

**ENTRE A NORMA E A
PRÁTICA: DESAFIOS DA
GOVERNANÇA
INSTITUCIONAL PARA
SUSTENTABILIDADE NO
PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
(PNAE)**

**BETWEEN POLICY AND PRACTICE: CHALLENGES OF INSTITUTIONAL
GOVERNANCE FOR SUSTAINABILITY IN THE NATIONAL SCHOOL FEEDING
PROGRAM (PNAE)**

Ciências Sociais Aplicadas • 16/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781576755](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781576755)

Naira Christianne Dantas Araújo de Almeida¹

Clecia Simone Gonçalves Rosa Pacheco²

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar de que forma a governança institucional do PNAE impulsionam o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar do Vale do São Francisco, identificando os desafios, limites e potencialidades existentes entre as diretrizes normativas e sua efetivação no território. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e bibliográfica, baseada em uma revisão sistemática de literatura conduzida por protocolos específicos. Foram considerados artigos revisados por pares, com Qualis mínimo de B3 (2017 - 2020), publicados em língua portuguesa e inglesa nos últimos cinco anos. A busca foi realizada no Portal Periódico da Capes, na *Scientific Electronic Library e Online* e *Google Scholar*, utilizando descritores pré-definidos e estratégias de refinamentos. Os resultados indicam que nos municípios polo do Vale do São Francisco, o PNAE exerce impacto positivo ao impulsionar a inclusão produtiva, a formalização legal, a ampliação de mercados institucionais e o estímulo a práticas mais sustentáveis. Entretanto, a capacidade desta política promover desenvolvimento sustentável pleno, envolve à superação de gargalos relacionados à assistência técnica, logística, financiamento e governança institucional

Palavras-chave: Alimentação Escolar; PNAE; Agricultura familiar; Sustentabilidade.

ABSTRACT

This study aimed to analyze how the institutional governance of the National School Feeding Program (PNAE) promotes the sustainable development of family farming in the São Francisco Valley, identifying the challenges, limitations, and opportunities that exist between normative guidelines and their effective implementation within the territory. This research adopted a qualitative, exploratory, and bibliographic approach, based on a systematic literature review

conducted according to specific review protocols. Peer-reviewed articles published in Portuguese and English within the last five years were considered, with a minimum Qualis ranking of B3 (2017–2020 classification). The literature search was carried out through the CAPES Journal Portal, the Scientific Electronic Library Online (SciELO), and Google Scholar, using predefined descriptors and refinement strategies. The findings indicate that, in the key municipalities of the São Francisco Valley, the PNAE has generated positive impacts by fostering productive inclusion, legal formalization, the expansion of institutional markets, and the adoption of more sustainable agricultural practices. However, the program's capacity to effectively promote sustainable development depends on overcoming persistent constraints related to technical assistance, logistics, financing, and governance mechanisms.

Keywords: School Feeding; National School Feeding Program (PNAE); Family Farming; Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tem-se discutido em como tornar a agricultura familiar mais eficiente e com maior capacidade de resistência ao mercado cada vez mais competitivo. Além disso, a agricultura familiar vem se destacando no cenário nacional nos últimos anos, o que tem despertado nos governantes formas de subsidiar a permanência do homem no campo, considerando efetivamente sua qualidade de vida, e a sua contribuição para a zona urbana (FERREIRA *et al.*, 2014).

Neste ínterim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem promovido avanços importantes para agricultura familiar e tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento

biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos de toda a educação básica pública. (BRASIL, 2023). Assim, a legislação que rege o PNAE procura contemplar, além do atendimento à população escolar, a promoção do desenvolvimento sustentável regional, principalmente da população rural. (GRISA, 2010)

A compra sustentável da Agricultura Familiar parte de um processo que reconhece a importância de se estruturar uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos. Estas formas alternativas incluem a criação das cadeias curtas de produção e comercialização, que aproxima a relação entre produtores e consumidores fortalecendo as relações sociais, valorizando a diversidade produtiva e atendendo às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população (PNAE, 2017).

Considerando que são escassas as pesquisas que analisam o PNAE sob a perspectiva da governança voltada à efetivação da sustentabilidade e da agroecologia, especialmente no que se refere as diretrizes normativas e as práticas efetivamente implementadas e que o apoio ao desenvolvimento sustentável local ocorre pela priorização da compra de produtos diversificados, orgânicos ou de base agroecológica, produzidos no próprio município onde está localizada a escola, ou na mesma região, formulou-se o seguinte questionamento: *Como a governança institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) está impactando, os municípios polo do Vale do São Francisco, na perspectiva da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável, considerando*

as contradições entre as diretrizes normativas e as práticas efetivamente implementadas?

Neste contexto, o objetivo do estudo visa analisar de que forma a governança institucional do PNAE impulsionam o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar do Vale do São Francisco, identificando os desafios, limites e potencialidades existentes entre as diretrizes normativas e sua efetivação no território. O artigo está dividido em quatro sessões, além desta introdução, da metodologia e das referências bibliográficas. Na primeira, discute-se a Gestão do PNAE, na segunda sessão Compras Públicas Sustentáveis, na terceira Circuitos Curtos de Comercialização e na última o PNAE como Política de Desenvolvimento Sustentável. Por fim, apresentam-se e analisam-se os principais resultados da pesquisa da revisão sistemática.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem se consolidado como um dos mais abrangentes do mundo em relação ao atendimento aos escolares e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA). Até 1993, o programa era executado de forma centralizada, com a oferta de alimentos industrializados, em função da logística necessária para atender a todo o território nacional. A partir de 1994, o programa foi descentralizado e permitiu que o planejamento dos cardápios considerasse a cultura alimentar das comunidades locais, incorporando aspectos regionais e nutricionais. Essa mudança permitiu um maior engajamento da sociedade civil, o que

contribuiu para elevar a qualidade das refeições oferecidas, sobretudo pela redução expressiva do uso de alimentos processados e ultraprocessados.

Ao longo de sua trajetória, o PNAE incorporou avanços em relação a gestão e operacionalização. Neste sentido, algumas resoluções e leis foram incorporados ao programa como as Resoluções CD/FNDE n. 38/2004, CD/FNDE n. 32/2006, CD/FNDE n.38/2008, CD/FNDE n. 38/2009, CD/FNDE n. 26/2013 e, mais recentemente, a CD/FNDE n. 06/2020. Além disso, destaca-se a Lei Federal n. 12.982/2014, que determina a oferta da alimentação escolar adequada para escolares que apresentem condição de saúde que exija cuidados alimentares específicos, e a Lei Federal n. 11.947/2009, que obriga a utilização de um mínimo de 30% do valor destinado pelo FNDE às entidades executoras do PNAE para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Conforme figura 01, as Entidades Executoras – Estados, Distrito Federal e Municípios – são responsáveis pela gestão do Programa, inclusive, pela utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, que são complementares. Fica a cargo das EEx., a oferta da alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica da rede pública.

Figura 01: Formas de gestão dos recursos do PNAE esquematizado



Fonte: Elaboração com base no trabalho de Pauli *et al.*, (2017) – Gemini (2026)

Na gestão centralizada, o município fica responsável por todas as fases da execução do Programa, recebe e presta conta dos recursos, elabora o cardápio, adquire e distribui os alimentos. Nessa forma de gestão, a compra, o planejamento orçamentário, a elaboração dos cardápios, a supervisão, a avaliação, armazenamento e distribuição fica a cargo do setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação de cada ente.

Na forma descentralizada, os recursos são transferidos pelo município para as instituições de ensino que ficam responsáveis pela execução do Programa. De acordo com Belik e Chaim (2009), outro formato de execução do programa é o terceirizado, dentro da forma centralizada. A prefeitura adquire os produtos, presta conta dos recursos e contrata uma empresa para preparar e fornecer as refeições.

Estas refeições devem ser preparadas com base no cardápio escolar elaborado pelo nutricionista, respeitando os hábitos alimentares locais e culturais, atendendo as necessidades nutricionais específicas, conforme percentuais mínimos estabelecidos no Art. 14

da Resolução nº 26/2013. Dos recursos financeiros repassados pelo FNDE às entidades executoras, no mínimo, 30% (trinta por cento) devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios produzidos pelo agricultor familiar e pelo empreendedor familiar rural, conforme art. 14 da Lei 11.947/2009. (BRASIL, 2026).

A participação dos agricultores familiares interessados nas chamadas públicas para fornecimento de alimentos para o PNAE, se dá através da “Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)”, que é o documento utilizado para identificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA). Essa DAP podem ser de pessoa física (destinada a grupos informais de produtores e suas famílias) ou jurídica (destinada a grupos formais compostos de associações e cooperativas) (BRASIL, 2022, *s.p.*).

*A DAP é a porta de entrada do agricultor familiar às políticas públicas de incentivo à produção e geração de renda. Como uma identidade, o documento tem dados pessoais dos donos da terra, dados territoriais e produtivos do imóvel rural e da renda da família. Para acessar uma linha de crédito do Pronaf, por exemplo, é imprescindível a DAP, pois nela consta informações que darão segurança jurídica para as transações de financiamentos (BRASIL, 2022, *s.p.*).*

A Resolução nº 21, de 16 de novembro de 2021 alterou o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural passando de R\$ 20.000,00 (vinte mil) para R\$ 40.000,00

(quarenta mil) por DAP família, ampliando as oportunidades de comercialização para agricultura familiar. (BRASIL,2021).

2.2. Compras Públicas Sustentáveis

O desenvolvimento sustentável, com base no equilíbrio entre as dimensões econômica, ambiental e social, só se concretiza em escala global, desde que as organizações públicas e privadas adotem práticas de negócios sustentáveis em suas operações. RAJ *et al.*, (2020). Em 2015, todos os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) firmaram compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assumindo metas e responsabilidades comuns. Entre esses objetivos, o ODS 12 propõe garantir padrões sustentáveis de produção e consumo, incluindo, em sua meta 7, o incentivo à implementação de Compras Públicas Sustentáveis (CPS) (PNUD, 2015). O impacto das Compras Públicas Sustentáveis - CPS não se restringe apenas ao âmbito da gestão pública, já que sua influência no âmbito público, é importante indutora e conscientizadora do mercado privado para práticas sustentáveis. (Brammer; Walker, 2011; Witjes; Lozano, 2016).

Desta forma, as compras públicas têm por objetivo abastecer a administração pública de suas necessidades de bens e serviços. De acordo com Batista e Maldonado (2008), é por meio desses processos que o Estado mantém sua estrutura, exerce suas funções e assegura a execução de suas atividades essenciais. Segundo Ferrer (2013), para que o governo possa prover parte dos anseios da sociedade e implementar políticas públicas, ele precisa realizar continuamente compras públicas. Assim, essas compras públicas deixam de ser um processo pelo qual se busca a oferta de produtos, serviços ou processos supostamente com menores preços para

direcionar, moldar ou incentivar os mercados a se voltarem à realização de determinados objetivos de interesse público. Um modelo desse potencial transformador encontra-se nas compras de alimentos destinadas às escolas, por meio das quais o Estado através das “chamadas públicas” consegue estruturar procedimentos garantindo o abastecimento de gêneros alimentícios, e promovendo o direito à alimentação adequada e saudável dos estudantes da rede pública de educação básica.

Neste ínterim, a Lei nº 11.947/2009 definiu em seu Art. 14, § 1º as “chamadas públicas”, como procedimentos específicos de dispensa de procedimento licitatório, com o objetivo de permitir a aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar. Essa possibilidade de dispensa de licitação é muito confundida com uma modalidade de licitação, o que não é. Contudo, o que é dispensado é apenas o processo licitatório mais burocrático, “todas as demais determinações legais, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, continuam válidas e devem ser seguidas” (Justen Filho, 2010, p.11). Outro equívoco é tratar a aquisição de produtos da agricultura familiar como uma compra direta. A lei dispensa a licitação, mas, determina que seja realizada a chamada pública (Messias; Camargo, 2016).

Para Messias e Camargo (2016), essa forma de dispensa de licitação criada pela Lei nº 11.947/2009 tem como objetivo a promoção e o fortalecimento da agricultura familiar, o desenvolvimento local e social e proporcionar aos estudantes uma alimentação diversificada, equilibrada e de qualidade. “Percebe-se que a preocupação do legislador não é estabelecer a proposta mais vantajosa à Administração Pública, mas, para a comunidade local, o que se

tornaria impraticável num processo de competitividade estabelecido nas licitações” (Messias; Camargo, 2016, p.3).

Para Grisa (2010), a legislação do PNAE buscou a partir das mudanças, compreender em seu escopo a população escolar e contribuir com o desenvolvimento sustentável regional, principalmente, da população rural. Em 19 de janeiro de 2010 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Instrução Normativa nº 1, que trata da aplicação de princípios de sustentabilidade nas compras públicas. Entre outros princípios, as contratações públicas devem levar em conta o emprego de mão de obra local. Isto tende a contribuir para o desenvolvimento local, especialmente, de regiões mais pobres e que possuem poucas atividades econômicas de grande relevância (Grisa, 2010).

Nesse sentido, as compras públicas sustentáveis são o procedimento administrativo formal que incentiva para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras. Desta forma, a compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos.

2.3. Circuitos Curtos de Comercialização

Os Circuitos Curtos de Comercialização (CCC) são iniciativas que podem se vincular a propostas alternativas ao modelo agroalimentar

dominante, permitindo uma reaproximação dos(as) consumidores(as) com os(as) produtores(as) (Cheracomo e Esquerdo, 2019). Estes são definidos como espaços de comercialização que possibilitam a redução ou eliminação do número de intermediários entre produção e consumo.

Neste contexto, buscando uma integração dos consumidores com os produtores, esses circuitos caracterizam-se pela presença de poucos intermediários no processo de comercialização, resultando em uma maior autonomia e diversificação. Conforme a Figura 04, os circuitos que constam com dois ou mais intermediários são classificados como longos. Entre os diferentes circuitos curtos de comercialização, uma distinção pode ser considerada entre a venda direta (quanto não há intermediário entre o produtor e o consumidor) e a venda indireta (quando há um único intermediário entre o produtor e o consumidor).

Figura 02: Tipologia de Circuitos Curtos (TCC)



Fonte: Baseado em Darolt (2018), Criação Chat Gbt (2026)

Em todas essas modalidades, as instituições públicas que gerenciam a operacionalização do programa não ganham nenhuma margem

econômica sobre o valor da produção e, dessa forma, não podem ser consideradas por intermediários. De acordo com Triches e Schneider (2012), essa nova modalidade rompe com a lógica tradicional das compras públicas centralizadas, baseadas exclusivamente em critérios de menor preço e grandes fornecedores. Assim, ao priorizar o fornecimento local e direto, o PNAE reconecta o consumo à produção, aproximando agricultores familiares e comunidades escolares.

De acordo com Schneider *et al.*, (2021), essa aproximação caracteriza o que se denomina circuitos curtos de comercialização, que se diferenciam dos canais convencionais por reduzirem ou eliminarem intermediários, valorizando a proximidade geográfica, social e econômica entre quem produz e quem consome (Schneider *et al.*, 2021). O governo representa o consumidor final desse circuito, tendo o dever de fornecer merenda nas instituições públicas de educação e assistência social, logicamente que, para tanto, aloca recursos oriundos do seu sistema fiscal para comprar alimentação em questão.

Neste ínterim, as compras públicas do PNAE, em âmbito municipal e regional, são instrumentos capazes de legitimar políticas para a realização de licitações, constituindo assim um novo mercado regional. Assim, prioriza a aquisição de produtos diversificados, orgânicos ou agroecológicos, e que sejam produzidos no próprio município onde está localizada a escola, ou na mesma região, com especial atenção aos assentamentos rurais e comunidades indígenas e quilombolas, e acaba favorecendo a geração de emprego e renda, fortalecendo e diversificando a economia local, e valorizando as especificidades e os hábitos alimentares locais (*Ibidem*).

2.4. PNAE Como Política de Desenvolvimento Sustentável

O termo sustentabilidade remete, na maioria das vezes, apenas expressões voltadas às questões ambientais. Porém, de acordo, com Sachs (2009), a sustentabilidade constitui-se num conceito dinâmico, que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão. Para este, o termo sustentabilidade é muito mais abrangente e envolve diversas outras dimensões, além da ambiental, tais como: sustentabilidade social, econômica e política ou institucional.

Para o autor, a sustentabilidade social está à frente das demais, por se destacar como a própria finalidade do desenvolvimento, pois a probabilidade de um colapso social ocorrer antes de uma catástrofe ambiental é maior. A sustentabilidade ambiental vem em decorrência de outros fatos, como a distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades a fim. A sustentabilidade econômica surge como uma necessidade, mas não pode ser vista como uma condição prévia das anteriores, uma vez que o transtorno econômico traz consigo o transtorno social e, que por consequência, obstrui a sustentabilidade ambiental. E por fim, a importância da sustentabilidade política, com o papel de pilotar o processo de reconciliação e equilíbrio entre as forças na busca pelo desenvolvimento e conservação da biodiversidade e da sociedade. (Sachs, 2009).

Neste contexto, o PNAE traz dentre os seus objetivos, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, agroecológicos, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar (BRASIL, 2024). Assim, esse programa é um importante instrumento no incentivo às compras

públicas sustentáveis, pois, proporciona a aquisição de produtos de pequenos produtores, fortalecendo o mercado local.

3. METODOLOGIA

A estratégia metodológica adotada consistiu em uma revisão sistemática de literatura, desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa exploratória, com o objetivo de permitir maior familiarização com o problema investigado, possibilitando a construção de hipóteses e o registro dos fatos observados sem interferências. Para garantir rigor, transparência e reprodutividade ao processo de seleção e análise dos estudos, foi utilizado o protocolo PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*), que orienta as etapas de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão das publicações, utilizando um checklist composto por 27 itens e um fluxograma, contribuindo para o aprimoramento da qualidade das metanálises e revisões sistemáticas (Galvão *et al.*, 2015).

A busca bibliográfica foi realizada nos meses de janeiro e abril de 2026. Para obtenção dos artigos se adotou como ferramentas o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e a base de dados da *SciELO* (*Scientific Electronic Library Online*), e o *Google Scholar*, abrangendo artigos dos últimos 5 anos e utilizando descritores de pesquisa.

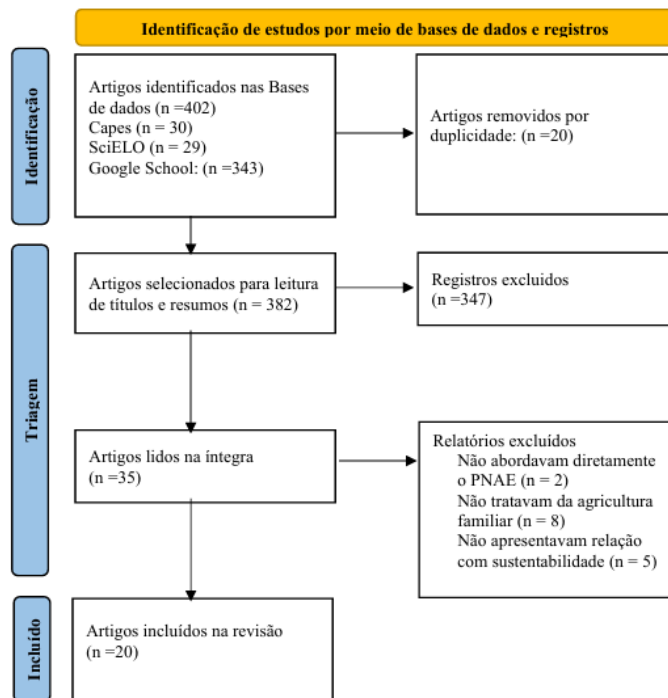
Para realização da busca, foram estabelecidos critérios específicos com a finalidade de garantir a relevância, a qualidade e adequação dos estudos selecionados à questão de pesquisa. Inicialmente, utilizou-se como critério o uso de palavras-chave em português, combinadas por meio de operadores booleanos (*AND* e *OR*),

adotando os descritores “alimentação escolar”, “PNAE”, “agricultura familiar”, “sustentabilidade”, “Vale do São Francisco”. Como recorte temporal, foram considerados artigos publicados entre os anos de 2021 a 2025. Em relação ao idioma, aplicou-se o filtro para incluir publicações em língua portuguesa e inglesa.

Quanto a temática, selecionou-se estudos voltados à compreensão da relação entre alimentação escolar, agricultura familiar, permanência no campo, sustentabilidade e mudanças climáticas. No que se refere ao acesso e à qualidade científica, foram incluídos artigos de acesso gratuito, publicados em periódicos com qualificação mínima Qualis B1, revisados por pares e que apresentassem potencial para responder à questão norteadora da pesquisa. Por fim, como critério de exclusão, desconsideraram-se publicações pagas, revisões bibliográficas que não contemplassem o problema da pesquisa e publicações duplicadas.

A busca foi realizada nas bases de dados da Capes, SciELO e Google Scholar, utilizando os descritores “alimentação escolar”, “PNAE”, “agricultura familiar”, “sustentabilidade”, “Vale do São Francisco” no título dos artigos. Inicialmente foram identificados 402 artigos, sendo 30 no Portal da Capes, 29 na SciELO e 343 no Google Scholar. Após os critérios de inclusão e exclusão, restaram 35 artigos para leitura na íntegra. Na etapa de elegibilidade, 15 artigos foram excluídos por não atenderem ao objetivo da pesquisa, resultando em uma amostra final de 20 artigos que compuseram a revisão, conforme figura 03.

Figura 03: Fluxograma Prisma



3.1. Declaração de Uso de IA Generativa

Durante a elaboração deste artigo, utilizou-se das ferramentas de IA generativa *ChatGPT* versão 4.0 e 5 para auxiliar na criação, validação dos *prompts* usados, geração de imagens e correção ortográfica e *Notebook LM* para organização, síntese dos artigos pesquisados. Após o uso destas ferramentas, a autora revisou e editou o conteúdo conforme necessário e assume total responsabilidade pelas informações aqui presentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Resultados da Revisão Sistemática de Literatura (RSL)

A partir das buscas realizadas mediante descritores e atendendo ao protocolo específico elaborado para este estudo, chegou-se à tabela síntese dos estudos que foram considerados qualificados a serem incluídos.

Tabela 1: Síntese dos artigos selecionados

Item	Autor/Ano	País	Tipologia	Busca	Título
01	Ipolito et al. (2025)	Brasil	Estudo de impacto (RDD)	FNDE e Censo Agropecuário 2017	Análise dos impactos do P1 sobre Agricultura Familiar no Brasil

⚠ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/entre-a-norma-e-a-pratica-desafios-da-governanca-institucional-para-sustentabilidade-no-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae?noblockage>

Fonte: Autora (2026)

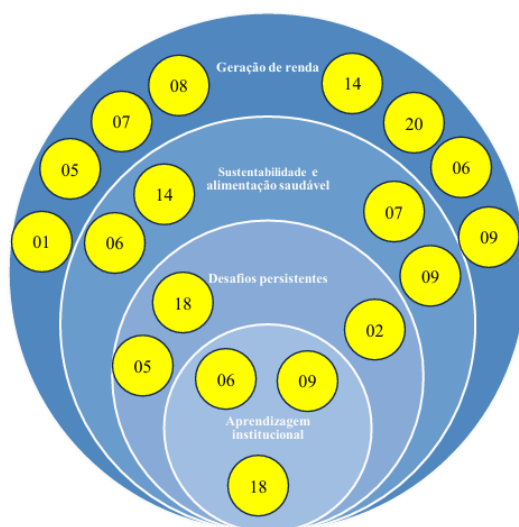
Com base no quadro, infere-se que a inclusão de alimentos frescos e minimamente processados, provenientes da agricultura familiar, contribui para cardápios mais saudáveis, geração de renda e para a sustentabilidade ambiental, porém verifica-se algumas barreiras como exigências sanitárias, dificuldades logísticas, falta de estrutura e baixa diversidade de produtos que limitam a participação dos agricultores familiares no PNAE.

Salienta-se que Municípios com maior articulação e aprendizagem institucional conseguem avançar mais na implementação de práticas sustentáveis e inovadoras no PNAE. Petrolina como a segunda cidade de Pernambuco que mais recebe recursos do PNAE (atrás apenas de Recife), demonstra que o programa possui um poder de compra importante, capaz de estruturar cadeias produtivas locais.

Assim, o Vale do São Francisco tem se destacado nacionalmente pela produção de alimentos pela fruticultura irrigada. Políticas públicas, a exemplo do PNAE exerce influência significativa no desenvolvimento sustentável regional ao demandar produtos in natura, sazonais e da biodiversidade local. Por tanto, a partir desta revisão, observa-se que o PNAE como instrumento de governança territorial contribui para ressignificar a alimentação escolar, estimulando circuitos curtos de comercialização, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo práticas produtivas sustentáveis.

Neste ínterim, a gestão municipal desempenha papel central na articulação entre eficiência administrativa e promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Abaixo, figura com a síntese dos principais achados da RSL e a relação com os artigos.

Figura 04: Síntese dos principais achados a partir da RSL



Fonte: Autora (2025)

Afim de complementar essa revisão, elaborou-se uma Matriz *SWOT* com a finalidade de evidenciar os elementos que configuram as potencialidades e limitações da norma que estabelece as compras públicas do PNAE, bem como as condições externas que impactam sua execução. Para uma melhor organização e interpretação dos

resultados, os fatores identificados foram categorizados em ambiente interno (forças e fraquezas) e ambiente externo (oportunidades e ameaças), conforme apresentado na Quadro 1.

Quadro 1: Matriz SWOT

FORÇAS (Fatores Internos +)	FRAQUEZAS (Fatores Internos -)
<p>Robustez Normativa: Amparo legal consolidado (Lei nº 11.947/2009) que garante mercado (mínimo de 30%) para a agricultura familiar.</p> <p>Impacto na Renda: Geração de receita direta para os estabelecimentos rurais, com impacto significativo e positivo na região Nordeste.</p> <p>Educação Alimentar (EAN): Promoção de hábitos saudáveis e quebra de preconceitos sobre o consumo de vegetais nas escolas.</p> <p>Estabilidade em Municípios Polo: Sucesso de execução financeira em Petrolina, atingindo altos índices de compra institucional.</p> <p>Fomento ao Associativismo: Estímulo à organização dos produtores em cooperativas para ganhar escala.</p>	<p>Gargalos Burocráticos: Exigência de documentação complexa (DAP/CAF) que inibe a participação do agricultor familiar individual.</p> <p>Carência de Assistência Técnica: Falta de suporte de ATER para transição agroecológica e planejamento produtivo.</p> <p>Falhas Logísticas: Alto custo de entrega ponto a ponto e falta de centrais municipais de recebimento e distribuição.</p> <p>Insegurança Financeira: Atrasos crônicos nos pagamentos municipais e defasagem do valor <i>per capita</i> repassado.</p> <p>Descontextualização de Cardápios: Menus que não respeitam a sazonalidade local ou a vocação produtiva regional.</p>
OPORTUNIDADES (Fatores Externos +)	AMEAÇAS (Fatores Externos -)
<p>Transição Agroecológica: Incentivo financeiro (bônus de 30% no preço) para produtos orgânicos e de base agroecológica.</p> <p>Tecnologias Sociais e SIM: Implementação do Serviço de Inspeção Municipal para legalizar e</p>	<p>Descontinuidade Política: Instabilidade de gestão municipal que pode interromper as compras (ex: caso de Juazeiro em 2020).</p> <p>Mudanças Climáticas: Vulnerabilidade da produção no Semiárido a secas prolongadas e eventos extremos.</p>

incluir produtos da agroindústria familiar.

Redes de Economia Criativa:

Potencial da RIDE Juazeiro-Petrolina para integrar a rede de Cidades Criativas da UNESCO.

Protagonismo Feminino:

Crescente participação das mulheres na gestão de agroindústrias e comercialização solidária.

Circuitos Curtos: Demanda crescente dos consumidores por alimentos com identidade territorial e rastreabilidade.

Concorrência com Commodities:

Pressão de sistemas alimentares dominados por longas cadeias do agronegócio e ultraprocessados.

Riscos Sanitários e Químicos:

Persistência do uso de agrotóxicos na produção convencional, afetando a qualidade biológica.

Crise Econômica e Orçamentária:

Limitação de recursos federais e aumento dos custos de insumos agrícolas.

Fonte: Autora (2026) com base na tabela 02.

A matriz *SWOT*, permite visualizar as principais forças que a norma do programa apresenta como a robustez normativa ao garantir mercado mínimo de 30% dos recursos do PNAE para agricultura familiar. Geração de receita direta para os estabelecimentos rurais, além da promoção de hábitos saudáveis e quebra de preconceitos sobre consumos de vegetais nas escolas. Observou-se o cumprimento além do mínimo estabelecido na Lei 11.947/2009 para o Município de Petrolina e Estímulo à organização dos produtores em cooperativas para aumento de escalas.

Entretanto, aponta para fraquezas como gargalos burocráticos, como DAP/CAF que inibem a participação individual do pequeno produtor, a falta de suporte de ATER para transição agroecológica e planejamento produtivo, alto custo de entrega e falta de centrais municipais de recebimento e distribuição, atrasos crônicos nos pagamentos municipais e defasagem do valor *per capita* repassado,

cardápios que não respeitam a sazonalidade local ou a vocação produtiva regional.

Indica oportunidades como bônus de 30% no preço de produtos orgânicos e de base agroecológica. Implementação de tecnologias sociais e Serviço de Inspeção Municipal, potencial da Ride Juazeiro-Petrolina para integrar a rede de Cidades Criativas da UNESCO, crescente participação das mulheres na gestão de agroindústrias e comercialização solidária, além de demanda crescente dos consumidores por alimentos com identidade territorial e rastreabilidade.

As ameaças dizem respeito a descontinuidade política e com isso a interrupção das aquisições. As mudanças climáticas que acabam impactando na produção, a pressão de sistemas alimentares dominados por longas cadeias do agronegócio e ultraprocessados, os riscos sanitários e químicos em decorrência do uso excessivo de agroquímicos utilizados no cultivo convencional e por fim, a Limitação de recursos federais e aumento dos custos de insumos agrícolas.

A revisão sistemática da literatura (RSL), vem reforçar os fatores identificados. Elias *et al*, (2025), aponta que na perspectiva da produção, as diretrizes do PNAE em grande medida constituem-se de elementos formais presentes em regulamentações, mas com pouca aplicação real na implementação do programa. A norma prevê instrumentos como a priorização de alimentos agroecológicos, orgânicos e sociobiodiversos, da priorização de grupos de agricultores em vulnerabilidade socioeconômica, e permite o acréscimo de até 30% no preço dos itens orgânicos. No

entanto, os avanços são restritos ao aspecto socioeconômico e, mesmo nesta dimensão, têm alcance limitado.

Já Silva, S. (2025), elenca como principais desafios para efetivação da Lei, dificuldades para eficiência do programa, relatos como falta de fontes de apoio institucional e a situação de certificação. Destaca a falta de infraestrutura adequada, a necessidade de orientação técnica, a dependência de apoio institucional, a ausência de espaços compartilhados e as dificuldades com a rotulagem. Todos os entrevistados utilizam feiras e canais como padarias, armazéns, redes sociais do Armazém da Caatinga e comércios locais. A maioria desenvolve doces, e nenhum possui certificação.

Carvalho & Vendrametto (2024), constataram deficiência no cumprimento do percentual de 30%, nas aquisições da agricultura familiar, não atingindo no intervalo de 2011 a 2020 o percentual desejável pelo PNAE. Segundo estes, 2018 foi o ano em que foi atingido o maior índice (5%). O menor índice foi no ano de 2020, que não chegou a 1%, atingindo apenas 0,50%.

Já Carvalho et al. (2024), revelam que os sujeitos da pesquisa eram adeptos a diversas práticas sustentáveis, como rotação de cultura, não uso de agrotóxicos, adubação orgânica, reciclagem e reutilização de água. Entretanto, eles apontam para alguns entraves como o atraso de pagamento e a falta de incentivo.

Depreende-se que embora o programa tenha diretrizes que incentivem para promoção da sustentabilidade através da aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos, os resultados apontam preferencialmente para questões econômicas e estruturais. A falta

de assistência técnica é apontada como impeditivo para que os agricultores assumam o risco da produção sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou analisar de que forma a governança institucional do PNAE impulsionam o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar do Vale do São Francisco, identificando os desafios, limites e potencialidades existentes entre as diretrizes normativas e sua efetivação no território.

Os achados apontam que nos municípios polo do Vale do São Francisco, o PNAE exerce impacto positivo ao impulsionar a inclusão produtiva, a formalização legal, a ampliação de mercados institucionais e o estímulo a práticas mais sustentáveis. Entretanto, a capacidade desta política promover desenvolvimento sustentável pleno, envolve à superação de gargalos relacionados à assistência técnica, logística, financiamento e governança institucional.

Deste modo, para que o PNAE alcance plenitude como sistema alimentar saudável, inclusivo e sustentável na região, o Estado e os municípios precisam transcender seu papel de mero comprador institucional e assumir a função estratégica de articulador do desenvolvimento territorial, implicando no fortalecimento de políticas públicas integradas de regionalização produtiva, assistência técnica agroecológica, logística cooperativa, incentivo financeiro à produção orgânica e sucessão geracional no campo. Contudo, ainda permanece lacunas importantes no conhecimento sobre os efeitos a longo prazo da governança institucional do PNAE na promoção da sustentabilidade da agricultura familiar, no que diz respeito à

transição agroecológica, à permanência dos jovens no campo e à construção de sistemas alimentares sustentáveis.

Nesse sentido, recomenda-se que pesquisas futuras adotem abordagens empíricas e longitudinais capazes de avaliar os impactos socioeconômicos, ambientais e institucionais do programa em diferentes contextos territoriais, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas de alimentação escolar e desenvolvimento rural sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Marco Antônio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel das compras públicas na promoção do desenvolvimento sustentável. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 4, p. 681-700, 2008.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>. Acesso em: 22 fev 2022.

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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507 de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 24 de abril de 2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021.** Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que 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, edição extra*, Brasília, DF, 16 nov. 2021. Disponível em: [Portal do FNDE – Resolução nº 21/2021](#). Acesso em: 8 jun. 2026

BRASIL DE FATO. Merenda escolar: uma revolução para os agricultores familiares. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/18/merenda-escolar-uma-revolucao-para-os-agricultores-familiares>. Acesso em 11/10/2021. Acesso em: 20 de abril 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Década da Agricultura Familiar é lançada na Câmara.** Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/decada-da-agricultura-familiar-no-brasil-e-lancada-na-camara-dos-deputados-20190911>. Acesso em: 14 set 2021.

BRAMMER, S.; WALKER, H. “Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study”. *International Journal of Operations and Production Management*, vol. 31, n. 4, 2011.

CARVALHO, José Ribamar Marques de et al. Indicadores de sustentabilidade: uma análise conceitual aplicada ao desenvolvimento sustentável. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 5, n. 5, p. 123-134, 2011.

CARVALHO, G. C. G., & VENDRAMENTO, O. (2024). A compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e a garantia da Segurança Alimentar Nutricional (SAN) em uma cidade do estado do Piauí. **Brazilian Journal of Development**, 10(1), 807–819. <https://doi.org/10.34117/bjdv10n1-051>

CHERACOMO, Diego; ESQUERDO, Vanilde Ferreira de Souza. Circuitos curtos de comercialização e consumo alimentar: aproximações entre produtores e consumidores. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 22, n. 50, p. 204-223, 2019.

Elias, L. P., Perin, G., Silva, J. O., Vidigal, L., & Marques, F. J. (2025). Construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos através das compras públicas de alimentos da agricultura familiar: uma revisão integrativa. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 63, e286963. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2025.286963>

FERRER, Florencia. **Compras públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FERREIRA, Antônio da Silva; CORRÊA, Sérgio Marques; LUZ, Dimas Dias. **Agricultura biológica: princípios e práticas**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 1998.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: CONCEITUAÇÃO, PRODUÇÃO E PUBLICAÇÃO. **LOGEION: Filosofia da informação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, 1 fev. 2020.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.83-109, 2010. Disponível em:

http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_catia.pdf. Acesso em: 24 de abril. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2010.

MESSIAS, José Francisco; CAMARGO, Regina Aparecida Leite de. A chamada pública como instrumento de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 57-74, 2016.

PAULI, Rita Inês Paetzhold; SCHULZ, Jéferson Réus da Silva; ZAJONZ, Bruna Tadielo; STEINDORFF, Kelen. Análise comparativa do desenvolvimento do PNAE entre as escolas estaduais e municipais de santa Maria (RS) à luz dos elementos potenciais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). **Estudos, Sociedade e Agricultura - ESA**, [s. /], ano jun/set.2018, v. 26, ed. 2, p. 447-479, 17 maio 2022.

PNUMA. Framework for Environmental Statistics: FDES 2013. New York: United Nations Statistics Division, 2013.

RAJ, A.et al. “Do pressures foster sustainable public procurement? An empirical investigation comparing developed and developing economies”. *Journal of Cleaner Production*, vol. 266, 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio. Circuitos que apontam caminhos para sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. In: DAROLT, Moacir Roberto; ROVER, Oscar José (org.). **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social**. Florianópolis:

Estúdio Semprelo, 2021. p. 9–16. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/229738>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SILVA, et al. Compras Públicas Sustentáveis: avaliação do programa de alimentação escolar de São Paulo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 28, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0053vu28LIAO>

SILVA, Sibery dos Anjos Barros e. **Sistemas agroalimentares em Juazeiro/BA: gestão e planejamento para a comercialização da agroindústria familiar**. 2025. Tese (Doutorado Profissional em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial) – Universidade do Estado da Bahia, Juazeiro, 2025. Disponível em: [Repositório Institucional da UNEB](#). Acesso em: 8 jun. 2026.

TRICHES, R. M.; GERHARDT, T. E.; SCHNEIDER, S. Políticas alimentares: interações entre saúde, consumo e produção de alimentos. **Revista Interações** (Campo Grande), 15(1): 109-120, 2013. 10.1590/S1518-70122014000100011.

WITJES, Sjors; LOZANO, Rodrigo. Towards a more Circular Economy: proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. **Resources, Conservation and Recycling**, Amsterdam, v. 112, p. 37-44, 2016.

¹ Doutoranda do Cursos de Agroecologia e Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Docente Permanente do Programa de Pós Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial da UNIVASF. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)