



Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Capacidades Estatais: uma análise do planejamento e execução orçamentária na Região Metropolitana de Piracicaba - SP

National School Feeding Program (PNAE) and State Capacities: an analysis of planning and budget execution in the Metropolitan Region of Piracicaba - SP

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y Capacidades Estatales: un análisis de la planificación y ejecución presupuestaria en la Región Metropolitana de Piracicaba - SP

Grupo temático 02 - Finanças Públicas e Accountability

Raphael Guilherme Araujo Torrezan, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista

Sílvia Helena Galvão de Miranda, ESALQ, Universidade de São Paulo

Marina Kolland Dantas, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista

RESUMO

Este artigo investiga as capacidades estatais municipais no ciclo orçamentário da política de alimentação escolar vinculada ao PNAE em 24 municípios da Região Metropolitana de Piracicaba (SP), entre 2014 e 2024, entendidas como a capacidade de planejar, executar e financiar. Adota-se um desenho longitudinal de métodos mistos, com base na leitura dos Planos Plurianuais (PPAs) e na análise de registros de execução e fontes de recursos extraídos do Audesp (TCE-SP). Os resultados indicam institucionalização formal nos instrumentos de planejamento, mas baixa densidade substantiva, com predomínio de ações procedimentais e indicadores pouco aderentes às diretrizes e à multidimensionalidade do PNAE, o que limita accountability e comparabilidade. Na execução, o gasto concentra-se na aquisição de gêneros alimentícios, com ruptura na pandemia de COVID-19 e recomposição posterior. Observa-se ainda que os repasses federais operam como cofinanciamento parcial e perderam participação relativa nos anos recentes, ampliando a dependência de recursos próprios e evidenciando heterogeneidade entre municípios. O estudo contribui ao mostrar que a desconexão entre planejado e executado restringe capacidades estatais locais e reforça a necessidade de metas verificáveis e maior transparência das fontes de financiamento para sustentar políticas nacionais descentralizadas sob pressão fiscal.

Palavras-chave: PNAE; alimentação escolar; gestão local; capacidade estatal; orçamento público.

ABSTRACT

This article investigates municipal state capacities within the budget cycle of the school feeding policy linked to Brazil's National School Feeding Program (PNAE) across 24 municipalities in the Piracicaba Metropolitan Region (State of São Paulo) over 2014–2024, conceptualized as the ability to plan, execute, and finance. The study adopts a longitudinal mixed-methods design, based on the systematic reading of Multiannual Plans (PPAs) and the analysis of execution records and funding-source information extracted from Audesp (São Paulo State Court of Accounts, TCE-SP). The findings indicate formal institutionalization in planning instruments but low substantive density, characterized by the predominance of procedural actions and indicators weakly aligned with PNAE guidelines and its multidimensional nature, which constrains accountability and comparability. In implementation, spending is concentrated on the procurement of foodstuffs, with a disruption during the COVID-19 pandemic and subsequent recomposition. Federal transfers operate as partial co-financing and have declined in relative terms in recent years, increasing reliance on own-source resources and revealing marked heterogeneity across municipalities. The study contributes by showing that the disconnect between planned and executed activities restricts local state capacities and underscores the need for verifiable targets and greater transparency in funding sources to sustain decentralized national policies under fiscal pressure.

Keywords: PNAE; school feeding; local management; state capacity; public budget.

RESUMEN

Este artículo investiga las capacidades estatales municipales en el ciclo presupuestario de la política de alimentación escolar vinculada al Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en 24 municipios de la Región Metropolitana de Piracicaba (Estado de São Paulo), entre 2014 y 2024, entendidas como la capacidad de



planificar, ejecutar y financiar. Se adopta un diseño longitudinal de métodos mixtos, basado en la lectura sistemática de los Planes Plurianuales (PPA) y en el análisis de registros de ejecución e información sobre fuentes de financiamiento extraídos de Audesp (Tribunal de Cuentas del Estado de São Paulo, TCE-SP). Los resultados evidencian una institucionalización formal en los instrumentos de planificación, pero con baja densidad sustantiva, caracterizada por el predominio de acciones procedimentales e indicadores débilmente alineados con las directrices y la naturaleza multidimensional del PNAE, lo que restringe la rendición de cuentas y la comparabilidad. En la ejecución, el gasto se concentra en la adquisición de alimentos, con una ruptura durante la pandemia de COVID-19 y una recomposición posterior. Asimismo, las transferencias federales operan como cofinanciamiento parcial y han perdido participación relativa en los años recientes, ampliando la dependencia de recursos propios y evidenciando una marcada heterogeneidad entre municipios. El estudio contribuye al mostrar que la desconexión entre lo planificado y lo ejecutado limita las capacidades estatales locales y subraya la necesidad de metas verificables y de mayor transparencia de las fuentes de financiamiento para sostener políticas nacionales descentralizadas bajo presión fiscal.

Palabras clave: PNAE; alimentación escolar; gestión local; capacidad estatal; presupuesto público.

1. Introdução

A alimentação saudável constitui determinante primário da saúde e influencia condições essenciais à vida (Dahlgren & Whitehead, 1991; Kroth, Geremia & Musso, 2020). Nesse sentido, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), entendida como acesso pleno, regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, integra a agenda de direitos sociais assegurada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). No Brasil, a persistência da fome e da desigualdade no acesso a alimentos permanece associada a fatores socioeconômicos e territoriais (Castro, 1946). Dados recentes apontam recuo da insegurança alimentar de 27,6% em 2023 para 24,2% em 2024, embora com assimetrias estruturais por região, área de residência e perfil racial dos domicílios (IBGE, 2024). Hoffmann (2021) também identifica maior probabilidade de insegurança alimentar quando a pessoa de referência do domicílio é mulher ou possui ocupação informal. Esse quadro tensiona o cumprimento da Agenda 2030, em especial o “ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável” e o “ODS 10 - Redução das Desigualdades”.

Nesse contexto, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) configura-se como política pública de ampla capilaridade e relevância para a SAN. Após a reformulação dada pela Lei 11.947/2009, o programa opera sob perspectiva intersetorial, assegura a oferta universal de alimentação na educação básica e contribui para estabilidade nutricional e desenvolvimento escolar (Kroth; Geremia & Musso, 2020; Silva, 2021; Rodrigues et al., 2024). O programa também institucionaliza a obrigatoriedade de aquisição mínima de 30% dos gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, com resultados associados a impactos positivos na receita dessa categoria produtiva (Ipolito et al., 2025). Em termos de cobertura, alcança todos os 5570 municípios brasileiros e atende diariamente cerca de 38,5 milhões de estudantes (FNDE, 2024). Em 2023, o montante investido atingiu aproximadamente R\$5,5 bilhões, com maior parcela descentralizada para administrações municipais (FNDE, 2023; ÓAÊ, 2024), reforçando a centralidade da gestão local.

A implementação municipal, contudo, depende de capacidades estatais, entendidas como estoque de recursos e habilidades, nas dimensões político-relacionais e técnico-administrativas, que condiciona os resultados das políticas públicas e da provisão efetiva de bens e serviços (Pires & Gomide, 2016; Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Nessa perspectiva, o orçamento público, sob as dimensões de planejamento e execução, é elemento central das capacidades técnico-administrativas ao mobilizar e alocar recursos e converter diretrizes em ação (Grin & Abrucio, 2018; Pires & Gomide, 2016; Papi et al., 2024). Em políticas como o PNAE, com financiamento federal e execução local, a sustentabilidade depende tanto dos repasses quanto da forma como os municípios traduzem a política em programação orçamentária, execução e controles de governança (Papi & Padilha, 2024). A presença formal da política nos instrumentos de planejamento, por si, não assegura governança orçamentária orientada por objetivos, produtos, metas e indicadores verificáveis, condição relevante para monitorar resultados associados à redução de desigualdades e à segurança alimentar.

Diante disso, o presente estudo tem como objeto a incorporação, o planejamento, a execução e o financiamento da política de alimentação escolar associada ao PNAE no ciclo orçamentário municipal. O objetivo é investigar capacidades estatais relacionadas ao planejamento e à execução orçamentária dessa política nos municípios da Região Metropolitana de Piracicaba (RMP), no estado de São Paulo, avaliando em que medida os arranjos observados revelam limites de governança orçamentária e de sustentabilidade fiscal no contexto do pacto federativo brasileiro. A unidade de análise são os governos de 24 municípios, examinados no período de 2014 a



2024, contemplando dois ciclos completos de planejamento plurianual (2014–2017 e 2018–2021) e um ciclo em andamento (2022–2025), além da execução orçamentária correspondente.

Metodologicamente, a pesquisa adota desenho empírico, observacional e longitudinal, de natureza descritivo-analítica e métodos mistos. Na dimensão qualitativa, realiza leitura integral dos PPAs municipais para identificar e classificar programas, ações e indicadores relacionados à alimentação escolar. Na dimensão quantitativa-financeira, analisa a execução orçamentária e a estrutura de financiamento, com base em registros administrativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, via sistema Audesp, detalhando despesas liquidadas e fontes de recursos associadas à política no período.

Ao articular capacidades estatais municipais e orçamento público, o estudo contribui para o debate sobre a realidade do planejamento governamental e seus limites no nível local, ao observar como municípios mobilizam instrumentos e recursos para implementar políticas públicas (Luna e Soifer, 2017; Lima et al., 2020a; Grin; Demarco & Abrucio, 2021; Papi & Padilha, 2024). A análise, aplicada ao campo da alimentação escolar, dialoga com a constatação de que permanece incipiente a compreensão dos efeitos das capacidades estatais no programa (Rodrigues et al., 2024), oferecendo evidências sobre padrões de institucionalização, verificabilidade do planejamento e dinâmica de cofinanciamento municipal.

2. Referencial Teórico

2.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da descentralização

A Constituição Federal de 1988 reconfigurou a distribuição territorial de poder, consolidando um federalismo composto por três entes federados autônomos e interdependentes: União, estados e municípios (Arretche, 2006; Lima et al., 2020b; Nascimento & Grin, 2021). A descentralização fiscal e institucional foi justificada por duas dimensões: aproximar decisões dos cidadãos, fortalecendo responsividade democrática, e ampliar a capacidade de calibrar políticas a preferências locais. Entretanto, o arranjo resultou em forte heterogeneidade territorial de condições políticas, técnicas e financeiras, combinando descentralização da execução com centralidade normativa federal, o que condiciona a atuação subnacional (Souza, 2004; Lima et al., 2020b). Nesse contexto, a autonomia municipal opera dentro de um marco nacional de regras, com graus limitados de discricionariedade.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) exemplifica essa lógica. Trata-se de política iniciada na década de 1950, voltada à proteção de estudantes contra fome e desnutrição, que por décadas operou sob desenho centralizador e assistencialista, com controle federal do planejamento nutricional e das compras (Ipolito et al., 2025). A reconfiguração das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir de 2003 promoveu mudança de paradigma, com descentralização financeira e fortalecimento do controle social mediante institucionalização dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) (Kroth et al., 2020; Silva, 2021).

O marco da Lei nº 11.947/2009 consolidou a alimentação escolar como política pública orientada por diretrizes nacionais e executada no território, com ampliação de cobertura e responsabilidades públicas. A norma universalizou o atendimento aos estudantes da educação básica, incluindo ensino médio e EJA, abrangendo unidades da rede pública e escolas federais, filantrópicas e comunitárias. Também instituiu a obrigatoriedade de aplicação mínima de 30% dos recursos do FNDE na aquisição de alimentos da agricultura familiar (Brasil, 2009; Silva, 2019). As diretrizes do programa abrangem oferta de alimentação adequada, educação alimentar e nutricional, universalidade, participação e controle social, apoio ao desenvolvimento sustentável, afirmação do direito à alimentação escolar e acesso à água potável.

A política avança em relação às versões anteriores ao tratar a alimentação escolar como tema multidisciplinar e intersetorial, com retornos sociais ampliados, sendo classificada como Política Pública Saudável (PPS) por articular promoção da saúde, determinantes sociais e diálogo com educação, agricultura, saúde, meio ambiente e assistência social (Kroth, Geremia e Musso, 2020). Ainda assim, a literatura indica que o programa não alcançou plenitude em diversos municípios, diante de entraves associados à relação entre oferta e demanda de alimentos, capacidades administrativas e coordenação local, como descompasso entre cardápios e produção, dificuldades em chamadas públicas, infraestrutura escolar insuficiente, baixa articulação setorial e fragilidades de controle social (Kroth, Geremia e Musso, 2020).

Evidências sobre implementação reforçam que, embora o PNAE responda a normativas federais, o arranjo local molda atores, instrumentos e rotinas, ampliando a margem decisória do ente executor no contexto do federalismo (Fonseca e Saes, 2025). No município de São Paulo, identificou-se que capacidades estatais adequadas



não eliminam desafios de coordenação, monitoramento e fiscalização, o que sinaliza que a execução do programa requer supervisão e mecanismos locais de governança (Fonseca e Saes, 2025).

Do ponto de vista do financiamento, os repasses federais são automáticos e baseados no número de matrículas apurado no censo escolar. Assim, embora diretrizes e financiamento permaneçam concentrados na União, a execução é essencialmente local. Esse desenho impõe aos municípios a tarefa de compatibilizar padrões definidos nacionalmente com necessidades e rotinas administrativas do território, o que demanda coordenação, capacidade técnica e mecanismos institucionais de implementação e controle. Em síntese, a descentralização do PNAE combina indução federal e execução municipal, condicionando resultados à capacidade local de organização, coordenação e governança do programa.

2.2. Capacidades estatais municipais e o orçamento público

Capacidades estatais correspondem ao estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que habilitam governos a superar restrições sistêmicas, ofertar serviços e alcançar objetivos de políticas (Grin; Demarco & Abrucio, 2021). Como condições de *input* da administração pública, operam como bases do poder infraestrutural, sustentando a implementação capilarizada das ações estatais junto à sociedade. Essas capacidades variam significativamente no território brasileiro e condicionam, em maior ou menor grau, a autonomia municipal para definir agendas e executar políticas (Grin; Demarco & Abrucio, 2021).

Conforme Pires & Gomide (2016), o conceito pode ser analisado em duas dimensões. A dimensão técnico-administrativa refere-se ao eixo organizacional e endógeno, associado à existência de burocracias competentes e recursos necessários para implementar objetivos, prover bens e serviços com eficiência e coordenar ações. A dimensão político-relacional abrange habilidades de articulação e inclusão de múltiplos atores sociais e políticos, por meio de canais institucionalizados de participação, para produzir legitimidade e viabilidade das intervenções. Este artigo focaliza a dimensão técnico-administrativa e a observa por meio do orçamento público.

O orçamento constitui o principal instrumento de programação e alocação de recursos para viabilizar políticas públicas, registrando prioridades e decisões de gasto ao longo do ciclo fiscal. Além da função autorizativa, opera como mecanismo de coordenação administrativa ao organizar responsabilidades entre unidades executoras e explicitar meios financeiros associados à entrega de bens e serviços. Em políticas intergovernamentais, esse papel torna-se mais relevante, pois diretrizes nacionais são operacionalizadas localmente e o financiamento depende de arranjos de cofinanciamento e de capacidade fiscal subnacional.

Conforme Papi et al. (2024), o orçamento materializa ações governamentais e se relaciona diretamente à geração de capacidades estatais, pois finanças públicas sustentam a qualidade da burocracia e a viabilidade do planejamento. O ciclo orçamentário previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988 articula o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A imposição desses instrumentos a todos os entes federados ampliou exigências às burocracias municipais, tanto na produção das peças quanto na busca de eficácia das ações planejadas (Lima et al., 2020b; Lima et al., 2020a). Todavia, persistem dificuldades de priorização do planejamento e limitações de concepções e rotinas administrativas, o que pode reduzir o PPA a registro formal pouco orientador (Papi & Padilha, 2024).

A efetividade do modelo depende da qualidade informacional e operacional das peças orçamentárias, isto é, da capacidade de traduzir objetivos em ações delimitadas, metas verificáveis e instrumentos mínimos de mensuração, condição para monitoramento, transparência e responsabilização. Quando essa tradução é baixa, o orçamento tende a operar como conformidade formal, com baixa coordenação substantiva, prejudicando o êxito de políticas. Evidências apontam fragilidades recorrentes na articulação entre planejamento e execução, programas e ações pouco informativos, metas inconsistentes e baixa verificabilidade (Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023; Papi & Padilha, 2024).

Lima et al. (2020a), ao analisar PPAs de municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), identificaram planos precários, com lacunas no fundamento dos programas e na possibilidade de avaliação, indicando carência generalizada de capacidades técnicas de planejamento. Padilha e Papi (2024) reforçam esse diagnóstico ao mostrar que, mesmo com estruturas permanentes e servidores qualificados, a elaboração e gestão do PPA municipal concorre com outras tarefas, diferindo do nível federal. Em síntese, destacam-se fragilidades na articulação planejamento e execução, ausência de informações de desempenho e ações pouco informativas, incluindo “ações guarda-chuva”, além de indicadores deficientes, centrados em insumos e processos (Papi & Padilha, 2024; Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023). Essa literatura orienta a estratégia analítica

do artigo ao observar como a alimentação escolar é incorporada no PPA e como a execução orçamentária se estrutura ao longo do tempo.

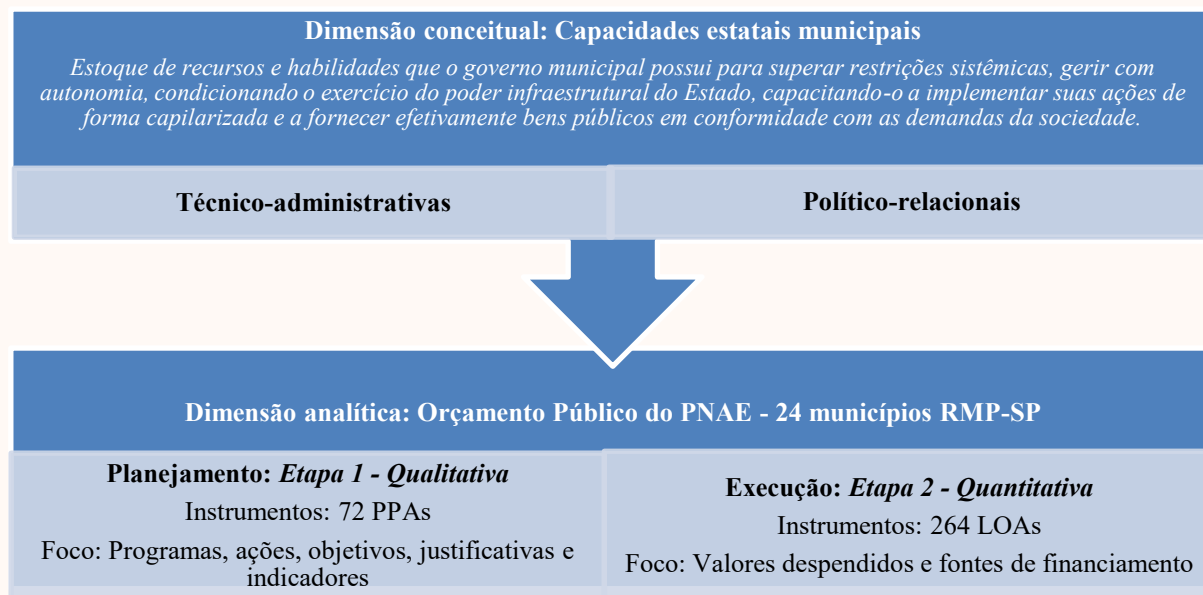
3. Metodologia

O estudo adotou um desenho empírico, observacional e longitudinal, com natureza de métodos mistos, combinando análises qualitativas e quantitativas, e descritivo-analítica, orientado à investigação da estrutura orçamentária e do financiamento da política de alimentação escolar em nível municipal. A unidade de análise correspondeu aos 24 municípios integrantes da Região Metropolitana de Piracicaba (RMP) no estado de São Paulo (Figura 1). O recorte temporal abrangeu o período de 2014 a 2024, contemplando dois ciclos completos de planejamento plurianual (2014–2017 e 2018–2022) e um ciclo em andamento (2022–2025), além da execução orçamentária correspondente a cada ano.

A Região Metropolitana de Piracicaba (RMP), no estado de São Paulo, foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.360, de 24 de agosto de 2021 e compreende 24 municípios: Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Pirassununga, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Cruz da Conceição, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro.

Conforme ilustrado na Figura 1, a pesquisa estrutura-se em um fluxo que conecta o arcabouço teórico das capacidades estatais à investigação empírica. A proposta parte do conceito geral de capacidades estatais municipais (Nível 1), para então delimitar o foco na dimensão técnico-administrativa, compreendida como a pré-condição operacional baseada na qualidade gerencial e burocrática (Nível 2).

Figura 1 - Estrutura teórico-analítica da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para operacionalizar esse recorte teórico, o estudo adota a análise do orçamento público (ciclo completo do planejamento à execução) do PNAE como proxy fundamental (Nível 3). O desenho empírico, aplicado aos 24 municípios da RMP no período de uma década, desdobra-se em duas etapas complementares (Nível 4): (i) análise qualitativa dos PPAs voltada à identificação e à triagem dos programas, ações e indicadores relacionados à alimentação escolar; e (ii) análise quantitativa-financeira da execução orçamentária para mensurar dispêndios e caracterizar as principais fontes de financiamento associadas à despesa com alimentação escolar.

3.1. Plano de coleta e análise de dados

No que tange a origem dos dados, houve a leitura integral dos PPAs dos municípios da RMP. A partir desses documentos, coletaram-se informações sobre programas, ações, objetivos, justificativas e indicadores vinculados à alimentação escolar. No total, analisaram-se 72 leis municipais referentes aos ciclos do PPA, além da execução de 264 Leis Orçamentárias Anuais. Os textos legais e seus anexos foram obtidos em canais oficiais de divulgação normativa. Utilizaram-se os sites institucionais das Prefeituras, das Câmaras Municipais e dos Diários Oficiais.

Os dados de execução orçamentária e de receitas realizadas foram obtidos a partir de registros administrativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do sistema AudeSP (<https://www.tce.sp.gov.br/audesp>). Adotou-se nível de detalhamento compatível com a classificação funcional-programática e com a estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Nos casos em que se identificaram inconsistências ou limitações de rastreabilidade, cotejaram-se as informações de receitas com dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Esse procedimento aumentou a confiabilidade dos valores utilizados nas análises.

3.1.1. Etapa de análise qualitativa do orçamento público

Primeiramente, realizou-se a identificação dos programas orçamentários relacionados à alimentação escolar nos PPAs de cada município e para cada ciclo de planejamento, por meio de leitura de todo o conteúdo principal dos planos e seus Anexos. Essa estratégia foi definida a partir da análise de conteúdo, na qual as categorias foram definidas *a posteriori*, ou seja, categorias construídas a partir do próprio material com base em rodadas de leitura. A análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações com o objetivo de obter indicadores, quantitativos ou não, que permitam inferir sobre as mensagens a partir de procedimentos sistemáticos de descrição dos conteúdos (Bardin, 1977). Nesse contexto, a categorização é uma operação que permite agrupar um conjunto de elementos em função de características similares que possuem.

Os programas foram classificados conforme Quadro 1, sendo o critério essencial de enquadramento, o nível de foco da alimentação escolar nos programas (central, como componente, como acessório).

Quadro 1 - Tipologia de classificação dos programas relacionados à alimentação escolar nos PPAs municipais

Categorias	Critério de classificação	Exemplos
1. Programas exclusivos voltados à alimentação escolar	Alimentação escolar é o foco central (título, objetivo e/ou justificativa orientados diretamente à alimentação/ merenda/ PNAE)	Programas cujo eixo principal é a oferta de alimentação escolar, gestão da merenda, aquisição de gêneros para alimentação escolar.
2. Programas vinculados à Educação (não exclusivos)	Programa educacional mais amplo (gestão da rede, manutenção do ensino, apoio pedagógico etc.) que incorpora a alimentação escolar como componente	Programas de educação/ensino que incluem ações como “manutenção/gestão da merenda” ou “alimentação escolar”
3. Programas não exclusivos e não vinculados diretamente à área educacional	Alimentação escolar é mencionada de forma acessória, difusa ou indireta em programas de outras políticas setoriais.	Programas de segurança alimentar, assistência social, saúde, abastecimento ou agricultura que tratam de alimentos/benefícios alimentares, sem referência explícita ao público escolar

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a triagem e categorização, procedeu-se com a análise dos indicadores vinculados aos programas selecionados. A avaliação concentrou-se na mensurabilidade e na capacidade avaliativa desses indicadores, considerando sua utilidade para monitoramento dos resultados da política pública e para a prestação de contas. Para fins analíticos, os indicadores foram classificados, conforme as categorias apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Classificação dos indicadores presentes nos programas

Categorias	Definição operacional	Critério mínimo para enquadramento	Exemplos
Indicadores de produto	Medem entregas/outputs diretamente produzidos pela ação/programa	Quantificação de entrega (número, volume, quantidade) com objeto definido	Nº de refeições servidas; itens adquiridos; unidades atendidas
Indicadores de cobertura/atendimento	Medem alcance sobre a população-alvo ou unidades atendidas	Medida de alcance (número/percentual) vinculada a público-alvo definido	Alunos atendidos; escolas cobertas; % de atendimento
Indicadores financeiros	Medem recursos alocados ou executados	Valor monetário com referência explícita a gasto/execução/recursos	Valores liquidados; despesa por categoria; execução orçamentária
Indicadores qualitativos	Medem atributos de qualidade, satisfação ou percepção, com algum grau de operacionalização	Deve indicar pelo menos como será aferido (instrumento, critério, escala ou fonte)	Satisfação dos usuários (com pesquisa); avaliação da qualidade (com critérios/escala)
Indicadores imprecisos/indefinidos	Formulações sem especificação operacional suficiente	Ausência de objeto mensurável e/ou métrica e/ou unidade; termos genéricos sem parâmetro verificável	“Melhorar a qualidade”; “fortalecer ações”; “aperfeiçoar o atendimento”

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para além dos indicadores, as ações orçamentárias foram analisadas em três etapas: (i) triagem das ações potencialmente vinculadas à alimentação escolar; (ii) avaliação da qualidade informacional do registro; e (iii) verificação de aderência substantiva às diretrizes do PNAE. A triagem foi realizada por leitura do título e do descritivo oficial das ações, complementada pela verificação das despesas executadas associadas. As ações de programas específicos de alimentação escolar foram classificadas como elegíveis e incluídas na amostra.

Na segunda etapa, a qualidade do registro foi avaliada com base no Manual Técnico Orçamentário 2026 (MTO, 2025), considerando: título com finalidade identificável e não genérica, descrição com escopo e finalidade, e distinção entre descrição da ação e mera listagem de elementos de despesa ou fonte de recursos.

Na terceira etapa, a aderência substantiva foi verificada a partir de menções explícitas ou descrições inequívocas no título e ou no descritivo oficial, conforme dimensões do art. 2º da Lei nº 11.947/2009. Para sistematizar a análise, construiu-se matriz por ciclo e município, atribuindo-se valor 0 para ausência de aderência e valor 1 para aderência às dimensões analisadas. A análise esteve restrita à estrutura do planejamento orçamentário.

3.1.2. Etapa de análise quantitativa do orçamento público

Nessa segunda etapa, foram identificadas e selecionadas as despesas liquidadas associadas aos programas e às ações de alimentação escolar selecionados na etapa anterior. Dessa forma, nos municípios sem programas exclusivos de alimentação escolar, analisaram-se somente as despesas vinculadas às ações do tema, ou seja, não houve análise das despesas do programa como um todo.

A análise foi conduzida anualmente pela consolidação dos registros mensais para obtenção dos valores anuais, cobrindo o período de 2014 a 2024. As despesas foram detalhadas até o nível de “subelemento”, conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Para identificar os gastos com aquisição de “*Gêneros de Alimentação*”, adotou-se o subelemento 3.3.90.30.07 (Gêneros de Alimentação).

As fontes de recursos foram agrupadas em cinco categorias analíticas, a partir dos campos “fonte de recurso” e “código de aplicação” da base Audeps, em conformidade com a codificação do Plano de Contas do TCESP. A tipologia distingue: (i) tesouro; (ii) transferências estaduais vinculadas; (iii) transferências estaduais vinculadas de exercícios anteriores; (iv) transferências federais vinculadas; e (v) transferências federais vinculadas de exercícios anteriores. Essa classificação permite identificar a origem do financiamento e qualificar a destinação dos recursos associada à execução da despesa.



Em alguns municípios, observou-se o uso de códigos de aplicação em desacordo com os padrões do Plano de Contas. Isso dificultou a identificação direta da origem do financiamento em uma parte dos registros. Nesses casos, adotou-se um procedimento complementar: utilizou-se o valor anual de transferências recebidas do PNAE como referência. Esse montante foi comparado à despesa liquidada em gêneros de alimentação vinculada à alimentação escolar. A comparação permitiu estimar, em ordem de grandeza, a parcela potencialmente financiável pelos repasses do PNAE quando a codificação contábil não permitia rastreamento confiável.

3.1.3. Limitações dos dados e validade das inferências

As limitações do estudo derivam do uso exclusivo de documentos de planejamento e registros administrativos. A interpretação do conteúdo programático nos PPAs é sensível ao grau de detalhamento textual e ao nível de padronização dos classificadores, os quais podem variar entre municípios e ao longo do tempo. A variabilidade de detalhamento e eventuais inconsistências na classificação orçamentária e contábil podem afetar a precisão da vinculação entre ações, dotações e execução da despesa. Também foram identificadas limitações na codificação das receitas, especialmente no uso do código de aplicação, o que restringiu, em parte da amostra, a rastreabilidade direta das transferências do PNAE. Além disso, o caráter descritivo-analítico da pesquisa restringe os achados a evidências sobre padrões de incorporação, planejamento e financiamento no ciclo orçamentário, sem orientação de inferência causal entre repasses e padrões de execução

4. Análise e discussão dos resultados

4.1. A alimentação escolar no planejamento do orçamento público da RMP

Primeiramente, pela análise no nível dos programas, é possível identificar que a presença da alimentação escolar nos instrumentos de planejamento municipal é consistente com um padrão de institucionalização estável dessa política ao longo do tempo, mas essa incorporação ocorre por distintos formatos programáticos. Conforme Tabela 1, os programas exclusivos para a alimentação escolar são a maioria (acima de 65% de todos os municípios) em todos os ciclos, embora tenha ocorrido uma diminuição nesta categoria ao longo do período.

Tabela 1 - Forma de institucionalização da política de alimentação escolar nos PPAs municipais da Região Metropolitana de Piracicaba (2014–2025)

Ciclo do PPA	Exclusivos	Vinculados com a Educação	Não-vinculados a Educação e não exclusivos	Participação dos programas exclusivos (%)
2014-2017	18	5	1	75,0
2018-2021	16	7	1	66,7
2022-2025	16	8	0	66,7

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PPAs.

A incorporação da alimentação escolar em programas educacionais amplos reduz a discriminação entre despesas de custeio rotineiro e escolhas de desenho e implementação próprias do PNAE. Em termos práticos, isso tende a diminuir a rastreabilidade do gasto específico da política, enfraquecer a especificidade dos indicadores de monitoramento e dificultar ajustes gerenciais tempestivos (por exemplo, sobre cobertura, qualidade da oferta e regularidade do atendimento). Assim, a política permanece formalmente presente no planejamento, porém com menor densidade programática e menor capacidade de demonstrar resultados de forma transparente e comparável. Segundo a OCDE (2024), a qualidade da governança orçamentária depende do alinhamento entre estrutura programática, classificação do gasto e informação de desempenho, de modo a fortalecer *accountability*, transparência e capacidade de gestão orientada a resultados.

A Tabela 2 sintetiza os indicadores de monitoramento registrados nos PPAs, classificados conforme o Quadro 2. Predominam indicadores de produto e de cobertura ou atendimento nos três ciclos, com redução ao longo do tempo: produto passa de 12 municípios (2014–2017) para 11 (2018–2021) e 10 (2022–2025), enquanto cobertura

ARTIGO

ou atendimento recua de 11 para 9 e 7. Indicadores financeiros permanecem pouco frequentes. Indicadores qualitativos são residuais e aparecem apenas em Leme, com indicadores de satisfação nos três ciclos, e em Pirassununga, com indicador nutricional no ciclo 2014–2017.

Tabela 2 - Municípios que apresentam ao menos 1 indicador de cada tipo (n = 24)

Categoria	Ciclo 1	Ciclo 2	Ciclo 3
	(2014–2017)	(2018–2021)	(2022–2025)
Produto	12 (50,0%)	11 (45,8%)	10 (41,7%)
Cobertura/atendimento	11 (45,8%)	9 (37,5%)	7 (29,2%)
Financeiro	4 (16,7%)	4 (16,7%)	2 (8,3%)
Qualitativo	2 (8,3%)	2 (8,3%)	1 (4,2%)
Imprecisos/indefinidos	3 (12,5%)	4 (16,7%)	2 (8,3%)
Ausência de indicador	2 (8,3%)	2 (8,3%)	6 (25,0%)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PPAs.

No ciclo 2022–2025, aumentou o número de municípios sem indicadores para mensurar a alimentação escolar, alcançando 25% da amostra. Em conjunto, a baixa qualidade de indicadores sinaliza fragilidades de capacidade estatal no planejamento, sobretudo no monitoramento e avaliação, em linha ao observado por Lima et al. (2020a).

Esse padrão, sugere institucionalização com baixa capacidade de monitoramento substantivo. O planejamento privilegia métricas de entrega e alcance, aproximando-se de registro operacional do serviço, com baixa ênfase em resultados, desempenho e qualidade da alimentação. Como consequência, limita-se a possibilidade de aferir evolução qualitativa da segurança alimentar e nutricional e de produzir evidências para acompanhamento, controle social e avaliação dos resultados projetados para a política pública.

Observou-se que alguns municípios registraram mais de uma ação para alimentação escolar no mesmo ciclo. Nas descrições oficiais, essa multiplicidade esteve associada, predominantemente, à segmentação por etapa da educação básica, como educação infantil e ensino fundamental, e à explicitação da fonte de financiamento do custeio. Outros recortes de público, como vulnerabilidade e necessidades alimentares específicas, não aparecem de forma recorrente no título e no descritivo das ações, o que é consistente com o padrão identificado de registros procedimentais e com baixa densidade substantiva. Como caso que se destaca, Ipeúna registrou 19 ações no PPA 2018–2021, com criação de 07 ações específicas no contexto da pandemia, quatro financiadas com recursos do PNAE e três com recursos próprios, estruturadas de forma segmentada para separar grupos atendidos.

Tabela 3 - Número de ações vinculadas à alimentação escolar por ciclo e município

	Ciclo 1	Ciclo 2	Ciclo 3
	(2014–2017)	(2018–2021)	(2022–2025)
Águas de São Pedro	1	2	3
Analândia	1	1	1
Araras	7	6	6
Capivari	1	1	1
Charqueada	10	10	1
Conchal	1	1	1
Cordeirópolis	8	14	3
Corumbataí	1	1	1
Elias Fausto	11	8	1
Ipeúna	3	19	13
Iracemápolis	2	2	3
Leme	1	2	3
Limeira	1	1	1
Mombuca	1	1	1
Piracicaba	1	1	1

	Ciclo 1 (2014–2017)	Ciclo 2 (2018–2021)	Ciclo 3 (2022–2025)
Pirassununga	4	2	2
Rafard	4	8	8
Rio Claro	1	1	1
Rio das Pedras	4	4	4
Saltinho	1	2	1
Santa Cruz da Conceição	1	1	1
Santa Gertrudes	1	7	5
Santa Maria da Serra	3	1	1
São Pedro	2	1	1
Total	71	97	64

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PPAs.

A análise do conteúdo das ações reforça esse diagnóstico. Conforme a Tabela 4, predominam descrições centradas no público-alvo e na fonte de financiamento, sem menções observáveis às diretrizes do PNAE previstas no art. 2º da Lei nº 11.947/2009, nem referências a alimentação saudável e adequada, educação alimentar e nutricional, controle social (CAE), compras da agricultura familiar, produção local ou acesso à água potável. Esse resultado permite estabelecer paralelo com a indagação formulada por Lima et al. (2020a): “as diretrizes são orientações gerais cuja consecução é o próprio objetivo do processo de planejamento. Assim, na ausência das diretrizes, o que estaria guiando os programas?”

Diante desse diagnóstico, é necessário que a formulação das ações no PPA explicita a cadeia lógico programática que conecta diretrizes, entregas e resultados esperados. Na prática, a descrição deve indicar o conteúdo finalístico da política, os instrumentos de implementação e governança, além de critérios mínimos de monitoramento, com indicadores e metas coerentes, para que o planejamento funcione como referência de desempenho e responsabilização. Esse ponto é consistente com a literatura de governança orçamentária, que trata a dimensão programática como alinhamento entre objetivos, mensuração e acompanhamento, e não como mera identificação de público-alvo e fonte de financiamento (Bijos, 2014; Moretti, 2023). Também converge com recomendações internacionais que integram planejamento, transparência e avaliação de desempenho ao processo, como condição para comparabilidade e accountability no ciclo fiscal (OCDE, 2024). Nos municípios, onde limitações de capacidade e coordenação são recorrentes, tornar diretrizes e resultados observáveis é requisito para aproximar o PPA da implementação (Azevedo & Aquino, 2016; Santos, 2022).

Tabela 4 - Dimensões observáveis nas ações de alimentação escolar por ciclo orçamentário (RMP, 2014–2025)

Dimensão analisada	Ciclo 1 (2014–2017) (n=71)	Ciclo 2 (2018–2021) (n=97)	Ciclo 3 (2022–2025) (n=64)
Público-alvo (somente)	12 (16,9%)	31 (32,0%)	24 (37,5%)
Fonte de financiamento (somente)	6 (8,5%)	14 (14,4%)	5 (7,8%)
Elemento de despesa (somente)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Fonte + Público-alvo	21 (29,6%)	23 (23,7%)	8 (12,5%)
Elemento + Público-alvo	7 (9,9%)	6 (6,2%)	6 (9,4%)
Alimentação saudável/adequada (nutricional)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Educação alimentar e nutricional	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Controle social/CAE	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Agricultura familiar/produção local	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Água potável	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Ações genéricas	25 (35,2%)	23 (23,7%)	21 (32,8%)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PPAs.

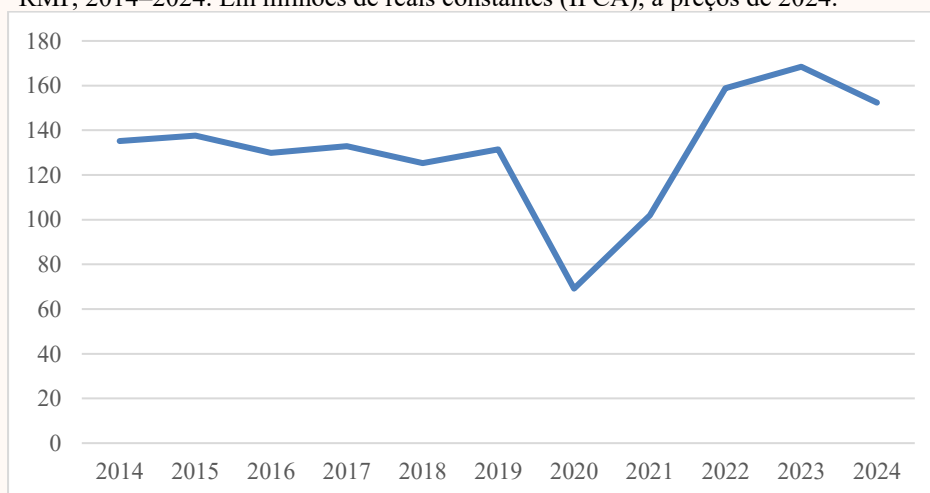
Ao longo dos três ciclos, 17 dos 24 municípios apresentam apenas ações genéricas e procedimentais, mesmo quando há multiplicidade de ações para o tema. A ausência de conteúdos substantivos nas descrições sugere que os instrumentos de planejamento não estão sendo utilizados para explicitar critérios e compromissos verificáveis de implementação, e que a alimentação escolar é registrada como rotina administrativa, com ênfase em “manutenção”, “custeio” e “merenda”, frequentemente acompanhada de classificações relativas à fonte de custeio ou ao público atendido. Esse padrão reduz a inteligibilidade do que está sendo efetivamente planejado e amplia a margem para acomodar diferentes tipos de despesa sob a mesma rubrica, enfraquecendo a capacidade de rastrear prioridades e distinguir estratégias de implementação.

Assim, o orçamento viabiliza a continuidade do serviço, mas se mostra pouco informativo para orientar decisões e sustentar avaliação externa sobre aspectos substantivos da política. Em síntese, o achado central não é a ausência de ações de alimentação escolar no planejamento municipal, e sim a recorrência de uma padronização descritiva que transforma a política em categoria administrativa de custeio, em consonância com o identificado por Lima et al. (2020a) para a região Metropolitana de Porto Alegre, quanto a fragilidades de capacidades estatais municipais nos PPAs.

4.2. Estrutura de financiamento e execução orçamentária

No agregado da RMP, as despesas liquidadas em alimentação escolar mantiveram-se relativamente estáveis no período pré-pandemia, mesmo após o controle inflacionário pelo IPCA (valores reais a preços de 2024): passaram de R\$ 135,22 milhões em 2014 para R\$ 131,54 milhões em 2019. A partir de 2020, porém, observa-se uma queda expressiva do gasto real, que recua para R\$ 69,15 milhões, e apenas em 2022 o dispêndio volta a superar o nível pré-pandemia, alcançando R\$ 158,83 milhões e mantendo-se acima do patamar vigente até 2019 nos anos subsequentes. Considerando o acumulado de 2014 a 2024, o crescimento real é de 12,73%.

Gráfico 1 - Evolução dos valores liquidados em ações relacionadas à Alimentação Escolar (PNAE) na RMP, 2014–2024. Em milhões de reais constantes (IPCA), a preços de 2024.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-SP 2025.

Nota: Valores nominais deflacionados pelo IPCA e trazidos a valores reais de 2024.

Ao verificar a composição das despesas executadas, observa-se concentração na aquisição de “Gêneros de Alimentação”. Entre 2014 e 2024, esse subelemento responde, em média, por 78,1% do gasto total com alimentação escolar na RMP. Em 11 dos 24 municípios, a participação média desta despesa supera 90%, conforme detalhamento exposto na Tabela 5, sobre o total das despesas com alimentação escolar e considerando o total de recursos originados de todas as fontes.

Tabela 5 - Participação de Despesas com aquisição de Gêneros de Alimentação (2014–2025) na RMP. Medida em percentual sobre o total das despesas nominais nas ações de Alimentação escolar

	Média (2014 - 2024)	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Águas de São Pedro	81,7%	7,4%	90,3%	63,6%
Analândia	99,7%	0,7%	100,0%	97,5%
Araras	96,8%	1,9%	99,9%	93,8%
Capivari	97,7%	4,5%	100,0%	83,7%
Charqueada	73,9%	14,3%	93,9%	59,7%
Conchal	95,7%	2,1%	98,1%	90,0%
Cordeirópolis	95,5%	3,2%	100,0%	90,5%
Corumbataí	96,5%	1,1%	98,4%	95,2%
Elias Fausto	96,5%	7,5%	100,0%	73,9%
Ipeúna	97,4%	1,8%	100,0%	94,0%
Iracemápolis	74,7%	10,4%	86,9%	49,3%
Leme	44,5%	4,5%	53,7%	36,7%
Limeira	92,1%	4,0%	95,6%	83,5%
Mombuca	79,6%	3,6%	85,0%	71,3%
Piracicaba	72,5%	7,8%	84,7%	58,1%
Pirassununga	57,3%	17,7%	100,0%	20,1%
Rafard	99,8%	0,2%	100,0%	99,3%
Rio Claro	89,2%	14,8%	100,0%	52,6%
Rio das Pedras	86,9%	5,8%	98,4%	78,5%
Saltinho	90,5%	20,3%	98,3%	26,7%
Santa Cruz da Conceição	71,1%	8,3%	82,7%	53,1%
Santa Gertrudes	66,2%	25,9%	99,2%	34,3%
Santa Maria da Serra	56,0%	22,9%	85,6%	12,2%
São Pedro	86,3%	4,5%	92,0%	74,7%
Total Geral	78,1%	2,6%	82,2%	74,3%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do TCE-SP.

Nota: Em Santa Gertrudes, nos anos de 2017 e 2018, verificou-se erro de classificação contábil, com despesas de aquisição de Gêneros de Alimentação registradas como “outros materiais de consumo” (30,75% e 27,91%, respectivamente). Para preservar a comparabilidade da série, procedeu-se à padronização/recodificação desses registros na etapa de tratamento dos dados.

Nos municípios em que a participação da aquisição direta de “Gêneros de Alimentação” é menor, a estrutura do gasto incorpora custos operacionais e logísticos. Observam-se despesas com vencimentos e vantagens fixas do pessoal de cozinha, além de gastos com insumos de apoio, como: gás liquefeito de petróleo (GLP) e materiais de higienização. Em contraste, municípios como Leme, Pirassununga, Santa Gertrudes e Piracicaba apresentam maior participação do elemento “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, indicando a presença de empresas terceirizadas no preparo e distribuição da alimentação nas escolas.

No âmbito do financiamento, conforme a Tabela 6, a execução da despesa com alimentação escolar esteve concentrada nas transferências federais vinculadas. Importa destacar que essa rubrica agrega diferentes fontes federais vinculadas e não se restringe aos repasses do PNAE, incluindo outros recursos federais, dentre eles a cota-parte do Salário Educação. As transferências estaduais vinculadas cresceram até 2019, mas perderam participação a partir de 2020. Em sentido oposto, o Tesouro municipal ampliou sua participação nos anos mais recentes e alcançou o maior patamar em 2024. As fontes classificadas como “exercícios anteriores” ganharam relevância em 2021 e 2022, sugerindo utilização de saldos acumulados.

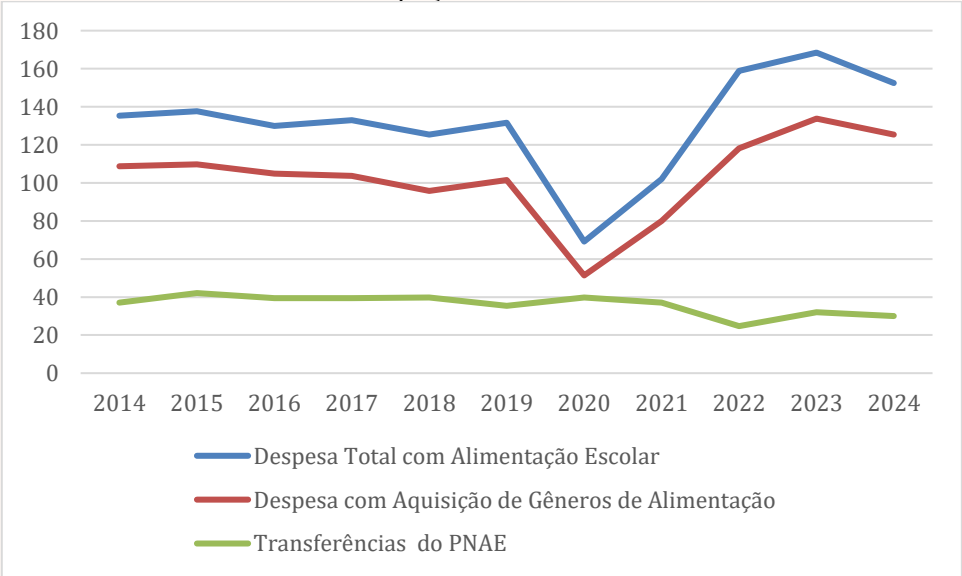
Tabela 6 - Fontes de recursos que financiaram as despesas com alimentação escolar na RMP (2014–2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TESOURO	20,31%	16,73%	13,88%	14,03%	13,05%	14,52%	15,95%	9,12%	18,92%	21,98%	26,50%
Transferências Estaduais Vinculadas	15,18%	14,36%	16,30%	21,33%	24,42%	26,02%	8,04%	17,84%	12,61%	8,71%	7,09%
Transferências Estaduais Vinculadas – Exercícios Anteriores	0,00%	0,69%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	5,37%	0,00%	0,01%
Transferências Federais Vinculadas	61,11%	58,27%	66,29%	63,53%	60,90%	59,24%	75,82%	57,73%	50,82%	57,75%	59,74%
Transferências Federais – Exercícios Anteriores	3,39%	9,94%	3,53%	1,10%	1,62%	0,23%	0,19%	15,31%	12,29%	11,56%	6,66%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-SP 2025.

Ao isolar os repasses do PNAE, observa-se que eles constituem a principal fonte federal específica da alimentação escolar, mas não acompanham a trajetória da despesa com aquisição de “Gêneros de Alimentação” ao longo da série (Gráfico 2). Em valores reais, deflacionados pelo IPCA e expressos a preços de 2024, no período pós-2020 a despesa com “Gêneros de Alimentação” cresce e alcança R\$ 125,1 milhões em 2024, enquanto os repasses do PNAE recuam para cerca de R\$ 30 milhões, reduzindo a cobertura federal do gasto com insumos. A defasagem é ainda mais ampla quando se considera a despesa total com alimentação escolar, que inclui custos logísticos e serviços, pois o PNAE permanece sistematicamente abaixo do gasto total no período.

Gráfico 2 - Evolução da despesa total com Alimentação Escolar, da despesa com aquisição de gêneros alimentícios e das transferências do PNAE na RMP, 2014–2024. Em milhões de reais constantes (IPCA), a preços de 2024.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-SP 2025.



ARTIGO

A participação do PNAE no gasto com aquisição de “Gêneros de Alimentação”, no agregado da RMP, mantém estabilidade no período pré-pandemia, apresenta elevação atípica em 2020, recua em 2021 e, a partir de 2022, passa a se manter em patamar inferior a 25%, conforme a Tabela 7.

Tabela 7 - Participação agregada das transferências do PNAE no total gasto com aquisição de “Gêneros de Alimentação” nos municípios da RMP (2014–2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Participação do PNAE (%)	34,1	38,4	37,6	38,1	41,5	34,9	77,3	46,4	20,9	23,9	24

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-SP 2025.

Em nível municipal, a participação do PNAE no gasto com “Gêneros de Alimentação” apresentou heterogeneidade entre 2014 e 2024 nos municípios da RMP, com médias no período variando de 16,1% (Analândia) a 56,9% (Capivari). Essa variação é compatível com o desenho do indicador. Os repasses do PNAE seguem regra nacional baseada em matrículas, mas a despesa liquidada em “Gêneros de Alimentação” é definida no nível local e depende do custo efetivo da provisão e do grau de complementação com outras fontes. Assim, mesmo sob uma referência federal comum para o repasse, diferenças na execução e no custeio produzem percentuais distintos entre municípios, indicando heterogeneidade na cobertura do PNAE e no esforço de financiamento municipal.

Além da variação entre municípios, em parte dos entes houve oscilação ao longo do tempo, com maiores valores anuais concentrados em 2020. Nesse ano, alguns municípios registraram participação superior a 100%, como Pirassununga (154,5%), Rio Claro (155,9%), Araras (117,1%) e Elias Fausto (123,9%), sugerindo picos pontuais na razão entre repasse e despesa liquidada decorrentes da queda da aquisição de insumos no período da pandemia, com manutenção dos repasses.

A comparação entre a evolução dos repasses do PNAE e a evolução da despesa com aquisição de “Gêneros de Alimentação” (Tabela 8) indica predomínio de trajetórias em que a variação do repasse federal não acompanha a variação do gasto municipal. Em 15 dos 24 municípios, observa-se pressão fiscal líquida, seja porque a despesa cresceu em ritmo superior ao repasse (8 municípios), seja porque a despesa aumentou apesar da redução do PNAE (7 municípios). Em contraste, apenas quatro municípios registraram crescimento do PNAE superior ao da despesa, sugerindo melhora relativa de cobertura, enquanto três exibiram retração simultânea de repasse e despesa, com queda do repasse superior à redução do gasto. Em conjunto, os resultados sugerem que, embora o PNAE opere sob regra nacional e constitua fonte federal específica, a sustentação da aquisição de insumos depende, em grande medida, da capacidade municipal de complementar o custeio e acomodar pressões de gasto, reforçando a tendência de municipalização parcial do financiamento no período analisado.

Tabela 8 - Variação das transferências do PNAE e das despesas com aquisição de “Gêneros de Alimentação” por Município da RMP, entre 2014 e 2024

	Evolução dos Repasses do PNAE	Evolução da Despesa com Gêneros de Alimentação
Águas de São Pedro	79,40%	72,38%
Analândia	-27,60%	26,63%
Araras	-4,80%	3,55%
Capivari	6,70%	34,68%
Charqueada	13,50%	120,92%
Conchal	-10,20%	11,19%
Cordeirópolis	2,80%	17,31%
Corumbataí	38,60%	-7,59%
Elias Fausto	-14,60%	150,31%
Ipeúna	15,00%	75,85%

	Evolução dos Repasses do PNAE	Evolução da Despesa com Gêneros de Alimentação
Iracemápolis	40,90%	9,09%
Leme	-32,10%	42,77%
Limeira	15,00%	45,85%
Mombuca	207,80%	68,26%
Piracicaba	-40,60%	-18,98%
Pirassununga	-41,50%	-35,95%
Rafard	5,40%	80,59%
Rio Claro	-41,90%	-22,66%
Rio das Pedras	-22,40%	34,42%
Saltinho	128,20%	140,56%
Santa Cruz da Conceição	-24,20%	4,95%
Santa Gertrudes	7,30%	257,69%
Santa Maria da Serra	58,00%	-73,99%
São Pedro	171,20%	86,14%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-SP 2025.

A leitura quantitativa da execução orçamentária da alimentação escolar na RMP evidencia dois traços estruturais. O primeiro é a predominância da aquisição de “Gêneros de Alimentação” como núcleo do gasto, sinalizando materialização da política como provisão de insumos. O segundo é que o PNAE, embora seja a principal fonte federal específica, opera como cofinanciamento parcial e sua participação relativa no custeio de insumos recua nos anos mais recentes.

Na composição da despesa, mesmo quando há arranjos que ampliam o peso de serviços, inclusive terceirização em municípios como Piracicaba, Leme e Pirassununga, a aquisição de insumos permanece central. Do lado das fontes, as transferências federais vinculadas concentram parcela relevante do financiamento agregado, mas essa rubrica não se restringe ao PNAE e inclui outras fontes federais vinculadas, além de registros de “exercícios anteriores”. Ao isolar o PNAE, observa-se que ele não cobre integralmente a despesa com “Gêneros de Alimentação” e sua participação relativa diminui, alcançando cerca de um quarto do gasto com insumos em 2024, o que implica maior necessidade de complementação municipal para sustentar a execução.

Nesse arranjo, a continuidade da política depende de composição de fontes que combina repasses do PNAE, demais vinculações e recursos próprios, de modo que pressões de custo e mudanças na forma de provisão tendem a se traduzir em maior esforço fiscal local. Por fim, a decomposição contábil não permite inferência causal sobre os determinantes da redução relativa do PNAE, que pode refletir variações de matrículas reportadas, recomposição de preços, alterações de arranjos de provisão e estratégias de execução orçamentária.

5. Considerações Finais

Este estudo analisou capacidades estatais associadas ao planejamento e à execução orçamentária da política de alimentação escolar vinculada ao PNAE nos municípios da Região Metropolitana de Piracicaba (RMP), no estado de São Paulo. Os resultados mostram que, nos 24 municípios analisados, a política encontra-se institucionalizada no ciclo orçamentário, com registro nos PPAs e execução recorrente ao longo do período, sinalizando a presença de capacidades técnico-administrativas mínimas para sua operacionalização no nível local.

Ao mesmo tempo, a análise evidencia limites na consolidação dessas capacidades. No planejamento, a alimentação escolar é frequentemente inscrita em programas e ações de redação genérica e com forte viés descritivo-contábil, com baixa explicitação de objetivos, metas e indicadores verificáveis. Observa-se, ainda, reduzida incidência de indicadores capazes de capturar dimensões substantivas da política, indicando um descompasso entre as diretrizes do PNAE e sua tradução nos instrumentos de planejamento. Esse padrão



enfraquece a rastreabilidade programática, limita o monitoramento e restringe a comparabilidade intermunicipal, com efeitos diretos sobre a accountability do gasto.

Na execução e no financiamento, a comparação entre os repasses do PNAE e as despesas municipais com aquisição de “Gêneros de Alimentação” aponta ausência de correspondência proporcional entre a variação das transferências e a dinâmica do gasto. Na maioria dos municípios, a despesa cresce em ritmo superior ao repasse, ou se expande mesmo quando há retração relativa do PNAE, implicando maior necessidade de complementação com recursos locais. Assim, embora o PNAE permaneça como fonte federal específica, a sustentação da política decorre de uma composição de financiamento que combina recursos do programa, outras vinculações e recursos próprios, configurando municipalização parcial do custeio no período analisado.

Em conjunto, os resultados sugerem que a institucionalização do PNAE no ciclo orçamentário não se converte sistematicamente em programação orientada a objetivos, metas e indicadores verificáveis. Desse modo, a qualificação da programação orçamentária e o fortalecimento da coerência entre planejamento e execução tornam-se centrais para ampliar rastreabilidade, monitoramento e controle social. Ao identificar, de um lado, padrões de incorporação formal no PPA e, de outro, evidências de cofinanciamento na execução, o estudo contribui para compreender condicionantes da sustentação local de uma política nacional descentralizada e para delimitar riscos de sustentabilidade fiscal associados à complementação municipal do custeio.

Como agenda de pesquisa, estudos futuros podem: (i) aprofundar a análise dos arranjos institucionais do PNAE nos municípios e sua relação com capacidades estatais; (ii) avaliar a qualidade e a consistência de indicadores e metas associados à alimentação escolar nos instrumentos de planejamento; (iii) examinar a governança das compras e a aderência às diretrizes do PNAE no nível das ações orçamentárias; e (iv) investigar a relação entre capacidade fiscal municipal, composição das receitas e estabilidade da execução da despesa em estratégias comparativas entre regiões e perfis de municípios, incorporando o ano de 2025 à série assim que os dados estiverem disponíveis e a série estiver completa.

Referências

- Abrucio, F. L., & Grin, E. (2024). Políticas públicas e desafios para a gestão local. *GV EXECUTIVO*, 23(3), e92031-e92031. <https://orcid.org/0000-0002-3883-9915>
- Arretche, M. (2006). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: Saravia, E. & Ferrarezi, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP.
- Azevedo, R.R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63–76. <https://doi.org/10.11606/RCO.V10I26.111202>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Bijos, P.R.S. (2014). *Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão*. Brasília: Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.
- Castro, J. (1946). *Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço*. Antares.
- Dahlgren, G., & Whitehead, M. (1991). *Policies and strategies to promote social equity in health*. Institute for Futures Studies.
- Fonseca, C. V. C., & Saes, M. S. M. (2025). Arranjo Institucional e Capacidades da Política de Alimentação Escolar no Município de São Paulo: Aprendizados, Desafios e Perspectivas. *Dados*, 68, e20240070. <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.3.386>
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3584>



ARTIGO

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 42–85). Editora da UFRGS; CEGOV.

Grin, E. J., do Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

Hoffmann, R. (2021). Insegurança alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017- 2018 e comparação com a variação da pobreza. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 28, 1-17. <https://doi.org/10.20396/san.v28i00.8663556>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança Alimentar 2023*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24784-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-seguranca-alimentar.html>

Ipolito, L. (2023). Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(2). <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2025.289972>

Kroth, D. C., Geremia, D. S., & Mussio, B. R. (2020). Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 4065-4076. <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.31762018>

Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020a). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190147. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>

Lima, L. L., Lui, L., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020b). Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos Ebape. Br*, 18(2), 323-335. <https://doi.org/10.1590/1679-395177989>

Luna, J. P., & Soifer, H. D. (2017). Capturing sub-national variation in state capacity: A survey-based approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907. <https://doi.org/10.1177/0002764217720964>

Maluf, R. S. (2007). *Segurança alimentar e nutricional*. Vozes.

Martins, G. C. C., Santos, W. M., & Lopes, M. L. B. (2023). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Uma revisão sistemática da literatura do período 2010 a 2022. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 21(8), 8820-8845. <https://doi.org/10.55905/oelv21n8-029>

Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal (2025). Manual Técnico de Orçamento – MTO 2026. <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2026>

Moretti, D. (2023). Rise of non-standard policy instruments: Can budgeting catch up? *OECD Journal on Budgeting*, 2023(3).

Nascimento, A. R., & Grin, E. (2021). Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, Recife, 6(3), 3-20. DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.62726]

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). OECD performance budgeting framework (GOV/SBO(2023)1/REV1). OECD.



<https://one.oecd.org/document/GOV/SBO%282023%291/REV1/en/pdf>

Papi, L. P., Aguiar, R. B. D., Lima, L. L., & Lui, L. (2021). Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 170–197). Editora da UFRGS; CEGOV.

Papi, L. P., & Padilha, P. Z. (2024). Empregando capacidades estatais nos municípios: O planejamento como instrumento de capacidades. In A. A. Gomide & A. Marengo (Eds.), *Capacidades estatais: Avanços e tendências* (pp. 85-99). ENAP.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24(58), 121-143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

Rodrigues, A. X., Ferreira, M. A. M., Araújo, J. M. D., & Silveira, S. D. F. R. (2024). Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(4), e277213. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.277213>

Santos, R. C.L.F. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil*. Ipea; Cepal.

Silva, S. P. (2019). Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. (Texto para Discussão nº 2486). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/10183/201243>

Silva, S. P. (2021). Entre deslocamentos e sedimentações: trajetória de institucionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Jornal de Políticas Educacionais*, 15(18), 1-22. <http://doi.org/10.5380/jpe.v15i0.78619>

Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18, 27-41. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>