

Artigo Científico

REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE O PNAE: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS JURÍDICOS A PARTIR DE EVIDÊNCIAS DE UM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE

Rosária Cal Bastos¹

Luiz Antônio Abrantes²

Amélia Carla Sobrinho Bifano³

Maria das Dores Saraiva de Loreto³

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Engenharia Agrícola, Viçosa, Minas Gerais / Brasil

² Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, Minas Gerais / Brasil

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Serviço Social, Viçosa, Minas Gerais / Brasil

Resumo

Este estudo analisa os avanços, limites e desafios jurídicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando as transformações normativas e institucionais ocorridas entre 2016 e 2025. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza analítico-interpretativa, desenvolvida por meio de revisão integrativa da literatura, pesquisa documental e estudo de caso no município de Coimbra-MG. Foram utilizados dados empíricos produzidos em 2016, posteriormente reinterpretados à luz das transformações institucionais, jurídicas e operacionais observadas no período recente. O objetivo consiste em compreender como aspectos relacionados à coordenação entre os entes federativos e às condições institucionais locais influenciam a efetividade do programa na garantia do direito humano à alimentação adequada. Os resultados evidenciam avanços relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar, à ampliação das diretrizes nutricionais, aos mecanismos de governança e à consolidação normativa do programa. Contudo, persistem desafios associados às desigualdades entre municípios, limitações técnicas e operacionais, dificuldades logísticas e fragilidades nos mecanismos de controle social. O estudo demonstra que a efetividade do PNAE depende do fortalecimento institucional, da cooperação entre os entes públicos e da participação social. A experiência municipal analisada evidencia potencialidades e desafios da implementação descentralizada das políticas públicas no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. PNAE. Governança. Descentralização. Direitos Sociais.

Contemporary reflections on the PNAE: advances, limits and legal challenges based on evidence from a small municipality

This study analyzes the advances, limits and legal challenges of the National School Feeding Program (PNAE), considering the normative and institutional transformations that occurred between 2016 and 2025. The research adopts a qualitative approach, of an analytical-interpretive nature, developed through an integrative literature review, documentary research and case study in the city of Coimbra-MG. Empirical data produced in 2016 was used, subsequently reinterpreted. The objective is to understand how aspects related to coordination between federative entities and local institutional conditions influence the effectiveness of the program in guaranteeing the human right to adequate food. The results show advances related to the strengthening of family farming, the expansion of nutritional guidelines, governance mechanisms and the regulatory consolidation of the program. However, challenges associated with inequalities between municipalities, technical and operational limitations, logistical difficulties and weaknesses in social control mechanisms persist. The study demonstrates that the effectiveness of the

PNAE depends on institutional strengthening, cooperation between public entities and social participation. The municipal experience analyzed highlights the potential and challenges of decentralized implementation of public policies in the Brazilian context.

Keywords: Family Farming. PNAE. Governance. Decentralization. Social Rights.

Reflexiones contemporáneas sobre el PNAE: avances, límites y desafíos jurídicos a partir de la evidencia de un pequeño municipio

Este estudio analiza los avances, límites y desafíos legales del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), considerando las transformaciones normativas e institucionales ocurridas entre 2016 y 2025. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter analítico-interpretativo, desarrollado a través de una revisión integradora de literatura, investigación documental y estudio de caso en la ciudad de Coimbra-MG. Se utilizaron datos empíricos producidos en 2016, posteriormente reinterpretados a la luz de las transformaciones institucionales, legales y operativas observadas en el período reciente. El objetivo es comprender cómo los aspectos relacionados con la coordinación entre entidades federativas y las condiciones institucionales locales influyen en la efectividad del programa para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada. Los resultados muestran avances relacionados con el fortalecimiento de la agricultura familiar, la ampliación de lineamientos nutricionales, mecanismos de gobernanza y la consolidación regulatoria del programa. Sin embargo, persisten desafíos asociados a desigualdades entre municipios, limitaciones técnicas y operativas, dificultades logísticas y debilidades en los mecanismos de control social. El estudio demuestra que la efectividad del PNAE depende del fortalecimiento institucional, la cooperación entre entidades públicas y la participación social. La experiencia municipal analizada resalta el potencial y los desafíos de la implementación descentralizada de políticas públicas en el contexto brasileño.

Palabras clave: Agricultura Familiar. PNAE. Gobernanza. Descentralización. Derechos sociales.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22712385>

ISSN: 2359-6252

Editor-chefe: Vinicius de Souza Moreira

Editora-adjunta: Letícia Lima Milani Rodrigues

Artigo submetido em 29 de janeiro de 2026 e aceito para publicação em 28 de maio de 2026



1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou um novo paradigma de organização político-administrativa no Brasil ao fortalecer a descentralização federativa e ampliar o reconhecimento dos direitos sociais, entre os quais se destacam a educação e o direito humano à alimentação adequada, incorporado expressamente ao artigo 6º da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010. Nesse cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) assume posição estratégica como política pública de caráter intersetorial, responsável por articular segurança alimentar, educação, desenvolvimento rural e cooperação federativa.

O PNAE consolidou-se juridicamente com a promulgação da Lei nº 11.947/2009, que estabeleceu diretrizes voltadas à descentralização da execução, à obrigatoriedade de aquisição mínima de gêneros alimentícios da agricultura familiar e à participação social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Esse modelo pressupõe capacidades administrativas, técnicas e institucionais capazes de assegurar eficiência, regularidade e equidade na implementação da política pública.

Entretanto, a literatura especializada demonstra que a descentralização das políticas sociais no Brasil ocorre em um cenário marcado por profundas desigualdades federativas, o que afeta diretamente a capacidade de execução dos municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte (Arretche, 2010; Abrucio; Franzese, 2007). Entre 2016 e 2025, o PNAE passou por transformações normativas e institucionais relacionadas ao financiamento, coordenação federativa e segurança alimentar, incluindo os efeitos da pandemia de Covid-19.

Diante desse cenário, emerge o seguinte problema de pesquisa: Como os avanços normativos e institucionais do PNAE dialogam com os limites estruturais da implementação local em municípios de pequeno porte?

O objetivo do estudo consiste em analisar os avanços, limites e desafios jurídicos do PNAE à luz das transformações institucionais recentes e de evidências empíricas produzidas em um município de pequeno porte.

A pesquisa justifica-se pela relevância do PNAE como instrumento de efetivação do direito humano à alimentação adequada e pela necessidade de compreender os impactos das desigualdades federativas sobre a implementação das políticas sociais descentralizadas. Além disso, o estudo contribui para o debate jurídico e político acerca da governança pública, da coordenação intergovernamental e das capacidades estatais locais.

Metodologicamente, o artigo adota abordagem qualitativa, estruturada por meio de revisão integrativa da literatura, pesquisa documental e estudo de caso. Os dados empíricos utilizados foram produzidos em 2016, no âmbito de pesquisa anterior realizada em Coimbra-MG, sendo reinterpretados neste estudo à luz das transformações jurídicas, institucionais e analíticas observadas entre 2016 e 2025.

O artigo está organizado em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico sobre descentralização, federalismo e políticas sociais. A segunda descreve os procedimentos metodológicos da pesquisa. A terceira discute os resultados da revisão integrativa e do estudo de caso municipal. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Descentralização das políticas sociais no Brasil sob a ótica da Ciência Política e do Direito Público

A adoção do federalismo, em 1889, instituiu no Brasil uma repartição vertical de competências entre União, Estados e, posteriormente, Municípios. Esse arranjo foi profundamente reconfigurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que conferiu autonomia política, administrativa e financeira aos entes federados e elevou a descentralização à condição de princípio estruturante do Estado brasileiro (BRASIL, 1988). Ao mesmo tempo, a CF/88 consolidou as políticas sociais como instrumentos centrais de concretização dos direitos fundamentais e de enfrentamento das desigualdades sociais e regionais.

Na visão da Ciência Política e do Direito Público, a descentralização é compreendida como um fenômeno multidimensional, fortemente condicionado pela distribuição desigual de recursos e capacidades entre os entes federativos. Sob a ótica fiscal, Souza (1998), Rodden (2005) e Guedes e Gasparini (2007) demonstram que a assimetria financeira compromete a capacidade local de implementação das políticas públicas. Esses estudos convergem ao demonstrar que desigualdades fiscais comprometem a capacidade local de implementação das políticas sociais. Arretche (1996, 2002, 2010, 2013), por sua vez, evidencia que o federalismo brasileiro combina centralização normativa com execução descentralizada, produzindo padrões heterogêneos de provisão de serviços.

A perspectiva apresentada pressupõe corresponsabilidade federativa e coordenação entre os níveis de governo (Giaqueto, 2015), em um processo marcado por reconfigurações decorrentes de crises, mudanças institucionais e variações nas agendas estatais (Cavalcante, 2011). Ao mesmo tempo, como assinalam Sposati (2006) e Binotto et al. (2010), a descentralização potencializa a adequação das políticas às realidades territoriais, mas exige capacidades institucionais robustas para assegurar juridicidade, eficiência e *accountability*.

No debate contemporâneo, essas abordagens são ampliadas pela noção de governança descentralizada, que ultrapassa a simples transferência de competências e enfatiza a articulação intergovernamental, a intersetorialidade, a transparência, os mecanismos de controle social e a participação cidadã qualificada. Essa perspectiva, alinhada à nova governança pública, reforça que descentralizar implica também coordenar, cooperar e monitorar (Rodden, 2005; Abrucio; Franzese, 2007).

Nesse cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui um caso paradigmático dessas tensões e potencialidades. O programa combina normatização federal rigorosa, execução municipal descentralizada e fiscalização social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), estando vinculado a princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades regionais e a efetivação do direito fundamental à alimentação adequada (CF/88, art. 6º; EC nº 64/2010). Entre 2016 e 2025, essas características evidenciam tanto avanços quanto fragilidades, reforçando a necessidade de uma análise jurídica contemporânea sobre os limites e desafios federativos do PNAE.

2.2 Políticas sociais na esfera municipal: o PNAE como instrumento de cooperação federativa, governança e efetivação de direitos

O PNAE configura-se como a mais abrangente política de alimentação escolar do país e uma das mais longevas em âmbito internacional. Financiado pela União e operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa é executado de forma descentralizada por estados, municípios e Distrito Federal, mediante transferências regulares de recursos financeiros (Brasil, 2025). Sua trajetória institucional expressa o fortalecimento progressivo da descentralização federativa no país. Após um período de centralização entre 1955 e 1979, o programa foi nacionalizado em 1979 e, entre 1994 e 2001, consolidou o processo de municipalização por meio da adoção de mecanismos automáticos de transferência de recursos.

No arranjo federativo atual, à União compete a função normativa, financeira e avaliativa, enquanto os entes federados cabem a execução direta da política. Para garantir transparência, participação e controle social, foram instituídos os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos, a qualidade dos cardápios, os processos de compra e a prestação de contas (Balestrin et al., 2016).

A Lei nº 11.947/2009 representa o principal marco jurídico do PNAE ao estabelecer, entre outros dispositivos, a obrigatoriedade da aquisição mínima de 30% dos gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, integrando a política de alimentação escolar às estratégias de desenvolvimento rural sustentável. Resoluções posteriores, como as nº 38/2009, nº 26/2013, nº 4/2015 e demais atualizações normativas vigentes até 2025, reforçaram parâmetros relacionados à qualidade nutricional, compras públicas, chamadas públicas, transparência e mecanismos de acompanhamento e controle. Além disso, aspectos operacionais vinculados à elaboração das chamadas públicas e às especificações técnicas dos alimentos também influenciam a execução local

do programa, especialmente no contexto da operacionalização das compras institucionais (Aguiar; Calil, 2016).

O arranjo do PNAE revela a importância das capacidades institucionais locais, que influenciam diretamente a efetividade do programa. Sob a ótica do institucionalismo histórico, sua trajetória demonstra como marcos normativos moldam práticas administrativas. Perspectivas de governança ressaltam a articulação entre atores, como nutricionistas, agricultores, gestores e conselhos. Abordagens críticas apontam desigualdades federativas que comprometem a equidade na execução.

Apesar dos avanços, persistem desafios estruturais no período recente (2018–2025), como restrições financeiras, entraves logísticos, burocracias excessivas, desigualdade na profissionalização das equipes locais, fragilidades no controle social e disparidades regionais no acesso a alimentos de qualidade. Esses fatores limitam a capacidade de cumprimento das metas de universalização, qualidade nutricional e fortalecimento da agricultura familiar.

Dessa forma, a análise do PNAE sob a ótica do federalismo, da governança e do direito humano à alimentação adequada permite compreender sua complexidade como política social descentralizada e sua relevância estratégica no enfrentamento das desigualdades estruturais no Brasil.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza analítico-interpretativa, estruturada a partir da articulação entre revisão integrativa da literatura, pesquisa documental e estudo de caso. O percurso metodológico foi organizado em duas etapas complementares, buscando estabelecer diálogo entre o debate contemporâneo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e evidências empíricas produzidas em contexto municipal de pequeno porte.

Importante destacar que a pesquisa foi desenvolvida a partir de três recortes temporais articulados analiticamente. O primeiro corresponde ao período de 2009 a 2018, contemplado na revisão integrativa da literatura originalmente desenvolvida em 2018, voltada à compreensão dos avanços, limites e desafios relacionados à implementação descentralizada do PNAE após a consolidação normativa decorrente da Lei nº 11.947/2009. O segundo recorte refere-se aos dados empíricos produzidos em 2016 no município de Coimbra-MG, utilizados como linha de base analítica para compreensão de desafios estruturais observados na implementação local da política pública. O terceiro corresponde ao período de 2019 a 2025, incorporado mediante atualização analítica realizada em 2025, com inclusão de literatura científica recente, documentos normativos e relatórios institucionais, permitindo reinterpretar os resultados produzidos à luz das transformações jurídicas, institucionais e operacionais observadas no período contemporâneo.

A primeira etapa consistiu na realização de uma revisão integrativa da literatura originalmente desenvolvida em 2018, com o objetivo de identificar avanços, limites e desafios jurídicos e institucionais relacionados ao PNAE no contexto da descentralização federativa e da implementação local da política pública. A revisão contemplou artigos publicados entre 2009 e 2018, período correspondente à consolidação normativa decorrente da Lei nº 11.947/2009.

A revisão integrativa foi conduzida conforme pressupostos metodológicos descritos por Botelho, Cunha e Macedo (2011), compreendendo procedimentos sistemáticos de identificação, seleção, análise e síntese da produção científica relacionada ao objeto investigado.

Nesse sentido, a revisão foi orientada pela seguinte questão norteadora: como a produção científica brasileira caracteriza os avanços, limites e desafios do PNAE diante da descentralização e da implementação local? A busca foi realizada entre março e maio de 2018, nas bases SciELO, SPELL e Web of Science, utilizando combinações de descritores como: *“Descentralização and Políticas Sociais and PNAE”*, *“limitações do PNAE and potencialidades do PNAE”* e *“Programa Nacional de Alimentação Escolar”*.

Inicialmente, foram identificados 176 artigos. Como critérios de inclusão, consideraram-se: artigos completos, publicados entre 2009 e 2018, disponíveis integralmente e com aderência temática ao objeto investigado. Como critérios de exclusão, adotaram-se a eliminação de publicações duplicadas, estudos sem relação direta com o tema e produções que não abordavam aspectos

relacionados à descentralização, implementação local ou operacionalização do programa. Após aplicação desses critérios, 20 estudos compuseram o corpus analítico da revisão.

Os textos selecionados foram submetidos à leitura crítica e à categorização temática, resultando em uma síntese narrativa das evidências. Para aprofundar a análise lexical e discursiva, utilizou-se o *software* IRAMUTEQ, que possibilitou a construção de uma nuvem de palavras, destacando os termos mais recorrentes e revelando eixos centrais do debate científico sobre o PNAE.

Considerando o objetivo contemporâneo da pesquisa, realizou-se, em 2025, atualização analítica do estudo original, incorporando literatura científica recente (2019–2025), documentos normativos e relatórios institucionais relacionados ao PNAE. Essa etapa permitiu reinterpretar os resultados anteriormente produzidos à luz das transformações institucionais, jurídicas e operacionais observadas entre 2016 e 2025, especialmente relacionadas ao financiamento, governança, arranjo intergovernamental e implementação local da política pública.

A segunda etapa compreendeu a reinterpretação analítica de dados empíricos produzidos em 2016 no município de Coimbra-MG, originalmente coletados no âmbito da dissertação de Bastos (2017). O município foi selecionado por representar contexto típico de pequeno porte, marcado por limitações institucionais e forte presença da agricultura familiar.

Os dados empíricos utilizados incluíram: (i) 157 entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e agricultores familiares vinculados ao programa; (ii) documentos administrativos relacionados ao PNAE; e (iii) registros referentes à aquisição de alimentos e à execução local da política pública.

Importante destacar que a utilização desses dados não objetiva atribuir representatividade integral ao período de 2016 a 2025, mas utilizar a experiência municipal como linha de base empírica para refletir criticamente sobre desafios estruturais e potencialidades que permanecem presentes no debate contemporâneo sobre o programa.

A interpretação analítica foi orientada pelos referenciais do institucionalismo histórico, da governança descentralizada e das abordagens críticas do federalismo, permitindo compreender como normas, capacidades institucionais e desigualdades federativas influenciam a implementação da política pública.

Por fim, a triangulação entre literatura contemporânea, pesquisa documental e evidências empíricas buscou ampliar a consistência analítica do estudo e fortalecer a compreensão do PNAE como política social descentralizada, inserida em um contexto federativo complexo e em permanente transformação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Descentralização do PNAE: Lições da Literatura e Evidências de Implementação

A análise textual realizada por meio do *software* IRAMUTEQ (Camargo; Justo, 2013), utilizando a técnica de Nuvem de Palavras, permitiu identificar os principais eixos temáticos presentes nos 20 artigos que compõem o corpus da revisão integrativa. Os resultados evidenciaram que a produção científica nacional tem analisado o PNAE como política pública descentralizada estruturada na articulação entre União, estados, municípios, agricultura familiar e mecanismos de participação social.

Entre os termos mais recorrentes destacaram-se: alimentação escolar, agricultura familiar, PNAE, controle social, participação, governo, município, poder público, produto e local, entre outros, conforme apresentado na Figura 1.

relacionados às desigualdades territoriais, limitações operacionais e diferenças administrativas entre municípios (OAE, 2025; Schabarum et al., 2025).

O conjunto das evidências analisadas permite compreender que o PNAE se mantém como política pública intersetorial de elevada complexidade institucional, cuja implementação depende não apenas da estrutura normativa existente, mas também do fortalecimento institucional local, da cooperação entre os entes federados e do aprimoramento contínuo dos mecanismos participativos.

4.2 Avanços e limites do PNAE no período de 2016 a 2025: uma análise comparativa

As publicações científicas apontam que o PNAE permanece estruturado como política pública intersetorial que articula segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, agricultura familiar, desenvolvimento rural, e sustentabilidade, consolidando-se como importante instrumento de promoção do direito humano à alimentação adequada (Schabarum et al., 2025; Dos Santos Lima et al., 2023; OAE, 2025).

Entre 2016 e 2025, o programa apresentou avanços institucionais relevantes, mas também manteve desafios estruturais relacionados ao financiamento, à organização federativa e às diferenças administrativas entre os municípios (Dos Santos Lima et al., 2023; OAE, 2024; Schabarum et al., 2025). Nesse contexto, a implementação da política pública depende não apenas da normatização federal, mas também das condições institucionais locais, da cooperação entre os entes federados e da participação social (Lotta, 2019; OAE, 2025).

No âmbito dos avanços observados destaca-se o fortalecimento da governança federal a partir de 2023, acompanhado pela ampliação da articulação intersetorial e pelo aperfeiçoamento dos mecanismos vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essas mudanças favoreceram maior integração entre alimentação escolar, educação alimentar e nutricional e práticas pedagógicas desenvolvidas nas escolas (Dos Santos Lima et al., 2023).

No campo da segurança alimentar, também houve fortalecimento das diretrizes voltadas à promoção da alimentação saudável, com incentivo ao consumo de alimentos in natura e redução gradual de produtos ultraprocessados, ampliando a integração entre educação, saúde e nutrição (Lima et al., 2023). Estudos recentes também apontam que estratégias inovadoras voltadas à ampliação do acesso aos alimentos e à articulação entre políticas públicas e organizações da sociedade civil contribuem para o fortalecimento das ações de segurança alimentar e para o aprimoramento da capacidade institucional de enfrentamento dos desafios contemporâneos (Belik, 2023).

A inserção da agricultura familiar no PNAE ampliou a integração entre segurança alimentar, políticas educacionais e desenvolvimento territorial, fortalecendo mercados institucionais e oportunidades produtivas locais. A literatura evidencia que essa articulação contribui para geração de renda, fortalecimento da produção familiar e desenvolvimento rural sustentável, além de favorecer estratégias inovadoras de ampliação do acesso aos alimentos e fortalecimento das redes alimentares locais (Teo et al., 2016; Triches; Baccarin, 2016; Belik; Fornazier, 2016; Belik, 2023; Gomes et al., 2025; Schabarum et al., 2025). Entretanto, esses avanços ainda se distribuem de forma desigual entre os territórios, em razão de limitações produtivas, diferenças organizacionais e distintas condições locais de implementação.

Apesar dos avanços, persistem limitações relacionadas à defasagem orçamentária e à ausência de reajustes periódicos dos valores destinados à alimentação escolar. A redução do poder de compra compromete a diversidade alimentar ofertada e amplia desigualdades territoriais, sobretudo em municípios com menor estrutura administrativa e financeira (OAE, 2024; OAE, 2025).

Municípios de pequeno porte também enfrentam dificuldades relacionadas à infraestrutura, assistência técnica, logística e operacionalização das compras públicas da agricultura familiar, evidenciando que a descentralização produz resultados distintos conforme as condições locais (Lotta, 2019; OAE, 2025). Além disso, os efeitos da pandemia e períodos recentes de instabilidade institucional evidenciaram fragilidades operacionais e demandaram adaptações para manutenção do acesso à alimentação escolar.

No âmbito participativo, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) permanecem como importantes instrumentos de monitoramento e acompanhamento democrático. Contudo, desafios

relacionados à fiscalização local, participação social qualificada e capacidade operacional ainda limitam parte do potencial desses mecanismos (OAE, 2025).

Sob perspectiva jurídica, o PNAE fundamenta-se no direito social à alimentação adequada previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 64/2010, bem como nos princípios da descentralização administrativa e da cooperação federativa. A Lei nº 11.947/2009 estabelece responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios, estruturando a execução da política pública em âmbito local.

Os estudos também indicam avanços no fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento social, no aperfeiçoamento das diretrizes nutricionais e na integração entre alimentação escolar, agricultura familiar e desenvolvimento territorial, reforçando o papel estratégico do programa na promoção da segurança alimentar, cidadania e desenvolvimento sustentável (Dos Santos Lima et al., 2023; OAE, 2025; Schabarum et al., 2025).

Sob perspectiva analítica, os resultados demonstram que a implementação do PNAE permanece condicionada à interação entre normas jurídicas, estrutura institucional e desigualdades territoriais. Embora o programa desempenhe papel central na garantia do direito humano à alimentação adequada, seu fortalecimento depende da cooperação entre os entes federados, do suporte institucional e da redução das desigualdades locais (Lotta, 2019; OAE, 2025).

Nesse contexto, a literatura evidencia que avanços, limites e desafios jurídicos do PNAE resultam da articulação entre fatores normativos, institucionais e federativos, que se manifestam de forma distinta conforme as condições locais de implementação e a atuação dos atores envolvidos. O Quadro 1 sintetiza esses elementos, sistematizando os principais fatores que condicionam a efetividade do programa no contexto contemporâneo.

Quadro 1 – Avanços, limites e desafios jurídicos do PNAE (2016–2025)		
Normatividade e orçamento	Marco legal consolidado pela Lei nº 11.947/2009, com descentralização e obrigatoriedade de 30% da agricultura familiar.	Avanços: fortalecimento da governança no FNDE, criação de grupos gestores e maior coordenação intersetorial. Limites: defasagem orçamentária por ausência de reajustes regulares dos valores per capita, reduzindo o poder de compra do programa.
Implementação municipal	Execução marcada por desigualdades na capacidade técnica e administrativa entre municípios.	Avanços: ampliação de ações intersetoriais e estímulo à educação alimentar nas redes de ensino. Limites: persistem entraves logísticos, infraestrutura precária e dificuldades no cumprimento das exigências legais.
Agricultura familiar e mercado local	Reconhecimento do impacto positivo, porém desigual entre regiões.	Avanços: aumento da renda de agricultores familiares em municípios com maior articulação institucional. Limites: heterogeneidade regional e baixa capacidade produtiva ainda restringem resultados uniformes.
Participação social e controle	Atuação dos CAE reconhecida como essencial, porém irregular.	Avanços: maior sistematização de orientações e recomendações para transparência e monitoramento. Limites: fragilidade na fiscalização e na responsabilização local.
Educação alimentar e saúde nutricional	Fragilidades na integração com os projetos pedagógicos.	Avanços: atualização normativa com redução de ultraprocessados e fortalecimento da Educação Alimentar e Nutricional nas escolas.
Reconhecimento e cooperação internacional	PNAE já figurava como referência internacional.	Avanços: manutenção do protagonismo brasileiro e ampliação da cooperação técnica com organismos multilaterais.

Fonte: Dados da pesquisa (2026). Elaboração própria com base na revisão integrativa e literatura contemporânea.

4.3 PNAE Local: Resultados de Campo e Conexões Teóricas

Os resultados empíricos produzidos no município de Coimbra-MG, referentes ao período de 2009 a 2016, são utilizados neste estudo como linha de base analítica para compreender desafios estruturais e potencialidades da implementação descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O objetivo não consiste em utilizar a experiência municipal como representação direta das transformações ocorridas entre 2016 e 2025, mas em mobilizar evidências históricas locais que permitam dialogar com os avanços, limites e desafios identificados na literatura recente.

A análise documental e as entrevistas realizadas junto a gestores públicos e agricultores familiares revelaram que, embora a gestão local apresentasse conformidade normativa em relação às exigências da Lei nº 11.947/2009, persistiam diferenças relevantes entre as capacidades institucionais das entidades executoras municipal e estadual. Os resultados indicam que a descentralização administrativa, embora amplie a autonomia local, não assegura, por si só, condições homogêneas de implementação, especialmente em contextos de maior restrição técnica, financeira e operacional.

No período analisado, os repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ocorreram predominantemente de forma regular. Entretanto, atrasos pontuais interferiram no cumprimento integral das exigências relacionadas à aquisição da agricultura familiar. Uma das gestoras entrevistadas relatou: “Não recebemos todas as parcelas do FNDE destinados à alimentação escolar. Não conseguimos atingir os 30% exigidos pelo projeto” (Entrevista 03, 2016).

O depoimento evidencia que a descentralização formal não elimina limitações associadas às capacidades estatais locais, reforçando desafios relacionados à coordenação federativa e à implementação de políticas públicas descentralizadas. A necessidade de adaptação institucional também foi identificada na esfera municipal, onde gestores relataram complementação financeira mediante utilização de recursos próprios: “Nós usamos recursos da prefeitura ou do QESE para complementar a verba da alimentação escolar” (Entrevista 02, 2016).

Esse resultado demonstra que a sustentabilidade operacional do programa permanece condicionada à capacidade administrativa e financeira dos entes executores, evidenciando que a garantia do direito à alimentação adequada depende não apenas do desenho normativo federal, mas também das condições institucionais locais de implementação.

Os dados documentais também revelaram diferenças entre as esferas municipal e estadual no cumprimento do percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar. Enquanto o município superou a exigência legal, atingindo 34,75% das aquisições, a rede estadual alcançou percentual inferior ao estabelecido normativamente, correspondente a 21,51%. Essa disparidade reforça que a efetividade do programa depende de capacidades institucionais, infraestrutura administrativa e articulação intergovernamental adequadas.

Sob a perspectiva econômica e territorial, os resultados indicaram impactos positivos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar e à dinamização dos mercados locais. Os agricultores entrevistados relataram maior previsibilidade produtiva e ampliação das oportunidades de comercialização: “Agora é diferente, nós plantamos e sabemos que temos onde vender, seja na escola ou nos mercados da região” (Agricultor 09, 2016). Outro produtor destacou: “Tem muita gente querendo vender na escola” (Agricultor 01, 2016).

Outro elemento relevante identificado refere-se à participação feminina na produção e comercialização dos alimentos destinados ao programa. Os resultados sugerem que o PNAE também atua como mecanismo de fortalecimento da autonomia econômica e ampliação da participação das mulheres nos processos produtivos locais, evidenciando interfaces entre políticas alimentares, inclusão social e desenvolvimento rural.

Apesar dos avanços observados, persistem desafios relacionados à sazonalidade produtiva, limitações logísticas, ausência de produção orgânica local e fragilidades nos mecanismos de acompanhamento social. Também foi identificada baixa adesão de parte dos agricultores ao mercado institucional. Um dos gestores entrevistados relatou: “Conheço agricultor que sabe do PNAE, que ele

pode vender para escolas, mas não tem interesse maior [...] pede pouca quantidade de alimentos e ele quer vender muita quantidade” (Entrevista 03, 2016).

O relato evidencia que a existência do mercado institucional, por si só, não assegura ampla participação dos produtores, sendo necessário considerar fatores relacionados à escala produtiva, aos incentivos econômicos, à organização da oferta e às condições operacionais da política pública. Limitações associadas à produção e dificuldades logísticas também influenciam a aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar, configurando desafios persistentes para a consolidação da agricultura familiar no âmbito do PNAE (Triches; Schabarum; Giombelli, 2016).

Ao mesmo tempo, estudos demonstram que a inserção da agricultura familiar no programa contribui para a dinamização econômica dos territórios, ampliação dos mercados institucionais e fortalecimento das cadeias produtivas regionais, embora seus resultados permaneçam condicionados às capacidades produtivas e às condições locais de implementação (Gregolin et al., 2016; Ramos et al., 2017).

Sob perspectiva analítica, os resultados empíricos dialogam com a literatura contemporânea ao demonstrar que a efetividade do PNAE permanece condicionada à interação entre capacidade estatal local, cooperação federativa, participação social e condições territoriais. Nesse contexto, a experiência de Coimbra/MG não busca representar diretamente as transformações ocorridas no período recente, mas contribuir para a compreensão de desafios estruturais historicamente presentes na implementação de políticas públicas descentralizadas.

Os resultados empíricos produzidos em 2016 são utilizados como referência histórica para compreensão de desafios estruturais persistentes, não sendo empregados como evidência representativa das transformações institucionais ocorridas entre 2016 e 2025.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A greve dos servidores municipais de Uberlândia, deflagrada em março de 2024, revelou um A análise desenvolvida permitiu compreender que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) permanece como uma importante política pública de garantia do direito humano à alimentação adequada, articulando segurança alimentar, educação, agricultura familiar e desenvolvimento territorial em uma estrutura de gestão descentralizada. No período compreendido entre 2016 e 2025, observam-se avanços normativos, institucionais e operacionais relevantes, mas também a permanência de limites estruturais que condicionam sua efetividade nos diferentes contextos federativos.

Os resultados da revisão da literatura evidenciaram avanços relacionados ao fortalecimento da governança, à ampliação da articulação intersetorial, ao aprimoramento das diretrizes nutricionais e à consolidação da agricultura familiar como eixo estratégico do programa. Os estudos também indicaram impactos positivos sobre mercados locais, geração de renda e fortalecimento do desenvolvimento rural.

Entretanto, persistem limitações associadas às desigualdades federativas, fragilidades da gestão local, limitações logísticas, sazonalidade produtiva, dificuldades de monitoramento e mecanismos de controle social. Os dados empíricos produzidos em Coimbra-MG, utilizados como linha de base histórica, reforçam que fatores relacionados ao financiamento, às capacidades institucionais e às condições operacionais influenciam diretamente a implementação e efetividade do programa.

Do ponto de vista jurídico e político-institucional, os resultados demonstram que a descentralização administrativa, por si só, não assegura execução homogênea das políticas públicas. A implementação local permanece condicionada à articulação entre normatividade federal, capacidades administrativas locais, mecanismos de cooperação interfederativa e participação social qualificada. Nesse sentido, o PNAE evidencia desafios próprios do federalismo cooperativo brasileiro, em que a distribuição formal de competências exige, simultaneamente, coordenação multinível e fortalecimento contínuo das capacidades estatais locais.

O conjunto de evidências analisadas demonstra que a efetividade do PNAE permanece condicionada à interação entre fatores normativos, institucionais, territoriais e federativos, exigindo

permanente aprimoramento dos instrumentos de governança, monitoramento e implementação. O fortalecimento das capacidades administrativas locais, da coordenação entre os entes federados e dos mecanismos democráticos de participação social constitui dimensão estratégica para ampliação da universalidade, da equidade e da qualidade da política pública.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a análise centrada em um único município, o que restringe a generalização dos resultados para outras realidades federativas. Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se a ampliação da investigação para diferentes contextos regionais e a avaliação longitudinal do impacto das políticas de governança e controle social sobre a execução e efetividade do PNAE.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31.
- AGUIAR, Jeanice de Azevedo; CALIL, Ricardo Moreira. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 4, n. 2, p. 79-87, 2016. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/download/580/309>. Acesso em: 11 jan. 2025.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. doi:10.1590/S0011-52582010000300003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnF/>. Acesso em: 6 fev. 2025.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <https://profwalfredoferreira.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/02/mitos-da-descentralizac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 95, p. 39-57, 2013. doi:10.1590/S0101-33002013000100003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHTkcgTcQc/?lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. doi:10.1590/S0101-73302002008000003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2024.
- BALESTRIN, Mariana; PACHECO, Luci Mary Duso; SUDBRACK, Edite Maria. O estado do conhecimento: a contribuição do conselho de alimentação escolar na descentralização da gestão do PNAE. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 125-144, 2016. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/1015>. Acesso em: 6 nov. 2024.
- BASTOS, Rosária Cal. **Avaliação da efetividade do projeto de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no município de Coimbra, MG**. 2017. 170f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017. Disponível em: <https://locus.ufv.br/bitstreams/3b4c9494-66f6-49ac-8a15-1ca7553b3a52/download>. Acesso em: 4 mar. 2025.
- BELIK, Walter. Inovações para a promoção do acesso aos alimentos por meio de organizações da Sociedade Civil no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 30, p. e023019-e023019, 2023.
- BELIK, Walter; FORNAZIER, Armando. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 36, n. 2, p. 70-83, 2016.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011. doi:10.21171/ges.v5i11.1220. Disponível em: <https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/1220>. Acesso em: 8 mar. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 02 maio 2025.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

doi:10.9788/TP2013.2-16. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016. Acesso em: 5 mar. 2025.

DOS SANTOS LIMA, Débora Reis et al. 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)**, v. 4, n. 1, p. 20-44, 2023.

GIAQUETO, Adriana. A descentralização e a intersetorialidade na política de assistência social. **Serviço Social e Saúde**, v. 9, n. 2, p. 79-102, 2015. doi:10.20396/sss.v9i2.8634883. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634883>. Acesso em: 1 mar. 2025.

GOMES, Marilena Cordeiro et al. Impacto do programa nacional de alimentação escolar na renda dos agricultores familiares beneficiários do programa bolsa família. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 63, p. e286558, 2025.

GREGOLIN, Graciela Caroline; GREGOLIN, Marcos Roberto Pires; PATZLAFF, Airton Carlos; PATZLAFF, Priscila Maria Gregolin; GIACOBBO, Ligia Fraga; ZONIN, João. Participação da agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar no Território Sudoeste do Paraná. **Nucleus**, v. 13, n. 1, p. 169-184, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10081772>. Acesso em: 21 abr. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Matheus. Análise dos Arranjos de Coordenação Federativa dos Núcleos de Governo de 2003 a 2014. O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo, 2019.

OAE – Observatório da Alimentação Escolar. **Análise comparativa das capacidades locais no PNAE.** Relatório Técnico, São Paulo: OAE, 2025.

OAE – Observatório da Alimentação Escolar. **Relatório sobre financiamento e execução do PNAE.** São Paulo: OAE, 2024.

RAMOS, Maiara dos Santos; MANESCHY, Rosana Quaresma; QUEIROZ, Jaqueline Fontel de; MARQUES, Maria de Nazaré Caetana; CHAVES, Tahnity Haarad Moura. Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Curuçá-PA: desafios e perspectivas. **Revista Agroecossistemas**, v. 9, n. 1, p. 131-146, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas/article/view/4753>. Acesso em: 5 mar. 2025.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9-27, 2005. doi:10.1590/S0104-44782005000100003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4Mt6QjnCZHYbGfNTXyTygdy/?lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2024.

SCHABARUM, Joseane Carla et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: Desenvolvimento Rural, Territórios, Mercados e Agricultura Familiar. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 56, n. 1, p. 102-120, 2025.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41, n. 3, 1998. doi:10.1590/S0011-52581998000300003.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/D5yWZb9SPsRh8yHtRhQFNvt/abstract/?lang=fr>.

Acesso em: 14 mar. 2025.

TEO, Carla Rosane Paz Arruda; MOTTER, Adriana Filimberti; BARBOSA, Leiridiane Priscila; DACROCE, Maitê; PAGLIARINI, Gabriela. Articulação entre agricultura familiar e alimentação escolar em municípios de pequeno porte. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 11, n. 24, p. 175-199, 2016. doi:10.14393/RCT112408. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/35360>. Acesso em: 11 fev. 2025.

TRICHES, Rozane Márcia; BACCARIN, José Giacomo. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TEO, Carla Rosane Paz Arruda; TRICHES, Rozane Márcia (Orgs.). **Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento**. Chapecó, SC: Argos, 2016. p. 89-111. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/309782129>

[Interacoes entre alimentacao escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local](#). Acesso em: 20 jan. 2025.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHABARUM, Joseane Carla; GIOMBELLI, Giovana Paludo. Demanda de produtos da agricultura familiar e condicionantes para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos pela alimentação escolar no sudoeste do estado do Paraná. **Revista Nera**, n. 31, p. 91-110, 2016.

doi:10.47946/rnera.v0i31.4095. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4095>. Acesso em: 30 set. 2024.

Sobre as(os) autoras(es)

Rosária Cal Bastos  
rosaria.bastos@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Engenharia Agrícola, Viçosa, Minas Gerais, Brasil.

Luiz Antônio Abrantes  
abrantes@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, Minas Gerais, Brasil.

Amélia Carla Sobrinho Bifano  
abifano@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Serviço Social, Viçosa, Minas Gerais, Brasil.

Maria das Dores Saraiva de Loreto  
mdora@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Serviço Social, Viçosa, Minas Gerais, Brasil.