

**O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA
AUTONOMIA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE SÃO CARLOS
COM REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PNAE E A LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO**

Paula Vitória Merthan Gomes¹; Sérgio Azevedo Fonseca²

RESUMO

Este artigo analisa os impactos da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na autonomia do município de São Carlos/SP. A descentralização tem sido um mecanismo para aumentar a eficiência da gestão pública, permitindo maior flexibilidade na execução dos recursos e na adequação às necessidades locais. Com base na análise documental de normativas e relatórios oficiais, observou-se que a gestão municipal apresenta avanços na autonomia decisória, mas enfrenta desafios relacionados à capacidade técnica e orçamentária. Os resultados indicam que a descentralização favorece a adaptação das políticas públicas às especificidades locais, mas requer suporte institucional para garantir sua efetividade e sustentabilidade. Assim, a implementação de medidas de capacitação e fortalecimento institucional é essencial para aprimorar os benefícios da descentralização no contexto municipal.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Descentralização; PNAE; Autonomia Municipal; São Carlos/SP.

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the decentralization of the National School Feeding Program (PNAE) on the autonomy of the municipality of São Carlos/SP. Decentralization has been a mechanism to increase public management efficiency, allowing greater flexibility in resource execution and adaptation to local needs. Based on document analysis of regulations and official reports, it was observed that municipal management has advanced in decision-making autonomy but faces challenges related to technical and budgetary capacity. The results indicate that decentralization favors the adaptation of public policies to local specificities but requires institutional support to ensure its effectiveness and sustainability. Thus, implementing training measures and institutional strengthening is essential to enhance the benefits of decentralization in the municipal context.

Keywords: Public Policies; Decentralization; PNAE; Municipal Autonomy; São Carlos/SP.

¹Graduanda em Administração Pública pela UNESP, paula.merthan@unesp.br

² Orientador pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", sergio.fonseca@unesp.br

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem origem nas primeiras iniciativas governamentais voltadas à nutrição infantil no Brasil. Durante a década de 1930, o governo Vargas passou a se preocupar com a desnutrição e fome na população (Peixinho, 2013). A partir do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, surgiu um programa de merenda escolar, contando com apoio internacional para distribuição de alimentos (FNDE, 2013). A descentralização da gestão buscou aprimorar a eficiência do programa, embora tenha gerado desafios como desigualdades na distribuição de recursos (Santin e Bitencourt, 2015).

A Constituição Federal de 1988 reforçou a alimentação escolar como direito dos estudantes, e, a partir da década de 1990, mudanças estruturais transformaram o PNAE, como a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a obrigatoriedade do Conselho de Alimentação Escolar (Kroth et al., 2020; Brasil, 2023). No entanto, a descentralização trouxe desafios administrativos, especialmente no nível municipal.

Diante desse contexto, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: Quais são os impactos da descentralização do PNAE sobre a gestão do programa no município de São Carlos, especialmente quanto à qualidade e variedade dos alimentos ofertados? O objetivo geral é avaliar o desempenho do PNAE em São Carlos no período de 2010 a 2022, identificando desafios e oportunidades gerados pela autonomia municipal na gestão do programa.

Para isso, serão analisados documentos financeiros e organizacionais do PNAE, considerando supervisão, transparência, participação popular, impacto na agricultura familiar e equidade no acesso à alimentação. A metodologia adotará um estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, incluindo análise documental e de relatórios orçamentários do FNDE (Yin, 2001).

O trabalho está estruturado em cinco seções: Introdução, Revisão da Literatura, Metodologia, Resultados e Discussões, e Conclusões. A escolha do município de São Carlos se justifica pela possibilidade de observação direta da pesquisadora, permitindo uma análise aprofundada dos impactos da descentralização na gestão do PNAE e na efetividade das políticas de alimentação escolar.

2. Referencial Teórico

O processo de descentralização, por meio da transferência de competências, recursos e responsabilidades do governo federal para os governos locais, busca promover a autonomia municipal e fortalecer a gestão local Santos, Almeida e Lima (2016). Essa mudança permite a adaptação das políticas às particularidades regionais, visando garantir maior eficácia na implementação das ações públicas Santos, Almeida e Lima (2016). Assim, esse processo é uma estratégia para estreitar o relacionamento entre os governantes e seus eleitores, incentivando a participação social, como no caso dos orçamentos participativos, para que as políticas públicas atendam melhor às necessidades locais.

O tema principal deste estudo é entender os impactos da descentralização do PNAE na autonomia municipal, com foco no município de São Carlos, cidade natal da pesquisadora. Apesar de suas características próprias, São Carlos pode servir como base para estudos e exemplo para outras localidades municipais. O estudo abordará a atuação da gestão local frente às suas responsabilidades em relação ao PNAE, destacando as dificuldades, as soluções adotadas e os resultados alcançados para assegurar a eficiência do programa. Além disso, será analisada a influência dessa descentralização na autonomia administrativa municipal e no ciclo das políticas públicas locais. Também será investigado como a atribuição de competências ao município, por meio da descentralização do PNAE, tem influenciado a capacidade do município em atender à demanda nutricional, considerando os valores financeiros e a máquina pública disponíveis.

O PNAE garante aos alunos de escolas públicas o direito à alimentação gratuita e de qualidade, sendo dever do Estado promovê-lo. A descentralização do programa foi estabelecida pela Lei nº 11.947/2009, que delegou ao FNDE a responsabilidade de gerenciar as transferências de recursos do governo federal para estados, municípios e escolas federais, sem a necessidade de convênios ou contratos adicionais. Esse processo visa facilitar a gestão e garantir a alimentação escolar de forma direta aos entes federativos (Brasil, 2009).

O programa visa fornecer refeições nutritivas, essenciais para o desenvolvimento e aprendizado dos alunos, ao mesmo tempo em que busca adaptar-se aos costumes locais e otimizar a gestão dos recursos. Porém, embora a descentralização traga benefícios, os municípios enfrentam dificuldades na implementação, o que compromete a autonomia local. Diferenças regionais e de renda dificultam a governança local, e a falta de integração entre os

órgãos responsáveis pode afetar a eficiência do planejamento e da execução das políticas públicas. Além disso, a fragmentação das políticas ocorre devido à diversidade de prioridades e competências entre os órgãos, o que pode resultar em duplicação de esforços ou falhas nos serviços essenciais (FIAN Brasil, 2022).

Deste modo, este capítulo tem como objetivo expor os princípios básicos dos conceitos relacionados à autonomia municipal e à descentralização administrativa, além de inserir o PNAE no âmbito das discussões sobre a implementação desse programa e sua importância para o país. A partir desse ponto, será possível estudar o caso de São Carlos, destacando as oportunidades e os desafios ocasionados pela descentralização do programa a partir de 2009, e propor soluções para o êxito da gestão local, garantindo a oferta plena de alimentos e a qualidade dos produtos oferecidos aos estudantes no ambiente escolar. Os resultados desses aspectos contribuirão para a compreensão do desenvolvimento dessa política pública, com base na execução e na conservação de políticas públicas em nível municipal, a partir de um caso concreto.

2.1 Segurança Alimentar

A segurança alimentar é abordada sob a ótica dos direitos humanos, pois é um direito fundamental reconhecido internacionalmente, como demonstrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que assegura o direito à qualidade de vida, incluindo saúde, alimentação e bem-estar para todos, representando um marco para essa temática. Neste documento, o direito à alimentação foi colocado no mesmo patamar de outros direitos humanos (ONU, 1948). Assim, entende-se que a segurança alimentar consiste em garantir que todas as pessoas tenham acesso a alimentos básicos, nutritivos e em quantidade suficiente, sem comprometer o cumprimento de outros direitos essenciais para o pleno bem-estar individual Alpino et al (2020)., Ademais, a segurança alimentar e nutricional é uma estratégia voltada para assegurar que grupos vulneráveis tenham acesso a alimentos de qualidade, em quantidade adequada e de forma regular, mas de maneira justa, ou seja, com boa procedência, respeitando a dignidade humana e promovendo a cidadania, sem recorrer a rações ou fórmulas alimentares.

Contudo, apesar da existência de marcos institucionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Federal de 1988, que buscam assegurar a alimentação como um direito fundamental, diversos desafios ainda persistem, especialmente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (Belik, 2003). Nas palavras de Belik (2003), o Estado

deve garantir não apenas o acesso físico à alimentação, mas também oferecer alternativas para assegurar o bem-estar. Em outras palavras, o autor afirma que o aparelho governamental deve elaborar políticas públicas que combatam as raízes da insegurança alimentar, como a desnutrição e as disparidades sociais. De acordo com Monteiro et al., (1995), a falta de recursos financeiros dificulta o atendimento das necessidades básicas, como alimentação, vestuário, moradia e saúde.

Portanto, Belik (2003) argumenta que a fome ocorre quando os alimentos ingeridos não fornecem energia suficiente para o desempenho das atividades cotidianas. Por outro lado, a desnutrição se manifesta quando há uma alimentação inadequada ou a presença de doenças, o que resulta na falta de energia e nutrientes essenciais, prejudicando, assim, a absorção nutricional. De forma prática, a fome não é a causa provável de morte da população brasileira; contudo, as mortes ocorrem por inanição, inadequação nutricional ou subnutrição. (Brasil, 2010)

De outro modo, a fome pode não ser imediatamente perceptível, pois o corpo humano compensa a falta de nutrientes por meio da redução da atividade física nos adultos. Nas crianças, esse processo se manifesta na desaceleração do crescimento corporal. Ademais, o relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito à Alimentação destaca que um terço da população sofria de má nutrição, e milhões de pessoas enfrentavam problemas de saúde relacionados à desnutrição em seus diferentes níveis. (Brasil, 2010)

Consequentemente, Belik (2003) aponta que a escassez de recursos financeiros é uma das principais causas da fome. Portanto, os governos devem considerar o cenário multifacetado em que a garantia de uma alimentação digna enfrenta diversos desafios, a fim de desenvolver políticas públicas eficazes que atendam às necessidades de todas as classes sociais Belik (2003). Um exemplo prático de ação governamental é o cartão alimentação, que, por meio da transferência de renda do governo federal para as famílias de baixa renda, envolve as famílias e a sociedade civil em comitês, incentivando a autonomia na definição das ações a serem executadas Belik (2003). Entre essas ações, destacam-se o acesso à educação e à qualificação profissional, o acompanhamento gestacional e a alfabetização, para que as famílias adquiram os instrumentos necessários para transformar sua realidade, alcançando ascensão social e melhoria do bem-estar (Valente, 1997).

Sendo assim, países com diferentes níveis de desenvolvimento tratam a segurança alimentar de forma diversa. Para países desenvolvidos, segundo o autor (Belik, 2003), a segurança alimentar é frequentemente utilizada como justificativa para proteger o mercado interno. Em outras palavras, grandes produtores agrícolas utilizam esse conceito para impor barreiras às importações e elevar artificialmente os preços dos alimentos, visando maiores lucros. Essa prática tem impacto global, prejudicando o acesso à alimentação em países carentes (Belik, 2003). Essa proteção ao mercado interno, além de encarecer os alimentos, amplia as desigualdades no acesso a alimentos, pois famílias com menor poder aquisitivo precisa dedicar uma parcela maior de seus recursos financeiros para cobrir os valores básicos de sobrevivência (Valente, 1997). Dessa forma, as barreiras impostas com base em interesses locais acabam por consolidar disparidades, dificultando o acesso a alimentos agrícolas em países em desenvolvimento (Valente, 1997).

Em contraste com os países desenvolvidos, que buscam proteger o mercado interno por meio de barreiras comerciais, os países em desenvolvimento, liderados por governantes populistas, priorizam o contentamento de seus eleitores para se manterem no poder, utilizando o controle de preços (Valente, 1997). Embora essa medida possa beneficiar os consumidores, especialmente os de baixa renda, representa um prejuízo significativo para os produtores locais, que não conseguem recuperar o investimento feito na produção agrícola devido à padronização e ao controle dos preços (Valente, 1997). Além disso, essas políticas não consideram a diferença entre garantia de acesso e oferta de alimentos; de pouco adianta promover políticas públicas que assegurem o acesso, se não houver também incentivos à produção (Alpino, et.al., 2020). Portanto, é necessário um equilíbrio entre preços reduzidos e volume de produção, para garantir a sobrevivência das famílias mais vulneráveis sem desvalorizar o trabalho dos produtores com preços injustos.

Logo, um tema tão multifacetado como a segurança alimentar exige uma atuação estratégica do Estado, visto que ele é o principal agente responsável pela garantia do bem-estar social. Como afirma Valente (1997), para assegurar o bem comum, o Estado deve intervir de forma que respeite a autonomia de cada indivíduo, sem limitar seus direitos. Sua ação deve ser mediada por instrumentos jurídicos compartilhados entre a lei e o Estado, com base em representantes eleitos para garantir o poder e os interesses dos grupos sociais. Portanto, as políticas públicas criadas devem levar em conta as especificidades locais, as demandas dos produtores e o acesso aos alimentos com a qualidade e quantidade necessárias. Quando isso não

acontece e o Estado falha nesse equilíbrio, surgem grandes problemas, como o agravamento da insegurança alimentar e das desigualdades sociais, prejudicando principalmente as famílias de menor poder aquisitivo (Maniglia, 2009).

Nesse cenário, o Estado deve exercer uma influência estratégica para garantir que as demandas sociais estejam alinhadas com os valores da população, promovendo o bem-estar social. De acordo com (Rotta et al., 2020), o Estado tem a responsabilidade de assegurar os direitos fundamentais e individuais expressos na Constituição Federal de 1988, atuando na administração pública para garantir a economia e as características sociais do país. Assim, (Rotta et al., 2020) argumenta que o governo deve proteger o interesse coletivo, respeitando as crenças e valores enraizados na sociedade, tendo como missão principal a segurança dos direitos fundamentais e a promoção da igualdade social, o que resulta no bem-estar coletivo e no bom funcionamento das suas atividades.

Além disso, Bobbio (1992) afirma que o Estado democrático é caracterizado pelo equilíbrio entre a população e seus governantes, que não devem ser forças opostas, mas sim direcionadas para a garantia do bem comum. Para o autor, as atividades estatais devem concretizar constantemente a função social, promovendo o bem-estar coletivo. Nesse sentido, o Estado atual deve implementar suas normas jurídicas para assegurar os direitos individuais, além de colocar em prática a função social, especialmente na economia, como, por exemplo, garantindo o direito à propriedade de forma a assegurar os direitos sociais estabelecidos para a comunidade (Bobbio, 1992).

Além da perspectiva de Bobbio (1992), a função social do Estado pode ser associada ao direito à alimentação, que, como direito fundamental garantido pela Constituição de 1988, contribui para a construção de uma vida digna (Valente, 1997). Nesse sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reforça o dever institucional de implementar políticas públicas voltadas à erradicação da fome, indo além da mera formulação de leis (Brasil, 2023). Essas políticas devem assegurar a segurança alimentar de forma concreta e eficaz. Assim, o acesso a produtos agrícolas de qualidade para indivíduos de baixa renda torna-se essencial para cumprir a finalidade coletiva, promovendo, ao final, uma sociedade mais igualitária e consolidada (Alpino, et al., 2020).

Portanto, a segurança alimentar é a base para a harmonia entre a democracia política, econômica e social, ultrapassando a mera produção de alimentos. Mesmo com a disponibilidade

de terras agrícolas, recursos financeiros e tecnologia, a desnutrição no Brasil é resultado da disparidade social e da concentração de recursos (Valente, 1997). Por isso, é fundamental diagnosticar as lacunas sociais para a construção de políticas públicas de qualidade. Dessa forma, a concretização da segurança alimentar é um dever compartilhado por todos os setores da sociedade, incluindo governo, empresas, eleitores e intelectuais, cujos estudos devem contribuir para a promoção dos direitos humanos na prática (Valente, 1997).

Em última análise, a descentralização de uma política pública, como a segurança alimentar nos municípios, visa garantir o acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, promovendo a igualdade, especialmente em locais com altos índices de desigualdade (Alpino, et al., 2020). Todavia, sua implementação não é uniforme, pois depende da qualidade dos arranjos institucionais e do empenho dos governantes municipais e estaduais (Valente, 1997). Dessa forma, torna-se imprescindível adotar uma estratégia colaborativa que contemple a qualificação dos governantes, para garantir que a descentralização e a responsabilização dos governos locais sejam realizadas com excelência, conduzindo a administração pública para um caminho democrático. Esse processo é uma ferramenta essencial para a transferência de poder e recursos financeiros aos municípios, especialmente quando os governantes estão conscientes das carências locais. Além disso, empodera a população, que passa a ter instrumentos para cobrar de perto seus governantes e exercer plenamente sua cidadania (Valente, 1997).

As estratégias de crescimento utilizadas ao longo dos anos no Brasil, e os modelos econômicos escolhidos pelos governantes, visam à aquisição material, desconsiderando os efeitos decorrentes dessas ações. Isso prejudicou, portanto, aqueles com menor poder aquisitivo (Brasil, 2023). A ótica voltada para a expansão exclusiva da ascensão econômica, sem levar em conta os efeitos sobre o bem-estar social, resultou em desafios como a desnutrição, perda de poder aquisitivo e fome (Brasil, 2023). Por isso, as políticas públicas voltadas à segurança alimentar, ao considerarem a crescente descentralização das políticas, devem ter um foco constante nos políticos locais e também na participação da população. O bem-estar social deve estar no centro dos objetivos políticos, em contraposição aos índices econômicos e às disparidades sociais (Brasil, 2023).

No entanto, a descentralização é uma alternativa sofisticada e, por isso, apresenta grandes dificuldades (Valente, 1997). Embora seja vista como um princípio universal e uma solução para promover a justiça e a democracia social, sua execução exige um conhecimento abrangente de suas lacunas e acertos, além de seu vínculo com o regime democrático (Valente,

1997). Assim, a implementação da democracia requer um estudo complexo para o planejamento e execução, levando em consideração as dificuldades enfrentadas pelos municípios, a expertise dos políticos e as ferramentas disponíveis (Valente, 1997). Como o autor argumenta, nenhum dos modelos adotados ao longo dos anos conseguiu erradicar problemas como a desnutrição, a fome e outras doenças relacionadas à falta de segurança alimentar, o que exige uma abordagem coesa e vigilante para garantir a eficiência das políticas públicas e sua descentralização (Valente, 1997).

Para concluir, a principal dificuldade é revisar as abordagens de desenvolvimento sob a ótica da segurança alimentar, que deve ser vista como uma estratégia multifacetada, integrada a outras questões (Alpino, et al., 2020). Assim, a descentralização, se executada com compromisso, pode ser uma estratégia eficaz para promover um progresso igualitário e estável (Alpino, et al., 2020). Segundo o autor, ao desconsiderar ferramentas constitucionais fundamentais, como a garantia da qualidade de vida e da alimentação, perde-se o que há de mais essencial na humanidade. Portanto, é fundamental que os governantes implementem políticas públicas que destaquem a qualidade de vida, assegurando que todos os habitantes tenham acesso a uma alimentação nutritiva e de qualidade, criando uma estrutura de desenvolvimento que priorize a qualidade de vida e a igualdade de direitos para todos (Alpino, et al., 2020).

2.2 Programa Nacional da Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é essencial para a política nutricional e educacional do Brasil, promovendo alimentação saudável e impactando o desempenho acadêmico dos alunos. Criado para combater a desnutrição, o programa passou por mudanças com a descentralização de recursos, possibilitando maior autonomia municipal e a adaptação às necessidades locais. A Lei nº 11.947/2009 fortaleceu a conexão com a agricultura familiar, exigindo a aquisição de 30% dos alimentos desse setor, beneficiando pequenos produtores e fortalecendo economias locais (Brasil, 2009).

Apesar dos benefícios, desafios burocráticos e políticos dificultam a plena execução do programa, especialmente na participação dos agricultores familiares. No entanto, a descentralização permitiu a inclusão de práticas agrícolas sustentáveis e a valorização de grupos historicamente excluídos. A cooperação entre prefeitos, associações de pais, agricultores e profissionais da educação é fundamental para aprimorar a implementação do PNAE e garantir

seus impactos positivos a longo prazo. Além do crescimento econômico, o programa promove alimentação saudável, conservação ambiental e preservação cultural, consolidando-se como um modelo de sucesso em segurança alimentar e desenvolvimento sustentável.

Em suma, para que a efetiva implementação do PNAE nos municípios embora dispare, seja bem-sucedida, é necessário que essas localidades superem seus entraves e busquem melhorar seus resultados. A flexibilidade na implementação do programa é imprescindível para garantir o êxito em todos os aspectos (Amaral e Guimarães 2023). No entanto, é fundamental o auxílio de outras esferas públicas para que todas as localidades consigam implementar o PNAE de forma igualitária e obtenham a aceitação de seus habitantes, reconhecendo a importância do programa, especialmente considerando que as arrecadações de impostos variam de acordo com o porte dos municípios (Amaral e Guimarães 2023).

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, para compreender os impactos da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na autonomia municipal de São Carlos. A pesquisa qualitativa permite uma análise detalhada de fenômenos sociais complexos, enquanto a abordagem descritiva mapeia elementos da descentralização e a exploratória investiga relações pouco estudadas entre autonomia municipal e gestão alimentar.

O delineamento será um estudo de caso único em São Carlos, São Paulo. Segundo Yin (2001), essa estratégia é ideal para examinar fenômenos em seu contexto real. A escolha do município justifica-se por sua relevância no PNAE e pela proximidade da pesquisadora, permitindo uma análise aprofundada.

A coleta de dados envolverá análise documental e avaliação de relatórios orçamentários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), incluindo valores repassados e registros da execução do programa nas escolas. Será selecionada uma amostra de escolas com base em critérios como localização e número de alunos atendidos. A combinação dessas fontes possibilitará avaliar os efeitos da descentralização na autonomia municipal, oferta de alimentos e saúde dos alunos.

Por fim, este estudo busca contribuir para a Administração Pública ao analisar como a descentralização do PNAE influencia a autonomia municipal e a efetividade das políticas de

alimentação escolar em São Carlos. Os resultados poderão subsidiar futuras diretrizes de gestão do programa em âmbito local.

4. Resultados e discussões

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo proporcionar maior autonomia aos municípios na gestão dos recursos e na distribuição da alimentação escolar. Essa política pública busca adaptar a execução do programa às particularidades locais, promovendo uma gestão mais eficiente e adequada às necessidades dos estudantes. Entretanto a descentralização também trouxe desafios significativos, especialmente relacionados à gestão financeira, à infraestrutura escolar, à fiscalização e à aquisição de produtos da agricultura familiar.

A descentralização do PNAE permite que cada município tenha maior flexibilidade para definir a forma como os recursos serão utilizados, possibilitando uma alimentação escolar mais alinhada com as necessidades e a realidade local. No entanto, ao mesmo tempo que há vantagens nesse modelo, ele também cria disparidades regionais, pois municípios com menos estrutura administrativa podem encontrar dificuldades na execução eficaz do programa. Essas dificuldades podem comprometer a qualidade e a regularidade da alimentação oferecida, afetando diretamente a segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Este capítulo analisa os dados obtidos no Relatório de Monitoramento do PNAE no município de São Carlos, discutindo os desafios e impactos da descentralização no programa. A partir da análise das informações coletadas, busca-se compreender a qualidade da execução do PNAE no município e propor soluções para otimizar a gestão do programa, garantindo que ele cumpra sua função de oferecer alimentação de qualidade para os estudantes da rede pública. Além disso, este estudo permite traçar comparações com outros municípios, identificando pontos fortes e fracos do modelo de descentralização e sugerindo melhorias para garantir que o PNAE seja executado de forma mais eficaz e equitativa.

A descentralização do PNAE em São Carlos trouxe avanços na gestão da alimentação escolar, mas também desafios administrativos. Como destacado no estudo, a autonomia municipal exige maior controle sobre os recursos e aprimoramento da infraestrutura escolar (Brasil, 2024). Um dos desafios persistentes é a qualidade dos produtos adquiridos, o que impacta diretamente a segurança alimentar dos alunos (Brasil, 2024).

A administração dos recursos financeiros do PNAE é essencial para garantir refeições adequadas. Em São Carlos, a descentralização aumentou a necessidade de planejamento estratégico, especialmente para evitar desperdícios e assegurar a correta aplicação dos repasses do FNDE (Brasil, 2024). Além disso, a baixa adesão ao Cartão PNAE dificulta a fiscalização dos investimentos e a rastreabilidade das compras (Brasil, 2024).

As condições estruturais das escolas influenciam diretamente a qualidade da alimentação oferecida aos estudantes. O levantamento realizado apontou que algumas unidades apresentam problemas como armazenamento inadequado e falta de equipamentos para a preparação dos alimentos (Brasil, 2024). A presença de infiltrações e ventilação inadequada também compromete a segurança alimentar, tornando urgente a necessidade de melhorias estruturais (Brasil, 2024).

A exigência de que ao menos 30% dos alimentos do PNAE sejam provenientes da agricultura familiar trouxe benefícios econômicos e desafios logísticos. Em São Carlos, verificou-se que a diversificação da oferta ainda é limitada, concentrando-se em hortaliças e dificultando a aquisição de proteínas e grãos (Brasil, 2024). Além disso, muitos produtores encontram dificuldades para atender às exigências burocráticas do programa, comprometendo sua participação (Brasil, 2024).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) desempenha um papel fundamental na fiscalização do PNAE, garantindo a transparência na aplicação dos recursos. No entanto, a atuação do CAE em São Carlos é prejudicada pela falta de infraestrutura adequada para as reuniões e pela necessidade de capacitação contínua dos conselheiros (Brasil, 2024). O número de reuniões realizadas ainda é insuficiente para uma fiscalização rigorosa e eficiente do programa (Brasil, 2024).

A qualidade da alimentação escolar influencia diretamente o desempenho acadêmico e a saúde das crianças. Em São Carlos, identificou-se a necessidade de ampliar a diversidade dos alimentos fornecidos para garantir uma ingestão equilibrada de nutrientes essenciais (Brasil, 2024). A falta de proteínas e grãos no cardápio pode comprometer o desenvolvimento dos alunos, reforçando a importância de uma revisão das diretrizes nutricionais do programa (Brasil, 2024).

A descentralização do PNAE tem impactos distintos nos municípios, de acordo com a capacidade de gestão local. Enquanto algumas cidades adotaram sistemas digitais para controle

financeiro, São Carlos ainda enfrenta desafios na implementação de ferramentas que aumentem a transparência dos gastos (Brasil, 2024). Além disso, o fortalecimento da agricultura familiar em outras regiões tem sido mais eficaz devido a incentivos diretos aos produtores locais (Brasil, 2024).

A formação contínua dos profissionais responsáveis pela execução do PNAE é essencial para garantir uma gestão eficiente. Em São Carlos, a falta de treinamentos específicos compromete a qualidade administrativa do programa, dificultando a tomada de decisões estratégicas (Brasil, 2024). Investimentos em capacitação podem otimizar a alocação de recursos e garantir uma execução mais eficiente do programa (Brasil, 2024).

A compra de alimentos para o PNAE requer planejamento para garantir variedade e qualidade nutricional. Em São Carlos, dificuldades na logística e na formalização de contratos afetam a regularidade do fornecimento às escolas (Brasil, 2024). Além disso, a ausência de um planejamento de longo prazo pode resultar na falta de produtos essenciais em determinados períodos do ano (Brasil, 2024).

Diante dos desafios identificados, algumas medidas podem ser adotadas para otimizar o PNAE em São Carlos. A implementação de um sistema digital integrado pode aumentar a transparência na aplicação dos recursos, facilitando a fiscalização (Brasil, 2024). Além disso, o fortalecimento das parcerias com a agricultura familiar pode contribuir para maior regularidade no fornecimento de alimentos para as escolas (Brasil, 2024).

A descentralização do PNAE permitiu que os municípios tivessem maior flexibilidade na gestão dos recursos, mas também ampliou as desigualdades entre as regiões. Em São Carlos, observou-se que escolas com melhor estrutura conseguem garantir uma alimentação de maior qualidade, enquanto outras enfrentam dificuldades operacionais (Brasil, 2024). Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas que reduzam essas disparidades e garantam acesso equitativo à alimentação escolar (Brasil, 2024).

A avaliação contínua da execução do PNAE é essencial para a correção de falhas e aprimoramento do programa. Em São Carlos, constatou-se que os mecanismos de monitoramento ainda são limitados, dificultando a identificação de problemas na distribuição e qualidade dos alimentos (Brasil, 2024). A implementação de um sistema de auditoria mais eficiente pode contribuir para maior controle e transparência na gestão do programa (São Carlos, 2024).

O fornecimento de uma alimentação variada e equilibrada é um dos pilares do PNAE, garantindo que os estudantes recebam os nutrientes necessários para seu desenvolvimento. No entanto, em São Carlos, verificou-se que a oferta de proteínas e alimentos ricos em ferro ainda é insuficiente, comprometendo a qualidade nutricional das refeições (São Carlos, 2024). Investimentos na diversificação dos produtos adquiridos podem melhorar esse cenário e beneficiar diretamente a saúde dos alunos (Brasil, 2024). A seguinte tabela demonstrará os valores repassados para a cidade de São Carlos entre 2019 e 2023:

Ano	Total Repassado (R\$)	Valor por Estudante (R\$)	Percentual Utilizado (%)
2019	2.100.000,00	320	98
2020	1.800.000,00	285	95
2021	2.300.000,00	340	97
2022	2.500.000,00	360	96
2023	2.800.000,00	370	99

(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2023)

Os nutricionistas desempenham papel crucial no PNAE, mas a equipe reduzida em São Carlos limita avaliações nutricionais, comprometendo a qualidade das refeições. A ampliação da equipe poderia melhorar a dieta dos estudantes (Brasil 2024). A infraestrutura escolar precária impacta o armazenamento adequado dos alimentos, resultando em desperdício e contaminação. A modernização das instalações poderia resolver esses problemas (Brasil, 2024).

A falta de envolvimento da sociedade civil dificulta a fiscalização do PNAE, prejudicando a transparência na gestão (Brasil, 2024). Atrasos nas entregas impactam escolas mais distantes, e melhorias logísticas podem reduzir essas falhas (Lima et.al., 2023). Práticas sustentáveis no PNAE podem diminuir impactos ambientais e melhorar a qualidade das

refeições. O desperdício de alimentos ainda persiste, sendo necessária a educação sobre o tema (Brasil, 2024).

A transparência na aplicação dos recursos do PNAE é fundamental para sua eficácia. Um portal digital poderia fortalecer a confiança na gestão (Oliveira, 2021). A descentralização do programa conferiu maior autonomia aos municípios, mas exige uma gestão eficiente para evitar desperdícios (Monelisa et al., 2020). A inclusão da agricultura familiar fortalece a economia local, mas os desafios logísticos ainda dificultam a sua participação (Pereira et.al., 2017).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) monitora a execução do PNAE, mas a falta de capacitação dos conselheiros limita a eficácia desse processo (Melo, 2022). O PNAE é essencial para a política nutricional e educacional do Brasil, combinando ações pedagógicas e combate à desnutrição (Delors, 2000). A descentralização e a Lei n° 11.947 fortaleceram a participação da agricultura familiar, mas ainda há desafios logísticos (Monte Nero et al., 2022).

O PNAE tem impacto social e econômico significativo, garantindo segurança alimentar e promovendo práticas agrícolas sustentáveis. Ele fortalece economias locais e gera benefícios para pequenos produtores (Gomes, 2009). O programa, ao integrar a agricultura familiar, contribui para o desenvolvimento sustentável, tornando-se um modelo importante de política pública (Rotta et al., 2020).

Portanto, é necessário considerar que a descentralização do PNAE, embora traga benefícios em termos de autonomia municipal, não pode ser vista como uma solução definitiva para a melhoria da alimentação escolar. A autonomia dos municípios precisa ser acompanhada de investimentos consistentes em infraestrutura, capacitação dos gestores e fornecedores locais, além de uma maior transferência de recursos financeiros, para que a execução do programa atenda adequadamente às necessidades dos alunos. A descentralização, sem esses ajustes, pode resultar em uma gestão fragmentada e desigual, comprometendo os princípios de universalidade e equidade que devem orientar a política pública de alimentação escolar.

5. CONCLUSÃO

A descentralização das políticas públicas é frequentemente analisada como meio de fortalecer a autonomia municipal e melhorar a prestação de serviços públicos (Almeida e Lima (2016; Belik, 2003). No entanto, autores como Bobbio (1992) e Maniglia (2009) destacam que

pode agravar disparidades regionais. No PNAE, essa estratégia buscou adaptar a governança municipal às demandas locais e fortalecer a agricultura familiar (Brasil, 2009; Nero et al., 2020).

O estudo analisou os impactos da descentralização do PNAE na autonomia municipal, identificando avanços e desafios. Embora tenha possibilitado maior flexibilidade na escolha dos alimentos e fortalecimento da economia local (Gomes, 2009; Belik, 2003), a falta de planejamento sistemático comprometeu a plena autonomia. A gestão financeira também apresentou dificuldades, com transparência limitada e desperdício de recursos (Kroth et al., 2020). Além disso, a precariedade da infraestrutura escolar impactou a segurança alimentar dos estudantes Alpino et al., (2020).

A exigência de que 30% dos alimentos venham da agricultura familiar enfrenta entraves logísticos e burocráticos (Brasil, 2009; Valente, 1997; Belik, 2003). O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), essencial para fiscalização, encontra restrições estruturais que prejudicam sua eficácia (Amaral e Guimarães 2023; Maniglia, 2009). A descentralização também pode acentuar desigualdades entre municípios, dependendo da capacidade de gestão local (Santos, Almeida e Lima 2016).

Apesar dessas limitações, a descentralização do PNAE pode ser aprimorada com capacitação de gestores, fortalecimento da governança local e ampliação do apoio à agricultura familiar. Pesquisas futuras devem comparar diferentes contextos municipais e avaliar os impactos do programa a longo prazo (Brasil, 2009; Nero et al., 2020). O sucesso dessa estratégia depende de equilíbrio entre autonomia e controle, garantindo equidade e qualidade na alimentação escolar (Belik, 2003; Valente, 1997).

6. REFERÊNCIAS

ALPINO, T. M. A. et al. **COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional**: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, São Paulo, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>. Acesso em: 28 mar. 2025.

Amaral, Aluydio Bessa; GUIMARÃES, Jairo de Carvalho. **O panorama atual das conexões entre alimentação escolar, PNAE e agricultura familiar**. *Revista Conexão, São Paulo*, v. 16, n. 10, p. 337, 2023. DOI: 10.55905/revconv.16n.10-337. Recebido em: 29 set. 2023. Aceito em: 31 out. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.16n.10-337>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Planilha de repasse orçamentário às escolas – 2013. 2024. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2025

BRASIL. Caderno de Legislação PNAE 2023. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e>

- [programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf](#). Acesso em: 28 mar. 2025.
- BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Caderno de Legislação do PNAE**. Brasília, DF: FNDE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.
- BRASIL. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2009/11/1947.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: MDS, 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784, de 29 de setembro de 1998**. Estabelece disposições sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1784.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BELIK, W. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil**. *Prospects for food and nutritional safety in Brazil*. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902003000100004>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BRASIL. **Relatório de Monitoramento Nº 173/2023: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos. 7. reimpressão**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Acesso em: 28 mar. 2025.
- COSTA, S. D. S. **Pandemia e desemprego no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, Natal, RN, v. 54, p. 969-978, 2020. Acesso em: 28 mar. 2025.
- DELORS, Jacques. **Educação: Um Tesouro a Descobrir. Relatório da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. 2000**. Acesso em: 29 mar. 2025. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>.
- FIAN BRASIL. **O PNAE em fatos e números: A importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2022. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 29 mar. 2025.
- GOMES, S. M. **Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE sobre a nutrição dos alunos, defasagem e desempenho escolar**. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Acesso em: 28 mar. 2025
- KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 10, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.31762018>. Acesso em: 28 mar. 2025.

- MANIGLIA, E. **Segurança alimentar**. *SciELO Books*, Editora UNESP, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143-04.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- MELO, Giulia Emanuelle de Almeida. **Alimentação escolar no âmbito do PNAE: o que mudou durante a pandemia?**. 2022. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Nutrição, Centro Acadêmico da Vitória, Universidade Federal de Pernambuco, Vitória de Santo Antão, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/47531>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- MONELISA, M.; SOUSA, L. P.; SILVA, A. P. **O reflexo da pandemia da COVID-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 147, n. 2, e6628362, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/CdMCmfVKH7Nr5Q3JMRMftrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- MONTEIRO, C. A. et al. **Mudanças na dinâmica demográfica**. In: MONTEIRO, C. A. (org.). *Velhos e novos males de saúde no Brasil*. São Paulo: Hucitec/NUPENS/USP, 1995.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José Mendes de. **A inovação como um vetor de mudança no processo de compra pública da agricultura familiar oriunda do PNAE**. 2021. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/43052/1/2021_Jos%C3%A9MendesdeOliveiraJ%C3%BAnior.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.
- LIMA, D. R. S.; DIOGO, S. S.; PEIXINHO, A. M. L.; CABRINI, D. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência**. *Revista de Alimentação e Cultura das Américas - RACA*, jan./jul. 2023, v. 4, n. 1, p. 20-44. Disponível em: <https://doi.org/10.35953/raca.v4i1.159>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- MARTINS, Geany Cleide Carvalho; SANTOS, Wânia Mendonça dos; LOPES, Maria Lúcia Bahia; FILGUEIRAS, Gisalda Carvalho; COSTA, Nilson Luiz. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): uma revisão sistemática da literatura do período 2010 a 2022**. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 21, n. 8, p. 8313-8347, 2023. DOI: 10.55905/oelv21n8-029. Recebido em: 10 jul. 2023. Aceito em: 07 ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv21n8-029>. Acesso em: 29 mar. 2025.
- MELO, Giulia Emanuelle de Almeida. **Alimentação escolar no âmbito do PNAE: o que mudou durante a pandemia?**. 2022. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Nutrição, Centro Acadêmico da Vitória, Universidade Federal de Pernambuco, Vitória de Santo Antão, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/47531>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- MONELISA, Marcela Baiense; SOUSA, Luísa Pedrada de; SILVA, Alan Patricio da. **O reflexo da pandemia da Covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. 2020. Disponível em: <https://orcid.org/0009-0007-9624-266X>. Acesso em: 29 mar. 2025.
- MONTE NERO, Dario da Silva; MURABACK GARCIA, Rosineide Pereira; ALMASSY JUNIOR, Alexandre Americo. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização**. *Revista Brasileira de Educação*, v. 27, n. 84, p. 1-20, 2022. DOI: [10.1590/S0104-40362022003003056](https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003056). Acesso em: 29 mar. 2025.
- OLIVEIRA, M. C. F.; COELHO, A. I.; DIAS, M. M.; CHAVES, J. B. **Orientações para os gestores: Novas perspectivas sobre o PNAE**. Viçosa: UFV, DNS, 2021. Acesso em: 29 mar. 2025.
- ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948**. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 28 mar. 2025.

- PEIXINHO, A. M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 2013, v. 18, supl. 4, p. 909-916. Acesso em: 28 mar. 2025.
- PEREIRA, I. F. S.; SPYRIDES, M. H. C.; LYRA, C. O.; ANDRADE, L. M. B. **Estado nutricional de menores de 5 anos de idade no Brasil: evidências da polarização epidemiológica nutricional.** *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 10, p. 3341-3352, 2017.
- SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. **Pacto federativo e autonomia legislativa municipal: Federative pact and municipal legislative autonomy.** Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5279/3428>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- SANTOS, M. A.; ALMEIDA, F. P.; LIMA, A. C. **Efeitos do PNAE na produção e consumo de alimentos: a implantação da política de segurança alimentar e nutricional no município de Cláudio, MG.** *Revista de Ciências Gerenciais*, v. 7, n. 4, p. 231-245, 2016. ISSN 2317-5265. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/cgf/article/view/3071/1898>. Acesso em: 29 mar. 2025.
- TSCHIEDEL, M.; ROTTA, E.; SCHERER, L. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desenvolvimento local: compreensão de dois modelos de gestão.** In: **SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INOVAÇÃO**, 2023, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: PUCRS, 2023. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/sipinf/assets/edicoes/2023/artigo/58.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- VALENTE, F.L.S. **Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada.** *Revista de Nutrição*, v. 10, n. 2, p. 20-36, 1997.
- VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 29 mar. 2025.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso, planejamento e métodos.** 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001. Acesso em: 28 mar. 2025.