

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**Segurança alimentar e nutricional e políticas públicas: arranjos institucionais
na implementação das compras da agricultura familiar no Programa Nacional
de Alimentação Escolar**

Aline Xisto Rodrigues
Doctor Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2026**

ALINE XISTO RODRIGUES

**Segurança alimentar e nutricional e políticas públicas: arranjos institucionais
na implementação das compras da agricultura familiar no Programa Nacional
de Alimentação Escolar**

Tese apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do título de
Doctor Scientiae.

Orientadora: Suely de F. Ramos Silveira

Coorientadores: Marco A. M. Ferreira
Gibrán Cruz Martinez

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

R696s
2026
Rodrigues, Aline Xisto, 1982-
Segurança alimentar e nutricional e políticas públicas:
arranjos institucionais na implementação das compras da
agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação
Escolar / Aline Xisto Rodrigues. – Viçosa, MG, 2026.
1 tese eletrônica (129 f.): il.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,
Departamento de Administração e Contabilidade, 2026.

Referências bibliográficas: f. 113-126.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2026.552>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Segurança alimentar. 2. Nutrição. 3. Compras (Serviço público). 4. Agricultura familiar. 5. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil). I. Silveira, Suely de Fátima Ramos, 1959-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 363.8

ALINE XISTO RODRIGUES

Segurança alimentar e nutricional e políticas públicas: arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 22 de junho de 2026.

Assentimento:

Aline Xisto Rodrigues
Autora

Suely de Fatima Ramos Silveira
Orientadora

Essa tese foi assinada digitalmente pela autora em 21/09/2026 às 12:55:22 e pela orientadora em 21/09/2026 às 15:41:56. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **GE2B.RT13.DRUH** e clique no botão 'Validar documento'.

Aos meus filhos, Davi e Laura, minha inspiração e minha fortaleza.

AGRADECIMENTOS

Esse momento representa o encerramento de mais um ciclo em minha vida, marcado por inúmeros desafios, mas também pela consolidação de muita aprendizagem e crescimento pessoal e profissional.

Obter o título de Doutora em Administração foi algo sonhado durante quatro longos anos, o que torna esse momento uma verdadeira conquista. Mas a trajetória realizada até esse momento também é algo muito valioso, motivo pelo qual eu não poderia deixar de agradecer àqueles que fizeram parte dessa história e contribuíram para a chegada desse momento tão especial.

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e pelo sustento ao longo desta jornada.

Aos meus pais, Rita e Castilho (in memoriam), pela base familiar e formação pessoal; e aos meus irmãos, Juninho e Guilherme, pelo apoio constante.

Ao meu esposo, Isidoro, e aos meus filhos, Davi e Laura, pela compreensão, paciência e incentivo durante os momentos de dedicação à pesquisa.

Aos meus demais familiares, em especial à minha avó Tereza e à minha tia Sueli, pelo carinho e confiança sempre depositada em mim.

À minha querida orientadora, Professora Suely, pelo apoio irrestrito aos meus planos acadêmicos, incluindo o doutorado sanduíche.

Aos meus coorientadores: Professor Marco Aurélio, pelos ensinamentos, confiança e motivação desde o início do curso; e Professor Gibrán, pelo acolhimento na Facultad de Ciencias Políticas y Sociología- Universidad Complutense de Madrid.

À minha equipe de trabalho, da Auditoria Interna/UFV, pela motivação e apoio constante.

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm), em especial à Evangelina (Eva) e à Mariana, pela amizade, apoio, e parceria durante esses anos.

Muito obrigada!

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

“Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana”.
(Flavio Luiz Schieck Valente)

RESUMO

RODRIGUES, Aline Xisto, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2026. **Segurança alimentar e nutricional e políticas públicas: arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Orientadora: Suely de Fatima Ramos Silveira. Coorientadores: Marco Aurelio Marques Ferreira e Gibrán Cruz Martinez.

Esta tese analisou a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulando a produção científica sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) de crianças e adolescentes à investigação empírica do programa em um município mineiro. A pesquisa foi estruturada em três eixos complementares. O primeiro consistiu em uma revisão integrativa da literatura nacional e internacional sobre SAN de crianças e adolescentes no âmbito das políticas públicas, visando mapear e caracterizar a produção científica recente. Os resultados reafirmaram o caráter multidimensional da SAN, destacando como principais barreiras o acesso econômico restrito, a baixa escolaridade materna e as desigualdades estruturais de renda e infraestrutura. As repercussões da insegurança alimentar e nutricional envolvem prejuízos cognitivos, maior absenteísmo e baixo rendimento escolar, reforçando a necessidade de políticas intersetoriais que articulem saúde, educação e agricultura. O segundo eixo dedicou-se à reconstituição da trajetória normativo-institucional do PNAE, com ênfase na consolidação de sua abordagem intersetorial e na vinculação com a agricultura familiar. A análise de leis, decretos e resoluções evidenciou a transformação do programa de uma política assistencialista e centralizada em uma política estruturante de SAN. A Lei nº 11.947/2009 representou uma inflexão paradigmática ao estabelecer a obrigatoriedade da aquisição direta da agricultura familiar. Entretanto, sua implementação permanece condicionada por assimetrias federativas, disputas políticas locais e pela complexidade da articulação entre diferentes áreas governamentais. O terceiro eixo, de natureza empírica e qualitativa, consistiu em um estudo de caso no município de Viçosa (MG), que analisou a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no PNAE a partir das dimensões de coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social. Foram realizadas entrevistas em profundidade com atores-chave dos dois modelos de gestão adotados simultaneamente no município: o municipalizado, executado pela Prefeitura para a rede municipal, e o escolarizado, conduzido pelas escolas da rede estadual. A análise comparativa

demonstrou que os arranjos institucionais influenciam diretamente a implementação das compras. O modelo municipalizado mostrou-se mais eficaz na integração entre oferta local, agilidade decisória e articulação intersetorial, enquanto o escolarizado, embora apresente inovações, como chamadas públicas unificadas, enfrenta maiores dificuldades de coordenação e fragmentação de responsabilidades. Ambos os modelos compartilham desafios, como capacidade institucional deficitária, especialmente no quadro de nutricionistas; atuação formalista e limitada dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); baixa diversificação produtiva; problemas logísticos e de aceitabilidade dos alimentos. A pesquisa evidencia que a efetividade do PNAE não depende apenas do arcabouço normativo, mas da capacidade dos entes subnacionais de promover territorialização e controle social substantivo. Reforça-se, assim, a necessidade de fortalecimento institucional, suporte técnico aos agricultores e investimentos em formação e participação social. Conclui-se que o PNAE possui elevado potencial para contribuir para a garantia da SAN ao articular alimentação escolar e compras da agricultura familiar. Contudo, esse potencial depende de arranjos institucionais capazes de coordenar diferentes níveis de governo e setores, territorializar as ações, articular os atores envolvidos e assegurar participação social substantiva.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; compras públicas da agricultura familiar; arranjos institucionais

ABSTRACT

RODRIGUES, Aline Xisto, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2026. **Food and nutritional security and public policies: institutional arrangements in the implementation of family farming procurement for the National School Feeding Program.** Adviser: Suely de Fatima Ramos Silveira. Co-advisers: Marco Aurelio Marques Ferreira and Gibrán Cruz Martinez.

This thesis analyzed the influence of institutional arrangements on the implementation of family farming procurement within the National School Feeding Program (PNAE), linking scientific literature on the food and nutritional security (FNS) of children and adolescents with empirical research on the program in a municipality in Minas Gerais. The research was structured around three complementary axes. The first consisted of an integrative review of national and international literature regarding the FNS of children and adolescents within the scope of public policy, aiming to map and characterize recent scientific output. The results reaffirmed the multidimensional nature of FNS, highlighting restricted economic access, low maternal education levels, and structural inequalities in income and infrastructure as key barriers. The consequences of food and nutritional insecurity include cognitive impairment, increased absenteeism, and poor academic performance, reinforcing the need for intersectoral policies that coordinate health, education, and agriculture. The second axis focused on reconstructing the normative-institutional trajectory of the PNAE, emphasizing the consolidation of its intersectoral approach and its link to family farming. An analysis of laws, decrees, and resolutions revealed the program's transformation from a centralized, welfare-oriented policy into a structural FNS policy. Law No. 11.947/2009 marked a paradigm shift by mandating direct procurement from family farms. However, its implementation remains constrained by federal asymmetries, local political disputes, and the complexity of coordinating different government sectors. The third axis, empirical and qualitative in nature, comprised a case study in the municipality of Viçosa (MG) that analyzed how institutional arrangements influence family farming procurement under the PNAE, examining the dimensions of federal coordination, intersectorality, territoriality, and social participation. In-depth interviews were conducted with key stakeholders involved in the two management models simultaneously adopted in the municipality: the "municipalized" model, executed by the City Hall for the municipal school network, and the "school-based" model, managed by state-run schools. Comparative analysis demonstrated that institutional arrangements directly influence procurement implementation. The municipalized model

proved more effective in integrating local supply, decision-making agility, and intersectoral coordination; conversely, the school-based model—despite featuring innovations such as unified public calls—faces greater challenges regarding coordination and the fragmentation of responsibilities. Both models share common challenges, such as insufficient institutional capacity (particularly regarding the number of nutritionists), the limited and overly formalistic role of School Feeding Councils (CAE), low production diversity, and issues related to logistics and food acceptability. The research highlights that the effectiveness of the PNAE depends not only on the regulatory framework but also on the capacity of subnational entities to foster territorialization and substantive social oversight. This underscores the need for institutional strengthening, technical support for farmers, and investment in training and social participation. The study concludes that the PNAE holds significant potential to contribute to ensuring Food and Nutritional Security (SAN) by linking school meals with procurement from family farming. However, realizing this potential depends on institutional arrangements capable of coordinating different levels of government and sectors, territorializing actions, aligning the various stakeholders involved, and ensuring substantive social participation.

Keywords: food and nutrition security; public procurement from family farming; institutional arrangements

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo de seleção dos artigos para a revisão integrativa	29
Figura 2 – Núcleos temáticos de produção científica identificados na revisão integrativa	31
Figura 3 – Dimensões e categorias analíticas.....	68
Figura 4 – Organização da alimentação escolar na SEE/MG: estrutura descentralizada em polos funcionais	76
Quadro 1 – Síntese das categorias de análise	41
Quadro 2 – Síntese da trajetória normativa do PNAE.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da produção científica	32
Tabela 2 – Valores per capita do Programa Nacional De Alimentação Escolar	46
Tabela 3 – Adequação do quadro de nutricionistas conforme parâmetro recomendados	73

LISTA DE ABREVIATURAS

AF	Agricultura Familiar
ASB	Auxiliar de Serviços da Educação Básica
ATB	Assistentes Técnicos de Educação Básica
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Campanha de Merenda Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DAF	Diretoria Administrativa e Financeira
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DISE	Diretoria de Suprimento Escolar
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas pela Alimentação e Agricultura
FISP	<i>Farm Input Subsidy Programme</i>
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PDS	<i>Public Distribution System</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento
PRISMA	<i>Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses</i>
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSF	Programa Saúde da Família
QT	Quadro Técnico
RT	Responsável técnico
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAP	<i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i>
SRE	Superintendência Regional de Ensino
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UFV	Universidade Federal de Viçosa
WIC	<i>Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children</i>

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO GERAL DA TESE	15
CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.1 Introdução	23
2.2 Revisão de literatura	25
2.3 Procedimentos metodológicos.....	28
2.4 Resultados e discussões	30
2.4.1 Caracterização bibliométrica e perfil da produção	30
2.4.2. Categorias de análise.....	33
2.4.2.1 Barreiras à segurança alimentar e nutricional: uma análise multidimensional	33
2.4.2.2 Repercussões da insegurança alimentar e nutricional	35
2.4.2.3 Políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional	37
2.5 Considerações finais	42
CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	45
3.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	45
CAPÍTULO 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMNA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃOESCOLAR.....	54
4.1 Introdução	54
4.2 Revisão de literatura	56
4.2.1 Arranjos institucionais de política públicas	56
4.2.2 Arranjos Institucionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar	60
4.3 Procedimentos metodológicos.....	66
4.4 Resultados e discussões	69
4.4.1 Caracterização dos entrevistados	69
4.4.2 Dimensões e categorias de análise.....	70
4.4.2.1 Coordenação Federativa	70
4.4.2.2 Intersetorialidade	81
4.4.2.3 Territorialidade	88
4.4.2.4 Participação Social	99
4.5 Considerações finais	106
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE.....	109
REFERÊNCIAS	113

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	127
APÊNDICE B – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	129

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO GERAL DA TESE

A trajetória conceitual da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) revela um processo histórico dinâmico e cumulativo, marcado por inflexões paradigmáticas impulsionadas por crises alimentares, avanços institucionais e mobilizações sociais em escala global (Valente, 1996a; Burity *et al.*, 2010). Conforme sistematizado por Valente (1996a), essa evolução expressa a transição de uma abordagem centrada na disponibilidade e na produção de alimentos para uma perspectiva ampliada, ancorada nos direitos humanos, na equidade social e na sustentabilidade.

Essa inflexão redefine a compreensão das causas estruturais da fome e da desnutrição, que passam a ser compreendidas como expressão de desigualdades socioeconômicas, exclusões políticas e degradação ambiental, ao mesmo tempo em que reposiciona a SAN como um campo estratégico de articulação entre políticas públicas e desenvolvimento. Nesse contexto, a consagração do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) desloca o foco da provisão para a garantia de direitos, implicando obrigações estatais mais amplas e a corresponsabilização da sociedade em sua efetivação (Albuquerque, 2009).

Tal reconfiguração aproxima diretamente a agenda da SAN do paradigma do desenvolvimento sustentável, ao integrar, de forma indissociável, suas dimensões social, econômica e ambiental. A SAN passa, assim, a operar como vetor estruturante desse paradigma, evidenciando que a erradicação da fome, a promoção da saúde, a redução das desigualdades e o uso sustentável dos recursos naturais constituem objetivos interdependentes (United Nation, 2015), trazendo à tona a necessidade de articulação entre políticas agrícolas, de abastecimento, saúde, educação e assistência social (Valente, 2002). Swinburn *et al.* (2019) asseveram ainda que, a nova alimentação global (*New Global Food*), baseada na equidade, saúde e sustentabilidade, exige soluções integradas, que abordem simultaneamente as causas estruturais (econômicas, políticas, ambientais) de modo a superar a sindemia global, causada pela interação sinérgica entre obesidade, desnutrição e questões climáticas.

No plano internacional, o conceito de segurança alimentar emergiu na Europa no início do século XX, associado à lógica de segurança nacional, na qual a produção interna de alimentos era considerada estratégica diante de conflitos e bloqueios econômicos (Valente, 1996a; Burity *et al.*, 2010). Essa perspectiva produtivista, influenciada por uma visão neomalthusiana e reforçada pela crise alimentar de 1972–1974, predominou até a década de 1970. Nesse contexto, a I Conferência Mundial de Alimentação, realizada em Roma, 1974,

consolidou o tema na agenda internacional, com ênfase no aumento da produção e da oferta de alimentos (Valente, 1996a).

A partir da década de 1980, o conceito foi progressivamente ampliado, incorporando dimensões como estabilidade da oferta, acesso físico e econômico aos alimentos e qualidade, com crescente atenção à redistribuição de renda e à redução da pobreza (Valente, 1996a). No final dos anos 1980 e início dos 1990, passaram a integrar o debate aspectos nutricionais, sanitários, culturais e ambientais, culminando na consolidação do termo “Segurança Alimentar e Nutricional” na Conferência Internacional de Nutrição de 1992 (Valente, 1996a).

Atualmente, a definição mais recorrentemente empregada é a da Organização das Nações Unidas pela Alimentação e Agricultura (FAO), segundo a qual a segurança alimentar e nutricional se concretiza quando todas as pessoas, em qualquer tempo, têm acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos, que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (*Food and Agriculture Organization*, 2008). Esse processo foi aprofundado na Cúpula Mundial da Alimentação (1996), que consolidou o conceito contemporâneo de SAN estruturado em quatro pilares, disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, e reafirmou o DHAA como eixo central das políticas públicas (*Food and Agriculture Organization*, 1996).

A vinculação entre SAN e direitos humanos remonta à Declaração Universal de 1948 (Organização das Nações Unidas, 1994) e ao Pacto Internacional de 1966 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Organização das Nações Unidas, 1994), que reconhecem a alimentação adequada como condição essencial à dignidade humana (Valente, 1997; Albuquerque, 2009).

No início do século XXI, a agenda da SAN ampliou-se ainda mais, incorporando a noção de sistemas alimentares sustentáveis e o enfrentamento de todas as formas de má nutrição. Nesse sentido, a Cúpula Mundial de 2002 destacou a necessidade de políticas nacionais integradas, enquanto a Segunda Conferência Internacional de Nutrição (2014) reforçou a centralidade da sustentabilidade e da qualidade dos sistemas alimentares. Esse movimento culmina na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015), na qual a SAN ocupa posição central, especialmente por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável (*United Nations*, 2015)).

Assim, a evolução da SAN, de sua origem geopolítica à sua consagração como direito humano fundamental, evidencia um processo de ampliação e integração de dimensões produtivas, sociais, sanitárias, culturais e ambientais. Essa trajetória converge com a agenda

global de desenvolvimento sustentável e consolida a SAN como um campo estratégico de articulação de políticas públicas orientadas pela promoção da dignidade, da equidade e da sustentabilidade. Essa trajetória evolutiva evidencia que a SAN não se reduz a um problema meramente técnico de produção ou distribuição de alimentos, fato corroborado pela constatação de que nem mesmo os avanços da Revolução Verde lograram erradicar a fome e a desnutrição (Vieira; D'ornellas, 2012; Albergoni; Pelaez, 2007; Jesus; Ommati, 2017).

Nesse sentido, a compreensão da insegurança alimentar e nutricional exige o reconhecimento de sua relação estrutural com a pobreza multidimensional, tal como formulada por Sen (1999), isto é, como privação de liberdades substantivas que comprometem o acesso a um conjunto interdependente de direitos, entre eles a própria alimentação. Desse modo, a pobreza condiciona a efetivação da SAN, ao passo que a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) se configura como vetor estratégico para o enfrentamento dessas privações (Sen, 2015). Como argumenta Valente (1997), reconhecer a SAN como direito humano implica admitir que a alimentação adequada é condição indispensável ao pleno exercício da cidadania e à inclusão na vida social em sua totalidade.

No contexto brasileiro, essa compreensão não é recente. Já nos anos 1940, Josué de Castro demonstrava que a fome constituía um problema político e social, decorrente de fatores estruturais como a concentração de terra e renda, falhas nos sistemas de abastecimento e ausência de regulação da qualidade dos alimentos. Essa perspectiva reforça a ideia de que a disponibilidade de alimentos, por si só, não garante segurança alimentar, sendo necessário enfrentar as múltiplas privações que impedem uma alimentação digna.

A ideia de que a SAN transcende a disponibilidade de alimentos alinha-se à abordagem dos direitos de acesso (*entitlements*), desenvolvida por Amartya Sen (1981), que desloca a análise da fome e da privação para a capacidade efetiva dos indivíduos e grupos de obter tais alimentos, considerando suas dotações, relações de troca, produção, emprego, renda, transferências e direitos legalmente reconhecidos. Nessa perspectiva, a fome, pode resultar não de uma escassez absoluta de alimentos, mas da perda ou deterioração dos direitos de acesso, provocada, por exemplo, pelo desemprego, pela queda dos salários, pelo aumento dos preços, pela perda de ativos ou pela deterioração dos termos de troca (Sen, 1981).

Em consonância com essa abordagem, os problemas relativos à insegurança alimentar e nutricional relacionam-se à capacidade das pessoas de obter alimentos por meios legítimos disponíveis na sociedade, incluindo produção, trocas, direitos perante o Estado e outras formas de aquisição (Sen, 1981). Sob essa ótica, as políticas públicas de SAN assumem relevância

estratégica como mecanismos institucionais de correção das falhas de acesso e de efetivação do direito humano à alimentação.

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) materializa esse papel como política estruturante de direitos. Instituído em 1955 e ressignificado a partir do processo de reestruturação da segurança alimentar iniciado em 2003, o programa transcende a suplementação nutricional ao assegurar, de forma universal, a oferta de alimentação a todos os estudantes da educação básica pública. Trata-se de uma *entitlement* juridicamente respaldada, que independe das condições de troca, do poder aquisitivo das famílias ou das oscilações do mercado, neutralizando, no âmbito escolar, os efeitos de privação decorrentes de vulnerabilidades socioeconômicas. Nesse sentido, o PNAE situa-se entre as raras iniciativas mundiais com cobertura universal nesse segmento (Barros; Tartaglia, 2003; Peixinho, 2011; Silva, 2021).

A Lei 11.947/2009 representou uma inovação no PNAE ao articular a garantia do direito humano à alimentação adequada com o fortalecimento da Agricultura Familiar (AF), a dinamização das economias locais e a promoção do desenvolvimento territorial sustentável (Fonseca *et al.*, 2025). Para concretizar essa articulação, a legislação determinou que estados e municípios aplicassem, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, com preferência pela produção local (Brasil, 2009), percentual que, em normativa recente, foi elevado a 45% (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026).

A literatura reconhece os avanços do PNAE para a segurança alimentar e nutricional (SAN), a partir da universalidade da vinculação entre alimentação escolar e compras públicas da AF (Peixinho, 2011, Silva, 2021) contudo, evidencia também desafios recorrentes na implementação dessa diretriz. Obstáculos como a baixa organização e inserção dos agricultores nos mercados institucionais, a insuficiência da oferta local e a necessidade de apoio do poder público para superar barreiras são apontados como entraves ao pleno cumprimento da lei (Freitas, 2017; Santos, 2019).

Rodrigues *et al.* (2024) identificam heterogeneidades significativas no desempenho das compras da agricultura familiar entre os entes subnacionais, associadas a distintos níveis de capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais, o que evidencia a influência das condições institucionais locais sobre os resultados da política. No entanto, ainda são

escassas as análises que incorporem de forma sistemática o papel dos arranjos institucionais de políticas públicas na implementação dessas compras.

Compreendidos como as configurações concretas que articulam regras, organizações, atores e processos ao longo do ciclo da política em contextos específicos (Pires; Gomide, 2014; Lotta; Vaz, 2015), a abordagem de arranjos oferece um referencial particularmente profícuo para analisar os desafios da implementação em diferentes realidades municipais. Isso é especialmente relevante diante do paradoxo instaurado pela descentralização federativa: se, por um lado, os entes subnacionais assumiram protagonismo na execução das políticas (Arretche, 2012; Grin; Demarco; Abrucio, 2021), por outro, defrontam-se com complexos problemas de coordenação e governança, além de exporem fragilidades estruturais e acentuada heterogeneidade de capacidades institucionais. Nesse cenário, o referencial dos arranjos institucionais revela-se uma chave explicativa privilegiada para compreender as assimetrias observadas na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE entre os distintos entes federados.

Segundo Lotta, Galvão e Favareto (2016), os arranjos institucionais estruturam-se em quatro dimensões interdependentes, coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social, cuja presença integrada é determinante para a efetividade das políticas públicas. Assim, a análise do PNAE à luz dessas quatro dimensões mostra-se essencial para explicar as disparidades na execução das compras da AF entre os entes subnacionais, bem como para orientar o aprimoramento dos modelos de gestão, de modo a fortalecer a capilaridade e a eficácia do programa em todo o território nacional.

Diante do arcabouço teórico apresentado, que evidencia a complexidade da SAN, a relevância das políticas intersetoriais na resolução de problemas complexos e a centralidade dos arranjos institucionais para a efetividade das políticas públicas, emerge a seguintes questões orientadora desta tese: De que modo os arranjos institucionais de políticas públicas influenciam a implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando as evidências da literatura?

A partir desses questionamentos, a tese defendida é que políticas intersetoriais como o PNAE possuem elevado potencial para concretizar direitos constitucionais, ao articular segurança alimentar e nutricional, educação e desenvolvimento local. Contudo, esse potencial não se realiza de forma automática nem uniforme, mas depende de questões substantivas relacionadas aos arranjos institucionais e ao contexto de implementação.

Nesse sentido, o objetivo geral desta tese foi analisar a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), articulando a produção científica recente sobre segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes com a investigação empírica do PNAE em um município mineiro. Especificamente, buscou-se:

- ✓ Mapear e caracterizar a produção científica nacional e internacional recente sobre segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes no âmbito das políticas públicas;
- ✓ Reconstituir a trajetória normativo-institucional do PNAE, com ênfase na consolidação de sua abordagem intersetorial e na vinculação com a agricultura familiar;
- ✓ Analisar a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no PNAE, a partir das dimensões de coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social.

Para atender a esses objetivos, a tese estrutura-se em capítulos que percorrem uma trajetória analítica progressiva: parte-se da compreensão global do fenômeno (Capítulo 2), avança-se para a caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma política pública de segurança alimentar e nutricional de elevada relevância e reconstituição de sua evolução normativa, com ênfase na consolidação de sua abordagem intersetorial (Capítulo 3), e culmina-se na investigação empírica do PNAE, explorando a influência dos arranjos institucionais de políticas públicas (nas dimensões da coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social) na implementação das compras da agricultura familiar no programa (Capítulo 4), encerrando-se com as considerações finais (Capítulo 5). Desse modo, a estrutura adotada transcende a mera descrição, ao articular a evolução da política com a análise dos fatores que medeiam sua implementação no nível local. Além desta introdução geral (Capítulo 1), a tese é composta por quatro capítulos adicionais.

No Capítulo 2, abordou-se a relação entre a segurança alimentar e nutricional (SAN) e as políticas públicas por meio de uma revisão integrativa sistematizada da literatura nacional e internacional, buscando analisar como a SAN de crianças e adolescentes tem sido discutida, na última década, no campo das políticas públicas. Para isso, a análise combinou técnicas bibliométricas, incluindo a coocorrência de termos por meio do *software* VOSviewer e a distribuição geográfica das publicações, com uma abordagem qualitativa estruturada em três categorias analíticas: Barreiras à promoção da segurança alimentar e nutricional, repercussões

da insegurança alimentar e nutricional e políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional. Ao sistematizar a produção científica nacional e internacional, estabeleceu-se um marco comparativo que posicionou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como um caso paradigmático entre as políticas intersetoriais identificadas globalmente, justificando, assim, seu aprofundamento nos capítulos subsequentes.

No Capítulo 3, caracterizou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política estruturante de segurança alimentar e nutricional, cuja trajetória normativa, marcada por avanços, reconfigurações institucionais e disputas políticas, viabilizou sua progressiva consolidação como uma política pública intersetorial. A análise evidenciou, ainda, a centralidade da intersetorialidade enquanto eixo articulador da implementação de políticas sociais, destacando seu papel imprescindível na superação da fragmentação setorial e na construção de respostas integrais a problemas complexos. Nesse sentido, demonstrou-se como o PNAE, especialmente a partir da Lei nº 11.947/2009, materializa essa abordagem ao articular, de forma coordenada, as dimensões da segurança alimentar e nutricional, da educação e do desenvolvimento local, promovendo sinergias entre saúde, aprendizagem, geração de renda e sustentabilidade territorial. Essa consolidação expressa-se de modo emblemático na articulação entre a alimentação escolar e as compras da agricultura familiar. A referida lei, ao instituir a obrigatoriedade de destinar um percentual dos recursos federais do programa à aquisição direta de gêneros desse segmento, fortalece a economia local, valoriza a produção familiar e assegura cardápios mais variados e nutricionalmente adequados.

No Capítulo 4, abordou-se, por meio de uma abordagem qualitativa, a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. Trata-se de um estudo de caso no município de Viçosa (MG), tomando como referência os dois modelos de gestão dos recursos do programa adotados no município: o municipalizado (centralizado) e o escolarizado (descentralizado). A análise fundamentou-se no referencial analítico proposto por Lotta, Galvão e Favareto (2016). Assim, buscou-se compreender como as dimensões da coordenação federativa, da intersetorialidade, da territorialidade e da participação social influenciam a implementação da política em cada um dos modelos de gestão analisados. Os dados foram coletados por meio de entrevistas em profundidade, que foram conduzidas em estrita conformidade com as diretrizes da Resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que regulamenta pesquisas envolvendo seres humanos. A pesquisa foi registrada na Plataforma Brasil e o projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética

em Pesquisa da Universidade Federal de Viçosa, sob o parecer nº 8.059.587, em 15 de dezembro de 2025.

Por fim, no Capítulo 5 apresentou-se as considerações finais da tese, sintetizando os principais resultados obtidos, as contribuições teóricas e empíricas da pesquisa e suas implicações para o campo das políticas públicas. Além disso, são discutidas as principais limitações do estudo e apontadas lacunas que poderão ser exploradas em pesquisas futuras. Em conjunto, os capítulos evidenciam a segurança alimentar e nutricional (SAN) como um fenômeno complexo e multidimensional, cuja efetividade depende da articulação entre políticas públicas, arranjos institucionais e contextos de implementação, reforçando a importância de abordagens intersetoriais para a promoção do direito humano à alimentação adequada.

A presente tese buscou contribuir para o avanço do conhecimento em três dimensões principais. Primeiramente, sistematizando a produção científica recente sobre segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes, oferecendo uma leitura estruturada do estado da arte no campo. Em segundo lugar, reconstituindo sistematicamente a trajetória normativa do PNAE, evidenciando que sua consolidação como política intersetorial não se deu de forma linear, mas por meio de sucessivos embates políticos e reconfigurações institucionais que, em diferentes momentos, ora ampliaram seu escopo e sua abrangência, ora impuseram retrocessos e tensionamentos à sua efetivação. Por fim, analisando o papel dos arranjos institucionais na implementação dessa política, evidenciando como diferentes configurações institucionais condicionam a efetividade das políticas públicas em contextos descentralizados.

CAPÍTULO 2 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse capítulo, buscou-se abordar, por meio de uma revisão integrativa e sistematizada da literatura científica nacional e internacional, os aspectos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de crianças e adolescentes que vêm sendo discutidos na última década, sob a perspectiva das políticas públicas. As análises foram fundamentadas em uma amostra de 46 artigos e artigos de revisão, publicados entre 2015 e 2024, selecionados nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science*, em busca realizada em 11 de junho de 2024.

2.1 Introdução

A Agenda do Desenvolvimento Sustentável propõe um plano de ações em favor das pessoas, do planeta, da prosperidade e da paz universal. Dentre seus objetivos, destaca-se o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 2 (ODS2), que visa acabar com a fome até 2030. Todavia, apesar dos esforços globais, dados revelam que garantir o direito humano à alimentação permanece um desafio de elevada complexidade (UNICEF *et al.* 2024).

Tendo em vista a complexidade e magnitude do problema, estudiosos vem ao longo das últimas décadas buscando desvendar os fatores associados à insegurança alimentar e nutricional (Patiño; Torres; Soto, 2016; Chapanski *et al.* 2021; Almeida; Frozi, 2023; Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021; Dhunna; Tarasuk, 2021; Martínez-Rodríguez *et al.* 2015; McCarthy; Chang; Brimblecombe, 2018; Schott *et al.* 2020; Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019; Varela *et al.* 2023).

Diversas investigações têm buscado analisar o estado nutricional ou de insegurança alimentar de crianças e adolescentes (Campos *et al.*, 2016; Guerra *et al.* 2018) ou contribuir por meio do desenvolvimento de índice de risco (Smith *et al.*, 2022), proposição de escala válida e fidedigna para a avaliação de insegurança alimentar e nutricional (Vale *et al.* 2021) ou caracterização dos agregados familiares com insegurança alimentar com crianças menores de 18 anos (Zamora-Sarabia; Guterman; Sanz-Barbero; Rico Gómez; Otero García, 2019). Para além de uma abordagem objetiva, pesquisas adotaram uma perspectiva mais subjetiva, voltando-se para as percepções e estratégias das famílias que vivenciam essa condição (Buck-Mcfadyen, 2015; McCarthy; Chang; Brimblecombe, 2018; Weisstaub; Molina, 2023). Por sua vez, um conjunto distinto de trabalhos objetivou examinar as repercussões

negativas da insegurança alimentar em relação à saúde (Vicenzi *et al.*, 2015; Brochier; Garg; Peltz, 2022) e desempenho acadêmico de crianças ou adolescentes (Camargo *et al.* 2024).

Considerando o papel do Estado e as ações dispendidas em distintos contextos para enfrentar o problema da fome e da desnutrição e garantir a segurança alimentar e nutricional, sobretudo da parcela mais vulnerável da população, alguns estudiosos se pautaram na análise de políticas públicas abordando aprendizados com base em experiências passadas (Fraser *et al.*, 2022; Silva, Pedrozo, Silva, 2023; Bublitz *et al.* 2023; Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020) e desafios envolvidos na implementação de tais políticas (Anjos; Caldas, 2023). Por fim, um conjunto de estudiosos procederam estudos avaliativos de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (Berger *et al.* 2020; Brown; Tarasuk, 2019; Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020; George; McKay, 2019; Matita; Chirwa; Mazalale; Walls, 2022).

Dados recentes demonstram que o mundo ainda está longe de acabar com a fome, com a prevalência global de subnutrição persistindo em quase o mesmo nível por três anos consecutivos. Estima-se que em 2023, 28,9% da população global, o que representa 2,33 bilhões de pessoas, estavam em situação de moderada ou grave insegurança alimentar e nutricional (UNICEF *et al.*, 2024).

No contexto brasileiro, apesar do país ser um dos grandes exportadores de alimentos do mundo, a dificuldade econômica para acessar alimentos saudáveis e nutritivos é um problema real de grande parte das famílias, fazendo com que a insegurança alimentar e nutricional afete mais de 27%¹ dos domicílios particulares permanentes no país, um total de 21,6 milhões (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023). Ademais, os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2023 evidenciaram uma profunda desigualdade estrutural na insegurança alimentar e nutricional no Brasil, que atinge predominantemente lares chefiados por mulheres, pessoas pardas e pretas, com baixa escolaridade e renda per capita reduzida. As desigualdades regionais também são marcantes, tendo em vista que as regiões Norte e Nordeste registraram as piores condições, enquanto o Sul apresentou a melhor situação (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Em relação à população infantil, os dados mundiais revelam que, em 2022, 45 milhões de crianças menores de cinco anos sofriam de desnutrição aguda, 148 milhões estariam com atraso no crescimento e 37 milhões em situação de sobrepeso (UNICEF *et al.*, 2024). Como a demanda energética e de macro e micronutrientes é essencial na infância para um crescimento

¹ Enquanto as estatísticas da UNICEF consideram a insegurança alimentar e nutricional moderada e grave, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera também a de nível leve.

adequado, a deficiência de alimentos saudáveis representa um fator de risco para a obesidade e comorbidades na infância, incluindo doenças cardíacas (Prentice; Jebb, 2003; Veiga *et al.* 2013).

Embora haja avanços no entendimento do problema, a insegurança alimentar infantil persiste, e lares com crianças estão entre os mais vulneráveis (Brown; Tarasuk, 2019; Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021). De modo que, compreender os múltiplos aspectos que influenciam a SAN de crianças e adolescente revela-se importante, para o aprofundamento de discussões sobre esse problema global.

Tendo em vista a relevância desse problema global e os desafios que ele representa, no presente capítulo buscou-se compreender os aspectos que vêm sendo abordados na última década em relação à SAN de crianças e adolescentes, sob o prisma das políticas públicas.

2.2 Revisão de literatura

A abordagem da pobreza multidimensional proposta por Amartya Sen é fundamental para compreender a complexidade da insegurança alimentar e nutricional, pois transcende a visão restrita baseada apenas na renda ou na disponibilidade calórica. Segundo Sen (1999), a pobreza é a privação de capacidades essenciais para que os indivíduos levem a vida que valorizam, o que inclui, mas não se limita a aspectos como saúde, educação, acesso a serviços básicos e participação social. No contexto da insegurança alimentar, essa perspectiva revela que a fome e a má nutrição frequentemente resultam não da simples escassez de alimentos, mas de um emaranhado de privações interligadas (Sen, 2015).

Sen, em *Development as Freedom*, redefine o conceito de desenvolvimento ao concebê-lo como um processo de expansão das liberdades substantivas de que as pessoas desfrutam, e não como mero crescimento econômico. Para o autor, o desenvolvimento deve ser avaliado pela ampliação das capacidades humanas de escolhas e ações.

A pobreza, nessa perspectiva, é entendida como privação de capacidades básica como escapar da fome, da morbidade evitável e da mortalidade prematura e não apenas como insuficiência de renda. De modo que tal visão contrasta-se com visões reducionistas, que avaliam o desenvolvimento a partir de indicadores estritamente econômicos, como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), elevação de renda, industrialização ou avanço tecnológico. Sob tal ponto de vista a superação da pobreza exige, portanto, a eliminação das principais fontes de “falta de liberdade” tais como: tirania, privação social, desigualdade de gênero, ausência de

oportunidades econômicas e negligência estatal em saúde, educação e segurança social (Sen, 2015).

Ao criticar as visões tradicionais que privilegiam o crescimento econômico em detrimento dos direitos humanos e sociais, o autor evidencia o papel das políticas públicas e instituições capazes de assegurar equidade e ampliar oportunidades, de modo a complementar o mercado. Ele ainda demonstra que a democracia, a educação e a saúde são condições estruturais do desenvolvimento (Sen, 2015).

Consequentemente, ao definir desenvolvimento como expansão de liberdades, o enfoque desloca-se dos meios, frequentemente privilegiados nas análises convencionais, para os fins que conferem significado ao processo desenvolvimentista. Esta reorientação conceitual implica privilegiar a realização humana como objetivo último, transcendendo a métrica puramente instrumental de progresso (Sen, 2015).

Dialogando com a abordagem das capacidades de Amartya Sen, Alkire (2002) avança ao tentar especificar e fundamentar conceitualmente as dimensões que compõem essas capacidades, propondo uma integração entre teoria normativa e aplicação empírica e oferecendo uma estrutura analítica para analisar as várias dimensões que compõem o bem-estar e a pobreza. A autora compreende as dimensões do desenvolvimento humano como valores intrínsecos e universalmente reconhecíveis que orientam o agir humano e expressam aspectos essenciais do florescimento pessoal e coletivo. Essas dimensões, consideradas irredutíveis e não hierárquicas, incluem vida, conhecimento, trabalho e lazer, amizade, autointegração, autodeterminação/razão prática e religião/transcendência (Alkire, 2002).

Também inspirados na abordagem das capacidades de Amartya Sen, Alkire e Foster (2008) propuseram uma metodologia de mensuração da pobreza multidimensional, que se tornou um marco na literatura, sendo amplamente adotada posteriormente pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) no Índice de Pobreza Multidimensional Global. Tal proposta operacionalizava empiricamente o conceito de privações múltiplas, a partir de um método de contagem (counting approach) com duplo corte (dual cutoff). Nessa estrutura, uma pessoa é considerada pobre quando é privada em um número mínimo de dimensões k , e as privações são agregadas por meio de uma extensão multidimensional das medidas FGT (Foster-Greer-Thorbecke) (Alkire; Foster, 2008). Em de 2011 Alkire e Foster (2011) consolidaram a proposta de uma metodologia integrada e axiomática para a avaliação da pobreza multidimensional, suas principais contribuições podem ser sintetizadas em três eixos fundamentais: a inovação na identificação dos pobres, o desenvolvimento de uma classe

flexível de medidas de agregação e a superação de limitações críticas dos modelos anteriores (Alkire; Foster, 2011).

Ravallion (2011), embora reconheça a pobreza como um fenômeno multidimensional, contesta a utilização de índices agregados, como o proposto por Alkire e Foster (2008), argumentando que um único indicador agregado pode ser insuficiente para uma avaliação abrangente da pobreza e para orientar decisões de política pública. Segundo o autor, essa abordagem apresenta limitações inerentes em capturar a complexidade e a heterogeneidade das múltiplas dimensões que constituem a experiência da pobreza. Nesse sentido, ele defende uma abordagem baseada em múltiplos indicadores complementares, adaptados ao contexto nacional e às políticas específicas, em vez de um índice único, de modo a permitir maior precisão analítica e relevância prática para a formulação de políticas de redução da pobreza (Ravallion, 2011),

Alkire e Santos (2014) consolidaram o Índice de Pobreza Multidimensional (*Multidimensional Poverty Index - MPI*) como uma ferramenta válida e complementar para uma avaliação mais abrangente do fenômeno. Desenvolvido a partir de um estudo com 104 países em desenvolvimento, o índice adota o método direto de mensuração, que avalia a incapacidade de atingir padrões internacionais mínimos em dimensões vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a funcionamentos básicos.

Estruturado com base na metodologia Alkire-Foster, o MPI organiza-se em dez indicadores, agrupados em três dimensões principais: educação, saúde e padrão de vida. Considera-se em situação de pobreza multidimensional os indivíduos privados em, pelo menos, 33,33% dos indicadores ponderados. O estudo também apontou, uma maior vulnerabilidade à pobreza multidimensional em famílias maiores, com maior número de filhos e chefiadas por mulheres (Alkire; Santos, 2014)

Ancorados nos diferentes elementos de vulnerabilidade associados à pobreza (Sen, 2015; Alkire; Foster, 2008; Alkire; Santos, 2014) a compreensão da insegurança alimentar e nutricional exige reconhecer que ela é produzida e intensificada na confluência específica de diversas desigualdades. Nesse sentido, o conceito de interseccionalidade emerge como elemento fundamental para desvendar como identidades e posições sociais se combinam, gerando experiências únicas e agravadas de vulnerabilidade que escapam às análises unidimensionais (Crenshaw, 1989). Tal conceito, desenvolvido pela jurista norte-americana Kimberlé Crenshaw no final dos anos 1980, permite compreender como múltiplas desigualdades, como as de gênero, raça e classe, se cruzam e atuam simultaneamente na vida

dos indivíduos, resultando em um acesso desigual a serviços e direitos fundamentais (Crenshaw, 1989). Assim, compreender a insegurança alimentar exige reconhecer que ela é produzida e intensificada na confluência específica de desigualdades, demandando políticas públicas que considerem essas dinâmicas cruzadas de privação.

2.3 Procedimentos metodológicos

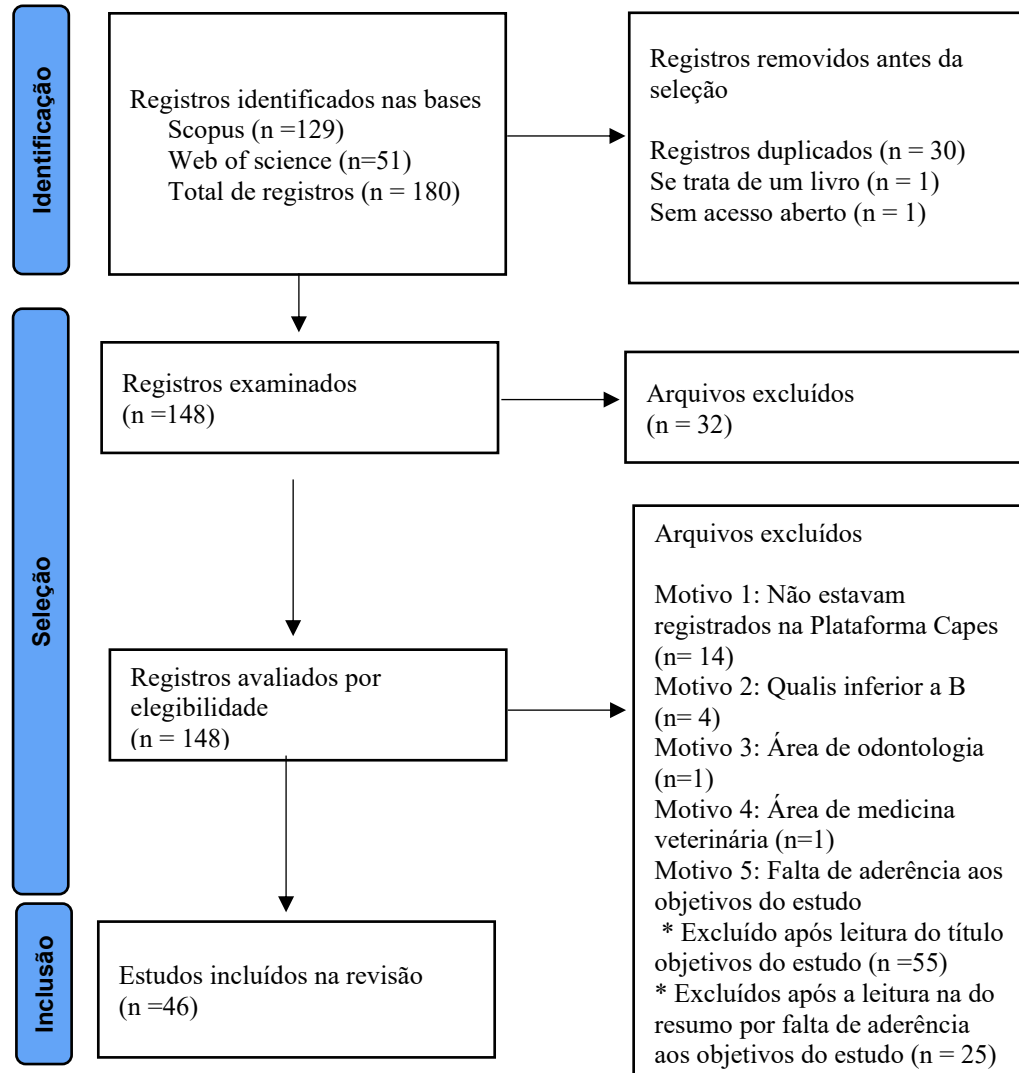
O presente capítulo teve como ponto partida compreender como a temática segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes vem sendo abordada na última década na literatura nacional e internacional. Assim, buscou-se identificar e caracterizar o perfil da produção científica sobre o tema, bem como discutir as três categorias analíticas que emergiam após a leitura dos artigos selecionados, sendo elas: Barreiras à promoção da segurança alimentar e nutricional, repercussões da insegurança alimentar e nutricional e políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional.

Como método, adotou-se a revisão integrativa sistematizada da literatura científica nacional e internacional publicada na última década nos idiomas inglês, português e espanhol. Este delineamento metodológico permite a inclusão de diversas fontes, como estudos experimentais e não experimentais e a síntese de dados teóricos e empíricos, o que favorece uma compreensão holística do tema investigado (Whittemore; Knafl, 2005).

A coleta foi realizada nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science*, por meio do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o que garantiu acesso amplo e integrado à produção científica indexada. A estratégia de busca combinou os seguintes descritores, aplicados aos campos de título, resumo e palavras-chave: ("*food insecurity*" OR *hunger* OR "*food security*") AND (*child* OR *adolescent*) AND ("*public policy*") nos campos no título, resumo e palavras-chave. A consulta, efetuada em 11 de junho de 2024, limitou-se ao período de 2015 a 2024 e aos tipos documentais artigo e artigo de revisão. A seleção de produções nacionais e internacionais teve como propósito abarcar a segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes em suas dimensões global e contextual, integrando tendências teóricas e experiências estrangeiras às particularidades do cenário brasileiro. A escolha por artigos científicos buscou assegurar o uso de conhecimento validado pela comunidade acadêmica, favorecendo transparência metodológica, rigor conceitual e solidez analítica, elementos fundamentais para uma revisão integrativa orientada à síntese de evidências recentes.

De modo a assegurar transparência e rigor metodológico, o processo de identificação, triagem e seleção dos estudos seguiu o protocolo PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) na versão de 2020, como ilustrado no fluxograma da Figura 1. A adoção desse referencial é fundamental para documentar de forma replicável todas as etapas da revisão, conferindo maior confiabilidade e auditabilidade aos resultados, além de minimizar vieses de seleção (Whittemore; Knafl, 2005). Inicialmente, os registros identificados foram examinados com base em título e resumo. Os estudos considerados pertinentes e alinhados aos objetivos desta pesquisa foram, então, recuperados na íntegra para avaliação definitiva.

Figura 1- Fluxo de seleção dos artigos para a revisão integrativa



Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.

A análise dos dados foi realizada a partir de abordagem metodológica mista, integrando técnicas complementares de análise quantitativa e qualitativa. Na dimensão quantitativa,

conduziu-se uma análise bibliométrica de coocorrência de termos (extraídos dos campos 'Keywords' e 'Abstract'), utilizando o software VOSviewer e análise da estatística da distribuição geográfica, por meio do Excel. Paralelamente, na dimensão qualitativa, procedeu-se a uma análise de conteúdo temática dos 46 estudos selecionados, utilizando o software Atlas.ti® para sistematizar a codificação, categorização e interpretação dos argumentos e conceitos centrais presentes nos textos.

2.4 Resultados e discussões

2.4.1 Caracterização bibliométrica e perfil da produção

A análise de coocorrência de termos, construída a partir de resumos e palavras-chave, permitiu identificar quatro núcleos temáticos (*clusters*) principais na produção científica sobre SAN, representados por diferentes cores no mapa bibliométrico (Figura 2).

O primeiro núcleo (vermelho) configura o eixo central e mais dinâmico da pesquisa, concentrando a investigação epidemiológica e de políticas públicas. A alta densidade de termos como "public policy" (25 ocorrências), "food insecurity" (19), "food security" (20), "human" (25) e reflete um campo que busca caracterizar a prevalência do problema e avaliar respostas governamentais. A presença marcante de "covid-19" neste agrupamento evidencia o papel catalisador da pandemia na agenda de pesquisa, analisando-a através das lentes da saúde pública e da governança global.

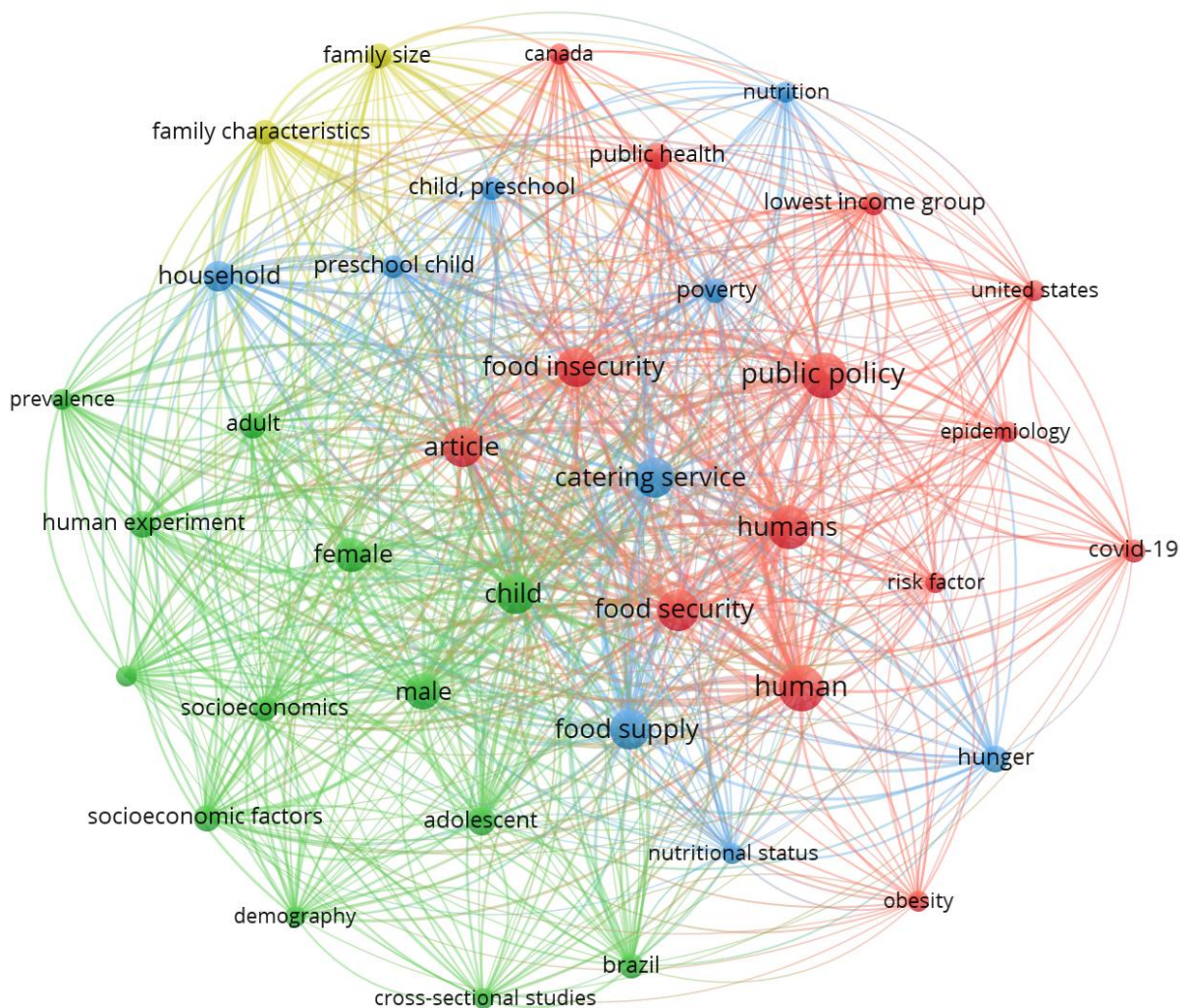
O segundo núcleo (amarelo) representa a linha de investigação voltada aos estudos de perfil biomédico ou metodológico, com termos como "clinical study", "prevalence", "cross-sectional studies" e "human experiment". Este agrupamento destaca a base empírica e os desenhos de pesquisa utilizados para mensurar e caracterizar a SAN, frequentemente associados a grupos específicos como o "preschool child".

O terceiro núcleo (verde) destaca os determinantes socioeconômicos e demográficos da vulnerabilidade, agregando termos como "socioeconomic factors", "poverty", "family characteristics", "family size", "demography", "lowest income group" e "obesity". A forte conexão com "child", "adolescent", "adult", "female" e "male" sublinha como a literatura compreende a SAN como fenômeno interseccional, onde idade, gênero e estrutura familiar interagem com a renda para definir o risco, incluindo a discussão sobre a dupla carga da má nutrição. A presença de "obesity" em correlação com este contexto aponta para a persistente

discussão sobre a dupla carga da má nutrição, na qual a pobreza pode conduzir simultaneamente à fome e ao consumo de alimentos ultraprocessados

Por fim, o quarto núcleo (azul) aborda as dimensões materiais e biológicas do acesso, com ênfase em "food supply", "catering service", "hunger", "nutritional status", "nutrition" e "household". Este eixo direciona-se para a disponibilidade concreta de alimentos, os canais de distribuição (como programas de alimentação) e a manifestação mais aguda da insegurança. A presença de "nutritional status" e "nutrition" conecta este eixo às consequências biológicas e aos padrões dietéticos.

Figura 2 – Núcleos temáticos de produção científica identificados na revisão integrativa



Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.

Assim, na amostra selecionada, a distribuição dos *clusters* demonstra, uma evolução do debate científico: de uma caracterização biomédica e metodológica (amarelo), passa pela compreensão dos determinantes estruturais (verde) e das condições materiais de acesso (azul),

para culminar na avaliação de políticas e na resposta a crises globais (vermelho). Este último núcleo, com a média de publicação mais recente, confirma a contemporaneidade da agenda de pesquisa que privilegia a análise de políticas públicas e a governança em SAN.

A análise da distribuição geográfica da produção científica (Tabela 1) sobre segurança alimentar e nutricional, revelou uma predominância de estudos originários de países desenvolvidos, que, em conjunto, respondem pela maioria das pesquisas.

Tabela 1 - Distribuição da produção científica

Contexto do estudo	Percentual	Número de estudos
Brasil	34,8%	16
EUA	13,0%	6
Canadá	10,9%	5
Austrália	8,7%	4
Espanha	6,5%	3
México	4,3%	2
Múltiplos países	4,3%	2
Ruanda	2,2%	1
Malawi	2,2%	1
Colômbia	2,2%	1
Índia	2,2%	1
África do Sul	2,2%	1
Inglaterra	2,2%	1
Argentina	2,2%	1
Etiópia	2,2%	1

Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.

Países como Estados Unidos (13%), Canadá (10,9%), Austrália (8,7%), Espanha (6,5%) e Inglaterra (2,2%) totalizam aproximadamente 41,3% da amostra. Essa concentração reflete a priorização do tema no âmbito de políticas públicas de saúde e proteção social dessas nações, além de sua tradicional capacidade de investimento em pesquisa científica. Contudo, a expressiva liderança isolada do Brasil (34,8%) destoa desse padrão e constitui um importante dado da análise. O país não só emerge como o maior produtor individual de conhecimento sobre o tema, mas também como a principal representação do bloco de países em desenvolvimento na amostra. A presença de outras nações desse bloco, como México (4,3%), Índia (2,2%), Colômbia (2,2%), Argentina (2,2%) e nações africanas (Ruanda, Malawi, Etiópia e África do

Sul, cada com 2,2%), embora fundamental para a diversidade contextual, mostra-se ainda incipiente e pulverizada. Essa disparidade evidencia que, conforme amostra analisada, apesar do problema de a insegurança alimentar ser estrutural e mais agudo no Sul Global, a geração de conhecimento acadêmico sobre ele permanece majoritariamente concentrada no Norte Global, com a notável e singular exceção brasileira.

2.4.2. Categorias de análise

2.4.2.1 Barreiras à segurança alimentar e nutricional: uma análise multidimensional

O conceito de SAN, conforme estabelecido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), estrutura-se em quatro dimensões inter-relacionadas: disponibilidade física dos alimentos, acesso econômico e físico em quantidade suficiente, utilização adequada e estabilidade das três dimensões anteriores (*Food and Agriculture Organization*, 2008). A literatura analisada nesta revisão demonstra que o acesso econômico aos alimentos se configura como o determinante primário e crítico do fenômeno, condicionando todas as demais dimensões.

Evidências de diversos contextos nacionais, como Estados Unidos (Bublitz *et al.*, 2023), Etiópia (Tekle *et al.*, 2023), Brasil (Almeida; Frozi, 2023; Santana *et al.*, 2023), Espanha (Camargo *et al.*, 2024; Anjos; Caldas, 2023), Argentina (Weissataub; Molina, 2023), Canadá (Brown; Tarasuk, 2019; Dhunna; Tarasuk, 2021), México (Martínez-Rodríguez *et al.* 2015), Colômbia (Herrán; Patiño; Delcastillo, 2015) e Índia (George; Mckay, 2019), convergem para a centralidade da renda como fator estruturante da insegurança, reforçando que o principal desafio reside em assegurar alimentação adequada aos grupos socioeconômicos mais vulneráveis.

Para além da barreira econômica, outras dimensões do acesso também são limitadas por obstáculos logísticos, geográficos e contextuais. Estudos apontam barreiras como infraestrutura precária, corrupção, ineficiências na distribuição (George; Mckay, 2019), posição geográfica desfavorável e falta de recursos naturais (Abbott; Sapsford; Rwirahira, 2015), cujos efeitos são amplificados por alterações climáticas (Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020) e crises sistêmicas (Fraser *et al.*, 2022), que repercutem na disponibilidade e nos preços dos alimentos.

Na dimensão da utilização, destacam-se barreiras culturais e sociais que dificultam a adoção de hábitos saudáveis, seja pela pressão pelo consumo de alimentos ultraprocessados,

pela rejeição a alimentos nutritivos (Harper *et al.* 2022) ou pelo estigma associado ao uso de serviços públicos de alimentação (Bublitz *et al.*, 2023; Varela *et al.*, 2023). A complexidade dessas interações é corroborada por Monsivais *et al* (2021), cujo estudo multicêntrico (EUA, Canadá e Reino Unido) concluiu que a mera acessibilidade econômica e a disponibilidade de alimentos saudáveis são insuficientes para promover mudanças alimentares, sendo imprescindíveis intervenções educativas e políticas intersetoriais que envolvam saúde, educação, transporte e urbanismo. A educação alimentar e nutricional, portanto, configura-se como fator crítico para capacitar escolhas saudáveis, como evidenciado por estudos que demonstram sua eficácia na aceitação de alimentos nutritivos em ambientes escolares (Anjos; Caldas, 2023) e na preferência de adolescentes por estratégias que promovam autonomia em vez de restrições (Stok *et al.*, 2016).

A análise da pobreza como determinante central revela seu caráter multidimensional e seus efeitos em cascata. A insuficiência de renda está consistentemente associada a maiores riscos de insegurança alimentar em diferentes realidades. No Brasil, domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo apresentam alta associação com o fenômeno (Schott, 2019; Chapanski *et al.*, 2021). No Canadá, um incremento de 1.000 dólares na renda familiar reduz gradativamente as chances de insegurança leve (2%), moderada (4%) e grave (5%) (Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019). Na Austrália, a prevalência do problema é extremamente elevada entre populações socioeconomicamente desfavorecidas (Seivwright; Callis; Flatau, 2020). Essa condição econômica precária não apenas restringe o acesso imediato aos alimentos, como também reduz a resiliência das famílias para absorver choques como variações de preços, gastos inesperados ou crises, intensificando a dependência de programas de transferência de renda e de serviços de emergência alimentar (Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019; Seivwright; Callis; Flatau, 2020).

A precariedade socioeconômica se manifesta e se reproduz através de outros marcadores de desigualdade. A baixa escolaridade dos cuidadores, um preditor robusto de insegurança alimentar (Chapanski *et al.*, 2021; Tekle *et al.*, 2023; Varela *et al.*, 2023), atua como um limitador do potencial de renda e da capacidade de acessar produtos e serviços. A instabilidade no emprego também é fator crucial, como verificado por Men; Urquia; Tarasuk, 2021, que evidenciaram que no Canadá aumentos no salário-mínimo e reduções na taxa de desemprego estão correlacionados com quedas significativas na insegurança alimentar. Tal relação se tornou ainda mais evidente durante a pandemia da covid-19, quando a perda massiva de empregos aprofundou a vulnerabilidade alimentar (Santana *et al.*, 2023; Gelo; Dikgang, 2022).

Estas vulnerabilidades econômicas e sociais se intersectam e são agravadas por desigualdades estruturais, tais como de gênero, raça e território. Domicílios chefiados por mulheres, sobrecarregadas por trabalho doméstico não remunerado e com acesso restrito ao mercado formal, apresentam maior prevalência de insegurança alimentar (Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Salles-costa *et al.*, 2022; Abbott; Sapsford; Rwirahira, 2015). Grupos raciais e étnicos historicamente marginalizados, como populações negras, hispânicas/latinas e indígenas, carregam um fardo desproporcional do problema, conforme evidenciado em estudos no Canadá (Dhunna; Tarasuk, 2021), nos EUA (Varela *et al.*, 2023) e no Brasil, onde comunidades quilombolas apresentam prevalências alarmantes de insegurança alimentar (Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021). As disparidades regionais, expressão do processo histórico e de desenvolvimento territorial desigual, também são determinantes fundamentais. No Canadá, taxas são mais altas em Nunavut e nas províncias atlânticas (Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019), no Brasil, as regiões Norte e Nordeste mantêm as prevalências mais críticas, inclusive entre populações quilombolas e urbanas (Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021; Salles-Costa *et al.*, 2022; Guerra *et al.*, 2018).

Em síntese, a insegurança alimentar e nutricional resulta de um conjunto complexo de fatores inter-relacionados. Embora o acesso econômico aos alimentos seja seu principal determinante, sua ocorrência e gravidade são intensificadas pela interação de vulnerabilidades sociais, como baixa escolaridade, desemprego, desigualdades de gênero e raça e exclusão territorial. A interseccionalidade dessas desvantagens, evidenciada, por exemplo, em domicílios chefiados por mulheres negras ou pardas, com baixa escolaridade, numerosos filhos e residentes em áreas periféricas (Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Varela *et al.*, 2023), reforça a necessidade de políticas públicas integradas e intersetoriais, capazes de enfrentar não apenas a insuficiência de renda, mas também as desigualdades estruturais que perpetuam a privação alimentar.

2.4.2.2 Repercussões da insegurança alimentar e nutricional

No que se refere às consequências da insegurança alimentar e nutricional, os estudos abordaram problemas relacionados à saúde física como obesidade infantil e sobrepeso, além de doenças infecciosas e contaminação alimentar. O estudo desenvolvido por Friel e Ford, (2015) na Austrália buscou compreender as complexas interações de saúde, envolvendo alimentação, obesidade destacando doenças transmitidas e contaminantes. Como resultado foi observado que alguns fatores, como a insegurança alimentar e a obesidade, compartilham uma grande

quantidade de drivers em comum, indicando que esses problemas podem ter raízes e soluções interligadas. Também foi evidenciado que, ao abordar um problema como obesidade, é possível impactar positivamente ou negativamente outros fatores, como alergias alimentares ou contaminação alimentar (Friel; Ford, 2015).

Reconhecida como a epidemia do século XXI, a obesidade infantil configura-se como um grave problema de saúde pública global, que atinge também países em desenvolvimento (Swinburn *et al.*, 2019; FAO *et al.*, 2021). Paradoxalmente, esse quadro está frequentemente associado à insegurança alimentar, uma ligação que decorre da deterioração da qualidade da alimentação, e não necessariamente da quantidade de comida consumida. Famílias em situação de vulnerabilidade são as mais afetadas por esse ciclo, no qual o acesso restrito a alimentos nutritivos favorece o consumo de produtos ultraprocessados, calóricos e pobres em nutrientes. Essa relação entre insegurança alimentar e nutricional e a obesidade infantil foi validada por Smith *et al.* (2022) em um estudo que desenvolveu índices de risco para identificar essa problemática em bairros ingleses.

Contudo, a relação entre insegurança alimentar e nutricional e obesidade não é linear, revelando a multiplicidade de fatores envolvidos. Vicenzi *et al.* (2015), em estudo com escolares do 1º ano em São Leopoldo (RS), identificaram uma relação inversa entre insegurança alimentar e excesso de peso. Este aparente paradoxo pode ser explicado pela natureza progressiva da insegurança alimentar e nutricional, um fenômeno que, em seus estágios iniciais, compromete sobretudo a qualidade da alimentação e, em contextos de maior severidade, afeta também a quantidade de alimentos disponíveis, devido à privação e instabilidade no acesso (Sardinha, 2014). Dessa forma, a associação com a obesidade pode variar conforme a gravidade da insegurança vivenciada.

A premissa de que a insegurança alimentar e nutricional envolve a perda de qualidade nutricional é corroborada por Vale *et al.* (2021), que associaram o consumo de frutas e verduras a uma maior percepção de segurança alimentar, enquanto o consumo de refrigerantes mostrou-se inversamente relacionado. Para além das consequências físicas, a insegurança alimentar e nutricional reflete-se negativamente na saúde mental, particularmente dos responsáveis pela família, que enfrentam o estresse crônico da incerteza sobre a disponibilidade de alimentos, podendo desenvolver sentimento de impotência (Buck-McFadyen, 2015; McCarthy; Chang; Brimblecombe, 2018).

As repercussões estendem-se também ao âmbito educacional, pois a alimentação adequada, especialmente na infância e na adolescência, influencia diretamente o

desenvolvimento cerebral, sendo fundamental para garantir funções cognitivas, capacidade de aprendizado e concentração (Bundy *et al.* 2009). Foi o que demonstrou a investigação conduzida por Camargo *et al.* (2024) em estudo com adolescentes espanhóis de 12 a 17 anos. Os resultados indicam que estudantes com alta insegurança alimentar tiveram um desempenho acadêmico inferior em todas as áreas avaliadas (língua, matemática, idiomas estrangeiros e média geral) comparados aos estudantes com maior segurança alimentar.

O caráter desafiador inerente à garantia da SAN e o impacto da má alimentação foram analisados por Patiño; Torres; Soto (2016) mediante três fatores críticos no contexto mexicano: a desnutrição infantil, a obesidade e a produção de alimentos geneticamente modificados. Os autores argumentam que assegurar tal direito transcende a mera implementação de políticas voltadas para o aumento da oferta de alimentos. É fundamental, sobretudo, garantir o acesso financeiro da população a alimentos saudáveis, assegurando assim condições para uma vida saudável e evitando prejuízos futuros à saúde. Além disso, os autores enfatizam que a saúde infantil está intrinsecamente ligada ao bem-estar materno, tanto durante a gestação quanto no período de amamentação. Dessa forma, torna-se imperativo eliminar desigualdades estruturais e promover a inclusão socioeconômica de grupos marginalizados, com vistas a interromper o ciclo intergeracional de desnutrição e suas graves consequências (Patiño; Torres; Soto, 2016;).

Por fim, Burigo e Porto (2021) investigam a complexidade da alimentação, analisando sua articulação com os sistemas alimentares globais e o modelo dominante de agricultura. Para os autores, as repercussões da insegurança alimentar e nutricional se manifestam como um grave problema sindêmico, amplificado pelo modelo hegemônico de sistemas alimentares, que, ao priorizar commodities e alimentos ultraprocessados, não apenas fracassa em garantir dietas saudáveis e acessíveis, mas também aprofunda desigualdades sociais e ambientais (Burigo; Porto, 2021). Essa interface entre sistemas alimentares e segurança alimentar e nutricional é corroborada por Silva, Pedrozo e Silva (2023), que avaliaram as contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a construção de um sistema alimentar sustentável no Rio Grande do Sul.

2.4.2.3 Políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional

A análise internacional das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional evidenciou um campo marcado pela coexistência de avanços relevantes e desafios estruturais

persistentes, demonstrando que assegurar o direito à alimentação adequada permanece complexo mesmo em países de alta renda. Esse cenário reforça o papel indispensável do Estado na formulação e coordenação de políticas capazes de enfrentar fenômenos multifacetados que atravessam saúde, economia, educação, meio ambiente e direitos sociais. A literatura aponta a existência de um amplo repertório de políticas que contribuem para a SAN, incluindo iniciativas federais da assistência nutricional, como o programa de assistência nutricional suplementar (SNAP) e o programa especial de nutrição suplementar para mulheres, bebês e crianças (WIC) nos Estados Unidos (Bublitz *et al.*, 2023; Brochier; Gerg; Peltz, 2022; Fraser *et al.*, 2022), programas de transferência de renda em países como Brasil (Santana *et al.*, 2023) e Canadá (Brown; Tarasuk, 2019), políticas de alimentação escolar em diferentes contextos (Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Anjos; Caldas, 2023; Berger *et al.*, 2020), programas de distribuição de alimentos, como o Programa de Distribuição Pública (PDS) na Índia (George; McKay, 2019) e os bancos de alimentos (Tenuta; Barros; Teixeira, 2021; Zamora-Sarabia *et al.*, 2019) e políticas de apoio à produção agrícola, a exemplo do Programa de Subsídios a Insumos Agrícolas (FISP) em Malawi (Matita *et al.*, 2022) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Brasil (Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020).

As políticas de transferência de renda são amplamente reconhecidas como mecanismos essenciais de proteção social. Estudos como o de Brown e Tarasuk (2019) demonstram que programas como *Child Benefit*, programa de assistência financeira do governo canadense destinado a ajudar famílias com os custos de criação dos filhos, reduzem significativamente a insegurança alimentar grave, sobretudo em domicílios de maior vulnerabilidade. Resultados semelhantes emergem na análise de Men, Urquia e Tarasuk (2021), que defendem que a eficácia da proteção social depende da interação entre benefícios monetários, custo de vida e condições econômicas regionais. Ainda assim, pesquisas evidenciam que, embora fundamentais para mitigar vulnerabilidades imediatas, as transferências de renda raramente produzem mudanças estruturais duradouras quando não articuladas a estratégias amplas de inclusão produtiva e fortalecimento socioeconômico (Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020; Santana *et al.*, 2023).

Os limites dessa abordagem ficam evidentes no estudo desenvolvido por Dyngeland; Oldekop e Evans (2020) em relação ao programa brasileiro Fome Zero, cujos resultados indicam que, apesar de avanços na disponibilidade de alimentos, o programa teve impacto reduzido sobre subnutrição infantil, mortalidade infantil e pobreza multidimensional. Além disso, a transferência condicional do programa, embora associada a melhorias na frequência

escolar e na produção de proteínas em determinados estados, apresentou resultados restritos diante das desigualdades estruturais que moldam a insegurança alimentar. Por outro lado, políticas produtivas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) demonstraram maior capacidade de gerar efeitos estruturantes, promovendo aumento da produção de alimentos, redução da pobreza multidimensional e alterações positivas na vegetação natural (Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020).

A literatura internacional reforça, ainda, que políticas de SAN mais efetivas tendem a ser aquelas sustentadas por forte integração intersetorial e por arranjos de implementação articulados (Brochier, Gerg; Peltz, 2022). Os referidos autores demonstram que, nos EUA, a coexistência e complementaridade entre SNAP, WIC e programas de alimentação escolar ampliam a cobertura social e reduzem lacunas decorrentes de desigualdades regionais e socioeconômicas.

Outros estudos evidenciam a relevância dos programas de alimentação escolar como um possível eixo estruturador da segurança alimentar (Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Varela *et al.*, 2023; Anjos; Caldas, 2023; Silva; Pedrozo; Silva, 2023). No contexto brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) destaca-se como uma política intersetorial, que articula diretamente a alimentação escolar, compras locais e o fortalecimento da agricultura familiar (Brasil, 2009). As inovações do programa, a partir da mencionada articulação, vão ao encontro das conclusões de Burigo e Porto (2021), que defendem uma transformação dos sistemas alimentares globais em direção a modelos sustentáveis e agroecológicos, como estratégica para enfrentar problemas globais relacionados à alimentação.

Além dessa vinculação produtiva, a universalidade do PNAE, que atende a todos os alunos da educação básica das redes pública municipal, estadual e distrital, bem como de instituições filantrópicas, configura-se como um elemento essencial para a garantia de direitos e para a prevenção de estigmas relacionados à assistência alimentar (Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Bublitiz *et al.*, 2023; Varela *et al.*, 2023). A importância desse princípio fica evidente na comparação com caso espanhol, onde a ausência de um marco legal que assegure a alimentação escolar como direito, somada à adoção de mecanismos seletivos de acesso, compromete a equidade e restringe o alcance social da política (Anjos; Caldas, 2023).

A pandemia da covid-19 ampliou os desafios globais para a erradicação da fome (Gelo; Dikgang, 2022) e, paralelamente, atuou como um catalisador, testando a resiliência dos sistemas alimentares. Nos EUA, a expansão histórica do SNAP e a colaboração com redes de emergência foram decisivas para conter a fome, ilustrando o poder de políticas robustas e bem financiadas

(Bublitz *et al.*, 2023). Investimentos e inovações durante a crise foram relevantes para evitar uma crise de fome mais grave, destacando a importância da colaboração entre agências e níveis de governo (Fraser *et al.*, 2022). Por outro lado, na Argentina, a assistência direta durante a pandemia, embora fundamental, foi caracterizada pela baixa variedade e foco em alimentos não perecíveis, comprometendo a qualidade nutricional e evidenciando o papel crucial, porém precarizado, das redes comunitárias (Weisstaub; Molina, 2023).

Os bancos de alimentos emergem como iniciativas complementares relevantes para o enfrentamento da insegurança alimentar, articulando a provisão de alimentos para populações vulneráveis com a redução do desperdício (Tenuta; Barros; Teixeira, 2021; Zamora-Sarabia *et al.*, 2019). No Brasil, essas estruturas possuem ampla capilaridade e funcionam como um importante suplemento às políticas públicas, ainda que não consigam suprir todas as necessidades nutricionais (Tenuta; Barros; Teixeira, 2021). Em outros cenários, como o espanhol, modelos autogeridos demonstraram potencial para além da mitigação da fome, atuando também na redução do sofrimento emocional a ela associado e no fortalecimento de vínculos comunitários e práticas de cuidado (Zamora-Sarabia *et al.*, 2019). Da mesma forma, programas de subsídios agrícolas, como o Programa de Subsídios a Insumos Agrícolas do Malawi (FISP), podem ter um efeito positivo na diversidade alimentar, ainda que seus impactos não sejam homogêneos (Matita *et al.*, 2022).

Entre avanços e desafios, a mera existência de um programa não garante seu sucesso. O sistema de distribuição pública na Índia (PDS) tem importante papel no combate à fome, mas seu impacto na melhoria da SAN e na redução da mortalidade infantil é limitado devido a ineficiências operacionais (George; McKay, 2019). Da mesma forma, mesmo em contextos de progresso significativo na redução da pobreza, como em Ruanda, a insegurança alimentar pode permanecer como uma preocupação persistente (Abbott; Sapsford; Rwirahira, 2015). Nesse sentido, estudos avaliativos emergem como um instrumento para que as políticas sejam revisadas e ajustadas aos seus objetivos. Pesquisas como as de George e McKay (2019), sobre o sistema público de distribuição de alimentos na Índia, e de Berger *et al.* (2020), sobre a implementação da Healthy, Hunger-Free Kids Act (HHFKA), lei federal que rege os programas de refeições escolares nos EUA, demonstram que aprimoramentos operacionais, regulamentações robustas e padrões nutricionais rigorosos são decisivos para ampliar a efetividade das políticas e evitar retrocessos.

O Quadro 1 sintetiza os aspectos abordados por categoria analítica e suas respectivas referências.

Quadro 1 - Síntese das categorias de análise

Barreiras à segurança alimentar e nutricional			
Fatores	Tipo	Especificação	Referências
Características dos domicílios	Pessoais (chefe da família)	Emprego	Men; Urquia; Tarasuk, 2021
		Gênero	Salles-Costa <i>et al.</i> , 2022
		Cor/etnia	Salles-Costa <i>et al.</i> , 2022
		Escolaridade	Schott <i>et al.</i> , 2020; Vicenzi <i>et al.</i> , 2015; Varela <i>et al.</i> ; 2023; Chapanski <i>et al.</i> , 2021; Tekle <i>et al.</i> , 2023
	Familiares	Renda	Schott <i>et al.</i> , 2020; Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019; Seivwright; Callis; Flatau, 2020; Salles-Costa <i>et al.</i> , 2022; Men; Urquia; Tarasuk, 2021
		Número de pessoas	Salles-Costa <i>et al.</i> , 2022
		Presença de crianças	Camargo <i>et al.</i> , 2024; Vicenzi <i>et al.</i> , 2015
	Residenciais	Condições de habitação e saneamento	Schott <i>et al.</i> , 2020; Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2020
Vulnerabilidades Populacionais	Cor/etnia	Indígenas	Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019
		Negros	Dhunna; Tarasuk, 2021; Salles-Costa <i>et al.</i> , 2022
		Quilombolas	Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021
		Imigrantes e minorias étnicas	Varela <i>et al.</i> , 2023
	Regionais/ territoriais	Populações rurais e urbanas periféricas	Tarasuk; Fafard St-Germain; Mitchell, 2019 Cherol; Ferreira; Salles-Costa, 2021
	Gênero	Mulher	Abbott; Sapsford; Rwirahira 2015; Salles-Costa <i>et al.</i> 2022; Amorim, Santos; Ribeiro Junior, 2022; Herrán; Patiño; Delcastillo, 2015
Repercussões da insegurança alimentar e nutricional			
Não se aplica	Saúde	Mental	Buck-McFadyen, 2015; McCarthy; Chang; Brimblecombe, 2018
		Física	Friel; Ford, 2015; Smith <i>et al.</i> , 2022; Burigo; Porto, 2021; Vicenzi <i>et al.</i> , 2015; Patiño; Torres; Soto, 2016 Campos <i>et al.</i> 2016
	Social	Desempenho acadêmico	Camargo <i>et al.</i> , 2024
		Estigmatização e isolamento social	Amorim, 2022; Bublitz <i>et al.</i> , 2023 Varela <i>et al.</i> , 2023
Políticas públicas para segurança alimentar e nutricional			
Não se aplica	Transferência de renda	Bolsa família	Santana <i>et al.</i> , 2023
		Child Benefit	Brown; Tarasuk, 2019;
	Programas de alimentação escolar	Brasil	Silva; Pedrozo; Silva, 2023; Amorim, 2022 Vicenzi <i>et al.</i> , 2015
		EUA	Berger <i>et al</i> (2020)
		Espanha	Anjos; Caldas, 2024
	Nutrição suplementar	Assistência nutricional suplementar	Brochier; Gerg; Peltz, 2022; Fraser <i>et al.</i> , 2022 Harper at al., 2022
	Sistemas de distribuição	Distribuição pública	Tenuta, Barros; Teixeira, 2021; Zamora-Sarabia <i>et al.</i> , 2019; George; McKay, 2019
		Banco de alimento	Tenuta; Zamora-Sarabia <i>et al.</i> , 2019
	Produção e regulamentação agrícola	Subsídios agrícolas	Matita <i>et al.</i> , 2022
		Regulamentação de alimentos	Bublitz <i>et al.</i> , 2023; Stok <i>et al.</i> 2016
Abordagem sistêmica e intersetorial	Integração saúde-agricultura-educação	Burigo; Porto, 2021; Dyngeland; Oldekop; Evans, 2020; Majowicz <i>et al.</i> , 2016; Friel; Ford, 2015	

Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.

Assim, as pesquisas revisadas demonstram que a superação da insegurança alimentar e nutricional demanda um compromisso permanente com políticas públicas robustas, bem financiadas e intersetoriais, de modo a enfrentar desigualdades (Dyngeland; Oldekop; Evans,

2020; Men; Urquia; Tarasuk, 2021). A complexidade do desafio exige respostas integradas que articulem renda, saúde, educação e produção agrícola, transcendendo abordagens setoriais fragmentadas (Brochier; Gerg; Peltz, 2022; Anjos; Caldas, 2023). Nesse sentido, a avaliação contínua e o aprimoramento dessas intervenções, guiados por uma visão estratégica e de longo prazo, são imperativos para corrigir rotas e maximizar impactos (Heidemann; Salm, 2009; Howlett; Ramesh; Perl, 2013). O fortalecimento da colaboração entre Estado, setor privado e sociedade civil, com especial atenção ao papel das organizações locais, configura-se, portanto, como um caminho indispensável para a construção de sistemas alimentares verdadeiramente justos, resilientes e capazes de garantir o direito humano à alimentação adequada para todos (Weisstaub; Molina, 2023; Fraser *et al.*, 2022).

2.5 Considerações finais

Esse capítulo teve o intuito de compreender os aspectos que vêm sendo abordados na última década em relação à segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes, sob o prisma das políticas públicas. Assim, buscou-se identificar e caracterizar o perfil da produção científica sobre o tema e, em seguida, discutir três categorias analíticas que emergiram da leitura dos artigos: Barreiras à promoção da segurança alimentar e nutricional, repercussões da insegurança alimentar e nutricional e políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional.

No que se refere ao perfil da produção científica, a análise de coocorrência de termos possibilitou identificar, nos estudos selecionados, um campo de pesquisa dinâmico e multifacetado, organizado em quatro núcleos principais: investigações epidemiológicas e de políticas públicas; estudos de perfil biomédico e metodológico; análise de determinantes socioeconômicos; e a dimensão material do acesso aos alimentos. Por sua vez, a distribuição geográfica revelou na amostra analisada, uma concentração da produção no Norte Global, com o Brasil emergindo como notável exceção, sendo o maior produtor individual de conhecimento sobre o tema. Este panorama reflete tanto a priorização da SAN em agendas de saúde pública quanto a persistente assimetria na geração de conhecimento científico, ainda que o problema seja estruturalmente mais agudo no Sul Global.

No que se refere às barreiras à SAN, verificou-se que elas constituem um entrelaçamento complexo de fatores multidimensionais. O acesso econômico aos alimentos confirma-se como o determinante primário e crítico, condicionando todas as demais dimensões (disponibilidade, utilização e estabilidade). No entanto, a insuficiência de renda atua de forma articulada com um conjunto de vulnerabilidades que intensificam as situações de risco, como a baixa escolaridade, a instabilidade no emprego e as desigualdades de gênero, raça e território.

Essa sobreposição de desvantagens evidencia o peso da interseccionalidade na conformação de perfis de extrema vulnerabilidade, a exemplo de domicílios chefiados por mulheres negras ou pardas, com baixa escolaridade e residentes em regiões periféricas. Para além da pobreza monetária, barreiras logísticas, geográficas e culturais, somadas à insuficiência de ações eficazes de educação alimentar e nutricional, dificultam a adoção de hábitos alimentares adequados. Nesse contexto, tornam-se necessárias respostas que transcendam a mera provisão de alimentos e considerem a complexidade dos fatores que condicionam a vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Em relação às repercussões da insegurança alimentar e nutricional, a literatura confirma que ela possui impactos profundos e intergeracionais que vão muito além da fome. Sua manifestação mais visível é a dupla carga da má nutrição, na qual a pobreza pode conduzir simultaneamente à desnutrição e à obesidade, esta última frequentemente vinculada ao consumo de alimentos ultraprocessados de baixa qualidade nutricional. As consequências estendem-se ao desenvolvimento cognitivo e ao desempenho acadêmico, com evidências indicando pior rendimento escolar entre crianças e adolescentes em insegurança alimentar. A saúde mental dos cuidadores também pode ser severamente afetada pelo estresse crônico da incerteza. Analisada como um problema sindêmico, a SAN mostra-se, ainda, intrinsecamente ligada a modelos alimentares globais insustentáveis, que aprofundam desigualdades sociais e ambientais.

No que se refere às políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional, a análise internacional evidenciou que a garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN) permanece um desafio complexo, inclusive em países de alta renda, exigindo políticas públicas robustas, contínuas, bem financiadas e articuladas entre diferentes setores. Foi possível identificar na literatura um conjunto de estratégias, como transferência de renda, alimentação escolar, distribuição de alimentos, bancos de alimentos e apoio à produção agrícola, capazes de reduzir vulnerabilidades e ampliar o acesso à alimentação adequada. As transferências de renda se mostraram fundamentais para mitigar a insegurança alimentar, especialmente entre grupos mais vulneráveis, mas seus efeitos tendem a ser limitados quando não articuladas a medidas de inclusão produtiva e fortalecimento socioeconômico. Nesse sentido, políticas voltadas à produção agrícola e programas de alimentação escolar, especialmente quando articulados à agricultura familiar e às compras locais, apresentam potencial para produzir efeitos mais estruturantes e contribuir para a transformação dos sistemas alimentares.

Os achados também demonstram que a existência de políticas não garante, por si só, sua efetividade, sendo determinantes a qualidade da implementação, a coordenação intersetorial, a cobertura, o financiamento e a capacidade de adaptação às desigualdades territoriais e socioeconômicas. A pandemia de covid-19 evidenciou tanto a importância de sistemas de proteção social robustos quanto as limitações de respostas emergenciais pouco diversificadas e dependentes de redes comunitárias. Bancos de alimentos e programas de distribuição constituem mecanismos complementares relevantes, mas não substituem políticas estruturantes capazes de enfrentar as causas da insegurança alimentar. Assim, a literatura converge para a necessidade de respostas integradas que articulem renda, saúde, educação, produção agrícola e sustentabilidade, acompanhadas de avaliação contínua e aprimoramento das políticas, com participação coordenada do Estado, da sociedade civil e de organizações locais, de modo a garantir, de forma duradoura, o direito humano à alimentação adequada.

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O presente capítulo dedicou-se à caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de segurança alimentar e nutricional de elevada relevância no cenário nacional. Ademais, buscou-se reconstituir sua evolução normativa, com ênfase na consolidação de sua abordagem intersetorial, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 11.947/2009, que vincula a oferta da merenda escolar à aquisição de gêneros da agricultura familiar.

3.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim denominado desde 1976, foi institucionalizado no Brasil em 1955, sob a designação de Campanha de Merenda Escolar (CME), com o objetivo de enfrentar a fome e a desnutrição infantil entre estudantes da rede pública (Coimbra, 1982; Vasconcelos, 2005).

Atualmente, o PNAE é reconhecido internacionalmente como um dos maiores e mais abrangentes programas de alimentação escolar do mundo (Silva, 2021). O programa, que, em termos de população atendida, é superado apenas pela iniciativa indiana de alimentação escolar (Kingdon, 2007), beneficia anualmente cerca de 150 mil escolas e aproximadamente 40 milhões de estudantes em todo o território nacional (FIAN Brasil, 2022).

No que se refere ao seu funcionamento atual, o PNAE se destaca pela ampla capilaridade e pela universalidade do atendimento, características que o consolidam como uma das políticas públicas de maior alcance no país (Peixinho, 2011; Silva, 2021). O programa garante a cobertura de todas as etapas e modalidades da educação básica, atendendo às redes municipais, estaduais, distritais e federais, bem como às instituições filantrópicas, às escolas confessionais mantidas por entidades sem fins lucrativos e às escolas comunitárias conveniadas com os entes federados (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2024).

A operacionalização do financiamento do programa é realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio de transferências automáticas de recursos financeiros diretamente às secretarias estaduais de educação e às prefeituras municipais, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres. Esse mecanismo contribui para maior agilidade administrativa e eficiência na execução do PNAE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). O montante repassado é calculado com base no número

de estudantes matriculados e na etapa de ensino, tomando como referência os dados do Censo Escolar do ano anterior (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). Os recursos são transferidos em até oito parcelas anuais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação 2024), conforme os valores per capita apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar ²

Categoria / Etapa de Ensino	Valor per capita (R\$)
Ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,57
Pré-escola (exceto áreas indígenas e quilombolas)	R\$ 0,82
Escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 0,98
Escolas de tempo integral (mínimo 7h de permanência)	R\$ 1,57
Creches (inclusive em áreas indígenas e quilombolas)	R\$ 1,57
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,93 (com complementação)
Atendimento Educacional Especializado (AEE) em contraturno	R\$ 0,78

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026.

Desde sua criação, em 1955, até o arcabouço normativo vigente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou por profundas transformações, deixando de ser uma ação assistencial e centralizada para se consolidar como uma política pública estruturada, intersetorial e dotada de ampla capilaridade territorial (Barros; Tartaglia, 2003; Peixinho, 2011). Nessa mesma perspectiva, Silva (2021) argumenta que, entre os principais deslocamentos normativos e operacionais do programa, destacam-se a ampliação de seu escopo para além do caráter assistencial, a incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada e a articulação com políticas de desenvolvimento rural, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 11.947/2009. Todavia, a análise da evolução normativa do programa, Quadro 2, revela-se não linear, mas resultante de um processo histórico marcado por avanços, reconfigurações institucionais e disputas políticas em torno do papel do Estado na garantia do direito à alimentação (Peixinho, 2011; Silva, 2021; Valente, 1996b).

² Independente da etapa ou modalidade de ensino, caso o estudante esteja em carga horária integral, o valor per capita considerado é de R\$ 1,57 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026).

Quadro 2 – Síntese da trajetória normativa do PNAE

(Continua)

NORMATIVO	TÍTULO	MUDANÇA
Decreto 37.106/1955	É instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME)	Criação do Departamento Nacional de Educação em 1953, separação entre saúde e educação
Decreto 39.007/1956	Dá nova redação ao art. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. (Alterou o nome para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME))	Criação do fundo especial- encargos da Campanha serão atendidos com recursos orçamentários específicos e os provenientes das entidades indicadas no artigo anterior, a título de contribuição ou de auxílio.
Decreto 56.886/1965	Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação.	CNME passou a Campanha Nacional de Alimentação Escolar; Acrescenta a suas finalidades a faculdade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio
Decreto 72.034/1973	Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição Pronan I	Alimentação escolar como domínio de intervenção na agenda governamental
Decreto 77.116/1976	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição Pronan II	Dentre diretrizes do Pronan: inserção de produtos in natura e apoio ao pequeno produtor para gestão regionalizada de compras (Não efetivado); Integração entre ministérios Estimular produção de produtos básicos
Lei 7.091/1983	Fundação de Assistência ao Estudante	Comandou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME). Alimentos básicos in natura comprados a nível local e a compra de alimentos processados centralizada na União.
Decreto presidencial 807/1993	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)	Novo impulso para a ampliação do debate sobre as possibilidades de atuação governamental. Municipalização da política de alimentação escolar
Lei 8.913/1994	Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar	Descentralização dos recursos PNAE; Instituiu obrigatoriedade do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
Decreto 1366/1995	Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências	Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Lei 9649/1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.	Extinção da Fundação de Assistência ao Estudante
MP 1.979-20/2000	Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências.	Definiu a composição do Conselho de Alimentação Escolar
Decreto 4582/2003	Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Alimentação Escolar	Recriação do Consea (confirmado pela lei 10683/2003)
Portaria interministerial 1010/2006 Ministérios da Saúde e da Educação	Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.	Diretrizes para promoção da alimentação saudável nas escolas; Alimentação como ato social, inserido em um contexto cultural; Competências e responsabilidade a serem pactuadas entre secretarias estaduais municipais de saúde e educação e entre conselhos estaduais e municipais de saúde e educação e alimentação escolar; Instituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e nutrição Escolar (CECANEs)

(Conclusão)

Decreto 6.286/2007	Programa Saúde na Escola	Intuito de promover a integração permanente entre as políticas no âmbito das escolas e unidades básicas de saúde (UBS)
EC 59/2009	Emenda Constitucional Constituição da República Federativa do Brasil	Incluiu a alimentação como programa suplementar para toda a educação básica
Resolução 26/2013 FNDE (revogada pela Resolução 06/2020)	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar	Define os objetivos do Conselho de Alimentação Escolar
Lei 13.844/2019	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios	Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar
Lei 13.987/2020	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.	Conferiu maior flexibilidade na implementação do programa durante o período pandêmico, possibilitando o fornecimento de alimentação por meio de kits, cestas básicas e outros.
Resolução 02/2020 FNDE	Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública	Autorizou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes, a critério do poder público local e regulamentou a entrega dos kits

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1955, 1956, 1965, 1973, 1976, 1993, 1994, 2003, 2009, 2020); Silva (2021); Peixinho (2011).

Nos primeiros marcos normativos, inaugurados com o Decreto nº 37.106/1955, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), observa-se uma concepção de alimentação escolar fortemente vinculada ao enfrentamento da fome sob a lógica da assistência social e da centralização administrativa (Peixinho, 2013). A mudança de nomenclatura ao longo das décadas de 1950 e 1960, de CME para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e, posteriormente, Campanha Nacional de Alimentação Escolar, revela um esforço gradual de ampliação do escopo do programa, incluindo novos públicos e níveis de ensino, ainda que sem romper com a lógica centralizada de aquisição e distribuição de alimentos (Brasil, 1955b; Brasil, 1965).

Além da lógica predominantemente assistencialista e da forte centralização administrativa, observa-se que nas primeiras décadas do programa limitada adequação às realidades locais (Silva, 2021), assim o desenho e a execução do programa não consideravam de forma sistemática as especificidades sociais, culturais, econômicas e produtivas dos diferentes territórios brasileiros.

A partir da década de 1980, o PNAE passou a ser influenciado por mudanças mais amplas nas políticas de combate à fome e à pobreza no país, acompanhando o processo de redemocratização e a reformulação do papel do Estado. Esse período foi marcado pela transição de um modelo de planejamento autoritário para outro mais participativo; da centralização para a descentralização administrativa; do controle exclusivamente estatal para o fortalecimento do controle social (Vasconcelos, 2005). Tais transformações repercutiram diretamente na gestão dos recursos, na ampliação da cobertura do programa e na melhoria gradual da qualidade da alimentação ofertada (Peixinho, 2013; Silva, 2021).

A tentativa de incorporar a alimentação escolar à agenda governamental como área estratégica ocorre de forma mais explícita a partir da década de 1970, com a criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN I e II). Embora esses marcos normativos já mencionassem a inserção de alimentos *in natura* e o apoio ao pequeno produtor, tais diretrizes não se efetivaram de maneira consistente, permanecendo subordinadas a um modelo concentrado de compras e à baixa articulação interministerial (Decreto 77.116/1976). Esse hiato entre normatização e implementação evidencia limites institucionais e políticos para a operacionalização de uma alimentação escolar mais diversificada e territorializada naquele período.

Um marco relevante nesse processo foi a descentralização federativa dos recursos do PNAE, consolidada em 1994, quando estados e, sobretudo, municípios passaram a assumir maior protagonismo na execução do programa (Peixinho, 2011). Em consonância com tendências observadas em outras políticas sociais, essa descentralização ampliou a capacidade dos governos locais de adequar a alimentação escolar às especificidades territoriais, estimulando a diversidade alimentar e a valorização dos hábitos e culturas alimentares locais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Contudo, a inclusão sistemática de alimentos frescos e diversificados ainda permanecia como um desafio estrutural (Peixinho, 2021)

A Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão ao universalizar o direito à alimentação escolar para os estudantes do ensino fundamental da rede pública, deslocando o programa de uma política focalizada para uma política de direito (Brasil, 1988). Esse reconhecimento constitucional cria as bases para transformações posteriores, particularmente no que se refere à descentralização e ao controle social. Nesse sentido, a Lei nº 8.913/1994, ao dispor sobre a municipalização da merenda escolar, consolida a descentralização dos recursos do PNAE e institui a obrigatoriedade dos Conselhos de

Alimentação Escolar (CAE), ampliando os mecanismos de participação e fiscalização social (Brasil, 1994).

Entretanto, a trajetória do programa não foi isenta de retrocessos. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em diferentes momentos, como em 1995, pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (Brasil, 1995), e, em 2019, pela Lei nº 13.844/2019, evidencia a fragilidade institucional da governança da segurança alimentar no país e seus impactos indiretos sobre o PNAE (Brasil, 2019). Ainda assim, o programa demonstrou resiliência, mantendo sua operacionalidade e ampliando sua cobertura, mesmo em contextos de desmonte de outras políticas sociais (Amorim *et al.*, 2020). Para Silva (2021) a institucionalização do PNAE resultou da interação entre capacidade estatal, marcos legais e mobilização social, o que confere ao programa relativa resiliência frente a mudanças políticas. Contudo, o autor alerta que essa consolidação não elimina tensões e desafios, sobretudo no que se refere à implementação descentralizada, à coordenação intersetorial e à sustentabilidade política do programa (Silva, 2021).

A partir de 2003, com a implementação do Programa Fome Zero, o PNAE foi ressignificado no âmbito de uma estratégia nacional de proteção social e combate à fome e à desnutrição. No entanto, a inflexão mais substantiva ocorreu com a promulgação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que representou uma mudança de paradigma ao reconhecer a alimentação escolar como um direito social, rompendo com a abordagem historicamente assistencialista do programa (Siqueira *et al.*, 2014). A referida lei, que configura o marco normativo mais relevante da trajetória do PNAE, reafirma a universalidade do atendimento a toda a educação básica e incorpora a educação alimentar e nutricional ao processo pedagógico. Essa legislação também estabeleceu a convergência entre a política de alimentação escolar e as compras públicas da agricultura familiar (Brasil, 2009). Conforme concluem Gonçalves; Cunha e Stedefeldt (2015) a parceria entre a agricultura familiar e a alimentação escolar pode contribuir de forma expressiva para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, não apenas pelo oferecimento de cardápios de melhor qualidade nutricional, mas também pela execução de atividades de educação nutricional pautadas na produção e no consumo sustentável dos alimentos.

A institucionalização da articulação entre alimentação escolar e desenvolvimento sustentável ocorreu por meio do estabelecimento da obrigatoriedade da aquisição mínima de 30% dos alimentos da agricultura familiar, com possibilidade de compra via chamada pública, dispensando os mecanismos tradicionais de licitação (Brasil, 2006; Brasil, 2009). Desde então,

o PNAE assumiu um caráter intersetorial, ao articular diferentes políticas, dentre elas alimentação, educação e desenvolvimento local (Elias *et al.*, 2019; Grisa *et al.*, 2017; Schwartzman *et al.*, 2017; Pedraza *et al.*, 2016). A principal inovação dessa legislação foi a determinação de que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados e municípios sejam destinados à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, oriundos da produção local e, preferencialmente, da agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais, conforme definidos pela Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006; Brasil, 2009).

Essa mudança normativa redesenhou a lógica de atuação do programa, superando o modelo vigente nas primeiras décadas, quando a aquisição e a distribuição de alimentos eram controladas por poucas empresas do setor alimentício, com cardápios fixos, descolados do perfil sociocultural e nutricional dos estudantes e desprovidos de evidências locais (Valente, 1996b; Batista Filho, 2003). Desde então, o PNAE passou a operar como um vetor ativo de desenvolvimento local e as compras institucionais passaram a fomentar a geração de emprego e renda, a valorização de hábitos alimentares regionais e a inclusão produtiva da agricultura familiar (Elias *et al.*, 2019; Peixinho, 2011).

Ao mesmo tempo, o programa fortalece circuitos curtos de produção e consumo, estimula economias locais, contribui para o uso sustentável dos recursos naturais e amplia a participação de grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres, povos indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2009). Essa configuração reafirma, na prática, a intersetorialidade do PNAE ao articular alimentação, saúde, educação e desenvolvimento sustentável (Elias *et al.*, 2019; Grisa *et al.*, 2017; Schwartzman *et al.*, 2017; Pedraza *et al.*, 2016).

Embora o PNAE não tenha se originado como uma política educacional *stricto sensu*, seu caráter intersetorial o consolida como programa de apoio à educação. Isso porque suas finalidades incluem contribuir para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, por meio da oferta de refeições saudáveis e de ações de educação alimentar e nutricional (Brasil, 2009). Esse alinhamento entre alimentação e educação foi reforçado pela Portaria Interministerial nº 1.010/2006 e pelo Decreto nº 6.286/2007, que institucionalizaram a articulação entre os setores da educação e da saúde na promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar (Brasil, 2006; Brasil, 2007). O reconhecimento da alimentação escolar como direito dos estudantes da educação básica, por sua vez, já havia sido consagrado na Constituição Federal de 1988, com

ênfase na promoção da saúde e da aprendizagem (Peixinho, 2011). Tumelero (2018) destaca, nesse sentido, que a própria Carta Magna aponta a necessidade de articulação da educação com outras políticas públicas, como direitos humanos, assistência social e trabalho, para assegurar o pleno desenvolvimento do cidadão.

A literatura especializada tem tratado a intersetorialidade como eixo essencial para o enfrentamento de problemas sociais complexos, cuja superação demanda respostas que transcendem a capacidade de setores isolados (Cunill-Grau; Fernández; Thezá Manríquez, 2013). Trata-se de uma estratégia que envolve a articulação de saberes e experiências para gerar efeitos sinérgicos, considerando o cidadão em sua totalidade e o território onde vive (Junqueira, 2000). Dentre os sentidos mais frequentemente atribuídos à intersetorialidade, incluem-se a complementaridade entre setores, a prática integrada, a articulação política na gestão pública, a otimização de recursos e o trabalho em redes (Tumelero, 2018).

No campo das políticas sociais, a eficácia da proteção social depende do reconhecimento da multidimensionalidade de fenômenos como pobreza, vulnerabilidade, exclusão e desigualdade, os quais exigem abordagens integrais que compreendam suas causas e efeitos entrelaçados (Cunill-Grau; Repetto; Bronzo, 2015). Políticas estruturadas a partir dessa compreensão demonstram que a articulação entre saúde, educação e assistência social é imprescindível para a construção de respostas verdadeiramente integrais (Cunill-Grau; Fernández; Thezá Manríquez, 2013). Para tanto, os setores e níveis governamentais precisam operar de forma coordenada, orientados por problemas comuns e pela busca de soluções conjuntas (Cunill-Grau; Repetto; Bronzo, 2015).

Na última década estudos destacaram o potencial do PNAE enquanto instrumento de transformação social, capaz de promover saúde, apoiar a aprendizagem, fortalecer a economia local e contribuir para a sustentabilidade ambiental (Brasil, 2009; Elias, 2019; Schwartzman *et al.*, 2017; Silva, 2021; Grisa; Schneider; Vasconcellos, 2020). Nesse contexto, a intersetorialidade se materializa não apenas na articulação entre setores governamentais, mas também nas interfaces entre escolas, agricultores, nutricionistas, gestores municipais, unidades de saúde e conselhos de controle social.

A pandemia da covid-19 tornou ainda mais evidente o papel das compras da agricultura familiar como mecanismo de sustentação da intersetorialidade e da segurança alimentar no âmbito do PNAE. Com a suspensão das aulas, houve uma queda expressiva nas aquisições oriundas da agricultura familiar, fragilizando tanto a qualidade da alimentação escolar quanto a renda das famílias agricultoras (Amorim *et al.*, 2020; Barbosa; Coca; Soyer, 2023).

Contudo, a efetividade da intersetorialidade depende de condições concretas: a participação conjunta dos setores em todo o ciclo da política, do planejamento à avaliação — e o efetivo compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações, elementos que definem a profundidade do processo intersetorial (Cunill-Grau; Fernández; Thezá Manríquez, 2013). Como demonstra Tumelero (2018), embora diversas políticas sociais apontem a necessidade de ações integradas, sua execução enfrenta entraves estruturais, como a setorialização dos órgãos públicos, a burocratização, as disputas orçamentárias e a influência de lógicas privatizantes (Tumelero, 2018). Além disso, a descentralização federativa, embora aproxime a administração pública do cidadão, nem sempre é suficiente para superar a fragmentação das políticas públicas, o que dificulta a formulação de respostas integradas a problemas multidimensionais. Nesse contexto, a intersetorialidade assume papel fundamental como estratégia de articulação entre diferentes áreas da gestão pública no âmbito local, promovendo uma atuação territorial integrada e mais capaz de responder às necessidades da população (Junqueira, 1997).

É precisamente nesse cenário de potencialidades e desafios que se insere o arranjo institucional do PNAE. Atualmente, o programa viabiliza a articulação entre a oferta da agricultura familiar e a demanda da alimentação escolar, contribuindo para a melhoria da qualidade das refeições por meio do fornecimento de alimentos diversificados, mais frescos ou minimamente processados, integrados a cardápios elaborados por nutricionistas e adequados às necessidades e especificidades locais (Brasil, 2009; Peixinho, 2011). Diretrizes e normativas mais recentes, como as que regulamentam a promoção da alimentação saudável nas instituições de educação infantil, ensino fundamental e médio, estabelecem parâmetros como a oferta mínima semanal de frutas e hortaliças por estudante, bem como a restrição de alimentos menos saudáveis, a exemplo dos ultraprocessados e açucarados (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020). Essas medidas, no entanto, dependem de mecanismos institucionais que garantam sua operacionalização nos diferentes entes federativos, aspecto que será examinado em maior profundidade no próximo capítulo, dedicado aos arranjos institucionais do PNAE.

CAPÍTULO 4 – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Nesse capítulo buscou-se analisar a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no PNAE, a partir de dois modelos de gestão do recurso presente no município de Viçosa, Minas Gerais, o modelo municipalizado, implementado pela Prefeitura Municipal de Viçosa e o modelo escolarizado, implementado pelas escolas da rede estadual de ensino localizadas no município.

4.1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 redefiniu o federalismo brasileiro ao descentralizar competências e atribuir aos municípios o papel central nas políticas sociais, ampliando a autonomia local e aproximando o Estado dos cidadãos. Contudo, a transferência de responsabilidades não foi acompanhada proporcionalmente por recursos financeiros e capacidades técnicas, gerando assimetrias na implementação entre entes federados (Arretche, 2012; Lotta; Vaz, 2015).

O contexto de descentralização, passou a exigir maior profissionalização da gestão, fortalecimento das capacidades estatais e coordenação intergovernamental (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Nesse cenário, os arranjos institucionais, entendidos como as configurações que articulam regras, organizações, atores e processos ao longo do ciclo da política, definindo participantes, objetos de intervenção e relações de poder (Pires; Gomide, 2014; Lotta; Vaz, 2015), tornam-se centrais para a efetividade governamental.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) insere-se nesse debate, pois desde 1998 o repasse de recursos é realizado diretamente às prefeituras e secretarias estaduais de educação, que assumiram o atendimento aos alunos de suas respectivas redes de ensino (FNDE, 2017). Assim a efetividade na implementação dessa política depende da capacidade de promover integração intersetorial, articulação federativa, participação social e adaptação territorial (Lotta; Vaz, 2015), pois a ausência desses elementos tende a gerar fragmentação institucional e desigualdades nos resultados (Lotta; Favareto, 2016).

O PNAE é referenciado como uma das políticas públicas mais abrangentes de segurança alimentar e nutricional do país (Peixinho, 2011; Silva, 2021), que articula a garantia do direito humano à alimentação adequada com o fortalecimento da agricultura familiar, a dinamização das economias locais e a promoção do desenvolvimento territorial sustentável (Fonseca *et al.*

2025). Como estratégia estruturante, a Lei 11.947/2009 estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a estados e municípios fossem destinados à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, preferencialmente de origem local (Brasil, 2009). Em atualização recente, esse piso foi majorado para 45%, percentual que passará a ser exigível a partir do exercício de 2026, sinalizando o aprofundamento da política de compras institucionais no âmbito do PNAE (Brasil, 2025).

Apesar dos avanços normativos e do crescimento dos recursos destinados às compras da agricultura familiar no PNAE, que passou de R\$ 234,7 milhões em 2011 para R\$ 1,60 bilhão em 2022 (Fonseca *et al.*, 2025), persistem desigualdades no cumprimento da meta entre as entidades executoras. Estudos indicam que essa heterogeneidade está associada ao nível de capacidade do ente e evidenciam a influência das capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais (Rodrigues *et al.*, 2024). Todavia, ainda são incipientes as análises que incorporem de forma sistemática a influência dos arranjos institucionais sobre os resultados da política.

No PNAE, os arranjos institucionais são centrais, pois o programa combina coordenação normativa e do financiamento federal em âmbito nacional com descentralização da execução para estados e municípios. À União, por meio do FNDE, cabe estabelecer as diretrizes do programa, definir os valores per capita e realizar as transferências dos recursos federais aos entes executores. Estados e municípios, por sua vez, são responsáveis pela gestão e execução desses recursos, podendo complementá-los com recursos próprios, além de prestar contas de sua aplicação. Ademais, a implementação do PNAE exige articulação (entre educação, saúde, agricultura e assistência social), a cooperação federativa, o controle social via Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e a autonomia local na gestão dos recursos, conforme as realidades territoriais. Diante do exposto, o presente capítulo teve como objetivo analisar a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, a partir do modelo de Lotta, Galvão e Favareto (2016), que identifica quatro dimensões inter-relacionadas: Coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social.

A análise contemplou os dois modelos predominantes de gestão dos recursos do PNAE: o municipalizado (centralizado), no qual a Entidade Executora (EEx) concentra as decisões e as compras dos alimentos, e o escolarizado (descentralizado), em que a EEx repassa os recursos financeiros diretamente às unidades escolares, que se tornam responsáveis pelas aquisições

(Brasil, 2026). Buscou-se, assim, compreender de que modo essas distintas configurações de arranjo institucional potencializam ou limitam a coordenação federativa, a articulação intersetorial, a adaptação territorial e a participação social. Parte-se do pressuposto de que, embora a autonomia dos entes para definir a forma de gestão seja relevante para adequar a implementação do programa às peculiaridades locais (Santos; Costa; Bandeira, 2016), as características e condições associadas a cada modelo de gestão podem favorecer ou limitar, de diferentes maneiras, a implementação das compras da agricultura familiar no programa.

Para tanto, adotou-se como estudo de caso o município de Viçosa (MG), que abriga simultaneamente as duas formas de gestão do recurso do programa. Na modalidade municipalizada, a Prefeitura Municipal atua como EEx e responde pela aquisição dos gêneros alimentícios destinados às escolas da rede municipal. Já a modalidade escolarizada é implementada pelas escolas estaduais situadas no município. Nesse caso, a responsabilidade pelas compras recai sobre as próprias unidades escolares, uma vez que a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, também na condição de EEx, descentraliza os recursos financeiros diretamente a elas (Brasil, 2026).

A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseou-se em entrevistas em profundidade, realizadas entre janeiro e março de 2026, com atores-chave envolvidos na implementação, monitoramento e avaliação do programa. Essa estratégia permitiu captar tanto os mecanismos formais quanto as práticas cotidianas que estruturam a implementação das compras do PNAE no município.

Ao examinar o papel dos arranjos institucionais na implementação das compras da AF, o estudo contribui para o debate sobre a implementação de políticas descentralizadas em contextos federativos marcados por desigualdades. Ademais, oferece subsídios à gestão pública ao identificar elementos institucionais que podem fortalecer a efetividade do PNAE enquanto instrumento de promoção da segurança alimentar e nutricional e de apoio à agricultura familiar no Brasil.

4.2 Revisão de literatura

4.2.1 Arranjos institucionais de política públicas

O termo arranjo institucional tem origem em estudos da Nova Economia Institucional (*New Institutional Economics*), especialmente aqueles dedicados a compreender como

instituições e regras estruturam as transações, influenciam os mecanismos de coordenação econômica e condicionam o desempenho dos mercados. Suas referências seminais encontram-se nos trabalhos de Davis e North (1971) e de Oliver E. Williamson (1986), conforme destaca Fiani (2013). Nessa perspectiva, arranjos institucionais são entendidos como o conjunto de regras que define a forma específica pela qual um determinado conjunto de atividades econômicas é organizado e coordenado em uma sociedade (Fiani, 2011).

Esse referencial teórico foi gradualmente incorporado aos estudos brasileiros de políticas públicas a partir dos anos 2000, tornando-se uma chave analítica relevante para compreender os novos arranjos institucionais consolidados no período pós-redemocratização, marcado pela ampliação da participação social e pela busca por maior eficiência e capacidade estatal (Farah, 2001). No campo das políticas públicas, o conceito passou a designar as configurações concretas que articulam regras, organizações, atores e processos, estruturando o ciclo completo da política, da formulação à implementação e à avaliação, em contextos específicos (Pires; Gomide, 2014; Lotta; Vaz, 2015). Assim, os arranjos institucionais estabelecem os parâmetros da ação coletiva ao definir quem participa dos processos decisórios, delimitar os objetos de intervenção e moldar as formas de interação e as relações de poder entre os diferentes agentes envolvidos (Pires; Gomide, 2014).

Segundo Vaz (2006), o processo de mudança institucional no período pós-redemocratização foi moldado pela interação, ora convergente, ora conflituosa, de três vetores principais: a racionalização do gasto público, a expansão dos serviços estatais e as crescentes demandas por transparência e participação social (Vaz, 2006). Nesse contexto de transformações na dinâmica do Estado e da sociedade, a Constituição Federal de 1988 redefiniu as competências estatais e promoveu uma redistribuição de poder entre União, estados e municípios, fortalecendo os entes subnacionais, inclusive por meio do reconhecimento dos municípios como entes federativos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021)

Como resultado, os municípios passaram a assumir papel central na formulação e, sobretudo, na implementação de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, funções anteriormente concentradas na esfera federal. Dessa forma, transformaram-se em atores estratégicos na implementação de direitos e na provisão de serviços à população (Arretche, 2012; Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Esse novo protagonismo municipal o consolidou como um locus privilegiado de experimentação institucional, impulsionado pelo novo marco legal, pela pressão da sociedade civil e pela maior proximidade com as demandas territoriais (Farah, 2001).

A nova compreensão da ação estatal no período pós-Constituição também passou a reconhecer a imbricação e a interdependência entre as distintas fases do ciclo de políticas públicas, dando origem a arranjos institucionais mais dinâmicos, permeáveis à sociedade e orientados à governança de problemas complexos. Esse marco aprofundou um ambiente político-institucional de crescente complexidade, caracterizado pela descentralização de competências, pela emergência de novos atores e por uma demanda ampliada por permeabilidade e responsividade estatal (Lotta; Favareto, 2016). Tal cenário passou a exigir arranjos cada vez mais sofisticados, capazes de articular diferentes esferas de governo e atores diversos, demandando formas renovadas de coordenação e gestão pública (Abrucio, 2005).

Segundo Lotta e Favareto (2016), essa mudança paradigmática implicou a superação da lógica tradicional baseada no modelo burocrático weberiano puro, no qual predominava uma divisão rígida entre política e administração. Nesse modelo, a formulação das políticas era atribuída exclusivamente aos atores políticos, enquanto a implementação técnica e rotineira cabia a uma burocracia apartada, operando por meio de procedimentos padronizados e com reduzida margem para flexibilidade ou adaptação (Lotta; Favareto, 2016).

Entretanto, se por um lado a descentralização fortaleceu a autonomia local e ampliou a proximidade do Estado com os cidadãos, por outro impôs novos e complexos desafios de coordenação e governança, exigindo maior profissionalização da gestão municipal e uma articulação intergovernamental e social mais efetiva (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). O novo protagonismo dos municípios também expôs fragilidades estruturais e uma expressiva heterogeneidade de capacidades locais, dificultando a prestação equitativa e eficaz dos serviços públicos. Como destacam Arretche (2012) e Lotta e Vaz (2015), a ampliação formal das atribuições municipais não foi acompanhada, de maneira proporcional, pela transferência de recursos financeiros, capacidades técnicas e infraestrutura gerencial. Esse descompasso aprofundou as assimetrias de implementação entre os entes federativos, comprometendo a universalidade e a qualidade das políticas públicas.

Diante desses desafios, os estudos sobre arranjos institucionais no Brasil evoluíram, ao longo das últimas décadas, da análise inicial de parcerias locais e processos de descentralização (Farah, 2001) para a investigação de como tais arranjos articulam capacidades estatais, democracia e desenvolvimento (Gomide; Pires, 2014). Progressivamente, essa agenda incorporou dimensões como intersetorialidade, relações federativas, territorialidade e participação social na análise de políticas públicas complexas (Lotta; Favareto, 2013; Lotta; Vaz, 2015; Lotta; Galvão; Favareto, 2016), avançando mais recentemente para a avaliação de

arranjos voltados ao enfrentamento de desafios globais e sustentáveis (Lotta; Klanovichs; Favareto, 2024).

Farah (2001) foi seminal ao mapear e analisar experiências inovadoras nos governos locais durante a década de 1990, identificando novos formatos de gestão, como a articulação intersetorial, os consórcios intermunicipais, as parcerias com a sociedade civil e os modelos híbridos, que combinavam participação social e controle democrático com instrumentos da nova gestão pública. Estudos subsequentes passaram a focalizar a dinâmica federativa, destacando o regime de colaboração caracterizado pela centralização da indução e normatização na União e pela descentralização da execução nos municípios, mediada por transferências condicionadas (Arretche, 2012; Gonçalves; Lotta; Bitelman, 2008). Esse corpo de trabalho evidenciou que os arranjos institucionais variam significativamente conforme o setor de política pública e as capacidades locais.

Dependendo de sua motivação e desenho, cada arranjo institucional apresenta características específicas, determinadas pelos atores envolvidos nos processos decisórios, pelos papéis atribuídos a cada agente e pelo momento em que ocorre o engajamento desses atores (Lotta; Vaz, 2015). Conforme argumentam Pires e Gomide (2014), os arranjos institucionais dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos. Nessa perspectiva, os autores propõem que a análise dos resultados das políticas públicas considere tanto as capacidades políticas, relacionadas à inclusão de atores diversos, à negociação, à condução de processos decisórios e ao processamento de conflitos, quanto as capacidades técnico-administrativas, associadas à aptidão do Estado para promover ações coordenadas e produzir os resultados previstos (Pires; Gomide, 2014).

A contribuição de Lotta e Favareto (2013) foi decisiva para consolidar o conceito e deslocar o foco analítico da mera existência dos arranjos para o exame de seu funcionamento, limites e efeitos. Os autores sustentam que os arranjos institucionais não podem ser dissociados das dinâmicas territoriais, compreendendo o território como um espaço relacional e ativo, e não passivo. Partindo do reconhecimento da complexidade e da diversidade territorial, argumentam que a efetividade das políticas públicas exige coordenação entre os entes federativos (coordenação vertical), integração intersetorial (coordenação horizontal) e incorporação substantiva da dimensão territorial.

Lotta e Vaz (2015) operacionalizaram e testaram esse framework analítico na análise de arranjos institucionais complexos implementados no Brasil nas duas últimas décadas, destacando como eixos centrais de inovação as relações federativas, com novos mecanismos de

coordenação vertical; a intersectorialidade, voltada à integração de políticas e ao enfrentamento de problemas complexos; e a inclusão de novos atores, como a sociedade civil e organizações não governamentais, tanto nos processos decisórios quanto na implementação. A hipótese central do estudo foi a transição de modelos de gestão hierarquizados e setoriais para formatos mais transversais, intersectoriais, sistêmicos e orientados à efetividade. Os autores concluem que, embora os arranjos institucionais complexos ampliem as capacidades do Estado e ofereçam respostas relevantes à complexidade contemporânea das políticas públicas, eles não são, por si só, suficientes para superar problemas estruturais da administração pública brasileira, exigindo contínuo aprendizado institucional e aprimoramento dos mecanismos de governança (Lotta; Vaz, 2015).

Com base nesse acúmulo teórico e empírico, Lotta, Galvão e Favareto (2016) propuseram um marco analítico integrado, definindo os arranjos institucionais a partir de quatro dimensões inter-relacionadas: i) coordenação federativa (coordenação vertical); ii) intersectorialidade (coordenação horizontal); iii) territorialidade e iv) participação social. Aplicando essa abordagem, Lotta e Favareto (2016), ao analisarem programas como o Brasil Sem Miséria, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os Territórios da Cidadania, demonstraram que, apesar dos avanços na integração horizontal e vertical, persistem desafios relacionados à governança, à definição de papéis e à valorização dos territórios. Mais recentemente, a agenda tem avançado na análise de como os arranjos institucionais lidam com problemas públicos complexos, caracterizados por múltiplos atores, incerteza e interdependência, reforçando a centralidade da coordenação, da aprendizagem institucional e da adaptação contínua (Lotta; Klanovichs; Favareto, 2024).

4.2.2 Arranjos Institucionais no Programa Nacional de Alimentação Escolar

De acordo com a tipologia proposta por Lotta, Galvão e Favareto (2016), a dimensão coordenação federativa, ou coordenação vertical, diz respeito à forma como se estruturam as relações entre os diferentes níveis de governo, envolvendo a União, os estados e os municípios. O foco central dessa dimensão é compreender como esses entes federativos se articulam e compartilham responsabilidades nos processos de formulação e implementação das políticas públicas (Lotta; Favareto, 2013). Para analisar adequadamente o desenho dessas políticas e a dinâmica efetiva das relações federativas, torna-se fundamental distinguir entre a autoridade

formal e responsabilidade sobre a política pública (policy making) e a autonomia decisória na sua condução e execução (policy decision), conforme destaca Arretche (2012).

No âmbito federal, a União exerce a coordenação e a normatização do PNAE a nível nacional (Brasil, 2009). Ao Ministério da Educação (MEC) compete formular diretrizes pedagógicas que integrem a temática da alimentação e nutrição ao currículo escolar, promovendo hábitos saudáveis sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Já o FNDE, responsável pela gestão operacional do programa, define normas, parâmetros técnicos e critérios nutricionais, além de as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE. Também cabe ao FNDE promover a articulação entre os entes federados, prestar assistência técnica, capacitar os atores envolvidos e fomentar estudos para o seu aprimoramento (Brasil, 2009).

A União também exerce papel central na coordenação financeira do PNAE ao calcular e efetuar os repasses com base nos dados do Censo Escolar, no número de dias letivos e nos valores per capita definidos em normativos específicos, como a Resolução CD/FNDE nº 6/2020 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2020). Para assegurar o atendimento aos estudantes da educação básica pública das redes estaduais, distrital e municipais, os recursos são transferidos automaticamente pelo FNDE às Secretarias Estaduais de Educação e às Prefeituras, em até oito parcelas anuais, sem necessidade de convênio ou instrumento congênere. Esse procedimento evidencia um modelo institucionalizado de cooperação federativa, pautado em critérios técnicos e na transferência regular (porém condicionada ao cumprimento das obrigações do programa) de recursos (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026).

Além disso, a União exerce funções de monitoramento e controle do programa, especialmente por meio da análise das prestações de contas. Essa atribuição fiscalizatória, sob responsabilidade do FNDE, é realizada de forma articulada com órgãos de controle externo e interno, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público (Brasil, 2009; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026).

No âmbito subnacional, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio de suas respectivas secretarias de educação e, no caso municipal, das prefeituras, assumem, na condição de Entidades Executoras (EEx), a responsabilidade direta pela operacionalização do PNAE em seus sistemas de ensino (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). Compete a esses entes planejar e executar a aquisição dos gêneros alimentícios, observando, entre outros requisitos, a aplicação mínima de recursos na compra da agricultura familiar; garantir a oferta

regular e adequada das refeições; e supervisionar as condições higiênico-sanitárias. Incumbe-lhes, ainda, assegurar as condições estruturais, humanas e financeiras necessárias ao funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), dar publicidade aos recursos recebidos e prestar contas de sua aplicação, inclusive mediante a apresentação do relatório anual de gestão ao CAE, nos termos das normas do FNDE (Brasil, 2009; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026).

Os estados e o Distrito Federal também exercem funções de apoio técnico e institucional aos municípios, especialmente àqueles com menor capacidade administrativa, além de, em determinados contextos, desempenharem papel de articulação regional, promovendo capacitações, orientações técnicas e iniciativas de coordenação entre entes subnacionais (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). Por sua vez, os municípios consolidam-se como o lócus da implementação da política no plano local, conforme destaca Farah (2001), desempenhando papel estratégico na execução direta do programa, sobretudo no atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, em consonância com o art. 211, §2º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Assim, a implementação do PNAE centraliza normas e a indução na União, mas descentraliza a execução para estados e municípios, aproximando a política do beneficiário. Esse modelo de federalismo cooperativo com mecanismos hierárquicos, conforme Arretche (2012) e Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008), combina descentralização de recursos e competências com forte coordenação federal por meio de sistemas de adesão voluntária que exigem contrapartidas locais, como conselhos, fundos e monitoramento.

A dimensão intersetorialidade, ou coordenação horizontal, refere-se à articulação entre diferentes setores no interior de um mesmo arranjo institucional (Lotta; Klanovichs; Favareto, 2024). Trata-se da formulação e implementação de políticas públicas que integram distintos setores em torno do enfrentamento de problemas específicos (Lotta; Vaz, 2015). Nessa perspectiva, a intersetorialidade pressupõe convergência de ações e coordenação contínua, tornando-se mais efetiva quando concebida de forma transversal, desde o planejamento até o monitoramento das políticas (Lotta; Favareto, 2016). Contudo, a intensidade e a qualidade dessas articulações variam conforme as capacidades institucionais locais, evidenciando limites e desafios à sua plena efetivação. Como argumentam Lotta e Favareto (2013), isso reforça a necessidade de superar o isolamento setorial, fortalecer a capacidade articuladora dos entes subnacionais e reconhecer os territórios como protagonistas, e não meros destinatários, dos processos de desenvolvimento.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui um exemplo expressivo dessa dinâmica intersetorial. Sua implementação depende da articulação sistemática entre diferentes áreas da administração pública, especialmente educação, saúde, assistência social e agricultura (BRASIL, 2009), ultrapassando, assim, a simples sobreposição de ações e aproximando-se, em diversos aspectos, de arranjos de gestão compartilhada, nos moldes do que propõe o modelo de Lotta, Galvão e Favareto (2016).

Embora a literatura reconheça o PNAE como uma política de segurança alimentar e nutricional (Peixinho, 2011; Silva, 2021), sua estrutura organizacional está diretamente vinculada à área da Educação, pois a responsabilidade nos três níveis de governo recai sobre as respectivas pastas educacionais (Brasil, 2009). Esse arranjo evidencia o caráter intersetorial do programa. Ademais, as nutricionistas do PNAE são administrativamente lotadas nas secretarias de educação dos estados e municípios (Conselho Federal de Nutricionistas, 2024).

Essa vinculação institucional não se limita à dimensão administrativa, mas se expressa também em seus objetivos e diretrizes. Ao reconhecer a alimentação escolar como condição para a permanência, o aprendizado e o desenvolvimento integral dos estudantes, o programa integra-se à política educacional como estratégia de garantia do direito à educação. Conforme a Lei nº 11.947/2009, o PNAE visa contribuir para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar, por meio da oferta de refeições saudáveis e de ações de educação alimentar e nutricional (Brasil, 2009).

A articulação com o setor da saúde manifesta-se na definição de parâmetros nutricionais, na obrigatoriedade de elaboração dos cardápios por nutricionistas habilitados, no cumprimento das normas sanitárias e na realização de avaliação antropométrica anual dos estudantes. Essas exigências aproximam o PNAE das diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Nesse contexto, as Secretarias de Saúde exercem papel relevante na inspeção sanitária e no controle da qualidade dos alimentos, enquanto o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Nutricionistas fiscalizam a atuação profissional (Ministério de Educação, 2026).

No campo da agricultura e do desenvolvimento rural, a legislação do programa estabelece interfaces estratégicas, sobretudo ao determinar a aquisição mínima de gêneros alimentícios da agricultura familiar (Brasil, 2009). Essa diretriz mobiliza políticas de apoio à agricultura familiar, ao abastecimento e ao desenvolvimento local, exigindo coordenação entre áreas tradicionalmente segmentadas da administração pública. As Secretarias de Agricultura, por sua vez, atuam na articulação entre produtores locais e o programa.

O PNAE articula-se, ainda, com a assistência social ao contribuir para a segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, alinhando-se às diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nesse sentido, o programa assegura o direito à alimentação escolar de forma igualitária, considerando as diferenças biológicas, faixas etárias, condições de saúde e situações de vulnerabilidade social, garantindo acesso adequado e equitativo à alimentação (Brasil, 2009)

Dessa forma, a intersetorialidade assume papel central como elemento articulador da gestão pública no âmbito local, ao enfrentar a fragmentação das políticas e possibilitar uma abordagem territorial integrada, mais capaz de responder às múltiplas necessidades da população (Junqueira, 1997). No contexto do PNAE, embora a coordenação entre distintos setores imponha desafios operacionais, ela é fundamental para potencializar os impactos sociais do programa em diferentes dimensões (Pupo *et al.*, 2025).

Por sua vez, a dimensão territorialidade refere-se ao grau em que o arranjo institucional de uma política pública incorpora as lógicas territoriais em sua concepção e implementação, adaptando-se às especificidades sociais, econômicas e políticas dos diferentes contextos (Lotta; Galvão; Favareto, 2016). A centralidade do território na gestão pública consolidou-se a partir do final do século XX, especialmente no Brasil (Favareto *et al.* 2012), em razão do reconhecimento de que políticas nacionais tendem a produzir resultados desiguais entre os territórios. Tais desigualdades evidenciam a influência decisiva das capacidades institucionais locais, das dinâmicas socioeconômicas e dos arranjos políticos sobre o desempenho das políticas públicas (Lotta; Favareto, 2013). Nessa perspectiva, a territorialidade torna-se elemento fundamental para a efetividade das políticas sociais intersetoriais, ao compreender o território não apenas como recorte geográfico-administrativo, mas como espaço socialmente construído, permeado por dinâmicas institucionais, políticas e socioculturais próprias (Lotta; Klanovichs; Favareto, 2024).

No contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), essa dimensão manifesta-se, sobretudo, na adequação da alimentação escolar às especificidades socioculturais, produtivas e institucionais de cada município. Tal adequação se expressa na valorização da cultura alimentar local e na elaboração de cardápios compatíveis tanto com os hábitos alimentares dos estudantes quanto com a disponibilidade de alimentos nos territórios (Brasil, 2009). A exigência legal de aquisição mínima de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar constitui, nesse sentido, um dos principais mecanismos de territorialização

do programa, ao vincular a alimentação escolar à produção local e regional. Essa diretriz fortalece circuitos curtos de comercialização, estimula economias locais e pode contribuir para o desenvolvimento rural (Elias, *et al.* 2019).

Ademais, a territorialidade se expressa na autonomia das EEx para definir a forma de gestão dos recursos do programa, podendo optar pela centralizada, descentralizada e semidescentralizada. No modelo centralizado, a EEx adquire os alimentos e os distribui às escolas; no descentralizado, os recursos são repassados diretamente às unidades escolares; e no semidescentralizado combina-se as duas modalidades (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). Essa flexibilidade é fundamental para adaptar o PNAE às realidades territoriais, permitindo que cada entidade adote o arranjo compatível com suas capacidades e infraestrutura. Em um país desigual, tal autonomia evita padronização excessiva, fortalece a eficiência da execução e assegura alimentação adequada aos estudantes (Santos; Costa; Bandeira, 2016).

Por fim, a dimensão da participação social, que constitui elemento central no arranjo institucional das políticas públicas, conforme a tipologia proposta por Lotta, Galvão e Favareto (2016), e se expressa, sobretudo, pela incorporação de atores não estatais nos processos de acompanhamento, controle e deliberação das políticas. No âmbito do PNAE, essa dimensão materializa-se principalmente por meio dos Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto por representantes do Poder Executivo, de trabalhadores da educação, de pais de alunos e da sociedade civil (Brasil, 2009).

Compete CAE acompanhar os processos de aquisição dos gêneros alimentícios, avaliar a qualidade da alimentação oferecida aos estudantes, verificar as condições higiênico-sanitárias relativas ao armazenamento, ao preparo e à oferta dos alimentos, monitorar a distribuição e o consumo das refeições, bem como fiscalizar a execução financeira do programa, incluindo a análise das prestações de contas das EEx e a emissão do respectivo parecer conclusivo (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2026). Os pareceres dos Conselhos de Alimentação Escolar assim como os Demonstrativos Sintéticos Anuais, constituem instrumentos centrais para o controle social e o acompanhamento da execução do PNAE, embora evidências indiquem que sua efetividade dependa do fortalecimento institucional dos conselhos, da ampliação da participação dos conselheiros e do aprimoramento dos mecanismos de monitoramento (Bandeira *et al.* 2013).

4.3 Procedimentos metodológicos

O presente capítulo teve o intuito de compreender influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, por meio da análise comparativa de dois modelos de gestão dos recursos implementados no município de Viçosa, Minas Gerais. O modelo centralizado, também denominado municipalizado, é implementado pela Prefeitura Municipal de Viçosa³; enquanto o modelo descentralizado, ou escolarizado, é conduzido pelas escolas da rede estadual localizadas no município em questão.

Quanto ao método, utilizou-se abordagem qualitativa, que teve como foco explorar as diferenças entre as configurações dos arranjos dos modelos em questão, de modo a compreender como as características e condições associadas a cada modelo de gestão podem favorecer ou limitar a implementação das compras da agricultura familiar no programa. A análise teve como referência o modelo analítico proposto por Lotta, Galvão e Favareto (2016), segundo os quais, os arranjos institucionais têm como base quatro dimensões inter-relacionadas: i) coordenação federativa (coordenação vertical); ii) intersetorialidade (coordenação horizontal); iii) territorialidade e participação social.

Assim, buscou-se analisar, com base na teoria de arranjos institucionais, os fatores e características inerentes aos modelos de gestão municipalizado e escolarizado, que podem contribuir ou dificultar a implementação das compras da agricultura familiar no PNAE, a partir do estudo de caso do município de Viçosa/MG. Conforme Yin, 2016, a abordagem qualitativa contempla diferentes orientações e múltiplas formas de interpretar um mesmo evento (Yin, 2016), buscando compreender percepções, significados e experiências dos atores.

A análise fundamentou-se na técnica de análise de conteúdo categorial, proposta por Bardin (2016), e foi operacionalizada com o auxílio do software Atlas.ti®. Essa técnica consiste na segmentação do texto em unidades e categorias, organizadas conforme reagrupamentos analíticos, e desenvolve-se em três etapas sequenciais: pré-análise, exploração do material, e tratamento dos resultados com interpretação (Bardin, 2016).

Foi empregada a categorização mista, combinando categorias teóricas definidas a priori, a partir das quatro dimensões de arranjos institucionais de Lotta, Galvão e Favareto (2016): coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social, com quatorze

³ As entidades executoras (sejam elas prefeituras ou secretarias de estado de educação) possuem autonomia legislativa para decidir o modelo de gestão adotado. De forma prática observa-se em Minas Gerais a execução descentralizada pela secretaria de estado, enquanto a nível das prefeituras a maioria vem adota a gestão centralizada em 2022 (FNDE, 2026; COACS/MEC, 2022).

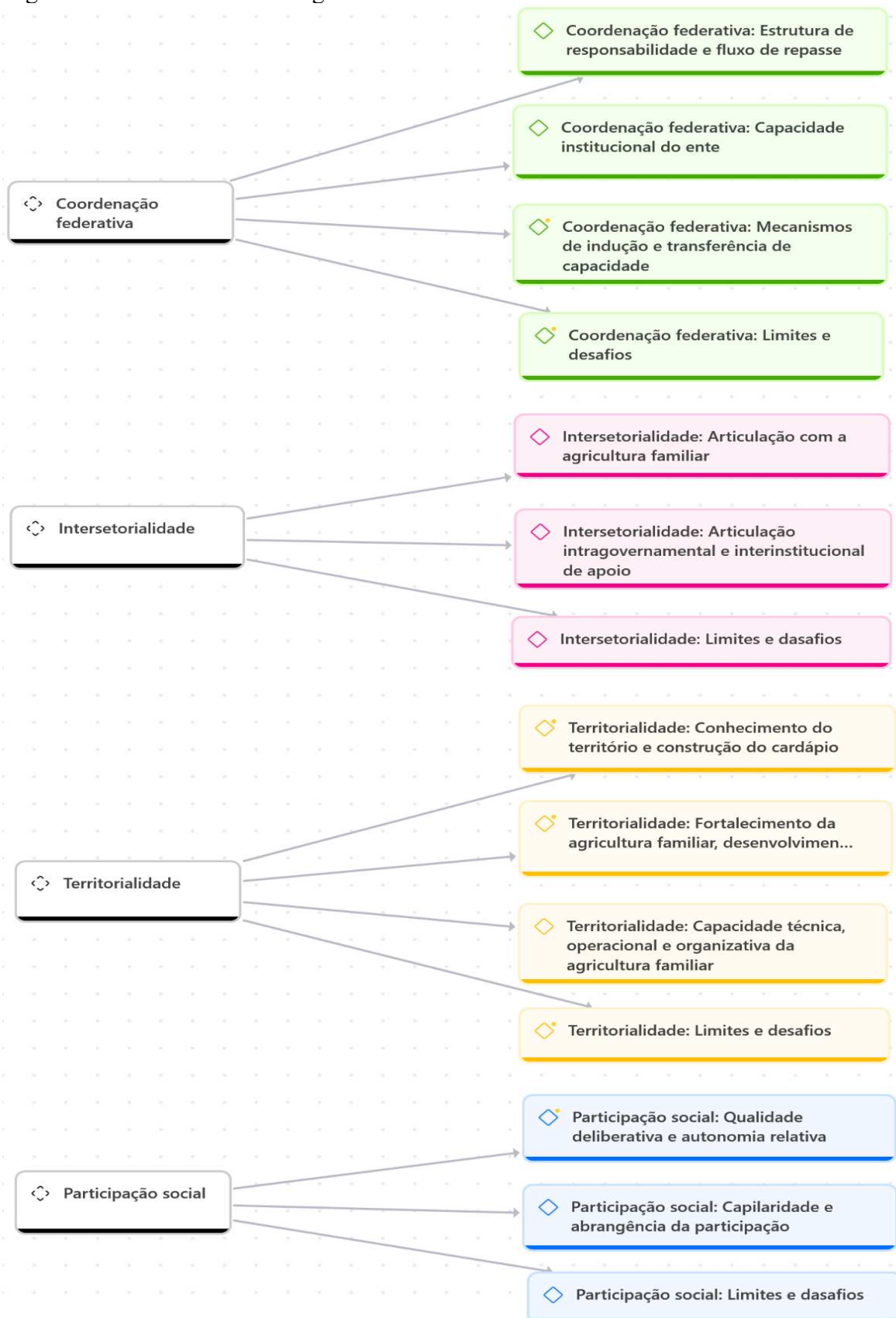
(14) categorias empíricas emergentes da leitura sistemática das entrevistas (Figura 3), incorporadas às análises para enriquecer a compreensão do fenômeno e captar suas nuances particulares (Sampaio, 2021).

Os dados foram coletados de forma primária, por meio de entrevistas semiestruturadas, que possibilita explorar assuntos complexos, além de dar flexibilidade para alterar a ordem das perguntas ou incluir novos questionamentos ao longo do processo (Flick, 2009; Kvale, 2011), complementados por meio de análise documental dos normativos referentes ao PNAE. O instrumento de coleta contemplou vinte e uma perguntas e está disponível no Apêndice A.

A seleção dos participantes foi intencional e contemplou dezessete (17) entrevistados. Buscou-se abranger a diversidade de atores envolvidos na implementação do PNAE no município de Viçosa, tanto do modelo municipalizado quanto do escolarizado, bem como representantes das esferas estadual e federal responsáveis pela coordenação e monitoramento do programa, de modo a captar múltiplas perspectivas sobre o fenômeno. A escolha de Viçosa justifica-se pela coexistência, no mesmo território, de dois modelos de gestão do PNAE: o escolarizado, implementado pela Prefeitura Municipal de Viçosa, e o escolarizado, implementado pelas escolas da rede estadual presentes no município de Viçosa. Essa configuração permite comparar como diferentes arranjos institucionais influenciam as compras da agricultura familiar, mantendo constantes o ambiente socioeconômico e a oferta de produtos locais. Assim, compuseram o conjunto de entrevistados:

- i. Atores locais envolvidos na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE: secretária municipal de educação; diretores de escolas estaduais; nutricionistas do programa no município; nutricionista vinculada à Superintendência Regional de Educação de Minas Gerais (atuação nas escolas estaduais de Viçosa); agricultores familiares; membros dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE municipal e CAE estadual); representante do setor de compras do município de Viçosa; e Assistentes Técnicos de Educação Básica atuantes na área financeira das escolas estaduais (ATBs Financeiro);
- ii. Representantes de instituições relevantes no processo de apoio e acompanhamento ou monitoramento do programa em diferentes níveis: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Secretaria Estadual de Educação, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), e órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) de Minas Gerais.

Figura 3 – Dimensões e categorias analíticas



Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.

As entrevistas foram conduzidas entre janeiro e março de 2026, majoritariamente de forma remota, por meio da plataforma Google Meet. Toda a pesquisa foi desenvolvida em estrita conformidade com as diretrizes da Resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que regulamenta pesquisas envolvendo seres humanos. O projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Viçosa, sob o parecer nº 8.059.587, em 15 de dezembro de 2025. Todos os participantes foram previamente informados sobre os objetivos e procedimentos da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo-se o anonimato, a confidencialidade das informações e a liberdade de participação.

4.4 Resultados e discussões

4.4.1 Caracterização dos entrevistados

A amostra que baseou as análises é composta por 17 atores entrevistados, com predominância do gênero feminino (82,4%) sobre o masculino (17,6%). Quanto ao vínculo institucional, a maioria é de servidores efetivos (12 entrevistados, 70,6%), incluindo estatutários e celetistas concursados (empregados públicos). Os demais 29,4% dividem-se entre dois agricultores familiares, um ocupante de cargo comissionado sem efetividade e dois contratados por prazo determinado.

Em termos de escolaridade, observa-se elevada qualificação: dois entrevistados têm doutorado (11,8%), três mestrado (17,6%), quatro pós-graduação *lato sensu* ou MBA (23,5%), cinco graduação completa (29,4%), um possui ensino médio com habilitação técnica em contabilidade (5,9%) e dois agricultores familiares não informaram escolaridade formal ou possuem ensino básico (11,8%). A experiência no cargo ou função atual apresenta média de 8,4 anos (mediana de oito anos), variando de seis meses a vinte anos. Vários atores acumulam trajetórias prévias relevantes no PNAE, como 15 anos no setor de licitação (E5), 14 anos como gerente regional (E6) e dez anos como professora efetiva (E7). A distribuição por modelo de gestão mostra que cinco entrevistados (29,4%) atuam exclusivamente no modelo municipalizado, sete (41,2%) no escolarizado e cinco (29,4%) têm experiência em ambos.

Na análise comparativa por modelo, observou-se que a gestão municipalizada é composta exclusivamente por mulheres (cinco). O vínculo efetivo totaliza 80% (quatro), e 20% correspondem a cargo comissionado. A escolaridade é alta: 40% com doutorado, 40% com

mestrado e 20% com graduação completa. A experiência média no cargo atual é de 4,7 anos, variando de seis meses a dez anos. Esse perfil reflete atores inseridos em prefeituras e conselhos municipais, com forte capital educacional e vínculos majoritariamente estáveis.

Em relação à gestão escolarizada, mantém-se a maioria feminina (85,7%, seis mulheres), com um homem (14,3%). O vínculo efetivo também predomina (85,7%, seis atores), restando 14,3% de contrato por prazo determinado. A distribuição da escolaridade difere do modelo mundializado, pois predomina a especialização *lato sensu* (42,9%, três entrevistados), seguida por graduação completa (28,6%), mestrado (14,3%) e ensino médio técnico (14,3%). A experiência média no cargo é superior à da gestão municipalizada, alcançando 9,1 anos, com amplitude de dez meses a vinte anos.

Em síntese, a análise por tipo de gestão evidencia que o modelo municipalizado concentra atores com mais alta titulação (doutorado e mestrado) e experiência média mais curta no cargo atual, enquanto o modelo escolarizado apresenta maior tempo médio de atuação e predomínio de especializações *lato sensu*.

4.4.2 Dimensões e categorias de análise

A análise baseou-se nas quatro dimensões de arranjos institucionais propostas por Lotta, Galvão e Favareto (2016), a partir das quais emergiram 14 categorias empíricas das entrevistas. Na coordenação federativa, as categorias identificadas foram: estrutura de responsabilidade e fluxo de repasse, capacidade institucional do ente, mecanismos de indução e transferência de capacidade, e limites e desafios. Na intersetorialidade: articulação com a agricultura familiar, articulação intragovernamental e institucional de apoio, e limites e desafios. Na territorialidade: conhecimento do território, construção do cardápio e qualidade da alimentação; fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento local e melhoria da alimentação; capacidade técnica, operacional e organizativa da agricultura familiar; e limites e desafios. Por fim, na participação social: qualidade deliberativa e autonomia relativa, capilaridade e abrangência da participação, e limites e desafios.

4.4.2.1 Coordenação Federativa

A dimensão coordenação federativa (vertical) se refere à articulação entre União, estados e municípios na formulação e implementação de políticas públicas (Lotta; Favareto,

2013). A partir das entrevistas, identificou-se quatro (4) categorias analíticas dessa dimensão: Estrutura de responsabilidade e fluxo de repasse; Capacidade institucional do ente; Mecanismos de indução e transferência de capacidade; e Limites e desafios da coordenação federativa.

Estrutura de responsabilidades e fluxo de repasse

No âmbito do PNAE, as responsabilidades formais estão definidas nos artigos 16 e 17 da Lei 11.947/2009. À União cabe a coordenação, normatização, repasse financeiro, orientação técnica e fomento ao controle social, enquanto aos estados e municípios compete a execução, adaptação local, prestação de contas e manutenção dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) (Brasil, 2009). Essa divisão de responsabilidades corrobora os achados de Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008), que comprovaram empiricamente uma tendência no federalismo brasileiro após os anos 2000, descentralização de recursos e competências com forte coordenação federal. Trata-se de um federalismo majoritariamente cooperativo, mas com mecanismos hierárquicos de regulação e controle, no qual, como descrito por Arretche (2012), a União descentraliza a execução, mas mantém forte poder de indução normativa e financeira.

Para além da definição legal das competências de cada ente, a compreensão da dinâmica federativa exige um olhar mais analítico. Conforme orienta Arretche (2012), a análise adequada do desenho de uma política pública e da dinâmica efetiva das relações federativas depende da distinção entre autoridade formal (responsabilidade sobre a política) e autonomia decisória na sua condução e execução. Ao aplicar essa distinção ao caso concreto do PNAE em Viçosa, observa-se que ela se manifesta claramente nos dois modelos de gestão presentes no município. No modelo municipalizado, a prefeitura atua como Entidade Executora, concentrando simultaneamente a gestão e a execução do recurso, ou seja, detém tanto a autoridade formal quanto a autonomia decisória no âmbito municipal. Já no modelo escolarizado, essas funções separam-se: a gestão do recurso cabe à Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), enquanto a execução dele ocorre no nível local, nas escolas estaduais.

Uma consequência direta dessa separação de funções é a introdução de novos atores no processo decisório. Embora pareça sutil, a diferença entre os modelos altera quem efetivamente decide sobre as compras da agricultura familiar. No arranjo municipalizado, a nutricionista responsável técnica do departamento de alimentação escolar é a principal agente no processo decisório sobre as compras. Já no arranjo escolarizado, as decisões sobre as aquisições ficam a cargo da gestão escolar, cabendo à SEE um papel de coordenação e acompanhamento, como ilustram os relatos:

Essas compras somos nós que fazemos, né? Então, todas as compras relacionadas à agricultura familiar, eu faço via chamada [...] (E1 – gestão municipalizada).

A gente tem um contato com a nutricionista, geralmente ela passa a matriz de cardápio e faz esse acompanhamento (E13 – gestão escolarizada).

A partir desse papel de acompanhamento, surge outra implicação relevante na gestão escolarizada. Tendo em vista que EEx é a Secretaria de Educação de Minas Gerais cabe a ela prestar contas à União pelo do recurso utilizado nas compras da AF (Brasil, 2009), que é repassado à União de forma consolidada, abrangendo o somatório de todas as escolas estaduais mineiras.

No caso de eventuais descumprimentos dos condicionantes federais, a suspensão do recurso ocorre a nível da SEE, refletindo em todas as escolas da rede estadual. Diante de tal responsabilidade a SEE exerce um papel ativo não apenas de coordenação, mas também de monitoramento da implementação das compras nas escolas, inclusive editando legislações complementares alinhadas às normas federais (E17).

Outro aspecto distintivo entre os dois modelos refere-se ao fluxo financeiro propriamente dito. Quando analisamos os dois arranjos implementados em Viçosa, verificamos que, no escolarizado, a relação é bilateral: o recurso federal é transferido do FNDE diretamente à prefeitura, e a execução concentra-se na Secretaria Municipal de Educação (Brasil, 2009). Já escolarizado, a cadeia federativa é mais longa e verticalizada: União → Estado (SEE/MG) → escola (Caixa Escolar). Essa configuração impõe desafios adicionais de comunicação, alinhamento e transferência de capacidades, exigindo mecanismos mais sofisticados de coordenação intergovernamental.

Em resumo, os dois modelos de gestão do PNAE em Viçosa mostram que a estrutura de responsabilidades e o fluxo de repasse variam conforme o arranjo. No modelo escolarizado, o repasse é direto (União → prefeitura) e as decisões concentram-se na nutricionista. No escolarizado, o fluxo é mais longo (União → Estado → escola), fragmentando responsabilidades e exigindo maior coordenação entre os entes.

Capacidade institucional do ente

No que se refere à capacidade institucional, as entrevistas apontam limitações de capacidade institucional nos três níveis de governo. Na esfera federal, o FNDE possui quadro de pessoal reduzido, o que dificulta o cumprimento de suas atribuições, especialmente o alcance dos entes subnacionais para orientação técnica e capacitação (Brasil, 2009). A entrevistada E9 evidencia essa limitação ao destacar a importância das parcerias com os Centros Colaboradores

em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), tema abordado na subcategoria "Mecanismos de indução e transferência de capacidade". Segundo ela:

A gente precisa dessa parceria porque aqui nós temos um andazinho, é o quarto andar de um prédio e a equipe é muito pequena, né, para fazer isso. E sem contar que a gente tá longe, a gente tá em Brasília, então a gente não tá fisicamente (E9).

Ainda em relação à capacidade do ente, é fundamental considerar a adequação do quadro de nutricionistas do PNAE, responsáveis por planejar, elaborar, acompanhar a execução e avaliar o cardápio ofertado nas escolas (Resolução CFN 788/2024) nos estados, no DF, nos municípios e escolas federais (Brasil, 2009). Sua atuação também impacta diretamente o cumprimento das compras da agricultura familiar, já que a aquisição dos gêneros alimentícios deve obedecer ao cardápio planejado por estes profissionais (Brasil, 2009).

A Resolução nº 788 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN, 2024), ao estabelecer princípios como Universalidade, Equidade e Regionalização, alterou os critérios para o número mínimo de nutricionistas por escola, considerando a região e as características locais. Para a região Sudeste, os parâmetros mínimos no âmbito do PNAE são os seguintes: na rede estadual, exige-se 1 responsável técnico (RT) e 1 profissional do quadro técnico (QT) para cada duas regionais de ensino, acrescido de 1 QT para cada conjunto de 5 escolas rurais, quilombolas, indígenas ou conveniadas, e mais 1 QT para cada conjunto de 10 escolas urbanas. Já na rede municipal (para municípios com mais de 1.001 estudantes), a composição mínima é de 1 RT e 1 QT para cada conjunto de 4 escolas rurais, indígenas, quilombolas ou conveniadas, além de 1 QT para cada conjunto de 6 escolas urbanas.

A Prefeitura Municipal de Viçosa conta com três nutricionistas (uma RT e duas QT) para atender 31 instituições (19 municipais, três delas rurais e 12 filantrópicas) e um total de cinco mil novecentos e três (5.903) alunos. Já o estado de Minas Gerais dispõe de 54 profissionais (uma RT e 53 QT) para 3.286 escolas, das quais 455 são rurais.

Em ambos os arranjos, o quantitativo de nutricionistas fica abaixo do recomendado (Tabela 3). Mas no modelo escolarizado, a capacidade de provimento é mais desafiadora, alcançando apenas 13,5% do necessário, enquanto o municipalizado atinge 42,9%.

Tabela 3 – Adequação do quadro de nutricionistas conforme parâmetro recomendados

	Valor adequado	Valor existente	Capacidade de provimento
Sec. de Estado de Educação/ MG	1 RT + 399 QT	1 RT + 53 QT	13,5%
Prefeitura Municipal de Viçosa	1 RT + 6 QT	1 RT + 2 QT	42,9%

Fonte: Elaborado com base na Resolução CFN Nº 788, 2024

A baixa capacidade de provimento pode comprometer diretamente a atuação desses profissionais, responsáveis por coordenar ações de avaliação do estado nutricional dos alunos por meio de levantamentos antropométricos, além de planejar, monitorar e registrar as atividades de educação alimentar e nutricional. (CFN 788/2024). A dificuldade de implementar a educação alimentar e nutricional como uma prática contínua nas escolas, alinhada à abordagem transversal e integrada ao projeto pedagógico preconizada pela legislação do PNAE, foi apontada por nutricionistas de ambos os modelos de gestão, conforme ilustram os relatos a seguir:

A gente não tem um quadro técnico suficiente para poder fazer. Então eu não consigo fazer muito essa parte de educação nutricional. É uma coisa que a gente deixa a desejar aqui no município, não tem continuidade. Só são ações pontuais (E1).

As ações de educação alimentar e nutricional... às vezes eu vou numa escola, faço uma palestra que não tem nada a ver com o assunto que está sendo trabalhado na escola. É uma palestra ali, que vai ser aquele dia de um mês em que o assunto será abordado e não mais. Então, eu acho que não é o adequado, nem é o que a legislação preza (E8).

Esses desafios evidenciam-se maiores no modelo descentralizado, onde a atuação destes profissionais abrange mais de 3200 escolas localizadas em 852 municípios⁴. Essa limitação pode justificar a estratégia da SEE/MG, que desenvolveu uma arquitetura que busca racionalizar o apoio técnico e reduzir a sobrecarga da responsável técnica do programa, que atua mais como coordenadora do que articuladora. Assim, as nutricionistas do PNAE em Minas Gerais estão organizadas da seguinte forma: sete atuam no órgão central, sendo uma como responsável técnica (RT) e seis como quadro técnico (QT). Outras 47 estão lotadas nas Superintendências Regionais de Ensino (SREs), que se organizam em seis polos. Nesse arranjo, as seis nutricionistas do quadro técnico do órgão central apoiam a RT e, ao mesmo tempo, oferecem assistência mais direta às SREs, como pode ser observado na fala de uma nutricionista da SRE:

Quando temos dúvidas, encaminhamos para a nutricionista de apoio, que repassa à responsável técnica (RT) para não a sobrecarregar, já que são 47 superintendências. Se a RT não consegue responder, a demanda vai para a Diretoria de Suprimento Escolar (coordenador de alimentação escolar (E8).

Nessa organização anteriormente mencionada, cabendo a cada nutricionista do QT do órgão central atender aproximadamente oito superintendências, como ilustra a Figura 4. Para otimizar a capacidade institucional o Estado desenvolveu três cartilhas padronizadas para

⁴ Apesar do Estado de Minas ter 853 municípios, o município de Serra da Saudade não possui escola estadual.

orientar a elaboração de cardápios na rede, referentes às modalidades de ensino regular, tempo integral e escolas quilombolas/indígenas (E17).

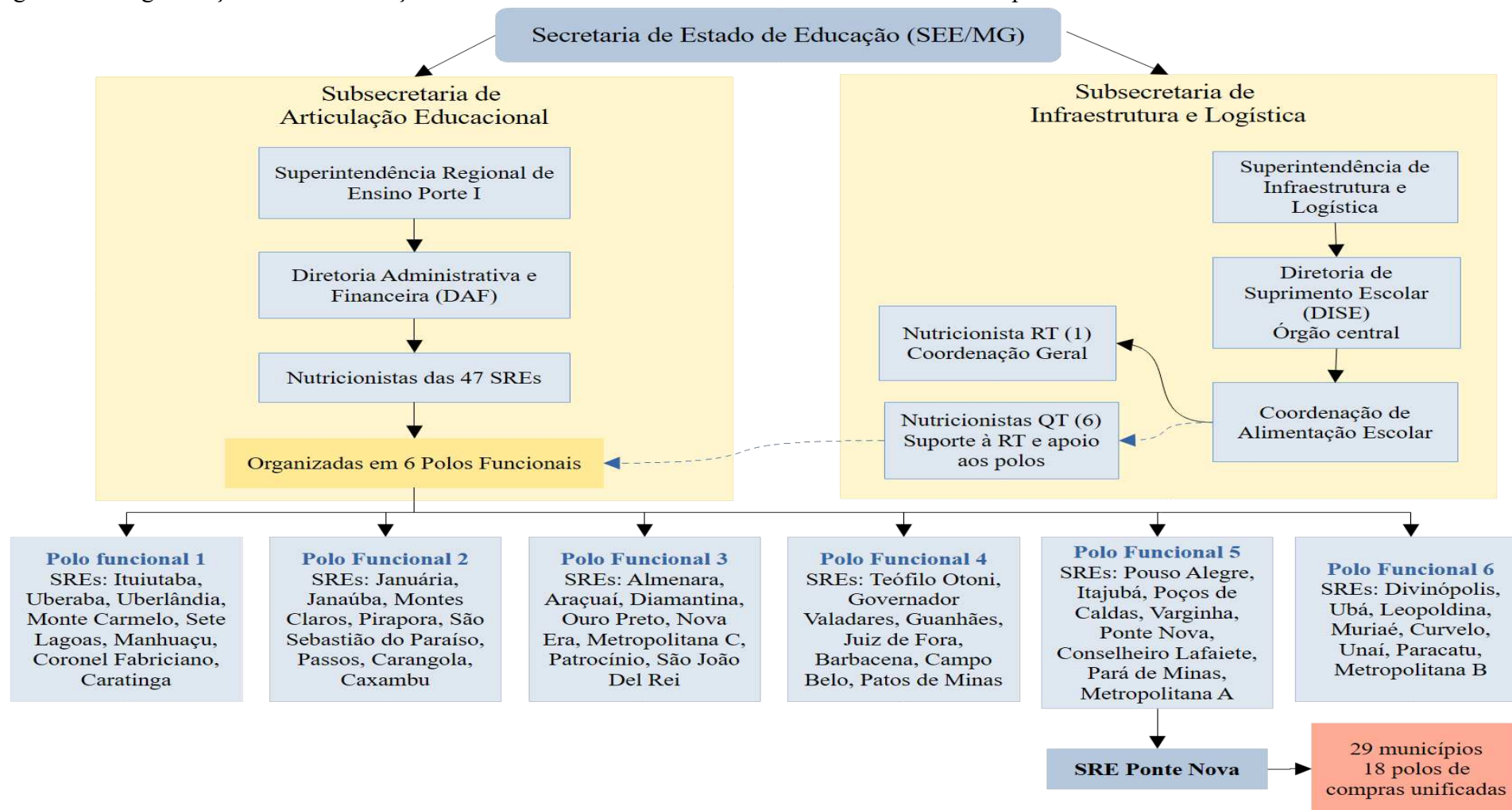
Outro indicador da capacidade institucional no modelo escolarizado é a estrutura organizacional da SEE/MG. A secretaria divide-se em quatro subsecretarias: Administração, Gestão de Recursos Humanos, Desenvolvimento da Educação Básica e Articulação Educacional. As nutricionistas das SREs estão vinculadas à Diretoria Administrativa e Financeira (DAF), subordinada à Subsecretaria de Articulação Educacional. Já as nutricionistas do órgão central estão na Diretoria de Suprimento Escolar (DISE), vinculada à Subsecretaria de Administração. Essa divisão interna pode fragilizar a comunicação, reduzir a capilaridade das ações e dificultar a integração entre as subsecretarias.

Além disso, há desintegração entre essas subsecretarias e a Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica (área pedagógica), como exemplifica o relato de uma entrevistada com experiência em ambos os modelos:

Eu acho mais fácil (no arranjo municipal) a questão do diálogo, a proximidade tanto com o agricultor, com o CAE e com o pedagógico. Então, desenvolver ações de educação alimentar e nutricional fica mais fácil (E8).

Assim, no modelo descentralizado, a capacidade institucional estadual é mais limitada pela fragmentação setorial, pela sobrecarga das nutricionistas (uma responsável direta por cada Superintendência Regional de Ensino) e pela distância entre o nível central e a execução local, desafiando a coordenação federativa vertical.

Figura 4 – Organização da Alimentação Escolar na SEE/MG: Estrutura descentralizada em polos funcionais



Fonte: Elaborado com base em E8 e E17, 2026.

Mecanismos de indução e transferência de capacidade

Embora a atuação da União no PNAE esteja centrada na coordenação normativa e financeira, a Lei nº 11.947/2009 instituiu mecanismos de cooperação vertical que conferem ao ente federal um papel de indutor de capacidades junto aos estados e municípios. Nesse âmbito, também cabe ao FNDE prestar orientações técnicas aos entes subnacionais, cooperar na capacitação de recursos humanos e no controle social, e promover estudos e pesquisas para avaliação do PNAE (Brasil, 2009).

A principal ferramenta adotada pelo governo federal para induzir e transferir capacidades verticalmente aos entes subnacionais diz respeito parcerias com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), por meio de convênios com instituições federais de ensino superior, conforme evidenciado pelas falas a seguir:

[...] O CECANE, ele tá no estado, ele conhece a realidade do estado (E9).

[...] sempre em parceria com as universidades, né? Porque a universidade tem essa expertise de capacitação, né? A universidade é um ambiente mais propício, as pessoas têm mais experiência e mais expertise nisso. Então a gente conta com a parceria deles para esse processo, alcançar aí que a gente tem aqui nível nacional, se a gente for, a gente precisa dessa parceria (E9).

O primeiro CECANE foi criado em 2006 e, atualmente, existem vinte e quatro centros distribuídos por todo o país (E6; E12). Eles atuam como unidades de referência, prestando apoio técnico, acadêmico e operacional à implementação do PNAE, com o objetivo de promover a alimentação saudável nas escolas e desenvolver ações voltadas à boa execução do programa (CECANE/UFV). Além da assistência técnica, os Centros Colaboradores oferecem distintos produtos, sendo que alguns deles são padronizados, como o monitoramento da política, “que é um produto que praticamente todas as universidades executam” (E9).

Apesar de sua relevância como instâncias de apoio técnico e mediação entre o governo federal e os entes subnacionais, os CECANEs enfrentam limitações operacionais decorrentes da elevada razão entre municípios atendidos e número de centros existentes. Esse cenário restringe sua atuação a intervenções pontuais, comprometendo a oferta de suporte sistemático e contínuo aos mais de 5.500 municípios do país. A entrevistada 9 menciona:

Acho que nós não conseguimos alcançar todo o território ainda. [...] A nossa pretensão é que todos os estados sejam alcançados. Então a gente faz descentralização de crédito para as universidades. No caso, Minas Gerais é um dos poucos estados que nós temos duas instituições. A gente tem IF Sul de Minas e a Universidade Federal de Viçosa, né? (E9)

Em relação ao município de Viçosa, a entrevistada 1 reconhece os CECANEs como parceiro e elo entre a esfera federal e os entes subnacionais: “[...] a gente já teve visita do

CECANE da UFV, então eles também são parceiros [...] O CECANE é um elo entre o federal e os municípios. No entanto, ela também aponta a limitação do CECANE/UFV, responsável por atender aproximadamente 300 municípios: “[...] então acaba que assim é mais pontualmente mesmo” (E1).

Outra estratégia de indução de capacidade adotada pelo FNDE diz respeito à produção de materiais de apoio, como manuais direcionados, que servem como ferramentas de capacitação indireta e consulta para todos os entes. Como relatou a entrevistada 9, “o FNDE sempre elabora os informes, onde mantêm atualizadas informações destinadas aos gestores, nutricionistas e membros do CAE”. Ademais “[...] sempre que há alguma atualização os informes são enviados para os e-mails cadastrados das secretarias estaduais e prefeituras, além disso são mantidos no site” (E9). Essa informação é corroborada por outra entrevistada que relata que apesar de não ter um contato direto com o FNDE, o material científico por ele disponibilizado é o maior suporte prático para a execução diária de suas atribuições:

[...] tem muitas ferramentas para a nutricionista no site da FNDE. Então a gente pode usar gratuitamente, tem muitas coisas, muitas cartilhas, muito documento que a gente pode usar no programa. Então essa é o maior benefício assim, a produção científica (E1).

[...] para mim facilita quando eu tenho uma resolução e que eu consigo seguir ela 100% e me ensina a trabalhar naquele lugar que eu nunca trabalhei [...] isso é um benefício porque norteia os profissionais a fazerem as coisas corretamente (E1).

Outra parceria relevante no âmbito do PNAE envolve a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), que atua nos dois arranjos estudados (E6). No arranjo escolarizado (escolas estaduais), a Emater presta serviços à Secretaria de Estado de Educação por meio de um contrato vigente desde 2022 (E6; E17). Com encerramento previsto para o fim de 2026, “cada unidade regional conta com um gestor responsável por esse contrato” (E6). Já no arranjo municipalizado, a atuação da Emater se dá por meio de um convênio celebrado por iniciativa da Prefeitura Municipal de Viçosa, que viabiliza seu trabalho junto à agricultura familiar local na execução municipal do PNAE. Dessa forma, no locus deste estudo, a Emater apoia tanto o modelo centralizado quanto o descentralizado.

Limites e desafios na coordenação federativa

Entre os limites e desafios da coordenação federativa identificados nas entrevistas, destacam-se: questões normativas (relacionadas à uniformidade e rigidez das leis), questões financeiras (referentes aos recursos repassados pela União aos entes subnacionais) e questões relacionadas à capacitação de pessoal.

A rigidez e uniformidade legislativa são questionados por não considerarem as diversidades regionais, culturais e socioeconômicas, o que dificulta o cumprimento dos condicionantes legais. Uma entrevistada observa: “a mesma legislação para muita diversidade [...] se você for lá pro Norte de Minas, por exemplo, eu acredito que os desafios são bem maiores (E13)”. Outro entrevistado, com atuação estadual, questiona a obrigatoriedade de cumprir percentuais mínimos sem considerar a oferta local: “não adianta você colocar lá 300 kg de mandioca [...] essa obrigatoriedade eu não acho certo, mas é lei, né?”. Outra entrevistada relata o problema vivenciado pelo Estado em uma escola indígena onde resistências culturais dificultam o cumprimento de obrigatoriedades sanitárias, como o uso de jaleco pelos Auxiliares de Serviços da Educação Básica (ASBs), responsáveis pelo preparo dos alimentos. Ela enfatiza: “Como é que você trata uma escola indígena do mesmo jeito que você trata uma escola regular?” (E17).

No que se refere à assimetria normativa entre União, Estado e Município, observa-se que, enquanto a prefeitura de Viçosa se baseia unicamente na legislação federal, a SEE/MG, diante da grande extensão territorial do estado e da limitada capacidade institucional, criou normativos próprios para orientar a implementação do programa nas superintendências regionais de ensino. Todavia, há relatos de que a atualização desses normativos estaduais nem sempre acompanha a legislação nacional, como ilustra a fala a seguir:

Tem assim umas pequenas correções que já deveriam ser feitas [...]. Lá continua achocolatado, mas a gente não compra achocolatado. As escolas são orientadas a comprar cacau 100%. E aqui ainda serve linguiça duas vezes por mês, é permitido pela legislação, mas é uma coisa assim que eu vejo muito questionamento até mesmo de alguns diretores que atentam pela alimentação mais saudável, né, para tentar mudar (E8).

Além da assimetria o relato de entrevistada 8 demonstra dificuldades em padronizar o entendimento das leis, pois segundo ela: “[...] no momento em que a cartilha de cardápio foi feita entenderam que achocolatado seria uma preparação regional e colocaram na cartilha”. A dificuldade de padronizar as interpretações também foi ressaltada por outra entrevistada, que relata:

Mas esse é um desafio que eu acho que é essa interpretação que muita gente interpreta de uma forma, né? Então, quando a gente chega no município para assessorar, falando na ponta, eh, até nós mesmos às vezes entendemos de um jeito e é de outro (E12).

Conforme destacam Rossetti, Winnie e Silva (2016), a conceituação ambivalente dos termos alimentos regionais, preparações regionais e hábitos alimentares regionais pode representar um desafio para a oferta de alimentos saudáveis nos cardápios escolares. Nesse

contexto, os autores apontam para uma tensão entre a promoção da alimentação saudável nas escolas e a valorização das culturas e tradições alimentares locais, especialmente diante da presença de hábitos alimentares pouco saudáveis em determinados contextos, como o consumo excessivo de açúcar em algumas regiões.

A essa ambiguidade conceitual pode se somar às dificuldades de interpretação e operacionalização das normativas do programa em âmbito local, especialmente considerando que as legislações são formuladas em nível federal e sua implementação ocorre nos municípios. Assim, as capacitações e orientações técnicas constituem elementos imprescindíveis para favorecer a compreensão das diretrizes do programa e contribuir para o cumprimento dos normativos pelos entes subnacionais. Essa necessidade de maior apoio técnico e formativo também foi evidenciada nas entrevistas, como destacado por outro entrevistado:

[...] eu sinto falta de capacitação do próprio FNDE para nós, pra gente, porque acaba que a gente interpreta de uma forma e na hora que vai tirar a dúvida com FNDE é outra (E12).

A necessidade de capacitação também é ressaltada em relação ao modelo escolarizado, a entrevistada 11 desabafa: “[...] parte mesmo da SRE, zero treinamento, zero capacitação, tudo muito atropelado, sem tempo para ontem”. Ela ainda menciona a necessidade de treinamento nas escolas, considerando a realidade da maioria dos servidores que atuam na parte financeira:

[...] Chegar nas escolas colocar mesmo todo mundo no final de uma semana no treinamento, no computador, para cada uma manusear entendeu? Como te falei, os ATBs não sabem mexer no computador, não sabem! (E11).

No plano federal uma limitação citada em relação ao treinamento é a rotatividade em relação a distintos atores do PNAE, pois como relata a entrevistada E9, depois de todo esforço para capacitar nutricionista, gestor, conselheiro, troca todos os membros, sendo necessário recomençar todo o processo.

Em relação aos limites financeiros, destacam-se à insuficiência do recurso federal e o descompasso entre o cronograma financeiro e o ciclo operacional da política. Quanto à insuficiência do recurso federal, um entrevistado relata que “através do dinheiro federal que vem não dá, precisava aumentar a per capita” (E4). Na mesma linha outra entrevistada corrobora que, “na verdade o dinheiro do FNDE é para complementar o que o município precisa gastar para manter uma alimentação saudável” (E1). Esse resultado corrobora os resultados de Silva e Danelon (2013), cujo estudo desenvolvido a partir de pareceres elaborados pelos CAEs, insuficiência dos recursos federais como principal crítica dos conselheiros (59,8%).

Ainda em relação aos limites financeiros, outras falas reforçam o desafio dos entres cumprir todas as exigências legais diante do recurso recebido:

Não tem como atender a legislação cumprindo 70% das necessidades nutricionais do aluno com R\$ 1,50, fazendo pelo menos três refeições. Não tem como, é impossível! Hoje em dia eu gasto pelo menos R\$ 5,00 (E1).

Porque somando as duas, a gente recebe em torno nem R\$ 1,50 per capita por dia. E para fazer toda essa alimentação dentro das regras, ainda precisaria ter uma boa melhora nesses valores per capita aí! (E11).

Em relação ao descompasso entre o cronograma financeiro e o ciclo operacional da política, o recebimento de recursos inesperado, às vezes já no fim do período letivo, compromete o planejamento das compras tanto nas escolas como a nível da prefeitura. Uma entrevistada da gestão municipalizada relata a impossibilidade de executar o recurso em função de às vezes a parcela não cair no tempo correto [...] ano passado a gente recebeu um recurso dia 8 de dezembro e tudo já tinha sido empenhado. (E1). Outra entrevistada, da gestão escolarizada exemplifica:

Chega no final do ano [...] que foi o que o Estado fez esse ano, jogou mais R\$ 80.000 para ser gasto com a alimentação. Como que no final do ano, novembro, véspera de dezembro, você consegue gastar esse aditivo, gastar 30% de 80.000? Gastar com o quê? (E11).

O último desafio identificado refere-se aos custos de transação burocráticos e operacionais, vivenciados em ambos os modelos. Em relação às escolas, um entrevistado menciona: “A prestação de contas é um verdadeiro “bolo de papel [...] a gente tem que furar, tem que tirar duas vias, tirar xerox, uma manda pra Ponte Nova e a outra fica dentro da escola”. (E11). Além disso, a nova exigência de controle consumo nas escolas é considerada “complexa”: “você falar o que se gasta de óleo para fazer uma receita X. A gente vai ter que colocar isso tudo nessas fórmulas deles lá” (E16). Por fim, outra entrevistada relata os custos burocráticos e operacionais, com consequências financeiras, advindos da publicação do edital de compras com recurso federal: “É caríssima a publicação no DOU pro município. Assim, fica quase 20.000 quando você publica todas as contas. [...] se eu tiver que republicar, são mais 15 dias de atraso” (E5).

4.4.2.2 Intersetorialidade

A dimensão intersetorialidade, ou coordenação horizontal refere-se à articulação entre diferentes setores no interior de um mesmo arranjo institucional (Lotta; Klanovichs; Favareto,

2024). Foram identificadas três (3) categorias relacionadas a essa dimensão, sendo elas: Articulação com a agricultura familiar; Articulação intragovernamental e institucional de apoio e Limites e desafios da intersetorialidade.

Articulação com a agricultura familiar

Esta subcategoria analisa a capacidade de cada arranjo institucional de promover a articulação com a agricultura familiar. No arranjo municipalizado, a articulação ocorre de forma institucionalizada e com elevada densidade, tendo as nutricionistas do programa, lotadas no Departamento de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação, como atores centrais. Elas realizam a mediação entre as demandas alimentares das escolas, considerando o perfil e as necessidades dos alunos, e a oferta da agricultura familiar local (Brasil, 2009).

A atuação das nutricionistas também se alinha à Resolução nº 788/2024 do Conselho Federal de Nutrição, que ampliou o papel das nutricionistas no apoio à agricultura familiar, permitindo a articulação direta com agricultores e empreendedores rurais de modo a viabilizar a inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar (CFN, 2024).

Assim, a rotina dessas profissionais é marcada por interações contínuas com duas instituições-chave: com a Emater, parceira na elaboração semestral do mapa da produção local e no apoio aos projetos de venda (E1; E2; E5); e com a Secretaria Municipal de Agricultura, que auxilia no levantamento da produção e realiza visitas in loco para verificar a procedência da oferta declarada (E1, E2). Além disso, as nutricionistas interagem diretamente com os agricultores para alinhar as necessidades dos alunos à oferta da AF local (E1; E2; E3; E4; E7). As reuniões planejadas como os agricultores normalmente ocorrem no início de cada semestre, como descreve uma entrevistada 2: “[...] a gente busca ter essas reuniões com eles, né, pra gente sempre tá repassando, reforçando orientações e saber deles também as dificuldades que eles estão tendo”.

A interação das nutricionistas também ocorre por meio da busca ativa por agricultores, prática considerada determinante para o sucesso das compras da agricultura familiar no município e para a ampliação do número de agricultores que comercializam com o programa (E1; E2), que evoluiu de 12 para quase 50 desde 2009 (E1; E3; E4).

[...] eu ia muito à feira e perguntava aos produtores se eles não queriam entregar ou por que não entregavam X, Y, Z. Que não precisava ser muita quantidade, que eu compraria do mesmo jeito. Então, assim, é mais incentivo mesmo e conversa boca a boca. Tem que ir atrás deles (E1).

Esse processo de busca ativa também foi mencionado pelo setor de compras do município, que destacou a importância do suporte da Emater à agricultura familiar local.

Segundo a entrevistado 5, “essa parceria foi imprescindível para desburocratizar o processo de compras e para inserir os agricultores nas compras institucionais do PNAE”, o que culminou no aumento do número de produtores credenciados. Ainda segundo a referida entrevistada, “antes da intervenção da Emater na elaboração e organização da documentação, os papéis chegavam com erros, o que frequentemente levava à desclassificação dos produtores locais ainda na etapa de credenciamento” (E5).

Ainda no que se refere à articulação com a agricultura familiar, no arranjo municipalizado, os relatos evidenciam que a comunicação ocorre em duplo sentido: não apenas do setor de alimentação escolar para os produtores, mas também dos agricultores para o setor. Sendo recorrente que os agricultores procurem as nutricionistas, por telefone ou presencialmente, para manifestar interesse na entrega de produtos. Essa percepção é corroborada pelos próprios representantes da agricultura familiar local, conforme ilustra o seguinte relato:

É, a gente tem um grupo de WhatsApp aí, sempre o contato via WhatsApp e aqui as meninas da merenda escolar até deve ficar com raiva porque a gente tá sempre em cima delas aqui amolando, aliás sempre, mas o trabalho é muito bom! As meninas são muito boas, tá? (E 3).

Por sua vez, no arranjo escolarizado (executado pelas escolas estaduais), a intersetorialidade com a agricultura familiar ocorre de forma mediada e fragmentada, tendo a Emater como principal instância de articulação. A nutricionista lotada na Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Ponte Nova, responsável pelo suporte às escolas estaduais de Viçosa, não mantém contato direto com os agricultores. Sua interlocução limita-se à direção das escolas e, eventualmente, à própria Emater, sem participação nas reuniões que envolvem os produtores. Como ilustra um relato de entrevistada E8, na rede estadual é mais difícil o contato do nutricionista com o agricultor familiar do que na rede municipal, o que é evidenciado na fala a seguir:

[...] tem os fornecedores também, né? Eu acho que a gente poderia ter um contato maior, porque no contrato que tem da Emater com a Secretaria de Estado, tem algumas reuniões que são feitas e mesmo assim eu estando na superintendência há um pouquinho mais de um ano e meio, eu não consegui acompanhar a maioria dessas reuniões (E8).

Como a nutricionista está mais distante do território produtivo, a Emater assume um papel central, como elo entre o poder público escolar e a agricultura familiar local. Conforme relatada o entrevistado 16: “a Emater é importantíssima” (E16) pois é ela que faz o vínculo entre o produtor e a escola. Outra entrevistada, diretamente envolvida na operacionalização

local das compras do PNAE afirma: “se não fosse a Emater não daria conta não, porque ela faz toda essa parte burocrática [...] a gente só vai lá e pega o projeto e executa” (E13).

A mediação realizada pela Emater começa antes mesmo da abertura da chamada pública, com o mapeamento da produção. O conhecimento prévio da oferta permite planejar as compras de forma mais realista e evitar frustrações. Nas palavras de um entrevistado:

[...] quando a gente começa uma chamada pública, tem que ser feito um mapa de produção no qual cada agricultor informa à Emater ou a Emater às vezes tem essa informação devido ao monitoramento que é feito nas propriedades (E16).

A atuação da Emater, contudo, não se limita ao diagnóstico. Assim como no modelo municipalizado, no escolarizado ela acompanha o agricultor desde o início da chamada pública até o projeto de venda e o contrato. Quando surgem problemas de qualidade do produto, o gestor escolar recorre frequentemente à Emater como instrumento de resolução de conflitos e ajustes operacionais: “eu sempre converso com a Emater, que é o elo com o agricultor, para ver o que que tá acontecendo lá” (E16).

Cabe ressaltar que a gestão escolar, juntamente com os assistentes técnicos atuantes na área de finanças (ATBs), também se relaciona diretamente com os agricultores. No entanto, essa articulação ocorre de modo individualizado, conforme as especificidades de cada escola, o que evidencia seu caráter fragmentado e reforça o papel da Emater como elo articulador. A fala a seguir relata a articulação entre a gestão escolar e os agricultores familiares,

[...] tanto nas reuniões e depois individualmente, porque aí eles vêm fazer as entregas, sempre que eles têm uma dúvida, eles tiram com a gente, sempre que a gente tem uma dúvida também. Então esse diálogo com eles é sempre muito direto assim. Isso é muito bom! (E10).

No que se refere à relação entre Emater, escolas estaduais e produtores, os entrevistados afirmaram que a articulação é muito boa e que, em Viçosa, não enfrentam grandes problemas nesse sentido. Relataram que, desde 2009, quando foi instituído o percentual mínimo de 30% para a agricultura familiar no PNAE, a Emater tem trabalhado de forma integrada com as escolas, planejando os cardápios antes mesmo da chegada dos recursos.

Em suma, o arranjo dos modelos em questão difere significativamente na forma em que se materializa a intersetorialidade com a agricultura familiar. Enquanto no municipalizado, a nutricionista municipal atua como principal articuladora, com apoio da Emater e da Secretaria de Agropecuária, no escolarizado, a Emater assume esse papel de principal articulador com a AF, a qual é complementada pela gestão escolar. O papel central que as nutricionistas desempenham na operacionalização cotidiana do PNAE reflete os dilemas clássicos dos

implementadores de primeira linha (Lipsky, 1980): situadas entre as diretrizes normativas do FNDE e as condições reais de cada município, essas profissionais exercem uma discricionariedade decisiva sobre a efetividade da política, o que reforça a centralidade dos arranjos institucionais locais analisados neste capítulo.

Articulação intragovernamental e interinstitucional de apoio

Esta subcategoria analisa a capacidade de cada arranjo institucional promover a integração entre diferentes setores do poder público (educação, agricultura, saúde, assistência social, compras) e de estabelecer parcerias com instituições de apoio (Emater, CECANEs).

No arranjo municipalizado mais uma vez fica evidente o papel das nutricionistas lotadas na Secretaria Municipal de Educação, como articuladoras centrais. Elas interagem continuamente com o setor de licitações (da Secretaria de Administração), para o qual encaminha os termos de referência, cardápios e orçamentos (E1; E5) e com a Secretaria de Agropecuária da prefeitura. Como relata a entrevistada 2 o contato mais próximo com o setor de licitações foi relevante para a correta utilização do uso do recurso nas compras do PNAE:

A gente teve que ficar mais junto, porque eu tinha recurso do FNDE que às vezes não estava sendo utilizado. Então, se não é utilizado para alimentação escolar e fica lá aquele recurso parado, no outro ano vem menos pra gente, né? Então assim, é uma coisa que a gente teve que também entrar junto com o pessoal de finanças para ver e ficar de perto, de olho (E2).

Ainda conforme outra entrevistada é comum a prática dos setores de nutrição, agropecuária e licitações se reunirem internamente para “alinhar as prioridades [...] os caminhos e a hora de cada um atuar” (E5). Embora a intervenção da Emater tenha sido citada repetidas vezes como um algo estruturante no processo de administrativo das compras, a entrevistada menciona que a interação da Emater era mais próxima da educação do que com o setor de licitações (E5), evidenciando mais uma vez o papel das nutricionistas como principais articuladoras.

Por sua vez, a articulação entre educação e saúde mostra-se menos intensa e mais voltada ao cumprimento de exigências legais, como a realização de exames bioquímicos dos funcionários que manipulam a alimentação, para atender à legislação do PNAE, e à resolução de problemas higiênico-sanitários nos produtos comercializados, quando a vigilância sanitária do município é acionada, conforme descreve a entrevistada:

Então assim, às vezes eu tenho um problema com um produtor de um produto, por exemplo, fubá, às vezes eu tenho um problema com higiene, então eu tenho que mandar vigilância sanitária fazer uma visita. Então, a Secretaria de Saúde trabalha mais nesse sentido assim para com a gente, né? (E1)

Já a articulação com a assistência social é mais recente e visa apoiar a avaliação nutricional nas escolas, por meio de uma parceria público-privada firmada entre a Secretaria de Assistência Social da prefeitura e a instituição de ensino superior Univiçosa. Essa parceria viabiliza a participação de estagiários, que auxiliam na aferição de peso e altura dos estudantes da rede municipal de ensino (E2).

Em relação ao arranjo escolarizado, a articulação intragovernamental é evidenciada pelo diálogo entre a gestão escolar e a nutricionista da Superintendência Regional de Ensino.

[...] mas com ela o diálogo é mais tranquilo, assim, igual eu te falei, ela consegue fazer essas concessões dentro das preparações que ela não pode alterar o que já veio na legislação, né? Mas ela sempre assim é muito aberta ao diálogo com a gente (E10).

Entretanto, o nível de articulação permanece restrito devido à capacidade de atendimento desta profissional, que é responsável por 29 municípios. Nesse contexto, sua atuação concentra-se principalmente no suporte às demandas e dúvidas das escolas, assumindo um caráter mais reativo do que proativo na coordenação e articulação das ações. Um entrevistado relatou, que embora tenha conhecimento do trabalho desenvolvidos pela nutricionista, por meio dos relatórios que ela produz, ele não tem contato direto com ela. “Ela vem, na escola, faz uns relatórios e a gente vê o que que tá acontecendo de positivo, de negativo, o que tem de mudar” (E16). Apesar de a sobrecarga de trabalho restringir sua capacidade de articulação, a atuação da nutricionista é amplamente reconhecida. Sua presença foi apontada como um avanço importante, já que, há dois anos, as escolas não contavam com uma nutricionista de referência em cada superintendência e dependiam exclusivamente da cartilha orientadora do Estado (E13).

No que se refere à articulação com outros setores, foi relatada, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, uma articulação com o setor da saúde, especialmente voltada para a vigilância higiênico-sanitária. Segundo essa informação, haveria uma importante integração com a Secretaria de Saúde, por meio das Agências de Vigilância Sanitária (Anvisa), cujo trabalho consistiria em capacitar as nutricionistas do PNAE, tornando-as multiplicadoras (E17). No entanto, no nível local, essa articulação parece ser mais frágil e pouco institucionalizada, limitando-se a interações pontuais entre as escolas e as Unidades de atendimento do Programa Saúde da Família (PSFs), geralmente voltadas ao monitoramento da saúde dos alunos diante de suspeitas de algum problema (E13). Essa dissonância sugere que a

integração com a saúde ocorre prioritariamente na esfera estadual, sem que seus efeitos alcancem de maneira consistente a ponta da execução.

As ações intersetoriais com as secretarias municipais (saúde, assistência social, agricultura) são inexistentes, pois o desenho estadual não prevê essa interface no nível local. Com isso, a articulação entre esses setores fica dependente da capacidade individual de cada diretor escolar. Uma das entrevistadas afirmou que “não tem integração, não tem assim um diálogo entre as secretarias” (Entrevista 8, 2026).

A coordenação estadual promove seminários anuais que reúnem Emater, escolas, agricultores, Instituto Mineiro de Agropecuário (IMA), Ministério da Saúde e Ministério Público (E17), no entanto, essas ações de articulação não foram identificadas a nível local, de modo a traduzir em integração cotidiana com as escolas estaduais.

Limites e desafios da intersetorialidade

Em relação à intersetorialidade com a AF, ela se materializa de forma mais fragmentada no arranjo escolarizado, uma vez que a Emater ocupa um espaço institucional que a nutricionista da SRE não consegue suprir. Nesse contexto, a principal limitação é a elevada dependência desse órgão de ATER. Como mencionado anteriormente, o convênio entre a SEE e a Emater vigora até o final de 2026; portanto, sua eventual descontinuidade pode comprometer o apoio técnico prestado às escolas e dificultar a implementação das compras da agricultura familiar no polo de compras de Viçosa.

No que se refere à articulação intragovernamental, foram identificadas fragilidades em ambos os modelos. A fragilidade na articulação com o setor da saúde é um limite evidente, pois no modelo municipalizado, apesar de haver previsão de integração para a vigilância higiênico-sanitária e para exames dos manipuladores de alimentos (E2) a entrevistada 1 admite que essa integração “talvez poderia melhorar”, especialmente para viabilizar ações de educação alimentar e nutricional, área em que o município “deixa a desejar [...] não tem continuidade, só são ações pontuais”. Por sua vez, em relação ao arranjo escolarizado, essa articulação a nível local demonstre estar mais restrita a articulações pontuais entre escolas e PSFs, quando há indícios de algum problema de saúde dos estudantes (E13), assim falta de capilaridade da saúde no território pode impedir que a escola receba suporte sistemático para promover uma alimentação saudável e para monitorar a saúde dos alunos.

Já no modelo escolarizado, a falta desconexão entre as diretorias financeira (onde estão lotadas as nutricionistas) e pedagógica é apontada como um dificultador da implementação contínua de ações de educação alimentar institucional (E8). Ainda nesse arranjo alguns

entrevistados mencionam que a dificuldade de articulação entre as escolas do polo de compras acarreta a sobrecarga em algumas escolas e em alguns outros ATBs em relação à atuação no planejamento e operacionalização das chamadas públicas (E10; E16).

Por fim, a última limitação que diz respeito à comunicação intersetorial e visão fragmentada dos problemas. Nesse sentido, alguns entrevistados reconhecem que em alguns casos os atores percebem apenas a sua parte do processo, sem compreender os impactos de suas decisões ou omissões sobre os demais elos da cadeia (E2; E5).

4.4.2.3 Territorialidade

Tendo como base a Teoria de Arranjos Institucionais (Lotta; Galvão; Favareto, 2016) a dimensão da territorialidade indica que a implementação de políticas públicas deve se adequar às especificidades dos diferentes contextos, considerando aspectos sociais, econômicos e políticos. Sobre essa dimensão foram identificadas a partir das entrevistas quatro (4) categorias analíticas, sendo elas: Conhecimento do território, construção do cardápio e qualidade da alimentação escolar; Fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento local e melhoria da alimentação; Capacidade técnica, operacional e organizativa da agricultura familiar e Limites e desafios da territorialidade.

Conhecimento do território e construção do cardápio

O conhecimento do território tem um papel importante nas compras do PNAE, pois contribui para a conciliação entre oferta e demanda alimentares locais, alinhado às diretrizes do PNAE, que orientam a elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares dos estudantes e com a disponibilidade de alimentos nos territórios (Brasil, 2009).

No modelo municipalizado, a territorialidade mostra-se elevada, tendo o nutricionista como principal agente mediador no território. Embora o município parta de um cardápio preliminar, sua elaboração baseia-se no sólido conhecimento local desse profissional, no mapeamento da produção realizado pela Secretaria Municipal de Agropecuária e pela Emater, e no contato direto com os agricultores. Como afirma a entrevistada:

Então é o contrário, né? Eu pego o que eu tenho disponível e faço o cardápio. Ou às vezes quando eu tenho interesse em algum item, aí eu mostro para eles que eu tenho interesse e quem quiser produzir ou quem tiver produção, aí eles podem me oferecer, né? Então, funciona mais ou menos assim (E1).

A densidade relacional e a autonomia da nutricionista, que mencionam nunca terem sido restrita ao uso exclusivo dos recursos recebidos do FNDE (E1) permitem que ela conheça

detalhadamente quem produz o quê, adequando a demanda escolar à oferta real do território. Assim, a definição da demanda é orientada pela oferta local e viabilizada por uma articulação intersetorial entre a agricultura familiar, as compras públicas e a alimentação escolar. Nesse sentido, o mapeamento produtivo orienta a elaboração dos cardápios, que, por sua vez, embasa as compras realizadas em Viçosa por chamamento público, como exemplifica a fala:

Quando a gente inicia, a gente faz um levantamento de produção, aí elas (nutricionistas), através do levantamento de produção, é que elas fazem o cardápio, em cima do que a gente propõe vender (E4).

O conhecimento próximo do território permite às nutricionistas não apenas compreender e respeitar a sazonalidade, como exemplifica a entrevistada: “agora não tem laranja, mas em maio, junho, por ali, eu já posso pedir” (E1), mas também aplicar esse conhecimento na elaboração do cardápio, fator diretamente associado à melhoria da qualidade da alimentação escolar. Como relata a entrevistada E2: “A gente trabalha só, é só frutas, é só suco, né? Então, tem muitas verduras, arroz, feijão [...] Nossa, como a alimentação melhorou.” Essa melhoria, contudo, não depende apenas do planejamento do cardápio, ela é viabilizada por uma logística igualmente territorializada, na qual as entregas são realizadas diretamente pelos agricultores nas escolas, garantindo produtos frescos, colhidos na mesma semana (E1; E2; E3; E4). Assim, a territorialidade se materializa simultaneamente no respeito aos ciclos da natureza, na adequação nutricional e cultural das preparações, e na eficiência da cadeia curta de abastecimento.

No modelo escolarizado, a Emater é a principal conhecedora da oferta da agricultura familiar local, enquanto a nutricionista da SRE detém o conhecimento sobre as demandas nutricionais dos estudantes, conforme idade e modalidade de ensino. Por sua vez, a gestão escolar conhece melhor o perfil dos estudantes e a aceitabilidade dos alimentos oferecidos, o que justifica certa autonomia na definição das preparações. Como destacou uma entrevistada, “não adianta ela (nutricionista) querer colocar alguma coisa que os meninos não gostam” (E3).

Desde 2021, a SEE/MG adota cartilhas para orientar a elaboração dos cardápios, sendo três atualmente, conforme a modalidade de ensino (regular, tempo integral, quilombola/indígena) (E8; E17). Como explica a entrevistada 10, essas cartilhas trazem “o mesmo cardápio para todo o estado [...] e a nutricionista pega esse cardápio geral e adapta ele pra nossa região” (E10). Com base nessas cartilhas, e na votação das diretoras das escolas, a nutricionista da SRE elabora o cardápio, considerando ainda possíveis ajustes individuais, conforme a necessidade de cada unidade (E6; E8; E10; E13).

Assim, o alinhamento entre oferta e demanda envolve três atores: a Emater, que mapeia a produção da agricultura familiar; a nutricionista, que elabora o cardápio; e as diretoras, que sinalizam as demandas específicas. A partir do cardápio e do mapa de produção da Emater, as escolas fazem o levantamento dos alimentos necessários, respeitando a sazonalidade, como exemplifica a entrevistada:

Qual a época? É laranja, é abril, maio, junho, no máximo, que depois não tem. E aí, dentro dessa diversidade, desse mapa de produtores e de produtos para serem entregues, a gente faz essa projeção dentro do cardápio que a gente vai usar e dentro do limite também, né? (E13).

Outra inovação relevante foi a adoção, pela SEE de Minas Gerais, das chamadas públicas unificadas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do PNAE, implementada desde 2021. Nesse modelo, as escolas vinculadas a cada SRE são agrupadas em polos de compra, permitindo a realização de processos unificados. Em Viçosa, por exemplo, as nove escolas estaduais do município integram um mesmo polo de compras (E8). Conforme relatos, essa estratégia organiza melhor a demanda e torna o processo mais vantajoso e atrativo para os agricultores familiares, que, em vez de participar de vários editais burocráticos, participam de um único processo.

A gente começou a trabalhar com essas escolas, com esse grupo, né, com esse agrupamento que a gente dá o nome de chamada unificada, porque aí unifica-se os cardápios, né? E aí também os insumos que eles vão necessitar e fica atrativo. Desde que a gente começou a trabalhar dessa forma, a gente só foi crescendo o nosso índice da agricultura familiar (E17).

Assim, após o levantamento da demanda de todas as escolas, o quantitativo é enviado à escola eleita como responsável pelo polo, que consolida as demandas e elabora o edital de acordo com as normas do FNDE (E8). A chamada pública unificada por polo torna-se, portanto, um instrumento de agregação de demandas (E8; E10; E17) que respeita as especificidades regionais e garante escala para atrair agricultores familiares. Contudo, a definição dos produtos que comporão o edital, embora considere o mapa de produção da Emater, tem como primeira etapa a elaboração dos cardápios a partir das cartilhas e das demandas das escolas. Como descreve a entrevistada:

Aí tem as etapas que são realizadas a chamada pública. A primeira é montar o cardápio. Aí depois de montado cardápio, as escolas fazem levantamento dos produtos que elas vão precisar (E8).

Assim, no modelo escolarizado mineiro, a construção do cardápio antecede o conhecimento pleno da oferta local: primeiro define-se o cardápio, com base nas cartilhas estaduais e na votação das escolas. Depois da consolidação da demanda das escolas o mapa de produção é utilizado para embasar a elaboração do edital de chamada unifica.

Em suma, os dois modelos analisados operam com lógicas distintas de articulação entre conhecimento do território, construção do cardápio e qualidade da alimentação escolar. No municipalizado, o cardápio é moldado pela oferta local, com o nutricionista como agente central, resultando em maior sintonia entre produção sazonal, logística e aceitabilidade. Já no escolarizado, embora as cartilhas estaduais e as chamadas públicas unificadas por polo representem avanços institucionais relevantes, a construção do cardápio antecede o conhecimento pleno da oferta, o que gera um descompasso parcialmente compensado pela autonomia das escolas e pela atuação da Emater.

Fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento local e melhoria da alimentação

As compras locais da alimentação escolar no modelo municipalizado operam como um importante instrumento de territorialização das políticas públicas, ao institucionalizar o espaço geográfico como critério central de seleção de fornecedores. Conforme exemplifica a entrevistada 5, as compras priorizam os produtores do próprio município e, quando a oferta local é insuficiente, expandem-se progressivamente para municípios vizinhos e outras áreas da região, seguindo uma lógica de proximidade territorial que privilegia fornecedores locais e regionais em relação aos mais distantes.

A entrevistada 9 salienta, que a ideia é que os recursos fiquem na localidade ao invés de ir para grandes fornecedores, essa estratégia é particularmente relevante no caso de cidades pequenas, onde faz muita diferença o dinheiro ficar no município (E9). Essa lógica territorial não é apenas abstrata, ela se traduz em prioridade ao agricultor individual geograficamente mais próximo, mesmo quando existe uma cooperativa em município vizinho, pois, conforme orientação do FNDE, a prioridade é de quem mora perto da escola (E6). Paralelamente, o fortalecimento da agricultura familiar emerge como consequência direta dessa territorialização, um entrevistado afirma:

[...] pro agricultor foi uma das coisas que a gente precisava, porque a gente produzia sem ter onde colocar. Hoje a gente vai produzir com um contrato de venda pronto. Agora quando sai o contrato aqui eu sei o que eu vou produzir durante seis meses já com ele (produto) vendido. Facilita a programação, planejamento da gente. A gente pode fazer compromisso, porque a gente já tem essa garantia de mercado (E4).

Outro entrevistado relata ter abandonado o trabalho no mercado para dedicar-se exclusivamente ao PNAE, pois “o valor pago é vantajoso e a venda garantida todo mês” (E3). Outro relato sobre a melhoria de vida dos agricultores fica evidente na fala de um agricultor: “antes desse programa eu tinha uma moto velha, sempre faltava dinheiro para pagar o imposto [...] depois nunca mais precisou, graças a Deus me organizei” (E3). Os resultados das entrevistas também evidenciaram que desde a institucionalização das compras da AF no PNAE (Brasil, 2009) o programa propiciou uma ampliação do número de produtores a comercializar com o programa, que passou de 12 a cerca de 50 (E1; E4). O que demonstra que o programa vem contribuindo para o desenvolvimento local e estímulo ao pequeno produtor.

Além de priorizar a agricultura familiar local, o programa tem como princípio pagar um preço justo, que considere os custos logísticos e se mostre atrativo para o pequeno produtor (E9). Para isso, o valor pago é definido com base em três pesquisas de preço, realizadas em diferentes pontos comerciais da cidade, geralmente a feira livre e dois mercados (E1; E13). A partir dessas três referências, calcula-se o preço médio, sendo possível acrescentar de 10% a 15% para cobrir custos com insumos, como referente ao transporte (E16). Esse desenho do programa fortalece o circuito curto de comercialização e reforça os laços entre a alimentação escolar e o desenvolvimento local.

No que tange ao desenvolvimento local, a retenção dos recursos gera um ciclo virtuoso: o dinheiro que antes ia grandes centros agora circula na economia do município, fomentando empregos, reduzindo a evasão rural e melhorando a qualidade de vida das famílias. Um agricultor resume o sentimento de dignidade: “eu não tinha nenhuma bicicleta para andar e hoje eu melhorei muito de vida por causa do programa” (E3). Ademais, o programa também fomenta a inclusão de grupos marginalizados, com prioridade para mulheres, quilombolas e indígenas, e agora possui previsão para incluir pessoas com deficiência (PCDs) (Entrevistada 9).

Além do impacto econômico, as entrevistas demonstraram um efeito simbólico importante, quando as crianças consomem alimentos produzidos por suas próprias famílias ou vizinhos sentem orgulho e pertencimento, fortalecendo a coesão territorial (E6) e contribuindo para a valorização das culturas locais e do respeito às diversidades regionais.

Por fim, a melhoria da alimentação escolar é apontada como um consenso entre as entrevistadas. Algumas descrevem a alimentação fornecida há algumas décadas como “macarrão branco” (E6) ou “mexidão” (E11) — arroz com feijão — enquanto hoje “é um banquete [...] Os meninos têm oportunidade de ter uma alimentação balanceada, tem nutricionista” (E6). A fala de outra entrevistada ilustra essa transformação:

[...] a merenda do estado é uma merenda muito completa, né, por essa questão principalmente, né, essa variedade, essa compra de legumes, de verdura, a gente sempre tem uma salada, a gente tem uma diversidade muito boa da merenda com a agricultura, claro que ela ajuda muito nisso, principalmente com as folhagens, hortaliça (E10).

Assim a melhoria da qualidade está associada à diversidade de alimentos e ao predomínio de alimentos *in natura* fornecidos pela agricultura familiar – legumes, verduras, frutas – e à atuação da nutricionista, que respeita a regionalidade, elabora cardápios semestrais e adequa as compras à oferta local. Como sintetiza uma gestora, “a barriguiinha cheia ajuda a aprender mais, e não só cheia, mas cheia com alimento de qualidade” (E7). Outra entrevistada complementa, são vários ganhos, inclusive para a saúde, com redução de crianças doentes” (E6).

Embora ambos os modelos apresentem evidências da relação entre fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvimento local e qualidade da alimentação, o modelo municipalizado demonstra absorver melhor a oferta local da agricultura familiar. Como descreve um agricultor local: “o município é mais forte financeiramente” (E4). Essa constatação pode ser atribuída a dois fatores principais. Em primeiro lugar, à forma de elaboração do cardápio: no modelo escolarizado, a oferta antecede a demanda, conforme discutido no tópico anterior. Em segundo lugar, às especificidades inerentes a esse modelo – como as características das escolas e do público atendido –, que podem tornar mais difícil para a agricultura local atender plenamente à demanda. Este último aspecto será abordado em seção específica.

Capacidade técnica, operacional e organizativa da agricultura familiar

Uma das questões mais recorrentes nas falas sobre a capacidade da agricultura familiar local refere-se à sua baixa diversificação produtiva, relatada predominantemente no arranjo escolarizado. Segundo os entrevistados, a produção local estaria mais restrita a folhosos, com poucas variedades de legumes – como cenoura e beterraba – e a algumas frutas, geralmente banana, goiaba e, ocasionalmente, laranja ou mexerica (E8; E10; E13).

Essa limitação torna-se especialmente desafiadora para as escolas que atendem um número maior de alunos e, portanto, gerem volumes mais expressivos de recurso e demandam maiores quantidades de alimentos (E10; E11). Como menciona uma entrevistada: “muitas escolas reclamam que às vezes não conseguem comprar todos os ingredientes dos agricultores familiares, porque todos produzem os mesmos produtos praticamente” (E8). Diante dessa realidade produtiva, os relatos evidenciam um duplo dilema: cumprir o percentual mínimo constitucional de compras da agricultura familiar sem comprometer a aquisição de outros itens

que a produção local não oferece, como arroz, feijão, carne, óleo e outras variedades de frutas (E11; E10).

Embora tenha sido relatada com maior frequência no modelo escolarizado, a limitada diversificação da oferta também foi observada no arranjo municipalizado. A dificuldade de obtenção de determinadas frutas, como maçã e melancia, evidencia a necessidade de adquiri-las de cooperativas ou empresas localizadas fora do município, (E2). Essa restrição na oferta local dificulta o alcance da diversidade de alimentos *in natura* prevista na legislação, incluindo a meta de disponibilização de 85 itens distintos (E1). Os próprios agricultores reconhecem o problema afirmando: “os mesmos produtos que eu ofereço, quase todos oferecem” (E4). Um deles destaca que a falta de variedade prejudica o alcance da cota anual de R\$ 40.000,00 por Cadastro da Agricultura Familiar (CAF).

Quem entrega folhosas, que é couve, alface, salsinha, cebolinha, normalmente não fecha a cota, né? Porque tem muita gente entregando e tem que ser dividido em partes iguais. Então eles não conseguem fechar uma cota não. Mas quem entrega, por exemplo, alho, igual no meu caso, milho verde e outras coisas (menos ofertadas), consegue vender os 40.000 (E3).

A dificuldade de diversificação identificada em Viçosa é observada todo o Estado de Minas Gerais e se agrava em determinados territórios. Como relata a entrevistada E17: “Muita falta de agricultores... ainda tem muito lugar que a gente não encontra. Tem lugares que ainda não produzem alguns produtos, sabe?” Essa dificuldade, mais presente em certas localidades, que reflete a grande diversidade do Estado de Minas, permeado por questões econômicas, sociais e culturais, desafia o cumprimento das diretrizes de fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento local. A mesma entrevistada complementa: “Vários lugares são mais difíceis porque tem aquela cultura, né, de comprar do Ceasa mesmo. Aí o agricultor nunca teve um incentivo de plantar” (E17).

A Emater possui um papel importante em relação ao estímulo à diversificação, como relata um entrevistado: “Eu diversifiquei no período porque a Emater incentiva a gente diversificar. Aí a gente começou com poucos produtos e foi aumentando” (E4). Todavia, a autonomia do agricultor também se evidencia como um elemento central na decisão sobre quais produtos incorporar à sua produção, como ilustra a fala:

[...] por exemplo, ninguém nunca chegou perto de mim e falou assim: Planta milho verde, porque o milho verde vai funcionar”. Fala assim, “vê o que vocês conseguem produzir, mas não fala o produto (E3).

Outro aspecto mencionado diz respeito ao planejamento produtivo e à confiabilidade do fornecimento. De acordo com os entrevistados, nem sempre as quantidades informadas pelos agricultores nos levantamentos conduzidos pela Emater se concretizam na produção efetivamente entregue às escolas. Além disso, foram relatados problemas de qualidade dos alimentos fornecidos, como frutas em estágio inadequado de maturação ou fora dos padrões esperados, o que demanda notificações aos produtores e a substituição dos produtos (E11; E13). Essas dificuldades afetam a previsibilidade do abastecimento e reduzem a confiança dos gestores na capacidade de entrega dos fornecedores. Como consequência, um entrevistado relatou que algumas escolas planejam antecipadamente a aquisição complementar de determinados produtos no mercado convencional, mesmo quando estes são produzidos no município, como forma de reduzir o risco de desabastecimento diante da incerteza quanto ao cumprimento das quantidades previstas no mapeamento produtivo (E16).

Apesar dos problemas de qualidade mencionados anteriormente, os entrevistados indicam que essa questão vem sendo gradualmente superada. Conforme relatou a Entrevistada 10, as maiores dificuldades ocorreram em 2020 e 2023; contudo, desde o ano passado, a qualidade dos produtos entregues tem apresentado melhora significativa, sendo atualmente raras as ocorrências de inconformidades nas entregas. A melhora observada na qualidade dos produtos sugere a relevância do suporte oferecido pela assistência técnica, bem como o comprometimento dos agricultores em aperfeiçoar seus processos produtivos e atender aos requisitos estabelecidos pela legislação.

A gente vê essa questão também, tudo que a gente passa para ele, rotulagem, e algumas questões sanitárias que têm que melhorar, adequar, de legislação, eles sempre se adequam (E2).

No modelo municipalizado, uma limitação mencionada como superada diz respeito à capacidade operacional dos agricultores frente à burocracia das compras. Antes, muitos agricultores locais, com pouca familiaridade com procedimentos formais, tinham dificuldade para organizar a documentação, o que os inabilitava com frequência e favorecia cooperativas externas. Como resultado, o município “buscava fora” frustrando o fomento à agricultura local (E 5). Essa dificuldade, porém, foi superada com a atuação da Emater e da Secretaria Municipal de Agropecuária, que passaram a oferecer capacitação sistemática, orientação sobre qualidade e visitas in loco. A capacidade de ordem operacional também é mencionada como um desafio em nível nacional, como relata a entrevista 9: “A gente tem, por exemplo, muitos agricultores

que não conseguem tirar nota fiscal, que é uma coisa que dificulta bastante, né? (E9) o que ressalta a relevância das parcerias para fins de qualificação dos agricultores.

Outra capacidade identificada nas entrevistas se refere à organização da AF local, apontada como um gargalo. Os produtores locais “não conseguem entrar em acordo” e, até o momento, não formaram uma cooperativa em Viçosa (E1), conseqüentemente estão comercializando de forma individual (E3). A importância da associação desses agricultores em organizações formais é citada como uma forma de ampliar a capacidade produtiva e de diversificação dos agricultores locais, correspondendo às demandas atuais do PNAE. Uma entrevistada menciona “...tem uns que são muito pequenininhos mesmo, porque se eles pegam, por exemplo, ESED RAT e Effie Rolfs, que são as duas escolas maiores, eles não conseguem atender ninguém mais” (E11).

Ademais a organização é mencionada como uma estratégia de inserção dos agricultores de Viçosa em novos mercados institucionais, como no Programa de Aquisição de Alimento (PAA), como exemplifica a entrevistada 1: “Até em função de o do município tá querendo comprar pelo PAA agora, então [...] eles estão querendo trabalhar para que tenha uma cooperativa do município, né?” (E1). Embora os próprios agricultores reconheçam a necessidade de organização e mencionem ações em andamento, eles demonstram medo e desconfiança, por falta de conhecimento e por experiências negativas que tiveram no município anos atrás, conforme as falas:

[...] é assim, igual os agricultores, a gente precisa se organizar mais, a gente tá falando de criar uma estrutura nossa, uma cooperativa, uma coisa pra gente como agricultor [...] que a gente aqui em Viçosa a gente ainda tem deficiência de frutas. Algumas frutas ainda vêm de outros municípios e a gente têm potencial de melhorar isto, às vezes organizar mais entre os próprios agricultores (E4)

Tinha uma associação, ela era mal administrada e acabou. A gente, todo mundo entrega individual. Eles estão falando com uma cooperativa, mas a cooperativa envolve muita, muita coisa, muito dinheiro [...] teve uma mulher lá que virou e falou assim: “Não, nós temos que montar a cooperativa e tal”. Um outro virou, falou assim: “Olha, mas tem um custo!” Na hora que falou: Tem um custo, essa mesma mulher virou: “Então nós vamos ter que pensar” (E3).

Assim, os depoimentos evidenciaram um dilema central para a agricultura familiar em Viçosa. Embora a organização formal seja vista como estratégica para acessar mercados institucionais e expandir a produção, sua efetivação encontra obstáculos relacionados à falta de confiança, ao receio de custos e às experiências negativas vivenciadas anteriormente pelos agricultores. A superação desse impasse demanda não apenas estímulos externos, mas também

processos participativos de construção de confiança e capacitação, que permitam transformar o medo em ação coletiva.

Limites e desafios da territorialidade

A análise dos limites e desafios da territorialidade no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Viçosa, revela um conjunto complexo de obstáculos que atravessam tanto o modelo de gestão municipalizado quanto escolarizado (estadual), ainda que com intensidades e naturezas distintas.

Em comum, os atores envolvidos em ambos os modelos apontaram condições climáticas adversas como fator que compromete a regularidade do fornecimento, como relatado por uma entrevistada do modelo municipal: “um agricultor já aconteceu de perder o seu plantio por causa da chuva [...] a gente tem que credenciar outra pessoa para continuar esse fornecimento” (E5). Na mesma direção, um agricultor afirma que “a dificuldade que a gente encontra, igual agora no início de ano agora é o clima [...] dificuldade de começar a produzir com qualidade, em quantidade” (E4), e uma gestora estadual complementa: “as folhosas sofrem muito nesse início de ano [...] chove muito ou o sol muito quente também, então acaba atrapalhando” (E13).

Outro desafio comum é a aceitabilidade de alimentos saudáveis pelos alunos, uma entrevistada da gestão centralizada resume: “o mais difícil, o mais desafiador hoje é trabalhar com a seletividade dos alunos [...] muitas crianças não conhecem os alimentos” (E1). A dificuldade de inserção de alimentos *in natura*, como verduras, é identificada como mais desafiadora em relação aos alunos com maior vulnerabilidade econômica, que demonstram não conhecer tais alimentos (E15). Assim, esse fenômeno revela-se complexo, associado a questões de ordem econômica, social e cultural, com consequências diretas no consumo generalizado de alimentos ultraprocessados. Como ressalta Albuquerque (2009) a família é central para a proteção, identidade e socialização dos indivíduos, mas, em contextos de pobreza, sua vulnerabilidade compromete essas funções e pode reduzir a efetividade das políticas sociais.

Mas os desafios em relação à cultura alimentar não se restringem aos alunos e seus familiares, eles também envolvem os profissionais envolvidos no preparo dos alimentos, como exemplifica a entrevistada 1: “Às vezes a própria pessoa que tá fazendo [...] não faz porque acha que não vai comer. Então assim, são esses problemas que eu tenho pontualmente assim, sabe?”. Outra entrevistada, do modelo descentralizado complementa sobre a seletividade dos ASBs: “tem vezes que elas fazem o cardápio com o que elas querem. Aí acaba sobrando aquele produto que não as agrada, né, que não elas não gostam” (E8).

No modelo escolarizado, o problema se repete. Uma entrevistada menciona “às vezes a dificuldade que a gente tem é da aceitação dos meninos, principalmente do sexto ano, que eles não estão acostumados a comer essas coisas em casa” (E10). Outra entrevistada relata que o problema da aceitabilidade é maior em relação às crianças menores, do primeiro ano, pois os pais costumam enviar lanche de casa, assim “[...] eles costumam vir trazendo e a gente tem que começar com a educação ali, o professor chama [...] não deixe seu filho trazer isso (E13). O relato é corroborado pela entrevistada 10 que diz: “[...] geralmente até o quinto ano os pais mandam muito lanche, né? Manda muito bolinho, muita coisinha assim, né? Suco artificial”.

Diante da relevância de se trabalhar a educação alimentar não apenas com os alunos, mas com toda a comunidade escolar, e lei 11,974/2009 atribui como responsabilidade do nutricionistas RT coordenar ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar (Brasil, 2009). Como assegura uma coordenadora geral do PNAE, “[...] toda a questão da educação alimentar e nutricional também precisa estar apoiando neste processo” (E9).

A logística de entrega também emerge como um gargalo transversal. Um agricultor que atende tanto à rede municipal quanto à estadual relata: “se tivesse um jeito da gente entregar a mercadoria num local fixo e a prefeitura distribuir isso para nós produtores ajudaria [...] eu hoje vou em 22 escolas municipais [...] e toda terça-feira eu vou em nove estaduais” (E3). Outra entrevistada relata que “um grande desafio que a AF de Minas enfrenta com o PNAE é logística de entrega dos produtos” (E12).

Além disso, foram relatados casos de intermediação indevida e fraudes no fornecimento de alimentos ao programa. Segundo os entrevistados, alguns fornecedores adquirem produtos em mercados ou centrais de abastecimento para revendê-los como se fossem oriundos da agricultura familiar. Também foram denunciadas falsas cooperativas que utilizam o cadastro dos agricultores para acessar o mercado institucional, apropriando-se de parte dos recursos e prejudicando os produtores, que acabam não recebendo uma remuneração justa por seus produtos. Tais práticas foram mencionadas em ambos os casos analisados. Uma entrevistada menciona “os produtores não podem comprar para me vender [...] às vezes isso acontece ainda” (E1), outra esclarece: “A gente percebe, né? Até pelo tamanho de uma cenoura que chega pra gente, a gente sabe se ela é da agricultura ou se ela foi pega no mercado” (E13). Uma gestora estadual alerta: “a gente tem muito atravessador, muito [...] gente que se vale da lei para vender coisas que não são da agricultura familiar” e ainda relata situações em que esses atravessadores ameaçam as escolas” (E17).

O cumprimento dos percentuais mínimos de compras da AF aparece como um ponto de dificuldade somente no arranjo descentralizado, derivada da oferta restrita da agricultura

familiar local, conforme já detalhado em tópico específico sobre a capacidade da AF. Outro desafio apontado nas entrevistas refere-se à efetiva ampliação da participação de grupos prioritários, como as mulheres. Embora haja reconhecimento dos avanços do programa, ainda persistem desafios culturais que prejudicam o cumprimento de suas diretrizes: “muitas mulheres são líderes, mas na hora de receber quem recebe é o marido”, mencionou a entrevistada 6.

Por fim, a infraestrutura das escolas é mencionada como um último desafio, no qual as cozinhas muitas vezes não possuem condições adequadas de armazenamento para produtos *in natura*. “Infelizmente ainda precisam de muito apoio [...] principalmente pro armazenamento dos produtos da agricultura familiar, que às vezes tem produto, mas na hora que chega na escola não tem onde armazenar” (E12). Outra entrevistada resume a situação: “cozinhas são locais totalmente insalubres” (E14). A inadequação física também foi apontada por Rossetti, Winnie e Silva (2016) como um dos gargalos da implementação das compras da AF no PNAE, assim como normas sanitárias que não se adequam à realidade da agroindústria familiar.

Assim, os desafios identificados em relação à dimensão da territorialidade perpassam por questões climáticas, logísticas, de infraestrutura física, de controle em relação aos atravessadores, e culturais. Estas últimas envolvendo alunos, famílias, merendeiras e a comunidade escolar como um todo, conforme evidenciado nos relatos de ambos os modelos de gestão.

4.4.2.4 Participação Social

A dimensão participação social expressa-se pela incorporação de atores não estatais nos processos de acompanhamento, controle e deliberação da política (Lotta, Galvão e Favareto, 2016). A partir das entrevistas foi possível identificar três (3) categoria analíticas, sendo elas: Qualidade deliberativa e autonomia relativa; Capilaridade e abrangência da participação e Limites e desafios da participação social.

A principal instância de participação social no PNAE é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar a execução do programa, promover a transparência na aplicação dos recursos públicos e contribuir para a garantia do direito à alimentação escolar adequada e saudável.

A composição do CAE busca assegurar a representatividade da comunidade escolar e da sociedade civil no controle social e na fiscalização da execução do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE). A legislação prevê que ele seja composto por sete membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo um representante do Poder Executivo, dois representantes dos trabalhadores da educação e dos estudantes, dois representantes dos pais de alunos e dois representantes das entidades civis organizadas. Os representantes, exceto o do Poder Executivo, são escolhidos em assembleias específicas. A legislação também permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ampliem a composição do Conselho, desde que seja mantida a proporcionalidade entre os segmentos representados (Brasil, 2009).

Qualidade deliberativa e autonomia relativa

Esta categoria agrega dois aspectos interligados: de um lado, a distinção entre o mero cumprimento formal das obrigações legais (reuniões, visitas, análise de contas) e a efetiva capacidade deliberativa do conselho; de outro, o grau de independência do conselho frente à gestão executora.

Em relação aos modelos analisado, predomina uma atuação marcadamente formalista do Conselho de Alimentação Escolar. No modelo municipalizado, conforme relatado pela entrevistada 1, o CAE “não é muito ativo”. Outra entrevistada complementa: “Eles fazem as visitas, mas não vejo muito empenho [...] eles fazem uma forma para cumprir” (E2). A atuação do conselho restringe-se, sobretudo, à homologação das contas, em detrimento de uma deliberação substantiva, que nas palavras da Entrevistada 15: “A gente nunca teve problema [...] pelo básico que a gente entende, não tem problema algum [...] eu não sou nenhum PhD para analisar as contas.

Em relação ao modelo escolarizado, uma entrevistada, embora tenha ressaltado avanços do conselho, no sentido de aumentar o número de visitas às escolas, afirma não ver melhorias em determinados aspectos, nem vontade política para implementar as recomendações do CAE, enfatizando: “[...] ano após ano, algumas situações permanecem iguais, não mudam” (E14). A referida entrevistada ainda se queixa da demora da Secretaria de Educação em responder às demandas e da falta de informação sobre ações do programa, evidenciando que a autonomia é limitada também pela assimetria de acesso a dados (E14).

Um dos aspectos apontados de forma geral como algo que fragiliza autonomia do CAE diz respeito à questão política envolvida na sua composição, que nem sempre prioriza pessoas dispostas ao controle social efetivo. Há indícios de que os conselheiros costumam ser indicados pela própria gestão e atuam em seu interesse, o que limita a capacidade de fiscalizar os recursos e contribuir para a melhoria da alimentação escolar. Como declarou uma entrevistada: “[...] às

vezes o conselho é montado de acordo com a gestão [...] coloca fulano ou ciclano porque eles vão fazer tudo que a gestão quiser” (E12).

Nesse sentido, outra entrevistada acrescenta: “[...] é preciso avançar no papel democrático dos conselhos, garantindo a participação de pessoas realmente interessadas na política (E7). Essa captura do conselho pela gestão pode gerar uma tensão estrutural, de modo que quanto mais é atuante o conselho, maior o desconforto político. Nas palavras da entrevistada 12, “quando um conselho é atuante demais, a gestão não gosta”, evidenciando que o controle social efetivo é percebido como uma ameaça à governabilidade.

Paradoxalmente, as críticas ao CAE não se restringem à sua cooptação pela gestão, mas também apontam para o extremo oposto: a excessiva politização de suas atividades, marcada pela incorporação de disputas político-partidárias ou ideológicas que transformam o conselho em um espaço de confronto permanente, em vez de um espaço de deliberação e mediação qualificadas. Nesses contextos, a oposição à gestão pode se tornar um fim em si mesmo, relegando a segundo plano a busca pelo aprimoramento da política pública. Essa percepção é reforçada pela entrevistada 17, que chama atenção para a influência das disputas políticas na atuação dos conselhos: “A parte errada desses conselhos é a questão política que é envolvida no meio, né?” (E17).

A composição do CAE revela, ainda, uma tensão estrutural entre o princípio da voluntariedade e as condições concretas de participação social. Por um lado, o caráter não remunerado do conselho é fundamental para assegurar que os membros sejam movidos pelo interesse genuíno na política pública, e não por vantagens financeiras (E9). Por outro lado, a rotina e a dinâmica de trabalho da maioria das pessoas dificultam o engajamento no controle social, gerando um duplo efeito negativo: compromete a fiscalização do programa e sobrecarrega os conselheiros mais atuantes.

Como os conselheiros também têm outras ocupações e não se dedicam exclusivamente ao CAE (E12), esse acúmulo de funções ajuda a explicar, em parte, a concentração de trabalho em poucos membros (E7; E14; E15), assim como o fato de que grande parte dos conselheiros mais atuantes são servidores públicos, que dispõem de maior flexibilidade para se ausentar do trabalho (E15). Na prática, a exigência de dedicação voluntária, embora legítima do ponto de vista ético, acaba restringindo a participação a quem pode conciliar múltiplas atividades, ao mesmo tempo que limita a atuação do conselho como um todo. Como conclui uma entrevistada: “O nosso conselho poderia ser muito mais atuante do que é [...] vou ser bem sincera com você, a gente faz o que pode, dentro das condições da gente e da maioria que tá lá presente” (E15).

Em síntese, o CAE nos dois modelos opera predominantemente de maneira formal, uma vez que a efetiva capacidade deliberativa e o grau de independência do conselho é fragilizado por questões de ordem política, pela sobrecarga dos poucos conselheiros atuantes (majoritariamente servidores públicos) e pela tensão entre voluntariedade e participação real. Consequentemente, o resultado é um controle social aquém do deliberativo, limitado ao cumprimento burocrático, de reuniões e visitas, com dificuldade em reverter problemas estruturais nem ampliar a participação democrática genuína.

Capilaridade e abrangência da participação

Esta categoria refere-se à capacidade do arranjo institucional envolver diferentes atores não estatais, como agricultores, pais, alunos, comunidade escolar, e de alcançar todas as unidades executoras de forma equitativa, abrangendo tanto a dimensão social (quem participa e com que frequência) quanto a territorial (cobertura geográfica das visitas, periodicidade, inclusão de zonas rurais/urbanas).

No modelo municipalizado, a capilaridade em relação à atuação dos atores não estatais é aparentemente restrita, conforme relatos, apesar de serem dez membros, apenas quatro são fiéis (E15). Além disso, a participação de pais e alunos nas visitas é praticamente nula, como evidenciado na fala da entrevistada 15: “pais de aluno que tá querendo ajudar não me aparece não”. Uma entrevistada atribui essa baixa capilaridade a uma cultura de fraca participação social “a gente enquanto sociedade mesmo [...] não desenvolveu essa cultura de acompanhar a prestação das políticas públicas” (E7). Além disso, a baixa adesão pode ser intensificada pela dinâmica de trabalho da maioria da sociedade, como já detalhado no tópico anterior. Os agricultores confirmam o distanciamento, um deles afirma que o CAE se reuniu com eles pontualmente “umas duas vezes, mas tem bastante tempo” (E3).

Quanto à capilaridade territorial do CAE municipal, sua atuação contempla visitas semestrais a todas as 31 escolas sob sua responsabilidade, dezenove (19) municipais e doze (12) filantrópicas, com o objetivo de “fiscalizar, por exemplo, a execução do cardápio elaborado pela nutricionista, verificando se está ou não sendo cumprido e por quê” (E15). Embora o trabalho de campo seja restrito a poucos conselheiros, ele é geograficamente facilitado pela localização de todas as escolas no município de Viçosa, que se caracteriza como uma cidade de médio porte (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023). Essa concentração espacial reduz os custos logísticos e o tempo de deslocamento, permitindo que um número reduzido de conselheiros consiga cobrir a totalidade das unidades escolares regularmente, algo que seria inviável em territórios de grande extensão ou com alta dispersão geográfica.

No modelo escolarizado a capilaridade da atuação do CAE enfrenta um obstáculo de escala, tendo em vista que são 28 conselheiros para supervisionar mais de 3.200 escolas distribuídas em 852 municípios, tendo em vista que, Serra da Saudade é o único município mineiro sem escola estadual) (E14). Em razão dessa magnitude, as visitas do CAE abrangem menos de 5% das escolas anualmente, sendo realizadas predominantemente por amostragem ou em resposta a denúncias (E8; E14).

Diante dessa limitação estrutural, emerge uma inovação adaptativa em nível local, os colegiados escolares, que passam a atuar como instância descentralizada de participação. Como afirma uma entrevistada: “a participação que a gente tem aqui nas escolas estaduais são através dos colegiados escolares [...] eles acompanham todo o andamento” (E10). Outra entrevistada confirma que os colegiados “têm representação de todos os segmentos”, incluindo alunos, que “são bem atentos” e “cobram demais” a qualidade e a quantidade da merenda (E11).

Ainda sobre a representatividade nos conselhos, uma entrevistada defende a importância da diversidade na composição do CAE, que idealmente deveria incluir representações de diferentes etnias (como indígenas e quilombolas) e dos próprios estudantes (E12). Ela cita um caso positivo de um município visitado, onde havia um aluno como membro do CAE, algo considerado incomum. Nas suas palavras: “Mas o aluno eu acho interessante porque ele tá ali, né? Consumindo o alimento. Então acho bem interessante, mas realmente a gente não vê muito, sabe?” (E12). A relevância da participação estudantil no CAE é sintetizada pela afirmação de outra entrevistada: “eles gostam de ser ouvidos” (E13).

Em suma, a capilaridade do CAE é desigual entre os modelos. No municipalizado, a concentração geográfica permite visitas regulares, mas a participação social é baixa. No escolarizado, a escala inviabiliza a cobertura ampla, mas os colegiados escolares compensam com participação local mais ativa. Em ambos, a diversidade e o envolvimento efetivo de pais, alunos e agricultores seguem como desafios.

Limites e desafios da participação social

Esta categoria sintetiza os obstáculos estruturais e conjunturais que dificultam a efetivação da participação social no PNAE, a partir da percepção dos próprios atores envolvidos.

O primeiro limite recorrente diz respeito ao caráter voluntário e não remunerado do conselho. Como observa uma entrevistada: “como não tem remuneração, as pessoas não dão prioridade” (E1). Outra entrevistada corrobora esse argumento ao afirmar que, frequentemente, ao convidar os pais para fazerem parte do CAE, ouve como resposta: “Fazer parte do conselho?

Vai ter um salário?" (E15). Ela conclui: "Infelizmente [...] se é uma coisa voluntária, hoje de qualidade, é bem difícil, entendeu? Tô sendo assim, bem cruel, mas é a realidade. É bem complicado" (E15). Uma conselheira do CAE estadual reconhece que a maioria dos membros tem profissão remunerada, o que dificulta o deslocamento para as visitas (E14). A sugestão de remuneração, contudo, contraria o objeto da participação do conselho, como observa a entrevistada 9: "Caso contrário as pessoas teriam interesse de compor o conselho por um outro motivo, para receber dinheiro, que não é o objetivo, né? (E9) revelando um dilema não resolvido.

O segundo limite é a falta de capacitação, sobretudo em relação ao CAE municipal. Uma entrevistada afirma que os conselhos cobram muita formação, tendo muitas vezes dúvidas sobre o que devem olhar ao chegar na escola. Ela ainda complementa: "Porque realmente às vezes não são pessoas que não trabalham na área diretamente, então precisa da formação, né? Precisa da capacitação" (E12). A fala de um membro do CAE municipal reafirma a necessidade de treinamento, tendo em vista que muitos conselheiros não possuem habilidade técnica em relação à análise das contas (E15).

É importante ressaltar que, além da parceria com os CECANEs o FNDE disponibiliza materiais, conhecidos como informes, destinados a alguns atores no PNAE, dentre eles os CAE (E9) todavia a fala dos entrevistados sugere que eles não têm sido suficientes para capacitá-los. Outro aspecto que deve ser considerado nesse quesito é a alta rotatividade dos atores, como salienta a entrevistada 9:

E depois de todo esse processo de capacitar nutricionista, capacitar gestor, capacitar conselheiro, troca todo mundo, né? Troca o gestor, troca nutricionista, troca o conselheiro, troca os diretores da escola e a gente tem que recomeçar todo o processo (E9).

O terceiro desafio é a desconexão entre o CAE municipal e o processo de compras da agricultura familiar, uma entrevista menciona que os membros do conselho "ainda não entendem que têm que acompanhar a compra da agricultura familiar" (E12). Essa desconexão pode ser reflexo da limitada articulação dos membros do conselho com os demais setores envolvidos nas compras do PNAE. Quando questionada se já havia participado de alguma reunião de planejamento das chamadas públicas, uma entrevistada declara explicitamente: "essa parte de compra eu nunca participei, não sei como funciona" e continua, "a gente nunca recebia assim [...] eu particularmente nunca recebi um ofício" (E15).

O quarto desafio, comum a ambos os modelos, é apontado especialmente por gestoras, e diz respeito à dificuldade de engajamento das famílias e da comunidade escolar. Uma

entrevistada se manifesta: "Acho que teria que ter sim uma participação mais efetiva, principalmente das famílias, né? Infelizmente, hoje em dia tá difícil trazer a família para dentro da escola" (E10). Outra entrevistada corrobora a importância do diálogo entre escola e família como algo a ser aprimorado, ao afirmar que "esse diálogo escola-família sempre passa por uma tensão, porque a escola tem o papel de educar e orientar, mas a família também tem" (E7). A entrevistada 7 ainda lamenta a falta de engajamento como um traço cultural: "A gente não desenvolveu essa cultura de acompanhar a prestação das políticas públicas. Embora haja toda a transparência, vemos pouco acesso da sociedade civil para acompanhar" (E7).

Por fim, outro desafio transversal é a tensão entre o papel fiscalizador e o papel propositivo dos conselhos. Do ponto de vista da gestão a atuação do CAE pode assumir um posicionamento que mais indica sua posição contrária à gestão do que a vontade de contribuir efetivamente para a melhora da política. Assim, uma entrevistada desabafa que gostaria que os conselhos fossem "mais parceiros" em vez de apenas apontar erros. Ela ainda afirma: "Nós estamos trabalhando pelo mesmo objetivo, que é alimentação adequada" (E17). Nessa mesma perspectiva, a entrevistada 12 menciona que o CAE possui a função fiscalizadora da alimentação escolar, mas um primeiro lugar precisa adotar uma postura de parceria com a gestão para resolver problemas (E12). Essa dualidade, fiscalizar sem antagonizar e propor sem ser conivente, revela-se como um grande desafio prático para a efetivação da participação social no PNAE.

Em síntese, os desafios da participação social no PNAE revelam que a efetividade do controle social depende de condições institucionais que vão além do compromisso individual dos conselheiros. Fatores como a atuação voluntária não remunerada, a insuficiência de capacitações, a alta rotatividade dos membros, a limitada articulação com as compras da agricultura familiar, o baixo engajamento das famílias e da sociedade e as tensões entre as funções fiscalizadora e propositiva do conselho restringem seu potencial de atuação. Diante desse cenário, o fortalecimento do controle social requer investimentos contínuos em formação, mecanismos que ampliem a participação da sociedade e o fortalecimento de uma cultura de diálogo e cooperação entre conselho e gestão, orientada à melhoria da alimentação escolar.

CAE desempenha papel essencial no controle social do PNAE, ao fiscalizar a execução do programa, promover a transparência e acompanhar a correta aplicação dos recursos. Por sua relevância, a constituição e o adequado funcionamento do Conselho são condições para a manutenção dos repasses financeiros do FNDE. A Lei nº 11.947/2009 prevê a suspensão desses repasses aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não constituírem o CAE, não

garantirem seu funcionamento regular ou deixarem de prestar contas dos recursos recebidos, nos prazos e na forma estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE (Brasil, 2009).

4.5 Considerações finais

Neste capítulo, explorou-se a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE, por meio da comparação entre dois modelos de gestão do recurso executados no município de Viçosa, Minas Gerais. O modelo municipalizado é implementado pela Prefeitura Municipal de Viçosa, responsável pelas compras para atendimento dos estudantes da rede municipal de ensino. Por sua vez, o modelo escolarizado é implementado pelas escolas da rede estadual presentes no município, sob coordenação de Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais.

Para isso, realizou-se um estudo de caso de abordagem qualitativa, a partir de entrevistas em profundidade, com atores-chave envolvidos na implementação, monitoramento e avaliação do programa com o intuito de compreender como as características e condições associadas a cada modelo de gestão podem favorecer ou limitar a implementação das compras da agricultura familiar no programa. A análise teve como referência o modelo analítico proposto por Lotta, Galvão e Favareto (2016), segundo os quais, os arranjos institucionais têm como base quatro dimensões inter-relacionadas, coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social.

Em relação à Coordenação federativa, evidenciou-se que o modelo municipalizado concentra responsabilidades e fluxo de repasse na esfera municipal, com cadeia curta e decisões centradas na nutricionista, o que confere maior agilidade e autonomia local. Já o modelo escolarizado alonga a cadeia, fragmentando responsabilidades e exigindo mecanismos mais complexos de coordenação. A capacidade institucional mostrou-se deficitária em ambos os modelos, com o quadro de nutricionistas aquém do recomendado pela Resolução CFN nº 788/2024, agravando-se no arranjo escolarizado em razão da escala e da fragmentação setorial. Os mecanismos de indução federal, notadamente os CECANEs e a produção de manuais, mostraram-se relevantes, mas com alcance limitado frente à capilaridade necessária.

No que se refere à Intersetorialidade, os modelos operam com lógicas distintas. No municipalizado, a nutricionista municipal atua como articuladora central, interagindo diretamente com agricultores, a Emater e a Secretaria Municipal de Agricultura, o que viabilizou busca ativa e aumento expressivo do número de produtores nos últimos anos. No escolarizado, a Emater assume papel de principal elo entre escolas e agricultores, enquanto a

nutricionista da Superintendência Regional de Ensino atua de forma mais normativa e reativa, limitada pela sobrecarga (atendimento a 29 municípios). A articulação intragovernamental mostrou-se mais densa no modelo municipalizado, especialmente entre educação, setor de compras e agricultura, enquanto no escolarizado persiste fragmentação entre as áreas financeira e pedagógica.

No que se refere à dimensão Territorialidade, o modelo municipalizado destacou-se pelo alinhamento entre cardápio e oferta local: a nutricionista conhece o território, respeita a sazonalidade e constrói a demanda a partir da produção disponível, resultando em alimentos frescos, cadeia curta e maior sintonia cultural. No escolarizado, a construção do cardápio antecede o conhecimento pleno da oferta, baseia-se em cartilhas estaduais e votação das escolas, gerando descompasso parcialmente compensado pela atuação da Emater e pelas chamadas públicas unificadas por polo, que agregam demanda e tornam o processo mais atrativo aos agricultores. Em ambos os modelos se evidenciou contribuições ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento local, com melhoria da qualidade da alimentação escolar. Contudo, persistem desafios comuns: baixa diversificação produtiva dos agricultores locais, problemas de logística, ocorrência de atravessadores e dificuldades de aceitabilidade de alimentos saudáveis pelos alunos.

Por fim, em relação à Participação social, os resultados demonstraram a predominância de uma atuação formalista dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em ambos os modelos, com limitada capacidade deliberativa e autonomia relativa diante da gestão. No modelo municipalizado, a concentração geográfica das escolas permite visitas regulares, mas a participação efetiva de pais, alunos e agricultores é baixa. No escolarizado, a escala estadual inviabiliza a cobertura ampla, sendo os colegiados escolares uma inovação adaptativa que compensa, parcialmente, a capilaridade reduzida do CAE. Os desafios transversais incluem o caráter voluntário não remunerado, a falta de capacitação sistemática, a alta rotatividade de conselheiros, a desconexão com o processo de compras da agricultura familiar e a tensão não resolvida entre o papel fiscalizador e o papel propositivo.

Em síntese, os resultados confirmam que os arranjos institucionais influenciam diretamente a implementação das aquisições da agricultura familiar no âmbito do PNAE e revelam maior eficácia do modelo municipalizado na integração entre oferta local, deliberação técnica e execução operacional. O modelo escolarizado, embora introduza inovações como chamadas unificadas e colegiados escolares, enfrenta maiores dificuldades de coordenação, fragilidades institucionais e capilaridade limitada.

Embora a lente analítica central deste capítulo seja a teoria dos arranjos institucionais (Lotta; Galvão; Favareto, 2016), as diferenças evidenciadas entre os modelos encontram suporte complementar nos mecanismos causais da teoria sequencial da descentralização (Falleti, 2005). No modelo municipalizado, a integração entre o repasse financeiro (descentralização fiscal) e a execução das compras (descentralização administrativa) no mesmo ente federativo encurta a cadeia de responsabilização e aproveita a capacidade burocrática instalada na prefeitura, potencializando a intersectorialidade e a territorialidade observadas. Em contraste, o modelo escolarizado configura uma típica descentralização administrativa não financiada: a escola assume a gestão operacional e as compras, mas carece de estrutura burocrática própria, de nutricionista dedicada e de autonomia fiscal efetiva, enquanto a Secretaria Estadual de Educação retém o controle sobre a consolidação e a prestação de contas. Esse desenho alonga a cadeia decisória, fragmenta a coordenação intersectorial e reproduz a dependência hierárquica em relação ao nível central, explicando, em grande medida, a sobrecarga da nutricionista da Superintendência Regional de Ensino e a desconexão entre as áreas financeira e pedagógica.

As análises indicam, ademais, que a efetividade da política não se restringe ao arcabouço normativo, mas depende da capacidade concreta dos entes para promover intersectorialidade, territorialização e controle social substantivo. Nesse sentido, os resultados sugerem recomendações diferenciadas: para os municípios, o fortalecimento da gestão direta e da articulação intersectorial local; para os estados, o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação e suporte técnico, com destaque para a atuação da Emater e a indução de chamadas públicas unificadas, de modo a compensar as fragilidades inerentes à descentralização para as escolas. Em ambos os níveis, impõe-se a necessidade de ampliar o suporte técnico aos agricultores familiares, com atenção à diversificação produtiva e à organização formal, bem como investir em formação continuada e na valorização efetiva dos mecanismos de participação social.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS DA TESE

Esta tese examinou a influência dos arranjos institucionais na implementação das compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), partindo da seguinte questão: De que modo esses arranjos influenciam essa implementação, considerando as evidências da literatura? Para respondê-la, a trajetória analítica articulou três eixos complementares, que transitam da compreensão global do fenômeno à investigação de sua materialização concreta em um contexto local.

O Capítulo 2 consistiu em uma revisão integrativa da produção científica nacional e internacional sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) de crianças e adolescentes no âmbito das políticas públicas. Seus achados reafirmaram o caráter multidimensional da SAN e evidenciaram que suas principais barreiras estão associadas ao acesso econômico restrito, à baixa escolaridade materna e às desigualdades estruturais de renda e infraestrutura. As repercussões da insegurança alimentar identificadas na literatura incluem prejuízos cognitivos irreversíveis, maior absenteísmo escolar e baixo rendimento acadêmico, o que reforça a urgência de políticas intersetoriais que articulem, de forma orgânica, as áreas de saúde, educação e agricultura. Esse cenário conferiu relevância e atualidade ao PNAE como política estruturante de direitos e justificou seu aprofundamento nos capítulos subsequentes.

O Capítulo 3, por sua vez, dedicou-se à análise documental e normativa da trajetória do PNAE, examinando leis, decretos e resoluções que demarcaram os avanços, as reconfigurações institucionais e as tensões políticas ao longo da história do programa. A análise demonstrou que o PNAE evoluiu de uma política meramente assistencialista e centralizada para uma política estruturante de segurança alimentar e nutricional, dotada de abordagem intersetorial e de ampla capilaridade territorial. A promulgação da Lei nº 11.947/2009 representou uma inflexão paradigmática ao estabelecer a obrigatoriedade de destinar, no mínimo, 30% dos recursos federais do programa à aquisição direta de gêneros da agricultura familiar, articulando, dessa forma, a garantia do direito humano à alimentação adequada com o fortalecimento da agricultura familiar, a dinamização das economias locais e a promoção do desenvolvimento territorial sustentável. O capítulo revelou, ainda, que a intersetorialidade emerge como eixo articulador imprescindível para a superação da fragmentação setorial e a construção de respostas integrais a problemas complexos, posicionando o PNAE como um instrumento privilegiado de materialização dessa abordagem.

O Capítulo 4, núcleo empírico da tese, analisou comparativamente os dois modelos de gestão dos recursos do PNAE implementados simultaneamente no município de Viçosa (MG):

o modelo municipalizado, executado pela Prefeitura para atender os alunos da rede municipal, e o modelo escolarizado, conduzido pelas escolas da rede estadual. A análise foi fundamentada nas quatro dimensões dos arranjos institucionais propostas por Lotta, Galvão e Favareto (2016), coordenação federativa, intersetorialidade, territorialidade e participação social, o que permitiu compreender como as características e condições associadas a cada modelo de gestão podem favorecer ou limitar a implementação das compras da agricultura familiar no programa.

Os resultados do Capítulo 4 evidenciaram que o modelo municipalizado, com cadeia curta e decisões centralizadas na nutricionista, mostrou-se mais ágil, autônomo e eficaz na integração entre oferta local, deliberação técnica e execução operacional. Em contraste, o modelo escolarizado, embora inove com chamadas públicas unificadas e colegiados escolares, padece de alongamento da cadeia decisória e fragmentação de responsabilidades, o que limita sua capilaridade e capacidade de resposta territorial. Essa diferença de desempenho encontra respaldo complementar na teoria sequencial da descentralização (Falleti, 2005): no municipalizado, a integração entre repasse financeiro e execução operacional no mesmo ente federativo encurta a cadeia de responsabilização e potencializa a articulação local; no escolarizado, ao contrário, a descentralização administrativa para as escolas não é acompanhada por lastro fiscal ou estrutura burocrática compatível, alongando a coordenação e reproduzindo a dependência hierárquica em relação ao nível central.

Apesar dessas diferenças, ambos os modelos compartilham desafios estruturais: quadro de nutricionistas aquém do recomendado pela Resolução CFN nº 788/2024, atuação formalista dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), baixa diversificação produtiva dos agricultores, além de problemas logísticos e de aceitabilidade dos alimentos. A intersetorialidade, embora mais densa no modelo municipalizado, ainda depende fortemente da atuação de articuladores individuais, como a nutricionista municipal ou a Emater, o que revela fragilidade institucional. No que se refere à participação social, predominou o formalismo em ambos os modelos, com os CAEs atuando de modo reativo e fiscalizador, sem efetiva capacidade deliberativa; no escolarizado, contudo, os colegiados escolares emergem como inovação adaptativa que compensa, parcialmente, a capilaridade reduzida do conselho estadual.

A articulação entre os capítulos revela-se, assim, na progressão de um olhar global para um olhar situado, sem perda da conexão entre as escalas de análise. O Capítulo 2 ofereceu os elementos conceituais e empíricos para compreender a complexidade da SAN como fenômeno multidimensional e para reconhecer a importância das políticas intersetoriais como respostas adequadas a esse desafio. O Capítulo 3 mostrou como o PNAE, particularmente a partir de 2009, materializa essa abordagem intersetorial em termos normativos, ao articular alimentação,

educação, saúde, agricultura e desenvolvimento territorial, ao mesmo tempo em que evidenciou os limites e tensões inerentes à sua implementação descentralizada. O Capítulo 4, por sua vez, trouxe à tona a mediação concreta dos arranjos institucionais na efetivação dessas diretrizes, demonstrando que um desenho normativo avançado não é condição suficiente para a obtenção de resultados uniformes, a qualidade da implementação depende crucialmente da capacidade dos entes subnacionais de promover coordenação, territorialização e participação social substantiva.

Diante desse cenário, os resultados sugerem estratégias de aprimoramento que considerem as especificidades de cada nível de governo. Aos municípios, recomenda-se o fortalecimento da gestão direta e da articulação intersetorial local; aos estados, o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação e suporte técnico, com destaque para a atuação da Emater e a indução de chamadas públicas unificadas, de modo a compensar as fragilidades inerentes à descentralização para as escolas. Em ambos os níveis, impõe-se a necessidade de ampliar o suporte técnico aos agricultores familiares, com atenção à diversificação produtiva e à organização formal, investir em formação continuada e valorizar efetivamente os mecanismos de participação social.

Metodologicamente, a tese constrói um modelo de análise integrado que combina revisão sistemática, análise documental e estudo de caso qualitativo, articulando de forma coerente as escalas global, nacional e local. Sua originalidade reside na escolha empírica de um município que sedia dois modelos de gestão simultâneos, o que permite isolar variáveis contextuais e explorar os fatores intrínsecos aos arranjos institucionais que explicam as diferenças de desempenho.

Como limitação, reconhece-se que o estudo de caso único restringe a generalização dos resultados, embora não reduza sua relevância, pois a abordagem aprofundada oferece referência analítica e fonte de aprendizado para outros contextos. Ademais, o recorte temporal e linguístico adotado na revisão integrativa pode ter limitado a identificação de contribuições relevantes publicadas em outros idiomas ou períodos anteriores.

Para pesquisas futuras, sugerem-se duas frentes principais. Em primeiro lugar, o desenvolvimento de estudos quantitativos com modelos multivariados, capazes de mensurar os efeitos dos arranjos institucionais sobre o desempenho das compras da AF, controlando potenciais fatores de confusão, como características das escolas (número de alunos, localização urbana/rural), variáveis de capacidade institucional (número de nutricionistas, composição do CAE, escolaridade dos gestores, tipo de vínculo dos servidores) e indicadores de diversificação produtiva local. Em segundo lugar, recomenda-se a replicação qualitativa da análise

comparativa entre modelos centralizado e descentralizado em outros estados da federação e/ou em municípios de diferentes portes e realidades socioeconômicas, a fim de testar a robustez dos achados, identificar padrões recorrentes e evidenciar especificidades regionais.

Por fim, a tese sustenta que políticas intersetoriais como o PNAE possuem elevado potencial para concretizar direitos constitucionais, ao articular segurança alimentar e nutricional, educação e desenvolvimento local. Contudo, esse potencial não se realiza de forma automática nem uniforme: depende de arranjos institucionais capazes de coordenar os diferentes níveis de governo e setores, territorializar as ações, articular os atores envolvidos e assegurar participação social substantiva. A efetividade da política, portanto, não se restringe ao arcabouço normativo, mas se constrói na capacidade concreta dos entes subnacionais de traduzir diretrizes em práticas cotidianas que respeitem as realidades territoriais e promovam a inclusão produtiva e social.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Pamela; SAPSFORD, Roger.; RWIRAHIRA, John. Overcoming poverty and inequality: Rwanda's progress towards the MDGs. **Development in Practice**, v. 25, n. 7, p. 921–934, set. 2015. <http://doi.org/10.1080/09614524.2015.1073691>
- ALBERGONI, Leide; PELAEZ, Victor. Da revolução verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? **Revista de Economia**, v. 33, n.1, 2007.
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional eo uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome ea pobreza. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 6, p. 895-903, 2009.
- ALKIRE, Sabina. Dimensions of Human Development. **World Development**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 181–205, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00109-7](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00109-7). Acesso em: 18 nov. 2025.
- ALKIRE, Sabina; FOSTER, James E. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics**, [S. l.], v. 95, n. 7-8, p. 476-487, 2011. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004727271000158X>. Acesso em: 18 nov. 2025
- ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. [S. l.]: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2008. (OPHI Working Paper, n. 7). Disponível em: <https://www.ophi.org.uk/working-paper-number-07/>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. Measuring acute poverty in the developing world: robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index. **World Development**, v. 59, p. 251–274, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.01.026>. Acesso em 18 nov. 2025.
- ALMEIDA, Sandra Oliveira de; FROZI, Daniela Sanches. Human Right to Adequate Food: an essay on extreme poverty and child malnutrition based on Amartya Sen. **Saúde e Sociedade**, v. 32, p. e220923pt, 2023. <http://doi.org/10.1590/S0104-12902023220923en>
- AMORIM, A. L. B. de; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1134–1145, ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>
- AMORIM, Ana Laura Benevenuto de; SANTOS, Reila Dalio dos; RIBEIRO JUNIOR, Jose Raimundo Sousa; CANELLA, Daniela Silva, BANDONI, Daniel Henrique. The contribution of school meals to food security among households with children and adolescents in Brazil. **Nutrition**, v. 93, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.nut.2021.111502>

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. O menu da controvérsia: situação atual e perspectivas da alimentação escolar em Espanha. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 2, p. p. e2745422023. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.274542>

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz, 2012.

BANDEIRA, Luisete Moraes *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 343-351, maio/jun. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000300009>

BARBOSA, Ricardo César Jr.; COCA, Estevan Leopoldo; SOYER, Gabriel de Azevedo. School food at home: Brazil's national school food programme (PNAE) during the COVID-19 pandemic. **Social and Cultural Geography**, v. 24, n. 3-4, p. 620-639, 2023. <https://doi.org/10.1080/14649365.2022.2115538>

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016. p. 279-279.

BARROS, Maria Sylvia Carvalho; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentação e Nutrição**, v. 14, n. 1, 2003.

BATISTA FILHO, Malaquias. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, p. 872-873, 2003.

BERGER, Aron. T., WIDOME, Rachel; ERICKSON, Darin J; LASKA, Melissa N.; HARNACK, Lisa J. Changes in association between school foods and child and adolescent dietary quality during implementation of the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010. **Epidemiology**, v. 47, p. 30-36, ju. 2020. <https://doi.org/10.1016/j.annepidem.2020.05.013>

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/115226.htm. Acesso em: 31 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 1995. Seção 1, p. 665. Revogado pelo Decreto nº 2.999, de 25 mar. 1999.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro, 2 abr. 1955b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, 23 set. 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 25 jul. 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do ADCT; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, para ampliar a obrigatoriedade do ensino e a abrangência dos programas suplementares; e altera os arts. 211, 212 e 214 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 217, p. 2, 12 nov. 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 24 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 ago. 2026.

BROCHIER, Annelise; GARG, Arvin; PELTZ, Alon. Clinical and public policy interventions to address food insecurity among children. *Current Opinion in Pediatrics*, v. 34, n. 1, p. 2-7, 2022, fev. 2022. <http://doi.org:10.1097/MOP.0000000000001096>

BROWN, Erika M.; TARASUK, Valerie. Money speaks: Reductions in severe food insecurity follow the Canada Child Benefit. *Preventive Medicine*, v. 129, out. 2019. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2019.105876>

BUBLITZ, Melissa. G., DU, Katherine M.; HANSEN, Jonathan; MILLER, Elizabeth G.; PERACCHIO, Laura A. Ending Hunger: How COVID-19 Revealed a Path to Food Access for All. *Journal of the Association for Consumer Research*, v. 8, n. 2, p. 207–219, fev. 2023. <https://doi.org/10.1086/723743>

BUCK-MCFADYEN, Ellen V. Rural food insecurity: When cooking skills, homegrown food, and perseverance aren't enough to feed a family. *Canadian Journal of Public Health*, v. 106, n. 3, p. e140-e146, 2015. <http://doi.org:10.17269/cjph.106.4837>

BUNDY, Donald *et al.* *Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector*. Washington, DC: World Bank, 2009. 163p.
BURIGO, André Campos; PORTO, Marcelo Firpo. Agenda 2030, saúde e sistemas alimentares em tempos de sindemia: da vulnerabilização à transformação necessária = 2030 Agenda, health and food systems in times of syndemics: from vulnerabilities to necessary changes. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 10, p. 4411-4424, out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.13482021>.

BURITY, Valéria *et al.* ***Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.*** Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMARGO, Edina Maria de; CHEN, Sitong; JIMÉNEZ-LÓPEZ, Estela., VICTORIA-MONTESINOS, Desirée; SMITH, Lee; LÓPEZ-GIL, José Francisco. Food insecurity and academic performance in Spanish adolescents: Results from the EHDLA study. **Heliyon**, v. 10, n. 8, abr.2024. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e29489>

CAMPOS, Renata de Oliveira, *et al.* Iodine nutritional status in schoolchildren from public schools in Brazil: a cross-sectional study exposes association with socioeconomic factors and food insecurity. **Thyroid**, 2016, vol. 26, no 7, p. 972-979, jul. 2016. <http://doi.org/10.1089/thy.2015.0448>

CHAPANSKI, Vanessa da Rocha, COSTA, Marla Dala; FRAIZ, Gabriela, Macedo; HÖFELMANN, Doroteia Aparecida; FRAIZ, Fabian Calixto. Insegurança alimentar e fatores sociodemográficos em crianças de São José dos Pinhais, Paraná, 2017: estudo transversal. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 30, n. 4, 2021. <http://doi.org/10.1590/S1679-49742021000400008>

CHEROL, Camilla Christine de Souza; FERREIRA, Aline Alves; SALLES-COSTA, Rosana. Desigualdades sociais e insegurança alimentar em comunidades quilombolas no Brasil **Revista de Nutrição**, v. 34, p. e200173, 2021. <https://doi.org/10.1590/1678-9865202134e200173>

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. ***Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.*** Belo Horizonte: MEC, INAE, 1982.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **Resolução CFN nº 789, de 15 de abril de 2024.** Estabelece os parâmetros numéricos mínimos de nutricionistas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas redes estaduais, municipais e federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 abr. 2024, p. 45-47. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Wdlo683h_1e_b4a6x1rJSBDa7ei-MZ2p/view. Acesso em: 21 abr. 2026.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

CUNILL-GRAU, Nuria; FERNÁNDEZ A., Margarita; THEZÁ MANRÍQUEZ, Marcel. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. **Polis, Revista Latinoamericana**, v. 12, n. 36, p. 289-314, 2013. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300014>

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In: CEPAL. **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización.** Santiago: CEPAL, 2015. p. 407-427. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39157>. Acesso em: 12 jan. 2026.

DHUNNA, Simran; TARASUK, Valerie. Black–white racial disparities in household food insecurity from 2005 to 2014, Canada. **Canadian Journal of Public Health**, v. 112, n. 5, p. 888-902, jun. 2021. <https://doi.org/10.17269/s41997-021-00539-y>

DYNGELAND, Cecilie; OLDEKOP, Johan A.; EVANS, Karl L. Assessing multidimensional sustainability: Lessons from Brazil's social protection programs. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 117, n. 34, p. 20511–20519, 2020. www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1920998117

ELIAS, Lilian de Pellegrini *et al.* Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, p. 215-233, 2019. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.171266>. Acesso em: 22 fev. 2026.

FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327–346, 2005. DOI: [10.1017/S0003055405051695](https://doi.org/10.1017/S0003055405051695).

FAO; FIDA; OPS; WFP; UNICEF. *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias*. FAO. 2021. <https://doi.org/10.4060/cb7497es>

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6364> Acesso em: 27 ago. 2026.

FAVARETO, Arilson; GALVANESE, Carolina; BARUFI, Ana Maria; PAULO, Seifer. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)**. Santo André: UFABC; Cebap; Rimisp, 2012. Relatório de pesquisa. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RIMISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

FIAN BRASIL. **O PNAE em fatos e números: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Fian Brasil, 2022. https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/O-Pnae-em-Fatos-e-Numeros.pdf?utm_source=chatgpt.com

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1875, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/de3140c5-4a2e-42d9-ad94-8f2733693179/content>. Acesso em: 23 fev. 2026.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.

FLICK, Uwe. Pesquisa qualitativa: por que e como fazê-la. In: **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Tradução: Joice Elias Costa. Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 20-38.

FONSECA, Camila Veneo C. *et al.* Transformative policies in Brazilian agri-food systems: An analysis of family farm procurement under the national school feeding program. **Food Policy**, [s.l.], v. 132, p. 102856, 2025. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2025.102856>.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **World Food Summit: Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. Rome: FAO, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 03 maio de 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION- FAO. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security**, p. 1-3, 2008. Disponível em: <http://www.foodsec.org>. Acesso em: 5 maio 2023.

FRASER, Katherine Tomaino, *et al.* What we can learn from U.S. food policy response to crises of the last 20 years – Lessons for the COVID-19 era: A scoping review. **SSM - Population Health**, v. 17, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100952>

FREITAS, Alan Ferreira de. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma abordagem relacional**. 2017. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FRIEL, Sharon; FORD, Laura. Systems, food security and human health. **Food Security**, Dordrecht, v. 7, n. 3, p. 439-455, 2015. DOI: 10.1007/s12571-015-0435-5. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12571-015-0435-5>. Acesso em: 26 ago. 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae> Acesso em: 27 ago. 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 maio 2020. Disponível em: <https://surl.li/vqojts>. Acesso em: 22 fev. 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 9 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Brasília, DF, 2020b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resposta ao pedido de informação via Plataforma Fala.BR**. (NUP 23546.112175/2025-63). Brasília, DF, 20 de outubro de 2025. Discriminação das entidades executoras do PNAE, segundo a forma de gestão do recurso.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Recursos financeiros do PNAE**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/recursos-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 18 fev. 2026.

GELO, Dambala; DIKGANG, Johane. Implications of COVID-19 labour market shock for child and household hungers in South Africa: Do social protection programs protect?'. **PLoS ONE**, v. 17, n. 7 July, 2022. 10.1371/journal.pone.0269848.
<http://doi.org:10.1371/journal.pone.0269848>

GEORGE, Neetu Abey; MCKAY, Fiona H. The public distribution system and food security in India. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 16, n. 17, set. 2019. <http://doi.org:10.3390/ijerph16173221>

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.
 Disponível em:
https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_de_mocracia_web.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

GONÇALVES, Héliida Ventura Barbosa; CUNHA, Diogo Thimoteo da; STEDEFELDT, Elke; ROSSO, Veridiana Vera. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Ciência Rural**, v. 45, n. 12, p. 2267-2273, 2015.
<https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20150214>

GONÇALVES, Renata; LOTTA, Gabriela Spanghero; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAD, 2008.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS; CEGOV, 2021. 714 p. ISBN 978-65-5725-053-2.
 Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1XXXX>.
 Acesso em: 23 fev. 2026.

GRISA, Cátia; KATO, Karina Yoshie Martins; FLEXOR, Georges Gérard; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio; VASCONCELLOS, Fernanda C. França de. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, Paula V.; SCHNEIDER, Sérgio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela (Orgs.). **A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-90. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214601/001116510.pdf?se->. Acesso em: 12 de jan. de 2026.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; ESPINOSA, Mariano Martínez; BEZERRA, Aída Couto Dinucci; MARTINS, Maria Silvia Amicucci Soares. Desafios para a Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia: disponibilidade e consumo em domicílios com adolescentes. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 4043–4054, dez. 2018.
<http://doi.org:10.1590/1413-812320182312.26352016>

HARPER, Kaitlyn; LU, Stacy, V.; MMARI, Kristin; GROSS, Sausan M. Diet Quality and Contextual Factors Influencing Food Choice among Adolescents with Food Security and Food Insecurity in Baltimore City. **Nutrients**, v. 14, n. 21, 2022. 4573.
<http://doi.org:10.3390/nu14214573>

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

HERRÁN, Oscar Fernando; PATIÑO, Gonzalo Alberto; DELCASTILLO, Sara Eloisa Desigualdad y nutrición: Encuesta de la situación nutricional en Colombia, 2010. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 15, n. 4, p. 401–412, out. 2015
<http://doi.org:10.1590/S1519-38292015000400004>

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Tradução de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Campus/Elsevier, 2013.

JESUS, Alex Sander Silva de; OMMATI, José Emílio Medauar. Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional. **Revista do Direito Público**, v. 12, n. 3, p. 191-215, 2017.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov./dez. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/6346/4931>. Acesso em 12 janeiro 2026.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sausoc/1997.v6n2/31-46/pt>. Acesso em: 12 jan. 2026.

KINGDON, Geeta Gandhi. The progress of school education in India. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 23, n. 2, p. 168–195, 2007. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grm015>

KVALE, S. **Las entrevistas en investigación cualitativa**. Madrid: Ediciones Morata, 2011.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980. 244 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, set. 2016.
<https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.16042016>

LOTTA, Gabriela Spanghero; KLANOVICH, Huila; FAVARETO, Arilson. Arranjos institucionais, formas de coordenação e problemas complexos internacionais: um olhar sobre

os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista do Serviço Público**, v. 75, n. 1, p. 80-101, 2024. <https://doi.org/10.21874/rsp.v75i1.9875>

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. In: **Congresso do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública (Clad)**. 2013. p. 1-18. Disponível em: https://favaretoufabc.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/10/2013_lotta_favareto_territorios_arranjosinstitucionais_clad_final.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, Julio C.; GARCÍA-CHONG, Néstor R.; TRUJILLO-OLIVERA, Laura E.; NORIERO-ESCALANTE, Lucio. Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad social en Chiapas: El rostro de la pobreza. **Nutricion Hospitalaria**, v. 31, n. 1, p. 475-481, 2015. <http://doi.org/10.3305/nh.2015.31.1.7944>

MATITA, Mirriam; CHIWAULA, Levison; CHIRWA, Ephraim Wadonda; MAZALALE, Jacob; WALLS, Helen. Subsidizing improved legume seeds for increased household dietary diversity: Evidence from Malawi's Farm Input Subsidy Programme with implications for addressing malnutrition in all its forms. **Food Policy**, v. 113, p. 102309, 2022. <http://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102309>

MCCARTHY, Leisa; CHANG, Anne B.; BRIMBLECOMBE, Julie. Food security experiences of aboriginal and Torres Strait Islander families with young children in an urban setting: Influencing factors and coping strategies. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 12, p. 2649, nov. 2018. <http://doi.org/10.3390/ijerph15122649>

MEN, Fei.; URQUIA, Marcelo L.; TARASUK, Valerie. The role of provincial social policies and economic environments in shaping food insecurity among Canadian families with children. **Preventive Medicine**, v. 148, p.106558, abr. 2021. <http://doi.org/10.1016/j.ypmed.2021.106558> .

MONSIVAIS, Pablo. THOMPSON, Claire; ASTBURY, Chloe Clifford; PENNEY, Tarra L. Environmental approaches to promote healthy eating: Is ensuring affordability and availability enough? **The BMJ**, v. 372, mar.2021. <http://doi.org/10.1136/bmj.n549>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales: instrumentos de carácter universal**. Volumen I (primera parte). Nueva York; Ginebra: Naciones Unidas, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales: instrumentos de carácter universal**. Volumen I (primera parte). Nova York; Ginebra: ONU, 1994.

PATÍÑO, Donovan Casas; TORRES, Alejandra Rodríguez; SOTO, Edgar C. Jarillo. The feeding-nutrition connection, three aspects for its understanding. **Medwave**, v. 16, n. 3, p. e6424, abr.2016. <http://doi.org/10.5867/medwave.2016.03.6424>

PEDRAZA, Dixis Figueroa; MELO, Nadinne Livia Silva de; SILVA, Flávia Aparecida; ARAÚJO, Eliana Maria Nunes. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 5, p. 1551–1560, 1 maio 2016. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018235.17832016>.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para Discussão, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121578/1/797034722.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PRENTICE, A. M., JEBB, S. A. Fast foods, energy density and obesity: a possible mechanistic link. **Obesity reviews**, v. 4, n. 4, p. 187-194, 2003. <http://doi.org/10.1046/j.1467-789X.2003.00117.x>

PUPPO, Marcelo Vaz *et al.* Políticas sociais intersetoriais e territórios: a experiência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Santa Maria-RS. **Tempo Social**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 1-22, 2025. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2025.234302. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ts/article/view/234302>. Acesso em: 8 fev. 2026.

RAVALLION, Martin. On multidimensional indices of poverty. **The Journal of economic inequality**, v. 9, n. 2, p. 235-248, 2011. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/492731468325177106/pdf/WPS5580.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RODRIGUES, Aline Xisto; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; ARAÚJO, Juliana Maria de; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 4, p. e277213, 2024. DOI: 10.1590/1806-9479.2023.277213.

ROSSETTI, Francini Xavier; WINNIE, Lo Wai Yee; SILVA, Marina Vieira da. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 23, n. 2, p. 912-923, 2016. <https://doi.org/10.20396/san.v23i2.8647528>

SALLES-COSTA, R. *et al.* National Trends and Disparities in Severe Food Insecurity in Brazil between 2004 and 2018. **Current Developments in Nutrition**, v. 6, n. 5, p. 1-11, 2022. <https://doi.org/10.1093/cdn/nzac034>

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SANTANA, Onélia Maria Moreira Leite de *et al.* Analyzing households' food insecurity during the COVID-19 pandemic and the role of public policies to mitigate it: evidence from Ceará, Brazil. **Global Health Promotion**, v. 30, n. 1, p. 53-62, 2023.
<http://doi.org/10.1177/17579759221107035>.

SANTOS, Luana Ferreira dos; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; CAMPOS, Ana Paula Teixeira de. Barreiras de desempenho e políticas públicas: análise em cooperativas de agricultura familiar. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 77, p. 1-21, 2019.
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n77.73030>

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, Bogotá, v. 18, n. 2, p. 311-320, abr. 2016.
<http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v18n2.41483>

SARDINHA, L. M. V. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. **Estudo Técnico no. 01/2014**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/escala-brasileira-de-inseguranca-alimentar-ebia-analise-psicometrica-de-uma-dimensao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 31 jan. 2025.

SCHOTT, Eloise; REZENDE, Fabiane Aparecida Canaan; PRIORE, Silvia Eloiza; RIBEIRO, Andréia Queiroz; FRANCESCHINI, Sylvia do Carmo Castro. Fatores associados à insegurança alimentar em domicílios da área urbana do estado do Tocantins, Região Norte do Brasil. **Revista brasileira de epidemiologia**, v. 23, p. e200096, 2020.
<https://doi.org/10.1590/1980-549720200096>

SCHWARTZMAN, Flavia; MORA, Claudia Andrea Rodriguez; BOGUS, Claudia Maria; VILLAR, Betzabeth Slater. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 12, p. 1–15, 2017. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00099816>

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. Coordenação dos Canais de Atendimento ao Cidadão. **Resposta ao pedido informações solicitadas pelo e-SIC**. Belo Horizonte, 10 de novembro de 2025. Recurso repassado em 2022 pela secretaria às escolas estaduais e empregado pelas escolas estaduais em compras da agricultura familiar em 2022.

SEIVWRIGHT, Ami N.; CALLIS, Zoe; FLATAU, Paul. Food insecurity and socioeconomic disadvantage in Australia. **International journal of environmental research and public health**, v. 17, n. 2, p. 559, 2020.

SEN, Amartya. Development as freedom. 1999. In: ROBERTS, J. Timmons; HITE, Amy Bellone; CHOREV, Nitsan (Ed.). **The globalization and development reader: perspectives on development and global change**. 2. ed. Malden, MA: Wiley Blackwell, 2015. p. 525-548.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1981.

SILVA, Ana; OLIVEIRA, Bruno. Effects of grade retention on academic performance and behavioral development. **Journal of Educational Psychology**, v. 115, n. 4, p. 789-805, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/s0954579401002061>.

SILVA, Eliane Alves da.; PEDROZO Eugenio Avila.; SILVA, Tania Nunes da. National School Feeding Program (PNAE): A Public Policy That Promotes a Learning Framework and a More Sustainable Food System in Rio Grande do Sul, Brazil. **Foods**, v. 12, n. 19, set, 2023. <https://doi.org/10.3390/foods12193622>

SILVA, Marina Vieira da; DANELON, Mariana Schievano. Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs): análise dos pareceres conclusivos sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 1, p. 122-135, 2013.

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

SIQUEIRA, Renata Lopes de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; RIBEIRO, Rita de Cássia Lanes; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Sílvia Eloíza. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, p. 301-310, 2014.

SMITH, Dianna M. *et al.* Household food insecurity risk indices for English neighbourhoods: Measures to support local policy decisions. **PLoS ONE**, v. 17, n. 12, p. e0267260. Dez. 2022. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0267260>

STOK, F. Marijn *et al.* Hungry for an intervention? Adolescent's ratings of acceptability of eating-related intervention strategies. **BMC Public Health**, v. 16, n. 1, 2016. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2665-6>

SWINBURN, Boyd A. *et al.* The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. **The lancet**, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8).

TARASUK, Valerie; FAFARD ST-GERMAIN, Andrée-Anne.; MITCHELL, Andrew. Geographic and socio-demographic predictors of household food insecurity in Canada, 2011-12. **BMC Public Health**, v. 19, n. 1, 2019. <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6344-2>

TEKLE, Dejen Yemane *et al.* Do Food and Nutrition Policies in Ethiopia Support the Prevention of Non-Communicable Diseases through Population-Level Salt Reduction Measures? A Policy Content Analysis. **Nutrients**, v. 15, n. 7, p. 1745, abr. 2023. <https://doi.org/10.3390/nu15071745>

TENUTA, Natalia; BARROS, Thaís; TEIXEIRA Romero Alves; Paes-Sousa, Rômulo. Brazilian food banks: Overview and perspectives. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 23, p.12598, nov. 2021. <https://doi.org/10.3390/ijerph182312598>

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Guaju**, v. 4, n. 2, p. 211–230, jul./dez. 2018.

UNICEF; FAO; IFAD; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024**. Rome: FAO, 2024.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development**. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 03 maio de 2026.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Inserção dos componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia internacional de desenvolvimento**. Brasília: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 1996a.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Panorama da segurança alimentar infantil nos anos 90s**. Brasília: UNICEF/IBGE, 1996b.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 20-36, jan./jun. 1997.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VARELA, Elder Garcia, MCVAY, Megan A.; SHELNUUTT, Karla P.; MOBLEY, Amy R. The Determinants of Food Insecurity Among Hispanic/Latinx Households With Young Children: A Narrative Review. **Advances in Nutrition**, v. 14, n. 1, p. 190-210, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.advnut.2022.12.001>

VASCONCELOS, F. A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos Enap**, v. 1, p. 37-44, 2006. Disponível em: <https://josecarlosvaz.pbworks.com/f/texto-vaz-enap-jul2006-v4.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

VEIGA, Gloria Valeria da; COSTA, Rosana Salles da; ARAÚJO, Marina Campos; SOUZA, Amanda de Moura; BEZERRA, Ilana Nogueira; BARBOSA, Flávia dos Santos; PEREIRA, Rosângela Alves. Inadequação do consumo de nutrientes entre adolescentes brasileiros. **Revista de Saúde Pública**, v. 47, p. 212s-221s, 2013.

VICENZI, Keli. *et al.* Food insecurity and overweight in first grade students in the municipal school system in São Leopoldo, Rio Grande do Sul state, Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, n. 5, p. 1084-1094, mai. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00055914>

VIEIRA, Gustavo Oliveira; D'ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva. Direitos humanos e comércio internacional: a necessidade da construção de pontes por meio da segurança alimentar e os novos desafios da OMC. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 32, n. 2, p. 179-203, jul./dez. 2012.

WEISSTAUB, Gerardo.; MOLINA, Cecilia. Food policies for vulnerable children during COVID-19 lockdown in Mendoza, Argentina. **Revista de Salud Publica**, v. 25, n. 1, 1 fev. 2023. <https://doi.org/10.15446/rsap.v25n1.104096>

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kethleen. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, p. 546–553, fev. 2005.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

ZAMORA-SARABIA, Ana Leonor; GUTERMAN, Ruben Hernán; SANZ-BARBERO, Belén; RICO GÓMEZ, Ana; OTERO GARCÍA, Laura. Child health and the possibilities for childcare in a context of poverty and food insecurity: The narratives of parents attending a self-managed foodbank in Spain. **Health and Social Care in the Community**, v. 27, n. 4, p. 953-964, jan., 2019. <https://doi.org/10.1111/hsc.12712>

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

I. Introdução:

1. Apresentação do pesquisador e do objetivo da pesquisa.
2. Esclarecimento sobre confidencialidade e uso das informações

II. Características dos atores

1. Faz parte de qual instituição/entidade?
2. Qual a sua formação profissional?
3. Qual é o seu cargo/função atual?
4. Há quanto tempo atua na função?

III. Percepção geral dos atores

1. Como você percebe a vinculação entre alimentação escolar e compras locais da AF proposta no PNAE?
2. E sobre o mínimo legal imposto pela Lei 11.947/2009 para compras da AF (30%)?
3. Quais são os atores-chave envolvidos no processo de compras da AF no município/escola?
4. A nível de instituições (locais, estaduais ou federais) quais atores você considera importante no processo de implementação, apoio, acompanhamento das compras institucionais do programa? Qual o papel e importância destes atores?

IV. Sobre as categorias de análise

A. Territorialidade

5. Como é realizado o planejamento do cardápio e a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar no seu município/ escola? São consideradas as especificidades locais produção, logística, demanda?
6. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios para promover a conciliação entre as demandas alimentares dos alunos e a oferta da AF local?
7. Quais estratégias poderiam, na sua opinião, melhorar a adequação do PNAE às condições territoriais locais?

B. Intersetorialidade (articulação horizontal)

8. Como é o diálogo entre a Secretaria de Educação/escolas e os agricultores ou suas organizações, e que instrumentos ou mecanismos vocês utilizam para fazer essa 'conversa' entre o que é preciso comprar e o que é possível produzir localmente?
9. Como ocorre a articulação entre os atores envolvidos na execução do PNAE (educação, agricultura, finanças, saúde)?
10. Existem reuniões ou canais formais de comunicação entre esses setores? Com que frequência?
11. Quais dificuldades você identifica na integração entre os setores?
12. Que práticas ou instrumentos ajudam a melhorar a coordenação intersetorial?

C. Relações Federativas (articulação vertical)

13. Como a divisão de responsabilidades entre União, Estado e Município influencia o processo de compras da agricultura familiar?
14. Existem orientações, incentivos ou restrições vindos de outros níveis de governo que impactam o desempenho das compras?
15. Quais desafios ou benefícios você percebe na relação entre diferentes níveis de governo?

D. Participação Social

16. Os conselhos de alimentação escolar ou outros grupos comunitários participam da definição ou monitoramento das compras?
17. Como você avalia o engajamento da comunidade e dos agricultores nesse processo?
18. Que mudanças poderiam aumentar a participação social na execução do programa?

V. Desempenho das compras da AF

19. Quais fatores você apontaria como determinantes para o sucesso das compras da AF no PNAE em seu município? E o que pode ser aprimorado?
20. Na sua opinião, quais barreiras dificultam a vinculação entre alimentação escolar e compras da AF no programa?

VI. Conclusão

21. Tem alguma outra informação que você considere relevante e queira acrescentar?

APÊNDICE B – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Entrevistado	Cargo/Função	Vínculo	Experiência no cargo/Função	Escolaridade	Gênero	Gestão
E1	Nutricionista do PNAE na prefeitura municipal	Efetiva com função gratificado	3 anos	Doutorado em ciência da nutrição	Fem.	Centralizada
E2	Nutricionista do PNAE na prefeitura municipal	Efetiva	5 anos	Mestrado em ciência da nutrição	Fem.	Centralizada
E3	Agricultor familiar/fornecedor	Não se aplica	17 anos	-	Masc.	Ambos
E4	Agricultor familiar/fornecedor	Não se aplica	17 anos	-	Masc.	Ambos
E5	Representante do departamento de licitação	Cargo comissionado	10 anos como chefe e 15 anos no setor	Superior completo-Direito	Fem.	Centralizada
E6	Coordenadora da Unidade Regional de Emater (UREG) Viçosa	Empregada pública com função gratificada	3 anos no cargo 14 anos como gerente regional	Superior completo-Economia Doméstica	Fem.	Ambos
E7	Secretária Municipal de Educação e Esportes	Efetiva com função gratificada	6 meses como secretária e 10 anos como professora efetiva	Doutorado em Educação	Fem.	Centralizada
E8	Nutricionista do PNAE vinculada à SRE de Ponte Nova	Efetiva	1 ano e 9 meses	Mestrado em Ensino de Ciências da Saúde	Fem.	Descentralizada
E9	Representante do FNDE	Funcionária efetiva do FDE, como técnica em execução de políticas públicas	8 anos como coordenadora 11 anos no setor	Superior completo-matemática	Fem.	Ambos
E10	Diretora de Escola Estadual	Efetiva como especialista em educação	7 anos	Pós-graduação lato sensu em gestão, inspeção, psicopedagogia e neuropsicopedagogia.	Fem.	Descentralizada
E11	Assistente Técnico de Educação Básica- ATB Financeiro	Efetiva no cargo de Analista Educacional Nutricionista	10 meses	Pós-graduação lato sensu na modalidade MBA em Gestão de Pessoas	Fem.	Descentralizada
E12	Agente do Centro Colaborador em alimentação Escolar no Estado de Minas Gerais	Contrato por prazo determinado, no âmbito do convênio FNDE/UFV	10 anos	Pós-graduação lato sensu em Gestão ambiental	Fem.	Ambos
E13	Diretor de escola estadual	Efetiva no cargo de professora	11 anos	Pós-graduação lato sensu em Educação	Fem.	Descentralizada
E14	Membro do CAE estadual de Minas Gerais	Efetiva no estado como profissional da educação	12 anos	Superior completo	Fem.	Descentralizada
E15	Membro do CAE municipal	Efetiva como professora da rede municipal	5 anos	Mestrado em Educação	Fem.	Centralizada
E16	Área financeira das escolas estaduais	Contrato por prazo determinado	11 anos	Ensino Médio com Habilitação Técnica em Contabilidade	Masc.	Descentralizada
E17	Representante da Diretoria de Suprimento Escolar da SEE/MG	Servidora de carreira (como analista educacional) com cargo de comissão	20 anos	Superior completo-matemática	Fem.	Descentralizada

Fonte: Resultados da pesquisa, 2026.