

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANDRESSA GABRIELA DE LIMA PIMENTA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
ENTRE ESTRUTURAS, DESIGUALDADES E COOPERAÇÃO

UBERLÂNDIA/MG

2026

ANDRESSA GABRIELA DE LIMA PIMENTA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
ENTRE ESTRUTURAS, DESIGUALDADES E COOPERAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU) como requisito à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

UBERLÂNDIA

2026

ANDRESSA GABRIELA DE LIMA PIMENTA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
ENTRE ESTRUTURAS, DESIGUALDADES E COOPERAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU) como requisito à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Banca examinadora:

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho
(Orientador)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
Universidade de Brasília (UnB)

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

P644 Pimenta, Andressa Gabriela de Lima, 1999-
2026 O Programa Nacional de Alimentação Escolar [recurso eletrônico] : interfaces entre desenvolvimento, segurança alimentar e cooperação internacional / Andressa Gabriela de Lima Pimenta. - 2026.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.481>
Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais. I. , Niemeyer Almeida Filho, 1954-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação
em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 119, PPGRI				
Data:	10 de julho de 2026	Hora de início:	09:30	Hora de encerramento:	12:00
Matrícula do Discente:	12412RIT002				
Nome do Discente:	Andressa Gabriela de Lima Pimenta				
Título do Trabalho:	Programa Nacional de Alimentação Escolar: interfaces entre desenvolvimento, segurança alimentar e cooperação internacional				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Economia Política Internacional				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Segurança Alimentar e Nutricional				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU; Newton Narciso Gomes Junior - UnB e Niemeyer Almeida Filho - PPGRI/UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Niemeyer Almeida Filho - PPGRI/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a)

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos,

conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora. A Banca examinadora solicitou registro que recomendam a publicação do trabalho.



Documento assinado eletronicamente por **Niemeyer Almeida Filho, Usuário Externo**, em 20/07/2026, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Almeida do Prado Mendonça, Professor(a) do Magistério Superior**, em 22/07/2026, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **NEWTON NARCISO GOMES JUNIOR, Usuário Externo**, em 27/07/2026, às 07:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7401342** e o código CRC **28089C0B**.

Dedico esta pesquisa à minha avó,
Maria do Carmo, que por anos serviu a
merenda da escola onde estudei com
muito carinho e dedicação.

Dedico também aos meus pais, Marli e Leonardo,
agricultores que cultivaram em nossa
família muito mais do que alimento.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer em primeiro lugar, a Deus por ter me guiado e protegido até aqui. Agradeço também aos meus pais, Marli Pimenta e Leonardo Lima. Tudo que sou como pessoa, tem raízes no que vocês plantaram. Vocês me incentivaram a sonhar e a ir além, mesmo em momentos difíceis. Obrigada por fazerem o possível para que eu pudesse concluir minha graduação e agora, o mestrado. Cada página desta dissertação carrega um pouco da força que vocês têm. Saibam que todos os dias eu me espelho em vocês.

Aos meus irmãos, Letícia, Leandro e Lucas, obrigada por serem minha base, principalmente nos momentos mais difíceis. Vocês são meu lar que caminha comigo para onde eu for. À toda minha família, meus avós, tios e tias, que vibraram comigo a cada conquista e nunca deixaram faltar uma palavra de incentivo. Ao Caíque, meu companheiro e meu amor, obrigada por ouvir minhas angústias, por me acalmar quando tudo parecia difícil e por participar deste trabalho com tanto cuidado, nas sugestões e, sobretudo, na presença.

Agradeço à Stéfani, minha amiga, parceira de tantos trabalhos e quem dividiu comigo tantos anos de estudo. Compartilhar com você todos estes anos de graduação, mestrado e ainda a mesma morada, foi um privilégio que carregarei com muito carinho e amor. À Adriely e à Damaris, pela amizade, pelas conversas e pelas palavras de incentivo. Vocês tornaram esta jornada mais leve e muito mais significativa.

De forma muito especial, agradeço ao meu orientador, prof. Niemeyer. O senhor conduziu todo este processo com uma paciência e uma generosidade que eu não sabia que eram possíveis. Muito obrigada por ler cada palavra com atenção e cuidado que uma pesquisa precisa e merece. O senhor é uma inspiração!

RESUMO

Esta dissertação examina o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública transversal capaz de articular segurança alimentar, desenvolvimento local, valorização cultural e cooperação internacional. A pesquisa parte do seguinte problema: quais estratégias adotadas no âmbito do PNAE foram determinantes para que o programa se constituísse como parte dessa política transversal? Considera-se como hipótese que essa transição resultou da combinação entre a progressiva institucionalização do direito à alimentação no ordenamento jurídico brasileiro, a incorporação de novos atores sociais nos processos de formulação e controle do programa e a capacidade de adaptação das normativas às heterogeneidades regionais e culturais do país, fatores que, quando enfraquecidos, tendem a reverter os avanços alcançados. A pesquisa adota perspectiva lógico-teórico-histórica, compreendendo o programa não como iniciativa estática, mas como resultado de processos contínuos marcados por disputas políticas, econômicas e sociais. As fontes combinam o acervo do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), a biblioteca digital do Programa Mundial de Alimentos (PMA), documentos oficiais, legislações e produção acadêmica consolidada sobre o tema. A análise parte do sistema agroalimentar mundial e de seus regimes históricos para contextualizar as desigualdades estruturais que condicionam o acesso à alimentação, especialmente entre crianças e adolescentes, reconstruindo em seguida a trajetória das políticas brasileiras de alimentação e identificando como o PNAE transcendeu sua origem assistencialista para tornar-se instrumento multidimensional de política pública. O estudo demonstra que a descentralização da gestão, a obrigatoriedade de compras da agricultura familiar e a participação do controle social produziram efeitos encadeados sobre a economia rural e a redução das desigualdades no campo, ao mesmo tempo em que evidencia que a implementação do programa nas comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais enfrenta barreiras estruturais que marcos legais isolados não conseguem superar. No plano internacional, analisa-se a atuação do Centro de Excelência contra a Fome como vetor da cooperação Sul-Sul, mostrando como a experiência brasileira inspirou políticas de alimentação escolar em mais de sessenta países. Como limitação, reconhece-se que a análise baseou-se predominantemente em fontes documentais e institucionais, sem incorporar a perspectiva direta de agricultores, merendeiras, gestores municipais e estudantes.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Nacional de Alimentação Escolar; segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar.

ABSTRACT

This dissertation examines the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) as a cross-cutting public policy capable of articulating food security, local development, cultural valorization, and international cooperation. The research adopts a logical-theoretical-historical perspective to understand the program not as a static initiative, but as the result of continuous processes shaped by political, economic, and social disputes at both domestic and international levels. The sources used combine the collection of the Observatório de Alimentação Escolar (OAE), the digital library of the World Food Programme (WFP), official documents, legislation, and consolidated academic literature on the subject. The analysis departs from the global agrifood system and its historical regimes to contextualize the structural inequalities that condition access to food, particularly among children and adolescents. It then reconstructs the trajectory of Brazilian food policies, identifying how the PNAE transcended its origins as an assistentialist program to become a multidimensional instrument of public policy. The study demonstrates that the decentralization of management, the mandatory procurement from family farming, and the participation of social control mechanisms produced cascading effects on the rural economy and the reduction of inequalities in the countryside. The research also shows that the implementation of the program in indigenous, quilombola, and traditional communities faces structural barriers that isolated legal frameworks alone cannot overcome, including logistical, bureaucratic, and infrastructure challenges. At the international level, the work analyzes the role of the Centro de Excelência Contra a Fome as a vehicle for South-South cooperation, showing how the Brazilian experience inspired school feeding policies in more than sixty countries. As a limitation, the study acknowledges that the analysis relied predominantly on documentary and institutional sources, without incorporating the direct perspectives of farmers, school cooks, municipal managers, and students. The central contribution lies in articulating perspectives from International Relations with the fields of Political Science, Economics, and Sociology, proposing a critical reading of the capacity of well-structured public policies to produce concrete transformations in the fight against hunger and social exclusion.

KEYWORDS: first keyword; second keyword; third keyword. (Include three to six keywords).

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Níveis de Segurança Alimentar Global.....	21
FIGURA 2 – Elementos da Segurança Alimentar	30
FIGURA 3 – ODS em torno da alimentação escolar	33
FIGURA 4 – Tendências na porcentagem e números (em milhões) de crianças e adolescentes com excesso de peso e com obesidade, por faixa etária, globalmente, 2000 e mais recentes	38
FIGURA 5 – Porcentagem de adolescentes de 15 a 19 anos que consomem refrigerantes, mais de um alimento ou bebida açucarada e mais de um alimento processado salgado, pela região do UNICEF e globalmente, 2021-2024	40
FIGURA 6 – Compreendendo o sistema agroalimentar moderno.....	41
FIGURA 7 – Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 – macrorregiões	49
FIGURA 8 – Taxa anual de desmatamento na Amazônia, produção de soja e carne entre 1996 e 2021	50
FIGURA 9 – Trajetória das Políticas Públicas de Alimentação e Alimentação Escolar no Brasil.....	51
FIGURA 10 – Crianças que recebem alimentação escolar na América Latina e Caribe	53
FIGURA 11 – Modelos de gestão dos recursos do PNAE	60
FIGURA 12 - Proporção média dos gastos dos municípios com alimentos processados ultraprocessados utilizando os recursos federais para a alimentação escolar por macrorregião do Brasil, 2019.....	71
FIGURA 13 – Pessoas quilombolas no Brasil, 2022.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Valor <i>per capita</i> por dia letivo (2017-2026).....	62
Quadro 2 – Etapas do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE	65

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: Tendências no percentual de crianças e adolescentes de 05 a 19 anos com obesidade e desnutrição e projeções para 2030, globalmente	35
GRÁFICO 02: Evolução do atendimento em escolas: CME, CNME e PNAE	57
GRÁFICO 03: Percentual de aquisição da Agricultura Familiar 2011 a 2022 no Brasil	67
GRÁFICO 04: Situação dos municípios do Amazonas em relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar.....	73

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AEE – Atendimento Educacional Especializado

CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Catrapoa – Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas

CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CMA – Conferência Mundial de Alimentação

CME – Campanha de Merenda Escolar

CNA – Comissão Nacional de Alimentação

CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COVID-19 – Doença do coronavírus 2019

CSS – Cooperação Sul-Sul

DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

DHAA – Direito Humano à Alimentação

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EAN – Educação Alimentar e Nutricional

EEx – Entidades Executoras

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FZ – Fome Zero

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

IMC – Índice de Massa Corporal

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MEC – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ÓAÊ – Observatório da Alimentação Escolar

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCs – Organizações da Sociedade Civil

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAE – Programa de Alimentação Escolar

PFZ – Programa Fome Zero

PIB – Produto Interno Bruto

PL-480 – *Public Law* 480

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SIF – Serviço de Inspeção Federal

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	O SISTEMA AGROALIMENTAR E OS DESAFIOS NUTRICIONAIS.....	19
2.1	Os regimes agroalimentares no contexto internacional.....	20
2.2	A alimentação na agenda internacional	28
2.3	Desnutrição, sobrepeso e obesidade infantojuvenil no sistema agroalimentar moderno	34
3	O PNAE EM PERSPECTIVA: HISTÓRIA, IMPACTOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA ALIMENTAR	43
3.1	As políticas brasileiras no âmbito da alimentação	44
3.2	Histórico e funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	52
3.3	Os impactos socioeconômicos e desafios na agricultura familiar	63
3.4	As resistências no campo: a alimentação escolar nas comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais	69
3.4.1	A alimentação escolar em comunidades indígenas.....	70
3.4.2	A alimentação escolar em comunidades quilombolas e tradicionais.....	74
3.5	O PNAE como instrumento de cooperação internacional	78
4	CONCLUSÃO	84

1 INTRODUÇÃO

*“Gente quer comer
Gente quer ser feliz [...]
Gente é pra brilhar
Não pra morrer de fome.”*
Caetano Veloso
Gente (1977)

É nesse espírito que esta dissertação foi construída: considerando a alimentação como condição básica para a vida, como dignidade e realização das potencialidades individuais e coletivas. Esta pesquisa não se apresenta apenas como um exercício de descrição de uma política pública, mas como uma tentativa de compreender como o Brasil, ao longo de sua história, aprendeu, entre avanços e retrocessos, a tratar a alimentação não apenas como uma necessidade biológica, mas como um direito, uma política pública e, acima de tudo, um campo de disputas sociais, econômicas e políticas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa consolidado entre as demais políticas sociais do Estado brasileiro. Sua origem remonta ao ano de 1954, com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, que tinha como principal característica oferecer assistência alimentar a um número restrito de escolas públicas. Inserido na tradição internacional latino-americana de enfrentamento à desnutrição infantojuvenil, o PNAE foi concebido em um contexto no qual a desigualdade e a exclusão sociais passaram a ser, em alguma medida, reconhecidas pelos governos nacionais e subnacionais. O programa ainda se destaca por valorizar os hábitos alimentares regionais, além de incentivar o consumo e a produção locais.

Ainda que o PNAE tenha origem em outros mandatos de governos brasileiros, foi a partir dos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2011) que o programa ganhou impulso como parte de um modelo de desenvolvimento sintetizado na proposta do programa Fome Zero (FZ), apresentada e discutida ao longo do processo eleitoral de 2002. A ideia do FZ como programa de governo também envolvia o Bolsa Família, Mais Alimentos e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Contudo, o exercício do mandato de governo restringiu diversas ações do FZ, mas não afetou de forma decisiva o PNAE. Ao contrário, como mostraremos na dissertação, esse programa alcançou enraizamento social.

Neste sentido, a alimentação escolar passou a cumprir tanto a função primordial de oferecer alimentação na escola num país continental, diverso e desigual, como também a de

apoiar a produção de alimentos *in natura* tradicionalmente oferecidos por pequenos produtores situados no entorno das cidades, especialmente nos grandes e médios centros urbanos.

Contudo, uma das dimensões mais preocupantes que atravessa o debate sobre a alimentação escolar e que reside na problemática desta pesquisa, diz respeito à crescente presença de alimentos ultraprocessados nos cardápios das escolas brasileiras, fenômeno que contradiz diretamente os princípios orientadores do PNAE. O Relatório de Nutrição Infantil da UNICEF (2025) aponta que, pela primeira vez na história, os índices de obesidade entre crianças e adolescentes de 5 a 19 anos superaram os de desnutrição em escala global, tendência diretamente associada à expansão do consumo de produtos com alta concentração de gordura, sódio e açúcar adicionado.

No Brasil, uma pesquisa realizada por Levy-Costa *et al.* (2005), registrou que entre 1970 e 2003, houve um aumento de 300% no consumo de carnes embutidas e de 400% no de biscoitos recheados. Esse cenário importa para esta pesquisa por duas razões articuladas: de um lado, porque a penetração desses produtos no ambiente escolar não resulta de escolhas individuais, mas de uma estrutura produtiva e comercial orientada pelo regime agroalimentar neoliberal, que favorece alimentos de baixa qualidade nutricional, alta durabilidade e ampla distribuição em detrimento da produção local e diversificada; de outro, porque a presença dos ultraprocessados nos cardápios escolares representa um obstáculo concreto à efetivação dos objetivos do PNAE, comprometendo tanto a saúde das crianças atendidas quanto a lógica de valorização da agricultura familiar e dos sistemas alimentares tradicionais que o programa busca promover.

É justamente nesse encadeamento com outras ações de governo que a pesquisa desta dissertação se concentra. A questão central decorre da seguinte indagação: quais estratégias utilizadas no Programa Nacional de Alimentação Escolar foram essenciais para que o programa se apresentasse como parte de uma política transversal? Essa pergunta, aparentemente técnica, esconde, em si, uma provocação mais profunda. Ela nos obriga a perguntar por que um programa de merenda escolar, algo que poderia soar como uma política marginal e quase burocrática, tornou-se uma das experiências mais significativas do Brasil no campo da segurança alimentar, do desenvolvimento rural e até da cooperação internacional.

A hipótese para esta resposta, como esta dissertação buscará demonstrar, está na capacidade do PNAE de ir além de sua função imediata. Ao longo de sua trajetória, veremos que a transição do PNAE de um programa assistencialista e dependente de insumos externos para uma política pública transversal resultou da combinação entre três fatores interdependentes: a progressiva institucionalização do direito à alimentação no ordenamento

jurídico brasileiro; a democratização das compras públicas, a partir da incorporação de novos atores sociais (em especial a agricultura familiar) nos processos de formulação e controle do programa, e a capacidade de adaptação das normativas às heterogeneidades regionais e culturais do país.

No momento em que estes três fatores operam de forma articulada, o programa demonstra capacidade de produzir resultados encadeados que vão além da garantia de refeições nas escolas, alcançando dimensões como a geração de renda no campo, a preservação de sistemas alimentares tradicionais e a projeção de um modelo de cooperação Sul-Sul fundamentado na horizontalidade e no respeito à autonomia dos países parceiros. Em contrapartida, quando um ou mais desses fatores são enfraquecidos, seja pelo desmonte de marcos normativos, pela redução da participação social ou pela descontinuidade das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, o programa tende a regredir em direção à lógica assistencialista e homogeneizante de suas origens, com impactos desproporcionais sobre os grupos historicamente mais vulneráveis.

Contudo, o PNAE também se mostra um espelho das contradições de um país que, ao mesmo tempo em que conseguiu sair do Mapa da Fome em 2014, viu crescer as parcelas de sua população que enfrentavam insegurança alimentar grave poucos anos depois. Trata-se de um país em que, de forma perturbadoramente contraditória, o agronegócio batia recordes de exportação enquanto milhões de brasileiros ainda conviviam com a incerteza quanto ao acesso à alimentação.

Para dar conta dessa complexidade, a dissertação se organiza em dois grandes capítulos. O primeiro situa o debate mais amplo, abordando o sistema agroalimentar mundial, seus regimes históricos, as desigualdades que produz e os desafios nutricionais que dele decorrem, especialmente a dupla carga que hoje afeta crianças e adolescentes em todo o mundo, marcada simultaneamente pela desnutrição e pela expansão acelerada da obesidade infantil. Esse capítulo é necessário porque não há como compreender o PNAE sem considerar o contexto em que opera e as forças que, continuamente, tensionam ou limitam suas diretrizes mais progressistas.

O segundo capítulo constitui o núcleo desta pesquisa. Nele, analisa-se o desenvolvimento, a estrutura e os efeitos das políticas brasileiras de alimentação escolar, tendo o PNAE como fio condutor. A análise percorre a formação histórica das políticas de alimentação no Brasil, o funcionamento institucional do programa, seus impactos sobre a agricultura familiar, os desafios e as dinâmicas observadas nas comunidades indígenas,

quilombolas e tradicionais, bem como a projeção internacional do modelo brasileiro por meio da cooperação Sul-Sul.

A perspectiva metodológica adotada é *lógico-teórico-histórica*. Isso significa compreender o PNAE não como uma política estática, mas como resultado de processos históricos contínuos, marcados por disputas políticas, econômicas e sociais, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional. Essa compreensão permite analisar as políticas públicas não como ações pontuais e isoladas, mas como parte de um processo contínuo que envolve disputas políticas, econômicas e sociais, tanto em um nível doméstico quanto em um internacional. As fontes que sustentam esta pesquisa combinam dois instrumentos centrais: o acervo do Observatório de Alimentação Escolar (ÓAE) e a biblioteca digital do Programa Mundial de Alimentos em conjunto com o Centro de Excelência Contra a Fome, complementados por documentos oficiais, legislações, dados institucionais e uma ampla produção acadêmica que vem se consolidando em torno do programa ao longo das últimas décadas.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui para o debate teórico e empírico sobre políticas públicas de alimentação, articulando perspectivas das Relações Internacionais com os conceitos de soberania e de segurança alimentar. Ao investigar simultaneamente as dimensões locais e internacionais dos programas de alimentação escolar, o estudo propõe uma leitura crítica sobre a eficácia dessas políticas na promoção do direito à alimentação, colocando em diálogo campos como a Ciência Política, a Economia e a Sociologia. Nesse sentido, a atuação do PNAE merece atenção especial: ao fomentar a produção local, valorizar os pequenos agricultores e garantir a presença de crianças e adolescentes no ambiente escolar com acesso a uma alimentação adequada, o programa demonstra que políticas públicas bem estruturadas produzem efeitos concretos e encadeados na redução da fome, da pobreza e da exclusão.

No âmbito das Relações Internacionais, a pesquisa ressalta a importância da cooperação e da troca de experiências entre países para enfrentar desafios globais. Ao identificar barreiras e possibilitar a discussão sobre políticas adaptadas a diferentes realidades, o estudo reforça o potencial das políticas públicas no âmbito internacional.

Em um mundo em que a fome persiste não por falta de alimentos, mas pelas formas como são produzidos, distribuídos e acessados, pesquisar sobre o PNAE é investigar, em última instância, os limites e as possibilidades da ação pública diante de um dos problemas mais persistentes da humanidade.

2 O SISTEMA AGROALIMENTAR E OS DESAFIOS NUTRICIONAIS

“Quem inventou a fome são os que comem”
Carolina Maria de Jesus (1960)

É surpreendente constatar que, apesar de tantos avanços tecnológicos alcançados pela humanidade, a fome permaneça um problema persistente. Entender como ela é continuamente perpetuada e até mesmo reinventada ao longo dos séculos exige reconhecer que suas raízes estão profundamente ligadas a interesses políticos e econômicos, sustentados pela lógica capitalista. Josué de Castro, a partir da publicação do livro *“Geografia da Fome”*, problematizava a arquitetura que instituía a fome já em meados da década de 1940. O autor analisa, em sua obra, como não apenas as condições ambientais, mas sobretudo as socioeconômicas e políticas, institucionalizaram a normalidade da fome e da desnutrição no Brasil e no mundo.

Sendo um dos grandes precursores na compreensão da relação entre os determinantes históricos e econômicos que geraram e ainda geram a fome no Brasil, Josué buscou demonstrar como o colonialismo, o modelo de monocultura voltado à exportação e a concentração de terras geraram desigualdades que perpetuaram a fome no país e no mundo. Anos mais tarde, em outra obra, *Geopolítica da Fome* (1965, p. 74), Castro já advertia que “(...) toda terra ocupada pelo homem tem sido por ele transformada em terra da fome”. A partir das contribuições do autor, torna-se indispensável compreender a fome como um fenômeno estrutural e essencialmente político, cuja análise não se limita à escassez de alimentos, mas exige refletir sobre os conflitos, interesses e contradições que atravessam a arena internacional e expõem os limites do nosso modelo civilizatório.

Partindo desta perspectiva, este primeiro capítulo da dissertação tem como objetivo principal situar o debate sobre a fome e a desnutrição (como fenômenos estruturais e políticos), considerando seu papel no sistema agroalimentar mundial. A partir disso, busca-se compreender como desigualdades, dependências e disputas se refletem tanto nas dinâmicas do sistema internacional quanto nas políticas nacionais, em especial nas estratégias brasileiras de combate à fome.

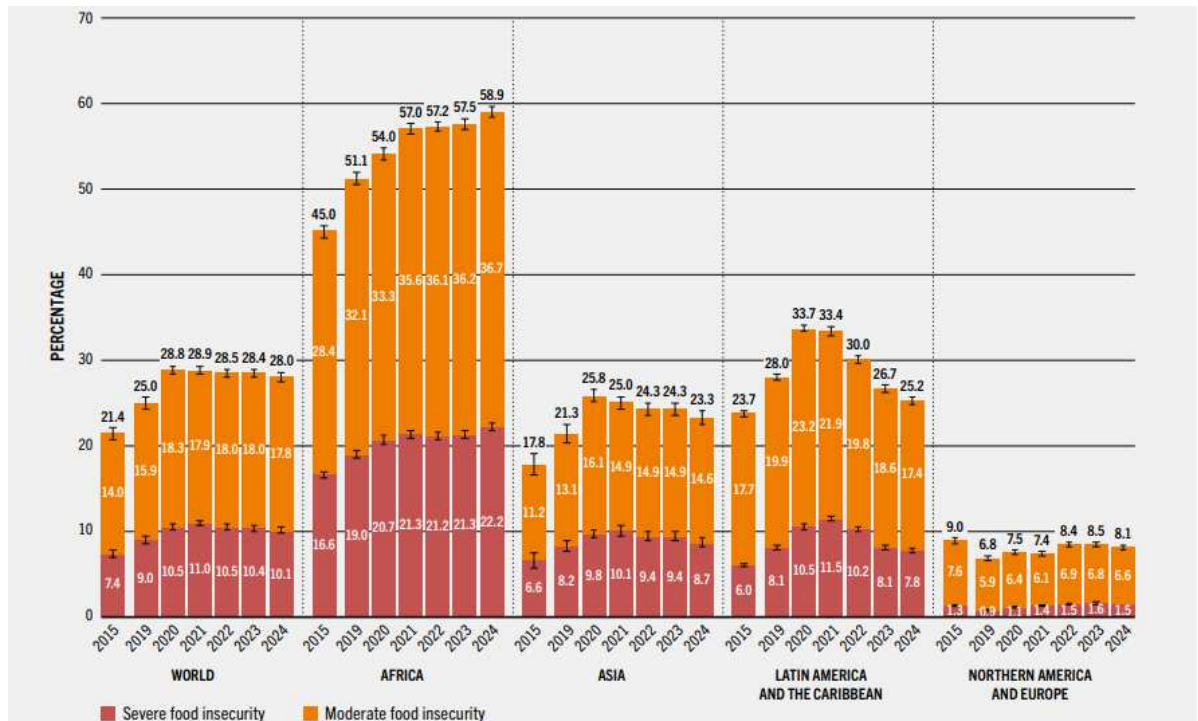
Para isso, o capítulo integra três eixos principais: (i) o estudo dos regimes agroalimentares e sua influência na configuração das desigualdades entre países; (ii) a inserção da agenda de alimentação no sistema internacional e, por fim, (iii) o estado nutricional de crianças e adolescentes, considerando fatores como desnutrição, sobrepeso e obesidade.

2.1 Os regimes agroalimentares no contexto internacional

A luta pela sobrevivência acompanha a trajetória da humanidade desde o seu início. No entanto, esse fato histórico não pode servir de justificativa para a naturalização da realidade atual, na qual aproximadamente 673 milhões de pessoas encontram-se em situação de insegurança alimentar grave condição caracterizada pela privação do consumo adequado de alimentos e pela vivência da fome (FAO, 2025). Este dado, presente no relatório anual “O estado de segurança alimentar e nutricional no mundo” de 2025, foi publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*FAO, Food and Agriculture Organization*).

Embora no documento conste que houve um certo declínio no nível de insegurança alimentar no mundo após o período de pandemia causada pela COVID-19, os níveis diminuíram de forma ainda muito lenta. As disparidades ainda se acentuam ao analisarmos as regiões em que esses dados continuam alarmantes. De acordo com o relatório, no continente asiático, as melhorias nos índices de segurança concentram-se nas áreas urbanas, enquanto os moradores de cidades do interior, localizadas em áreas rurais, permanecem em situação crítica. Na América Latina e no Caribe, houve alguns avanços significativos: a taxa de desnutrição caiu de 6,1% (dado de 2020) para 5,1% em 2024. Contudo, esses dados ainda contrastam com uma triste realidade no continente africano, onde cerca de 20% da população luta pela sobrevivência contra a fome (FAO, WFP, 2025).

A Figura 01 mostra a prevalência da insegurança alimentar moderada e grave no mundo entre 2015 e 2024, em termos percentuais da população. Dividida em duas cores distintas, a parte laranja (que se destaca mais) corresponde à insegurança alimentar moderada, e a parte vermelha representa a número de pessoas submetidas à insegurança alimentar grave.

Figura 01 – Níveis de Segurança Alimentar Global

Fonte: FAO *et al.*, 2025, p. 15.

Observa-se um aumento considerável entre 2019 e 2020, período em que o mundo enfrentava os efeitos da pandemia, com impactos também na oferta e no acesso aos alimentos. Apesar de uma leve tendência de queda nos níveis nos anos seguintes, a insegurança alimentar grave ainda mantém um patamar alarmante. Cerca de 10% da população mundial enfrenta fome severa, o que não apenas evidencia a persistência da privação alimentar, mas também o sofrimento cotidiano de milhões de pessoas que vivem na expectativa de obter o mínimo necessário para aliviar sua dor e garantir sua sobrevivência.

Essa distribuição mundial da fome também mostra como a “geografia da fome” ou a “geopolítica da fome” permanece presente. Retomando as contribuições de Josué de Castro, percebe-se que a fome não é um fenômeno causado apenas pela escassez natural de alimentos, mas, em grande parte, pela forma desigual como os recursos são produzidos, distribuídos e apropriados no sistema internacional.

O fato de o continente africano apresentar níveis crônicos e crescentes de insegurança alimentar grave, enquanto a América do Norte e a Europa registram níveis baixos e estáveis, não se deve a respostas simplistas relacionadas aos padrões de desenvolvimento ocidentais. Esse motivo revela-se profundamente relacionado a um padrão de marginalização econômica, de dependência e de relações econômicas desiguais que ainda marcam a geografia da fome.

Neste sentido, o conceito de insegurança alimentar dialoga diretamente com a formação de um sistema agroalimentar mundial, que engloba redes de relações econômicas, políticas e sociais que organizam a produção e a circulação de alimentos em todo o mundo. Trazendo uma dimensão histórica e política, esse sistema não se caracteriza por comportar-se de forma uniforme, muito pelo contrário: ele atravessa diferentes configurações históricas interdependentes, conhecidas como *regimes agroalimentares* (Friedmann; McMichael, 1989).

Os sociólogos Harriet Friedmann e Philip McMichael têm, há algum tempo, dedicado grande parte de seus estudos a compreender o que são os regimes agroalimentares e suas implicações para a engrenagem da política internacional. Assim como afirma Friedmann (1993, p. 30), esses regimes foram constituídos a partir de regulamentações agrícolas que visavam ampliar o poder corporativo em relação ao poder de decisão nacional.

A complexidade do estudo sobre a temática envolve compreender os regimes agroalimentares como elemento analítico que permite não apenas visualizar os interesses agroindustriais como reflexo da dinâmica do capitalismo mundial, mas também como peça fundamental para seu ordenamento. Deste modo, é possível identificar diferentes ciclos de estabilidade do capitalismo, caracterizados por combinações específicas de poder político e econômico (Friedmann, 1993).

Estas combinações, ao demonstrarem que o sistema agroalimentar não é estático, revelam diferentes fases ligadas às principais hegemonias internacionais, moldando, assim, a organização da produção agrícola e do consumo de alimentos em nível global. É neste sentido que diferentes momentos da história são categorizados de acordo com o contexto em que as dinâmicas do sistema agroalimentar são colocadas em questão (McMichael, 2016).

McMichael (2016), a partir das contribuições de Friedmann (1993), estabelece três regimes importantes para compreender o impacto da agricultura no capitalismo mundial: *regime alimentar imperial (1870-1930)*; *regime alimentar intensivo ou fordista (1950-1970)*; e *regime alimentar corporativo ou neoliberal (1980-atual)*. Nesta parte do capítulo, os dois últimos regimes ganham maior relevância, considerando o marco temporal delineado nesta pesquisa.

O **regime alimentar imperial (1870-1930)** concentra-se no período de hegemonia britânica na economia global. A Grã-Bretanha, como potência colonial, estruturou sua economia industrial, em grande parte, com base em alimentos importados de suas colônias e, posteriormente, de países que haviam declarado a independência em relação à metrópole britânica. Ao fornecer trigo, carnes e outros alimentos, essa relação desencadeou um fluxo

constante de alimentos essenciais ao sustento do crescimento industrial britânico e até mesmo de outros países europeus (McMichael, 2016).

Presenciou-se, então, uma forte organização da divisão internacional do trabalho, que privilegiava a especialização regional. Considerando que o período ainda possuía resquícios do colonialismo europeu, no qual as colônias eram exploradas para maximizar a produção agrícola, as diferentes partes do mundo assumiram papéis distintos na cadeia produtiva de alimentos (McMichael, 2016).

Desta forma, o primeiro regime não apenas moldava as economias locais, como também já refletia e reforçava uma desigualdade estrutural, subordinando as colônias exportadoras às necessidades das potências industriais. Com o processo de independência das ex-colônias, o regime começou a dar fortes sinais de desgaste, somados à instabilidade política e econômica vivenciada nos entreguerras e na Grande Depressão. Um dos principais pontos de tensão deste regime decorria da sua dependência estrutural de mercados externos para o abastecimento de alimentos e de matérias-primas agrícolas. Assim, com a intensificação dos conflitos e da recessão econômica, o funcionamento das economias centrais tornava-se cada vez mais vulnerável a crises comerciais (Bernstein, 2015).

Presenciava-se, após a Segunda Guerra Mundial, a criação de uma estrutura de poder que refletia como as mudanças na agricultura e no consumo acompanhavam a reconfiguração da geopolítica mundial. Ao resgatar o contexto após as duas grandes guerras, Friedmann destaca que

O mundo de 1947 estava aberto para novas formas alternativas de organizar os alimentos e a agricultura, mas isto não iria incluir mercados sem regulamentação. Estes, de fato, tinham-se implodido durante a Depressão dos anos 30, deixando excedentes de grãos sem vender e uma ampla situação de fome tanto dentro do país, quanto internacionalmente (Friedmann; 2000, p. 2).

Foi neste contexto que se consolidou o **segundo regime agroalimentar**, marcado por transformações significativas na economia global. Entre as décadas de 1950 e 1970, o cenário internacional passava por reconfigurações após as duas grandes guerras, período em que os Estados Unidos se afirmaram como *hegemon* no sistema capitalista internacional, trazendo impactos diferentes para regiões do globo (Bernstein, 2015).

As ex-colônias precisariam se adaptar à nova engrenagem do sistema político-econômico mundial, agora como nações soberanas. Esses “novos” Estados independentes entraram no sistema em condições econômicas frágeis e dependentes, enquanto os países industrializados (do Norte global) reafirmaram sua posição dominante. Os Estados Unidos, assumindo seu papel central na reconstrução global e na estruturação do comércio internacional,

inseriram o dólar americano como principal meio de pagamento nas transações financeiras, reforçando sua hegemonia econômica (Bernstein, 2015).

Na configuração da política interna do novo *hegemon* que se formava, a política agrícola desempenhou um papel crucial no ordenamento do segundo regime alimentar. Desde o início do século XX, a agricultura americana enfrentava um problema estrutural de superprodução, especialmente de produtos como o trigo e o milho. Assim, a produção em excesso acabava pressionando os preços a baixarem, o que afetava diretamente a renda dos agricultores (Lima; Dias, 2016).

Para lidar com o problema, o governo americano adotou uma série de políticas de apoio a preços, que garantiam preços mínimos aos produtores, incentivando ainda mais a produção agrícola em larga escala. Contudo, em vez de reduzir a produção, as políticas adotadas acabaram por ampliar os excedentes agrícolas, tornando necessário adotar mecanismos que pudessem escoar os produtos para o mercado global (Lima; Dias, 2016).

Assim, a solução encontrada pelos Estados Unidos para lidar com seus excedentes foi combinar sua política agrícola com sua política externa, utilizando esses excedentes de grãos como instrumento de ajuda alimentar. A princípio, a estratégia foi implementada para facilitar a reconstrução da Europa no pós-guerra por meio do conhecido Plano Marshall. O envio de alimentos a baixos preços e em larga escala aos países europeus tornou-se um instrumento essencial para fortalecer as alianças políticas com os Estados Unidos em um período marcado por disputas ideológicas na Guerra Fria, além de reafirmar a posição dos Estados Unidos como liderança global (Dias; Lima, 2016).

A partir de 1953, a política de assistência alimentar foi institucionalizada por meio da *Public Law 480 (PL-480)*, também conhecida como “*Food for Peace*”. A lei permitiu que os Estados Unidos exportassem seus excedentes para países do Terceiro Mundo em condições especiais. Contudo, mesmo sendo apresentada como uma forma de ajuda humanitária, a PL-480 carregava interesses econômicos e geopolíticos, uma vez que avaliava a pressão dos preços internos e era utilizada como ferramenta estratégica para influenciar países do Sul a se alinharem politicamente aos Estados Unidos (Dias; Lima, 2016).

O segundo regime agroalimentar também se caracterizou pela intensificação das desigualdades entre os países, com efeitos distintos nos países do Norte e do Sul. Enquanto a política agrícola dos Estados Unidos fortalecia sua agroindústria por meio da produção em larga escala e da exportação de excedentes, os efeitos internos nos países do Sul, com a entrada massiva de grãos americanos, acabaram por desestimular a produção local. Isso fez com que

esses países não conseguissem competir com os baixos preços dos alimentos importados, criando uma dependência (Bernstein, 2015).

A assistência alimentícia internacional se destinava em primeiro lugar a Europa e Japão, e depois para o Terceiro Mundo, onde desempenhava seu papel de reconstrução do comércio internacional (favorecendo exportações norte-americanas) e da produção agrícola (em formas especializadas, química e mecanicamente intensivas, do “modelo americano”). Finalmente, décadas mais tarde, numa tentativa desesperada de fortalecer a centralidade das exportações norte-americanas frente às transformações das condições internacionais, deram assistência à União Soviética/Rússia. Durante duas décadas críticas, desde meados dos anos 50 até meados dos anos 70, os Estados Unidos administravam o comércio mundial e determinavam os padrões de produção através de poderosos controles sobre a agricultura (Friedmann, 2000, p.5).

Outra característica que marcava essas transformações no período do segundo regime alimentar dizia respeito à industrialização da agricultura. Esse processo acabou transformando profundamente a forma de produção agrícola, uma vez que consolidava uma organização setorial na produção agroalimentar, a partir da mecanização e do uso intensivo de produtos químicos. Assim, a agricultura passava a depender cada vez mais de fertilizantes, pesticidas e maquinários vinculados a grandes corporações industriais (Bernstein, 2015).

Além disso, a produção agrícola tornou-se cada vez mais organizada para atender às demandas das indústrias de processamento de alimentos, como os grandes complexos voltados à produção de carne, soja e milho. Esse fator estava ligado ao interesse em abastecer a produção de rações para animais e a fabricação de alimentos industrializados, como enlatados e ultraprocessados. Já era possível perceber como o capital corporativo consolidava seus interesses na agricultura, diretamente ligados à indústria (Bernstein, 2015).

Contudo, algumas tensões do segundo regime alimentar começavam a manifestar-se, evidenciando as contradições do próprio sistema. A adoção, por outros países, de estratégias semelhantes às políticas estadunidenses (especialmente por meio da regularização e do controle mais rigoroso das importações) resultou em um quadro de superprodução de *commodities*. Tal processo intensificou a oferta global, gerando um cenário de *dumping* competitivo e acirrando as tensões comerciais (Friedmann, 1993).

Este cenário acabou refletindo nas dinâmicas contraditórias do regime agroalimentar do período, uma vez que, enquanto os Estados Unidos enfrentavam crises econômicas internas, o setor agrícola se beneficiava do aumento da demanda externa, o que destacava o papel estratégico das *commodities* agrícolas na economia global. Ao mesmo tempo, essa dependência internacional da produção americana aprofundou as desigualdades já existentes no sistema

agroalimentar, particularmente em países do Sul, que se tornaram ainda mais vulneráveis às flutuações do mercado e à política externa dos Estados Unidos.

É a partir deste contexto que Friedmann (1993) e McMichael (2016) analisam como o terceiro regime agroalimentar (também conhecido como regime corporativo ou neoliberal) se respaldou em uma ordem neoliberal que desencadeou novas modalidades de acumulação de capital, impulsionada pela financeirização da economia.

O **terceiro regime** passava a refletir um projeto de globalização neoliberal, que tinha como uma de suas principais características a transnacionalização das cadeias produtivas e a atuação de grandes redes corporativas internacionais. Organizando-se de forma semelhante ao modelo fordista (segundo regime), o regime neoliberal demandava, desde sua origem, a padronização dos produtos agrícolas, estruturando a agricultura em uma produção em escala sem precedentes (McMichael, 2016).

Nesse contexto, observa-se como as grandes empresas transnacionais do agronegócio e do varejo de alimentos se beneficiaram amplamente do processo, consolidando seu poder econômico por meio de mecanismos como a proteção da propriedade intelectual (exemplificada pelas patentes de sementes transgênicas) e os subsídios agrícolas garantidos pelos Estados. Paralelamente, instituições internacionais desempenharam um papel central, uma vez que organismos como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e a OMC (Organização Mundial do Comércio) passaram a sustentar a arquitetura financeira global e a impor novas regras multilaterais que reforçaram a liberalização e a integração dos mercados (McMichael, 2016).

Aqui, é importante enfatizar que, apesar de McMichael destacar o terceiro regime como “corporativo”, o papel contínuo dos Estados foi primordial em todos os regimes citados. Embora o neoliberalismo tenha impulsionado a liberalização econômica e a ascensão de corporações transnacionais, os Estados ainda desempenham um papel decisivo na formulação e implementação de políticas agrícolas, seja por meio de subsídios, regulações ou da abertura de mercados internacionais (Lagares, 2019).

Como já citado, a expansão do regime agroalimentar, impulsionada por capitais multinacionais e pela liberalização dos mercados, acabou contribuindo para a integração entre o comércio de *commodities* agrícolas e o sistema financeiro global. Assim, um dos principais pontos que chamam a atenção é que os preços agrícolas deixaram de ser determinados pela lógica de oferta e demanda e passaram a ser influenciados pela esfera financeira, uma vez que as *commodities* passaram a ser tratadas como ativos financeiros (de Paula; Santos; Pereira, 2015).

Isso significava que os produtos passaram a ser negociados nos mercados de futuros e de derivativos. Originalmente, os mercados futuros tinham como função principal estabilizar os preços ao proteger produtores e consumidores contra flutuações inesperadas. Contudo, essa função acabou sendo descaracterizada à medida que investidores externos ao setor agrícola passaram a especular nesses mercados, priorizando, assim, o lucro financeiro em detrimento da estabilidade do abastecimento (de Paula; Santos; Pereira, 2015).

Autores como Paulo Niederle e Valdemar Júnior (2018), em sua obra “*As novas ordens alimentares*”, buscaram compreender como se deu a formação de uma ordem financeira no sistema agroalimentar. Segundo os autores,

Neste contexto de desregulação e liberalização financeira, um conjunto de atores – bancos, corretoras e empresas de securitização, fundos de investimento, corporações ligadas a outros ramos da economia – que historicamente não se interessavam pelo agroalimentar, passaram a fazer investimentos vultosos neste setor, muitas vezes articulados com empresas agrícolas nacionais e grandes produtores rurais (Niederle; Junior, 2018, p. 312).

Entre alguns fatores que estiveram presentes nessas transformações, está a explosão dos preços de *commodities* agrícolas, de agrocombustíveis (como etanol e biodiesel) e de terras agrícolas, que aumentaram significativamente a partir dos anos 2000. O contexto foi marcado por uma oportunidade de alto lucro e de diversificação de investimentos, uma vez que atores como grandes empresas agrícolas e produtores rurais passaram a explorar a renda da terra, utilizando estratégias especulativas voltadas à valorização de propriedades rurais (Niederle; Junior, 2018).

Essa transformação teve impactos globais significativos, particularmente para os países que enfrentam riscos de insegurança alimentar. Países com baixa capacidade produtiva e economias frágeis não conseguiam competir no mercado internacional nem garantir um abastecimento alimentar estável por meio de importações. Assim, a financeirização acabou por agravar a vulnerabilidade desses países, aumentando os riscos de desabastecimento, de preços voláteis e de dependência alimentar (de Paula; Santos; Pereira, 2015).

Neste sentido, a combinação de fatores, como o aumento da demanda por produtos agrícolas no cenário global, o uso de alimentos em agrocombustíveis e a elevação dos preços do petróleo, gerou um ambiente propício à especulação financeira no setor agroalimentar. Com os mercados tradicionais (como ações e imóveis) em certa instabilidade, investidores buscaram refúgio em *commodities* agrícolas, atraídos por perspectivas de lucro, o que resultou em um aumento significativo de fundos voltados ao setor agroalimentar (Niederle; Junior, 2018).

Torna-se importante ressaltar que grandes empresas conseguem, ao mesmo tempo, captar recursos financeiros globais e expandir suas cadeias de produção transnacionais por meio da troca e venda de ativos em um período muito curto, criando um sistema padronizado que substitui e fragiliza redes locais de abastecimento. Nesse sentido, um dos principais impactos negativos é o enfraquecimento da agricultura local, que acaba dependendo de pequenos produtores e de redes informais de troca e de fornecimento. Essas redes, que antes sustentavam as comunidades locais, acabam sendo substituídas por sistemas controlados por grandes empresas varejistas, que centralizam a produção (Lagares, 2019).

Assim, é possível inferir que esse modelo acaba enfatizando um sistema em que os alimentos deixam de estar ligados às suas origens locais, sendo produzidos de forma massiva e homogênea. O impacto dessa estrutura ainda inclui a perda de autonomia dos pequenos agricultores, maior dependência de mercados externos e o aumento das vulnerabilidades na segurança alimentar local, uma vez que o modelo prioriza o lucro e o ultraprocessamento de alimentos em detrimento da diversidade agrícola local (Lagares, 2019).

Diante deste cenário, percebe-se que a insegurança alimentar não pode ser dissociada das transformações históricas na dinâmica do sistema agroalimentar mundial, no qual subsídios, fluxos de capital e a atuação de corporações transnacionais moldam as possibilidades de acesso aos alimentos. As assimetrias reveladas pela geopolítica da fome demonstram que, mais do que um problema de produção, a fome está vinculada a estruturas de poder que operam em escala global, reproduzindo desigualdades e limitando a autonomia dos países periféricos.

Compreender como esses regimes se estruturam e se reproduzem em escala regional constitui um passo indispensável para interrogar as forças que moldam a alimentação enquanto objeto de política em nível global. É justamente essa articulação, no qual se examina como a questão alimentar ascendeu à agenda internacional e passou a incorporar agendas globais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2.2 A alimentação na agenda internacional

Compreender o papel das instituições e dos direitos estabelecidos em torno da agenda da alimentação requer considerar que sua atuação, embora relevante, está limitada por fatores de ordem financeira e econômica, conforme discutido nos tópicos anteriores. A criação dessas instituições ocorreu em meados do século XX, em um contexto em que os Estados nacionais ainda estavam profundamente marcados pelos horrores da Segunda Guerra Mundial.

Ao fazer um resgate histórico, nota-se um marco importante para o estabelecimento de novos padrões éticos a partir do que se observava até então. Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a organização firmava o compromisso de desenvolver estratégias de cooperação em torno da proteção dos direitos humanos (Camera, Wegner; 2017).

Nesse mesmo ano, foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Com a agência atrelada à ONU, a fome e a desnutrição passaram a ser debatidas em âmbito internacional e em resposta aos desafios econômicos e sociais gerados pela guerra, a FAO iniciou sua atuação com base em um diagnóstico do estado nutricional mundial. O diagnóstico mostrava a necessidade de prever a escassez de alimentos, discutir assimetrias e propor medidas que pudessem gerar dados sobre a temática, além de oferecer orientações para a elaboração de políticas públicas (Benzaquen, 2020).

Como já discutido, a alimentação adequada requer um padrão de vida que garanta a dignidade da pessoa humana, para que ela possa “viver livre de discriminação”. Da mesma forma que Gomes Jr. e Almeida Filho (2010, p. 18) descrevem, o acesso a essa alimentação está vinculado à compreensão de princípios éticos, considerando não apenas as necessidades humanas, mas, sobretudo, a responsabilidade coletiva.

Contudo, foi apenas em 1996 (cinquenta e um anos após a criação da FAO), na Conferência Mundial de Alimentação (CMA), que se conceituou o Direito Humano à Alimentação (DHA). Na prática, o “novo” direito era estabelecido com o intuito de assegurar que as diretrizes da SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) servissem de base para a atuação dos Estados nacionais. De acordo com a FAO,

O direito à alimentação é um direito humano universal. Todos têm **o direito de estar livres da fome e de ter um padrão de vida adequado**, incluindo comida. Reconhecer o direito à alimentação garante a **dignidade** de cada pessoa e garante que ela possa **viver livre de discriminação**. É um direito, algo que temos o direito de exigir. Governos e organizações têm responsabilidades éticas e legais de **respeitar, proteger e cumprir** esse direito. Esforços contínuos de atores estatais e não estatais são cruciais para a plena realização do direito a uma alimentação adequada (FAO, 2026, tradução e grifo pela autora).

É neste sentido que estes princípios e valores passam a orientar as políticas alimentares que compõem a atuação do conjunto de sistemas da ONU, o que dá início a uma nova concepção de cooperação entre os Estados, organizações e agências (Camera, Wegner, 2017). Em um primeiro momento, como grande parte do território europeu havia sido devastada, priorizou-se o compromisso com a segurança nacional, como forma de estabelecer autonomia a partir da produção destinada ao abastecimento da população (Gomes Júnior; Almeida Filho, 2010).

Foi nesse contexto que a FAO propôs o conceito de *Segurança Alimentar*. A iniciativa buscava evidenciar a necessidade de compreender a fome como um problema a ser enfrentado por meio de ações voltadas ao aumento da produção e da oferta de alimentos, garantindo a segurança alimentar dos países. Contudo, as problemáticas não se restringiam apenas à produção de alimentos (Gomes Júnior; Almeida Filho, 2010).

A *Segurança Alimentar e Nutricional* – SAN – incorporava elementos sobre a qualidade dos alimentos, além de abordar a necessidade de garantir o direito à informação, à diversidade cultural e o plantio sustentável. Por conta disso, os Estados-membros deveriam promover políticas cujo principal objetivo fosse combater a pobreza e a desigualdade persistentes (Gomes Júnior; Almeida Filho, 2010).

A partir daí, a nomenclatura passou a ser adotada por grande parte dos países e incorporada às agendas de desenvolvimento de políticas públicas, como veremos posteriormente. O uso importante do termo se deu em razão do seu potencial de ser utilizado como ferramenta, uma vez que sua estrutura era composta por quatro elementos centrais: *disponibilidade, acesso, estabilidade e consumo* (Gomes Júnior; Almeida Filho, 2010). A figura abaixo, detalha esses elementos.

Figura 02: Elementos da Segurança Alimentar



Fonte: Elaborado pela autora com base em Beduschi Filho (2012) e Gomes Junior e Almeida Filho (2010).

É fundamental destacar que os quatro elementos que compõem a segurança alimentar (*disponibilidade, acesso, consumo e estabilidade*) estão interligados e exercem influência direta

uns sobre os outros. A disponibilidade refere-se à produção, oferta e estoques de alimentos; o acesso está relacionado à renda, aos preços e à infraestrutura; o consumo envolve a qualidade nutricional e as condições sanitárias; e a estabilidade diz respeito à regularidade dessas condições ao longo do tempo, considerando sazonalidades e crises (Beduschi Filho, 2012).

Nesse sentido, é importante ressaltar que a mera disponibilidade de alimentos não garante, por si só, o acesso das populações mais vulneráveis a uma alimentação adequada. O acesso está condicionado por fatores culturais, econômicos e geográficos, o que torna o acesso um desafio crítico para muitas famílias brasileiras. Como observa Beduschi Filho (2012, p. 15), em tempos de crise, seja em escala local ou global, os preços dos alimentos tendem a oscilar significativamente, reduzindo a capacidade das camadas mais pobres de adquirir produtos em quantidade e qualidade suficientes.

Ademais, o consumo alimentar ocupa posição central nesse debate. A atenção à qualidade e à segurança dos alimentos consumidos, desde o plantio até a mesa da população, tem sido crescente. Como parte dessa preocupação, a adoção de práticas, como o uso de água tratada e a priorização de alimentos orgânicos, torna-se fator essencial para garantir um consumo que não comprometa a saúde humana (Beduschi Filho, 2012).

Já a estabilidade alimentar, o quarto pilar da segurança alimentar, refere-se à capacidade de manter um padrão de consumo adequado mesmo diante de oscilações nos preços dos alimentos, variações sazonais ou crises econômicas que possam ameaçar a alimentação da população. Garantir essa estabilidade vai além da simples produção de alimentos; exige planejamento estratégico de políticas agrícolas, sistemas eficientes de armazenamento e redes de distribuição que assegurem um suprimento constante e diversificado de alimentos saudáveis (Beduschi Filho, 2012).

Assim, é possível perceber que, de fato, a multidimensionalidade do tema ganha grandes proporções. Essa complexidade gira em torno de diversas dimensões que precisam ser analisadas atentamente para compreender as esferas de atuação efetiva no combate à fome. Assim,

Ao preencher os requisitos dos quatro conteúdos abrigados sob a definição de SAN, a dimensão meramente física dos alimentos é superada. A condição de insegurança alimentar empregada como parâmetro para a definição de segurança alimentar estende aos domínios, da assimetria de renda e preços dos alimentos à segurança na qualidade e sanidade dos produtos, do manejo adequado na produção ao emprego de culturas e meios não hostis ao ambiente, à manutenção da diversidade cultural nos hábitos e práticas alimentares, da garantia ao exercício da autonomia de uma nação, entre outros ao controle e preservação da espécies nativas (Gomes Júnior; Almeida Filho, 2010, p. 26).

É neste sentido que o conceito de *Soberania Alimentar* vem ganhando destaque. Inicialmente discutido e elaborado pela *Via Campesina* (articulação mundial de camponeses composta por diversos movimentos sociais), o conceito abrange discussões que vão além do acesso aos alimentos. A ideia central da soberania alimentar baseia-se na necessidade de independência em relação aos grandes mercados internacionais, que tratam não só o alimento, mas também elementos como a água e a natureza, como mercadorias (Zanotto, 2017). De acordo com a própria definição pela organização,

A soberania alimentar é o direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente apropriados, produzidos por meio de métodos ecologicamente corretos e sustentáveis, e seu direito de definir seus sistemas alimentares e agrícolas. Ela coloca as aspirações e necessidades daqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no centro dos sistemas e políticas alimentares, em vez das demandas dos mercados e corporações. Defende os interesses e a inclusão da próxima geração. Ela oferece uma estratégia para resistir e dismantlar o atual regime corporativo de comércio e alimentação, e fornece diretrizes para sistemas alimentares, agrícolas, pecuários e pesqueiros determinados por produtores e usuários locais (Via Campesina, 2025, tradução própria).

Sendo assim, o conceito refere-se à importância de um povo livre e soberano, capaz de produzir e comercializar seus próprios produtos de modo a refletir sua cultura e ancestralidade. Isso implica valorizar a diversidade nos cultivos, o que se torna essencial tanto para a saúde humana quanto para a ambiental. A soberania alimentar, portanto, passa a reconhecer a diversidade agrícola como fator fundamental para manter o equilíbrio entre os seres vivos, preservando o meio ambiente e combatendo de forma eficaz a fome (Zanotto, 2017).

Entretanto, como vimos, o uso de tecnologias no processamento e na fabricação de alimentos, combinado com o poder econômico, político e social das grandes corporações, resultou em um sistema agroalimentar hegemônico que restringiu e moldou as práticas de plantio dos agricultores e até mesmo as escolhas de compra dos consumidores. Contudo, a soberania alimentar, não se limita a criticar a influência desse sistema, mas também a reivindicar a alimentação como um direito humano, promovendo, ainda, alternativas baseadas nos saberes dos povos originários, das comunidades quilombolas, dos pescadores e dos camponeses (Zanotto, 2017).

Independentemente das questões muito relevantes colocadas pela Via Campesina, a consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e sua incorporação nas agendas internacionais de desenvolvimento contribuíram para a formulação de compromissos globais voltados ao enfrentamento da fome e da pobreza. A temática da alimentação passou a ocupar posição central em iniciativas multilaterais, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

(ODM) e, posteriormente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que estabeleceram metas específicas para a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar.

Abaixo, na Figura 03, é possível encontrar um quadro com os principais objetivos que dialogam com o tema da pesquisa, sobretudo em relação às políticas de alimentação escolar. É importante mencionar que os objetivos relacionados à melhoria da educação têm um papel crucial para a pesquisa, considerando que a alimentação afeta diretamente a qualidade do ensino de crianças e adolescentes.

Figura 03: Objetivos de Desenvolvimento em torno da alimentação escolar



Fonte: Elaborada pela autora com base na ONU (2010) e na ONU (2016).

As metas acima não se limitam ao combate à fome, mas abrangem a garantia de acesso a alimentos seguros e nutritivos, a erradicação de todas as formas de desnutrição e o fortalecimento da agricultura sustentável, com destaque para a valorização dos pequenos produtores. No campo educacional, as metas do ODS 4 ampliam significativamente a abordagem presente nos ODM, ao não se limitarem ao acesso à escola, mas também incorporarem elementos como a qualidade da aprendizagem, a equidade e o desenvolvimento na primeira infância.

Apesar do avanço significativo na formulação de medidas e objetivos, que passaram a tratar a fome como um problema global, a concretização dessas metas tem sido marcada por diversos desafios e barreiras estruturais. A implementação das agendas internacionais depende

não apenas do compromisso formal dos Estados, mas também de outros fatores, como a disponibilidade de recursos financeiros e a continuidade das políticas públicas.

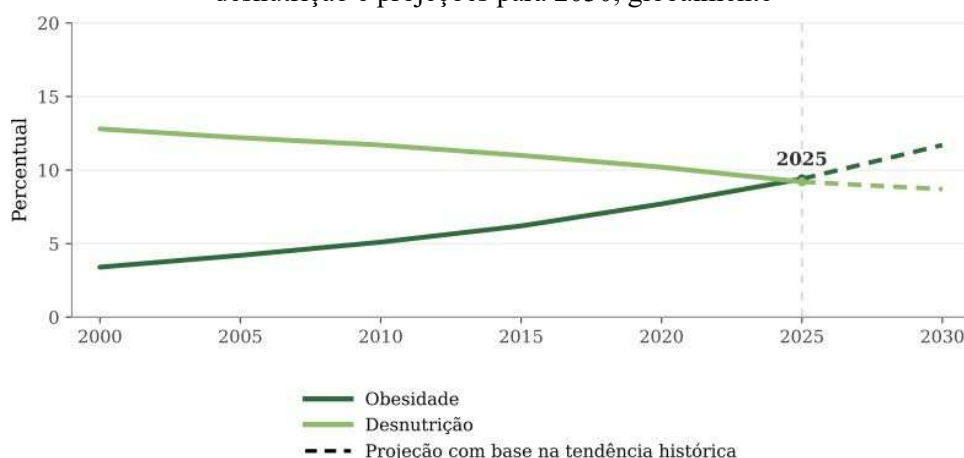
Assim como destaca Thiago Lima (2019), a criação das ODS, em conjunto com todo o arcabouço do direito à alimentação, de fato contribui para estabelecer diretrizes para que os Estados desenvolvam políticas públicas voltadas ao enfrentamento da fome e da desnutrição. Entretanto, a efetivação dessas metas enfrenta obstáculos estruturais significativos. Como foi retratado no tópico anterior, a fome está profundamente ligada a relações de poder entre Estados e aos interesses econômicos de grandes atores privados, o que dificulta a implementação de medidas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

Se os marcos normativos internacionais representam avanços inegáveis na construção de uma agenda global de combate à fome, eles também revelam, uma contradição fundamental: ao mesmo tempo em que os Estados firmavam compromissos de erradicação da desnutrição e fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis, o modelo agroalimentar hegemônico avançava em sentido oposto, expandindo a produção e o consumo de alimentos ultraprocessados em escala global. Assim, compreender esse paradoxo exige deslocar o olhar da esfera das declarações para o interior do sistema agroalimentar moderno, observando seu reflexo no prato das crianças.

2.3 Desnutrição, sobrepeso e obesidade infantojuvenil no sistema agroalimentar moderno

Pela primeira vez na história, os índices de obesidade entre crianças e adolescentes de 5 a 19 anos superaram os de desnutrição, como demonstrado no Gráfico 01 abaixo. Este dado foi revelado no Relatório de Nutrição Infantil de 2025, “*Alimentando o lucro: como os ambientes alimentares estão falhando com as crianças*”, elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (em inglês).

Gráfico 1: Tendências no percentual de crianças e adolescentes de 05 a 19 anos com obesidade e desnutrição e projeções para 2030, globalmente



Fonte: Elaborado pela autora com base em Unicef (2025).

O cruzamento das projeções de crianças e adolescentes com obesidade e desnutrição revela uma tendência preocupante. Como se pode observar no gráfico acima, à medida que a desnutrição apresenta uma queda considerável, a obesidade cresce de forma contínua. Essa tendência está diretamente relacionada às mudanças profundas nos padrões alimentares, principalmente ao aumento do consumo de ultraprocessados no cardápio diário dos indivíduos (UNICEF, 2025). De fato, as questões relacionadas à desnutrição e à obesidade estão diretamente condicionadas à má alimentação, tanto pela falta quanto pelo excesso de alimentos. Contudo, há outros fatores importantes a considerar ao adentrarmos o debate sobre alimentação.

Assim como ressalta o Ministério da Saúde, a desnutrição não é apenas um problema médico. Ela revela uma complexa ligação entre difíceis condições socioeconômicas, entrelaçadas à pobreza, indicando a falta de acesso a alimentos, saneamento básico e condições dignas de vida. Aqui, é preciso ter cuidado para não reduzirmos a pobreza apenas à ausência de renda. Mesmo quando há oferta suficiente de alimentos, pessoas em situação de vulnerabilidade podem não conseguir se alimentar adequadamente por não possuírem os meios econômicos ou sociais necessários para acessá-los (Almeida; Friozi, 2023).

Passamos a compreender, então, como a pobreza está condicionada à privação de capacidades, concepção desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen. Em sua obra *“Desenvolvimento como liberdade”*, Sen (2010) diferencia recursos (como renda e bens) de capacidades, sendo estas as possibilidades reais de ser e realizar algo. Isso significa que, mesmo quando duas famílias possuem a mesma faixa de renda, elas podem ter condições de vida completamente diferentes.

Este fato se justifica quando levamos em consideração os elementos que variam as condições de bem-estar de um indivíduo, como as heterogeneidades pessoais (necessidades diferentes por idade, saúde, sexo ou deficiência); as diversidades ambientais (circunstâncias climáticas e ambientais que alteram as necessidades de populações vulneráveis); as variações no clima social (condições sociais e acesso a serviços públicos); diferenças de perspectivas relativas (normas sociais que mudam o que é “viver com dignidade”) e, por fim, a distribuição da família (forma como a renda é repartida entre os membros da família) (Sen, 2010).

Trazer essa reflexão para esta pesquisa é essencial para romper com a falsa ideia de que populações mais vulneráveis se encontram em situação de pobreza apenas por terem baixa renda. Na realidade, essa condição ocorre sobretudo pela incapacidade de transformar os recursos disponíveis em condições de funcionamento básico, como a de se alimentar adequadamente. Portanto, a pobreza é compreendida como uma forma de privação de capacidades fundamentais (Sen, 2010).

Partindo desta compreensão, torna-se evidente que a desnutrição e a mortalidade infantil constituem resultados diretos dessa condição, impactando inclusive o desenvolvimento de um país. Como descrevem Almeida e Friozi (2023),

A saúde é medida pela expectativa de vida, longa e saudável, devendo ser analisada sob o viés da nutrição e da mortalidade infantil e materna (Sen, 2010), ou seja, quanto maior a taxa de mortalidade prematura e de subnutrição, menor será o desenvolvimento humano de um país, sendo medidas inversamente proporcionais (Almeida; Friozi, 2023, p. 6).

Como doença multifatorial, a desnutrição infantil está correlacionada com o estado socioeconômico de uma sociedade. Esse fato ocorre quando consideramos a doença não como um problema isolado, mas como um problema de saúde pública. Uma vez que, quando ocorre na primeira infância, a desnutrição pode agravar os índices de mortalidade infantil, deixando as crianças mais vulneráveis ao desenvolvimento físico e mental ao longo de suas vidas (Almeida; Friozi, 2023).

Até a década de 1990, a desnutrição infantil era um problema amplamente presente entre as populações mais pobres do Brasil, contribuindo para o aumento de doenças infecciosas. A partir desse período, o país registrou uma redução significativa nos índices de desnutrição, especialmente entre crianças menores de cinco anos (Unicef, 2025).

Contudo, essa melhora não ocorreu da mesma forma para todos os grupos sociais. De acordo com dados do UNICEF, as populações indígenas e quilombolas continuaram a apresentar altos índices de desnutrição infantil, com taxas superiores a 18%. Em 2022, as terras indígenas Yanomami enfrentavam uma séria crise sanitária e um aumento no número de

crianças com malária e desnutrição. De acordo com os dados divulgados, 81,2% das crianças menores de cinco anos apresentaram problemas de crescimento (desnutrição crônica); 48,5% apresentavam baixo peso (desnutrição aguda) e 67,8% estavam anêmicas (Cátedra Josué de Castro, 2022).

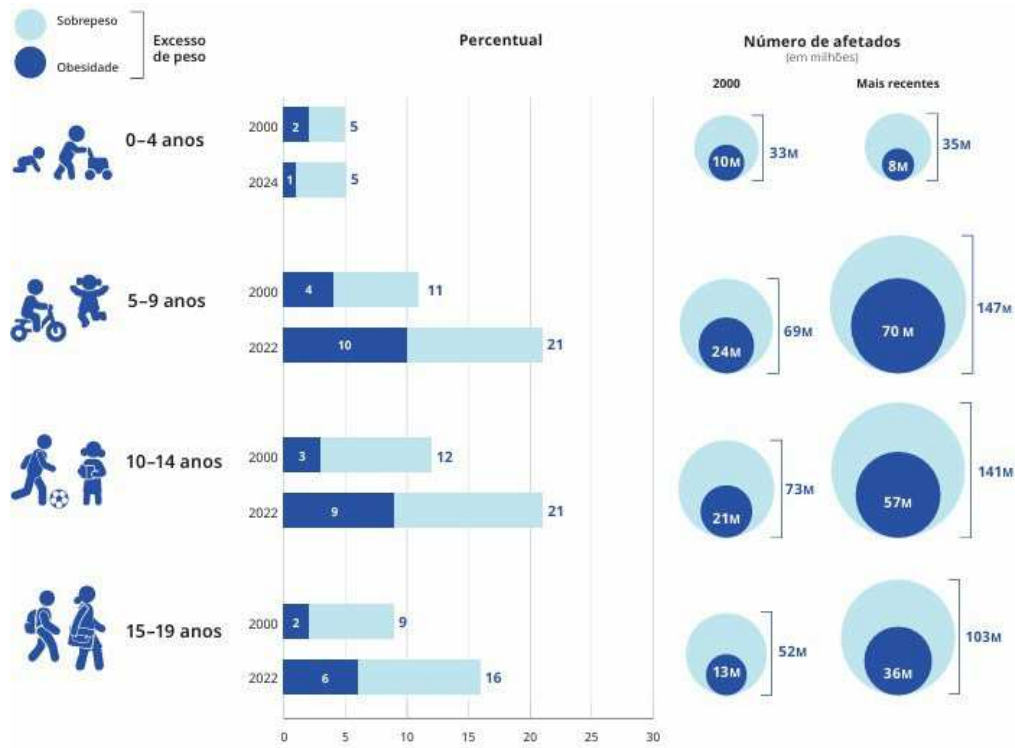
O estudo aponta que esse cenário não ocorre por uma única razão. Além de fatores históricos e estruturais, como a perda de territórios, os conflitos com mineradoras e garimpeiros, a dificuldade de acesso às políticas públicas e a entrada de alimentos ultraprocessados nas comunidades indígenas, a situação nutricional pode estar se agravando (Cátedra Josué de Castro, 2022).

Em relação ao sobrepeso e à obesidade, há definições diferentes do estado nutricional, estabelecidas pela OMS (Organização Mundial da Saúde). Assim como tratado no Relatório de Nutrição Infantil de 2025, o sobrepeso corresponde ao momento em que o peso da criança ou do adolescente está acima do ideal, mas sem excesso significativo de gordura corporal (Unicef, 2025).

Já a obesidade ocorre quando a criança ou o adolescente possui um peso muito acima do esperado para sua altura, com mais de 3 faixas acima do peso considerado normal (para crianças menores de 05 anos), e quando o IMC - Índice de Massa Corporal (que varia de acordo com o sexo e a idade) está acima do valor ideal para a idade. A obesidade é definida sobretudo por sua complexidade e caracteriza-se pela capacidade de agravar outras doenças, como diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares (UNICEF, 2025).

Assim como apresentado no relatório que introduziu este tópico, a Figura 04 abaixo mostra a evolução do excesso de peso, considerando sobrepeso e obesidade, entre crianças e adolescentes em quatro faixas etárias distintas. Os dados ainda trazem uma comparação dos anos 2000 com os dados mais recentes (de 2024, para crianças de 0 a 4 anos e de 2022 para o restante das faixas etárias).

Figura 04: Tendências na porcentagem e números (em milhões) de crianças e adolescentes com excesso de peso e com obesidade, por faixa etária, globalmente, 2000 e mais recentes



Fonte: UNICEF, 2025.

Na figura, é possível observar três colunas principais: a primeira, que mostra a divisão por faixa etária; a do centro, que mostra o percentual de crianças e adolescentes com excesso de peso; e a terceira e última, que representa o número absoluto de afetados. Analisando os dados, percebe-se uma tendência de um aumento expressivo do excesso de peso em quase todas as faixas etárias.

Embora o percentual de crianças com menos de 5 anos tenha se mantido estável, o número de 35 milhões de afetados ainda é bastante preocupante, sobretudo se considerarmos a idade dessas crianças. Percebe-se, ainda, um aumento mais acentuado entre as outras três faixas etárias, de 5 a 19 anos, chegando a dobrar os índices, especialmente no que se refere à obesidade infantil.

Para entendermos como a mudança no cardápio diário dos indivíduos impacta o aumento do número de pessoas com obesidade, precisamos voltar alguns anos na história. A partir da década de 1970, a obesidade tornou-se mais presente na vida da população adulta. O seu crescimento foi ainda mais perceptível quando atingiu uma faixa etária mais jovem, como adolescentes e crianças. Como ressaltam Eduardo Nilson e Denise Silva (2025), esse cenário torna-se ainda mais preocupante

(...) considerando que crianças e adolescentes com obesidade têm até 85% de risco de se tornarem adultos com obesidade, além de aumentar seu risco de

desenvolvimento prematuro de comorbidades associadas à obesidade, com consequências ao seu desenvolvimento pleno e a outros problemas sociais, epidemiológicos e até mesmo econômicos (Nilson; Silva; 2025, p. 95).

No Brasil, os dados sobre a população adulta também são preocupantes. O livro “*Da fome à fome: Diálogos com Josué de Castro*”, publicado pela Cátedra Josué de Castro, mostra que, em 2019, 60% dos homens apresentavam excesso de peso e 22,8% apresentavam algum tipo de obesidade. No caso das mulheres, 63,3% tinham sobrepeso e 30,2% obesidade. Neste caso, os índices estão diretamente relacionados a uma mudança nos hábitos alimentares, com o aumento crescente no consumo de ultraprocessados.

Segundo pesquisas realizadas por Levy-Costa *et al.* (2005), há uma variação do consumo de alimentos entre 1970 e 2003, constatando-se uma queda significativa na disponibilidade de alimentos *in natura* ou daqueles minimamente processados. Em contrapartida, presenciou-se um aumento alarmante nas prateleiras dos supermercados de ultraprocessados: houve um aumento de 300% em carnes embutidas e de 400% em biscoitos recheados nas refeições das famílias brasileiras.

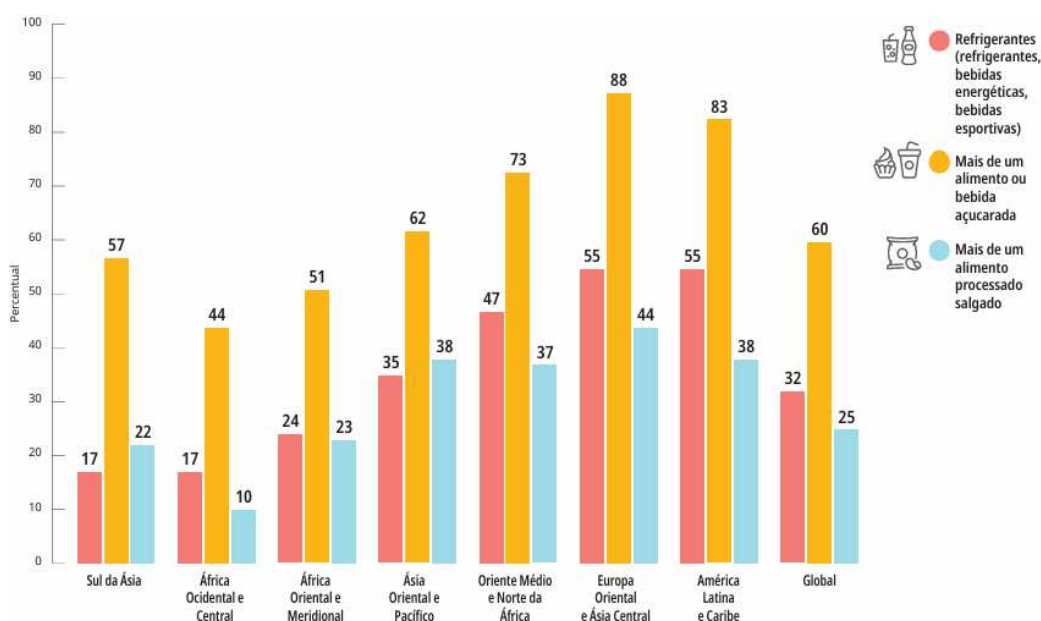
Neste sentido, para compreender quais fatores estão relacionados à má alimentação, é preciso aprofundar a discussão sobre porque observamos um aumento de ambientes alimentares não saudáveis. Cabe ressaltar que este progressivo aumento no consumo destes alimentos não é apenas resultado de escolhas individuais, mas também um resultado de uma lógica ligada à liberalização dos mercados, à atuação de grandes corporações, marcado pelo regime agroalimentar neoliberal, como tratado anteriormente.

Não sendo considerados boas fontes de vitaminas, minerais e proteínas, esses alimentos apresentam alta concentração de gordura, sódio e açúcar adicionado. É esse tipo de alimento que está amplamente disponível e comercializado nos mercados globais, sendo barato e acessível a ponto de chegar ao ambiente em que as crianças aprendem. Segundo o relatório, a Pesquisa Global sobre Programas de Alimentação Escolar (*Global Survey of School Meal Programs*), demonstrou dados em relação ao cardápio das escolas participantes: 25% dos programas serviam carne ultraprocessada; 21% serviam doces ou sorvetes e 14% ofereciam bebidas açucaradas (Unicef, 2025).

Abaixo, na Figura 05, é possível evidenciar que o consumo de ultraprocessados entre adolescentes é elevado em todas as regiões analisadas, com destaque para os alimentos e bebidas açucarados, que lideram a prevalência em nível global. Regiões como a Europa Oriental/Ásia Central e a América Latina/Caribe apresentam os maiores percentuais, o que reflete ambientes alimentares altamente industrializados e a crescente presença de produtos

ultraprocessados no cotidiano juvenil. Já as regiões africanas registram níveis mais baixos, ainda que crescentes, sugerindo estágios iniciais de penetração desses produtos. Os dados ainda mostram como o consumo de ultraprocessados pode ser um fenômeno global que afeta de maneira desigual, mas consistente, os padrões alimentares dos adolescentes.

Figura 05: Porcentagem de adolescentes de 15 a 19 anos que consomem refrigerantes, mais de um alimento ou bebida açucarada e mais de um alimento processado salgado, pela região do UNICEF e globalmente, 2021-2024



Fonte: Unicef, 2025.

Para ampliar a discussão, é preciso compreender o sistema agroalimentar moderno. Enquanto o regime agroalimentar neoliberal analisa a racionalidade política e econômica que governa essa estrutura, marcada pela liberalização e pela mercantilização da comida, o sistema agroalimentar descreve a estrutura produtiva e logística contemporânea dos alimentos.

Abaixo, na Figura 06, há uma representação que mostra uma cadeia de ações interdependentes que alimenta este sistema. No início, temos uma produção agrícola baseada em monoculturas de *commodities*, com o uso intensivo de fertilizantes sintéticos e agrotóxicos, que, além de serem utilizados na exportação, também abastecem a produção animal por meio de rações.

Nesta estrutura de confinamento animal, há a produção de insumos baratos e abundantes para a indústria alimentícia, que recebem uma série de substâncias químicas que lhes conferem uma espécie de “maquiagem”. A quantidade excessiva destas substâncias acaba sendo necessária para mascarar a perda de qualidade que estes produtos sofrem ao longo de todo o seu processamento, como forma de conferir sabor, aroma e melhor aparência (Azevedo, 2021).

O consumo desses produtos é impulsionado por estratégias agressivas de marketing e pela ampla disponibilidade no varejo. Por um lado, a indústria produz embalagens com termos em destaque, caracterizando estes alimentos como “saúdáveis”, “*light*” ou “*diet*”. Por outro lado, utiliza estratégias para que outros alimentos, como os de *fast food*, possam ser vendidos com base em um apelo emocional, remetendo-os ao conforto, à praticidade e ao prazer (Azevedo, 2021).

Como consequência do consumo diário desses produtos, observa-se um aumento de doenças crônicas, como obesidade, diabetes e hipertensão, o que gera elevados custos sociais e sanitários. O modelo ainda se associa a uma série de impactos ambientais, como desmatamento, degradação do solo e perda de biodiversidade, decorrentes da plantação de grandes lavouras (Azevedo, 2021).

Figura 06: Compreendendo o sistema agroalimentar moderno



Fonte: Azevedo, 2021.

Nesta engrenagem, o tão conhecido agronegócio torna-se peça fundamental. Aqui, a propaganda de que o “Agro é top” ou “Agro é tudo” constrói a falsa ideia de que o agronegócio é responsável por alimentar o país e o mundo, mas omite que o mesmo modelo que abastece este sistema também fornece matérias-primas para a produção de ultraprocessados, principalmente a partir da combinação de milho e soja (Azevedo, 2021).

É neste sentido que o conceito de sistema agroalimentar vai ganhando forma. Como aponta a nutricionista e socióloga Eliane de Azevedo:

O agronegócio faz parte do sistema agroalimentar hegemônico, também chamado de convencional ou moderno. É um sistema porque tem muitas partes interconectadas, cujo objetivo não é produzir soberania nem segurança alimentar. É, na real, uma dinâmica de caráter econômico que busca alta produtividade de alimentos de baixa qualidade e alta durabilidade e gera

concentração de renda para poucos e desequilíbrio ambiental (Azevedo, 2021, p. 4).

Além do papel do agronegócio, a crescente indústria de alimentos ultraprocessados tem provocado mudanças profundas na forma como comemos e, conseqüentemente, na nossa saúde. À medida que esses produtos ocupam mais espaço na dieta, aumentam também os desequilíbrios nutricionais, a ingestão de aditivos e de compostos que favorecem processos inflamatórios, bem como o risco de doenças, conforme abordado anteriormente (Levy-Costa *et al.*, 2024).

Este sistema reforça, neste sentido, que a expansão dos ultraprocessados não é apenas uma questão de escolha individual, mas um fenômeno estrutural que altera padrões alimentares e produz efeitos de longo prazo no corpo e no bem-estar dos indivíduos, especialmente em crianças. Quando os ultraprocessados ganham espaço nas políticas de alimentação, reforçam essa cadeia concentrada, priorizando os interesses das grandes corporações e limitando a atuação da agricultura familiar (Azevedo, 2021).

Assim, estas mudanças nos hábitos alimentares baseiam-se em uma estrutura com interesses puramente econômicos. Esta estrutura produtiva (orientada pela alta demanda por capital) acaba estimulando monoculturas, reduzindo a diversidade agrícola e enfraquecendo sistemas alimentares locais que, de fato, abastecem a população brasileira.

As dinâmicas descritas evidenciam que a consolidação de um sistema alimentar orientado por interesses econômicos e pela expansão dos ultraprocessados não é um fenômeno isolado, mas parte de um arranjo mais amplo que extrapola as fronteiras nacionais. A forma como os sistemas alimentares são organizados está diretamente relacionada às diretrizes e prioridades definidas em espaços multilaterais, nos quais organismos internacionais desempenham um papel relevante.

Apesar dessas barreiras, a busca por compreender as políticas públicas e os atores estratégicos envolvidos nesse campo revela um processo contínuo de fortalecimento da luta pelo direito à alimentação adequada. Por esta razão, o capítulo seguinte desloca o enfoque para o contexto brasileiro, examinando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob uma perspectiva histórica e analítica. O nexos entre os dois níveis de discussão reside em reconhecer, no papel do Estado, a possibilidade de mitigar ou evitar os efeitos colaterais que o foco exclusivo na dinâmica do capital pode acarretar.

3 O PNAE EM PERSPECTIVA: HISTÓRIA, IMPACTOS E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA ALIMENTAR

*“Afagar a terra, conhecer os desejos da terra
Cio da terra, propícia estação e fecundar o chão”*
Milton Nascimento e Chico Buarque, O Cio da Terra (1977)

Há algo profundamente humano no ato de alimentar. Antes de ser questão de política pública, a alimentação é um gesto de cuidado com a terra, com o corpo, com o outro. Os versos de Milton Nascimento e Chico Buarque traduzem a compreensão de que a alimentação começa muito antes de chegar à mesa; ela nasce na relação entre as pessoas, a terra e os modos de produzir.

Dentre as principais características que conferem relevância ao PNAE, destacam-se sua capacidade de promover a inserção da agricultura familiar no mercado institucional por meio das chamadas públicas; a priorização da oferta de alimentos *in natura* e minimamente processados em detrimento dos produtos ultraprocessados e a ampla participação social em sua formulação, implementação e controle, contribuindo assim para a consolidação do programa como uma referência nacional e internacional em alimentação escolar (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Neste sentido, compreender a alimentação escolar no Brasil é, antes de tudo, compreender como um país aprendeu, ao longo de décadas e entre avanços e retrocessos, a enxergar a comida não apenas como nutrição, mas como política e, sobretudo, como direito. Este capítulo se debruça sobre o desenvolvimento, a estrutura e os efeitos das políticas brasileiras de alimentação escolar. Em específico, busca-se compreender como o PNAE, que, ao longo de sua trajetória, transcendeu a lógica assistencialista de suas origens, se transforma em um instrumento multidimensional de política pública, com impactos que abrangem a economia rural, a soberania alimentar e até a cooperação internacional.

Para dar conta dessa complexidade, este capítulo se organiza em torno de cinco tópicos centrais que se complementam e se atravessam. No primeiro deles, busca-se contextualizar historicamente a formação das políticas públicas de alimentação no Brasil, identificando os marcos institucionais e legais que, ao longo do tempo, estruturaram esse campo e situando o PNAE no sistema mais amplo de segurança alimentar e nutricional do país. O segundo tópico dedica-se ao programa em si, passando por sua trajetória histórica, seu funcionamento institucional, financeiro e operacional, e pelos mecanismos que tornaram possível uma

execução descentralizada capaz de articular milhares de municípios, escolas e fornecedores em torno de um mesmo propósito.

E esta conexão é justamente o que orienta o terceiro tópico do capítulo, que aprofunda os impactos socioeconômicos do PNAE na agricultura familiar. O programa é hoje reconhecido como vetor de geração de renda e de fortalecimento dos agricultores familiares, mas essa relação não é isenta de desafios. Essas questões tornam-se ainda mais complexas quando observadas à luz da realidade das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, tema que será abordado no tópico seguinte. Nesses contextos, a alimentação escolar extrapola sua função de garantir o direito à alimentação e passa a envolver dimensões relacionadas à identidade cultural, aos modos de vida e à preservação de sistemas alimentares próprios.

Por fim, o quinto tópico visa ampliar o olhar para além das fronteiras nacionais. O PNAE tem sido reconhecido internacionalmente, inspirando iniciativas de cooperação Sul-Sul para países que buscam construir seus próprios sistemas de alimentação escolar. Entretanto, é importante ressaltar que a experiência brasileira em torno do PNAE não pode ser compreendida como a mera transferência de uma política pronta ou de um modelo idealizado. Sua trajetória revela que as inovações que hoje conferem singularidade ao programa foram produzidas ao longo do tempo, por meio da capacidade de adaptação às demandas sociais, da incorporação de novos atores e da revisão contínua de seus próprios limites, como veremos adiante.

3.1 As políticas brasileiras no âmbito da alimentação

A trajetória das políticas de combate à fome e à desnutrição é marcada por avanços e retrocessos e, sobretudo, por como o Estado brasileiro compreende os desafios em torno da alimentação. As políticas de combate à fome no Brasil passaram por mudanças importantes ao longo do século XX, o que caracteriza quatro fases dessa caminhada.

O primeiro momento foi até 1930, período em que a preocupação estava voltada para problemas no abastecimento de alimentos. Considerando a estrutura agrária brasileira voltada à produção de monoculturas, como café, cana-de-açúcar e algodão, a produção agrícola priorizava o abastecimento de países europeus, dadas consequências devastadoras da Primeira Guerra Mundial (Belik *et al.*, 2001).

A concentração fundiária e a escassez de mão de obra disponível para a diversificação agrícola dificultavam a expansão da produção de alimentos destinada à população brasileira, especialmente nos centros urbanos em crescimento. Dessa forma, observou-se, durante o

Governo Vargas, uma presença mais forte da intervenção estatal, voltada a políticas de abastecimento, com a criação de varejões e sacolões (Belik *et al.*, 2001).

De 1930 a 1980, uma nova fase se iniciava. A partir de 1939, o governo Vargas começou a estruturar uma política nacional de alimentação, com foco principalmente em atender os trabalhadores industriais urbanos. Com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o governo implementou medidas com o intuito de melhorar a saúde do trabalhador e aumentar sua capacidade produtiva. A alimentação passava a ser vista como um instrumento de modernização econômica no país (Peliano, 2010).

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visitação domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (Peliano, 2010, p. 28).

Após o término do primeiro governo de Vargas, o SAPS entrou em declínio, e as políticas de alimentação passaram a ser vinculadas ao setor da saúde, por meio da Comunicação Nacional de Alimentação (CNA) e, posteriormente, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). A transição institucional que se presenciava do Ministério do Trabalho para o Ministério da Saúde, acabou demonstrando uma ampliação da compreensão da alimentação como questão de política pública, que ia além de relações de trabalho e produtividade (Peliano, 2010).

Durante este período, o governo também promoveu uma forte expansão e modernização da agricultura por meio do crédito rural subsidiado. Através da implementação dessa política, o Estado acabou impulsionando a ampliação da fronteira agrícola e o aumento da produtividade. Apesar do aumento da oferta de alimentos e da modernização da agricultura brasileira terem melhorado as condições no período, a população sofria com preços ainda altos. Isso porque os preços, a distribuição e os mecanismos de mercado dificultavam o acesso da população mais pobre aos alimentos (Belik *et al.*, 2001).

Assim, os preços dos alimentos permaneceram elevados em razão da inflação, da concentração da distribuição e da ineficiência das estruturas públicas de comercialização. No mesmo momento, a urbanização e a expansão da indústria alimentícia mudaram os hábitos de consumo da população, ampliando o acesso aos alimentos industrializados e reduzindo a capacidade de regulação estatal. Nesse contexto, consolidou-se a percepção de que a fome

estava menos associada à escassez produtiva e mais vinculada à pobreza, às desigualdades de acesso e à dinâmica do mercado alimentar (Belik *et al.*, 2001; Peliano, 2010).

Outra questão discutida no período dizia respeito à educação alimentar. Como comenta Peliano (2010), inicialmente acreditava-se que a educação alimentar seria suficiente para reduzir a desnutrição; porém, essa visão passou a ser criticada por ignorar as limitações econômicas da população mais pobre. Na década de 1960, as políticas voltaram-se para alimentos enriquecidos e suplementação proteica, mas o ENDEF (Estudo Nacional de Despesa Familiar) de 1974 demonstrou que o principal problema alimentar no país era o déficit calórico. Assim, consolidou-se a percepção de que o brasileiro “não comia mal, comia pouco”, o que reforçou a relação entre fome e desigualdade social (Peliano, 2010, p. 28).

Já no período de redemocratização (a partir de 1985), evidenciou-se uma mudança significativa: a alimentação passou a ser debatida como questão de política pública, diretamente ligada à cidadania e aos direitos brasileiros. De acordo com Peliano (2010), a abertura democrática ampliou os espaços de participação e de mobilização popular, permitindo discutir temas como reforma agrária, aumento de salários, abastecimento e controle social das políticas públicas.

Contudo, apesar dos avanços, o período ainda marcou uma série de ações assistencialistas. Através de políticas focalizadas¹, como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), lançado pelo governo Sarney, a implementação do programa tinha características emergenciais, funcionando desta forma, mais como uma medida imediata de combate à desnutrição do que como uma política que visasse atingir diretamente as causas da fome (Peliano, 2010).

Desta forma, o período dos anos 1990 marcava uma nova fase a partir das políticas compensatórias. De acordo com Belik *et al.* (2001), esta crise

(...) está relacionada com vários fatores: primeiro, o agravamento da situação de pobreza e da vulnerabilidade das famílias no País, especialmente nas grandes cidades, aprofundada pela crise econômica e pelo aumento do desemprego no final da década de 90. Segundo, as iniciativas dos organismos internacionais, como a FAO, a ONU e o Banco Mundial, sobre o tema da fome e da pobreza. Essas preocupações e ações refletem o fato de que a manutenção da pobreza e de níveis agudos de fome (e até mesmo seu aumento em alguns países) é o calcanhar-de-aquiles para o sucesso do modelo de desenvolvimento equilibrado dessas economias (Belik *et al.*, 2001, p. 123).

¹ As políticas sociais podem ser classificadas em universais e focalizadas. As políticas universais são aquelas destinadas a toda a população, fundamentadas no princípio da cidadania e da garantia de direitos sociais, independentemente da condição socioeconômica dos indivíduos. Já as políticas focalizadas direcionam recursos e ações para grupos específicos em situação de vulnerabilidade ou pobreza, utilizando critérios seletivos de acesso. Segundo Theodoro e Delgado (2003), embora a focalização possa contribuir para o enfrentamento imediato da pobreza, ela não deve substituir as políticas universais, uma vez que estas são essenciais para a promoção da cidadania e para o enfrentamento das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Durante o governo Collor, o cenário descrito por Peliano (2010, p. 32) era de uma “terra arrasada”. Com o enfraquecimento das políticas de alimentação (inclusive da merenda escolar)², o governo extinguiu grande parte das ações, demonstrando, assim, uma redução do papel do Estado a partir das reformas neoliberais do período.

A partir do *impeachment* de Collor e com a chegada do governo de Itamar Franco, o novo governo retoma a centralidade na tentativa de reconstruir as políticas alimentares desmanteladas no governo anterior. Assim, a criação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, em 1993, introduziu princípios fundamentais que marcaram as políticas futuras: solidariedade, parceria e descentralização. A prioridade dada a programas como merenda escolar, combate à desnutrição materno-infantil, geração de renda e assentamentos rurais mostrava uma visão mais ampla da questão alimentar, conectando diferentes esferas, que dialogam com as políticas referentes à alimentação, saúde, trabalho e reforma agrária (Peliano, 2010).

A quarta fase, inicia-se a partir dos anos 2000, quando se presenciava a consolidação da segurança alimentar e nutricional como uma prioridade política. Diferente dos períodos anteriores, marcados por um assistencialismo muito presente, era a primeira vez na história brasileira que se presenciava uma tentativa de estruturar um programa nacional de combate à fome, associado à transferência de renda e ao fortalecimento da agricultura familiar (Peliano, 2010).

O Programa Fome Zero (PFZ) foi criado a partir de uma série de mobilizações, especialmente a partir da atuação de Betinho à frente da campanha Ação da Cidadania Contra a Fome, antes mesmo da eleição do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A criação de um ministério específico, como o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), em 2003, somada a um conjunto de grupos interministeriais e à reativação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrou que a fome passava a ser tratada como um problema multidimensional (Peliano, 2010).

A aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, e da Emenda Constitucional nº 64, em 2010, representa talvez o maior avanço institucional dessa fase. Assim, esses marcos legais acabaram consolidando a alimentação como direito constitucional e fortaleceram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), além de terem criado a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

² De acordo com Peliano (2010, p.32) programas históricos, como a merenda escolar, sofreram cortes severos, chegando a atender apenas cerca de 30 dias ao ano, muito abaixo da meta de 180 dias letivos. A própria CONAB perdeu capacidade de atuação, mantendo apenas a rede SOMAR até sua extinção definitiva em 1997.

(CAISAN), responsável por integrar e coordenar ações governamentais de combate à fome e promoção do direito à alimentação. Desta forma, o arranjo institucional e legal inclui a coordenação de políticas públicas integradas e a participação da sociedade civil, fazendo com que a alimentação deixe de depender apenas da vontade política de governos específicos e passe a ser reconhecida como dever do Estado e direito da população (Câmara; Wegner, 2017).

A criação e o fortalecimento de políticas públicas no âmbito do Programa Fome Zero englobaram iniciativas como o Bolsa Família, o Mais Alimentos, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), este último já existente, mas fortalecido e ampliado nesse contexto³. Posteriormente, no ano de 2014, os resultados positivos das políticas públicas realizadas permitiram que o Brasil saísse do Mapa da Fome monitorado pela FAO, considerando que menos de 5% da população possuía privação no consumo de alimentos e fome (Peliano, 2011; Cátedra Josué de Castro, 2022).

Todo o conjunto de políticas realizadas pelo governo brasileiro, além de gerar resultados locais, também ganhou destaque fora do Brasil. A atuação do país passou a ser vista como um polo de destaque, tanto na esfera política quanto diplomática, a partir da construção de políticas que se atentassem à garantia da segurança alimentar e nutricional para as populações mais vulneráveis (Lima; Pereira; Barbanti, 2018).

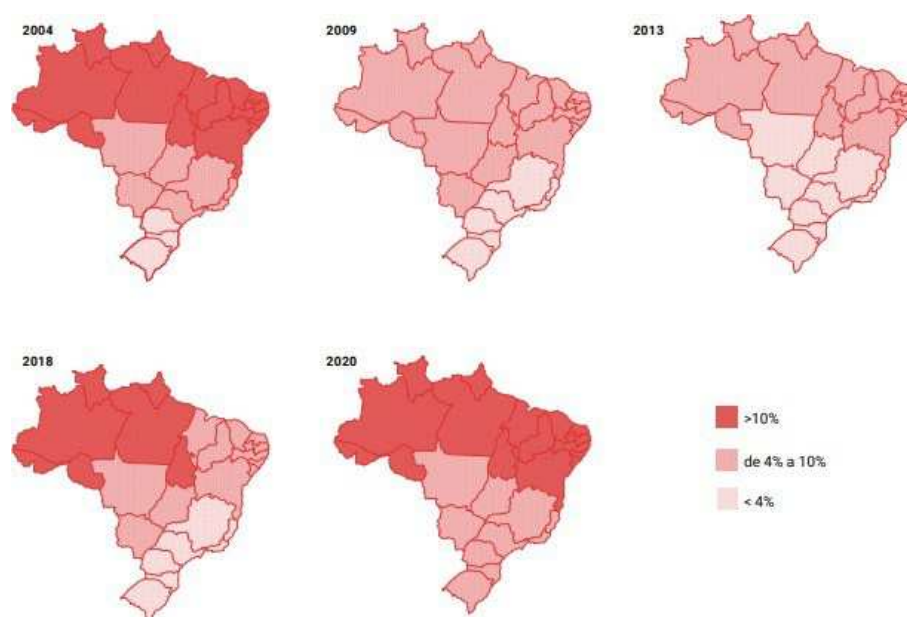
Contudo, alguns desafios se intensificaram no decorrer do século XXI. A partir de 2016, o Brasil vivenciou um desmonte significativo de políticas públicas voltadas à segurança alimentar, agravado pela forte influência do agronegócio no comércio varejista, especialmente por meio das grandes redes de supermercados. Um exemplo marcante é a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) pela Medida Provisória 870, devido ao enfraquecimento da coordenação da agenda nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, dificuldades na distribuição de alimentos em algumas regiões intensificaram a vulnerabilidade alimentar do país. Esse cenário foi ainda mais impactado pela pandemia de Covid-19, que aprofundou desigualdades socioeconômicas e aumentou os índices de insegurança alimentar (Cátedra Josué de Castro, 2022).

A Figura 07 apresenta, por meio de cinco mapas do Brasil dispostos em ordem cronológica, de 2004 a 2020, uma trajetória que ilustra tanto os avanços quanto os retrocessos do país no enfrentamento da insegurança alimentar grave, com dados provenientes do Sistema

³ A linha do tempo elaborada pela Cátedra Josué de Castro (2022, p. 45), reflete os 75 anos de políticas públicas voltadas para o combate à fome que vêm sendo realizadas desde a publicação de *Geografia da Fome*, em 1946. Ver mais em: <http://geografiadafome.fsp.usp.br/combate-a-fome-75-anos-de-politicas-publicas/>

de Vigilância Alimentar e Nutricional (VigiSAN). Observa-se que, entre 2004 e 2013, houve uma redução progressiva das áreas afetadas, fruto da implementação de políticas públicas de transferência de renda e de combate à pobreza, que culminaram, em 2013, no menor índice de fome registrado na série histórica. O Brasil se consolidaria no ano seguinte, em 2014, com a saída do Brasil do Mapa da Fome monitorado pela FAO.

Figura 07: Evolução da fome no Brasil: porcentagem da população afetada pela insegurança alimentar grave entre 2004 e 2020 - macrorregiões



Fonte: VigiSAN, 2021.

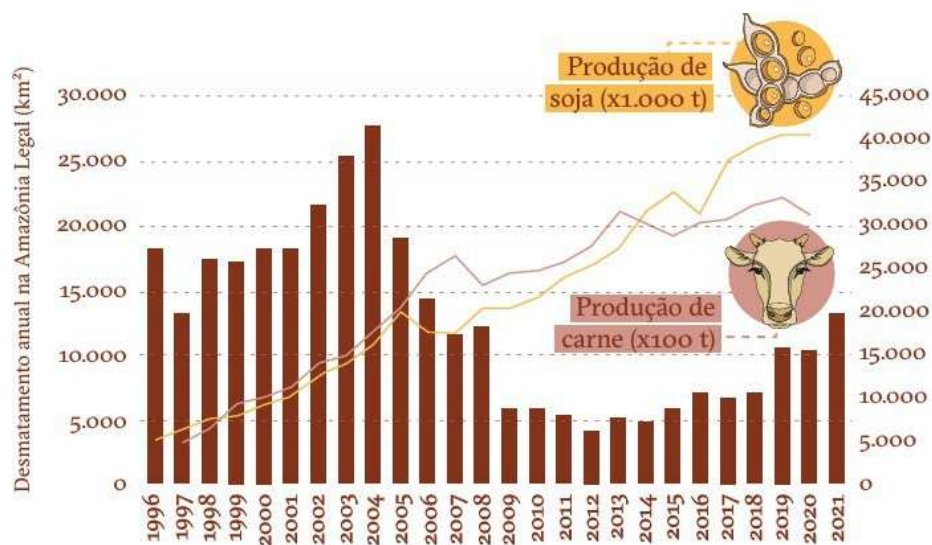
Contudo, o cenário se reverte de forma alarmante, uma vez que os mapas de 2018 e, sobretudo, de 2020, revelam um avanço expressivo das regiões classificadas com mais de 10% da população em insegurança alimentar grave, atingindo principalmente Norte e o Nordeste. Esse retrocesso, intensificado pela crise econômica de 2015-2016 e potencializado pelos efeitos da pandemia de Covid-19, demonstra que os avanços sociais conquistados na década anterior não foram sustentados ao longo do tempo, expondo assim a fragilidade das políticas de segurança alimentar diante de conjunturas adversas e reforçando ainda a necessidade de retomada de estratégias permanentes de enfrentamento à fome no país (VigiSAN, 2021).

Neste mesmo período, no mesmo momento em que cada vez mais pessoas passavam a enfrentar restrições ao acesso ao alimento, o agronegócio era o setor que mais lucrava no país. Enquanto parcelas crescentes da população enfrentavam dificuldades para garantir uma alimentação adequada, o setor registrava sucessivos recordes de produção, exportação e lucratividade. Além do agravamento da crise econômica, o país também apresentava um

aumento significativo do desmatamento e da degradação ambiental, à medida que a produção de soja e de carne se intensificava (Pereira; Origuéla; Coca, 2021).

Como demonstrado na Figura 08, a partir de 2018 o desmatamento volta a crescer de forma consistente, reaproximando-se dos patamares históricos mais críticos registrados no início da série. Esse movimento coincide com o enfraquecimento progressivo dos mecanismos de controle ambiental e com o desmonte das políticas de proteção territorial que haviam sustentado a redução das taxas nas décadas anteriores. Nota-se ainda que a expansão do agronegócio e a degradação ambiental estão estruturalmente vinculados, uma vez que a produção de soja cresce de forma ininterrupta ao longo de todo o período analisado, inclusive nos anos em que o desmatamento recuava, indicando que a abertura de novas fronteiras agrícolas antecede e condiciona a expansão produtiva.

Figura 08: Taxa anual de desmatamento na Amazônia, produção de soja e carne entre 1996 e 2021



Fonte: INPE (2021) e IBGE (2021), *apud* Alencar (2022, p. 200).

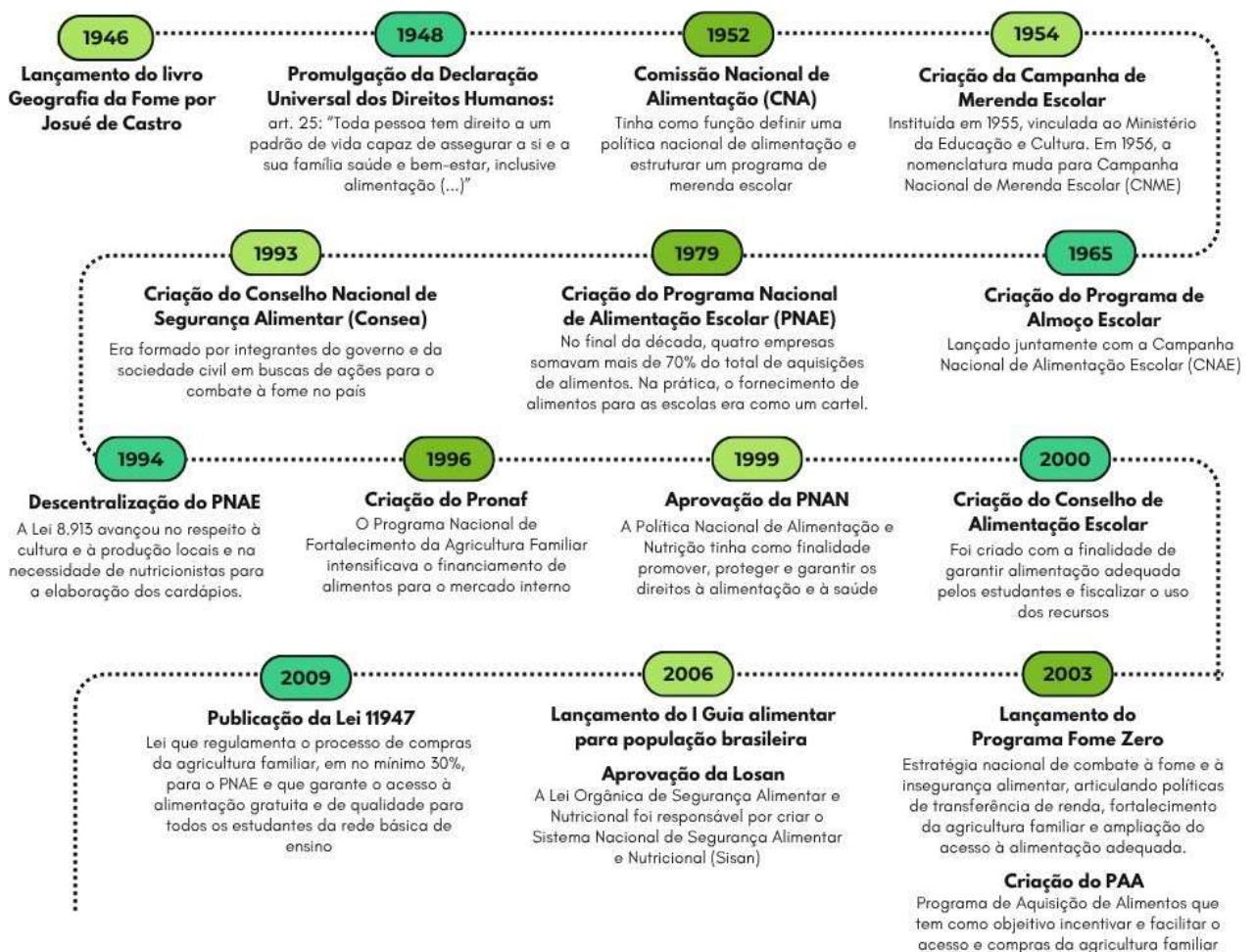
De acordo com o I e o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizados em 2020 e 2021, cerca de 125 milhões de brasileiros tinham incerteza sobre se teriam ou não alimento para as refeições. No caso das crianças, as condições de carência alimentar pioram ainda mais com o fechamento das escolas (VigiSAN, 2021).

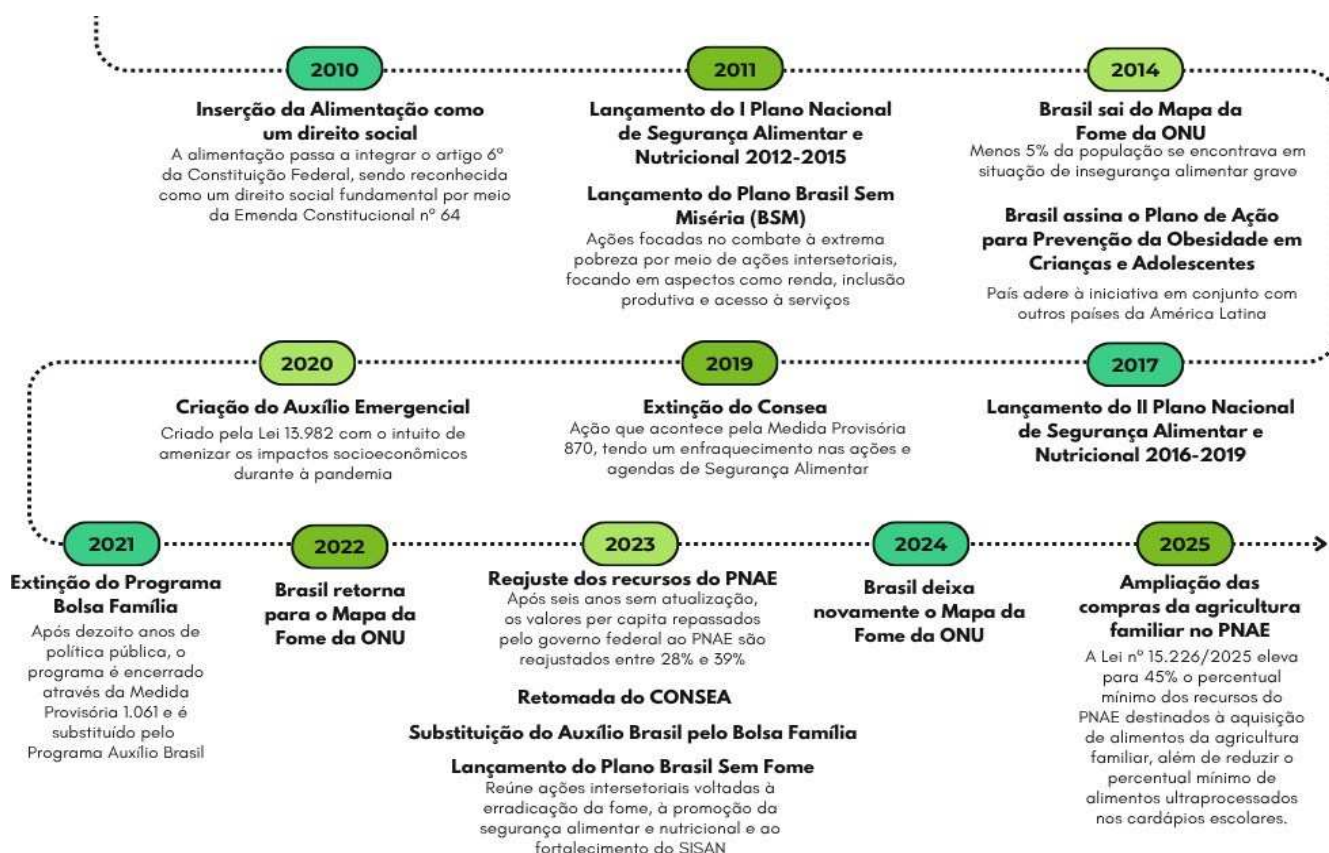
Apesar do agravamento dos dados coletados, é importante destacar que a pandemia foi apenas um dos tristes fatores que potencializaram as mazelas já existentes, agravados ainda com a ausência e o desmantelamento de políticas públicas. Fatores estruturais, como a má distribuição de renda, educação, níveis de empregabilidade, saneamento e questões relacionadas à necessidade de reforma agrária, também devem estar presentes nos debates que

envolvem a construção de políticas públicas que visem garantir a segurança alimentar (Câmara, Wegner, 2017).

Buscando compreender os principais marcos históricos, institucionais e normativos que contribuíram para a consolidação da alimentação como um direito social e para o fortalecimento de programas como o PNAE, apresenta-se, abaixo, uma linha do tempo (Figura 09) das principais políticas públicas relacionadas à alimentação e, em especial, às políticas de alimentação escolar.

Figura 09: Trajetória das Políticas Públicas de Alimentação e Alimentação Escolar no Brasil





Fonte: Elaboração própria com base em Alvarez (2022); Cátedra Josué de Castro (2022) e Brasil (2026).

A demonstração desses marcos históricos mostra como a alimentação, sobretudo a merenda escolar, ocupa uma posição estratégica na agenda brasileira de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, compreender a trajetória do PNAE é fundamental para analisar, nos tópicos seguintes, como o programa se consolidou como uma referência nacional e internacional no combate à fome e na promoção do direito humano à alimentação adequada.

3.2 Histórico e funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Segundo o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende aproximadamente 40 milhões de estudantes nas escolas públicas da educação básica⁴ e, em 2024, alcançou um repasse anual de R\$ 5,7 bilhões aos estados e municípios. Considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo e uma

⁴ O sistema de educação brasileiro é dividido entre educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, conhecido como EJA) e educação superior (graduação e pós-graduação). Atualmente, os repasses do PNAE contemplam a educação básica.

das mais antigas políticas públicas voltadas à segurança alimentar no Brasil, o PNAE passou por diversas transformações ao longo de sua trajetória (Alvarez, 2022). Antes de entrarmos especificamente na história do PNAE, cabe aqui fazer algumas breves considerações sobre esses programas no contexto regional.

Como mostra a Figura 10 abaixo, os Programas de Alimentação Escolar (PAEs) constituem uma política amplamente difundida na América Latina e no Caribe, alcançando cerca de 80,3 milhões de crianças. A América do Sul concentra a maior parcela desse atendimento, com 63,2 milhões de beneficiários, sendo o Brasil um dos principais responsáveis por esse alcance devido à abrangência de seu programa nacional.

Figura 10: Crianças que recebem alimentação escolar na América Latina e Caribe



Fonte: BID, WFP, 2022

Na América Latina, esses programas remontam à década de 1950, caracterizando-se principalmente pela ajuda humanitária internacional dos Estados Unidos. De acordo com Belik e Souza (2010), a potência americana enfrentava um problema de superprodução no período e a solução encontrada para lidar com seus excedentes, conforme apontado no capítulo I.

Conforme mencionado, os Estados Unidos combinaram sua política agrícola com sua política externa, utilizando seus excedentes de grãos como instrumento de ajuda alimentar. Contudo, essa ajuda carregava consigo interesses econômicos e geopolíticos, uma vez que avaliava a pressão dos preços internos e era utilizada como ferramenta estratégica para

influenciar países do Sul a se alinharem politicamente às doutrinas norte-americanas, como comentam os autores Lima e Dias (2016).

Após a criação do PMA - Programa Mundial de Alimentos pela ONU, essa ajuda humanitária passou a ser integrada pela organização, que começou a incorporar os excedentes dos Estados Unidos, país que liderava a posição de maior doador da instituição. Assim, durante esse período, os Programas de Alimentação Escolar no território latino-americano se caracterizavam pela forte dependência externa, tendo em sua maioria a distribuição de alimentos industrializados, sem articulação com os produtores locais (Belik; Souza, 2010).

A partir da década de 1980, passou-se a presenciar um aumento na institucionalização das políticas de alimentação escolar, diminuindo a dependência da ajuda e incorporando os recursos a partir de orçamentos públicos, como no caso brasileiro. Contudo, apesar de haver algumas semelhanças, os PAEs na América Latina diferenciam-se em alguns aspectos, como no nível de institucionalização, no alcance e na articulação com atores e produtores locais (Belik; Souza, 2010).

Ainda que essas diferenças reflitam as particularidades políticas, econômicas e sociais de cada país, os programas convergem em torno de um propósito central. Nesse sentido, Belik e Sousa (2010, p. 97) ressaltam que “na América Latina, tornou-se unânime, nos programas, o objetivo principal: a promoção da equidade no sistema educacional”. Garantindo que alunos em situação de vulnerabilidade tenham acesso a uma alimentação adequada, os PAEs visam contribuir para a segurança nutricional e a integração com demais objetivos, como a promoção do desenvolvimento e a valorização de culturas alimentares locais.

A implementação de Programas de Alimentação Escolar, além de melhorar o estado nutricional das crianças e adolescentes atendidos, também desempenha um papel fundamental no processo de aprendizagem, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social, nos quais essa pode ser a principal ou até mesmo a única refeição diária dos estudantes. Alguns estudos, como o de Kristjansson *et al.* (2007), também apresentam melhorias no que diz respeito à mitigação da fome no curto prazo; ao oferecimento de nutrientes saudáveis para o desenvolvimento infantojuvenil; ao aumento da frequência escolar, além de um melhor desenvolvimento cognitivo e desempenho acadêmico (Belik; Souza, 2010).

Neste sentido, a experiência brasileira, que possui mais de 70 anos no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à merenda escolar, passou por avanços significativos. Essas mudanças corresponderam principalmente à transição de um formato focalizado para uma estrutura universal, que permitisse a aquisição dos alimentos por meio de uma via

descentralizada, permitindo a preservação de hábitos alimentares locais. De acordo com Belik e Souza,

(...) Em países mais burocráticos e com controles mais rígidos quanto aos poderes provinciais ou municipais, menores são as possibilidades de descentralização dessas compras. Como resultado, temos compras centralizadas, muitas vezes concentradas em algumas poucas empresas fornecedoras, o que termina por reduzir a capacidade de compras de alimentos nas próprias localidades (Belik; Souza, 2010, p. 84).

Nos países latino-americanos, é possível identificar uma variação considerável nos investimentos destinados aos programas de segurança alimentar e nutricional. Embora tais medidas sejam reconhecidas como essenciais, a atuação do Estado muitas vezes se mostra limitada, pois suas obrigações e responsabilidades relacionadas à alimentação escolar acabam sendo relegadas a um plano secundário. Assim, em períodos de instabilidade política e econômica, há uma tendência de congelar ou até mesmo reduzir os recursos alocados, o que se reflete em uma abordagem que, muitas vezes, fragiliza a implementação efetiva de políticas públicas voltadas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar (Almeida Filho; Ortega, 2010).

Nesse contexto regional marcado por avanços, limitações e disputas em torno da priorização das políticas alimentares, a experiência brasileira se destaca tanto pela longevidade quanto pelo processo contínuo de institucionalização de seu programa de alimentação escolar. A emergência dos debates sobre alimentação e fome no Brasil começou a ganhar espaço na agenda governamental entre as décadas de 1940 e 1950, em um momento em que as obras e o trabalho de José de Castro ganhavam destaque. Em 1945, o governo de Getúlio Vargas criou a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), tendo como principal finalidade investigar a real situação nutricional no território brasileiro (Melo, 2021; Peixinho, 2013).

Contudo, foi apenas em 1954 que se instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), com o apoio de organizações internacionais, como a UNICEF. Além da instituição citada, outro ator que teve forte atuação na campanha foi a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), por meio da venda de excedentes agrícolas estadunidenses para subsidiar as merendas escolares brasileiras. Nesse período, o fornecimento de produtos como leite em pó, margarina e cápsulas de vitamina passou a integrar o cardápio importado e assistencialista nas escolas brasileiras (Peixinho, 2013).

No ano de 1956, sob a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a CME passa a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), estando sob a tutela do Ministério da Educação e ganhando assim maior centralização para aquisição e distribuição dos alimentos. Apesar da tentativa de institucionalizar o programa, o grau de adesão nos anos

iniciais era limitado, sendo caracterizado por ações pontuais em algumas escolas públicas dos grandes centros urbanos (Melo, 2021; Peixinho, 2013).

Com a expansão da assistência alimentar concedida pelos organismos internacionais, presenciou-se um aumento no grau de adesão por parte das escolas e na sua universalização parcial. Apesar dos avanços, ainda não se observava uma política nacional efetiva capaz de integrar as merendas escolares de forma universal. Essa lógica permaneceu ao longo das décadas de 1960 e 1970, período em que o Brasil era governado por um regime militar ditatorial. Tendo sua política externa alinhada à dos Estados Unidos, a atuação brasileira refletia a intensificação de programas de ajuda alimentar, vinculado à *Public Law 480* (Lima; Dias, 2016; Peixinho, 2013).

Esta dependência de doações humanitárias foi impulsionada diretamente pelos interesses da indústria alimentícia, considerando as características do terceiro regime do sistema agroalimentar, bem como pelo projeto de globalização neoliberal, como abordado no primeiro capítulo.

Essa estratégia política e econômica reflete estratégias geopolíticas de dominação. Ligadas à busca por lucros da indústria de alimentos, essas ações se renovam ao longo do tempo. No Brasil, é possível afirmar que essa dinâmica se rompeu, mas ainda são constantes os assédios da indústria em relação ao Pnae e às políticas alimentares. É preciso estar atento a essas estratégias e compreender como elas se materializam na cooperação e na ajuda humanitária internacional, para proteger a saúde e a soberania alimentar dos povos. A inclusão de alimentos e sementes biofortificados em programas de alimentação escolar é uma das novas tendências, o que expressa claramente o interesse da indústria em incorporar seus produtos nas políticas de acesso à alimentação (Schwartzman; Santarelli, 2025, p. 42).

Foi apenas em 1979 que se deu a criação do PNAE, marcando a transição de uma política de campanha para uma política de Estado permanente, com maior grau de institucionalização e alcance. A criação do programa não só aumentava sua cobertura para as cidades do interior do estado, como também estabelecia bases para o planejamento orçamentário e logístico. O Gráfico 02 apresenta o aumento do número de escolas atendidas ao longo do período de 1954 a 1980.

Gráfico 02: Evolução do atendimento em escolas: CME, CNME e PNAE

Fonte: Elaboração própria com base em Melo (2021) *apud* Costa (2013)

Como demonstra Albaneide Peixinho (2013), a promulgação da Constituição Federal de 1988 tornou-se marcante na trajetória da alimentação escolar no país. Ao garantir o direito à alimentação escolar aos alunos do ensino fundamental, a Constituição elevou o programa a uma política pública essencial, vinculada diretamente ao direito à educação. No artigo 208, ao detalhar as obrigações, a Carta ainda dispõe que

o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 [...] VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde (BRASIL, 1988, p. 123, grifo pela autora).

Após a redemocratização, o programa passou por reestruturações importantes devido à necessidade de descentralização. De acordo com Peliano e Beghin (1992), o modelo centralizado de gestão da merenda escolar revelou, ao longo do tempo, limitações estruturais que comprometiam a eficácia do programa. As decisões relativas às compras, cardápios e à distribuição eram tomadas exclusivamente em Brasília, o que tornava o programa pouco sensível às especificidades regionais e aos hábitos alimentares locais.

A esse problema somavam-se a ineficiência logística, marcada por atrasos frequentes nas entregas e dificuldades de armazenamento, e os elevados custos operacionais decorrentes do transporte de alimentos por todo o território nacional. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 exerceu um papel decisivo ao ampliar a autonomia dos entes subnacionais e impulsionar uma cultura política mais participativa e descentralizada, principalmente a partir

da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)⁵ e da incorporação do programa pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Peliano; Beghin, 1992).

Assim, ao transferir a gestão para os municípios, o programa ganhou maior capacidade de adaptação à realidade local, permitindo a elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares regionais e com a oferta de alimentos disponíveis em cada território. Em 1999, inicia-se uma nova modalidade de repasse de recursos financeiros do Governo Federal, não mais por convênios, mas por transferência automática. Todos os municípios, o Distrito Federal (DF) e os estados do país passam a receber os recursos para aquisição de gêneros alimentícios. No ano 2000, o Governo Federal estabelece que, para repassar as verbas para os estados, o DF e os municípios, seria necessária a existência obrigatória dos CAEs (Peixinho, 2013).

A partir do início do século XXI, o programa também passava por melhorias significativas. Com a promulgação da Lei nº 11.947/2009, o PNAE expandiu seu atendimento a toda a educação básica, incluindo também o ensino médio. Com este novo marco, o governo estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos destinados às escolas para merenda escolar deveriam ser destinados à compra de alimentos produzidos por agricultores familiares ou organizações, priorizando assim pequenos agricultores do campo, assentamentos de reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas.

De acordo com Schwartzman e Santarelli (2025), a partir dessas mudanças políticas e sociais, o programa se aproxima cada vez mais das diretrizes estabelecidas pela SAN, uma vez que: i. inclui nos cardápios escolares alimentos frescos e saudáveis; ii. valoriza a cultura alimentar e hábitos locais; iii. respeita as condições agrícolas dos territórios e, por fim, iv. promove a circulação da economia local.

Em relação à sua estrutura e funcionamento, pode-se dizer que o PNAE se caracteriza por ser uma política universal, atendendo a todos os estudantes da rede de ensino básica, alcançando os 5.570 municípios brasileiros, com mais de 150 mil escolas públicas e cerca de 40 milhões de estudantes da educação básica. O programa passou a viabilizar diariamente cerca

⁵ De acordo com o site oficial do FNDE, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) são responsáveis por garantir o controle social do programa, sendo responsáveis por acompanhar todas as etapas do processo, desde a compra dos alimentos até a verificação de qualidade, armazenamento, preparo e até a prestação de contas dos recursos utilizados. Cada conselho escolar é formado por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar, sendo um representante do poder executivo, dois representantes dos profissionais da educação, dois representantes de pais dos alunos e dois representantes da sociedade civil. Ver mais em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/control-social-cae/sobre-cae>

de 50 milhões de refeições, formuladas com o apoio de mais de 8 mil nutricionistas em todo o país (Schottz, 2023).

Seu escopo ainda compõe seis diretrizes que atuam com o intuito de cumprir o principal objetivo do programa: contribuir para o desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes. De acordo com a Resolução nº 4 de 2026 do FNDE, as diretrizes que orientam o programa são:

1. ***Emprego da alimentação saudável e adequada:*** a merenda escolar deve ser nutritiva, segura e diversificada, respeitando a cultura e os hábitos locais;
2. ***Educação alimentar e nutricional:*** a alimentação deve fazer parte do processo de formação dos estudantes, incentivando que as escolas abordem temas relacionados à alimentação, nutrição e hábitos saudáveis;
3. ***Universalidade do atendimento:*** todos estudantes da rede pública de educação básica possuem direito à alimentação escolar;
4. ***Participação e controle social:*** a sociedade deve participar do acompanhamento e da fiscalização do programa;
5. ***Apoio ao desenvolvimento sustentável:*** deve haver o incentivo a compra de alimentos produzidos localmente, priorizando agricultores familiares e comunidades tradicionais, fomentando assim, o comércio local;
6. ***Direito à alimentação escolar:*** deve ser compreendido como um direito dos estudantes, garantindo o acesso igualitário a refeições adequadas e respeitando as diferenças de idade, sobretudo as de estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Para compreender como o programa funciona na prática, é preciso conhecer quem são os atores responsáveis por mantê-lo de pé. No centro dessa estrutura está o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e principal coordenador do PNAE. É o FNDE quem planeja, executa e monitora o programa e quem repassa os recursos financeiros para as chamadas Entidades Executoras (EEx). São essas entidades que fazem o programa chegar até as escolas, sendo compostas pelas secretarias estaduais de educação, prefeituras municipais e institutos federais. Elas assumem a responsabilidade de cumprir as diretrizes do PNAE e garantir a alimentação escolar por, no mínimo, 200 dias letivos ao ano (Brasil, 2026).

A fiscalização fica a cargo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que atua nos âmbitos estadual e municipal com funções de deliberar, assessorar e acompanhar a execução do programa. Já a Unidade Executora (UEEx), é criada dentro da própria comunidade escolar,

voltada para a gestão dos recursos recebidos pela escola e para a prestação de contas junto ao programa (Brasil, 2026).

Considerando a diversidade existente nas regiões brasileiras entre as Entidades Executoras responsáveis por sua execução, sendo majoritariamente os municípios, mas também estados, o Distrito Federal e entidades federais de ensino, o PNAE demanda flexibilidade em seus arranjos de gestão para que possa se adaptar às distintas capacidades institucionais, estruturas administrativas e realidades locais de cada executor. Para dar conta dessa diversidade, o programa prevê três modelos de gestão que podem ser adotados pelas entidades executoras de acordo com suas condições e necessidades, como demonstrado na Figura 11. Entre estes modelos, estão:

Figura 11: Modelos de gestão dos recursos do PNAE



Fonte: Schwartzman e Santarelli (2025, p. 61)

Embora a descentralização do PNAE tenha proporcionado avanços importantes ao programa, ao inverter sua lógica de execução, antes conduzida de forma centralizada “de cima para baixo” para uma dinâmica mais participativa e territorializada “de baixo para cima”, aproximando os agricultores da execução e ampliando a autonomia das EEx na adaptação das

ações às realidades locais, esse processo também trouxe desafios significativos (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Estes desafios ocorrem porque cada município possui capacidades distintas de gestão, estrutura e recursos. Algumas das Entidades Executoras conseguem colocar em prática o programa, seguindo as diretrizes do FNDE e até complementando os recursos recebidos. Por outro lado, outras enfrentam dificuldades no que diz respeito às questões administrativas e financeiras, comprometendo, assim, a qualidade da execução do programa (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Outro desafio presente se dá em relação à operacionalização das refeições nas escolas. Apesar de ser uma alternativa adotada por muitos municípios, a terceirização da alimentação escolar carrega consigo uma série de problemas que merecem atenção. Assim como Schwartzman e Santarelli (2025) chamam atenção, com contratação de refeições terceirizadas há diminuição da qualidade do serviço e da alimentação escolar oferecida. Além da alta rotatividade de profissionais, baixos salários e treinamento insuficiente, essas contratações abrem brechas para licitações mal conduzidas e superfaturamento dos orçamentos.

É importante ressaltar que o PNAE é financiado pelos recursos do Tesouro Nacional, que são garantidos pelo Orçamento da União. Entretanto, esse valor ainda é considerado insuficiente para garantir a qualidade proposta pelo programa, considerando que o valor *per capita* de um aluno do ensino médio, por exemplo, equivale a R\$ 0,57 (em 2022, esse valor passou de R\$ 0,36 para R\$ 0,50 em 2023, chegando ao valor atual em 2026). Apesar do valor ainda baixo, o orçamento anual do programa passou de R\$ 3,6 bilhões em 2022 para R\$ 6,7 bilhões em 2026, demonstrando um aumento de mais de 80% (FNDE, 2026; Schwartzman; Santarelli, 2025).

Abaixo, o Quadro 01 apresenta a evolução do valor per capita repassado pelo FNDE por dia letivo entre 2017 e 2026, categorizando as modalidades de ensino e permitindo observar tanto a diferenciação entre os segmentos atendidos quanto o reajuste progressivo dos valores ao longo do período:

Quadro 01: Valor *per capita* por dia letivo (2017-2026)

MODALIDADE	2017 a 2022 (R\$)	2023 a 2025 (R\$)	2026 (R\$)
Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA	0,36	0,50	0,57
Pré-escola	0,53	0,72	0,82
Escolas indígenas e quilombolas	0,64	0,86	0,98
Escolas de tempo integral	1,07	1,37	1,57
Creches	1,07	1,37	1,57
Ensino Médio em Tempo Integral – Programa de Fomento	2,00 ^{6*}	2,56*	2,93
Atendimento Educacional Especializado (AEE)	0,53	0,68	0,78

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Resoluções CD/FNDE de nº 1/2017, nº 2/2020, nº 2/2023; nº 4/2026

Na resolução atual, além da ampliação do percentual mínimo de compras da agricultura familiar, que passou de 30% para 45%, também foram observados outros avanços significativos. Entre eles, apenas 10% dos recursos repassados devem ser gastos com alimentos ultraprocessados (incluindo refrigerantes, salgadinhos e alimentos industrializados); 85% devem ser gastos com alimentos in natura ou minimamente processados (como frutas, legumes, hortaliças, carnes, arroz e feijão) e, no máximo, 5% dos recursos devem ser gastos com ingredientes culinários processados (Brasil, 2026).

A partir de uma constante mobilização da sociedade civil e da rede de instituições que lutam pela segurança alimentar no país, outra conquista em 2026 foi a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), incluindo o reajuste anual do PNAE. A partir deste ano, o programa não está mais refém de ajustes realizados ocasionalmente, de acordo com os interesses de cada governo. De acordo com o Observatório de Alimentação Escolar,

O texto do novo PNE contém 19 objetivos e suas respectivas estratégias, com acompanhamento das metas a cada dois anos em todas as áreas da educação pública. O reajuste do PNAE é uma das estratégias definidas para se alcançar

⁶ *Valores aproximados calculados proporcionalmente com base nos reajustes gerais do PNAE, pois algumas modalidades complementares variaram conforme regulamentações específicas do FNDE.

o objetivo 19, que visa assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta e permanência da educação básica e da educação superior (Simeon, 2026).

Todas estas conquistas demonstram uma luta constante para assegurar um direito vinculado a uma educação digna e a uma alimentação segura de crianças e adolescentes do país. Apesar dos avanços, não devemos encarar o PNAE como um programa marcado apenas por sucessos, sem contradições nem desafios. Todas estas conquistas foram alcançadas por meio de mobilizações sociais que marcam a longa trajetória do programa, compreendendo o direito à alimentação segura e adequada como uma luta constante.

3.3 Os impactos socioeconômicos e desafios na agricultura familiar

Mundialmente, os agricultores familiares produzem cerca de 80% dos alimentos e ocupam 75% das terras agrícolas. Mesmo sendo os principais responsáveis por alimentar o mundo, esse grupo enfrenta constantemente desafios econômicos, políticos e ambientais, passando até mesmo pela disputa em torno do próprio conceito ao qual está associado (Sabourin *et al.*, 2025).

A tentativa de setores políticos de substituir a agricultura familiar por “pequenos produtores”, dividindo assim a categoria pela unidade produtiva, expõe um interesse em ocultar a diversa relação social que o conceito carrega. Sendo responsáveis pela produção agrícola local, reforçando a diversidade e a soberania alimentar, os agricultores familiares possuem um papel importante na preservação da biodiversidade e no desenvolvimento rural (Sabourin *et al.*, 2025).

Caracterizados pela utilização de mão de obra dos próprios membros familiares, esses produtores desenvolvem suas plantações voltadas para sua subsistência e para a geração de renda, a partir da comercialização de verduras, hortaliças e demais produtos. Apesar de os agricultores familiares estarem principalmente concentrados em pequenas comunidades ou povoados rurais, eles também se encontram em territórios próximos aos centros urbanos (Schneider; Cassol, 2025).

Podemos encarar a agricultura familiar como, na verdade, um universo diverso que reúne grupos com histórias, territórios e modos de vida bastante distintos entre si. A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar, reconhece também como agricultores familiares silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais comunidades tradicionais.

Com o estabelecimento deste grande marco legal, a definição do agricultor familiar aproximou os produtores do sistema de compras públicas, a partir de longas lutas e reivindicações da sociedade, em especial, dos camponeses. A partir de então, os agricultores passaram a atuar cada vez mais como sujeitos de políticas públicas, aproximando-os de ações como crédito rural, fornecimento de assistência técnica e participação em programas de comercialização (Schwartzman; Santarelli, 2025). Ainda de acordo com a lei,

(...) considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006, art. 3º).

Este reconhecimento político e legal refletiu avanços significativos a partir da democratização das compras públicas, inserindo os agricultores como parte integrante dos mercados institucionais. Esse processo ainda pode ser considerado um pequeno passo para o enfrentamento da lógica do sistema agroalimentar moderno. No contexto de consolidação do regime alimentar neoliberal, os agricultores se veem limitados por algumas barreiras no mercado convencional, considerando o menor acesso a créditos, escala mais baixa de produção, além da concorrência com grandes produtores e empresas (Schwartzman; Santarelli, 2025).

E no sistema de funcionamento de compras públicas, os agricultores têm cada vez mais conquistado seus espaços. No PNAE, o estabelecimento de processos licitatórios e burocráticos dificultava a oferta de alimentos frescos e saudáveis para as escolas públicas brasileiras. Contudo, a partir de 2009, a Lei nº 11.947 passou a considerar que as compras de alimentos deveriam ser feitas através de chamadas públicas (Schwartzman; Santarelli, 2025).

As chamadas públicas, exclusivas para agricultores familiares cadastrados pelo poder público, direcionaram e simplificaram o processo de compras, abrindo um novo mercado de R\$ 1,5 bilhão. Além disso, a lei priorizou assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas e grupos formais e informais de mulheres, fortalecendo a inclusão social e a justiça alimentar (Schwartzman; Santarelli, 2025, p. 77).

Esta conquista também considerou a importância que a agricultura familiar tem para o país. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, embora ocupe apenas 23% das terras agrícolas do país (cerca de 80,9 milhões de hectares), a agricultura familiar é responsável por 77% dos estabelecimentos rurais brasileiros e emprega 67% dos trabalhadores do setor (Oliveira *et al.*, 2025).

Como demonstrado no tópico anterior, existem diferentes tipos de gestão de recursos para as compras do PNAE. Contudo, de forma geral, as EExs realizam os procedimentos através de processos específicos, uma vez que estes se dão principalmente pelas prefeituras. O processo prevê a apresentação de diferentes propostas de vendas pelos agricultores, sendo necessário que eles tenham registro no CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (instrumento que substituiu o DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF) (Schwartzman; Santarelli, 2025). O Quadro 02 sistematiza as etapas do processo de habilitação e participação dos agricultores familiares no PNAE, desde os requisitos iniciais até a efetivação do fornecimento para as escolas.

Quadro 02: Etapas do processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE

Etapas	Descrição
1. Definição do orçamento para a chamada pública	A entidade executora define os recursos financeiros disponíveis para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, considerando o repasse do PNAE e o número de estudantes atendidos.
2. Articulação entre os atores sociais e mapeamento da produção agrícola local	Gestores, nutricionistas, agricultores, cooperativas, associações e órgãos de assistência técnica identificam os produtos disponíveis na região, suas quantidades e sazonalidade.
3. Elaboração do cardápio pelo nutricionista com base no mapeamento	O nutricionista elabora os cardápios escolares considerando as necessidades nutricionais dos estudantes e os alimentos disponíveis na agricultura familiar local.
4. Pesquisa de preço em três mercados locais	Realiza-se levantamento de preços em estabelecimentos locais para estabelecer valores de referência dos produtos a serem adquiridos.
5. Preparação e divulgação da chamada pública	Elaboração e publicação do edital contendo produtos, quantidades, cronograma de entrega, critérios de participação e documentação exigida.
6. Elaboração do projeto de venda pelos agricultores	Agricultores familiares, associações ou cooperativas apresentam propostas indicando produtos, quantidades, preços e capacidade de fornecimento.

7. Recebimento e seleção dos projetos de venda	Os projetos são analisados quanto à documentação, critérios de priorização e adequação às exigências da chamada pública.
8. Apresentação de amostras pelos agricultores para controle de qualidade	Quando solicitado, os agricultores apresentam amostras dos produtos para avaliação das características físicas, sanitárias e de qualidade.
9. Assinatura do contrato de compra	Formalização da contratação entre a entidade executora e os agricultores ou suas organizações, estabelecendo direitos e obrigações das partes.

Fonte: Elaboração própria com base em Schwartzman e Santarelli, 2025.

Todo processo de chamada pública no PNAE prevê uma articulação muito forte com os agricultores e demais atores envolvidos. Isso porque, para o processo fluir como esperado, é necessário que as EExs possam elaborar cardápios com base nas ofertas de alimentos locais, considerando as necessidades nutricionais das crianças e adolescentes. Por essa razão, o mapeamento da produção local se torna uma ferramenta importante na logística da chamada pública (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Em relação aos impactos socioeconômicos da aquisição direta de alimentos pela agricultura familiar por meio do PNAE, temos resultados expressivos, mas ainda há espaço para melhoria. De acordo com a pesquisa realizada pelo Observatório de Alimentação Escolar (ÓAE) em abril de 2025, a agricultura e a pecuária familiar cresceram principalmente em cidades que cumpriram as determinações previstas pelo programa, em relação ao mínimo de 30% de compras da agricultura familiar, atingindo agora 45% (Oliveira *et al.*, 2025).

De acordo com o estudo, no ano de 2017, foram analisados 5.475 municípios. Entre eles, 48% cumpriram o requisito de ter 30% dos recursos destinados à compra da agricultura familiar, e 52% não cumpriram a normativa. Dentre os 2.623 municípios que cumpriram, houve um crescimento de 9,8% na produção agrícola entre os anos de 2007 e 2017. Além do plantio de alimentos, a pecuária também demonstrou crescimento nos municípios, apresentando um aumento de 4,5% (Oliveira *et al.*, 2025).

Além disso, o PNAE gerou resultados positivos para o PIB brasileiro (Produto Interno Bruto). O estudo realizado pelo ÓAE demonstrou que, a cada aumento de R\$ 1,00 na demanda por produtos da agricultura familiar destinados ao programa, há um acréscimo de R\$ 1,52 no PIB nacional, enquanto, no caso da pecuária familiar, esse valor alcança R\$ 1,66. Outro

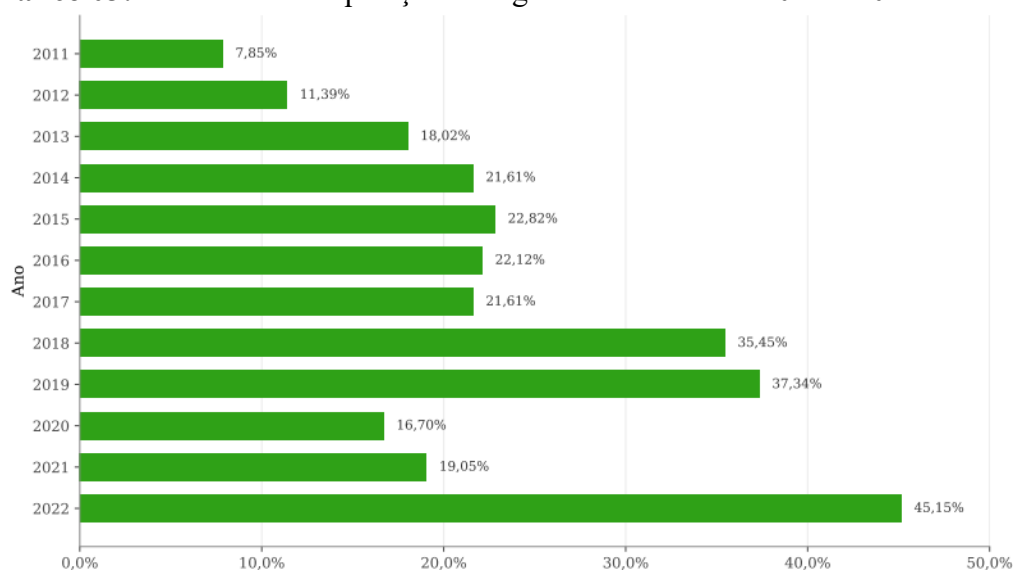
resultado indica que a política de incentivo às compras diretas da produção familiar promove um aumento de 0,65% na renda dos agricultores e pecuaristas familiares (Oliveira *et al.*, 2025).

A pesquisa ainda destaca que

A demanda crescente por produtos do segmento familiar pode impulsionar a produção do setor, criando oportunidades de emprego e ajudando a melhorar os níveis nacionais de renda. Em última análise, as compras da agricultura familiar no âmbito do Pnae podem potencialmente contribuir com a redução dos índices de pobreza, especialmente na área rural. Além disso, tendem a favorecer circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, mais sustentáveis, resilientes e favoráveis à soberania e segurança alimentar e nutricional, sobretudo em tempos de mudanças climáticas (Oliveira *et al.*, 2025, p. 7).

E esses resultados tendem a melhorar nos próximos anos, como demonstra o Gráfico 03, abaixo. De acordo com informações divulgadas pelo portal de transparência do FNDE, desde 2017 as aquisições de agricultura familiar pelo PNAE têm crescido consideravelmente - salvo os anos de 2020 e 2021, devido ao fechamento das escolas durante a pandemia de COVID-19. Ao todo, 45% dos recursos repassados pelo FNDE em 2022 foram destinados à compra de alimentos vindos da agricultura familiar.

Gráfico 03: Percentual de aquisição da Agricultura Familiar 2011 a 2022 no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com base em FNDE (2022).

Apesar dos resultados terem melhorado significativamente em 2022, ainda há desafios que merecem atenção. A pesquisa-ação "*Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade*", coordenada por Schottz (2023) e realizada entre 2019 e 2022 em nove territórios brasileiros, foi um esforço para tornar visível o que sempre esteve diante dos nossos olhos: as mulheres são peças centrais dos sistemas alimentares no Brasil.

A pesquisa constatou 1.361 produtos diferentes registrados por 399 mulheres, que cultivam quintais multifuncionais onde a produção, a experimentação e a troca de conhecimentos convivem naturalmente. De forma contraditória, grande parte dos alimentos que eram plantados, 40,2% do total produzido, não eram vendidos, uma vez que foram utilizados para autoconsumo ou doados à comunidade (Schottz, 2023).

Essa invisibilidade do trabalho das mulheres do campo acaba sendo um reflexo de uma divisão do trabalho que, historicamente, separou e hierarquizou as relações de trabalho, destinando às mulheres as tarefas mais essenciais e menos reconhecidas. No Brasil, isso se traduz em números concretos, uma vez que, em 63% dos domicílios chefiados por mulheres, há algum nível de insegurança alimentar, e entre lares rurais chefiados por mulheres negras, a insegurança alimentar grave chega a 23,5% (Schottz, 2023).

Os desafios operacionais também estão presentes no dia a dia das escolas brasileiras, muitas vezes com uma estrutura inadequada para armazenar alimentos frescos. Alimentos como frutas, verduras e legumes exigem condições de armazenamento que muitas cozinhas escolares ainda não possuem, principalmente em escolas menores e localizadas em áreas rurais. A consequência é um ciclo difícil de romper, com perdas por falta de espaço adequado e perdas recorrentes. Gestores escolares tendem a preferir alimentos industrializados que possuem longa validade, reduzindo a demanda por alimentos produzidos localmente, mesmo quando previstos nas chamadas (Álvarez, 2022).

Do lado dos agricultores, as dificuldades logísticas para realizar as entregas nas escolas também representam outro entrave significativo. O modelo de compra pressupõe entregas frequentes e distribuídas entre diversas escolas, muitas vezes dispersas em áreas rurais com estradas em condições precárias. Além disso, as chamadas públicas costumam demandar volumes e regularidade que dificilmente um agricultor individual consegue sustentar, dada a limitação de área, mão de obra e a sazonalidade da produção. Por esta razão, o mapeamento e diálogo com os agricultores e as EExs são importantes para que os cardápios escolares também estejam alinhados com a produção local (Álvarez, 2022).

Além destes desafios, outras dificuldades a serem superadas, incluem:

Ausência de vontade política da gestão local do Pnae; falta de articulação entre secretarias e atores do Pnae – Secretaria de Agricultura, agricultores, sindicatos rurais, técnicos de assistência técnica e extensão rural (Ater), Secretaria de Educação, setor de compras; mudança na gestão que interrompe a articulação estabelecida na gestão anterior; ausência do mapeamento dos alimentos de produção local; burocracia para obtenção do selo de inspeção ou selo da agricultura familiar para a comercialização nos mercados institucionais; ausência de técnicos de Ater em municípios; desconhecimento do processo de chamada pública por parte da gestão e dos agricultores (Álvarez, 2022, p. 41).

Os desafios descritos acima ganham contornos ainda mais agudos quando observados à luz das comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, sendo povos que, historicamente, foram os mais distantes do alcance de políticas públicas. Se, para a agricultura familiar em geral, o acesso ao PNAE já é atravessado por burocracia, logística precária e falta de apoio técnico, para essas comunidades essas barreiras se multiplicam e se aprofundam, assumindo um caráter estrutural que vai além da operacionalidade do programa. Considerando ainda as potencialidades que essas comunidades possuem, o próximo tópico do capítulo abordará como esses povos têm muito a oferecer e nos ensinar em termos de diversidade alimentar, a partir de uma relação sustentável com o território.

3.4 As resistências no campo: a alimentação escolar nas comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais

De acordo com os dados do último Censo Demográfico, realizado em 2022, 45% da população brasileira se autodeclara parda; 43% se declaram brancos; 10% se declaram pretos e 1% se declara indígena ou amarelo. Mesmo sendo composto por uma rica diversidade étnico-racial (considerando que mais da metade da população se autodeclara preta, parda ou indígena), o Brasil é caracterizado por uma nação que carrega consigo desigualdades e violências que assombram o cotidiano de comunidades étnico-raciais, desde o período da colonização (Costa, 2023).

Mesmo com sofrimento e resistência, essas pessoas possuem algo muito valioso a nos ensinar. Muito antes do surgimento do termo agroecologia, algumas pessoas já atuavam na prática e na construção desta ciência. Há milhares de anos, povos indígenas e comunidades tradicionais têm demonstrado como a relação entre o homem e a natureza se dá através de uma compreensão mútua e de respeito. Para muitas dessas comunidades, a natureza não é apenas um recurso a ser explorado, mas um sujeito dotado de vida, significado e agência. Essa compreensão amplia nossa percepção sobre a alimentação, revelando que o alimento vai muito além de sua função nutricional: ele carrega memórias, saberes, identidades e ancestralidades (Rodrigues, 2022).

O alimento passa a remeter a uma trajetória ancestral, passada através dos anos, por meio das memórias das pessoas das comunidades em que se inserem. Assim, o hábito de partilhar comida passa a ser realizado em um ritual de celebração e, acima de tudo, de

demonstração de afeto, tanto com as pessoas que compartilham quanto com a natureza que fornece. Consideradas guardiãs das florestas, essas comunidades são compostas por grupos com alta diversidade cultural e étnica (Moura, 2023).

É nesta direção que políticas públicas que fomentam a transição de sistemas alimentares a partir das compras públicas possuem um papel essencial na preservação da biodiversidade e no plantio sustentável, como no caso do PNAE. O programa passou a reconhecer, em 2007, comunidades indígenas, tradicionais e quilombolas como parte do grupo prioritário para aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar. Considerando a importância do grupo para o programa e para a preservação da nossa biodiversidade, este tópico da dissertação será subdividido em duas partes, sendo necessário compreender como se dá o processo da alimentação escolar nas comunidades indígenas e, em seguida, em comunidades quilombolas e tradicionais.

3.4.1 A alimentação escolar em comunidades indígenas

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o território brasileiro é composto por quase um milhão de pessoas, tendo mais de 300 etnias em aproximadamente 7.000 localidades. Considerando as diferentes identidades que as compõem, essas comunidades possuem um forte vínculo com seus territórios e suas culturas. Na esfera educacional, em 2020, os dados demonstram que o Brasil possuía cerca de 4.000 escolas e mais de 250.000 estudantes em territórios indígenas (FNDE; WFP, 2021).

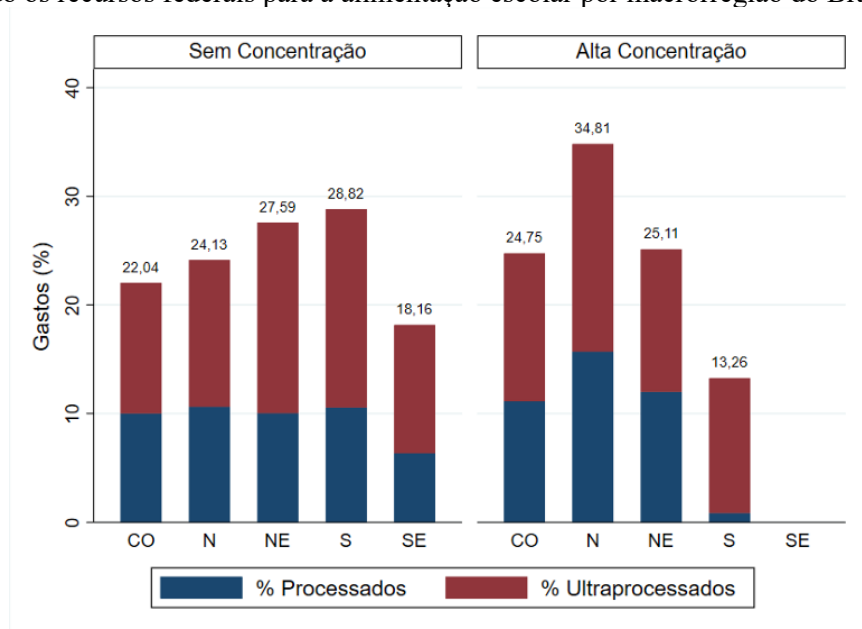
Essa diversidade também deve ser levada em consideração quando nos referimos ao cardápio escolar. De acordo com a Lei 11.947/2009, a merenda escolar em territórios indígenas deve respeitar e atender às necessidades específicas de cada comunidade, sendo importante atender a pelo menos 30% das necessidades nutricionais que são prioritárias para crianças e adolescentes. Além disso, o processo de compras também deve priorizar a aquisição de alimentos vindos da agricultura familiar indígena, uma vez que o valor *per capita* das merendas também é superior ao daqueles estudantes que estejam matriculados em escolas em territórios indígenas (FNDE; WFP, 2021).

Apesar dos avanços e das conquistas legais, a alimentação indígena também sofre grandes desafios quando consideramos a lógica de funcionamento do regime agroalimentar hegemônico. Leonardo Moura (2025, p.27) comenta como um mundo globalizado acabou impulsionando um “processo de homogeneização das culturas alimentares locais”. Apesar de os cardápios dessas comunidades serem baseados em uma forte variedade de alimentos com

uma grande biodiversidade (considerando as sementes nativas), os próprios métodos de obtenção dos alimentos, como caça, pesca, plantio e coleta, têm enfrentado transformações em seus hábitos alimentares decorrentes da maior disponibilidade e consumo de alimentos processados e ultraprocessados, trazendo um aumento de casos de desnutrição, diabetes e outras doenças alimentares.

Uma pesquisa realizada por Duran *et al.* (2023) demonstrou um alerta no aumento do consumo de ultraprocessados nas refeições escolares em diferentes regiões do Brasil no ano de 2019. Abaixo, na Figura 12, nota-se que a região Norte, que concentra grande parte das populações indígenas brasileiras, apresentou o maior gasto com ultraprocessados, sendo este de aproximadamente 34,8% nos municípios com alta concentração indígena, um valor significativamente acima de todas as outras regiões e acima do seu próprio índice quando há baixa concentração, com 24% dos gastos nesses mesmos produtos.

Figura 12: Proporção média dos gastos dos municípios com alimentos processados e ultraprocessados utilizando os recursos federais para a alimentação escolar por macrorregião do Brasil, 2019.



Fonte: Duran *et al.* (2023).

Esse aumento no consumo de ultraprocessados, também impactou nas chamadas públicas pelo PNAE. No estado do Amazonas, apenas 21% dos municípios cumpriram a obrigatoriedade de 30% de aquisições mínimas de agricultores locais em 2016. Os dados são ainda mais alarmantes: 55% dos municípios do estado não compraram nenhum alimento proveniente da agricultura familiar por meio do PNAE (FNDE; WFP, 2021).

O descumprimento das normativas do PNAE em comunidades indígenas possui diversas origens. Além da inserção de alimentos ultraprocessados nos mercados locais e

cardápios escolares, desafios logísticos e burocráticos também se tornam fatores determinantes na hora de planejar a merenda escolar. Um deles é a obtenção do selo de Serviço de Inspeção Federal (SIF), necessário para comercializar peixes ou demais tipos de alimentos vindos de origem animal. Outros alimentos, como salsicha e carnes enlatadas, substituíam alimentos frescos e locais, que poderiam ser entregues diariamente nas escolas (Moura, 2025). Entre os demais obstáculos, somava-se:

1. Legislação nacional que regula os aspectos sanitários não contempla as formas tradicionais de produção e consumo; 2. Dificuldade de emissão da declaração de aptidão do produtor rural indígena para esse tipo de compra pública; 3. Desconhecimento e a omissão dos gestores públicos sobre o cumprimento da obrigatoriedade de aquisição de produtos da agricultura familiar; 4. Falta de conhecimento e necessidade de formação de agricultores indígenas sobre as políticas de compras públicas, os requisitos para acessá-las e a possibilidade de reivindicação do cumprimento da legislação (FNDE; WFP, 2021, p. 6).

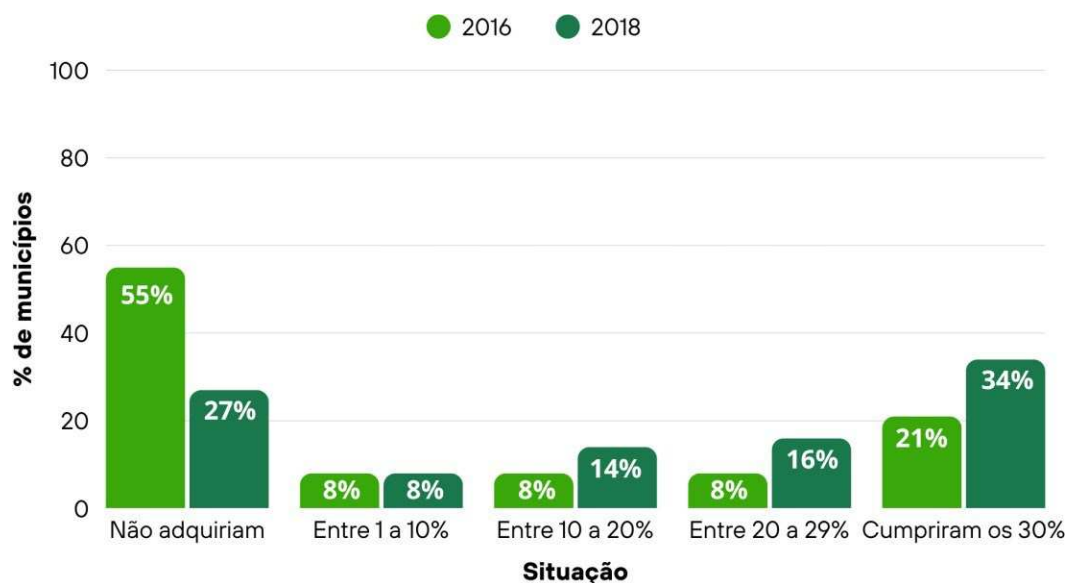
Com o intuito de averiguar e acompanhar o processo de compras da agricultura familiar pelo PNAE, em 2016 foi criada a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa). A instituição, criada a partir de uma articulação entre a comunidade, a sociedade civil e o Ministério Público, desempenha sua atuação na busca por encontrar soluções para atingir os resultados que o programa busca. A partir da elaboração de uma Nota Técnica nº 03/2020/6ªCCR/MP pela Catrapoa, foi possível reunir algumas recomendações que facilitaram o fornecimento dos alimentos produzidos localmente nas chamadas públicas (FNDE; WFP, 2021). Entre as principais ações, destacam-se:

Oficinas de capacitação para os diferentes atores locais sobre a alimentação escolar indígena; Pactuação de termos de compromissos com os decisores locais; Implementação de projetos pilotos com chamadas públicas diferenciadas para agricultores indígenas; Articulação com os órgãos de assistência rural para expedir a documentação necessária para os agricultores indígenas serem aptos a participar das compras públicas; Envio de recomendações formais de implementação da legislação pelo Ministério Público aos gestores municipais, destacando que o descumprimento pode acarretar responsabilização ao gestor executivo do município ou estado; Monitoramento das chamadas públicas e elaboração de um modelo específico de edital para povos indígenas; Acompanhamento e apoio contínuo dos gestores públicos municipais (FNDE; WFP, 2021, p.6).

Assim, a partir da mobilização da comunidade através da Catrapoa, foi possível notar resultados positivos durante os anos seguintes à criação da comissão. Abaixo, no Gráfico 04, é possível observar uma queda expressiva nos municípios que não compraram nenhum alimento da agricultura familiar, caindo de 55% em 2016 para 27% em 2018. Apesar do avanço, apenas 34% dos municípios conseguiram cumprir a obrigatoriedade de destinar pelo menos 30% dos

recursos à agricultura familiar, demonstrando que pelo menos dois terços dos municípios do estado do Amazonas não atingiram o resultado esperado (Brasil, 2020).

Gráfico 04: Situação dos municípios do Amazonas em relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar



Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2020).

A implementação das normativas para promover o desenvolvimento local e a promoção de uma alimentação saudável nas escolas em comunidades indígenas também esbarra em certas limitações em relação às pesquisas sobre as diversas culturas alimentares dessas comunidades. Por essa razão, Moura (2025) realizou um estudo entre 2022 e 2023 na terra indígena Arara, no estado do Pará. Ao analisar a entrega de alimentos tradicionais em quatro aldeias diferentes, o pesquisador elaborou uma espécie de inventário alimentar que constatou uma rica diversidade de alimentos oferecidos.

Durante o ano que durou esse projeto piloto, foram entregues 31 espécies de frutas silvestres, 13 alimentos provindos de nove espécies de palmeiras, 11 produtos da roça, nove pratos tradicionais e peixes da floresta pescados com quatro técnicas tradicionais diferentes. Foi constatado que 35% desses alimentos eram completamente desconhecidos pelos alunos das escolas, indicando que uma parte significativa do conhecimento alimentar do povo não estava sendo transmitida dos mais velhos para as gerações mais jovens (Moura, 2023 *apud* Moura, 2025, p. 30).

É por esta razão que a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) se torna um pilar fundamental para disseminar a educação contínua e intersetorial na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), através da valorização cultural e do fomento às práticas de plantio sustentáveis. Assim, é importante que as Entidades Executoras proponham atividades que ajudem os estudantes a desenvolver consciência sobre aqueles alimentos que comem, de

onde eles vêm, como fazer escolhas saudáveis e, acima de tudo, sua relação entre alimentação e a natureza (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Apesar de grandes desafios, o PNAE demonstra uma capacidade significativa de valorizar também a biodiversidade dos diferentes tipos de plantio e culturas alimentares presentes nessas comunidades. A utilização de alimentos locais, além de polpas de frutas e peixes regionais, incentiva a produção e o manejo de práticas extrativistas e o plantio sustentável, valorizando espécies nativas que muitas vezes ficam fora do mercado nacional. Além disso, outro impacto ambiental positivo que a política proporciona é a redução de resíduos nas aldeias, como sacolas, plásticos e outras embalagens de alimentos industrializados (Brasil, 2020).

Assim, a implementação do PNAE em comunidades indígenas gerou impactos socioeconômicos significativos. De acordo com o Ministério da Agricultura e da Pecuária, entre 2019 e 2020, as chamadas públicas do programa no estado do Amazonas movimentaram mais de 3 milhões de reais, beneficiando cerca de 350 agricultores e 20 mil estudantes, distribuídos em 24 municípios do estado. Em 2020, na cidade de São Gabriel da Cachoeira, o repasse dos recursos do FNDE atingiu 100% do valor destinado aos agricultores, o que demonstra ser possível estruturar um cardápio de alimentação escolar indígena baseado na produção e valorizando a cultura alimentar local (Brasil, 2020).

3.4.2 A alimentação escolar em comunidades quilombolas e tradicionais

A história de resistência da população negra no Brasil é composta por mobilizações abolicionistas que, desde o século XVI, lutavam por sua liberdade e sobrevivência. Os movimentos quilombolas foram formados a partir dessas lutas, como estratégias de resistência a um sistema racista e escravocrata (Fernandes; Silva; Dealdina, 2018).

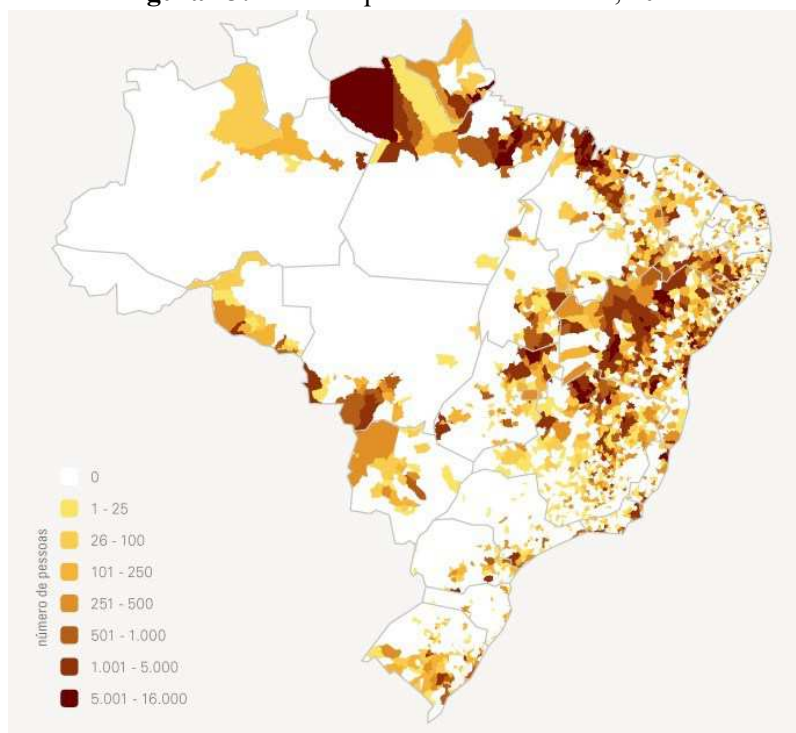
Até mesmo após a abolição formal em 1888, o contexto fundiário já evidenciou uma desigualdade bastante presente. Acontecia, neste período, um processo histórico de impedir o acesso da população negra à terra, por meio da Lei Eusébio de Queirós e da Lei de Terras de 1850, que proibia a aquisição de terras devolutas por meio de um título que não fosse comprar, o que acabava minando as possibilidades do povo negro recém-libertado de acesso à terra (Fernandes; Silva; Dealdina, 2018).

Assim, as comunidades quilombolas foram historicamente formadas por povos descendentes de quilombos, caracterizados por sua identidade e história compartilhadas. Cada comunidade, possuindo uma trajetória única, tem como base sua identidade e processo de

formação, tendo um forte vínculo com a terra, esta negada durante tantos anos. A ligação com a escravização e com a resistência a ela torna-se, aqui, o elo histórico que conecta essas comunidades atuais aos quilombos formados durante o período escravocrata (Costa, 2023).

Pela primeira vez na história, o Censo Demográfico Brasileiro de 2022 registrou o número de pessoas que residem em comunidades quilombolas, bem como sua distribuição pelo país. De acordo com a pesquisa, a população quilombola no país é composta por 1.327.802 pessoas, distribuídas em 1.696 municípios brasileiros. A maior parte dos territórios concentra-se no Nordeste (como pode ser observado no mapa da Figura 13), com mais de 68% da população, sendo o estado da Bahia o que possui a maior população (397.059), seguido pelo Maranhão (269.074) e Minas Gerais (135.033) (IBGE, 2022).

Figura 13: Pessoas quilombolas no Brasil, 2022



Fonte: IBGE, 2022.

Assim como para as comunidades indígenas, o alimento se torna um marcador cultural, ao carregar tradições, histórias e memórias que afirmam a identidade afro-americana em um contexto marcado pelo apagamento histórico e pela exclusão. Ao resgatar e valorizar práticas alimentares, as comunidades negras reafirmam sua resistência cultural e constroem um senso de pertencimento e continuidade entre gerações, a partir do entendimento de que a alimentação não pode ser apenas um ato simples de consumo, mas uma prática profundamente entrelaçada a questões sociais e políticas, moldando a identidade de quem come (Potorti, 2014).

Apesar de serem consideradas como patrimônio cultural brasileiro, estas comunidades têm sofrido diariamente com a insegurança alimentar e a extrema pobreza. Sendo um desafio semelhante ao presenciado em comunidades indígenas, a presença de alimentos industrializados também tem moldado os cardápios escolares em territórios quilombolas, principalmente com o fornecimento de bolachas e de alimentos semipreparados, como sopas e mingaus (Sousa *et al.*, 2013).

Por outro lado, a Educação Escolar Quilombola demonstra rica potencialidade e possibilidades que contrapõem a imposição da padronização dos sistemas alimentares. Um dos exemplos é o de que os fundamentos e princípios que Antônio Bispo dos Santos, mais conhecido como Nego Bispo, tem a nos ensinar. Para o educador quilombola e um dos maiores escritores brasileiros, há uma relação intrínseca entre a natureza e o homem. Contudo, esta relação precisa ser vista de modo que o ser humano não se coloque como senhor da terra, mas como parte dela, voltando sua relação ao cuidado e não à exploração (Costa, 2023).

Há nesse modo de vida um profundo respeito pela terra, onde há momentos de colher e de descansar, e tudo, inclusive os animais, se alimenta da natureza, descartando a necessidade de usar intensivamente agrotóxicos para afastar pequenos animais e microrganismos. Ainda nessa relação, observa-se uma recusa à acumulação, em contrapartida à lógica da monocultura voltada unicamente ao lucro, uma vez que em pequenos pedaços de terra, é cultivada a diversidade, permitindo que a natureza se expresse livremente (Costa, 2023).

Políticas públicas como o PNAE possuem grandes dimensões para a valorização dessas culturas alimentares. Os benefícios ainda se somam àqueles que diariamente frequentam a escola em busca de conhecimento e de um futuro mais digno.

Para os(as) estudantes, a oferta de refeições escolares é um mecanismo importante, por sua potencialidade de acesso à alimentação saudável, adequada e culturalmente referenciada nas cozinhas e roças quilombolas. Comer para alcançar os percentuais nutricionais indicados nas diretrizes é bom, mas não é tudo. O termo “adequada e saudável” deve nos provocar a pensar nas muitas perspectivas da alimentação: biológica, econômica, ambiental, do direito, das relações sociais, culturais e de identidades. Significa que promover saúde para as pessoas precisa se desdobrar em saúde para a natureza, mas também em justiça social (Costa; 2023, p. 26-27).

Contudo, para que esta política alcance suas metas, é preciso atenção diária na adaptação de expectativas à realidade dessas comunidades. Assim como nos territórios indígenas, as comunidades quilombolas e tradicionais enfrentam desafios semelhantes: infraestrutura inadequada nas escolas; ausência de capacitações em torno das chamadas públicas; dificuldade no registro adequado das terras; além da inserção de alimentos ultraprocessados na alimentação,

o que dificulta a elaboração de cardápios da merenda escolar baseados nas culturas alimentares locais.

Uma pesquisa realizada por Brito *et al.* (2024) analisou dados do SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional) entre os anos de 2015 e 2022, incluindo 21 grupos de povos e comunidades tradicionais (como comunidades quilombolas, indígenas não aldeados, ribeirinhos, agroextrativistas, povos de terreiro, ciganos e pescadores artesanais). Segundo a pesquisa, o consumo de alimentos ultraprocessados (como hambúrgueres e embutidos, macarrão instantâneo, salgadinhos de pacote e bolachas recheadas) aumentou significativamente, enquanto o consumo de alimentos naturais, como frutas e feijão, diminuiu.

Infelizmente, não foi possível encontrar fontes que mapeassem a porcentagem de aquisição pelas Entidades Executoras do PNAE nestes territórios, a fim de medir se a porcentagem dos 30% estavam sendo cumprida ou não. Contudo, a experiência da Catrapoa, citada anteriormente, destacou-se como um instrumento eficaz para auxiliar e mobilizar os agricultores nos processos de chamadas públicas. A Nota Técnica nº 03/2020/6ª CCR/MP, elaborada com base nos problemas encontrados no estado do Amazonas, também serviu de base para aplicação em demais territórios e localidades que sofressem com problemáticas similares, capazes de enfrentar entraves como logística, assessoria técnica às comunidades e emissão de documentos (FNDE; WFP, 2021).

Os alimentos produzidos pelas populações tradicionais, à semelhança daqueles destinados ao consumo familiar, ficam dispensados de registro, inspeção e fiscalização com base na legislação vigente. Obedecerão, assim, aos processos próprios de produção, conforme sua cultura e costumes. Não prescindem, nem impedem a intervenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (MPF, 2020).

Servindo, então, como uma ponte institucional que conecta as diretrizes esperadas pelo PNAE com as culturas alimentares locais, o documento emitido trouxe uma flexibilização normativa para a possibilidade de o PNAE se adequar às diferentes formas de plantio. Por essa razão, torna-se ainda mais possível pensar em como o programa pode servir para potencializar uma transição dos sistemas alimentares, principalmente quando trabalhado em diversas frentes interligadas (Cunha; Souza; Menezes, 2025).

Contudo, é importante destacar alguns aspectos para que estas potencialidades sejam colocadas em prática: é preciso reconhecer e proteger a importância do conhecimento ancestral, tendo os saberes ligados ao cuidado com a terra, à diversidade de cultivos e à recusa à monocultura, que precisam ser reconhecidos e remunerados como prática produtiva concreta, e não apenas preservados como patrimônio simbólico (Cunha; Souza; Menezes, 2025).

Essa valorização torna-se ainda mais urgente diante das contradições do sistema agroalimentar moderno, cuja lógica produtiva está frequentemente orientada pela maximização da produtividade, pela especialização agrícola, pela crescente mercantilização dos alimentos e pela violência nesses territórios. Da mesma forma que Costa (2023, p. 26) expõe: “Não há comida saudável na terra onde há violação de direitos e o sangue quilombola é derramado. Sendo assim, levantar a bandeira do direito humano à alimentação adequada e saudável deve estar associado à defesa do direito constitucional às terras quilombolas”.

Como vimos no capítulo anterior, neste modelo, a terra tende a ser compreendida como um ativo econômico, os alimentos como mercadorias e a natureza como fonte de recursos a serem explorados. Em contraste, para muitos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, o território é um espaço de vida, de pertencimento e de memória.

Apesar dos desafios, ainda há razões para otimismo. O PNAE construiu, ao longo de décadas, algo raro no campo das políticas públicas brasileiras, tendo uma proposta que consegue articular, ao mesmo tempo, segurança alimentar, desenvolvimento local e valorização de culturas alimentares. Essa capacidade de costurar objetivos tão diversos numa única política é justamente o que diferencia o modelo brasileiro de alimentação escolar no cenário internacional, e é com esse olhar que o último tópico desta pesquisa se debruça sobre seu potencial como instrumento de cooperação internacional.

3.5 O PNAE como instrumento de cooperação internacional

Vimos ao longo da pesquisa que durante mais de 70 anos de existência, o PNAE consolidou-se como uma das mais importantes políticas públicas brasileiras para garantir o acesso à alimentação adequada, saudável e nutritiva de crianças e adolescentes da rede pública de ensino. Considerando que esse reconhecimento ultrapassou as fronteiras nacionais, o governo brasileiro apoiou iniciativas de alimentação escolar em 29 países da América Latina e do Caribe e em outros 40 países da África e da Ásia, compartilhando experiências e contribuindo para o fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional em diferentes regiões do mundo (Brasil, 2024).

É importante ressaltar que esta capacidade transversal que o programa brasileiro possui não foi alcançada de forma imediata. Muito pelo contrário: esses resultados são frutos de um processo histórico marcado por avanços, desafios, reformulações e aprendizados acumulados ao longo de décadas. Nesse sentido, a cooperação brasileira em torno do PNAE não deve ser compreendida aqui como a difusão de um modelo acabado ou isento de limitações. A trajetória

do programa demonstra que sua construção ocorreu por meio de sucessivos erros e acertos, adaptações institucionais e disputas políticas (Schwartzman; Santarelli, 2025).

Este último tópico da pesquisa tem por finalidade apresentar a atuação do Centro de Excelência Contra a Fome, por meio do programa brasileiro como instrumento de cooperação. Antes de adentrar especificamente essas articulações internacionais, cabe descrever brevemente o contexto e as estratégias que permitiram ao Brasil ser reconhecido como um dos principais países a propor políticas de combate à fome e à pobreza.

A partir do início do século XX, a política externa brasileira destacou-se pela promoção ativa dos interesses nacionais, especialmente em um contexto no qual o país buscava consolidar sua posição como referência global no combate à fome. Nesse período, o Brasil passou a ocupar um espaço de protagonismo político e diplomático, impulsionado pela implementação e difusão de políticas voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional, particularmente para populações em situação de vulnerabilidade. A combinação entre iniciativas domésticas bem-sucedidas e sua projeção internacional contribuiu para fortalecer a imagem do país como um importante ator na agenda global de combate à fome e à pobreza (Oliveira, 2023; Camara, Wegner, 2017).

Sendo caracterizada por uma autonomia pela diversificação⁷, a política externa brasileira, a partir do governo Lula (2003-2011), reafirmava a necessidade de participação em acordos internacionais em diversas esferas, principalmente no âmbito Sul-Sul, por meio de acordos bilaterais ou trilaterais. O Brasil colocava-se então como um ator de destaque, quando passava a questionar a necessidade de combater a pobreza e a fome, uma vez que as políticas implementadas também ganhavam destaque no cenário internacional (Borges, 2018).

Esse cenário foi fortalecido principalmente pelo conjunto de políticas inseridas no Programa Fome Zero. Como comentado por Lima (2023, p. 57), apesar de ser uma iniciativa de caráter nacional, as bases para o programa se fortaleceram a partir da compreensão da garantia à alimentação como um direito humano, sendo assim de interesses universais e rompendo, portanto, com fronteiras físicas. Neste sentido,

O apoio de governos estrangeiros, ONGs, Organizações Internacionais e outras sociedades civis fortaleceria o poder brando (*soft power*) do Brasil para promover uma nova visão de combate à fome globalmente. A eleição e reeleição dos brasileiros José Graziano da Silva para o cargo de Diretor Geral

⁷ O conceito desenvolvido por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) se refere à estratégia adotada pelo Governo Lula para aumentar a independência e a influência do Brasil no cenário internacional, diversificando suas parcerias e alianças globais. Ao buscar novas oportunidades de cooperação e ampliar sua rede de relações com outros países, o Brasil conseguiu posicionar-se como um líder emergente com maior capacidade de influenciar a agenda internacional e promover seus interesses de maneira mais autônoma e eficaz, sem deixar de negociar com potências globais (como Estados Unidos e países europeus) (Borges, 2018).

da FAO (2012-2015/2016-2019) e Roberto Azevêdo para Diretor Geral da OMC (2013-2017/2018-2021) são evidências do *soft power* que o Brasil acumulou no campo agroalimentar. O caso de Graziano é de extrema importância, pois ele foi uma das mentes principais por trás do PFZ antes do PT assumir a Presidência em 2002 e, uma vez que Lula assumiu o cargo, Graziano foi o Ministro encarregado de colocar o PFZ em ação (janeiro de 2003 a janeiro de 2004) (Lima, 2023, p. 58).

Tendo a favor a conjuntura favorável de se inserir no cenário internacional, o Brasil viu como uma oportunidade ampliar suas estratégias de Cooperação Sul-Sul (CSS), adotando como principais agendas temas que envolviam saúde, educação, gestão pública e, como abordado aqui, a agricultura e o combate à fome (Milani, 2012). Foi dessa forma que, partindo de uma horizontalidade de programas de cooperação, foi criado, em 2011, o Centro de Excelência contra a Fome, a partir de uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU. Sediado no Brasil, o Centro tem por propósito promover e disseminar internacionalmente as experiências brasileiras no campo da segurança alimentar e nutricional, em especial as relacionadas à alimentação escolar. Por meio da oferta de assistência técnica, intercâmbios de conhecimento e cooperação entre países do Sul Global, o Centro busca apoiar nações em desenvolvimento na formulação e no fortalecimento de políticas públicas adaptadas às suas realidades socioeconômicas e institucionais (Borges, 2018; Dri; Silva, 2019).

Visando uma atuação por meio de cooperações técnicas, a instituição reúne países dos continentes africano e asiático, além de países da região latino-americana e caribenha, que estejam interessados em compartilhar suas vivências e desafios, ao mesmo tempo em que enxergam nas políticas públicas possibilidades de adaptação para suas realidades locais. A partir das experiências brasileiras, no caso, envolvendo especificamente o PNAE, o Centro fomenta políticas voltadas para a alimentação escolar (além de outras políticas), como uma estratégia-chave para a promoção de uma alimentação mais saudável (Borges, 2018; Dri; Silva, 2019).

Como destacam Dri e Silva (2019, p. 111), a atuação do programa reflete com clareza os princípios que definem a cooperação Sul-Sul: horizontalidade nas relações, respeito à autonomia dos países parceiros, não-intervenção e valorização dos atores locais. Trata-se então de apoiar governos que queiram desenvolver seus próprios programas de alimentação escolar, adaptados às suas realidades.

No caso tratado, o Centro de Excelência contra a Fome, parte do princípio de que a alimentação nutritiva e sustentável é considerada um direito humano e, portanto, reafirma a necessidade da atuação estatal para assegurar tal direito. Assim, a instituição passa a atuar com o entendimento de que as ações que envolvam soberania e segurança alimentar precisam estar

ligadas à proteção social, e estarem sobretudo presentes nas legislações para garantir o papel do Estado (Dri; Silva, 2019).

Em busca de compreender estratégias práticas do Centro, as autoras citadas acima reuniram informações por meio de entrevistas com profissionais da instituição, ressaltando as principais etapas em que o apoio técnico se intensifica. Em um primeiro momento, os países demandantes de apoio solicitam contato por meio da embaixada brasileira ou do escritório do PMA no país. Assim, a partir do fornecimento de informações pelos países solicitantes, é possível realizar um “diagnóstico” que contenha os principais desafios, realidades e demandas locais (Dri; Silva, 2019).

Posteriormente, é agendada uma visita ao Brasil em que representantes de diversas áreas de atuação (como educação, agricultura, desenvolvimento etc.) passam a vivenciar a rotina das escolas públicas brasileiras, estas selecionadas de acordo com a região e similaridade com a realidade local do país. Nestas visitas, os representantes têm acesso às principais estratégias de atuação e desenvolvem planos para implementação de políticas públicas com total autonomia, de acordo com as vivências trazidas pelo próprio país (Dri; Silva, 2019).

O Centro acaba encorajando os países a assumirem o desafio de incorporar as políticas de Estados como medidas que visem resultados de médio a longo prazo, promovendo programas estruturais que possam garantir a segurança da alimentação escolar, sem que possíveis trocas de governos influenciem na aplicação dos programas. Dada as características destacadas, a dinâmica presente na instituição expandiu-se de uma forma em que, ao longo dos anos, o formato de atuação do Centro deixou de ser apenas trilateral (uma vez que envolvia a atuação do governo brasileiro, do PMA e do terceiro país) e passou a caracterizar-se por uma atuação multilateral (Dri; Silva, 2019).

Para além de sua arquitetura institucional, interessa compreender o que o Centro de Excelência produziu de forma concreta. Entre 2011 e 2016, a instituição apoiou mais de 40 países em desenvolvimento, tendo o continente africano como principal destino de sua atuação, com quase metade das cooperações técnicas concluídas direcionadas ao continente. Em 2016, o modelo brasileiro de alimentação escolar havia sido compartilhado com cerca de 75 países, e o alcance do Centro contribuiu para que a União Africana incluísse, em sua "Estratégia Continental de Educação para África 2016-2025", a abordagem da alimentação escolar conectada à compra local de alimentos, uma das marcas mais distintivas do modelo brasileiro (Borges, 2018).

Em uma pesquisa realizada por Borges (2018), sobre o processo de cooperação sobre os programas de alimentação escolar, o caso de Benim, apresentou-se como um dos mais

documentados entre as cooperações realizadas pelo Centro, oferecendo um exemplo de como esse processo funciona na prática. Localizado na África Ocidental, com população predominantemente jovem, Benin é um país que apresenta baixos índices de alfabetização, tendo apenas 18% das crianças matriculadas na rede pública recebiam alguma forma de alimentação escolar. Quando o governo beninense demandou formalmente o apoio do Centro, o país enfrentava, além da cobertura insuficiente, uma fragmentação significativa na gestão da alimentação escolar, tendo múltiplos atores atuando de forma descoordenada, sem padronização de procedimentos e sem mecanismos adequados de monitoramento e avaliação (Borges, 2018).

Em 2014, uma delegação multissetorial do Benim, acompanhada por delegações do Togo e do Burundi, realizou uma missão de estudos ao Brasil. Durante dez dias, distribuídos entre o Distrito Federal e o estado da Bahia, os representantes visitaram escolas, propriedades de agricultores familiares e instituições governamentais ligadas ao PNAE. O encontro entre essas delegações e a experiência brasileira produziu, um Plano de Ações para implementação de uma política nacional de alimentação escolar no Benim, validado pelo governo nacional em 2014 e submetido à sociedade civil e ao setor privado durante o II Fórum Nacional sobre Alimentação Escolar do país, realizado em novembro de 2015, em Cotonou (Borges, 2018).

O fórum contou com mais de 200 participantes, incluindo o primeiro-ministro do Benim, delegações de seis países africanos e representantes da sociedade civil, de estudantes, de professores e de agricultores familiares. Ao final dos dois dias de debates, além da aprovação do Plano de Ações, os participantes elaboraram cinco recomendações centrais, sendo elas: i) a criação de uma agência autônoma para gerir o programa nacional de alimentação escolar; ii) o envolvimento do governo, das comunidades e do setor privado no financiamento; iii) a promoção de sinergia intersetorial; iv) a vinculação da alimentação escolar à agricultura familiar local e v) a adoção de hortas escolares (Borges, 2018).

Contudo, seria limitante interpretar a experiência internacional do PNAE apenas pelo ângulo da diplomacia do Estado brasileiro. Schwartzman e Santarelli (2025), chamam atenção para uma dimensão frequentemente invisibilizada nos relatos sobre a cooperação Sul-Sul, o papel da sociedade civil organizada na construção e na difusão desse modelo. São organizações não governamentais, pesquisadores, nutricionistas e movimentos de agricultores, sujeitos que, internamente, foram protagonistas das reformas mais significativas do PNAE os que, em muitos casos, traduzem esse conhecimento para outros contextos e o adaptam às realidades locais dos países parceiros.

Aqui, é importante trazer algumas considerações importantes. Se a cooperação Sul-Sul em torno do PNAE for compreendida apenas como uma política de Estado, sendo um

instrumento da diplomacia brasileira para ampliar seu *soft power* e diversificar suas parcerias internacionais, perde-se de vista a complexidade do processo. A experiência do Benim, demonstra que o que foi transferido não foi apenas um conjunto de procedimentos, mas uma visão de que a alimentação escolar pode ser simultaneamente um instrumento de proteção social, um motor de desenvolvimento e um mecanismo de valorização de sistemas alimentares.

Contudo, como vimos até aqui, a história da merenda escolar não se deu a partir de um processo livre de desafios. O mesmo modelo de cooperação que se apresenta como horizontal e não-condicional pode, em contextos específicos, reproduzir assimetrias que não se resumem ao desnível econômico entre os países. O próprio debate sobre alimentação escolar no âmbito internacional é permeado por disputas entre visões distintas tendo de um lado, abordagens que priorizam a eficiência logística e a escala, frequentemente associadas a modelos de doação alimentar de origem industrial; e de outro, abordagens que enfatizam a conexão com os sistemas alimentares locais, a soberania alimentar e a participação da própria comunidade.

4 CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou compreender como o Programa Nacional de Alimentação Escolar se constituiu como uma política transversal, capaz de articular segurança alimentar, desenvolvimento rural, valorização cultural e cooperação internacional e a resposta encontrada ao longo deste percurso não é simples nem linear. O PNAE não surgiu pronto. Ele foi construído progressivamente, entre avanços e recuos, sob pressão de movimentos sociais, adaptado por gestores locais, contestado por interesses corporativos e reformulado ao sabor das conjunturas políticas.

O PNAE também é um espelho das contradições do país, considerando o Brasil um país que saiu do Mapa da Fome em 2014 e assistiu, poucos anos depois, a parcelas crescentes de sua população retornarem à insegurança alimentar. Um país em que o agronegócio bate recordes de exportação, enquanto crianças, no lugar de comidas saudáveis, recebem alimentos industrializados de baixo valor nutricional. Um país que construiu uma das políticas públicas de alimentação escolar mais sofisticadas do mundo e que, paradoxalmente, ainda enfrenta dificuldades para que essa política alcance, com equidade, todos os que dela precisam.

O primeiro capítulo desta dissertação mostrou que a fome contemporânea não pode ser compreendida fora de seu contexto estrutural. Ao mapear a trajetória dos regimes agroalimentares, do imperial ao fordista, do fordista ao neoliberal, evidenciou-se que o sistema global de produção e distribuição de alimentos foi organizado, historicamente, segundo lógicas de acumulação de capital, e não segundo as necessidades alimentares das populações. Josué de Castro já advertia sobre isso em meados do século XX, e os dados da FAO (2025) o reafirmam, uma vez que aproximadamente 673 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar grave, não por escassez de alimentos, mas pelas condições estruturais que determinam quem tem acesso a eles.

A *Public Law 480*, que transformou excedentes agrícolas norte-americanos em um instrumento geopolítico durante a Guerra Fria, deixou marcas concretas no Brasil. Durante décadas, o programa de merenda escolar brasileiro foi abastecido por doações externas, estruturado segundo os interesses da agroindústria internacional e distante das necessidades reais das crianças brasileiras. Essa dependência não era apenas logística, pois expressava uma relação de subordinação que comprometia tanto a soberania alimentar quanto a capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adaptadas à sua própria realidade.

Essa lógica ainda permanece em alguns países e no Brasil; sua ruptura não é imediata, muito menos definitiva. Ela foi construída por meio de disputas políticas, reformas

institucionais e mobilizações sociais que se acumularam ao longo de décadas. O PNAE de 2026, com 40 milhões de estudantes atendidos, 8 mil nutricionistas, 45% de recursos obrigatoriamente destinados à agricultura familiar e seu reajuste anual inscrito no Plano Nacional de Educação, é resultado de uma construção institucional de décadas.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo nessa trajetória, uma vez que ao garantir o direito à alimentação escolar como parte do direito à educação, elevou o programa ao status de política de Estado. A descentralização que se seguiu, com base na transferência da gestão para os municípios e na criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, acabou ampliando a capacidade do programa de se adaptar às realidades locais e de incorporar mecanismos de controle social, que passaram a ser fundamentais para sua fiscalização e qualidade.

Além disso, a Lei nº 11.947/2009 representou um dos momentos mais significativos da trajetória do PNAE. Ao estabelecer, pela primeira vez, que no mínimo 30% dos recursos do programa deveriam ser destinados à compra direta da agricultura familiar (percentual que chegou a 45% em 2026, conforme a Resolução nº 4/2026 do FNDE), a legislação não apenas abriu um mercado institucional expressivo para pequenos produtores, mas também reposicionou o programa dentro de uma concepção mais ampla de segurança alimentar e nutricional. Agricultores assentados, indígenas, quilombolas e mulheres do campo, historicamente marginalizados das políticas públicas, passaram a ser reconhecidos como fornecedores prioritários do Estado, abrindo assim um mercado institucional para essas pessoas.

Podemos dizer que esse reposicionamento tem implicações que vão além da dimensão econômica. Os dados levantados pelo ÓAÊ indicam que cada real investido na agricultura familiar via PNAE gera R\$ 1,52 de retorno ao PIB nacional, e que municípios que cumpriram a normativa de compras registraram crescimento de 9,8% na produção agrícola entre 2007 e 2017. Trata-se, portanto, de uma política com efeitos encadeados sobre o desenvolvimento local, a geração de renda e a redução das desigualdades no campo.

Seria, contudo, inadequado apresentar o PNAE como uma trajetória de sucesso isenta de contradições. Esta dissertação identificou, ao longo da pesquisa, limitações estruturais que nenhum marco legal foi suficiente para resolver por si só. Em relação aos desafios institucionais, vimos como a heterogeneidade das capacidades de gestão entre os 5.570 municípios brasileiros impacta a operacionalização do programa.

A descentralização, ao transferir responsabilidades para os entes locais, revelou com mais nitidez as desigualdades preexistentes entre eles, uma vez que muitos municípios com menor capacidade técnica e financeira enfrentam dificuldades recorrentes na operacionalização

do programa, e a terceirização da alimentação escolar, frequentemente adotada como alternativa, acaba acarretando riscos decorrentes da precarização do serviço e de irregularidades nos processos licitatórios.

As fraturas do PNAE ganham contornos ainda mais profundos quando se analisa sua implementação nas comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, sendo estes detentores de sistemas alimentares milenares, com conhecimentos sobre sementes nativas, técnicas de manejo do território e práticas de produção que o modelo agroalimentar hegemônico tende a desconsiderar ou substituir.

A dimensão internacional do PNAE acrescenta uma camada analítica relevante a esta pesquisa. O fato de o programa brasileiro ter se tornado referência global, inspirando políticas de alimentação escolar em mais de 60 países por meio do Centro de Excelência contra a Fome, não deve ser interpretado apenas como resultado de uma estratégia diplomática bem-sucedida. Podemos dizer que se trata de uma evidência de que os países são capazes de produzir modelos alternativos de política pública que não reproduzam a lógica da condicionalidade e da dependência que marcaram décadas de cooperação Norte-Sul. A inserção internacional do Brasil nesse campo foi impulsionada pelo conjunto de políticas reunidas no Programa Fome Zero e pela projeção diplomática que delas decorreu, expressa, entre outros indicadores, pela eleição de José Graziano da Silva para a Diretoria-Geral da FAO. Trata-se de um período em que houve coerência entre a agenda doméstica de combate à fome e a postura assumida pelo Brasil no cenário multilateral.

Apesar dos avanços, esta pesquisa reconhece os limites de sua abordagem. A análise baseou-se predominantemente em fontes documentais, dados institucionais e na produção acadêmica disponível, sem incorporar a perspectiva direta dos agricultores familiares, das merendeiras, dos gestores municipais ou dos estudantes, que são, em última instância, os sujeitos do programa. Essa limitação metodológica não é secundária, pois aponta para dimensões da experiência cotidiana do PNAE que os documentos oficiais às vezes não conseguem capturar.

Entre as lacunas identificadas, merece atenção a ausência de pesquisas que analisem especificamente os impactos do programa sobre agricultores de assentamentos de reforma agrária, grupo que, nas normativas, é considerado prioritário, mas sobre o qual há pouca produção acadêmica. Da mesma forma, a mensuração dos efeitos da expansão dos alimentos ultraprocessados sobre os cardápios escolares, em particular nas regiões com maior presença do agronegócio, constitui uma agenda de pesquisa relevante e ainda pouco desenvolvida.

A presente pesquisa reforça que o PNAE representa um caso empiricamente relevante de política pública transversal, capaz de articular, em uma única iniciativa, objetivos que frequentemente são tratados de forma fragmentada. A trajetória analisada ao longo desta dissertação permite, enfim, sustentar a hipótese que orientou toda a investigação: a transformação do PNAE de programa assistencialista em política pública multidimensional não foi resultado de uma reforma isolada ou de uma decisão técnica circunscrita, mas de um processo histórico cumulativo, no qual a progressiva constitucionalização do direito à alimentação, a democratização das compras públicas pela incorporação da agricultura familiar e a capacidade normativa de adaptação às heterogeneidades regionais e culturais do país atuaram de forma interdependente e mutuamente reforçadora.

É essa articulação entre institucionalização jurídica, participação social e sensibilidade territorial que confere ao PNAE uma densidade política raramente alcançada por programas de alimentação escolar em escala nacional. Em um mundo em que a fome persiste não por falta de alimentos, mas pelas formas como são produzidos, distribuídos e acessados, pesquisar sobre o PNAE é investigar, em última instância, os limites e as possibilidades de ação diante de um dos problemas mais persistentes da humanidade.

REFERÊNCIAS

- I VIGISAN: **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2021.
- II VIGISAN: **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.
- ALENCAR, Ane. A crise socioambiental na Amazônia: causas e consequências para a segurança alimentar. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 198-202.
- ALMEIDA, Sandra Oliveira de; FROZI, Daniela Sanches. Direito humano à alimentação adequada: um olhar para a pobreza extrema e a desnutrição infantil a partir da obra de Amartya Sen. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 32, supl. 1, e220923, 2023. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902023220923en>
- ÁLVAREZ, Daniela Bicalho. **O PNAE em fatos e números: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2022. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/livreto-pnae-fatos-numeros>. Acesso em: 03 jun. 2026.
- AZEVEDO, Elaine de. Ultraprocessados, ultraesfomeados e o sistema agroalimentar moderno. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, SP: D'arthy, ed. 166, ano 2021, n. 14, 1 maio 2021. Mensal.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. Tendências e perspectivas dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional nos territórios rurais da América Latina: reflexões a partir da sistematização de políticas públicas. **Revista Faz Ciência**, [S. l.], v. 14, n. 19, p. 11-34, 2000. DOI: 10.48075/rfc.v14i19.8025. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/8025>. Acesso em: 15 jun. 2025. <https://doi.org/10.48075/rfc.v14i19.8025>
- BELIK, W.; MALUF, R. S. (org.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.
- BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro (org.). **Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2010. p. 81-104.
- BENZAQUEN, Camila. **Este dia na história: a criação da FAO**. Relações Exteriores, 16 out. 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/este-dia-na-historia-a-criacao-da-fao/>. Acesso em: mar. 2026.
- BERNSTEIN, H. Agrarian political economy and modern world capitalism: the contributions of food regime analysis. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 611-647, 2016. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1101456>
- BERNSTEIN, Henry. **Food Sovereignty: a skeptical view**. International Conference in Food Sovereignty: A Critical Dialogue, Yale University, 2013.
- BORGES, M. D. **O Brasil e a difusão internacional de programas de alimentação escolar: uma análise do caso do Benim**. Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior. 2018. Dissertação

(Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Gestão 2023: Alimentação Escolar**. Brasília, DF: FNDE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 4, de 26 de fevereiro de 2026**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: FNDE, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2026/resolucao-cd_fnde-no-4-de-26-de-fevereiro-de-2026.pdf. Acesso em: 08 jun. 2026.

BRASIL. **Guia de Alimentação Escolar Indígena**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Guia_Alimentacao_Indigena_vF.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 03 jun. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica nº 03/2020/6ªCCR/MP**. Brasília, DF: MPF, 2020.

BRITO, G. C. D.; BARBOSA, B. B.; ALMEIDA, F. S.; ADRIANO, L. S.; CARVALHO, A. M.; MENDES, L. L.; CARIOCA, A. A. F. Tendência temporal de marcadores do consumo alimentar em povos e comunidades tradicionais no Brasil (2015 a 2022). **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], dez. 2024. Disponível em: <http://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/tendencia-temporal-de-marcadores-do-consumo-alimentar-em-povos-e-comunidades-tradicionais-no-brasil-2015-a-2022/19465?id=19465>. Acesso em: 19 jun. 2026. <https://doi.org/10.1590/1413-81232026313.05792024>

BROWN, A. G. **Reluctant Partners: A History of Multilateral Trade Cooperation**. 1850-2000. The University of Michigan Press. 2003. <https://doi.org/10.3998/mpub.22989>

CAMERA, Sinara; WEGNER, Rubia. Direito humano à alimentação, (in)segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 20-34, 2017. DOI: 10.5102/rdi.v14i1.4359. <https://doi.org/10.5102/rdi.v14i1.4359>

CASTRO, C. J. D. Linha do tempo | Combate à fome: 75 anos de políticas públicas. In: CAMPELLO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Elefante, 2022. p. 44-61.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Parte II – Da fome à fome: a volta da insegurança alimentar: introdução. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome:**

diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 62-73.

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME. **Policy Brief nº 4:** Alimentação Escolar Indígena. Brasília, DF: Centro de Excelência contra a Fome/PMA, 2021. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PolicyBrief4-Indigena-PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2026.

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME. **Policy Brief nº 5.** Brasília, DF: Centro de Excelência contra a Fome/PMA, 2021. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2021/12/PolicyBrief5PT.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2026.

COSTA, Rute Ramos da Silva. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em quilombos: caminhos para o direito à alimentação e à terra. In: SANTARELLI, Mariana; CUNHA DE LIMA, Luana (org.). **Dossiê OAE:** Diversidades e desigualdades na alimentação escolar. 1. ed. Brasília, DF: FIAN Brasil; Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2023.

CUNHA, Luana de Lima; SOUZA, Laura; MENEZES, Márcio. Caminhos para a transição de sistemas alimentares a partir da ampliação das compras públicas para a alimentação escolar de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. In: PAIXÃO, Adriano Nascimento (org.). **Alimentação escolar na transição dos sistemas alimentares.** Brasília: Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2025. p. 35-43. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/wp-content/uploads/2025/12/DOSSIE_OAE_2025_2026_alimentacao_escolar_na_transicao_dos_sistemas_alimentares.pdf. Acesso em: 20 jun. 2026.

DE PAULA, N. M.; SANTOS, V. F.; PEREIRA, W. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 294-314, out. 2015.

DRI, C. F.; SILVA, A. M. D. **Da prática aos princípios da cooperação sul-sul:** a metodologia de atuação do Centro de Excelência contra a Fome. In: LIMA, T. (org.). **Segurança Alimentar e Relações Internacionais.** João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 83-117.

DRI, C. F.; SILVA, A. M. D. Política externa brasileira para o Sul Global: a criação do Centro de Excelência contra a Fome. In: OLIVEIRA, M. F. D.; LIMA, T. (Org.). **Política externa brasileira e combate à fome:** lições do passado, perspectivas para o futuro. Marília, SP: Oficina Universitária, 2023. p. 117-145.

DURAN, Ana Clara; MILOSZ, Matheus; BENITE, Ana Carolina; PEREDA, Paula Carvalho. Oferta de alimentos processados e ultraprocessados na alimentação escolar em municípios com maior proporção de estudantes indígenas e de povos e comunidades tradicionais. In: SANTARELLI, Mariana; CUNHA DE LIMA, Luana (org.). **Dossiê OAE:** diversidades e desigualdades na alimentação escolar. 1. ed. Brasília, DF: FIAN Brasil; Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2023.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil:** Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília, 2014.

FAO. **Right to food.** Roma: FAO. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/en>. Acesso em: mar. 2026.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2025:** Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome: FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2025. DOI: 10.4060/cd6008en. <https://doi.org/10.4060/cd6008en>

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum.** Rome: FAO, 2023. DOI: 10.4060/cc3017en. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/e3c60970-7123-4de4-9d82-81f4a08912e4/content> Acesso em: 10 jun. 2024.

FERNANDES, Ana Carolina Araújo; SILVA, Givânia; DEALDINA, Selma dos Santos. Mapeando a violência contra quilombos no Brasil. In: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ); TERRA DE DIREITOS. **Racismo e violência contra quilombos no Brasil.** [S. l.]: CONAQ; Terra de Direitos, 2018. p. 27-100. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/\(final\)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/(final)-Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_WEB.pdf). Acesso em: 19 jun. 2026.

FIORI, J. L. **Sobre o poder global.** Novos estudos CEBRAP. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300005>

FRIEDMANN, H. **The Political Economy of Food: a Global Crisis.** New Left Review, p. 29-57, 1993. DOI: 10.2190/451A-896W-GGLK-ELXT. <https://doi.org/10.2190/451A-896W-GGLK-ELXT>

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, W.; MALUF, R. (org.). **Abastecimento e segurança alimentar.** Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP; CDPA, 2000. p. 01-22.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. **Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present.** Sociologia Ruralis, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x>

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Histórico.** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: FNDE, 1 jan. 2013. Atualizado em 5 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 18 jun. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Publicada nova resolução que reajusta valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília, DF, 19 fev. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/publicada-nova-resolucao-que-reajusta-valores-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar>. Acesso em: 02 jun. 2026.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético social de orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer; RAMOS, Pedro (org.). **Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial.** Campinas: Alínea, 2010. p. 17-27.

GOMES, Irene. Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1.696 municípios. **Agência IBGE Notícias,** Rio de Janeiro, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37464-brasil-tem-1-3-milhao-de-quilombolas-em-1-696-municipios>. Acesso em: 10 jun. 2026.

GRAZIANO, J. S.; CARNEIRO, C; CEOLIN, S (Orgs.). **Josué de Castro e a diplomacia da fome.** Brasília: FUNAG, 2023.

HIRST, M. America Latina y la cooperación Sur-Sur: Reflexiones conceptuales y políticas. In: PINO, B; SURASKY, J. (Coords.). **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad**. Madrid: Catarata, 2010. p. 17-40.

HOYOS, C; D'AGOSTINI, M. **Soberania alimentar: perspectivas e desafios**. São Paulo: Editora XYZ, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030: objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 2: fome zero e agricultura sustentável**. Brasília: Ipea, 2024. 23 p. (Cadernos ODS, 2). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ri2024ODS2>.

LA VIA CAMPESINA. **What is food sovereignty?** Disponível em: <https://viacampesina.org/en/what-is-food-sovereignty/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

LAGARES, G. X. P. **Origens e disseminação das sementes transgênicas e seus direitos de propriedade intelectual: o papel da biotecnologia no regime alimentar neoliberal**. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. DOI <https://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2414>

LEVY-COSTA, Renata Bertazzi; LOUZADA, Maria Laura da Costa; JAIME, Patrícia; MONTEIRO, Carlos. Evolução dos padrões alimentares na população brasileira e implicações do consumo de alimentos ultraprocessados na saúde e no meio ambiente. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 74-85.

LEVY-COSTA, Renata Bertazzi; SICHIERI, Rosely; PONTES, Nézio dos Santos; MONTEIRO, Carlos Augusto. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 530-540, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102005000400003>

LIMA, T. A cooperação humanitária alimentar do Brasil (2003-2016): de uma experiência inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. In: OLIVEIRA, M. F. D.; LIMA, T. (org.). **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília: Oficina Universitária, 2023. p. 47-82. <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p49-82>

LIMA, T.; PEREIRA, I.; BARBANTI, O. O agrogolpe e a política externa: dismantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 396-421, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/41322>. Acesso em: 25 out. 2023. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41322>

LIMA, Thiago. **A resiliência da política de subsídios agrícolas nos EUA**. 2014. 221 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 2014.

LIMA, Thiago. ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. In: MENEZES, Henrique Zeferino de (org.). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 43-61.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, 2016.

MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo: Editora Unesp; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

MELO, M. Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar. **O Joio e O Trigo**, 18 fev. 2021. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/02/da-politica-ao-prato-entenda-a-historia-da-merenda-escolar/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

MOURA, Leonardo Halszuk Luiz de. Reflexões sobre as transformações dos hábitos alimentares indígenas e o papel da alimentação escolar. In: OLIMPIO, Débora Evellyn; SANTARELLI, Mariana (org.). **Dossiê ÓAÊ 2025-2026: alimentação escolar na transição dos sistemas alimentares**. 1. ed. Brasília, DF: FIAN Brasil; Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2025.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

NILSON, Eduardo; SILVA, Denise. UNICEF: a obesidade supera a desnutrição como maior problema de nutrição infantil. In: BUSS, Paulo Marchiori; KASTRUP, Erica; GASPAR, Fabiane (org.). **Cadernos Fiocruz sobre Saúde Global e Diplomacia da Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2025. n. 17, p. 95-105.

OLIVEIRA, M. F. D. Política Externa Brasileira. In: OLIVEIRA, M. F. D.; LIMA, T. (Org.). **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília, SP: Oficina Universitária, 2023. p. 21-46. <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6>

OLIVEIRA, Thais Diniz; PEREDA, Paula Carvalho; ELIAS, Lilian de Pellegrini; DURAN, Ana Clara. **Impactos socioeconômicos das compras diretas da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar na economia brasileira**. São Paulo: Observatório da Alimentação Escolar, 2025. (Policy Brief, n. 2). Disponível em: Observatório da Alimentação Escolar – Policy Brief nº 2. Acesso em: 15 jun. 2026.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 14 março. 2026.

ONU. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasil: Nações Unidas, 22 jun. 2010. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>. Acesso em: 14 março. 2026.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200009>

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909–916, abr. 2013. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>

PELIANO, Anna Maria. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

PELIANO, Anna Maria; BEGHIN, Nathalie. **Descentralização da merenda escolar**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1992.

PEREIRA, L. I.; ORIGUÉLA, C. F.; COCA, E. L. de F. A política agrária no Governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista NERA**, [S. l.], n. 58, p. 8–27, 2021. DOI:

- 10.47946/rnera.v0i58.8660. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/8660>. Acesso em: 10 out. 2023.
- RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. ed. 1. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- RODRIGUES, Domênica. Alimento: memória e ancestralidade. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022.
- SABOURIN, Eric; SCHNEIDER, Sergio; GÓMEZ LOZANO, Yuly Andrea; GOULET, Frederic; GRISA, Catia; VISCAY, Lautaro; SOURISSEAU, Jean-Michel. A importância estratégica da agricultura familiar para alimentar o mundo e preservar o planeta. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 23 jun. 2025. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-importancia-estrategica-da-agricultura-familiar-para-alimentar-o-mundo-e-preservar-o-planeta/>. Acesso em: 11 jun. 2026.
- SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S (orgs). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro- Editora FGV, 2012.
- SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2013. Série Documentos de Trabalho, n. 145. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1438617722145AgriculturaFamiliarBrasil_ShneideryCassol_editado.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.
- SCHOTTZ, V. **Mulheres, agroecologia e alimentação escolar: recomendações ao Pnae**; Brasília, DF : FIAN Brasil, 2023.
- SCHOTTZ, Vanessa. Mulheres e agroecologia no PNAE: reflexões da pesquisa-ação Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade. In: SANTARELLI, Mariana; CUNHA DE LIMA, Luana (org.). **Dossiê OAE: Diversidades e desigualdades na alimentação escolar**. 1. ed. Brasília, DF: FIAN Brasil; Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), 2023.
- SCHWARTZMAN, Flavia; SANTARELLI, Mariana. **Cooperação internacional pelo direito à alimentação escolar: uma contribuição da sociedade civil brasileira**. Brasília: FIAN Brasil; ÓAE, 2025. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/cooperacao-internacional-pelo-direito-aalimentacao-escolar>. Acesso em: 4 maio 2025.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SENA, R. L. M. Soberania Alimentar e o Pacto para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: uma visão pós-colonialista das Relações Internacionais. **Lutas, Experiências e Debates na América Latina**, Foz do Iguaçu, 2015. 978-950-793-223-6.
- SIMEON, Yuri. Congresso aprova novo Plano Nacional de Educação com reajuste automático anual do PNAE. **Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE)**, Brasília, 31 mar. 2026. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/noticias/2026/03/31/congresso-aprova-novo-plano-nacional-de-educacao-com-reajuste-automatico-anual-do-pnae/>. Acesso em: 04 jun. 2026.
- SOUSA, Liliam Márcia de; MARTINS, Karine Anusca; CORDEIRO, Mônica de Macêdo; MONEGO, Estelamaris Tronco; SILVA, Sandra Ulisses da; ALEXANDRE, Viviane Pereira. **Alimentação escolar nas comunidades quilombolas: desafios e potencialidades**. Ciência &

Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 987-992, abr. 2013. Acesso em: 19 jun. 2026.
<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400011>

THEODORO, Mário Lisbôa; DELGADO, Guilherme Costa. Política social: universalização ou focalização? Subsídios para o debate. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 7, p. 122-136, ago. 2003. Disponível em: Repositório Ipea. Acesso em: 12 jun. 2026.

UNICEF BRASIL. **Desnutrição**. UNICEF, 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/desnutricao>. Acesso em: 07 jan. 2026.

UNICEF. **Alimentando o lucro: como os ambientes alimentares estão falhando com as crianças**. Relatório de Nutrição Infantil 2025. Nova York: UNICEF, set. 2025.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>

ZANOTTO, R. **Soberania alimentar como construção contra-hegemônica da Via Campesina: experiências no Brasil e na Bolívia**. Orientador: Bernardo Mançano Fernandes. 2017. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", São Paulo, SP, 2017.