XXIV-A – O saldo reprogramado poderá ser utilizado em qualquer etapa/modalidade de ensino. Nos casos em que o saldo for utilizado nas transferências realizadas nos moldes do art. 8º, inciso II, e do art. 10, §1º, a EEx deverá respeitar os valores per capita estabelecidos no art. 47, incisos II ao V;

(Incluído pela Resolução CD/FNDE n° 20/2020, de 02 de dezembro de 2020).

Ano	Valores repassados pelo FNDE	Receita Total oriunda do FNDE
2019	R\$ 420.268,80	R\$ 431.027,60
2020	R\$ 446.758,40	R\$ 452.505,63
2021	R\$ 477.479,20	R\$ 575.608,32
2022	R\$ 419.916,60	R\$ 561.208,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo FNDE.

Além valores repassados pelo FNDE, consoante com o informado no relatório de execução física, o município complementou, com recursos próprios, os valores a serem utilizados na execução do programa. Conforme se verifica nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), foram fixadas as seguintes despesas voltadas para alimentação escolar nos anos analisados:

Tabela 5: Despesas fixadas na LOA municipal para alimentação escolar²¹¹

Ano	Despesas fixadas
2018	R\$ 1.791.700,00
2019	R\$ 2.410.000,00
2020	R\$ 1.691.000,00
2021	R\$ 1.871.644,00
2022	R\$ 1.710.300,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir das LOAs

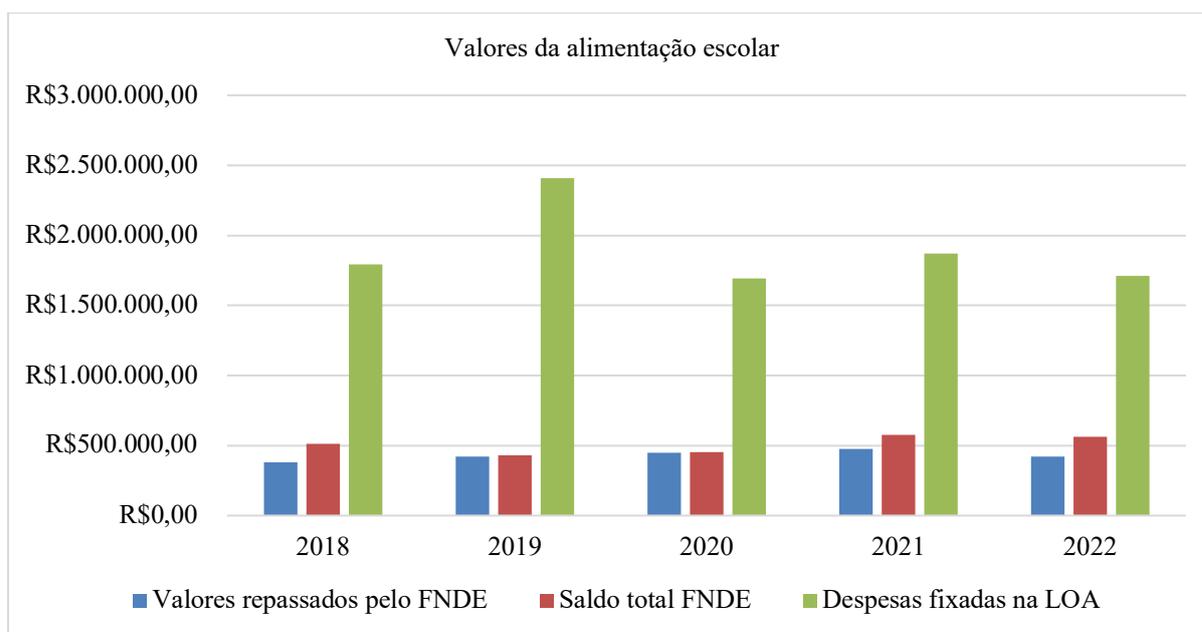
²¹¹ Os valores registrados no quadro referem-se soma das despesas fixadas na LOA inseridas nos programas de trabalho: merenda escolar ensino fundamental, merenda escolar pré-escolar, merenda escolar creche e merenda escolar ensino jovens de adultos.

Não é possível concluir, a partir das informações inseridas na LOA, se referem-se a despesas apenas para aquisição de gêneros alimentícios. Considerando-se que foram somados todos os programas de trabalho da Secretaria de Educação que tratam da alimentação escolar, entende-se que devem cobrir outros gastos relacionados à implementação do programa.

Considerando as informações disponíveis para análise, não foi possível verificar a despesa efetivamente realizada relacionadas à alimentação escolar nos anos estudados.

Para melhor visualização, as informações relativas aos valores do PNAE no município foram consolidadas no gráfico a seguir. São apresentadas as correspondências entre os valores repassados pelo FNDE, os recursos disponíveis oriundos do FNDE e o total da despesa prevista na LOA municipal para a alimentação escolar em cada um dos anos analisados.

Gráfico 01: Valores da Alimentação Escolar em Paty do Alferes



Fonte: Elaborado pela autora a partir da LOA municipal e dados do FNDE.

Observa-se que os valores repassados pela União representam, no geral, mais ou menos $\frac{1}{4}$ da despesa prevista para a alimentação escolar no município. Portanto, embora a transferência de recursos pela União seja significativa, Paty do Alferes é responsável pela maior parte dos recursos direcionados para oferta de alimentação escolar na rede municipal de ensino.

Esse aspecto é interessante para a análise em questão, pois, como já tratado no capítulo anterior, uma das dificuldades inerentes às políticas públicas formuladas e reguladas no âmbito federal e implementadas pelos municípios são os custos dessas políticas para a administração local.

Apresentado o quadro geral da execução do PNAE no município de Paty de Alferes, os próximos tópicos passam a análise mais detalhada de como ocorre a implementação relativamente a cada um dos itens considerados de difícil cumprimento pelos municípios, consoante com a análise apresentada no Capítulo 2.

3.1.2 Conselho de Alimentação Escolar de Paty dos Alferes

Os normativos que regulam o PNAE definem diversas responsabilidades das EEx em relação ao funcionamento do Conselho. É obrigação dos municípios não apenas a criação do CAE, mas também garantir as condições necessárias ao seu funcionamento adequado.

Neste sentido, cabe ao município a divulgação da atuação do Conselho por meio de comunicação oficial, conforme estabelecido nas Resoluções CD/FNDE 26/13 e 06/2020. A fim de analisar este ponto, buscou-se as fontes oficiais, tais como Portal da Transparência, outros sites da Prefeitura e Diário Oficial, a divulgação de informações relacionadas ao Conselho. Não foi encontrada nenhuma publicação referente ao CAE nos portais da internet.

Quanto ao Diário Oficial, foi realizada busca nos diários oficiais de julho de 2019 e maio de 2023, meses em que o CAE emitiu o parecer sobre a prestação de contas do PNAE²¹² - mas não foi possível encontrar a publicação das atas de reunião de análise das contas pelo Conselho. De todo modo, os relatórios de execução física juntados à prestação de contas registram que o município divulga para a população informações sobre o Conselho e a sua composição.

No que tange aos outros itens de apoio da EEx ao Conselho, cabe ao município garantir recursos humanos para o adequado funcionamento do CAE. Conforme se verifica no relatório juntado à prestação de contas, apenas em 2022 o município disponibilizou recursos humanos para atuar junto ao CAE.

Em geral, foi informado que o local para as reuniões foi disponibilizado pelo município. Em nenhum dos anos foi registrada contribuição com recursos financeiros para o funcionamento do CAE²¹³. Deste modo, é possível concluir que a contribuição dada pelo município ao CAE não cumpre os requisitos básicos definidos na legislação atinente ao programa.

Quanto à atuação do Conselho, da análise dos relatórios de execução enviados junto à prestação de contas, verifica-se que seu funcionamento foi variável durante os anos analisados. Considerando as atribuições definidas na Lei 11.947/09 e na Resolução CD/FNDE 06/20, o

²¹² Devido a impossibilidade de realizar busca por tema no Diário Oficial do município e considerando a grande quantidade de publicações a serem pesquisadas – visto que a presente pesquisa abarca o período de cinco anos - optou-se por delimitar a busca apenas no período em que foi emitido o relatório e parecer relativo à prestação de contas, considerando o primeiro e o último ano analisados na presente pesquisa. Neste sentido, foram analisados os diários oficiais publicados dois dias antes do parecer até um mês depois.

²¹³ A obrigatoriedade de disponibilização de recursos financeiros foi introduzida em 2023, portanto, não era uma exigência nos anos estudados. Ainda assim, o questionário sobre execução física do programa previa essa possibilidade, pois sempre foi exigido que a EEx viabilizasse o funcionamento do Conselho.

CAE deve elaborar um Plano Anual para acompanhamento da execução do PNAE no município.

Relativamente aos anos analisados, apenas a partir de 2020 o Conselho elaborou Plano de Ação Anual. No ponto, cabe registrar a relevância do planejamento, visto que possibilita que as ações previstas pelo CAE sejam consideradas pela EEx, que poderá disponibilizar melhor estrutura para as atividades do conselho, seja com recursos humanos ou financeiros.

Outras duas atividades relevantes para o exercício do controle social pelo CAE são: as visitas às escolas, a fim de verificar as condições da execução final do programa, a qualidade dos alimentos oferecidos etc.; e o acompanhamento do processo de compras dos alimentos pela EEx, já que pode ocorrer situações como aquisição de produtos por preço acima do mercado, compra de alimentos de baixa qualidade, entre outras que podem afetar a política.

Relativamente a esses pontos, entre 2018 e 2021, foi informado que as visitas às escolas ocorreram apenas conforme demanda. Em 2022, as visitas passaram a ser semestrais. Já no que se refere ao acompanhamento do processo de compras dos alimentos apenas a partir de 2021 é informado que houve acompanhamento pelo CAE.

Portanto, na maior parte do período analisado, o Conselho parece ter tido uma atuação voltada para a fiscalização mais formal da utilização dos recursos e, mesmo nesse ponto, de modo essencialmente limitado à análise da prestação de contas. Sobre o ponto, destaca-se que o CAE deveria atuar de modo permanente na fiscalização da execução do programa, assim como exercer as funções de órgão deliberativo e de assessoramento.

A atuação deficiente do CAE pode ter diversas causas, como será discutido em sessão posterior. No caso do município analisado, considera-se que uma das questões que podem influenciar nesse desempenho insuficiente é a ausência de apoio da EEx ao conselho que foi observado nos anos analisados.

3.1.3 Quadro Técnico de Nutricionistas do Programa

Relativamente aos nutricionistas, as EEx devem ter, além do profissional que assume a função de responsável técnico pelo programa, um quadro de técnico envolvido na implementação do PNAE. Os requisitos para formação do quadro técnico e as suas funções estão definidos, não apenas na Lei Federal 11.497/09 e na Resolução CD/FNDE 06/20, mas também a Resolução nº 465/10 do Conselho Federal de Nutrição (CFN).

Conforme definido no artigo 10 da Resolução nº 465/10 do CFN, para uma entidade executora que atenda de 2501 a 5000 alunos – caso do Paty do Alferes -, o quadro técnico deve

ser formado por três nutricionistas, no mínimo, sem considerar o responsável técnico pelo programa²¹⁴.

Nos relatórios apresentados pelo município junto à prestação de contas, foi registrado que apenas em 2019 e 2020 havia nutricionistas no quadro técnico, composto por um nutricionista nesses anos. Na análise das folhas de pagamento, entretanto, só foi possível identificar um nutricionista envolvido com alimentação escolar.

De todo modo, considerando-se os quantitativos mínimos estabelecidos na Resolução do CFN, é possível observar que, afora o responsável técnico, cuja ausência pode acarretar a suspensão dos repasses federais, não houve participação de nutricionistas suficientes no programa.

Ressalta-se que os nutricionistas exercem um papel complexo e fundamental na implementação do PNAE. O quadro técnico deve atuar sob a coordenação do responsável técnico, mas assume responsabilidade solidária na execução das atividades.

Entre as atividades previstas para os nutricionistas no âmbito do PNAE estão: elaboração do diagnóstico nutricional dos alunos; planejamento e avaliação do cardápio, supervisionar compra e distribuição de alimentos, trabalhar junto aos agricultores para conhecer a produção local etc.

A ausência de nutricionistas no quadro técnico pode ter resultado em algumas inadequações no programa no que se refere aos cardápios e sua execução. Sobre o ponto, verifica-se que, embora seja informado o cumprimento do cardápio elaborado pelo nutricionista responsável técnico em todos os anos e atendimento à requisitos como oferta de alimentos agroecológico e orgânicos e de hortaliças e frutas, outras regras relevantes não foram cumpridas.

Neste sentido, foram registradas as seguintes questões nos relatórios da EEx nos anos analisados: ausência de algumas informações nutricionais nos cardápios; não realização de teste de aceitabilidade, ausência de cálculo de índice de adesão à alimentação escolar.

É certo que as situações relatadas no presente tópico, apesar de não impedir a execução do programa e o atendimento à população que tem direito à alimentação escolar, podem resultar em limitações na implementação do programa, impactando negativamente na qualidade da política e distanciando das suas diretrizes e objetivos. Essa questão será mais bem analisada em seção posterior.

²¹⁴ Além disso, conforme definido no artigo 10, parágrafo único, havendo educação infantil, a EEx deve ter mais 1 nutricionista para cada 500 alunos ou fração. Há uma recomendação para que os profissionais cumpram uma carga horária semanal de 30 horas.

3.1.4 Compras da Agricultura Familiar

Relativamente ao cumprimento do percentual de compras da agricultura familiar, observa-se que o município, em todos os anos analisados, realizou gastos acima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE.

Conforme os dados disponibilizados pelo FNDE, nos anos analisados, os gastos com compras de produtos oriundos da agricultura familiar tiveram a trajetória registrada no quadro a seguir.

Tabela 6: Gastos com compras da agricultura familiar

Ano	Repassé	Gasto	Percentual
2018	R\$ 380.202,00	R\$ 126.042,34	33,15%
2019	R\$ 420.268,80	R\$ 265.690,65	63,2%
2020	R\$ 446.758,40	R\$ 195.455,82	43,75%
2021	R\$ 477.479,20	R\$ 385.107,75	80,65%
2022	R\$ 419.916,60	R\$ 549.156,91	Mais 100%

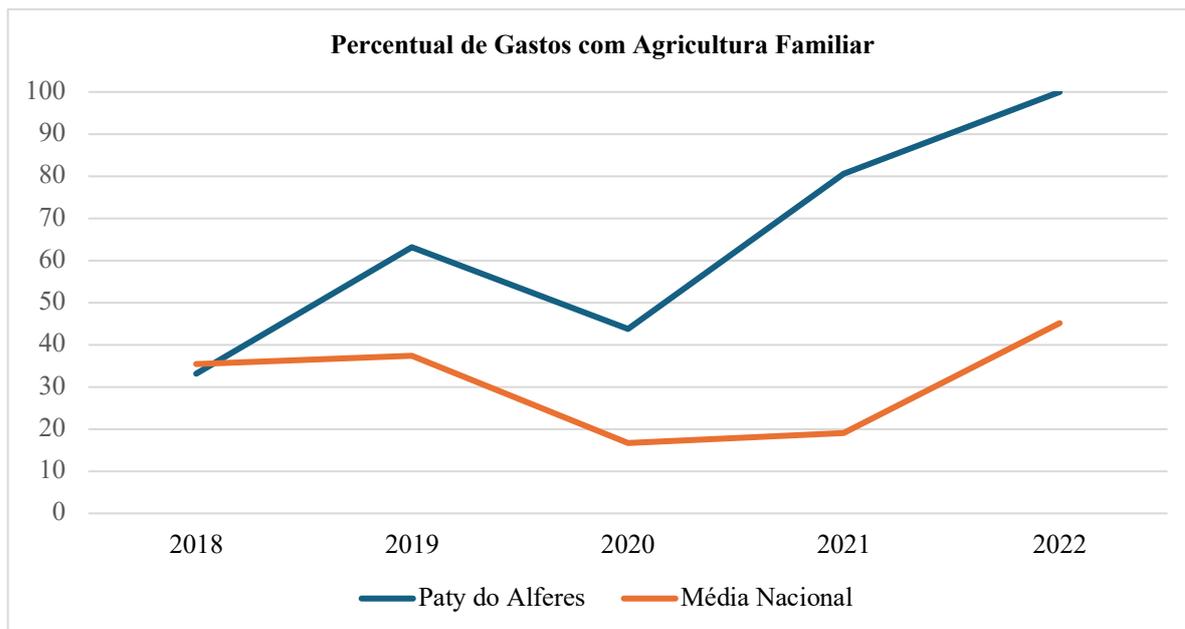
Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponibilizadas pelo FNDE.

Observa-se que os dados constam como passíveis de revisão, visto que se trata de dados registrados nas contas apresentadas pelo município, ainda não analisadas pelo FNDE.

De todo modo, com o objetivo de ter uma base para comparação, é interessante observar como foi a evolução dos gastos nos demais municípios brasileiros²¹⁵. Assim sendo, o gráfico a seguir expõe a evolução dos gastos com a agricultura familiar realizados pelo município de Paty do Alferes e a média nacional.

Gráfico 02: Comparativo do percentual de gastos com alimentos oriundos da agricultura familiar Paty do Alferes X média nacional

²¹⁵ No ponto, destaca-se que os dados são oriundos da mesma fonte e, portanto, sujeito a ajustes para os municípios.



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados divulgados pelo FNDE.

Observa-se que, relativamente ao critério das compras de produtos oriundos da agricultura familiar, o Paty do Alferes consegue atender o percentual mínimo de compras e vem, ao longo dos anos, ampliando os gastos com tais aquisições.

É interessante registrar que da análise das compras realizadas desde 2011, constata-se que, embora o percentual dos gastos com a agricultura familiar tenha variado ao longo dos anos e, em poucos anos o gasto mínimo não tenha sido cumprido, em quase todos os anos o município se aproximou do percentual de 30%²¹⁶.

Em 2011, por exemplo – segundo ano de vigência da lei – o município direcionou 37,94% dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Além disso, os relatórios de execução física do PNAE informam que, em todos os anos, as compras de alimentos da agricultura familiar ocorreram por meio da chamada pública. Esse aspecto é relevante, tendo em vista que, em alguns estudos sobre o programa, foi observada a dificuldade de a Administração se adaptar ao procedimento especial de compras.

²¹⁶ Como se observa do Painel da Aquisição da Agricultura Familiar do FNDE, nos seguintes anos o percentual mínimo não foi cumprido: em 2012, não há registro de gasto com agricultura familiar; 2014 e 20215, os percentuais foram de 26,15 e 23,75%; e 2017, o gasto foi de 21,50% do total. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTYyMmJlZDYtMGQzNy00Yzc5LTk5OWMtY2FhOGJiMTIiYzFlIiwidCI6ImNmODQlNGQzLWUwMTIiNGE5ZC05NWlZLTcwYmRiNmY0NTIikNSJ9>. Acesso 17 de fev. 2025.

Embora a literatura identifique o cumprimento do percentual de compras com agricultura familiar como a dificuldade mais relevante atualmente para os diversos entes envolvidos no programa, não foi essa a situação encontrada no município de Paty do Alferes.

É possível que o cumprimento do percentual seja facilitado pelo perfil do município, que tem a agricultura como um setor relevante do PIB e, que, entre os agricultores, tem um percentual significativo de agricultores familiares.

3.1.5 Distribuição de kits de alimentos no período da COVID-19

No período de ensino remoto causado pela covid, os municípios poderiam distribuir kit de alimentos diretamente aos pais e responsáveis pelos alunos afastados do ensino presencial. Tal alteração, específica dos anos de 2020 e 2021, exigiu da Administração uma adaptação rápida a nova realidade.

Relativamente ao item, os questionários respondidos pela EEx no período registram que a distribuição foi acompanhada pelo CAE, que teria atendido aos critérios estabelecidos na CD/FNDE nº 2/ 2020, tais como respeito à cultura alimentar, priorização de alimentos *in natura* e minimamente processados. Também é informado que os alimentos atenderam às necessidades nutricionais mínimas dos alunos atendidos.

Deste modo, não foi observado registro de nenhuma dificuldade específica no período na distribuição, havendo, inclusive, o cumprimento do percentual mínimo de compras de produtos da agricultura familiar.

4.2 Miguel Pereira

A população do município de Miguel Pereira é de 26.582 habitantes e tem uma população de 92,32 habitantes por km², conforme apurado no Censo 2022. Portanto, se trata de uma cidade pouco populosa, sendo a 58^o cidade mais populosa do ERJ – num total de 92 municípios - e 1271^o do Brasil. Também é uma cidade com baixa densidade demográfica, ficando em 51^o no estado²¹⁷.

No que tange à gestão municipal, André Pinto Afonseca foi o prefeito durante todo o período analisado. O gestor era filiado ao Partido Republicano na primeira gestão e ao Partido Social Cristão na reeleição.

²¹⁷ IBGE, 2022.

Não há registro de população quilombola no município de Miguel Pereira. Relativamente à população indígena, o município conta com 21 pessoas, todas residentes fora de localidade indígena. Deste modo, não há escolas específicas para esses grupos.

A população do município é majoritariamente urbana, região em que vive 90,4% do total dos munícipes. Apesar de ser um município de pequeno porte, desde os anos 80, quase sua 80% dos seus habitantes já viviam na área urbana.

O salário médio mensal do município, em 2022, era de 1,9 salários-mínimos, o que o coloca na 49ª posição relativa à renda média no estado do Rio de Janeiro. Em 2021, o PIB *per capita* do município era de R\$ 24.686, ficando em 62º maior PIB do estado e, relativamente ao resto dos municípios do país, em 2653º PIB. Observa-se, portanto que, no que se refere à situação econômica, o município se situa na segunda metade do ranking dos indicadores no ERJ²¹⁸.

A Administração Pública tem um peso bastante relevante no PIB municipal, sendo responsável por 30,1% do PIB local e, junto com o setor de serviços, representam 84% do total. O município gastou com Administração Pública R\$ 1.841 *per capita* em 2022. Relativamente à agricultura, essa representa 1,1% do PIB.²¹⁹

No que tange ao IDH, Miguel Pereira aparecia, em 2010, com o 11º melhor índice do estado, tendo o valor de 0,745, o que é considerado um desenvolvimento alto. Já no que tange ao índice de Gini, que trata da desigualdade de renda, era de 5,5. Esse valor é bastante próximo à média do ERJ, que ficou em 5,2 no mesmo ano²²⁰.

Relativamente às receitas municipais, em 2021, os valores repassados pela União representaram em torno de 1/5 dos recursos disponíveis no orçamento municipal e 2,30% desses recursos foram repassados pelo FNDE. Além do PNAE, o qual representou 16,59% dos recursos transferidos pelo fundo, o FNDE também repassou ao município recursos classificados como: Salário Educação e PNAT.

No que se refere aos gastos do município voltados para a garantia dos direitos sociais, em 2022, o município gastou uma média de R\$ 2.400 por habitante na área da saúde. Quanto à educação, no mesmo ano, o município teve uma despesa R\$ 8.439 por matrícula.²²¹

²¹⁸ FGV Municípios.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Atlas Brasil.

²²¹ TCE-RJ.

Nos anos de 2018 e 2020, o município de Miguel Pereira manteve o nível de vulnerabilidade para insegurança alimentar, sendo classificado em nível médio para o indicador.²²²

Quanto ao IDEB do município para os primeiros anos no ensino fundamental, em 2023, foi estabelecida uma meta de 6 e o município atingiu o valor de 5,6. Já para os anos finais, o valor apurado para o município foi de 4,8 e a meta era de 5,5²²³. Por fim, em 2022, era observada uma taxa de analfabetismo de 4,1% da população municipal, um pouco acima da estadual, de 3,3%, e abaixo da nacional 7%²²⁴.

A tabela a seguir consolida os dados apresentados para uma melhor visualização.

Quadro 7: Perfil do Município

Indicador	Valor
População do município	26.582 Hab.
População urbana	90,4 % da população total
Salário Médio Mensal	1,9 salários-mínimos
Renda média (em relação aos municípios do ERJ)	49 °
PIB per capita (em relação aos municípios do ERJ)	62°
Principais setores do PIB	Serviços e Administração Pública
Agricultura no PIB municipal	1,10%
IDH	0,745
Índice de Gini	5,5
Gastos em Educação por matrícula	R\$ 8.439
Gastos com Saúde	R\$ 2.400
Gastos com Administração Pública	R\$ 1.841
Nível de vulnerabilidade InSan 2018	Médio
Nível de vulnerabilidade InSan 2020	Médio
IDEB - Fund. Anos iniciais	5,6
IDEB - Fund. Anos finais	5,5
Taxa de Analfabetismo	4,10%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados no IBGE e FGV indicadores.

²²² MSD. Mapa InSan.

²²³ Ideb Resultados.

²²⁴ FGV Municípios.

É possível observar, em análise comparativa com Paty dos Alferes, que Miguel Pereira apresenta alguns indicadores sociais significativamente melhores, como o IDH mais alto e a taxa de analfabetismo mais baixa. O índice de vulnerabilidade para Insan piorou em Paty do Alferes em 2020, sendo considerado alto, mas manteve-se médio para Miguel Pereira. Ainda, os gastos *per capita* com Administração Pública são significativamente mais altos em Paty do Alferes.

Outros indicadores são bastante próximos, tais como renda média, os gastos municipais *per capita* com educação e saúde. Igualmente, os resultados do IDEB de 2023 são bastante próximos para os dois municípios.

3.2.1 O PNAE em Miguel Pereira

O município de Miguel Pereira implementa o PNAE de forma centralizada, sendo a compra dos gêneros alimentícios realizada pelo município, que os distribui para as escolas.

Relativamente ao quantitativo de alunos matriculados na rede pública municipal entre 2018 e 2022 foram observados os seguintes valores, conforme registrado no Censo escolar divulgado pelo INEP²²⁵.

Tabela 7: Matrículas na Rede Pública Municipal de Miguel Pereira

Ano	Número de matrículas na rede municipal
2018	2803
2019	3577
2020	3543
2021	3684
2022	3698

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Censo do INEP

É interessante observar que nos anos estudados houve um acréscimo relevante no número de matrículas, que foi ampliado em mais de 25%, alteração que impacta na execução da política pública.

²²⁵ INEP. Censo Escolar.

O município tem estudantes matriculados nas seguintes etapas e modalidades: creche, pré-escola, ensino fundamental, atendimento educacional especializado e educação de jovens e adultos. Consoante com o exposto anteriormente, além do valor repassado naquele ano, as receitas oriundas do FNDE incluem os saldos dos anos anteriores.

Nos anos analisados, foram repassados os seguintes valores:

Tabela 8: Valores repassados pelo FNDE

Ano	Valor repassado pelo FNDE no ano	Saldo total FNDE
2018	R\$ 285.980,40	R\$ 398.357,43
2019	R\$ 339.210,00	R\$ 637.437,71
2020	R\$ 424.648,40	R\$ 510.940,70
2021	R\$ 431.160,40	R\$ 795.971,14
2022	R\$ 24.003,78	R\$ 667.692,86

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados publicados pelo FNDE.

Em todos os anos analisados, o município registrou ter complementado os valores repassados pelo FNDE para a implementação do PNAE. Da análise das Leis Orçamentárias Anuais, não foi possível identificar exatamente o valor complementado especificamente para a compra de alimentos, mas foram fixadas as seguintes despesas totais para a alimentação escolar²²⁶:

Tabela 9: Despesas fixadas na LOA municipal para alimentação escolar²²⁷

Ano	Despesas
2018	R\$ 813.932,26
2019	R\$ 1.261.812,26
2020	R\$ 1.074.000,00

²²⁶ O quadro apresenta a soma das despesas inseridas nos programas de trabalho “alimentação escolar – educação básica” e “alimentação escolar – educação infantil”.

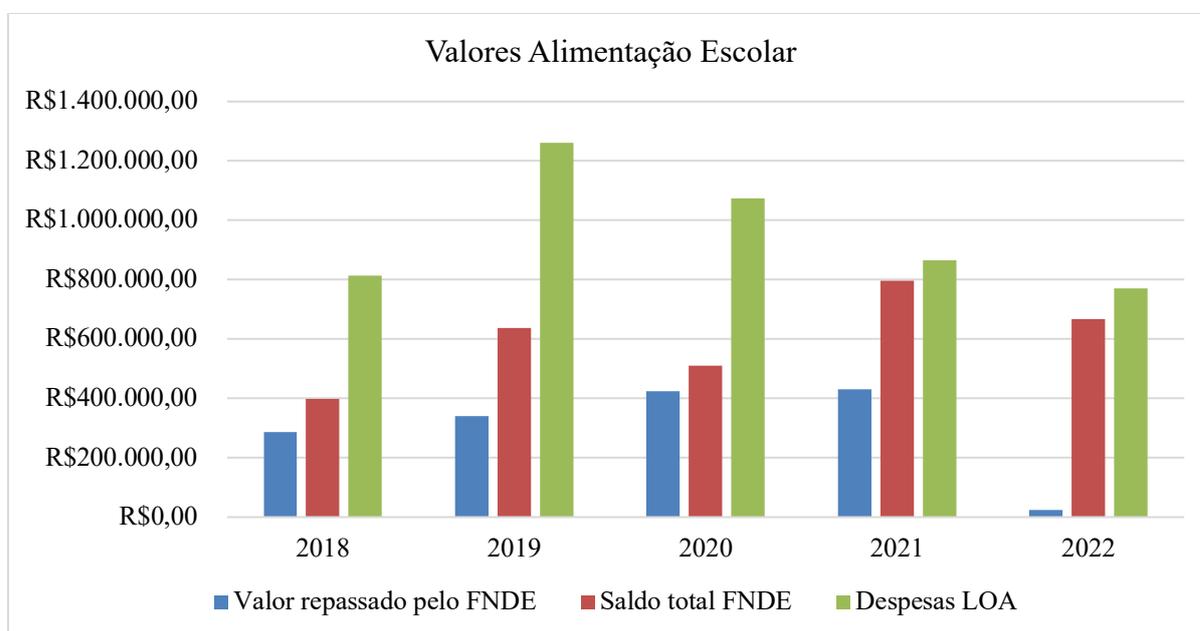
²²⁷ Para Miguel Pereira também foram consideradas apenas as despesas fixadas na LOA e não as efetivamente realizadas.

Ano	Despesas
2021	R\$ 866.194,87
2022	R\$ 770.941,56

Fonte: Elaborado pela autora a partir das LOAs

As relações entre as despesas fixadas na LOA, os valores repassados pelo FNDE nos anos estudados e as receitas totais FNDE são representadas no gráfico a seguir.

Gráfico 3: Valores da Alimentação Escolar no município de Miguel Pereira



Fonte: Elaborado pela autora a partir da LOA municipal e dados FNDE.

Observa-se que a participação do município nos recursos investidos na implementação é, em geral, bastante relevante, apesar de se verificar uma redução significativa dessa complementação nos dois últimos anos analisados.

3.2.2 Conselho de Alimentação Escolar de Miguel Pereira

O Conselho de Alimentação Escolar é regulado, no âmbito do Município de Miguel Pereira, pela Lei Municipal 2512/10.

Relativamente à transparência, observa-se que, a partir 2022, foi incluído no relatório de execução física da prestação de contas, uma pergunta a respeito da divulgação, pela entidade

executora, da atuação do CAE municipal. Foi informado que a EEx realizou a divulgação da atuação do Conselho.

Em busca realizada no Portal da Transparência, verifica-se que há algumas informações sobre o CAE, porém, bastante limitadas. Relativamente aos anos estudados, consta o relatório de execução física de 2022 e Ata da Reunião de Posse dos Conselheiros, também de 2022. Além disso, foram disponibilizados alguns Decretos municipais com informações sobre a composição dos CAE e outras normas que regulamentam o Conselho no âmbito do município.

No processo de pesquisa, foi possível encontrar algumas Atas de Reunião do Conselho por meio da análise das publicações do Diário Oficial (DO) do município do período. No entanto, para acessar essas informações, foi necessário pesquisar em cada uma das edições do DO ao longo do período. Ressalta-se que essas informações de devem ser de fácil acesso pela população.

Nos anos analisados, a EEx, essencialmente, disponibilizou ao CAE local para as reuniões, equipamentos de informática e transporte para os Conselheiros. Não houve contribuição com recursos financeiros ou materiais para o funcionamento do conselho. Deste modo, no que tange ao apoio dado pelo município para o funcionamento do CAE, considera-se que foi bastante limitado.

No que se refere à atuação do Conselho, além das reuniões anuais observadas nas Atas, as ações informadas pelo CAE nos relatórios juntados às prestações de contas demonstram que a atuação do conselho foi inconstante.

Da análise das Atas de Reunião publicadas, observa-se que se trata reuniões anuais, essencialmente, para análise da prestação de contas. Não obstante, as atas fazem referência a outras reuniões quadrimestrais para análise das contas, o que não foi encontrado na pesquisa no Diário Oficial.

Afora as reuniões de análise das contas, foram identificadas no Diário Oficial apenas uma reunião extraordinária, realizada em 2018, cujo tema foi a suspensão do repasse dos benefícios pelo FNDE nos primeiros meses do ano²²⁸, e outra, em 2020, para tratar do descumprimento do percentual de 30% de compras da agricultura familiar.

No que tange às visitas às escolas, à exceção de 2022, as visitas ocorreram apenas quando houve alguma demanda específica. Já no que se refere ao processo de compras dos gêneros alimentícios, foi informado que, entre 2018 e 2020, não houve acompanhamento por parte do conselho. Por fim, foi registrado que, em todos os anos analisados, foi elaborado o

²²⁸ A reunião não trata dos motivos para a suspensão dos repasses, apenas das iniciativas a serem adotadas para a retomada do repasse de recursos.

Plano de Ação Anual. Nos anos em que houve distribuição de kits de alimentos diretamente aos responsáveis pelos alunos, 2020 e 2021, o Conselho informou ter acompanhado esse processo.

É possível concluir que a atuação do conselho esteve bem distante das atribuições definidas nas normas que regulam o programa.

3.2.3 Quadro Técnico de Nutricionistas do Programa

Em todos os anos foi informada a existência de nutricionista responsável técnico pelo programa. Entretanto, somente em 2022 foi registrada a existência de quadro técnico de nutricionistas e apenas um. Na análise das folhas de pagamento do município, é possível verificar que, além da nutricionista responsável técnica pelo programa, apenas em 2022, há outra nutricionista lotada na Secretaria de Educação.

Conforme estabelecido no artigo 10, da Resolução do Conselho Federal de Nutrição 465/10, municípios com 2500 a 5000 alunos matriculados devem ter, além do responsável técnico, três nutricionistas no quadro técnico. Observa-se, portanto, que o município não cumpre o requisito.

Como já discutido, os nutricionistas desenvolvem um trabalho fundamental na implementação do programa e a carência desses profissionais pode resultar em uma execução bastante diversa da estabelecidas nas diretrizes do PNAE.

Neste sentido, foi possível observar alguns problemas de implementação nos anos analisados, tais como: o cardápio não descreve a etapa de ensino atendida ou não descreve as necessidades nutricionais atendidas; não foi aplicado teste de aceitabilidade; não foi feito cálculo de índice de adesão a alimentação escolar.

Além disso, em 2022, ano em que havia apenas um nutricionista no quadro técnico, o cardápio não foi elaborado a partir do diagnóstico nutricional atualizado. E caberia ao profissional de nutrição, além da elaboração do cardápio, a realização do próprio diagnóstico nutricional que vai subsidiar o cardápio.

Além dos cuidados com a elaboração e execução do cardápio, os nutricionistas devem se envolver nas atividades relacionadas a educação alimentar e nutricional a serem desenvolvidas no município, apoiando essas ações e na sensibilização quanto a necessidade do trabalho. Sob esse aspecto, a atuação do município parece ter sido adequada, visto que em todos os foram registradas ações de educação alimentar.

Outro aspecto que a registro de conformidade com as regras do programa é o atendimento aos valores mínimos de aporte nutricionais, de oferta de hortaliças e frutas e de alimentos orgânicos e agroecológicos.

O que se observa no caso de Miguel Pereira é que, apesar de haver nutricionistas envolvidos no programa, a ausência de quantitativo suficiente desses profissionais possivelmente impacta negativamente na qualidade a execução do programa. Cabe lembrar que o direito à alimentação adequada não está limitado ao aporte de determinada quantidade de calorias, mas conjuga diversos aspectos, tais como qualidade do alimento e adequação à cultura alimentar local e às necessidades dos atendidos.

Deste modo, ainda que a implementação do PNAE atenda a todos os alunos matriculados na rede municipal e cumpra outros requisitos definidos no programa, é possível que a insuficiência de nutricionista esteja afetando a qualidade da alimentação oferecida.

3.2.4 Compras da Agricultura Familiar

As compras da agricultura familiar não tem sido um requisito de difícil atendimento pelo município de Miguel Pereira nos anos analisados. Da análise dos dados relativos a essas compras, é possível observar que, em geral, o município atinge o percentual mínimo e, às vezes, o ultrapassa. O quadro a seguir registra a evolução dos gastos no período.²²⁹

Tabela 10: Percentual de gastos com alimentos oriundos da Agricultura Familiar²³⁰

²²⁹ Conforme exposto anteriormente, os dados relativos aos gastos efetuados com a agricultura familiar são dados divulgados pelo FNDE como dados preliminares, constantes da prestação de contas ainda não analisadas.

No quadro apresentado, verifica-se, no ano de 2022, um valor que destoa dos outros anos, pois é informado um repasse de R\$ 24.003,78. Esse valor é o que foi efetivamente repassado pelo FNDE naquele ano.

No entanto, havia um saldo do ano anterior de R\$ 614.551,26, que, junto com o valor repassado no exercício, forma a receita total oriunda dos recursos federais. Na análise da prestação de contas, verificou-se que, em 2022, a despesa liquidada pelo município utilizando os recursos oriundos do FNDE - despesa para a qual houve reconhecimento do direito adquirido do credor, consoante com a Lei Federal 4.320/64 - teve um valor total de R\$ 638.988,87.

Ajustando os cálculos e considerando esse valor da despesa liquidada total, ainda assim, o município teria cumprido o percentual de 30%, porém, realizado um gasto de apenas 32% do total. De todo modo, o questionário elaborado pelo FNDE - preenchido pelas EEX e enviado junto à prestação de contas - apresenta perguntas fechadas quanto à execução de gastos com a agricultura familiar e o percentual desses gastos é calculado automaticamente, considerando apenas o valor repassado no exercício.

Tendo em vista essa situação e o fato de que os valores dos repasses anuais são os dados considerados na prestação de contas de todos os municípios e registrados nas planilhas sobre agricultura familiar divulgadas pelo FNDE, optou-se por não avaliar o valor da despesa efetivamente liquidada nos anos analisados.

²³⁰ FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso 17 de fev. 2025.

Ano	Valor repassado pelo FNDE	Gastos com produtos da agricultura familiar	Percentual de gastos com agricultura familiar
2018	R\$ 285.980,40	R\$ 55.921,10	19,55%
2019	R\$ 339.210,00	R\$ 521.362,94	153,70%
2020	R\$ 424.648,40	R\$ 1.842,12	0,43%
2021	R\$ 431.160,40	R\$ 177.563,27	41,18%
2022	R\$ 24.003,78	R\$ 203.837,17	849,19%

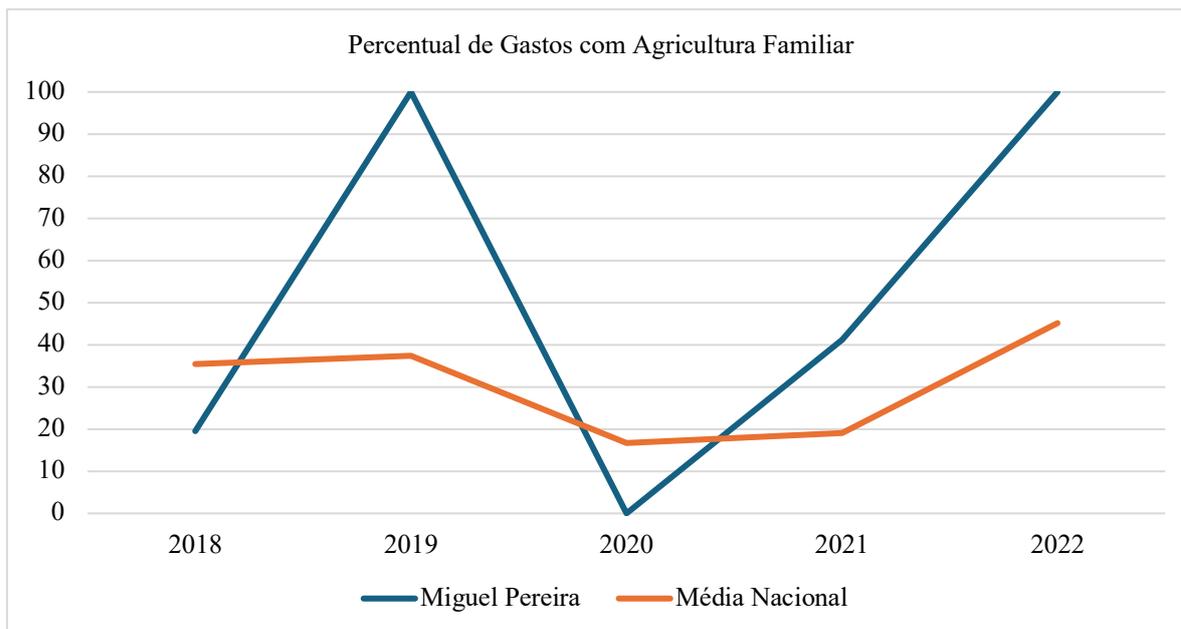
Fonte: elaborado pela autora a partir de dado divulgados pelo FNDE.

Verifica-se que, no período analisado, não houve cumprimento do percentual mínimo de 30% em dois anos. Na análise da prestação de contas de 2018, o CAE registra que a EEx informou que o descumprimento do percentual mínimo possivelmente seria consequência da falta de agilidade do setor responsável pelas compras.

Relativamente ao ano de 2020, o Conselho de Alimentação Escolar registrou que não houve atendimento do percentual mínimo de compra de alimentos da agricultura familiar devido à dificuldade de se incluir nos kits distribuídos alguns alimentos altamente perecíveis.

Entretanto, nos demais anos, o município ultrapassou o percentual. Consoante com o exposto, os dados divulgados pelo FNDE estão sujeitos à revisão. Neste sentido, é também interessante observar os gastos do município relativamente à média dos demais municípios do país, conforme apresentado no gráfico a seguir. Essa informação é relevante pois possibilita uma perspectiva mais ampla sobre a situação de Miguel Pereira.

Gráfico 4: Comparativo do percentual de gastos com alimentos oriundos da agricultura familiar Miguel Pereira X média nacional



Fonte: elaborado pela autora a partir de dado divulgados pelo FNDE.

Constata-se que, ao longo do período analisado, o município teve uma evolução nas compras de produtos oriundos da agricultura familiar. Outro aspecto relevante sobre o tema é que o município também realizou as compras dos alimentos oriundos da agricultura familiar por meio da Chamada Pública em todos os anos analisado.

Deste modo, é possível concluir que, apesar de o cumprimento do percentual mínimo de compras de produtos oriundos da agricultura familiar ser um ponto crítico para parte das EEx, o município de Miguel Pereira não parece ter dificuldades com seu cumprimento.

3.2.5 Distribuição de kits de alimentos no período da Covid-19

Em consonância com o apresentado no capítulo anterior, no período de isolamento provocado pela Covid, em que as escolas funcionaram de forma remota, foi estabelecida a possibilidade de distribuição dos alimentos comprados com recursos do PNAE diretamente aos pais ou responsáveis aos alunos.

Relativamente ao tema, a única restrição registrada no relatório juntado à prestação de contas foi o não cumprimento do percentual mínimo de compras com a agricultura familiar, o que teria ocorrido pela dificuldade de distribuição dos alimentos rapidamente perecíveis.

Afora isso, o CAE registrou que acompanhou a distribuição dos alimentos pelo município e não observou outras dificuldades na implementação do procedimento temporário do programa.

Deste modo, considerando as informações analisadas, o município teria se adaptado rapidamente à nova realidade, garantindo a oferta dos alimentos aos alunos matriculados na rede municipal de ensino por meio da distribuição de Kits.

4.3 Análise dos Municípios

O levantamento realizado nas seções anteriores buscou descrever como ocorre a implementação do PNAE pelos municípios e identificar eventuais obstáculos enfrentados pelos municípios estudados nessa fase da política pública. Esse levantamento tem o intuito de analisar como o fato de a regulação da política estar centralizada no âmbito nacional pode afetar a capacidade dos municípios de implementar o programa.

Neste sentido, verificou-se que os municípios analisados não descumpriram, nos anos estudados, as regras que podem levar à suspensão dos repasses de recursos e, ainda, direcionam parte dos recursos próprios para a complementação do programa. Entretanto, constatou-se que, embora algumas regras sejam cumpridas, diversos critérios estabelecidos para o programa deixam de ser atendidos. Entende-se que alguns dos problemas identificados na implementação do programa podem significar que o PNAE é executado de forma que não observa as diretrizes e objetivos estabelecidos nos normativos.

Posto isso, esta seção do capítulo trata da análise comparativa entre os dois municípios para entender como descumprimento de alguns critérios pode afetar a qualidade da execução do programa, assim como refletir sobre alternativas possíveis para que a implementação pelos municípios se aproxime dos objetivos do programa.

Considerando-se que, relativamente aos aspectos da agricultura familiar e de distribuição de kits no período da Covid, não foi observada dificuldade significativa para cumprimento pelos municípios estudados, serão analisados apenas os demais itens.

Deste modo, passa-se a análise dos aspectos considerados críticos nos municípios.

4.3.1 Quadro técnico de nutricionistas

Conforme exposto, o nutricionista exerce uma função fundamental no programa, que ultrapassa a elaboração dos cardápios. Porém, verificou-se que os municípios estudados, apesar de manterem um nutricionista como responsável técnico pelo programa na EEx, não formaram o quadro técnico de forma adequada para atendimento ao PNAE.

Nos municípios estudados, foram verificados alguns problemas que possivelmente são causados pela carência de nutricionistas no programa, tais como: ausência de teste de aceitabilidade, cardápios divulgados com informações incompletas, ausência de avaliação da taxa de adesão à alimentação escolar.

Entende-se que o descumprimento quanto ao quantitativo de nutricionistas no quadro técnico pode resultar em limitações na execução do programa. Embora não seja mantida a oferta dos alimentos, a qualidade da alimentação fica comprometida.

Neste sentido, estudo realizado especificamente sobre os nutricionistas envolvidos no PNAE em municípios da Região Sul do Brasil, Corrêa (2017) constata que a carência de tais profissionais é bastante comum. Assim, ao ponderar sobre as consequências dessa situação, a autora relata que, entre outros problemas encontrados, foi observada a ausência de teste de aceitabilidade – situação também encontrada nos municípios estudados na presente pesquisa.

Neste sentido, a autora destaca que

Embora a aplicação de testes de aceitabilidade seja uma atribuição obrigatória de reconhecida importância, um quarto da amostra (25,9%), respondeu que não são realizados testes de aceitabilidade. A aceitabilidade dos escolares em relação aos alimentos oferecidos no PNAE é um fator de grande importância na determinação da qualidade do serviço prestado. Esta análise pode evitar o desperdício de recursos públicos na compra de gêneros alimentícios ao passo que identifica os alimentos menos aceitos ou rejeitados pelos escolares²³¹

O teste de aceitabilidade inclui questões como respeito à cultura alimentar da região, incentivo à hábitos saudáveis etc., tais como previsto nas diretrizes do PNAE. Rememora-se que o programa tem como objetivo garantir o direito à alimentação adequada e saudável aos alunos matriculados na rede pública de ensino básico.

Neste sentido, cabe destacar o conteúdo do direito à alimentação, reconhecido como um direito humano, necessário ao exercício de outros direitos para a sua realização. Portanto, nos casos estudados, o que se observa é que a política é executada, entretanto, sem garantia de que o direito à alimentação seja plenamente realizado.

Como apresentado anteriormente, a carência de formação de quadro técnicos nutricionistas é um problema identificado em diversos municípios do país. Sobre o ponto, é relevante o fato de que a admissão desses servidores cabe aos municípios, nos casos estudados, e que a formação desse quadro envolve custos que são assumidos por esses entes. Essa situação

²³¹ CORRÊA, Rafaela da Silveira et al. Atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na região sul do Brasil. *Ciência & saúde coletiva*, v. 22, 2017, p. 571.

gera um gargalo para a perfeita execução do programa em conformidade com o estabelecido na legislação.

O fato de a política ser formulada sem a participação dos entes envolvidos pode levar a esses resultados em que as dificuldades enfrentadas pelos municípios não são consideradas ou não há conscientização quanto a relevância de todos os aspectos relacionados à alimentação sejam cumpridos na implementação.

Ao tratar da questão das capacidades estatais municipais, Souza e Grin (2021) analisam a gestão de pessoas como um desafio “a ampliação da capacidade estatal municipal”.²³² Sobre o ponto, os autores observam que, nas cidades brasileiras entre 1999 e 2014, houve um crescimento de quase 50% do número de funcionários públicos, o que resultou em um aumento de 60% dos gastos em pessoal²³³.

Essa ampliação, segundo os autores, está intensamente relacionada à descentralização das políticas sociais – educação, saúde, assistência – que demandaram grande quantitativo de servidores. Em municípios menores, a proporção entre funcionários e a população tende a ser maior, o que eleva os custos da administração²³⁴.

Sobre esse aspecto, é interessante observar, como registrado no início do capítulo, que ambos os municípios têm o setor da Administração Pública entre os mais relevantes do PIB e que Paty do Alferes apresentou, em 2022, um gasto *per capita* com Administração Pública bastante superior à média estadual.

O aspecto do gasto com pessoal também é relevante na medida em que os municípios devem respeitar o limite definido na Lei Federal 101/00²³⁵. Sobre esse aspecto, observa-se que,

²³² SOUZA e GRIN (2021), p. 104.

²³³ Sobre a questão, os autores registram o seguinte:

“Em 15 anos (1999 a 2014), o contingente de funcionários municipais mais que dobrou e o gasto com pessoal cresceu em 60 %. A MUNIC (2014) comparou a relação entre esse aumento e o da população nacional: em 2001, para 172,4 milhões de habitantes, havia 2,2 % de funcionários municipais. Em 2014, este contingente subiu para 3,2 %, enquanto a população atingiu 202,8 milhões de habitantes. Quando comparado ao aumento de 12,6 % do funcionalismo federal neste período (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014), o crescimento é significativamente maior. Em relação aos estados (triênio 2012-2014), os municípios ampliaram seus servidores em mais de 3,7 %, enquanto nos estados essa proporção, à frente da expansão populacional, diminuiu de 1,6 % para 1,5 %”.

Cf. ref. SOUZA e GRIN (2021), p. 104.

²³⁴ Idem.

²³⁵ A Lei Federal 101/00 estabelece o seguinte no que tange ao gasto com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Em caso de descumprimento, o município fica impedido de algumas ações que limitam o acesso a determinados recursos pelo município.

conforme dados disponibilizados no Portal dos Municípios do TCE-RJ, em 2024, o Poder Executivo de Paty do Alferes atingiu o limite prudencial de gastos de pessoal²³⁶. Nessa situação, o município não pode admitir pessoal, salvo reposição decorrente de vacância em algumas áreas. Entretanto, entende-se que essa situação não deve resultar na inviabilidade de implementação do programa tal como contemplado em seus objetivos e diretrizes.

Analisando a carência de nutricionistas nos municípios da região Sul, Corrêa (2017) aponta soluções alternativas, que podem contribuir para que as atribuições dos nutricionistas sejam plenamente realizadas no âmbito do PNAE, tais como:

“a presença de outros profissionais no Setor de Alimentação Escolar e na EEx, como técnicos administrativos, técnicos em Nutrição, estagiários, dentre outros. Ressalta-se a necessidade de formação de parcerias e o trabalho intersetorial para o fortalecimento da execução do PNAE. Verifica-se a necessidade da gestão garantir as condições de trabalho preconizadas na legislação para que o profissional possa exercer suas atividades conforme planejado.”²³⁷

Portanto, alguns ajustes no desenho do programa relativamente a esse aspecto poderiam contribuir para um aprimoramento da implementação no âmbito local. Sob esse aspecto, a dificuldade principal observada diz está relacionada as dicotomias, observada nas políticas públicas nacionais no âmbito do federalismo, entre uniformidade e diversidade, além das questões de autonomia, integração e articulação.

No ponto, não se questiona a relevância das regras definidoras do programa estabelecerem padrões mínimos para a implementação da política. Entretanto, entende-se que, observada uma limitação possivelmente de difícil superação pelos municípios, a rigidez das regras estabelecidas na Lei Federal 11.947/09 e nas Resoluções do FNDE podem estar atuando como gargalos à adequada implementação do programa.

Neste caso, é interessante considerar a possibilidade de alguma flexibilização, para ajustes à realidade local, a fim de que a qualidade do programa não seja significativamente prejudicada e a sua implementação no âmbito local gere impacto próximo ao planejado.

É certo que essa flexibilização pode ser acompanhada de metas com o objetivo de que, em determinado momento, o município tenha condições de cumprir os requisitos estabelecidos na legislação de referência.

Entende-se que um espaço importante para essa flexibilização os espaços de negociação entre os entes, tema que será desenvolvido adiante.

²³⁶ Dados disponíveis em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDdhOTMxNTYtYWYzMC00YWI5LTlmY2MtZGVkNWFiYzU3Mz-M3liwidCI6IjYmJlYmU0LTc2MzgtNDYxYi05ZjhjLTE2MmVkJZGMzZDBINCj9>. Acesso 22 de fev. 2025.

²³⁷ Idem, p. 573.

4.3.2 Conselho de Alimentação Escolar

Na análise realizada, verificou-se que em ambos os municípios a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar é deficiente, o que compromete a sua influência na implementação do PNAE. Historicamente, a criação dos conselhos de políticas públicas foi fortalecida pela Constituição de 1988 com o objetivo de ampliar a participação popular e democratizar o poder decisório nas políticas públicas.

Os Conselhos de Políticas Públicas buscam aproximar o poder público e os beneficiários da política. Com esse objetivo, são organizações em que representantes da sociedade civil e do poder público atuam em conjunto com o intuito de fiscalizar a ação pública e, por meio do processo dialógico, buscar soluções que contribuam para o aprimoramento da política pública controlada.

Ao tratar do papel dos conselhos de políticas públicas na fase da implementação as políticas públicas, Souza (2019) registra que:

A coordenação no momento da implementação é parte das atividades dos inúmeros conselhos criados para fiscalizar a implementação da política na esfera local. A criação desses conselhos teve o objetivo de consolidar a jovem democracia brasileira, através do empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.²³⁸

Portanto, o controle social exercido pelos conselhos é considerado fundamental para democratização da política pública, como possibilidade de participação da sociedade. Assim, a criação dos CAE, conforme exposto no capítulo anterior, foi uma das primeiras medidas obrigatoriamente implementadas pelos municípios no processo de descentralização do PNAE. No mesmo sentido, a participação da população no controle e acompanhamento das ações das EEx está entre as diretrizes do programa.

No entanto, na prática, observa-se que a existência em si de um conselho de política pública não é garantia de que seu funcionamento signifique efetivo controle social em relação à política implementada.

Há situações em que o Conselho existe apenas para validar as ações executadas neste sentido, “se transformam em meros espaços de consentimentos das ações do poder público sem

²³⁸ SOUZA, 2019, p. 53.

sua real efetividade, tornando-se um meio de legitimação por parte do poder público”²³⁹. visto que sua atuação está limitada à emissão de parecer favorável à prestação de contas²⁴⁰.

É certo que a atuação do CAE deve ser permanente e abranger o acompanhamento da implementação do programa como um todo²⁴¹. A presente pesquisa limitou-se à análise das informações prestadas nos relatórios juntados às prestações de contas e às atas de reunião publicadas no Diário Oficial, e, apesar de focar em apenas alguns aspectos da atuação do CAE, foi suficiente para observar que os conselhos municipais exercem as suas atribuições de forma bastante limitada.

Uma das situações observadas nos dois municípios foi que em parte do período estudado, as visitas às escolas ocorreram conforme demanda. Sobre o ponto, cabe observar que as visitas têm como objetivo verificar a qualidade da alimentação oferecida aos alunos, a conformidade com o cardápio elaborado pelos nutricionistas etc.

Se as visitas são realizadas apenas quando o conselho é demandado, há risco que não haver nenhum tipo de controle quanto a esses pontos e a oferta final dos alimentos ser realizada em desacordo com as diretrizes e objetivos do programa. O risco dessa situação ocorrer é ainda mais intenso nas escolas em locais mais afastados, onde há maiores dificuldades de execução do programa.

Outro problema decorrente da atuação deficiente do CAE é a própria limitação da participação da comunidade beneficiária do PNAE na implementação do programa, o que distância o programa de suas diretrizes, que pressupõem a participação da comunidade no controle – e restringe as possibilidades de modificação de condições eventualmente precárias na execução do programa.

Na literatura que trata dos Conselhos de Políticas Públicas é constatado, com alguma frequência, um distanciamento entre o que é previsto na legislação e a atuação de fato desses órgãos. Neste sentido, observa-se que é certo que a melhoria da atuação dos CAEs depende de múltiplos fatores, dependendo também em parte da ação da própria sociedade civil organizada.²⁴²

²³⁹ KRAEMER; VILLELA; DE ALBUQUERQUE VIANNA. Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: o caso no município de Paraty-RJ, 2019, p.44.

²⁴⁰ Em análise a respeito da atuação do CAE de Paraty, os Kraemer, Villela e Vianna (2019) concluíram que o conselho existia apenas para atender os requisitos legais, que condicionam a liberação de recursos à sua existência, mas que não exercia todas as funções previstas na legislação.

²⁴¹ Em cartilha produzida pelo Tribunal de Contas da União para auxiliar a atuação dos conselheiros é detalhada uma significativa multiplicidade de ações atinentes aos CAE, tais como: verificação da qualidade dos alimentos servidos nas visitas às escolas, controle da publicidade dada aos procedimentos de aquisição dos alimentos, dificuldades de acesso ao programa pelos agricultores familiares etc.

²⁴² GURGEL, Claudia; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 357-378, 2013.

Em estudo sobre o CAE de Paraty, Kraemer, Villela e Vianna (2019) observaram que havia dificuldade para conseguir pessoas interessadas em participar. O envolvimento da comunidade seguramente é um aspecto cuja solução é complexa.

Uma iniciativa interessante nesse sentido no âmbito da coordenação do PNAE é a atuação dos CECANES²⁴³. Esses centros atuam de modo permanente na assessoria e apoio às EEx e desenvolvem, diretamente nos municípios, algumas ações de formação dos atores sociais envolvidos no PNAE, entre eles, os conselheiros, familiares, merendeiros e gestores. Verifica-se, portanto, que o arranjo do programa conta atualmente com esse órgão que se propõe a impulsionar e aprimorar o controle social.

Outra questão que dificulta a atuação dos Conselhos é a falta de apoio dos entes federativos à sua atuação. Em estudo sobre os Conselhos de Políticas Públicas de diversos temas, Gurgel e Justen (2013) registraram, entre as dificuldades na atuação dos conselhos, a ausência de divulgação das atividades e a baixa adesão da comunidade causada pela falta de conhecimento dos objetivos do conselho. Tais situações se assemelham as identificadas nos municípios estudados, tendo em vista a dificuldade de conseguir informações a respeito da atuação dos CAE.

Conforme exposto, embora seja relatada a divulgação pela EEx nas prestações de contas, não foi possível encontrar informações sobre os CAE nos portais da transparência dos municípios. Apenas em Miguel Pereira houve divulgação das atas das reuniões, ainda assim, limitada ao Diário Oficial, cuja busca não é acessível, consoante com o já discutido em tópico anterior.

Observa-se a falta de apoio da EEx ao CAE também afeta o envolvimento da sociedade civil nos conselhos, pois a ausência de uma estrutura razoável torna a sua atuação ainda mais difícil e precária.

Entende-se que algumas medidas tais como as relacionadas ao apoio com os recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento do órgão, a divulgação das suas atividades para a população em geral, a fim de amplificar o envolvimento da sociedade civil, e outras atividades relacionadas à divulgação do programa podem resultar em melhorias na atuação do CAE.

²⁴³ Consoante com o registrado no Capítulo 2, os CECANES são centros criados pela parceria do FNDE com Instituições Federais de Ensino Superior, cujo objetivo é apoiar tecnicamente o PNAE por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão.

Neste ponto, considera-se que, normativamente, o CAE conta com uma proteção razoável, visto que são estabelecidos diversos requisitos para o seu funcionamento, porém, o que, de fato ocorre, se distancia do normatizado.

Uma das questões relacionadas a esse problema pode ser o fato de não haver exigência do cumprimento da maior parte dessas regras. Observa-se que todas essas questões são apontadas nos relatórios de prestação de contas, entretanto, tem pouco impacto na estruturação do programa.

Outro aspecto relevante é que impacta na atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar é constatada por Silva (2022). O autor considera que o fato de esses conselhos não participarem de um sistema participativo estruturado tal como nos sistemas únicos da saúde e da assistência social.

Com isso, de modo similar ao que foi observado no estudo a respeito do CAE de Paraty, o apoio dado pelas EEx aos CAE parece seguir apenas o necessário para que não haja suspensão dos repasses de recursos.

4.3.3 Aspectos críticos do arranjo jurídico institucional

Consoante com o exposto ao longo do capítulo, a implementação do PNAE nos municípios estudados apresenta algumas limitações que podem impedir que o programa alcance seus objetivos e observe suas diretrizes, contribuindo para efetividade do direito à alimentação adequada e saudável.

Nos tópicos anteriores, foram apresentados problemas relacionados à desconformidade da implementação em relação ao que prevê a legislação atinente ao programa. No capítulo 2, foi apresentado o Quadro de Políticas Públicas, que consolidou alguns itens, identificados em outras pesquisas que tratam do PNAE, que podem ser considerados aspectos críticos do desenho jurídico-institucional do programa. Neste sentido, foram observados os seguintes pontos:

1. Ausência de mecanismos que garantam fluxo de informações entre os entes;
2. Intensa centralização do poder decisório no âmbito federal;
3. Baixa adesão dos gestores locais;
4. Dificuldades de adesão à legislação específica do programa;
5. Estados sem papel de coordenação intermunicipal.

No que se refere ao item 3, não foi possível verificar na presente pesquisa, visto que, a pesquisa documental não permite avaliar a adesão dos gestores.

Relativamente ao item 4, é possível concluir que representam limitações nos municípios estudados, visto que muitas regras fundamentais do programa não são observadas na implementação. Relativamente a esse ponto, entende-se que essa dificuldade também está relacionada aos itens 1 e 2, questão que será aprofundada a seguir.

Entende-se que ambas as situações estão relacionadas e são influenciadas pela ausência de participação dos entes subnacionais no desenho do programa, ausência de autonomia no âmbito local, falta de integração entre os entes e rigidez na uniformidade das regras do programa.

Consoante com a análise efetuada no Capítulo 2, os municípios têm participação limitada na definição das regras, objetivos e metas do programa. Conforme introduzido pela Lei Federal 14.734/23, atualmente, os municípios devem criar outras regulamentações complementando, no âmbito local, para o programa. No entanto, estão limitados àquilo que não consta da Lei Federal 11.497/09 e nas resoluções FNDE.

Deste modo, entende-se que faltam ao arranjo institucional do PNAE mecanismos que viabilizem certa adaptabilidade do programa à realidade local, mas que garantam que a implementação não descaracterize o programa. Neste sentido, seria necessária prever formas de integração e articulação entre os entes.

No entanto, relativamente a esses aspectos, à exceção da assessoria prestada pelos CECANES, não foi possível observar outros mecanismos de articulação e integração entre a esfera federal e os entes subnacionais, além do repasse de recursos e do controle do cumprimento das regras que podem levar à suspensão desses repasses.

Deste modo, um momento relevante na interação entre os entes, com alguma troca de informações, é a prestação de contas.

Neste momento, as entidades executoras devem registrar os pagamentos efetuados e outras informações e documentos relativos à execução financeira do programa pelo município. Junto à prestação de contas com os dados financeiros, é preenchido um questionário com informações relativas à execução física do PNAE.

Ambos os documentos são analisados pelo CAE, que junta parecer aprovando ou reprovando a prestação de contas. Entretanto, ainda que algumas desconformidades sejam registradas nesses pareceres, essa situação não parece impactar no redesenho do programa.

Verificou-se que, nos períodos analisados, os municípios também foram responsáveis por parte dos recursos necessários à implementação do PNAE. Com isso, em uma perspectiva

da formação da agenda política municipal, constata-se que esse direcionamento de recursos ao PNAE, em alguma medida, reduz a capacidade de criar outras políticas públicas. Portanto, apesar do investimento dos municípios no PNAE, a autonomia decisória dos municípios é praticamente inexistente.

Neste sentido, destaca-se que embora seja relevante a uniformidade do PNAE no âmbito nacional, a rigidez das regras e a ausência total de autonomia decisória pelos municípios resulta em seu descumprimento.

Como verificado na análise da implementação pelos municípios, a execução do programa é razoavelmente limitada às regras mais gerais, as quais, em geral, podem levar à suspensão dos repasses do recurso. Ainda que seja um descumprimento parcial – visto que as regras que levam à suspensão dos repasses tendem a ser cumpridas - acaba por impactar na possibilidade de o programa contribuir na garantia do direito à alimentação adequada.

Apesar de se observar o fornecimento de alimentos aos alunos matriculados na rede de ensino do município, é possível que a qualidade da execução do programa não esteja de acordo com o programado. Do mesmo modo, ainda que o CAE esteja em funcionamento, isso não significa que órgão esteja, de fato, fiscalizando a política pública e promovendo o controle e a participação social relativamente ao PNAE.

É reconhecida a relevância da formulação da política no âmbito federal, tendo em vista a sua capacidade estatal e os recursos disponíveis – humanos, base de dados etc. - para essa etapa da política pública, assim como a possibilidade de garantir um patamar mínimo de oferta do serviço por parte do Estado. No entanto, a definição de padrões de difícil cumprimento por parte dos entes tende a levar a resultados diferentes dos esperados na política.

Tendo em vista as situações encontradas nos municípios, que vão ao encontro do que se observa em outras pesquisas sobre o programa, entende-se que é especialmente importante que refletir sobre mecanismos que possibilitem maior integração e articulação entre os entes, assim como possibilitem algum grau de autonomia de modo que o programa contemple a diversidade dos entes e consiga, assim, amplificar os impactos.

Neste contexto, considera-se especialmente importante a existência de canais de participação dos municípios, para que esses entes possam influenciar, em alguma medida, no desenho da política.

Consoante com as análises apresentadas no Capítulo 2, entende-se que os procedimentos de planejamento implementados no âmbito do SUS são uma referência especialmente útil no que tange às relações inter federativas. O modelo de governança do SUS prevê fóruns de

negociação e pactuação que possibilita que todos os entes envolvidos tenham poder decisório quanto à política implementada. Neste sentido, consta do Manual de Planejamento do SUS:

A configuração institucional da governança do SUS é composta por instâncias e mecanismos oficiais de compartilhamento de poder que asseguram a participação de Estados e Municípios na elaboração das políticas e programas, no planejamento nacional, na alocação de recursos financeiros e na tomada das principais decisões que afetam os rumos da política de saúde no País²⁴⁴

Há, portanto, no arranjo institucional do Sistema Único de Saúde (SUS), uma preocupação em garantir a participação de todos os entes federativos nas fases anteriores à implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, destacam-se as Comissões Intergestores, planejadas como instâncias de negociação e pactuação entre os gestores das diferentes esferas de governo. Em nível nacional, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) reúne representantes da União, dos estados e dos municípios. No âmbito estadual, a interlocução ocorre por meio das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), que envolvem representantes do estado e dos municípios. Essas instâncias buscam promover a articulação e o alinhamento entre os entes federativos na formulação e gestão das políticas de saúde.

Na comissão tripartite são tratados e decididos temas como: “questões financeiras e administrativas da gestão da política e saúde, à definição de diretrizes sobre a organização de redes de ações e serviços” em diversos âmbitos; definição de regras a respeito de regiões e integração de territórios de saúde etc. Portanto, o tipo de governança adotada no SUS permite que diversos aspectos da política pública sejam pactuados entre os entes envolvidos, o que não foi observado no PNAE.

Ao analisar os sistemas de políticas públicas – saúde, assistência social e educação – Salles conclui que um dos aspectos relevantes na distinção entre eles são as instâncias de negociação, que possibilitem compatibilizar autonomia e unidade e, a depender da estrutura, facilitar consensos.

As estruturas tripartites de pactuação seriam, para a autora, um modelo que possibilita um diálogo contínuo e estável entre os entes, evitando decisões unilaterais. A autora ressalta que a maior institucionalização desses fóruns amplia a possibilidade de consolidar os interesses comuns e garantir a estabilidade das políticas.

²⁴⁴ BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Manual de planejamento no SUS / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. – 1. ed., rev. – Brasília : Ministério da Saúde, 2016.

Assim, conclui que uma estrutura jurídico institucional que incorpore os mecanismos de negociação pode aumentar a efetividade da política pública²⁴⁵. A institucionalização dessas instancias de participação dos entes subnacionais também é relevante para reduzir a discricionariedade da União nesse sentido, o que pode intensificar o caráter *top down* das decisões – situação que seria observada com frequência no caso das políticas educacionais²⁴⁶.

A previsão desses mecanismos de governança no âmbito do PNAE poderia viabilizar a participação dos entes subnacionais no planejamento do programa, levando em considerações as diversas dificuldades desses entes, a fim de pactuar ações que permitam que o PNAE implementado pelos EEX se aproxime mais das diretrizes estabelecidas na legislação do programa. Essa pactuação entre os entes permitiria que o PNAE mantivesse a coerência e uniformidade, mas incorporasse questões relacionadas a diversidade dos entes.

Ainda relacionado à uniformidade do programa no âmbito nacional, observa-se que o fato de todos os municípios, apesar da diversidade e desigualdade, terem que cumprir regras iguais, sem qualquer diferença quanto aos incentivos, pode resultar na reprodução das desigualdades no programa.

Relativamente a esse aspecto, observa-se que uma das vantagens da regulação e parte do financiamento do programa serem federais está relacionado à capacidade de redistribuição, cujo objetivo é reduzir as desigualdades territoriais²⁴⁷. Deste modo, observa-se que falta ao programa a previsão de formas de compensar municípios com situações fiscal, técnica ou administrativa mais precárias.

No ponto, rememora-se uma das conclusões expostas no capítulo 1 quanto ao sucesso da municipalização das políticas de saúde. Neste sentido, foi observado que o fato de as políticas terem sido descentralizadas de modo incremental e com intenso apoio do governo federal.

²⁴⁵ Neste sentido, a autora afirma que, nos casos do SUS e do Sistema Único da Assistência Social, “O funcionamento desses fóruns favoreceu a adaptabilidade das políticas e de seus instrumentos, respondendo às novas demandas e aos resultados da implementação de decisões anteriores, o que transpareceu em sucessivas reformulações de estratégias e instrumentos, incluindo a substituição de regulamentações iniciais mais “engessadas” por regramentos que conferiram maior autonomia aos entes subnacionais. Além disso, essas comissões estimularam a articulação federativa horizontal, ante a necessidade de produzir consensos internos nos fóruns de gestores de cada nível de governo para subsidiar a negociação com os demais”, p. 363. Cf. Ref. SALLES ²⁴⁶ LICIO; PONTES, 2020.

Observa-se que na política educacional há espaços de pactuação federativo, tal como a comissão intergovernamental do Fundeb.

Os autores registram que embora a comissão do Fundeb tenha resultados substantivos, as discussões são voltadas à definição de critérios para alocação dos recursos, “diferentemente das CITs da saúde e da assistência social que podem discutir praticamente todas as iniciativas governamentais na área”. P. 326.

²⁴⁷ SILVA, 2022.

Embora o PNAE já esteja municipalizado, uma alternativa complementar, seria União ou os estados assumirem algumas responsabilidades temporárias por alguns aspectos necessários a implementação do programa, com pactuação de metas, até que os municípios possam assumir a implementação integral. Esse aspecto seria especialmente interessante no caso de inclusão de novos critérios no programa, que exijam a adaptação dos municípios.

Outra questão observada é ausência da participação dos estados nos casos estudados, quando a implementação cabe aos municípios. Sobre esse aspecto, inicialmente, observa-se que os estados atuando como entes intermediários, mais próximos aos municípios, podem atuar de forma a reduzir as desigualdades nas capacidades de implementação no âmbito do PNAE.

Os estados podem atuar com mecanismos de integração regional²⁴⁸, a fim de possibilitar que dificuldades encontradas no âmbito municipal possam ser superadas na articulação com outros municípios. Considerando que o programa também busca estimular o desenvolvimento sustentável local, em especial a agricultura familiar, o estado, assumindo a responsabilidade por questões que ultrapassem o âmbito municipal, poderia identificar municípios com maior vocação para esse setor – como é o caso de Paty do Alferes – e articular a compra desses produtos por municípios que não conseguem atingir o percentual mínimo.

Deste modo, havendo previsão do estado nessa integração, o ente pode contribuir para melhor implementação do PNAE pelos municípios. Ainda, considerando a capacidade técnica e administrativa dos estados, que, em geral, são superiores às dos municípios de pequeno porte, os estados podem assumir um papel intermediário na municipalização do programa, contribuindo com assessoria técnica.

Considerando o exposto, é possível observar, da análise do estudo de caso que os municípios estudados vêm implementando o PNAE e observam muitas das regras do programa nessa implementação. No entanto, a atuação dos municípios deixa de seguir regras que podem

²⁴⁸ Relativamente a esse papel intermediário que poderia ser assumido pelos estados, Lício registra que: “No arranjo federativo brasileiro, os estados são formalmente a instância intermediária de governo. De início, cabe a estes um papel de definição e organização de políticas de desenvolvimento local, como a definição de regiões metropolitanas.

(...)

No âmbito dos mecanismos formais, há a possibilidade de fomentar consórcios públicos e participar diretamente destes; esses consórcios são dedicados a superar dilemas de ação coletiva e os custos de transação envolvidos na prestação de serviços. A articulação de serviços públicos nas RMs é outro *locus* de atuação dos estados, pois deriva de sua atribuição constitucional de organizar esses espaços urbanos. Outra possibilidade está na destinação de cofinanciamento para programas ou políticas setoriais, os quais podem estar ou não atrelados ao desempenho e ao propósito de diminuir as desigualdades regionais”.

Cf. ref. LICIO, Elaine Cristina et al. O que fazem ou deveriam fazer os governos estaduais na gestão das políticas sociais. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, 2021, p. 18.

impactar na qualidade da política. Esse problema é agravado pela fraca atuação dos CAE municipais, que atuam de modo limitado.

Consoante com o observado na pesquisa, alguns aspectos do arranjo institucional do programa podem provocar essa situação. Neste sentido, destaca-se a intensa centralização decisória no âmbito federal, dificuldade de adesão às regras pelos municípios e falta de mecanismos de troca de informações entre os entes. Observa-se que esses aspectos se conjugam, estando intensamente relacionado a ausência de poder decisório dos municípios no que tange ao desenho do programa.

5 CONCLUSÃO

A análise das relações intergovernamentais no âmbito do PNAE evidencia dilemas da coordenação de políticas públicas nacionais. Neste sentido, observou-se a dificuldade de uma política predominantemente regulamentada em âmbito nacional ser implementada nos municípios estudados.

Neste contexto, a autonomia dos entes federativos, torna a coordenação dessas políticas pública se torna mais complexa. No mesmo sentido, a diversidade e desigualdade dos entes subnacionais introduz outros obstáculos ao sucesso das políticas nacionais.

Relativamente ao tema, apesar das dificuldades, é relevante observar que a política pública regulamentada e financiada em âmbito nacional representa a possibilidade de redução das desigualdades entre os entes, tanto pelo estabelecimento de regras que garantam a qualidade da política quanto pelo aspecto redistributivo dos recursos. Somado a isso, a proximidade a administração municipal com a população permite a maior capilaridade da política.

Considerando essas questões, a pesquisa analisou a implementação do PNAE pelos municípios de Miguel Pereira Paty do Alferes. Ambos vêm implementando o programa, cumprindo alguns requisitos relevantes para a sua execução. Isso é fundamental, visto importância da política na segurança alimentar dos estudantes.

Entretanto, a implementação apresenta falhas, desconformidade com alguns aspectos estabelecidos no desenho da política, em detrimento de algumas de suas diretrizes e objetivo. O PNAE, tendo em vista a sua magnitude e capilaridade é um programa fundamental para a garantia do direito à alimentação adequada e saudável, previsto constitucionalmente. A implementação inadequada do programa pode afetar o pleno exercício desse direito.

A partir do estudo de caso foi possível verificar que os municípios estudados têm dificuldades de atender todos os requisitos definidos na regulamentação do PNAE. E que essa regulamentação é intensamente centralizada no âmbito federal. É inevitável que essa centralização impacte nos implementação da política.

Considerando essa situação, fica explícita a questão entre uniformidade e diversidade. Neste sentido, verifica-se que a mesma política, com as mesmas regras e requisitos, deve ser implementada por uma diversidade de entes, intensamente desiguais. Sob esse aspecto, também é possível verificar que não possibilitam que a política se amolde às especificidades locais.

Observou-se que as relações entre os entes, a coordenação da política, está bastante limitada ao incentivo federal por meio do repasse de recursos e as possibilidades de suspensão desses repasses. Não foram verificados mecanismos que garantam o fluxo de informação entre

os entes, que possibilitem que as dificuldades enfrentadas pelos municípios sejam consideradas no desenho da política.

Um momento em que as dificuldades dos municípios registram as desconformidades com as regras do programa é na prestação de contas. Mas os problemas relatados no documento têm pouco impacto na gestão do programa. Foi constatada apenas a suspensão de repasses nos casos de descumprimento de algumas regras.

A respeito desse aspecto, outras pesquisas que tratam do programa observaram certa margem de adaptabilidade informal, visto que apenas é exigido o cumprimento apenas das regras que podem levar a suspensão do programa. Neste caso, a desconformidade com outras regras seriam relavados na gestão do programa. Entretanto, essa situação não se refletiria no redesenho do programa.

Assim, verifica-se que, embora os municípios sejam obrigados a implementar a política e direcionar recursos para esse fim, eles têm limitada autonomia decisória, devendo aderir àquilo que foi regulamentado no âmbito nacional.

Por fim, também foi observado que os estados não têm nenhuma atribuição quando a política é implementada pelos municípios. Assim, embora possam ser responsáveis pela implementação do programa nas escolas estaduais, os estados não assumem nenhum tipo de função de articulação ou integração regional.

Considerando os resultados da pesquisa bibliográfica e o estudo de caso, observou-se que o arranjo institucional do programa segue o padrão de outros programas sociais, nos quais há intensa centralização da regulação no âmbito federal, fraca atuação dos estados e implementação sob responsabilidade dos municípios, com pouco apoio técnico.

Constata-se, assim, que o arranjo do programa apresenta alguns gargalos, que impedem que seja implementado em conformidade com as suas diretrizes e limita a potencialidade do PNAE na garantia do direito humano à alimentação adequada.

Com isso, entende-se que o arranjo do PNAE possa ser melhorado, sendo necessário, principalmente, a previsão de participação dos entes subnacionais na formulação do programa. Foi observado que, em 2023, foi introduzido na legislação do PNAE a regra de complementação da regulamentação do programa pelos estados e municípios. Entretanto, essa alteração está limitada pelas regras impostas regulamentação federal.

Em sentido diverso, consoante com o exposto ao longo da dissertação, diversas pesquisas reconhecem na estruturação do SUS mecanismos que poderiam ser replicados em outras políticas públicas, em especial, as políticas sociais.

Neste sentido, destaca-se que o planejamento segue um movimento *botton up*, que permite incluir as necessidades de possibilidade dos entes subnacionais nos planos da saúde. Do mesmo modo, os Comitês Intergestores Tripartite e Bipartite garantem um fórum permanente que permite a troca de informação entre os entes.

No ponto, cabe destacar que entre os aspectos considerados positivos da descentralização das políticas está na maior proximidade dos municípios com a população atendida e na possibilidade de participação dos beneficiários na política pública implementada.

Assim, a previsão de maior participação dos municípios na definição de regras do programa, além de possibilitar ajustes para uma melhor implementação, permite que outras necessidades locais sejam contempladas no desenho do programa, assim como abre espaço para maior democratização da política.

Entende-se que o estudo de caso apresentado, baseado em pesquisa documental foi pode contribuir para melhor entendimento do PNAE, visto que é capaz de identificar alguns problemas na implementação pelos municípios, e pode se somar a outras pesquisas sobre o tema, que complementem a compreensão sob outras perspectivas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Kate Dayana Rodrigues de. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas**. 2014. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/82dfdce9-c7a8-40e2-94cb-4e87efe8ad84/content/> Acesso em 20 de nov. 24.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni (org.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 177-212. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1). Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/363/1/livro09_estadoinstituicoes_voll.pdf. Acesso em 29 de maio 24.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista usp**, n. 134, p. 127-142, 2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2022/08/7-Fernando-Abrucio.pdf>. Acesso em 08 de jun. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em 07 de jun. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 10, p. 129-164, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Oliveira-Alves-Pereira-Filho/publication/329923436_O_Estado_e_as_empresas_estatais_federais_no_Brasil/links/5c23b8ec299bf12be39c174f/O-Estado-e-as-empresas-estatais-federais-no-Brasil.pdf#page=131. Acesso em 07 de jun. 2024.
- ANDERSON, James E. Policy Making: an introduction. Stanford: Cengage, 2015.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Versão Kindle.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 de maio 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação nº 1110051. Brasília, 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1132360>. Acesso em: 3 de dez. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei 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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e a Lei n 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso 12 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Saúde. **Acordo de Cooperação Técnica nº 5/2023**. Brasília, 6 abr. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/acordo-de-cooperacao-tecnica/2023/act-05-2023.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei 6852/2013. Altera dispositivos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal forneçam recursos financeiros a fim de possibilitar o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aprove normas complementares para operação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602729>. Acesso em 20 nov. 2024.

BRASIL. Resolução n 6, de maio de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha de conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C4/E8/604CF610F5680BF6F18818A8/Cartilha_conselheiros_Programa_Nacional_Alimentacao.pdf. Acesso em: 03 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídicos-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. Tradução. São Paulo: Blucher, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência estudos jurídicos políticos**. Volume 43, n 90, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em 23 de set. de 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política. **Revista Estudos Institucionais**, v. 10, n. 1, p. 1-36, jan./abr. 2024. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777/887>. 24 de maio de 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **R Revista de Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em 25 de maio de 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica. Acesso em 25 de maio de 2024.

BONDUKI, Manuel; PALOTTI, Pedro. Entre chicotes e cenouras orgânicas: coerção e cooperação na implementação das compras da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. **Dados**, v. 64, n. 4, p. e20190209, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/q6GDcD393f9BfKKtNH5dYYf/#> Acesso em 01 de dez. 2024.

CORRÊA, Rafaela da Silveira et al. Atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na região sul do Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, v. 22, p. 563-574, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/jTVqxbrQXHkMqN7wggpxPcn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 03 de fev. 2025.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas Políticas Públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

DE REZENDE, Laiane Tavares et al. Avanços da legislação do programa nacional da alimentação escolar. **Cadernos do FNDE**, v. 3, n. 6, p. 11-33, 2022. Disponível em:

<https://webservice.fnede.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/33>. Acesso em 24 de nov. 2024.

DOS SANTOS, Sérgio Ribeiro; DE SOUSA COSTA, Maria Bernadete; TORRES DE PAIVA BANDEIRA, Geovanna. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, v. 18, p. 311-320, 2016.

FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais. São Paulo: Saraiva. 2013. Versão Kindle.

FORTUNATO, Geisa Juliana Gomes Marques et al. Avaliação da alimentação escolar: o cenário das comunidades remanescentes de quilombos em Goiás. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 30, 2023. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8666895>. Acesso em 12 ago. 2024.

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**, v. 19, p. e2313, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ktZNWxNGzMXSwHp3bNP5PjB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de jun. de 2024.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R.C. Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjo institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para Discussão, nº 1940**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121578/1/797034722.pdf>. Acesso em 25 de set. 2023.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R.C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R.C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%20adticas%20p%20bublicas.pdf. Acesso em 20 de set. 2023.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**.

GURGEL, Claudia; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 357-378, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/mFj8HXxTXyW9hKvxbhcKwm/?format=html&lang=pt>. Acesso em 04 de fev. 2025

HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste. **Análisis de políticas públicas**. 2.ed. Madri: Tecnos, 2017.

KRAEMER, Carlos Frederico Bom; VILLELA, Lamounier Erthal; DE ALBUQUERQUE VIANNA, Márcio. Gestão e controle social no programa nacional de alimentação escolar: o caso no município de Paraty-RJ. **NAU Social**, v. 10, n. 18, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31440>. Acesso em 03 de fev. 2025.

LICIO, Elaine Cristina et al. O que fazem ou deveriam fazer os governos estaduais na gestão das políticas sociais. Texto para Discussão, IPEA, Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10834/1/td_2695.pdf. Acesso em 23 fev. 2025.

LICIO, Elaine Cristina; PONTES, Pedro Arthur de Miranda Marques. A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. IPEA, Brasília, 2020.

LOPES, Bruno de Jesus. Análise da implementação do programa nacional de alimentação escolar–PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais. 2017. Disponível em: <https://locus.ufv.br/items/1c574bef-ea08-49d2-8285-1cdc32cf744e> Acesso em 01 de dez. 2024.

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Caderno Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 19, n 64, jan. Jun 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/38630526-d01a-4944-bdd0-a9cb47e8bb55/content>. Acesso em 06 de jun. de 24.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuição dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. In LOTTA, Gabriela. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf . Acesso em 6 de jun. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2761-2772, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/HkZrPWPNgQ8jD4zQ5T8Yqxv/>. Acesso em 03 de jun. de 2024.

LOUREIRO, MR; MACÁRIO, V; GUERRA, PH. Legitimidade e efetividade em arranjos institucionais de políticas públicas. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 49, n.6, p. 1531-1554, nov. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HT4QJ3TtgvD76MS39wprB3L/>. Acesso em 21 de set. de 2023.

MULLER, C., FRIEDERICH, D.B. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a COVID-19. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 3, p.49-77, set./dez., 2020.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & saúde coletiva**, v. 18, p. 909-916, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 nov. 2024.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da Pesquisa em Direito. Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2023

SALES Gabriela Azevedo Campos. Estado social e federalismo. A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2023.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Sandro Pereira. **Descentralização federativa e desafios de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise pós-Lei no 11.947/2009.** Texto para Discussão, 2022. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/265282>. Acesso em 07 ago. 2024.

SILVA, Sandro Pereira. **Panorama da produção acadêmica sobre alimentação escolar e agricultura familiar no Brasil.** Texto para Discussão, 2021. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/240850/1/td-2656.pdf>. Acesso em 07 ago. 2024.

SILVA, Sandro Pereira. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf. Acesso em 04 de ago de 2024.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. 2018. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Políticas%20Públicas.pdf. Acesso 20 fev. 2025.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. ENAP, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3329>. Acesso em 09 de jun. 2024.

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/45DWPg6xBf99zWHR57q4hcK/#:~:text=O%20federalismo%20se%20manifesta%20e,entes%20que%20comp%C3%B5em%20a%20federa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 01 de jun. de 24.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf. Acesso em 20 fev. 2025.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** 2013. p. 91-118.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em 06 fev. 2025.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Revista de Nutrição**, v. 15, p. 105-117, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/P5TqqPcfvcShWPPm5D3Qvrz/?format=html&lang=pt&stop=next>. Acesso 24 nov. 2024.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, p. 439-457, 2005.