

Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e seus requisitos institucionais: uma revisão sistemática

Implementation of the National School Feeding Program (PNAE) and its institutional requirements: a systematic review

Implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y sus requisitos institucionales: una revisión sistemática

GT09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Marcos de Oliveira Garcias, Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras

Michele Mesquita Magalhães, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras

RESUMO

O artigo analisa estudos que abordam os requisitos institucionais estabelecidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme previsto na Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009). Trata-se de uma política de execução descentralizada, na qual a transferência de recursos federais suplementares às entidades executoras (EEXs) está condicionada ao atendimento de condicionalidades formais, como a atuação do nutricionista responsável técnico, o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e a regularidade da prestação de contas. Além disso, o programa estabelece a obrigatoriedade de aplicação mínima de 45% dos recursos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, percentual anteriormente fixado em 30% e posteriormente ampliado pela Lei nº 15.226/2025, como exigência legal de execução. A pesquisa consiste em uma revisão sistemática conduzida a partir de protocolo estruturado de busca, seleção e síntese de evidências empíricas publicadas entre 2015 e 2025 nas bases Web of Science e Google Acadêmico, contemplando trabalhos realizados no Brasil que analisaram ao menos um desses requisitos. Os resultados indicam limitações recorrentes na atuação do nutricionista e dos Conselhos de Alimentação Escolar, fragilidades nos processos de prestação de contas e dificuldades no cumprimento da obrigatoriedade de aquisição da agricultura familiar. A análise revela que o desempenho do programa está diretamente associado à capacidade administrativa local, especialmente quanto à disponibilidade de recursos humanos qualificados, à organização burocrática e à coordenação intersetorial. O estudo contribui para o debate sobre a implementação de políticas públicas descentralizadas ao demonstrar que o cumprimento dessas determinações depende das condições organizacionais dos entes subnacionais. Nesse contexto, as transferências intergovernamentais atuam simultaneamente como mecanismos de financiamento e de indução institucional. Ao vincularem os repasses ao cumprimento de critérios normativos e requisitos administrativos, esses instrumentos também funcionam como mecanismos de coordenação federativa, por meio dos quais o governo busca alinhar práticas de gestão entre os diferentes níveis de governo.

Palavras-chave: Execução de políticas públicas; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); requisitos institucionais; capacidade administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes studies that address the institutional requirements established within the scope of the National School Feeding Program (PNAE), as foreseen in Law No. 11,947/2009 (Brazil, 2009). This is a decentralized implementation policy, in which the transfer of supplementary federal resources to implementing entities (EEXs) is conditional upon meeting formal requirements, such as the presence of a responsible technical nutritionist, the functioning of the School Feeding Council (CAE), and the regularity of accountability. Furthermore, the program establishes the mandatory application of a minimum of 45% of resources to the acquisition of food products from family farming, a percentage previously set at 30% and subsequently increased by Law No. 15,226/2025, as a legal requirement for implementation. This research consists of a systematic review conducted using a structured protocol for searching, selecting, and synthesizing empirical evidence published between 2015 and 2025 in the Web of Science and Google Scholar databases, encompassing studies conducted in Brazil that analyzed at least one of these requirements. The results indicate recurring limitations in the performance of nutritionists and School Food Councils, weaknesses in accountability processes, and difficulties in complying with the mandatory purchase

of products from family farming. The analysis reveals that the program's performance is directly associated with local administrative capacity, especially regarding the availability of qualified human resources, bureaucratic organization, and intersectoral coordination. The study contributes to the debate on the implementation of decentralized public policies by demonstrating that compliance with these requirements depends on the organizational conditions of subnational entities. In this context, intergovernmental transfers act simultaneously as financing and institutional incentive mechanisms. By linking the transfer of funds to compliance with regulatory criteria and administrative requirements, these instruments also function as mechanisms for federal coordination, through which the government seeks to align management practices among different levels of government.

Keywords: Public policy implementation; National School Feeding Program (PNAE); institutional requirements; administrative capacity.

RESUMEN

Este artículo analiza estudios que abordan los requisitos institucionales establecidos en el ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), previstos en la Ley n.º 11.947/2009 (Brasil, 2009). Se trata de una política de implementación descentralizada, en la que la transferencia de recursos federales suplementarios a las entidades implementadoras (EEX) está condicionada al cumplimiento de requisitos formales, como la presencia de un técnico nutricionista responsable, el funcionamiento del Consejo de Alimentación Escolar (CAE) y la regularidad de la rendición de cuentas. Además, el programa establece la aplicación obligatoria de un mínimo del 45% de los recursos a la adquisición de productos alimenticios de la agricultura familiar, un porcentaje previamente fijado en el 30% y posteriormente aumentado por la Ley n.º 15.226/2025, como requisito legal para su implementación. Esta investigación consiste en una revisión sistemática realizada mediante un protocolo estructurado para la búsqueda, selección y síntesis de evidencia empírica publicada entre 2015 y 2025 en las bases de datos Web of Science y Google Scholar, que abarca estudios realizados en Brasil que analizaron al menos uno de estos requisitos. Los resultados indican limitaciones recurrentes en el desempeño de los nutricionistas y los Consejos de Alimentación Escolar, debilidades en los procesos de rendición de cuentas y dificultades para cumplir con la compra obligatoria de productos de la agricultura familiar. El análisis revela que el desempeño del programa está directamente relacionado con la capacidad administrativa local, especialmente en lo que respecta a la disponibilidad de recursos humanos cualificados, la organización burocrática y la coordinación intersectorial. El estudio contribuye al debate sobre la implementación de políticas públicas descentralizadas al demostrar que el cumplimiento de estos requisitos depende de las condiciones organizativas de las entidades subnacionales. En este contexto, las transferencias intergubernamentales actúan simultáneamente como mecanismos de financiación e incentivos institucionales. Al vincular la transferencia de fondos al cumplimiento de criterios regulatorios y requisitos administrativos, estos instrumentos también funcionan como mecanismos de coordinación federal, mediante los cuales el gobierno busca alinear las prácticas de gestión entre los diferentes niveles de gobierno.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas; Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); requisitos institucionales; capacidad administrativa.

1. Introdução

Em contextos federativos descentralizados, a União define regras, incentivos e mecanismos de monitoramento, enquanto a execução cotidiana das políticas públicas é realizada por estados e, sobretudo, municípios. Nesse cenário, as transferências intergovernamentais condicionadas assumem papel como instrumento de coordenação federativa, ao vincular o acesso a recursos financeiros ao cumprimento de requisitos administrativos e operacionais.

Embora esse tipo de mecanismo seja amplamente utilizado no Brasil, ainda são limitados os estudos que analisam de forma sistemática sua relação com as capacidades estatais locais. Parte significativa da produção acadêmica concentra-se na avaliação dos resultados setoriais das políticas, mas raramente investiga as condicionalidades como indicadores do funcionamento administrativo municipal. Permanece, portanto, uma lacuna analítica quanto ao papel dessas exigências institucionais não apenas como instrumentos de controle, mas também como elementos que revelam diferenças de organização burocrática, na coordenação administrativa e na estabilidade de rotinas de gestão entre municípios.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui um caso empírico apropriado para explorar essa relação. Trata-se de uma política pública de execução descentralizada que opera por meio de transferências intergovernamentais condicionadas da União para estados e, principalmente, municípios. O repasse regular dos

recursos federais está vinculado ao cumprimento de um conjunto de requisitos institucionais previstos em legislação e normativos operacionais, como a presença de nutricionista responsável técnico, o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, a regularidade da prestação de contas. No plano da execução, o programa também estabelece a aplicação mínima de 45% dos recursos na aquisição de gêneros da agricultura familiar, diretriz que integra o desenho institucional da política, embora não constitua condição prévia ao repasse.

Nesse modelo, a União não executa diretamente a política; define normas, supervisiona sua observância e induz padrões administrativos no nível local. Às Entidades Executoras compete a operacionalização das ações, incluindo planejamento de cardápios, aquisição de alimentos e prestação de contas, enquanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) exerce funções normativas e de monitoramento.

O atendimento a esses requisitos relaciona-se à efetividade da política, na medida em que vincula o repasse de recursos à organização de procedimentos formais de gestão, ao exercício do controle social e à promoção do desenvolvimento local. Persistem, contudo, limitações analíticas quanto à forma como os estudos empíricos interpretam a relação entre o cumprimento dessas exigências e as capacidades administrativas municipais, especialmente no que se refere às condições organizacionais que influenciam a regularidade da execução e a qualidade da gestão local.

O artigo tem como objeto o conjunto de exigências institucionais do PNAE, com ênfase nas condicionalidades relacionadas ao repasse de recursos e nas diretrizes operacionais relativas à agricultura familiar, examinadas em sua articulação com a capacidade estatal municipal na implementação de políticas públicas descentralizadas. Trata-se de pesquisa qualitativa baseada em revisão sistemática, conduzida a partir de protocolo explícito de busca, seleção e análise de estudos empíricos, garantindo transparência e possibilidade de replicação.

A partir da sistematização da produção empírica nacional, busca-se compreender como os trabalhos analisados interpretam o cumprimento dessas exigências e de que maneira fatores estruturais e administrativos locais interferem na relação entre o desenho institucional da política e os níveis de conformidade administrativa observados nos municípios.

A literatura sobre implementação de políticas descentralizadas e capacidade estatal subnacional destaca que a efetividade de programas federais está condicionada à existência de estruturas administrativas aptas a traduzir normas em rotinas organizacionais. No caso do PNAE, apesar da consolidação normativa e da recorrência de estudos sobre suas dimensões específicas, ainda são limitadas as análises que examinam de forma integrada seus requisitos institucionais sob a perspectiva da capacidade administrativa municipal. Considerando a heterogeneidade das estruturas administrativas no federalismo brasileiro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida os estudos realizados no Brasil relacionam as capacidades governamentais dos entes federativos ao cumprimento das condicionalidades do PNAE?

O artigo está estruturado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico e normativo que fundamenta a análise, discutindo o processo de descentralização do PNAE e seus principais requisitos institucionais. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos adotados na revisão sistemática, detalhando a estratégia de busca, os critérios de seleção e as etapas de análise dos estudos. A quarta seção apresenta e discute os resultados identificados na literatura, articulando-os ao debate sobre capacidade administrativa municipal e implementação de políticas descentralizadas. Por fim, nas considerações finais, sintetizam-se os principais resultados, as contribuições do estudo e as possibilidades para pesquisas futuras.

2. Fundamentação teórica

O campo de políticas públicas compreende a ação governamental como o conjunto de ações por meio das quais o Estado intervém na realidade social. Para Souza (2006), trata-se do campo de conhecimento que busca simultaneamente colocar o governo em ação e analisar seus resultados, podendo também orientar ajustes na ação governamental. Hofling (2001), por sua vez, define políticas públicas como a materialização do “Estado em ação”, expressa em programas e intervenções direcionados a determinados grupos sociais.

A construção de uma política pública está associada a um processo de planejamento e estruturação que alguns autores denominam de fases da política, a saber: agenda, formulação, implementação e avaliação (Lima & D’Ascenzi, 2013). Alguns estudiosos adotam a abordagem do ciclo de políticas como estratégia para análise de programas e políticas educacionais brasileiras. Segundo Mainardes (2006, p. 48) “essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (Antoniolli & Cristofole, 2021).

A pesquisa na área enfatiza que a distância entre a formulação normativa e os resultados observados decorre, em grande medida, das condições institucionais e organizacionais sob as quais as decisões são executadas. Em sistemas federativos, essa distância tende a ser ampliada, uma vez que a implementação das políticas depende das capacidades administrativas dos governos subnacionais.

A descentralização, embora amplie a autonomia dos entes subnacionais, também produz variações nos padrões de implementação. Para reduzir esse problema de coordenação, o governo central frequentemente utiliza transferências intergovernamentais condicionadas, vinculando o repasse de recursos ao cumprimento de exigências administrativas e operacionais. As condicionalidades, nesse sentido, não se limitam a instrumentos de controle financeiro, mas configuram mecanismos de coordenação federativa por meio dos quais se buscam induzir padrões mínimos de gestão, transparência e execução.

Sob a perspectiva da governança intergovernamental, as condicionalidades funcionam como mecanismos de alinhamento institucional em contextos de autonomia administrativa local. Ao vincular transferências financeiras ao cumprimento de rotinas administrativas, como prestação de contas, existência de responsáveis técnicos e funcionamento de instâncias de controle social, o governo federal reduz incertezas de implementação e cria incentivos à adoção de práticas organizacionais específicas. Contudo, a efetividade desses mecanismos depende da capacidade estatal disponível no nível local.

A capacidade estatal municipal pode ser compreendida como o conjunto de recursos organizacionais, técnicos e administrativos que permite aos governos locais coordenar e executar políticas públicas de forma regular. Essa capacidade envolve disponibilidade de pessoal qualificado, estrutura burocrática mínima, rotinas administrativas consolidadas, sistemas de informação operacionais e coordenação intersetorial. Em contextos de baixa capacidade institucional, o cumprimento das condicionalidades tende a ser mais oneroso e instável, gerando variações na conformidade administrativa entre municípios.

Nesse contexto, insere-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Criado em 1955 e progressivamente reformulado ao longo das décadas, o programa constitui uma das principais políticas de alimentação escolar do país. Seu objetivo é garantir o direito humano à alimentação adequada e promover a segurança alimentar e nutricional dos estudantes da educação básica pública.

Com a Constituição Federal de 1988, o direito à alimentação escolar foi assegurado como dever do Estado. Em 2009, com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, houve a extensão do Programa para toda a rede pública de Educação Básica. O público-alvo do programa são todos os matriculandos de escola pública, ou seja, ensino infantil, fundamental, médio e educação de jovens e adultos (EJA), em escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias. (Pedraza et al., 2018). Estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos destinados pelo FNDE deveriam ser utilizados na compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. (Brasil, 2009). Desta forma, o PNAE, além de propiciar uma alimentação adequada e saudável aos estudantes, ficou sendo um meio de fortalecimento e garantia de renda aos agricultores familiares, beneficiando-os por meio da compra garantida, evidenciando uma articulação entre as políticas de educação e de agricultura (Valadares et al., 2022).

Ao instituir essa obrigatoriedade, a lei favoreceu, por um lado, a participação da comunidade no controle social sobre sua execução e abriu novas prerrogativas de cidadania para trabalhadores rurais de todo o país (Peixinho, 2013; Silva, 2015); por outro, elevou a complexidade operacional do PNAE para os gestores locais (Silva, 2022; 2023).

Com a Lei nº 8.913 de 1994, revogada pela Lei 11.947/2009, a responsabilidade de compra e distribuição dos gêneros alimentícios para suprir o Programa foi delegada às conveniadas, representadas pelas secretarias de educação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, consolidando o modelo de gestão descentralizada. Essa mudança ampliou a autonomia local e possibilitou maior adequação dos cardápios às especificidades regionais, além de incentivar a economia local.

Os recursos federais do PNAE, são divididos em até oito parcelas anuais, entregues entre os meses de fevereiro a setembro de cada ano. O valor total repassado é calculado pelo número de alunos matriculados nas escolas federais, estaduais, municipais e distritais, registradas no Censo Escolar, pela quantidade de dias letivos e pelos valores per capita definidos no Art. 49 da Resolução CD/FNDE nº 4/2026 (FNDE, 2026).

Conforme analisado por Pedraza et al. (2018), a partir da década de 1980 ocorreu a descentralização financeira e da gestão do programa, processo que ampliou a eficiência das ações e incorporou mecanismos de participação social. A descentralização também possibilitou maior adequação da alimentação escolar às realidades locais, favorecendo a oferta de refeições que valorizam a cultura regional e preservam costumes e preferências alimentares típicas de cada região.

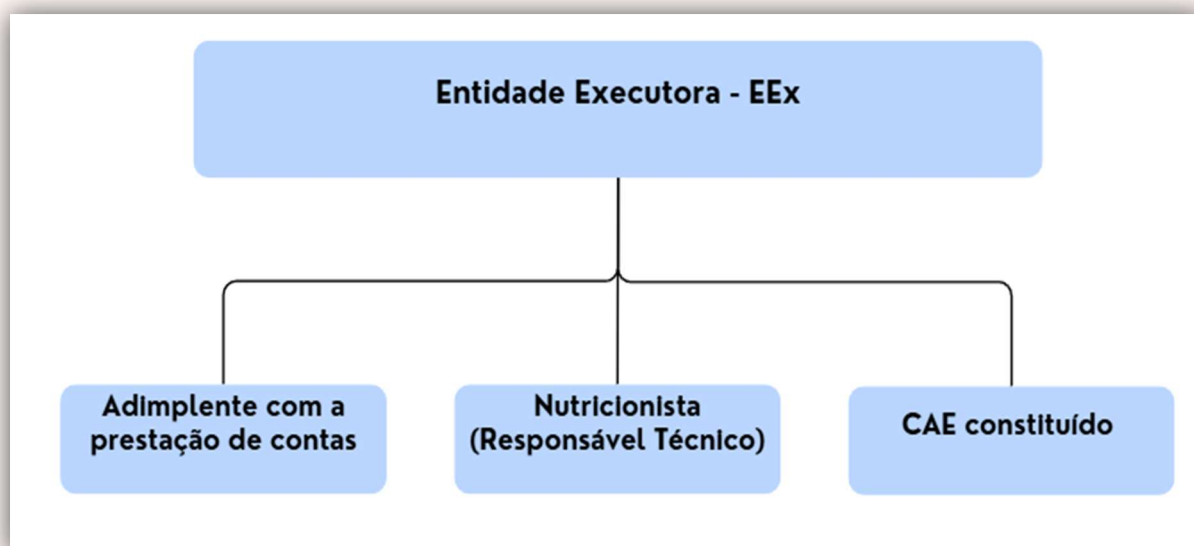
No desenho institucional da política, os requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.947/2009 e atualizados pela Lei nº 15.226/2025 podem ser analiticamente classificados em dois grupos: (i) condicionalidades vinculadas à regularidade dos repasses, como a existência e o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, a regularidade da prestação de contas e o cadastramento de nutricionista responsável técnico; e (ii) critérios obrigatórios de execução, entre os quais se destaca a aplicação mínima de 45% dos recursos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Essa distinção expressa diferentes mecanismos de coordenação federativa, um de natureza condicionante, associado ao acesso e à manutenção dos repasses, e outro de natureza indutiva, relacionado à orientação da execução da política. Embora possuam natureza normativa distinta, ambos orientam o comportamento dos gestores locais e influenciam a forma de implementação da política.

No âmbito PNAE, a legislação estabelece requisitos obrigatórios para o repasse de recursos às Entidades Executoras, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1

Requisitos obrigatórios para repasse de recursos do PNAE



Elaborada pela autora

As hipóteses de suspensão de repasses encontram-se previstas na Resolução CD/FNDE nº 4/2026 (FNDE, 2026, art. 56), segundo o qual o FNDE interrompe a transferência de recursos quando não há constituição regular do Conselho de Alimentação Escolar, quando a prestação de contas se encontra inadimplente ou quando inexistente nutricionista responsável técnico cadastrado nos sistemas institucionais. A vinculação entre transferências financeiras e cumprimento de requisitos administrativos revela o caráter indutivo do programa, na medida em que condiciona o acesso aos recursos federais à adoção de rotinas burocráticas, mecanismos de controle e estruturas organizacionais mínimas no nível local.

A atuação do nutricionista no PNAE é disciplinada pela Resolução CFN nº 600/2018 (CFN, 2018), que estabelece atribuições do responsável técnico e parâmetros mínimos de dimensionamento profissional conforme o número de alunos atendidos, reforçando o papel do profissional na garantia da qualidade nutricional da alimentação escolar e na promoção do direito humano à alimentação adequada. Até a alteração legislativa promovida em 2025, a exigência de aplicação mínima de 30% dos recursos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar articulava objetivos nutricionais e econômicos, ampliando a complexidade da implementação. Ao estruturar mercados institucionais de compras públicas, o programa demanda capacidade de coordenação entre gestores públicos, escolas e produtores rurais, promovendo simultaneamente abastecimento alimentar, geração de renda local e segurança alimentar e nutricional.

Em complemento aos objetivos nutricionais e à melhoria da qualidade dos indicadores educacionais, com a reestruturação da lei em 2009, o programa veio estimular a agricultura familiar, beneficiando este grupo de agricultores e suas organizações coletivas. De tal modo, o PNAE, além de propiciar uma alimentação adequada e saudável aos estudantes, também, agora, constitui um meio de fortalecimento e garantia de renda aos agricultores familiares, beneficiando-os por meio da compra garantida, evidenciando uma articulação entre as políticas de educação e de agricultura (Valadares et al., 2022).

Por fim, o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, por sua vez, relaciona-se ao princípio da gestão democrática e ao controle social. A participação da comunidade escolar e local amplia a transparência, a fiscalização e a legitimidade da política pública. De modo complementar, a prestação de contas constitui mecanismo institucional de *accountability*, por meio do qual a entidade executora demonstra a correta utilização dos recursos públicos e o atendimento às diretrizes legais do programa.

Em relação às atividades desenvolvidas, a que demanda maior atenção por parte dos conselheiros dos CAEs é a análise da prestação de contas da execução do PNAE e a elaboração do parecer referente a essa análise (Bandeira et al., 2013). Contudo, do ponto de vista dos conselheiros, atividades como o acompanhamento e fiscalização da merenda escolar, a verificação da qualidade do que se é servido e o acompanhamento de como os recursos são gastos, são vistos como prioritários (Bandeira et al., 2013; Pedraza et al., 2018; Balestrin & Sudbrack, 2019).

No âmbito dos estudos sobre implementação, o PNAE configura um arranjo de implementação descentralizada no qual a formulação normativa permanece concentrada no nível federal, enquanto a execução cotidiana depende predominantemente das administrações municipais. Nesse modelo, as diretrizes e incentivos definidos centralmente, como regras de repasse, exigências administrativas e parâmetros de execução, expressam elementos da abordagem top-down, ao passo que os resultados efetivamente observados decorrem das condições organizacionais locais e da atuação dos agentes responsáveis pela execução, aproximando-se da perspectiva bottom-up. Assim, a implementação do programa não pode ser compreendida apenas a partir de seu desenho normativo, mas da interação entre regras federais e capacidades institucionais municipais. É nesse contexto que se insere o presente artigo, ao analisar de que maneira a literatura brasileira tem abordado a relação entre os requisitos institucionais do PNAE e a conformidade administrativa observada na implementação da política.

3. Método

O estudo caracteriza-se como uma revisão sistemática, de natureza descritiva, voltada à identificação e à síntese das evidências empíricas produzidas no Brasil acerca das exigências institucionais do PNAE. O recorte temporal compreendeu publicações entre 2015 e 2025, de modo a contemplar a produção científica posterior à consolidação normativa do programa.

A revisão seguiu protocolo previamente definido, no qual foram definidos a pergunta orientadora, os critérios de elegibilidade, a estratégia de busca, as etapas de triagem e o procedimento de síntese das evidências. As buscas foram realizadas nas bases Web of Science e Google Acadêmico, selecionadas por sua abrangência multidisciplinar e pela cobertura de periódicos nacionais relevantes na área de políticas públicas. Utilizaram-se combinações de descritores em português aplicados aos campos título, resumo e palavras-chave. A estratégia de busca foi estruturada a partir de operadores booleanos, combinando termos relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e às suas exigências institucionais.

Foram incluídos artigos empíricos realizados no Brasil que analisassem a implementação do PNAE em nível municipal ou estadual e que abordassem ao menos um dos seguintes requisitos institucionais: (i) atuação do nutricionista responsável técnico; (ii) funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar; (iii) prestação de contas; e (iv) aquisição mínima de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Foram excluídos livros, capítulos, dissertações, teses, artigos de revisão, pareceres técnicos, registros duplicados e trabalhos que tratassem da alimentação escolar sem relação com a implementação institucional do PNAE.

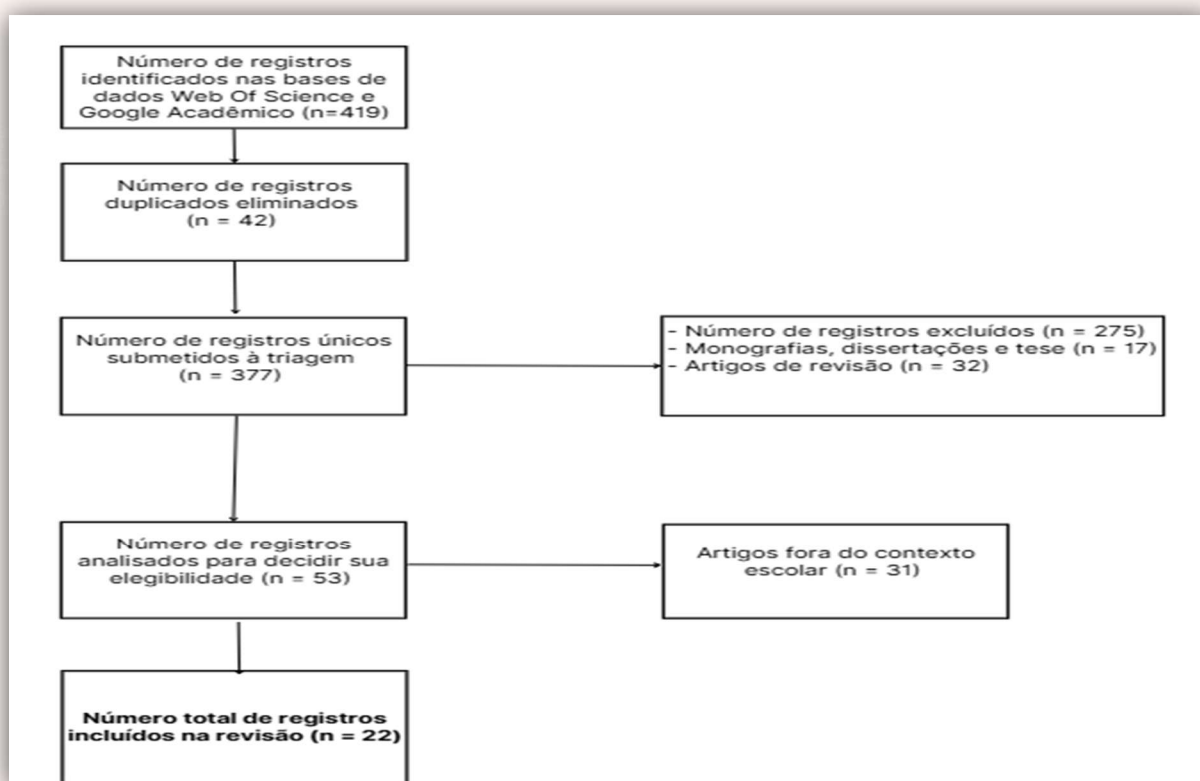
A seleção dos estudos ocorreu em três etapas sucessivas: leitura de títulos, leitura de resumos e leitura integral dos textos potencialmente elegíveis. Em cada etapa, os registros foram avaliados quanto à aderência à pergunta de pesquisa e aos critérios de inclusão previamente definidos. As fases de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão foram organizadas em fluxograma conforme as recomendações do protocolo PRISMA (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses), assegurando transparência e rastreabilidade ao processo de seleção dos estudos.

A busca inicial identificou 419 registros nas bases selecionadas. Após a remoção de duplicatas, permaneceram 377 estudos para triagem. A leitura dos títulos resultou na exclusão de 324 registros, incluindo

monografias, dissertações e teses, restando 53 artigos para análise dos resumos. Após a leitura completa, 31 artigos foram excluídos por não abordarem diretamente as exigências institucionais do programa, resultando em uma amostra final de 22 estudos incluídos na revisão sistemática.

Figura 2

Fluxograma das fases de identificação, triagem e seleção de artigos sobre os requisitos institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar



Elaborado pela autora

Os trabalhos selecionados foram organizados em uma planilha analítica contendo autor, ano, objetivo, método e principais resultados. Em seguida, realizou-se a leitura integral e a extração sistemática das informações, considerando como unidade de análise os resultados e interpretações apresentados, com o objetivo de construir uma síntese crítica e comparativa.

A análise temática categorial foi então aplicada. Inicialmente, procedeu-se à codificação aberta, com a identificação de padrões recorrentes nas evidências descritas. Em seguida, aplicou-se a codificação axial, na qual os elementos identificados foram agrupados e relacionados entre si, resultando em quatro categorias analíticas correspondentes às condicionalidades do PNAE: (i) atuação do nutricionista responsável técnico; (ii) funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar; (iii) prestação de contas; e (iv) aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Por fim, elaborou-se uma síntese interpretativa baseada na comparação de resultados em diferentes contextos municipais, buscando identificar regularidades, variações e fatores explicativos associados ao cumprimento das exigências institucionais do PNAE.

4. Análise de Resultados

A amostra final reuniu 22 estudos empíricos publicados entre 2015 e 2025, analisando diferentes dimensões da execução do PNAE em municípios brasileiros. As pesquisas concentram-se em quatro eixos correspondentes aos principais requisitos institucionais do programa: atuação do nutricionista responsável técnico, funcionamento do CAE, prestação de contas e aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.



ARTIGO

Mesmo com diferenças metodológicas e de recorte empírico, observa-se convergência quanto às dificuldades de execução do PNAE no nível municipal. As pesquisas apontam que o não atendimento aos requisitos decorre, em geral, de limitações associadas à capacidade administrativa local.

Quatro padrões explicativos aparecem de maneira consistente: O primeiro refere-se à insuficiência de recursos humanos qualificados, especialmente quanto à disponibilidade de nutricionistas responsáveis técnicos. O segundo diz respeito à fragilidade organizacional dos Conselhos de Alimentação Escolar, cuja atuação tende a assumir caráter predominantemente formal, com baixa realização de fiscalização in loco. O terceiro envolve dificuldades burocrático-administrativas nos procedimentos de prestação de contas. Por fim, destacam-se obstáculos de coordenação intersetorial necessários à operacionalização das compras da agricultura familiar.

Os resultados sugerem que os requisitos do PNAE funcionam simultaneamente como instrumentos de controle e como indicadores da capacidade administrativa municipal, uma vez que seu cumprimento depende da existência de rotinas administrativas estruturadas, disponibilidade de pessoal qualificado e articulação entre setores da gestão local. A sistematização apresentada nos quadros a seguir explícita como esses requisitos são tratados nos estudos analisados.

Quadro 1

Características dos estudos sobre os requisitos institucionais do PNAE, publicados entre 2015 e 2025.

Atuação do nutricionista responsável técnico

Autor	Ano	Título	Objetivo	Método	Resultados
Corrêa et al.	2017	Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil	Verificar a adequação dos parâmetros numéricos mínimos de referência e o cumprimento das atribuições obrigatórias do nutricionista no PNAE, conforme a Resolução CFN 465/2010	Estudo do tipo observacional de delineamento transversal	Verificou-se inadequação quantitativa de nutricionistas na maioria dos municípios analisados, com sobrecarga de trabalho e limitação na realização de visitas técnicas, o que compromete o cumprimento das atribuições obrigatórias e a qualidade da execução do PNAE
Raphaelli et al.	2018	Adequação numérica de nutricionista, perfil de cardápios, número de alunos nos serviços de alimentação escolar do sul do Rio Grande do Sul	Caracterizar a execução dos serviços de alimentação escolar no sul do RS, focando na adequação numérica de nutricionistas	Estudo transversal descritivo	Inadequação generalizada no número de nutricionistas e na carga horária dedicada ao programa frente às normas do CFN
Leão et al.	2021	Atribuições do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar	Analisar as atribuições legais e operacionais do nutricionista no PNAE	Estudo descritivo com enfoque transversal	A maioria não realiza todas as atividades obrigatórias; o maior tempo de atuação favorece o cumprimento de certas atribuições
Segundo et al.	2021	A inserção das atividades do nutricionista no âmbito do PNAE em escolares no município de Picuí-PB	Analisar como as atividades do nutricionista estão sendo incorporadas à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, verificando o cumprimento das atribuições legais previstas na legislação do PNAE	Estudo transversal de caráter quantitativo	Verificou-se que parte das atribuições legais do nutricionista não é plenamente executada, sobretudo atividades de educação alimentar e nutricional, acompanhamento das unidades escolares e elaboração sistemática de cardápios, principalmente devido à sobrecarga de trabalho e número insuficiente de profissionais
Deus; Silva	2023	A atuação de nutricionistas no PNAE e seus efeitos sobre o desempenho escolar	Analisar o efeito da atuação de nutricionistas sobre o desempenho escolar (notas do SAEB 2019)	Abordagem econométrica de Variáveis Instrumentais com Local Average Treatment Effects (LATE)	Nutricionista no PNAE melhora a qualidade da alimentação escolar e relaciona-se ao desempenho educacional, com maior efeito em alunos de baixo nível socioeconômico; a autonomia no cardápio é fator relevante
Bastos et al.	2024	Caracterização profissional e práticas de EAN desenvolvidas por nutricionistas do PNAE-CE	Caracterizar o perfil dos nutricionistas do PNAE e analisar a realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no ambiente escolar	Pesquisa qualitativa com objetivo exploratório	Observou-se que as ações de educação alimentar são realizadas de forma esporádica e não sistematizada. A principal dificuldade relatada foi a elevada quantidade de escolas sob responsabilidade de um único nutricionista, reduzindo a frequência das atividades educativas
Nascimento; Pinho	2024	Entre o ideal e o real: as implicações do baixo número de nutricionistas na aplicação do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Analisar as consequências do número insuficiente de nutricionistas para o cumprimento das exigências legais do PNAE	Estudo qualitativo	O baixo quantitativo de nutricionistas compromete o planejamento alimentar, a supervisão das escolas, o controle higiênico-sanitário e a execução de ações de educação alimentar, gerando execução parcial das condicionalidades do programa
Deus; Silva	2025	Sinergia entre a atuação de nutricionistas e compras da agricultura familiar: impactos do PNAE sobre desempenho escolar e estado nutricional infantil	Avaliar o impacto da sinergia entre nutricionistas e agricultura familiar nas notas do SAEB 2019 e no estado nutricional	Abordagem Local Average Treatment Effect (LATE) e Função Dose-Resposta (FDR)	A presença de nutricionistas potencializa o efeito da agricultura familiar no desempenho escolar e na redução da obesidade

Elaborado pela autora

A análise dos trabalhos selecionados indica a insuficiência de nutricionistas nos municípios responsáveis pela execução do PNAE. Em diferentes contextos, como na Região Sul, onde cerca de 71,6% dos municípios apresentam quadros técnicos inadequados, o número de profissionais disponíveis permanece abaixo

dos parâmetros recomendados. Essa escassez constitui uma barreira estrutural que dificulta o acompanhamento sistemático do programa e a cobertura de todas as unidades escolares sob gestão municipal.

Essa limitação compromete diretamente o cumprimento das atribuições legais do Responsável Técnico (RT). Os estudos indicam que a escassez de profissionais prejudica a elaboração e atualização periódica dos cardápios, o monitoramento das condições higiênico-sanitárias das escolas, a avaliação nutricional dos estudantes e a realização contínua de ações de educação alimentar e nutricional (EAN). Além disso, a ausência de um quadro técnico estruturado enfraquece a conexão com o desenvolvimento local: municípios sem nutricionistas apresentam uma probabilidade 22% menor de cumprir a meta de compra da agricultura familiar, evidenciando que este profissional é o elo técnico essencial entre produção e consumo no âmbito escolar.

Por outro lado, a presença regular e qualificada do nutricionista está associada a avanços significativos nos resultados finalísticos da política. Evidências estatísticas demonstram que a atuação desses profissionais apresenta correlação com o desempenho acadêmico, com impactos médios de 12,3 pontos nas notas de Língua Portuguesa e 36,84 pontos em Matemática (SAEB). No campo da saúde pública, a sinergia entre a gestão técnica e a oferta de alimentos frescos contribui para a redução da obesidade infantil em até 0,53 pontos percentuais, sugerindo que o investimento no profissional de nutrição é uma estratégia de alto custo-efetividade para o desenvolvimento cognitivo e físico dos alunos.

De modo geral, os artigos analisados demonstram uma discrepância entre o desenho normativo do PNAE e as condições reais de execução no nível local. Embora o programa estabeleça exigências técnicas detalhadas, sua operacionalização depende da disponibilidade de recursos humanos especializados, de modo que a carência de nutricionistas configura uma restrição institucional à implementação da política. O cumprimento das exigências relativas à atuação do nutricionista pode, portanto, ser interpretado como indicador da capacidade de gestão local.

A disponibilidade efetiva desse profissional permite a implementação das normas federais em rotinas administrativas e práticas escolares concretas, permitindo distinguir contextos em que a política é apenas formalmente adotada daqueles em que é efetivamente executada. Em última análise, a presença e a atuação regular do nutricionista demonstram que a efetividade de transferências intergovernamentais condicionadas não depende exclusivamente do desenho institucional da política, mas da existência de equipes técnicas qualificadas capazes de operacionalizá-la no nível municipal.

Quadro 2

Características dos estudos sobre os requisitos institucionais do PNAE, publicados entre 2015 e 2025. Funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar

Autor	Ano	Título	Objetivo	Método	Resultados
Castro et al.	2020	Desafios à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.	Identificar e analisar os desafios dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para sua efetividade, a partir dos fatores que impactam a ação dos conselheiros	Estudo com abordagem dedutiva e análise de dados primários provenientes de relatórios técnicos	Os resultados indicam que a atuação dos conselhos é limitada por carências técnicas e estruturais. Observa-se baixa qualificação dos membros e ausência de capacitação específica em nutrição ou finanças, comprometendo a fiscalização e a identificação de irregularidades. No plano logístico, a ausência de recursos próprios, sedes adequadas e transporte restringe a realização de visitas às escolas
Silva; Muniz	2021	Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos conselhos no Paraná	Analisar o funcionamento do controle social exercido pelos Conselhos de Alimentação Escolar no âmbito do PNAE.	Estudo qualitativo	Identificaram-se fragilidades no funcionamento dos CAE, incluindo baixa capacitação dos conselheiros, irregularidade nas reuniões e limitação na fiscalização da aplicação dos recursos do programa
Lopes	2021	Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no Município de Passo Fundo: Controle Social de Políticas Públicas	Analisar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento da execução do PNAE no município, especialmente quanto ao controle social e fiscalização dos recursos	Pesquisa qualitativa	Verificou-se que o CAE exerce papel relevante na fiscalização do programa, porém apresenta limitações operacionais, como falta de capacitação dos conselheiros, dificuldade de acesso a documentos e baixa participação efetiva nas escolas, o que reduz a efetividade do controle social
Amim et al.	2023	A atuação do Conselho de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Santana/AP	Analisar a participação do Conselho de Alimentação Escolar no monitoramento da compra de alimentos da agricultura familiar no PNAE.	Estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa.	O CAE participa da verificação das chamadas públicas e da qualidade dos alimentos, porém sua atuação ainda é irregular. Em vários casos o conselho não acompanha todo o processo de aquisição, reduzindo o cumprimento da exigência legal dos 30%

Elaborado pela autora

Os artigos analisados apontam fragilidades no funcionamento dos CAEs nos entes executores do PNAE. Embora o conselho constitua instância obrigatória para o recebimento e manutenção dos repasses federais, os estudos identificam problemas relacionados à regularidade das reuniões, à participação efetiva dos conselheiros e ao exercício das atribuições de fiscalização.

Em diversos contextos, o CAE atua de maneira predominantemente formal, restringindo-se à análise documental da prestação de contas. Nesses casos, o conselho concentra-se na emissão de pareceres necessários à manutenção dos repasses financeiros, sem realizar visitas sistemáticas às unidades escolares ou acompanhar diretamente a execução do programa. Soma-se a isso a limitação técnica para interpretar documentos contábeis e normativos, sobretudo na ausência de capacitações regulares, o que compromete a autonomia e a efetividade do controle social.

Os estudos convergem para a tese de que a existência formal do conselho não assegura, por si só, a participação democrática efetiva. A efetividade do CAE depende de condições institucionais favoráveis, acesso tempestivo à informação e formação contínua dos conselheiros, ampliando sua capacidade de fiscalização e tomada de decisão.

Nesse sentido, o funcionamento do CAE permite inferir dimensões da capacidade administrativa municipal. Conselhos atuantes qualificam a execução da política ao se constituírem como espaços permanentes de monitoramento, deliberação e diálogo entre sociedade e poder público. Assim, o desempenho do CAE reforça que a efetividade do PNAE depende da capacidade local de articular gestão técnica qualificada e mecanismos de controle social dotados de autonomia e competência operacional.

Quadro 3

Características dos estudos sobre os requisitos institucionais do PNAE, publicados entre 2015 e 2025.

Prestação de contas

Autor	Ano	Título	Objetivo	Método	Resultados
Silva et al.	2017	Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise da prestação de contas de municípios da região metropolitana de São Paulo	Avaliar a execução e a regularidade da prestação de contas dos recursos do PNAE pelos municípios	Análise descritiva e qualitativa dos pareceres conclusivos emitidos pelos Conselhos de Alimentação Escolar	Foram observadas inconsistências na prestação de contas e dificuldades técnicas dos municípios no preenchimento do sistema, resultando em pendências e risco de suspensão de repasses
Silva; Ribeiro	2023	Recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): análise das incorrências na gestão dos processos de prestação de contas em escolas estaduais de Uberaba	Analisar as irregularidades encontradas nas prestações de contas do PNAE em escolas estaduais de Uberaba (2020-2021)	Pesquisa documental com análise temática de conteúdo	Identificação de falhas na gestão financeira e documental dos recursos repassados

Elaborado pela autora

Os estudos indicam que as exigências de prestação de contas, embora normatizadas pelo FNDE, não se traduzem automaticamente em conformidade. A reiteração de inconsistências como a falta de notas fiscais, ausência de assinaturas em termos de recebimento e extratos bancários incompletos sugere que a gestão financeira e documental municipal constitui elemento estruturante para a estabilidade do programa. A execução eficiente dos recursos, portanto, depende da disponibilidade orçamentária e também da existência de rotinas administrativas institucionalizadas capazes de assegurar a observância das regras em todas as etapas da despesa.

Nesse contexto, as evidências indicam que o controle social e o controle administrativo atuam de maneira complementar. Quando os CAEs operam com autonomia e suporte técnico, ampliam-se as possibilidades de identificação oportuna de irregularidades e de correção de procedimentos. Em contrapartida, quando a fiscalização se limita à mera verificação documental *a posteriori*, as fragilidades administrativas tendem a persistir, uma vez que o controle social perde sua capacidade preventiva. O estudo de Silva e Ribeiro (2024) sobre a realidade de Uberaba ilustra essa lacuna ao identificar que falhas críticas como a ausência de notas fiscais em até 30,5% de determinados processos analisados poderiam ser mitigadas caso o controle fosse realizado de forma concomitante e não apenas burocrática ao final do exercício.

Nos artigos examinados, observaram-se dificuldades sistemáticas na utilização dos sistemas de registro, além de inconsistências que podem levar à suspensão dos repasses. Em municípios da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, identificaram-se falhas na alimentação desses sistemas e na organização dos processos físicos, configurando restrições operacionais que prejudicam a transparência e a eficiência da gestão.

Em síntese, o atendimento às exigências depende da existência de procedimentos organizados, do domínio técnico dos instrumentos de registro e de uma estrutura administrativa mínima. A ocorrência de pendências reiteradas sinaliza uma incapacidade de cumprir rotinas de controle, o que compromete diretamente a continuidade do financiamento e a execução regular da política.

Quadro 4

Características dos estudos sobre os requisitos institucionais do PNAE, publicados entre 2015 e 2025.
Agricultura familiar

Autor	Ano	Título	Objetivo	Método	Resultados
Troian et al.	2020	Desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul na execução dos recursos do PNAE com a agricultura familiar	Analisar o desempenho dos municípios do RS na execução dos recursos do PNAE com a agricultura familiar (2011-2016)	Estudo quantitativo	Constatou-se elevada heterogeneidade entre municípios, sendo o cumprimento da regra associado à organização dos agricultores e à capacidade administrativa local
Rêgo et al.	2021	(Des)cumprimento da participação da agricultura familiar no PNAE: o caso de Curaça, Bahia	Verificar como ocorrem as aquisições da alimentação escolar em Curaça/BA e o cumprimento da obrigatoriedade mínima de 30% da agricultura familiar	Pesquisa qualitativa e indutiva	Observou-se o não cumprimento do percentual mínimo de 30% e uma concentração de recursos em empresas privadas de fora da região, prejudicando o desenvolvimento local
Oliveira et al.	2022	Desigualdade espacial na compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar no Brasil	Analisar o cumprimento da compra mínima de 30% da agricultura familiar no Brasil entre 2013 e 2016	Estudo longitudinal com uso de mapas temáticos e análise da autocorrelação espacial	Aumento no cumprimento da lei, com destaque para a região Sul e atraso nas regiões Norte e Nordeste
Valadares et al.	2022	Da regra aos fatos: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros	Analisar os condicionantes que influenciam a aquisição de produtos da agricultura familiar no âmbito do PNAE em municípios brasileiros, confrontando a regra legal com a prática	Estudo de natureza analítica e exploratória	Identificou-se que a capacidade administrativa municipal, a organização dos agricultores e a infraestrutura local são determinantes críticos para o cumprimento da meta de 30%
Gomes; Bezerra	2023	As compras da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no Ceará (2018-2021)	Investigar as compras da agricultura familiar realizadas por municípios do estado do Ceará para o PNAE no período de 2018 a 2021	Estudo de caso	As compras não ocorreram de acordo com a determinação legal na maioria dos municípios cearenses
Silva et al.	2024	Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil	Avaliar o impacto das compras da agricultura familiar para o PNAE sobre o desempenho escolar (notas do Saeb) de alunos do ensino fundamental	Análise estatística	Foram reveladas associações positivas; o aumento do percentual de compras públicas da agricultura familiar está correlacionado a incrementos nas notas dos estudantes
Ipolito et al.	2025	Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a Agricultura Familiar no Brasil	Analisar o impacto do PNAE sobre a receita dos estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil	Desenho de Regressão Descontínua (RDD)	Impacto positivo na receita dos agricultores familiares, embora com persistentes disparidades regionais
Oliveira et al.	2025	Efeitos socioeconômicos da aquisição da agricultura familiar no PNAE	Avaliar os efeitos socioeconômicos da exigência de aplicação mínima de 30% dos recursos do PNAE na compra direta da agricultura familiar	Estudo quantitativo com modelagem econômica: modelo de diferenças-em-diferenças combinado ao modelo de insumo-produto	A exigência dos 30% produziu impactos econômicos positivos: aumento do produto econômico local, geração de empregos e elevação da renda da agricultura familiar

Elaborado pela autora

A obrigatoriedade de aplicação mínima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, estabelecida pelo Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, vigente até setembro de 2025, foi associada, nos estudos analisados, à maior diversificação dos alimentos ofertados aos estudantes e ao aprimoramento do controle de qualidade das refeições escolares. A regra também produziu efeitos econômicos significativos ao assegurar um mercado institucional para a produção dos agricultores familiares, contribuindo diretamente para a geração de renda, a estruturação produtiva e o desenvolvimento das economias locais. Além disso, evidências indicam que o cumprimento dessa meta e a inserção desses produtos na alimentação escolar estão relacionados a ganhos de desempenho dos alunos em disciplinas como português e matemática.

Entre as exigências examinadas, essa se destaca como a de implementação mais complexa, com dificuldades concentradas na logística de fornecimento, na organização produtiva dos agricultores, na irregularidade da oferta devido à sazonalidade, na ausência de assistência técnica e em limitações administrativas para a estruturação de chamadas públicas adequadas. O descumprimento da regra relaciona-se, portanto, menos à insuficiência de recursos e mais a problemas de planejamento e coordenação institucional no âmbito municipal.

Em suma, a literatura indica que a determinação legal de cumprimento do percentual mínimo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar distingue-se das demais condicionalidades por depender da articulação efetiva entre governo local, produtores rurais e mercados institucionais. Seu cumprimento requer coordenação intersetorial e integração entre políticas educacionais, agrícolas e de segurança alimentar, de modo que o atendimento dessa exigência está diretamente associado à capacidade municipal de organizar fluxos administrativos e logísticos e de estruturar configurações institucionais locais de abastecimento. Experiências bem-sucedidas, como as observadas em Bonfinópolis de Minas e Ourém, corroboram que a qualidade da gestão e a articulação institucional fortalecem a capacidade municipal de implementação, ao passo que contextos de baixo desempenho expressam restrições na coordenação e na governança local.

5. Considerações finais

A revisão sistemática demonstrou que o cumprimento dos requisitos institucionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar está diretamente associado ao nível de capacidade administrativa municipal. Embora o programa disponha de arcabouço regulatório consolidado e mecanismos formais de controle, sua execução apresenta assimetrias entre os municípios, refletindo variações na disponibilidade de recursos humanos qualificados, na organização burocrática e na coordenação intersetorial. Nesse contexto, o PNAE atua, na prática, como um mecanismo de governança intergovernamental ao condicionar transferências federais ao atendimento de requisitos administrativos e instrumentos de controle social; contudo, sua efetividade depende da existência de capacidades administrativas mínimas nos entes subnacionais.

Em relação à pergunta que orientou esse estudo, verifica-se que a maior parte dos trabalhos analisados relaciona o cumprimento das exigências do PNAE às condições administrativas dos municípios. Ainda que essa relação nem sempre constitua como foco principal das pesquisas, ela surge com frequência quando os autores buscam explicar dificuldades de execução ou diferenças de desempenho entre os entes. Assim, pode-se afirmar que a literatura brasileira reconhece a influência da capacidade governamental municipal sobre a conformidade administrativa do programa, ainda que tal conexão careça de aprofundamento analítico em parte dos estudos.

Os resultados indicam que as fragilidades observadas na atuação do nutricionista, no funcionamento dos CAEs e na aquisição de gêneros da agricultura familiar decorrem, predominantemente, de limitações institucionais locais. A análise integrada das dimensões examinadas mostra que a execução do programa requer capacidades complementares no nível municipal. A primeira refere-se à capacidade técnico-administrativa, associada à adequada gestão financeira, contratual e operacional. Em seguida, destaca-se a capacidade de controle e *accountability*, relacionada à fiscalização, à transparência e à regularidade na prestação de contas. Por fim, a capacidade de coordenação intersetorial mostra-se vinculada à articulação entre políticas educacionais, agrícolas e de desenvolvimento local, contribuindo para a superação de obstáculos logísticos e burocráticos que dificultam a compra direta de produtores familiares. A presença combinada dessas capacidades relaciona-se à implementação substantiva do programa, enquanto sua ausência tende a produzir conformidade predominantemente protocolar.

Um aspecto adicional que reforça essa interpretação refere-se à recente elevação do percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar, que passou de 30% para 45%. A literatura examinada já indicava dificuldades recorrentes dos entes municipais no cumprimento do patamar anteriormente vigente. Nesse contexto, a ampliação do percentual mínimo tende a intensificar os desafios de implementação, sobretudo nos municípios com menor capacidade institucional. A alteração normativa, portanto, sugere que o fortalecimento das condicionalidades federais, desacompanhado do fortalecimento das capacidades administrativas locais, pode aprofundar desigualdades de execução entre os entes federativos.

Como contribuição teórica, o estudo sustenta que políticas baseadas em transferências intergovernamentais condicionadas atuam de forma articulada como instrumentos de coordenação no federalismo cooperativo e como mecanismos de indução da capacidade administrativa municipal. Ao redirecionar o foco do desenho normativo para as condições concretas de execução, o artigo contribui para o debate sobre políticas descentralizadas e desigualdades institucionais, argumentando que tais transferências, além de financiarem políticas sociais, induzem a estruturação de rotinas administrativas e a consolidação de burocracias locais.

Para gestores municipais, técnicos de órgãos de controle, pesquisadores e formuladores de políticas, os resultados indicam que o aprimoramento do programa depende prioritariamente do fortalecimento das capacidades administrativas locais, por meio da qualificação de equipes técnicas permanentes, da institucionalização de rotinas administrativas e do aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação intersetorial e de controle social.

Como limitação, a pesquisa baseia-se em estudos previamente publicados, estando condicionada aos recortes empíricos e às estratégias metodológicas adotadas pelos trabalhos analisados. Investigações futuras podem avançar por meio de análises que examinem a relação entre medidas objetivas de capacidade administrativa municipal e níveis de cumprimento das condicionalidades, bem como por pesquisas comparativas que considerem variações territoriais e socioeconômicas. Ademais, revela-se pertinente investigar os efeitos do descumprimento das exigências institucionais sobre os resultados da política, a fim de compreender como limitações administrativas impactam a efetividade da implementação e o alcance de seus objetivos.

Em termos conclusivos, os resultados reforçam que a efetividade do PNAE está condicionada à capacidade dos municípios de articular atores, coordenar políticas e estruturar rotinas intersetoriais. Os requisitos institucionais do programa revelam desigualdades de execução entre os entes federativos e demonstram que transferências intergovernamentais condicionadas atuam como instrumentos de financiamento, indução institucional e de monitoramento da governança local. Ao destacar o papel central das capacidades administrativas na materialização dos resultados da política, o estudo contribui para o debate sobre implementação de políticas descentralizadas no Brasil, indicando que o fortalecimento das estruturas administrativas locais constitui condição estratégica para reduzir assimetrias de execução entre os entes federativos e consolidar políticas públicas mais efetivas no contexto do federalismo brasileiro.

Referências

- Amim, E. F., & Pinheiro, R. L. (2021). A atuação do Conselho de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Santana/AP. *Revista da Universidad Tecnológica Intercontinental*.
- Antoniolli, E., & Cristofoli, M. S. (2021). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 37(3). <https://doi.org/10.21573/vol37n32021.109074>
- Balestrin, A., & Sudbrack, E. M. (2019). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Desafios e perspectivas do controle social. *Revista de Educação Pública*, 28(67).
- Bandeira, L. M., Rocha, C., & Ferreira, V. A. (2013). O Conselho de Alimentação Escolar como instrumento de controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Demeter: Alimentação, Nutrição & Saúde*.
- Bastos, T. S., Bezerra, J. A. B., Siqueira, A. C. P., & Moura, F. N. S. (2024). Caracterização profissional e práticas de EAN desenvolvidas por nutricionistas do PNAE-CE. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 13(2).
- Brasil. (2009). 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*.
- Brasil. (2025). Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o prazo de validade dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer em 45% o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural no âmbito desse programa. *Diário Oficial da União*.
- Castro, H. A. S., Silva, E. J., Dias, L. N. S., & Schimith, C. D. (2020). Desafios à atuação dos conselhos de alimentação escolar. *AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 9(2). <https://doi.org/10.17648/aos.v9i2.2157>
- Conselho Federal de Nutricionistas. (2018, 25 de fevereiro). Resolução CFN nº 600, de 25 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições. CFN.

ARTIGO

- Corrêa, R. S., Rockett, F. C., Rocha, P. B., Silva, V. L., & Oliveira, V. R. (2017). Atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(2). <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.09622016>
- Deus, C. C. N., & Silva, M. M. C. (2023). A atuação de nutricionistas no PNAE e seus efeitos sobre o desempenho escolar. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 53(2). <https://doi.org/10.1590/1980-53575326cdmm>
- Deus, C. C. N., & Silva, M. M. C. (2025). Sinergia entre a atuação de nutricionistas e compras da agricultura familiar: Impactos do PNAE sobre desempenho escolar e estado nutricional infantil. *Cadernos de Finanças Públicas*, (Edição Especial).
- Gomes, L. S., & Bezerra, J. A. B. (2023). As compras da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no Ceará (2018-2021). *Nutrivisa - Revista de Nutrição e Vigilância em Saúde*, 10, e10588. <https://doi.org/10.59171/nutrivisa-2023v10e10588>
- Hofling, E. M. (2001). Estado e políticas sociais no Brasil. *Cadernos Cedes*, 21(55).
- Ipolito, A. L. M., Costa, E. M., Guimarães, D. B., Irff, G. D., & Khan, A. S. (2025). Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a Agricultura Familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 63, e289972. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2025.289972>
- Leão, P. V., Cabral, B. C., Dias, I. A., Carneiro, L. M. A., & Frazão, A. G. F. (2021). Atribuições do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *RAF - Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento*, 15(1).
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In L. M. Madeira (Org.), *Avaliação de políticas públicas*. UFRGS; CEGOV.
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48).
- Lopes, I. D. (2021). Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município de Passo Fundo: Controle social de políticas públicas. *Oficina do Historiador*, 14(1). <https://doi.org/10.15448/2178-3748.2021.1.39237>
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, 27(94).
- Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2020). Resolução nº 6, de 8 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. FNDE.
- Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2026). Resolução nº 4, de 2026. Dispõe sobre a gestão e a oferta da alimentação escolar aos estudantes da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e dá outras providências. FNDE.
- Nascimento, M. P. P., & Pinho, A. M. (2024). Entre o ideal e o real: As implicações do baixo número de nutricionistas na aplicação do Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10(1). <https://doi.org/10.51891/rease.v10i1.16748>
- Oliveira, G. S., Holanda, A. E. G. S., Araújo, M. A. D., Jerez-Roig, J., & Ferreira, M. A. F. (2022). Desigualdade espacial na compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar no Brasil. *Saúde em Debate*, 46(especial 2). <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E212>

- Pedraza, D. F., Santos, I. S., Cavalcante, N. L. P., Rocha, A. C. D., & Thiele, B. A. (2018). Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(5). <https://doi.org/10.1590/1413-81232018235.17832016>.
- Peixinho, A. M. (2013). A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4). <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>
- Raphaelli, C. O., Piva, T. P., Lindemann, I. L., & Granada, G. G. (2018). Adequação numérica de nutricionista, perfil de cardápios, número de alunos nos serviços de alimentação escolar do sul do Rio Grande do Sul. *Semina: Ciências Biológicas e da Saúde*, 39(1). <https://doi.org/10.5433/1679-0367.2018v39n1p9>
- Rêgo, A. C. G., Cavalcante, H. R. C., & Nascimento-Silva, N. R. R. (2022). (Des)cumprimento da participação da agricultura familiar no PNAE: o caso de Curaçá, Bahia. *Revista de Gestão e Secretariado*, 13(1).
- Segundo, J. F. L., Souza, M. L. A., & Pontes, A. A. D. (2021). A inserção das atividades do nutricionista no âmbito do PNAE em escolares no município de Picuí-PB. *Research, Society and Development*, 10(3), e53710313630. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i3.13630>
- Silva, C. L., & Muniz, D. M. (2021). Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. *Interações (Campo Grande)*, 23(2). <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3229>
- Silva, E. M., Aragão, P. C. M., Pedelhes, M. O., Magalhães, I. L. A., & Costa, A. J. B. (2017). Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise da prestação de contas de municípios da região metropolitana de São Paulo. *RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, (Edição Especial). <https://doi.org/10.18593/race.v0i0.15187>
- Silva, M. S. S. M., & Ribeiro, E. A. (2024). Recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Análise das incorrências na gestão dos processos de prestação de contas em escolas estaduais de Uberaba. *Revista Triângulo*, 17(3). <https://doi.org/10.18554/rt.v17i3.7160>
- Silva, S. P., Ciríaco, J. S., & Zen, E. L. (2024). Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil (Sumário Executivo nº 3039). Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Silva, S. P., & Ciríaco, J. S. (2024). Determinantes da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros (2013-2019) (Texto para Discussão, n. 2986). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://doi.org/10.38116/td2986-port>
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16).
- Troian, A., Oliveira, S. V., & Pereira, J. C. (2020). Desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul na execução dos recursos do PNAE com a agricultura familiar. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 58(3), e20455. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.20455>
- Valadares, A. A., Alves, F., Bastian, L., & Silva, S. P. (2022). Da regra aos fatos: condicionantes da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em municípios brasileiros (Texto para Discussão nº 2728). Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.