UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ECONOMIA

Linha de pesquisa: Crescimento e Desenvolvimento Econômico.

Diferenças regionais na capacidade transformadora do PNAE na construção de sistemas alimentares inclusivos, saudáveis e sustentáveis no Brasil.

491.012.138-22

Florianópolis

2025

Resumo: Este estudo analisa as diferenças regionais na capacidade transformadora do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a construção de Sistemas Alimentares Inclusivos, Saudáveis e Sustentáveis (SAISS) no Brasil. A pesquisa investiga como as características territoriais e organizacionais da agricultura familiar influenciam a efetividade das compras públicas do PNAE nas cinco regiões brasileiras. Utilizando dados de 2013 a 2022, o estudo emprega análise quantitativa de indicadores socioeconômicos e ambientais combinada com análise qualitativa de experiências regionais. O objetivo é identificar padrões regionais de implementação e avaliar o potencial transformador do PNAE para o desenvolvimento territorial e a segurança alimentar e nutricional.

Palavras chaves: PNAE, Sistemas alimentares sustentáveis, Agricultura familiar; Compras públicas; Análise regional.

1. Introdução

As políticas de compras públicas da agricultura familiar no Brasil, especialmente através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), emergem como instrumentos estratégicos para a construção de sistemas alimentares inclusivos, saudáveis e sustentáveis (SAISS). No entanto, apesar da crescente literatura sobre compras públicas da agricultura familiar, permanece uma lacuna importante na compreensão das diferenças regionais na capacidade transformadora do PNAE. A maioria dos estudos existentes concentra-se em análises de casos específicos ou em avaliações nacionais agregadas, sem explorar como as características regionais influenciam a efetividade do programa.

O PNAE representa uma das principais políticas públicas de alimentação escolar do mundo, conectando segurança alimentar e nutricional ao desenvolvimento rural. Contudo, sua capacidade de promover sistemas alimentares inclusivos, saudáveis e sustentáveis - que contemplam desenvolvimento econômico, segurança alimentar e nutricional, e sustentabilidade ambiental - pode variar significativamente entre as regiões brasileiras devido às diferentes características territoriais, organizacionais e produtivas da agricultura familiar. Compreender essas diferenças regionais é fundamental para otimizar o potencial transformador do programa.

1.1 Hipótese

O PNAE contribui diferentemente para a construção de SAISS conforme as características regionais, sendo mais efetivo em regiões com maior organização da agricultura familiar.

1.2 Objetivo

Analisar diferenças regionais na capacidade transformadora das compras da agricultura familiar pelo PNAE como política de construção de sistemas alimentares sustentáveis

1.2.1 Objetivos específicos

i) Caracterizar a participação da agricultura familiar nas compras do PNAE a partir de dimensões associadas aos SAISS nas diferentes regiões brasileiras;

ii) Analisar as diferenças regionais nos indicadores de efetividade dos SAISS promovidos pelo PNAE;

iii) Avaliar os fatores regionais que condicionam a capacidade transformadora do PNAE na construção de sistemas alimentares sustentáveis.

1.3 Justificativa

A relevância do tema se fundamenta, em primeiro momento, pelo meu interesse no campo das políticas públicas alimentares e seu potencial para transformar os sistemas agrícolas, especialmente quando falamos da agricultura familiar brasileira. Os dados mostram que, no último século, o modelo agrícola e alimentar atual não conseguiu garantir a segurança alimentar e nutricional para todas as populações, cerca de 2,8 bilhões de pessoas não têm acesso a uma alimentação saudável devido ao custo, sendo 182,9 milhões delas na América Latina e Caribe (Food and Agriculture Organization, 2024, p. 29). Além disso, o sistema alimentar predominante tem contribuído para a degradação ambiental e a escassez de recursos naturais, agravando os efeitos das mudanças climáticas.

Nesse contexto, esta pesquisa se propõe a investigar especificamente em que medida as compras públicas de alimentos conseguem efetivar seu potencial transformador dos sistemas alimentares locais, com foco particular nos efeitos do PNAE sobre a agricultura familiar brasileira. Reconhecendo que os resultados dessas políticas não são homogêneos no território nacional, a abordagem metodológica desta pesquisa privilegiará uma análise que busca compreender as heterogeneidades na implementação e nos resultados da política dentro de diferentes regiões do país. Esta perspectiva permite capturar as nuances e especificidades locais que influenciam o sucesso ou os desafios das compras públicas como instrumento de transformação dos sistemas alimentares.

Nessa linha, acredito que o estudo voltado para os efeitos das políticas públicas de compras de alimentos, especificamente programas como o PNAE, sobre a construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos pode trazer uma contribuição importante para a literatura acadêmica. Do ponto de vista técnico, busco entender melhor como funcionam as cadeias produtivas da agricultura familiar e sua integração aos mercados institucionais, questionando: em que medida as compras públicas de alimentos conseguem realmente efetivar seu potencial transformador dos sistemas alimentares locais?

A agricultura familiar é reconhecida como um elemento-chave para incorporar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental, já que tende a promover práticas agrícolas que conservam os recursos naturais, mantêm a biodiversidade e garantem a segurança alimentar e nutricional em nível local. Contudo, apesar desse potencial, existe uma distância entre o que as compras públicas podem fazer teoricamente para transformar o sistema alimentar e o que acontece na realidade.

Por isso, este trabalho se justifica pela necessidade de analisar de forma mais aprofundada a relação entre as compras públicas de alimentos da agricultura familiar e a construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos. A pesquisa visa identificar quais são os principais desafios na operacionalização das políticas e contribuir com sugestões para superá-los, somando tanto ao conhecimento acadêmico quanto ao aprimoramento das políticas públicas no setor.

2. Fundamentação Teórica Preliminar

O PNAE e a Legislação de Compras Públicas Criado em 1955 e reformulado continuamente, o PNAE evoluiu de um modelo centralizado para uma abordagem descentralizada. Com a Lei 11.947/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos federais para a aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando fornecedores locais. A dimensão inovadora desta Lei reside na capacidade de articular simultaneamente objetivos nutricionais, econômicos e ambientais. Mais recentemente, o debate se amplia com o Projeto de Lei nº 2205/2022, que propõe aumentar esse percentual mínimo para 45%, reforçando a centralidade da viabilidade prática da política. O contexto da política insere-se na complexa situação alimentar brasileira, marcada pela "transição nutricional": aumento de sobrepeso e doenças crônicas associado ao declínio no consumo de alimentos básicos. Paralelamente, observa-se a marginalização da agricultura familiar nos mercados convencionais. A articulação promovida pelo PNAE fundamenta-se na compreensão de que a proximidade geográfica entre produção e consumo contribui para a construção de SAISS — conceito que integra desenvolvimento econômico, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. A abordagem dos sistemas alimentares permite examinar fluxos em escala regional e as interdependências entre espaços urbanos e rurais.

O potencial transformador do PNAE não se materializa de forma homogênea. Estudos indicam um "gap" substancial entre o potencial teórico e a prática , com casos de sucesso e

insucesso diante das mesmas diretrizes. Análises no Paraná, por exemplo, revelaram que apenas 54% dos municípios cumpriram a legislação dos 30% (recentemente atualizada para 45%). As disparidades manifestam-se em dimensões burocráticas (entraves em licitações), logísticas (fornecimento regular) e organizacionais (capacidade associativa). A literatura sobre desenvolvimento territorial demonstra a diversidade de perfis produtivos e capacidades técnicas entre os agricultores familiares. O Brasil apresenta contrastes significativos entre suas cinco regiões em termos de estrutura fundiária, padrões produtivos e tradições alimentares. Essas diferenças regionais influenciam diretamente a capacidade de oferta e a incorporação de produtos regionais na alimentação escolar , condicionando a efetividade do PNAE na promoção de sistemas alimentares sustentáveis.

3. Metodologia

Esse estudo adota uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos, para analisar as diferenças regionais na capacidade transformadora do PNAE na construção de sistemas alimentares inclusivos, saudáveis e sustentáveis. O estudo fará uma análise detalhada e aprofundada da evolução do programa ao longo de dez anos, entre 2013 e 2022.

O ponto de partida será a construção de uma matriz analítica que relaciona os principais atores do PNAE, poder público, agricultores familiares, escolas e comunidade escolar, agroindústrias familiares e conselhos de controle social, às dimensões socioeconômica, cultural e ambiental dos sistemas alimentares. Para cada uma dessas dimensões, serão definidos indicadores mensuráveis. Na dimensão socioeconômica e cultural, por exemplo, serão observados o percentual de compras da agricultura familiar, a participação de grupos vulneráveis e a diversidade de produtos adquiridos. Já na dimensão ambiental, a análise contemplará a presença de produtos orgânicos ou agroecológicos, a distância média entre produção e consumo e o estímulo a práticas sustentáveis registradas nos relatórios institucionais. A matriz analítica que guiará a pesquisa, ilustrando a conexão entre os atores do PNAE e as dimensões dos sistemas alimentares inclusivos, saudável e sustentável, é apresentada no Quadro 1, servindo de base para a coleta e interpretação dos dados

Os dados utilizados nesta análise já foram previamente sistematizados e padronizados pelo Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola (CEPA), conforme apresentado em Holanda e Elias (2025), aos quais já se tem acesso integral. A base organizada pelo CEPA

reúne informações provenientes de diferentes fontes secundárias: do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que disponibiliza dados sobre a execução orçamentária e as compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que fornece dados socioeconômicos regionais e informações sobre a agricultura familiar; e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que contribui com dados relativos a preços e produção agrícola. Além disso, serão utilizados relatórios institucionais estaduais e municipais relacionados à execução do programa, que permitirão complementar e qualificar os resultados obtidos.

A análise será desenvolvida em três etapas. Primeiramente, será realizada uma análise descritiva da evolução temporal das compras da agricultura familiar no PNAE, considerando valores, quantidades e diversidade de produtos adquiridos nas diferentes regiões brasileiras. Em seguida, serão conduzidas comparações regionais, de modo a identificar padrões e diferenças na efetividade do programa em promover sistemas alimentares inclusivos, saudáveis e sustentáveis. Por último, será realizada uma análise qualitativa de experiências regionais específicas, com base em documentos oficiais e estudos de caso, visando compreender o papel da articulação institucional e das estratégias de implementação na superação de desafios e no alcance dos objetivos do programa.

Os resultados quantitativos e qualitativos serão integrados e sistematizados por região, permitindo não apenas comparar a efetividade do PNAE na promoção de SAISS, mas também identificar fatores regionais que condicionam o sucesso ou as limitações da política. Essa integração será essencial para a formulação de recomendações que possam contribuir para o aprimoramento das compras públicas da agricultura familiar e, consequentemente, para a consolidação de sistemas alimentares mais sustentáveis, justos e nutritivo

Quadro 1. Estrutura de análise das dimensões socioeconômicas e ambientais do PNAE.

Dimensões de Análise	**Dimensão Socioeconômica**	**Dimensão Ambiental**
Quem compra	• Inclusão produtiva da agricultura familiar; • Fortalecimento de grupos informais/cooperativas; • Promoção de segurança alimentar e nutricional.	• Compras sustentáveis; • Práticas agroecológicas; • Preservação cultural alimentar.
Quem produz	• Ampliação de mercados sustentávei; • Acesso a mercados para pequenos produtores.	• Produção de alimentos orgânicos/agroecológicos;• Organização para práticas sustentáveis.
Que conteúdo	• Fiscalização e qualidade dos produtos; • Cumprimento de normas sanitárias.	• Alerta para controles que favorecem grandes produtores; • Fiscalização que considera realidade local.
Que recebe	• Fortalecimento da economia local; • Inserção em novos mercados; • Desenvolvimento técnico de fornecedores.	• Processamento sustentável; • Desenvolvimento da agroindústria familiar.
Quem entrega	• Organização logística de produtores; • Individualização vs. coletivização; • Fortalecimento de organizações locais.	• Planejamento de entregas sustentáveis; • Redução de perdas; • Rastreabilidade de origem.

Fonte: Elaboração da autora.

4. Cronograma

4.1 Atividades e metas por semestre:

Atividades	2026		2027	
	1° Semestre	**2° Semestre**	**1° Semestre**	**2° Semestre**
Revisão Bibliográfica	**X**	**X**	**X**	**X**
Definição do Projeto de Pesquisa/Objetivo	**X**			
Cursar as Disciplinas Obrigatórias e Eletivas	**X**	**X**		
Envio do Projeto de Pesquisa	**X**			
Elaboração dos Instrumentos de Pesquisa Para Coleta de Dados	**X**	**X**		
Coleta de Dados		**X**	**X**	
Análise e Discussão de Dados		**X**	**X**	**X**
Qualificação da Dissertação			**X**	
Redação Final				**X**
Escrever Artigos e Participar de Eventos Científicos		**X**	**X**	**X**
Defesa da Dissertação				**X**

Fonte: Elaboração da autora.

5. Referências bibliográficas

BRASIL. Projeto de Lei nº 2205, de 2022. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer que os gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deverão ser entregues pelos contratados com prazo restante de validade superior à metade do período entre sua data de fabricação e sua data final de validade. Autoria: Deputada Luizianne Lins. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154351. Acesso em: 15 set 2025

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portal do FNDE. Brasília, DF: FNDE, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fnde. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação**. Caderno de compras da agricultura familiar para o PNAE.** Brasília, DF: MEC, 2022.

ELIAS, Lilian de Pellegrini et al. **Compras públicas de alimentos da agricultura familiar enquanto instrumento de inclusão produtiva.** Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1f0b26d8-b64d-48c3-a78c-57f8dae29b16/content. Acesso em: 10 set. 2025.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION et al. T**he state of food security and nutrition in the world 2024**: financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome: FAO, 2024. Disponível em:https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d5be2ffc-f191-411c-9fee-bb737411576d/content. Acesso em: 10 set. 2025.

HOLANDA, H. V.; ELIAS, L. P. **Inovação na análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** automatização de correspondência, padronização e integração de base de dados. Florianópolis: EPAGRI/CEPA, 2025.

PROENÇA, Y. et al. The potential of public food procurement to promote city-region food systems: a case study of the Brazilian school feeding programme in the metropolis of Campinas, São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 20, n. 3, 2024. Disponível em:

https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/7246/1479/18794 . Acesso em: 16 set. 2025.

TRICHES, R. M.; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, F. Agricultura familiar e alimentação escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 37, n. 130, p. 29-43, 2016. Disponível em: https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/769/1000. Acesso em: 16 set. 2025.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em:https://www.scielo.br/j/sausoc/a/WFcGDRjzXjXb67DWX3gKHDQ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 set. 2025.