CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA (UNIALFA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SUELEN APARECIDA COSTA GONZAGA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS: UMA COLETÂNEA DE ARTIGOS COM ÊNFASE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, NO CONTROLE SOCIAL E NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

GOIÂNIA
2025

Suelen Aparecida Costa Gonzaga

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM GOIÁS: UMA COLETÂNEA DE ARTIGOS COM ÊNFASE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, NO CONTROLE SOCIAL E NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA para a obtenção do título de mestre.
Área de Concentração: Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila.

GOIÂNIA
2025

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

G643a

Gonzaga, Suelen Aparecida Costa.

Alimentação escolar, análise de políticas públicas e desenvolvimento regional em Goiás : uma coletânea de artigos com ênfase na gestão orçamentária, no controle social e na participação cidadã no município de Goiânia. / Suelen Aparecida Costa Gonzaga. – 2025.

84 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2. Descentralização orçamentária. 3. Agricultura familiar. 4. Políticas públicas. I. Avila, Carlos Federico Domínguez. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 37.014.5:332(817.3)

SUELEN APARECIDA COSTA GONZAGA

Alimentação Escolar, Análise de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional em Goiás: uma Coletânea de Artigos com Ênfase na Gestão Orçamentária, no Controle Social e na Participação Cidadã no Município de Goiânia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Strictu Sensu* – Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Dissertação defendida e aprovada no dia 29 de setembro de 2025, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes membros:

_____
Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila – UniAlfa
Presidente da Banca

_____
Profa. Dr.ª Edna Maria de Jesus – UniAlfa
Avaliadora interna

_____
Profa. Dr.ª Yara Fonseca de Oliveira Silva – PPGIELT - UEG
Avaliadora externa

Dedico esta conquista ao meu querido marido, Gean Carlos Sousa Gonzaga. Seu encorajamento constante para que eu prosseguisse com meus estudos e buscasse meu desenvolvimento profissional foi o que me motivou. Seu suporte (emocional, intelectual e financeiro) foi fundamental em todas as fases, possibilitando-me vencer obstáculos e atingir essa meta.

Dedico também este trabalho à minha amada mãe, Áurea Aparecida Costa Gonzaga. Sempre considerei sua vida e trajetória uma fonte inesgotável de inspiração. Sua determinação em evoluir, prosperar e se aprimorar como ser humano, combinada com a resiliência de nunca renunciar a seus sonhos e metas, formaram meu caráter e me orientaram ao longo desta trajetória.

.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus em primeiro lugar por essa oportunidade de poder realizar esse sonho pessoal e profissional de seguir com a jornada acadêmica.

Agradeço também ao meu tão estimado orientador, o professor doutor Carlos Federico Domínguez Avila, sou muito grata a toda a dedicação em me acompanhar e guiar com seus ensinamentos, comprometimento, paciência e incentivos para que eu pudesse concluir essa dissertação com êxito.

Registro também minha gratidão profunda aos meus colegas de mestrado, Joselina das Dores Silva, Renata Cecília de Souza Ribeiro, Ralf Melo de Oliveira e Thalles Sabino Mendanha, eles tornarão essa trajetória muito mais leve e prazerosa, trocando compartilhando conhecimento, apoio mútuo nas atividades do mestrado. Foram muitos momentos alegres e enriquecedores com todos eles.

Expresso também imensa gratidão à toda a comunidade escolar da qual eu sou muito feliz em fazer parte, cada criança, cada família e todos os profissionais do Centro Municipal de Educação Infantil em Goiânia. Minha trajetória como auxiliar de atividades educativas, professora e, atualmente como diretora de um CMEI, me fez perceber que é preciso um olhar sensível e atento em relação a realidade das crianças, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social, e muitas vezes o CMEI é onde elas têm acesso a uma alimentação saudável e equilibrada. Sempre acreditei e lutei por uma educação pública, de qualidade e gratuita, onde os estudantes pudessem se desenvolver de forma integral, com dignidade e pude perceber que através de programas de políticas públicas como o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) pode e é uma ferramenta poderosa para alcançar esse e outros objetivos sociais para combater a fome e a pobreza.

Finalizo com uma frase inspiradora de Albert Einstein, que traduz com precisão o espírito desta caminhada: “A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.”

Muito obrigada a todos!

RESUMO

Desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, linha de pesquisa Políticas Públicas, esta dissertação investiga a política de alimentação escolar em Goiânia como eixo integrador de desenvolvimento regional, participação cidadã e inovação democrática, partindo do reconhecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento que transcende a dimensão nutricional. O estudo analisa desafios estruturais como desigualdades regionais, fragilidade institucional e exclusão digital, com foco empírico no município de Goiânia. A descentralização orçamentária, implementada por meio da Lei Municipal n.º 10.164/2018, que instituiu o uso de cartões corporativos pelas escolas, e o surgimento de plataformas digitais de participação social, como o Participa + Brasil, são os eixos centrais da análise. Assim, o objetivo geral da pesquisa consiste em investigar de que maneira a política de alimentação escolar em Goiânia, articulada à descentralização orçamentária e aos mecanismos de participação social, pode funcionar como um eixo integrador para o desenvolvimento regional. Os objetivos específicos são: (1) investigar o papel do Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública articuladora do desenvolvimento regional; (2) avaliar os efeitos da descentralização orçamentária na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Goiânia; e (3) analisar o potencial de plataformas digitais de participação social, com destaque para o Participa + Brasil. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, sustentada em revisão bibliográfica crítica, análise documental de leis, relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dados municipais, além de estudo de casos empíricos que abarcaram experiências locais e nacionais. A dissertação está estruturada em três artigos, cada um deles vinculado a um dos objetivos específicos delineados. Os principais achados indicam que, embora a meta legal de destinar 30% das compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar à agricultura familiar impulsione economias locais, ainda há obstáculos devido às limitações logísticas e à insuficiência de assistência técnica aos produtores. A descentralização financeira por meio de cartões corporativos demonstrou-se eficaz para agilizar os processos de gestão escolar, mas revelou a necessidade de capacitação de gestores e de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar, cuja atuação ainda é fragilizada. No tocante às plataformas digitais, como o Participa + Brasil, constatou-se que elas ampliam o potencial de transparência e controle social, embora sua efetividade dependa da superação das desigualdades de acesso à internet e da promoção de habilidades digitais entre a população. Conclui-se que a sustentabilidade da política de alimentação escolar reside na articulação entre a integração produtiva, a governança participativa e a inovação digital, sendo recomendadas medidas como a consolidação de arranjos intermunicipais de compra, a institucionalização de programas contínuos de capacitação e a criação de sistemas de monitoramento com indicadores territorializados.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Controle social; Governança participativa; Inovação democrática; Políticas públicas.

ABSTRACT

Developed within the Graduate Program in Regional Development, under the Public Policy research line, this dissertation investigates school feeding policy in Goiânia as an integrative axis of regional development, citizen participation, and democratic innovation, recognizing the National School Feeding Program as an instrument that transcends the nutritional dimension. The study addresses structural challenges such as regional inequalities, institutional fragility, and digital exclusion, with an empirical focus on the municipality of Goiânia. Budget decentralization, implemented through Municipal Law No. 10.164/2018 — which introduced the use of corporate cards by schools — and the emergence of digital platforms for social participation, such as Participa + Brasil, constitute the central axes of analysis. Accordingly, the overall objective of this research is to investigate how school feeding policy in Goiânia, articulated with budget decentralization and social participation mechanisms, can function as an integrative axis for regional development. The specific objectives are: (1) to examine the role of the National School Feeding Program as a public policy that fosters regional development; (2) to evaluate the effects of budget decentralization on the management of the National School Feeding Program in Goiânia; and (3) to analyze the potential of digital platforms for social participation, with particular attention to Participa + Brasil. The research adopted a qualitative approach, supported by critical literature review, documentary analysis of laws, reports from the National Fund for Education Development, and municipal data, along with empirical case studies encompassing both local and national experiences. The dissertation is structured in three articles, each aligned with one of the specific objectives. The main findings indicate that, although the legal requirement to allocate 30% of National School Feeding Program purchases to family farming stimulates local economies, obstacles persist due to logistical limitations and insufficient technical assistance for producers. Financial decentralization through corporate cards proved effective in expediting school management processes but highlighted the need for capacity building of school managers and for strengthening School Feeding Councils, whose performance remains fragile. With respect to digital platforms such as Participa + Brasil, the study found that they enhance transparency and social accountability, though their effectiveness depends on overcoming internet access inequalities and promoting digital literacy among the population. The dissertation concludes that the sustainability of school feeding policy lies in the articulation of productive integration, participatory governance, and digital innovation. Recommended measures include consolidating inter-municipal procurement arrangements, institutionalizing continuous training programs, and creating monitoring systems with territorialized indicators.

Keywords: Family farming; Social oversight; Participatory governance; Democratic innovation; Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Alimentação escolar e desenvolvimento regional integrado 32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Desafios do PNAE 27
Quadro 2. Exemplos de integração da agricultura familiar ao PNAE 30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs	- Arranjos Produtivos Locais
ATER	- Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LINDB	- Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
ONGs	- Organizações não Governamentais
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEAPA	- Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDUC-GO	- Secretaria de Estado da Educação
SME	- Secretaria Municipal de Educação de Goiânia
SNPS/SGPR	- Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República
TICs	- Tecnologias da Informação e Comunicação
UNB	- Universidade de Brasília
VBP	- Valor Bruto da Produção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 PRIMEIRO ARTIGO – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA ARTICULADORA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL 19

2.1 INTRODUÇÃO 20

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AÇÃO ESTATAL 21

2.3 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA INTEGRADA 25

2.4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTERSEÇÕES PRÁTICAS 29

2.5 CONCLUSÃO 33

2.6 REFERÊNCIAS 34

3 SEGUNDO ARTIGO – DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE GOIÂNIA: UMA REAVALIAÇÃO 36

3.1 INTRODUÇÃO 37

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO 39

3.2.1 Participação da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Regional 39

3.2.2 Autonomia escolar via Lei n.º 10.164/2018 e protagonismo do CAE 41

3.3 METODOLOGIA 43

3.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 44

3.4.1 Impactos da Descentralização Orçamentária do PNAE em Goiânia 44

3.4.2 Fortalecimento da Agricultura Familiar 46

3.4.3 Desafios na implantação 47

3.4.4 Papel dos Conselhos de Alimentação Escolar 48

3.4.5 Contribuições para o Desenvolvimento Regional 49

3.5 CONCLUSÃO 50

3.6 REFERÊNCIAS 51

4 TERCEIRO ARTIGO – PARTICIPA + BRASIL: CIDADANIA, DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL 55

4.1 INTRODUÇÃO 56

4.2 CIDADANIA E DEMOCRACIA DIGITAL 57

4.2.1 Consulta pública como mecanismo democrático 61

4.3 PLATAFORMA PARTICIPA + BRASIL: TECNOLOGIA A SERVIÇO DA

DEMOCRACIA 63
4.3.1 Inclusão e exclusão digital 65
4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CATALISADORA DA REGIONALIZAÇÃO 66
4.5 CONCLUSÃO 68
4.6 REFERÊNCIAS 69
CONSIDERAÇÕES FINAIS 72
REFERÊNCIAS 78

1 INTRODUÇÃO

Sob a ótica dos estudos interdisciplinares em desenvolvimento regional, esta dissertação analisa a política de alimentação escolar em Goiânia, compreendendo-a como um instrumento de transformação socioeconômica. A questão central que orienta a pesquisa é: em que medida a política de alimentação escolar, articulada à participação cidadã e à descentralização orçamentária, contribui para o desenvolvimento regional sustentável em Goiânia, enfrentando desafios como desigualdades sociais, vulnerabilidade político-institucional e exclusão digital?

A hipótese que fundamenta este trabalho sustenta que a efetividade dessa política como vetor de desenvolvimento regional e inclusão social depende da integração de três aspectos complementares. O primeiro se refere à articulação entre as compras da agricultura familiar e os circuitos econômicos locais. O segundo envolve a descentralização orçamentária, associada ao fortalecimento da governança participativa. O terceiro refere-se ao uso estratégico de tecnologias digitais para ampliar o engajamento cidadão, desde que tal estratégia esteja amparada por políticas consistentes de inclusão digital e capacitação institucional.

Cabe destacar que a relevância deste estudo se baseia no entendimento de que a política de alimentação escolar transcende sua dimensão nutricional imediata para assumir função estratégica como indutora de desenvolvimento regional integrado e inovação democrática. No cenário brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consolida-se como meio de garantia do direito humano à alimentação adequada e como eixo articulador entre circuitos econômicos locais, participação cidadã e controle social (Belik; Souza, 2009; Brasil, 2009). Essa multifuncionalidade transforma a alimentação escolar em instrumento de reorganização territorial, capaz de gerar impactos que extrapolam o ambiente educacional.

Nesse contexto, o controle social configura-se como base dessa arquitetura institucional, materializado especialmente por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Essas instâncias paritárias, ao exercerem funções fiscalizatórias e deliberativas (Brasil, 2013), representam mecanismos para redução de assimetrias de poder e fortalecimento da governança democrática, como argumentado por Avritzer (2010) ao destacar o potencial equalizador desses espaços participativos.

No caso específico de Goiânia, a descentralização orçamentária implementada pela Lei Municipal n.º 10.164/2018, que instituiu cartões corporativos para gestão direta nas escolas, ampliou a autonomia local, mas expôs, simultaneamente, fragilidades estruturais: atuação limitada dos CAEs, opacidade nos processos decisórios e deficiências formativas dos conselheiros, comprometendo a efetividade do controle social (Amorim *et al.*, 2021; Silva;

Corcioli; Cruz, 2023;).

Para melhor compreensão deste estudo, é preciso delimitar conceitualmente seu objeto. Uma política pública pode ser entendida como um conjunto de ações e omissões do Estado que refletem uma orientação política e mobilizam recursos para enfrentar um problema coletivamente percebido como relevante (Secchi,2016).

No presente caso, a política de alimentação escolar consiste em uma política setorial de natureza intersetorial, articulando os setores de educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social. No Brasil, ela é concretizada por meio do PNAE, sob coordenação federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A estrutura federativa do PNAE estabelece que a União define diretrizes e transfere recursos, enquanto estados, Distrito Federal e municípios são responsáveis pela execução, incluindo aquisição de gêneros alimentícios, preparo e distribuição das refeições (Brasil, 2009). Esse modelo institucional confere descentralização à política, com o município ocupando lugar de destaque por sua conexão direta com a realidade escolar local.

Dentro desse quadro, a governança da política envolve o conjunto de relações institucionais entre diferentes atores: poder público nos três níveis de governo, CAEs, escolas, agricultores familiares e comunidades locais. Uma governança se alicerça nos princípios da transparência, participação social, *accountability* e gestão eficiente dos recursos (Teixeira; Gomes, 2019).

A descentralização de recursos e competências, como a implementada em Goiânia por meio da Lei n.º 10.164/2018, que viabilizou o repasse de fundos via cartão corporativo às escolas, visa conferir autonomia gerencial, agilizar compras e adequar cardápios às demandas locais. Contudo, conforme alertam Silva *et al.* (2021), a simples transferência de recursos não garante resultados efetivos; sua eficácia depende de fortalecimento simultâneo da capacidade de gestão local e de funcionamento dos mecanismos de controle social.

O controle social, elemento-chave dessa política, é exercido primordialmente por meio dos CAEs. Esses conselhos são importantes instrumentos de democracia participativa no país (Avritzer, 2010; Cortes, 2014). Sua atuação busca assegurar o uso correto dos recursos, a qualidade nutricional dos alimentos e a incorporação da produção da agricultura familiar no programa. Paralelamente, plataformas digitais de participação representam inovação na interface entre Estado e sociedade. Essas ferramentas têm o potencial de ampliar o engajamento cidadão ao oferecer canais para participação e transparência. No entanto, a eficiência e eficácia dessas plataformas estão condicionada à superação da exclusão digital, isto é, desigualdade no acesso e uso das tecnologias, que permanece arraigada na estrutura social brasileira, conforme

destacado por Di Felice (2020), Habib e Dezem (2024).

Assim, as plataformas digitais passam a ser dispositivos complementares ao modelo tradicional de participação. Iniciativas como o Participa + Brasil[1] possibilitam o engajamento cívico ao ampliarem o acesso à informação e viabilizarem formas inéditas de interação Estado-sociedade (Di Felice, 2020). Não obstante, sua efetividade como instrumentos democratizantes depende da superação de barreiras estruturais, particularmente a exclusão digital e as desigualdades tecnológicas que segmentam o acesso à esfera pública virtual (Habib; Dezem, 2024).

A sustentabilidade do PNAE como política de desenvolvimento regional em Goiânia exige, portanto, uma articulação tripla: integração produtiva com a agricultura familiar como base econômica; fortalecimento da governança participativa mediante capacitação institucional e transparência; e inovação digital inclusiva que converta ferramentas tecnológicas em efetivos mecanismos de controle social democratizado.

Conforme pesquisa realizada para esta dissertação, observou-se a escassez de estudos que avaliam a eficácia de modelos descentralizados em metrópoles como Goiânia, associada à emergência de plataformas digitais voltadas para a participação cidadã, o que justifica a pertinência desta investigação. Além disso, o estudo contribui para debates contemporâneos sobre federalismo cooperativo, governança participativa e justiça social, com implicações práticas para o desenho de políticas alimentares mais equitativas.

Desse modo, a relevância desta investigação justifica-se com base nas dimensões pessoal, social e acadêmico-profissional. Na dimensão pessoal, o estudo resulta de meu envolvimento com a educação pública municipal. Desse modo, intento verificar como transformar avanços normativos em ganhos efetivos de eficiência, equidade e participação. Entendo que compreender esse processo serve como contribuição individual para um campo de política pública do qual me reconheço parte integrante.

Na dimensão social, a justificativa repousa no potencial do estudo em oferecer diagnósticos precisos e recomendações aplicáveis, capazes de contribuir para o aprimoramento de uma política que incide diretamente sobre o bem-estar de milhares de estudantes e sobre o sustento de agricultores familiares, especialmente em Goiânia. Ao examinar os arranjos de

[1] O Participa + Brasil é uma plataforma digital criada pela Secretaria Especial de Articulação Social da Presidência da República (anunciada em 2020) com o objetivo de promover e qualificar o processo de participação social no âmbito federal. Disponibiliza diferentes módulos, como consultas públicas, audiências públicas, divulgação de colegiados e pesquisas, que favorecem o acesso à informação, fortalecem a transparência e facilitam o diálogo direto entre Estado e sociedade, em consonância com compromissos da Parceria para Governo Aberto e com orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (Brasil, 2020).

governança, a pesquisa se põe a serviço do controle social e da melhoria contínua do serviço público, almejando impactos concretos na segurança alimentar e nutricional, bem como no desenvolvimento econômico local.

Por fim, na dimensão acadêmico-profissional, a dissertação busca preencher uma lacuna na literatura ao centrar-se na operacionalização de modelos descentralizados em uma metrópole como Goiânia. Ao articular os campos do Desenvolvimento Regional, das Políticas Públicas e da Gestão Educacional, o trabalho traz uma contribuição que pode servir de referência para outros municípios diante de desafios semelhantes. Ademais, ao investigar a interface entre participação social tradicional e inovação digital, a pesquisa dialoga com debates acerca da modernização da gestão pública e do fortalecimento da democracia participativa (Avritzer, 2010; Di Felice, 2020).

O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar de que maneira a política de alimentação escolar em Goiânia, articulada à descentralização orçamentária e aos mecanismos de participação social, pode funcionar como um eixo integrador para o desenvolvimento regional. Para tanto, três objetivos específicos foram delineados: (1) investigar o papel do PNAE como uma política pública articuladora do desenvolvimento regional, com foco em seus impactos sobre os circuitos econômicos locais, a geração de emprego e renda e a valorização da agricultura familiar.; (2) avaliar os efeitos da descentralização orçamentária na gestão do PNAE no município de Goiânia, analisando a implementação da Lei Municipal n.º 10.164/2018, que regulamentou o uso de cartões corporativos, com ênfase nos seus impactos sobre a autonomia escolar, a inclusão produtiva da agricultura familiar e os desafios logísticos e institucionais identificados; e (3) analisar o potencial de plataformas digitais de participação social, com destaque para o Participa + Brasil, para ampliar a transparência, o controle social e o engajamento cidadão na política de alimentação escolar, considerando os desafios impostos pelas desigualdades digitais.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, estruturada em três estratégias para fundamentar a construção dos artigos que compõem esta coletânea. A primeira consistiu na revisão bibliográfica sistemática, realizada entre março e agosto de 2024, a partir das plataformas digitais Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Google Acadêmico. Foram utilizados descritores em português e inglês, como “PNAE”, “alimentação escolar”, “agricultura familiar”, “desenvolvimento regional”, “descentralização orçamentária”, “cartão corporativo”, “controle social”, “Conselho de Alimentação Escolar (CAE)”, “participação social”, “democracia digital”, “Participa + Brasil”,

"school feeding", "family farming", "regional development", "budget decentralization" e "social participation".

Os critérios de inclusão priorizaram artigos científicos, teses e dissertações publicados entre 2009, ano de promulgação da Lei n.º 11.947, e 2024, com recorte voltado à realidade brasileira, sem desconsiderar, contudo, contribuições teóricas clássicas e internacionais relevantes. Esse *corpus* bibliográfico dialogou criticamente com os fundamentos teóricos do desenvolvimento regional (Perroux, 1967; Santos, 1982), da participação social (Avritzer, 2010; Habermas, 2020) e da democracia digital (Di Felice, 2020).

A segunda estratégia metodológica correspondeu à análise documental, que contemplou o exame de marcos legais, incluindo leis, decretos e resoluções, com destaque para a Lei Federal n.º 11.947/2009 e a Lei Municipal de Goiânia n.º 10.164/2018, além de relatórios de gestão e dados públicos disponibilizados pelo FNDE e pela Prefeitura de Goiânia. Foram igualmente considerados registros e consultas públicas disponíveis na Plataforma Participa + Brasil, os quais contribuíram para a compreensão dos mecanismos de governança e de participação social.

Por fim, a terceira estratégia consistiu no estudo de casos empíricos, conduzido a partir da literatura especializada e de relatórios institucionais, com o objetivo de investigar experiências exitosas e limitações dos mecanismos de controle social. A análise deu ênfase ao papel desempenhado pelos CAEs e à integração da agricultura familiar em diferentes contextos municipais, incluindo o caso específico de Goiânia.

No que se refere à sua estrutura, esta dissertação organiza-se sob a forma de uma coletânea composta por três artigos autônomos; porém, complementares, cada um deles vinculado a um dos objetivos específicos delineados.

O primeiro artigo, intitulado "Alimentação Escolar como Política Articuladora do Desenvolvimento Regional", investiga o PNAE para além de sua função nutricional, examinando-o como instrumento de indução ao desenvolvimento econômico local. A partir de revisão bibliográfica e da análise de experiências municipais, o estudo evidencia como a exigência legal de aquisição de produtos da agricultura familiar fortalece circuitos econômicos regionais, gera empregos, valoriza saberes tradicionais e fomenta a integração intersetorial de políticas públicas, consolidando a alimentação escolar como eixo estratégico na redução de assimetrias socioespaciais.

O segundo artigo, "Descentralização Orçamentária na Alimentação Escolar de Goiânia: Uma Reavaliação", avalia os efeitos concretos da implementação da Lei Municipal n.º 10.164/2018. Com base em pesquisa bibliográfica e análise documental de relatórios e dados oficiais, examina-se a operacionalização dos cartões corporativos, confirmando que o

município supera o percentual mínimo de compras da agricultura familiar. Contudo, o artigo identifica alguns desafios críticos, como deficiências logísticas relacionadas ao armazenamento e transporte, fragilidades na atuação dos CAEs e a necessidade de maior capacitação dos gestores escolares. A análise conclui que, embora a descentralização orçamentária seja um avanço necessário, sua efetividade depende de investimentos complementares em infraestrutura e em práticas de governança.

O terceiro artigo, "Participa + Brasil: Cidadania, Democracia Digital e Participação Social", analisa o potencial das plataformas digitais para ampliar o controle social sobre a política de alimentação escolar. Fundamentado em aportes teóricos sobre democracia digital e cidadania, o estudo toma a plataforma Participa + Brasil como caso específico de estudo. A análise evidenciou que, ainda que ferramentas como essa ampliem as possibilidades de transparência e engajamento cívico, sua efetividade como mecanismos democratizantes permanece condicionada ao enfrentamento de questões estruturais, sobretudo a exclusão digital e as desigualdades no acesso às tecnologias, fatores que limitam e segmentam a participação social.

Por fim, as Considerações Finais integram as contribuições dos três artigos, respondendo à questão central da pesquisa e apresentando caminhos possíveis para o aprimoramento das políticas públicas de alimentação escolar, com vistas ao fortalecimento da eficiência, da equidade e da participação cidadã.

2 PRIMEIRO ARTIGO – ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA ARTICULADORA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL[2]

Suelen Aparecida Costa Gonzaga
Carlos Federico Domínguez Avila
Gean Carlos Sousa Gonzaga

RESUMO

Este estudo investiga o papel da alimentação escolar como política pública promotora do desenvolvimento regional no Brasil, superando a tradicional abordagem assistencialista. Partindo da constatação de que programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) articulam dimensões nutricionais, educacionais, econômicas e sociais, o artigo busca analisar as interfaces entre alimentação escolar e desenvolvimento regional. A pesquisa se estrutura em três eixos analíticos — territorial, institucional e econômico — e adota uma abordagem qualitativa com base em revisão bibliográfica e análise de experiências municipais. Os resultados indicam que a compra de alimentos da agricultura familiar, promovida pelo PNAE, fortalece circuitos econômicos regionais, gera empregos, valoriza saberes tradicionais e amplia a integração entre políticas públicas. Constatou-se também que a atuação coordenada entre Estado e atores locais é fundamental para potencializar os efeitos da política sobre o território. Conclui-se que a alimentação escolar, concebida como política articuladora, pode funcionar como vetor de equidade, sustentabilidade e reorganização territorial, contribuindo para a construção de territórios mais coesos e justos.

Palavras-chave: Alimentação Escolar, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territorialidade.

ABSTRACT

School feeding as a policy for articulating regional development

This study investigates the role of school feeding as a public policy promoting regional development in Brazil, moving beyond a traditional welfare-based approach. Starting from the recognition that programs such as the National School Feeding Program (PNAE) integrate nutritional, educational, economic, and social dimensions, the article seeks to analyze the interfaces between school feeding and regional development. The research is structured around three analytical dimensions (territorial, institutional, and economic) and adopts a qualitative approach based on bibliographic review and analysis of municipal experiences. The findings indicate that food procurement from family farming, as promoted by the PNAE, strengthens regional economic circuits, generates employment, values traditional knowledge, and enhances the integration of public policies. The study also shows that coordinated action between the

[2] Artigo publicado na Revista Observatorio de la Economia Latinoamericana, v. 23, n. 5, p. 1-20, 2025. DOI: https://doi.org/10.55905/oelv23n5-117. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9995. Acesso em: 28 jul. 2025. Cumpre acrescentar que a referida revista é considerada Qualis A4 na área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

State and local actors is essential to maximize the territorial impact of the policy. It concludes that school feeding, when conceived as an articulating policy, can serve as a vector of equity, sustainability, and territorial reorganization, contributing to the construction of more cohesive and just territories.

Keywords: School Feeding, Regional Development, Public Policy, Family Farming, Sustainability, Territoriality.

RESUMEN

La alimentación escolar como política articuladora del desarrollo regional

Este estudio investiga el papel de la alimentación escolar como política pública promotora del desarrollo regional en Brasil, superando el enfoque asistencialista tradicional. Partiendo del reconocimiento de que programas como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) articulan dimensiones nutricionales, educativas, económicas y sociales, el artículo busca analizar las interacciones entre la alimentación escolar y el desarrollo regional. La investigación se estructura en tres ejes analíticos (territorial, institucional y económico) y adopta un enfoque cualitativo basado en revisión bibliográfica y análisis de experiencias municipales. Los resultados indican que la compra de alimentos procedentes de la agricultura familiar, promovida por el PNAE, fortalece los circuitos económicos regionales, genera empleo, valora los saberes tradicionales y amplía la integración entre políticas públicas. El estudio también demuestra que la acción coordinada entre el Estado y los actores locales es fundamental para potenciar el impacto territorial de la política. Se concluye que la alimentación escolar, concebida como política articuladora, puede actuar como un vector de equidad, sostenibilidad y reorganización territorial, contribuyendo a la construcción de territorios más cohesionados y justos.

Palabras clave: Alimentación Escolar, Desarrollo Regional, Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Sostenibilidad, Territorialidad.

2.1 INTRODUÇÃO

A alimentação escolar, longe de se restringir à dimensão nutricional, configura-se como um eixo estratégico capaz de articular educação, desenvolvimento econômico e justiça social. No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades regionais, programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) transcendem sua função imediata de fornecer refeições aos estudantes, assumindo um papel multifacetado na promoção de dinâmicas territoriais sustentáveis. Ao conectar escolas, agricultores familiares e gestores públicos, essa política atua como um mecanismo de indução ao desenvolvimento, fomentando circuitos econômicos locais, fortalecendo redes institucionais e contribuindo para a redução de assimetrias socioespaciais.

A relevância desse debate torna-se ainda mais evidente diante dos desafios estruturais enfrentados por regiões periféricas no Brasil, onde a fragilidade institucional e a baixa diversificação produtiva limitam as oportunidades de crescimento endógeno. Nesses contextos, a alimentação escolar lança-se como política de segurança alimentar quanto e como ferramenta de reorganização territorial, capaz de integrar ações públicas dispersas e potencializar seus impactos coletivos. A compra de alimentos da agricultura familiar, por exemplo, além de garantir a qualidade nutricional das refeições, estimula a economia local, gera empregos e valoriza saberes tradicionais, criando um ciclo virtuoso entre produção, consumo e educação.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar de que forma a alimentação escolar pode promover o desenvolvimento regional, explorando suas interfaces com políticas públicas setoriais, dinâmicas econômicas locais e arranjos institucionais.

A escolha por esse recorte justifica-se pela necessidade de superar visões fragmentadas sobre a alimentação escolar, muitas vezes reduzida a um programa assistencialista. Ao situá-la no âmbito do desenvolvimento regional, busca-se evidenciar seu potencial transformador para as comunidades escolares e os territórios como um todo.

Com base nisso, recorre-se a aportes teóricos que vinculam desenvolvimento regional à ação estatal (Perroux, 1967; Schumpeter, 1997), à territorialidade (Santos, 1982) e à integração de políticas públicas (North, 1981), além de exemplos empíricos que ilustram a implementação do PNAE em diferentes contextos municipais.

Ao final, espera-se demonstrar que a alimentação escolar, quando concebida como política articuladora, pode ser um vetor de equidade e sustentabilidade, contribuindo para a construção de territórios mais justos e integrados.

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AÇÃO ESTATAL

O conceito de desenvolvimento regional tem evoluído para superar visões reducionistas que o equiparam meramente ao crescimento econômico. Segundo Santos (1982), o desenvolvimento é um fenômeno complexo que envolve transformações sociais, culturais e institucionais profundas, nas quais o território não funciona apenas como palco, mas como agente ativo dessas mudanças. Essa perspectiva geográfica enfatiza que a organização espacial é produto de dinâmicas históricas acumuladas, em que infraestruturas, instituições e relações sociais se entrelaçam para configurar padrões específicos de desenvolvimento. Nesse sentido, o território não é um mero recipiente de atividades econômicas, e sim um espaço construído socialmente, que condiciona e é condicionado pelos processos de desenvolvimento.

Schumpeter (1997) traz uma contribuição fundamental ao deslocar o foco das análises tradicionais, centradas em variáveis puramente econômicas, para destacar o papel das inovações e das rupturas sociais como motores do desenvolvimento. Em sua abordagem, o dinamismo econômico não emerge de forma autônoma, mas é impulsionado por transformações que ocorrem em múltiplos campos — tecnológico, cultural, político e institucional. Essas inovações, muitas vezes disruptivas, dão origem a combinações produtivas que reconfiguram as relações econômicas e sociais em determinados territórios. Essa visão ampliada permite compreender por que regiões com características econômicas semelhantes podem apresentar trajetórias de desenvolvimento distintas, a depender de sua capacidade de absorver e gerar inovações sistêmicas.

Complementando essa perspectiva, Perroux (1967) introduz o conceito de polos de crescimento como estratégia para promover o desenvolvimento regional de forma não homogênea. Segundo essa abordagem, o crescimento econômico tende a se concentrar em espaços específicos — cidades, clusters industriais ou centros tecnológicos — que, ao se fortalecerem, irradiam efeitos para áreas circunvizinhas. A formação desses polos depende tanto de fatores de mercado quanto de decisões estratégicas de investimento público e privado voltadas para a criação de externalidades positivas.

A intervenção estatal mostra-se importante nesse processo, tanto para identificar vocações regionais quanto para fornecer a infraestrutura necessária à consolidação desses polos dinâmicos. Essa lógica é particularmente relevante em países com fortes desigualdades regionais, como o Brasil, onde a concentração espacial de recursos e capacidades exige políticas ativas de desconcentração produtiva.

North (1981) acrescenta uma dimensão institucional fundamental ao relacionar o desenvolvimento regional à base exportadora de cada território e à qualidade das intervenções estatais. Em sua análise, as disparidades entre regiões decorrem de diferentes combinações de fatores, como disponibilidade de insumos, custos de produção, origem do capital e, sobretudo, ações governamentais. O referido autor argumenta que regiões com estruturas produtivas voltadas para a exportação tendem a apresentar maior dinamismo, desde que apoiadas por instituições eficientes e políticas públicas adequadas. O Estado, nesse contexto, assume papel de regulador e indutor de arranjos produtivos capazes de compensar falhas de mercado e promover a integração das economias locais a circuitos mais amplos.

A convergência dessas perspectivas permite compreender o desenvolvimento regional como um processo multidimensional, no qual a dimensão territorial evidencia como as características geográficas e históricas de cada lugar influenciam suas possibilidades de

desenvolvimento; a dimensão inovadora destaca a importância das rupturas tecnológicas e sociais na reconfiguração das economias regionais; a dimensão polarizada demonstra a necessidade de estratégias espaciais concentradas que gerem efeitos de transbordamento; e a dimensão institucional reforça o papel do Estado e das estruturas de governança na redução de assimetrias regionais.

Essa abordagem integrada possui implicações práticas significativas para a formulação de políticas públicas, como é o caso da alimentação escolar. Quando o PNAE prioriza a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, está simultaneamente: fortalecendo a base econômica local (dimensão territorial); incentivando inovações na produção e comercialização (dimensão inovadora); criando polos dinâmicos em torno das cadeias agroalimentares (dimensão polarizada); e articulando atores públicos e privados em arranjos institucionais voltados ao desenvolvimento (dimensão institucional).

Essa multifuncionalidade contribui para compreender o motivo pelo qual a alimentação escolar pode ser muito mais do que uma política setorial: quando adequadamente articulada às diversas dimensões do desenvolvimento, ela se revela um instrumento potente de promoção do desenvolvimento regional.

Portanto, compreender o desenvolvimento regional nesses termos ampliados é essencial para a formulação de políticas públicas que superem abordagens fragmentadas e explorem sinergias entre economia, sociedade, cultura e instituições. Sob essa ótica, a alimentação escolar deixa de ser concebida somente como uma política de assistência nutricional e passa a se configurar como um eixo estratégico na construção de territórios mais integrados, resilientes e sustentáveis.

Importa destacar que, em contextos de desigualdades regionais persistentes, como é característico do território brasileiro, o Estado emerge como ator fundamental na indução de dinâmicas de desenvolvimento em áreas que não despertam o interesse espontâneo do mercado. Essa atuação vai muito além da tradicional função regulatória, assumindo um caráter estruturante quando consegue articular políticas setoriais às particularidades territoriais.

Santos (1982) destaca que o território não é um simples suporte físico, e sim uma construção social dinâmica, onde se acumulam relações de poder, saberes locais e estruturas produtivas que condicionam as possibilidades de desenvolvimento. Nessa perspectiva, a ação estatal mais eficaz é aquela que consegue atuar com — e a partir de — essas territorialidades específicas.

A política de alimentação escolar exemplifica com clareza essa abordagem. Ao vincular a demanda garantida das escolas públicas à produção agrícola local, o PNAE cria um circuito

virtuoso que, conforme Belik e Souza (2009), gera economias de proximidade, visto que reduz custos de transação e logística ao encurtar distâncias entre produção e consumo; fortalece institucionalmente, estimulando a organização de cooperativas e associações de agricultores familiares, elevando sua capacidade de negociação e inserção no mercado; desenvolve capacidades locais, promovendo a diversificação produtiva e a adoção de técnicas sustentáveis, com apoio de assistência técnica e extensão rural; e integra políticas intersetoriais, ao conectar as áreas de educação, agricultura, saúde e desenvolvimento regional, criando sinergias muitas vezes ausentes em abordagens fragmentadas.

Essa multifuncionalidade da alimentação escolar revela como políticas públicas, aparentemente setoriais, podem se tornar eixos articuladores do desenvolvimento regional quando concebidas em sintonia com as dinâmicas territoriais. De acordo com Silva e Almeida (2023), o caso do PNAE é particularmente ilustrativo, pois mostra que Estado pode atuar como: indutor de mercados, ao criar uma demanda estável e previsível por produtos da agricultura familiar em regiões onde os circuitos comerciais são frágeis ou inexistentes; promotor de inovações institucionais, ao fomentar novos arranjos entre escolas, produtores rurais e governos locais; e equalizador de oportunidades, ao compensar assimetrias regionais por meio de mecanismos como a descentralização de recursos e a adaptação dos cardápios às realidades locais.

Conforme Hogemann e Fonseca (2022), a experiência brasileira com o PNAE demonstra que a efetividade da ação estatal no desenvolvimento regional depende de dois fatores, quais sejam: capacidade de adaptação às especificidades territoriais, visto que os melhores resultados ocorrem quando há flexibilidade para adequar a política às vocações produtivas e cultura alimentar de cada região; e governança participativa, sendo que a existência de conselhos municipais atuantes e a integração com outras políticas locais aparecem como elementos-chave para superar os desafios de implementação, especialmente em municípios com menor capacidade institucional.

Com base no exposto, compreende-se que, no campo do desenvolvimento regional, o Estado não pode se limitar à função de corrigir falhas de mercado. É necessário que assuma um papel ativo na construção de arranjos produtivos locais, na articulação entre diferentes atores e na criação de instituições que estejam alinhadas às especificidades de cada território. A política de alimentação escolar, quando bem implementada, sintetiza essa abordagem ao transformar um programa de alimentação escolar em uma estratégia de desenvolvimento integral — capaz de alimentar tanto crianças quanto toda uma cadeia de oportunidades no âmbito regional.

Essa compreensão tem implicações práticas relevantes para o desenho de políticas

públicas. Ela sugere que as intervenções estatais no território devem priorizar mecanismos que promovam encadeamentos produtivos locais, fortalecendo a articulação entre setores e consolidando circuitos econômicos internos. Além disso, é fundamental investir em uma governança multinível — envolvendo de maneira coordenada os níveis federal, estadual e municipal —, a fim de garantir maior efetividade e aderência às realidades locais.

Outro aspecto central é a valorização dos saberes e das capacidades já existentes nos territórios. O reconhecimento das experiências acumuladas pelas comunidades, associações e instituições locais contribui para o enraizamento das políticas e para sua maior sustentabilidade. Ao mesmo tempo, o Estado deve exercer um papel mediador entre diferentes lógicas em jogo — como a educacional e a produtiva —, garantindo que essas dimensões dialoguem e se reforcem mutuamente.

Desse modo, a ação estatal voltada ao desenvolvimento regional revela todo seu potencial quando é capaz de transformar políticas setoriais em plataformas de integração territorial. No caso da alimentação escolar, observa-se uma articulação entre educação, agricultura familiar e desenvolvimento local, demonstrando como políticas públicas bem desenhadas podem contribuir para a construção de territórios mais coesos, resilientes e sustentáveis.

2.3 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA INTEGRADA

O PNAE representa uma das experiências mais bem-sucedidas e duradouras de política pública integrada no Brasil, consistindo em um verdadeiro laboratório de inovação institucional na articulação entre educação, desenvolvimento regional e segurança alimentar. Criado em 1955 como Campanha da Merenda Escolar e profundamente reformulado pela Lei n.º 11.947/2009, o PNAE evoluiu de um programa assistencialista de combate à fome para uma política estruturante, atuando simultaneamente em múltiplas dimensões do desenvolvimento.

A mudança mais significativa, ocorrida em 2009, determinou que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar, sejam destinados à aquisição direta de produtos da agricultura familiar, provenientes, em especial, de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais e povos indígenas (Brasil, 2009).

Hogemann e Fonseca (2022) explicam que essa inovação jurídico-institucional gerou quatro impactos estruturais, quais sejam:

1. redesenho dos circuitos econômicos locais: ao priorizar as compras regionais, o PNAE encurtou as cadeias de suprimento, reduzindo custos logísticos e ambientais, ao mesmo

tempo em que aumentou a renda dos pequenos produtores. Conforme Oliveira *et al*. (2024), municípios que implementaram com êxito essa diretriz observaram um aumento de até 40% na circulação de renda local;

2. reconhecimento da diversidade alimentar: a flexibilidade para adaptar os cardápios às culturas alimentares regionais permitiu valorizar produtos nativos e hábitos alimentares tradicionais, combatendo a homogeneização dos padrões de consumo;
3. fortalecimento da governança territorial: a necessidade de articular secretarias de educação e agricultura, associações de produtores e conselhos municipais deu origem a arenas de negociação e planejamento coletivo; e
4. transição agroecológica: a demanda estável por alimentos saudáveis tem incentivado a conversão de sistemas produtivos convencionais para bases mais sustentáveis, como documentado por Kroth, Geremia e Mussio (2020) em pesquisas realizadas no Sul do país.

O modelo de gestão descentralizada do PNAE, no qual estados e municípios possuem autonomia para executar o programa respeitando as diretrizes nacionais, tem se mostrado especialmente eficaz na adaptação às realidades locais. Essa estrutura permite, por exemplo, o respeito às heterogeneidades regionais: enquanto, no Nordeste, o programa prioriza frutas tropicais e cultivos mais resistentes à seca, no Sul do país há uma ênfase na aquisição de laticínios e grãos orgânicos (Silva; Almeida, 2023).

Além disso, a descentralização tem estimulado inovações institucionais, com alguns municípios desenvolvendo sistemas próprios de chamadas públicas eletrônicas ou programas de capacitação técnica voltados para os agricultores familiares. Outro aspecto relevante é a promoção da equidade de gênero, uma vez que o programa tem dado prioridade à participação de organizações de mulheres rurais nos processos de comercialização, contribuindo significativamente para o empoderamento econômico desse grupo (Silva; Almeida, 2023).

Contudo, como alertam Libermann e Bertolini (2014), ainda persistem desafios importantes, como mostrados no Quadro 1:

Quadro 1. Desafios do PNAE

Desafio	Manifestação Concreta	Soluções Emergentes
Assimetria regional	Municípios pequenos com baixa capacidade técnica	Arranjos intermunicipais de compras
Burocracia excessiva	Dificuldade de agricultores com documentação	Assistência técnica para regularização
Fragilidade organizacional	Cooperativas pouco estruturadas	Programas de capacitação gerencial
Monitoramento deficiente	Falta de indicadores de impacto territorial	Sistemas digitais integrados de acompanhamento

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Libermann e Bertolini (2024).

Apesar desses obstáculos, o PNAE vem se consolidando como uma referência internacional, inspirando programas similares em países da África e da América Latina. Sua principal inovação foi transformar a alimentação escolar, tradicionalmente vista como um custo orçamentário, em um investimento em desenvolvimento, gerando externalidades positivas que extrapolam o ambiente escolar. Como sintetiza Valente (2014), o PNAE opera como uma política em rede, conectando direitos sociais, dinamismo econômico e sustentabilidade ambiental através do ato aparentemente simples de alimentar crianças.

A experiência brasileira demonstra como políticas públicas tradicionais podem ser ressignificadas como instrumentos de desenvolvimento regional quando articulam elementos estratégicos. Dentre esses, destacam-se a existência de um marco legal ousado, como a exigência legal de que ao menos 30% dos recursos sejam destinados à agricultura familiar; a flexibilidade na implementação, permitindo adaptações às realidades locais; os mecanismos de governança participativa, como o controle social exercido por meio dos conselhos; e, por fim, a integração intersetorial entre áreas como educação, agricultura e saúde.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o caso do PNAE traz valiosas lições para o desenho de políticas públicas capazes de conciliar eficiência econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental em contextos regionais diversos.

Ressalta-se que a descentralização da gestão do PNAE, consolidada a partir dos anos 1990, transformou-se em um poderoso mecanismo de territorialização dessa política pública. Esse processo permitiu que os municípios adaptassem o programa às suas especificidades produtivas e culturais. Conforme Belik e Souza (2009), a flexibilidade gerencial propiciou três ganhos principais. Primeiramente, houve uma adequação às vocações locais: Municípios do semiárido nordestino passaram a incluir frutas nativas, como umbu e caju, nos cardápios, enquanto na região amazônica houve a valorização de pescados e farinhas regionais. Em segundo lugar, a descentralização contribuiu para a redução de custos logísticos, já que as compras locais diminuíram em até 35% os gastos com transporte em comparação ao modelo centralizado, conforme estudos realizados em municípios mineiros. Por fim, o fortalecimento

do capital social foi um dos benefícios mais evidentes, uma vez que a necessidade de diálogo entre secretarias municipais, escolas e produtores rurais gerou novas redes de cooperação institucional.

Belik e Souza (2009) argumentam que a efetividade dessa descentralização, no entanto, depende de dois pilares complementares. O primeiro consiste nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), que, com composição paritária entre governo e sociedade civil, atuam como instâncias de fiscalização dos recursos, aprovação de cardápios, mediação de conflitos entre produtores e gestores e avaliação da qualidade da alimentação servida. O segundo pilar envolve a atuação estratégica de nutricionistas, que têm o papel de adaptar as diretrizes nutricionais às culturas alimentares locais, mediar o diálogo entre merendeiras e agricultores, além de desenvolver ações de educação alimentar contextualizadas.

Apesar desses avanços, Silva e Almeida (2023) identificam três conjuntos de obstáculos que limitam o potencial do PNAE em regiões menos desenvolvidas. O primeiro conjunto refere-se à fragilidade institucional, caracterizada por capacidade técnica insuficiente em pequenos municípios, rotatividade excessiva de gestores educacionais e infraestrutura precária para armazenamento de alimentos. O segundo diz respeito às assimetrias regionais, que envolvem a dificuldade de organizar agricultores familiares em regiões de baixa densidade econômica, a escassez de unidades de processamento que agreguem valor à produção local e as disparidades no acesso à assistência técnica rural qualificada. Por fim, o terceiro conjunto de obstáculos está relacionado com as tensões na governança, incluindo conflitos entre demandas nutricionais e a disponibilidade local, pressões políticas na seleção de fornecedores e a dificuldade de conciliar calendários agrícolas com o ano letivo.

Experiências exitosas em municípios como Dourados (MS) e Sobral (CE) sugerem caminhos para superar esses desafios. Dentre as estratégias adotadas, destacam-se: a criação de arranjos intermunicipais, com consórcios entre municípios vizinhos para compras conjuntas e compartilhamento de infraestrutura; o uso de tecnologias sociais, como plataformas digitais para conectar escolas a produtores e simplificar processos burocráticos; programas de formação continuada, com capacitação específica para merendeiras, nutricionistas e gestores escolares; e o monitoramento territorializado, com sistemas de avaliação que consideram as particularidades de cada região (Silva; Almeida, 2023).

Essa análise revela que a descentralização do PNAE não se limita à mera transferência de responsabilidades, implicando na construção de um modelo de gestão adaptativo. Esse modelo exige o fortalecimento das capacidades municipais, o equilíbrio entre os padrões nacionais e a flexibilidade local, o investimento contínuo em governança participativa e a

implementação de sistemas de apoio técnico sustentados ao longo do tempo. Como resultado, o PNAE transformou-se em um laboratório vivo de federalismo cooperativo, no qual a combinação entre diretrizes nacionais claras e a implementação local contextualizada gera soluções inovadoras para o desenvolvimento regional.

2.4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: INTERSEÇÕES PRÁTICAS

A política de alimentação escolar se configura como um eixo catalisador do desenvolvimento regional ao mobilizar múltiplos agentes locais em redes produtivas integradas. A experiência brasileira com o PNAE demonstra como essa mobilização gera efeitos multiplicadores que transcendem o ambiente escolar, criando externalidades positivas em diversas dimensões do território.

A implementação do PNAE ativa uma complexa rede de relações entre diversos atores, incluindo agricultores familiares, gestores públicos, membros da comunidade escolar e atores da sociedade civil. A participação dos agricultores familiares ocorre principalmente por meio de cooperativas e associações que se formalizam para participar dos editais. Por sua vez, os gestores públicos, compostos pelas equipes das secretarias de Educação, Agricultura e Desenvolvimento Econômico, são responsáveis pela coordenação e execução do programa. A comunidade escolar, que envolve diretores, nutricionistas, merendeiras, conselheiros de alimentação escolar e os próprios estudantes, também desempenha papel fundamental na implementação do programa. Além disso, atores da sociedade civil, como Organizações não Governamentais (ONGs), sindicatos rurais e entidades de assistência técnica, contribuem com apoio técnico e social.

Nogueira (2005), em seu estudo sobre Campinas (SP), alerta que, quando essa teia de relações não é adequadamente articulada, especialmente devido a falhas no controle social, os resultados do programa ficam comprometidos. O autor identificou que a ausência de diálogo entre gestores municipais e comunidades levou a sérios problemas, como a desconexão dos cardápios com a realidade local, o desperdício de alimentos devido à falta de adaptação cultural e a desmobilização dos agricultores familiares.

Por outro lado, municípios que conseguem integrar efetivamente a agricultura familiar ao PNAE geram impactos sistêmicos, conforme documentado por Kroth, Geremia e Mussio (2020). Esses impactos abrangem diversas áreas, como o dinamismo econômico local, as inovações socioambientais e o fortalecimento institucional.

Pesquisas documentam experiências que ilustram os avanços da implementação do PNAE em algumas regiões (Quadro 2), demonstrando o potencial transformador dessa política pública no fortalecimento das economias locais e na promoção da segurança alimentar.

Quadro 2. Exemplos de integração da agricultura familiar ao PNAE

Município	Inovação	Impacto	Fonte
Paraty (RJ)	Circuito de Feiras da Agricultura Familiar conectado ao PNAE	Aumento de 60% na renda dos agricultores.	Silva e Almeida (2023)
Belo Horizonte (MG)	Programa "Comida de Verdade" com cardápios 100% orgânicos	Redução de 28% nos custos com doenças relacionadas à má alimentação.	Oliveira *et al.* (2024)
Chapecó (SC)	Plataforma digital para compras coletivas de 12 municípios	Economia de R$ 2,3 milhões/ano em escala regional.	Hogemann e Fonseca (2022)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Geremia e Mussio (2020).

A partir dessas experiências, é possível identificar três fatores críticos para o êxito na implementação do PNAE. O primeiro deles é a governança participativa: municípios que contam com conselhos de alimentação escolar atuantes apresentam uma adesão até 40% superior da agricultura familiar, evidenciando o papel estratégico da sociedade civil na efetivação da política pública. O segundo fator refere-se à assistência técnica integrada, que combina apoio agronômico, capacitação em gestão e ações de educação alimentar, ampliando as capacidades locais e promovendo maior eficiência nas etapas de produção e fornecimento. O terceiro aspecto diz respeito ao planejamento territorial, baseado em diagnósticos locais que mapeiam tanto as vocações produtivas quanto as necessidades nutricionais da população atendida, garantindo maior adequação e efetividade das ações.

Esses casos demonstram que a alimentação escolar, quando compreendida como uma política de desenvolvimento regional integrado, possui elevado potencial de transformação das realidades locais. Como pontua Valente (2014), o PNAE serve como uma alavanca que movimenta toda a economia local, da roça ao prato, criando círculos virtuosos de prosperidade compartilhada.

Dessa forma, evidencia-se que os impactos positivos do PNAE sobre o desenvolvimento regional dependem menos de seu arcabouço normativo e mais da capacidade de articulação dos diferentes atores locais em torno de objetivos comuns.

O estudo de Silva e Peron (2017) demonstra que a política de alimentação escolar, quando articulada às vocações produtivas regionais, gera impactos que extrapolam a dimensão econômica, alcançando esferas socioculturais dos territórios envolvidos. A aquisição de produtos regionais por meio do PNAE atua em níveis complementares de desenvolvimento, cujos efeitos se entrelaçam na construção de um modelo territorialmente sensível e socialmente

inclusivo.

No que tange à dinamização econômica com identidade territorial, observa-se, por exemplo, que no semiárido nordestino, a incorporação de frutas nativas como umbu, caju e seriguela nos cardápios escolares tem contribuído significativamente para o aumento da renda média dos agricultores familiares — com crescimento estimado em 35% —, além de reduzir o êxodo rural em municípios como Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). Adicionalmente, essa prática tem fortalecido os bancos de sementes crioulas e preservado práticas agrícolas tradicionais. De maneira análoga, na região Sul, a compra de arroz orgânico cultivado por cooperativas oriundas de assentamentos da reforma promoveu economia de escala para pequenos produtores, difundiu técnicas sustentáveis de cultivo e possibilitou a criação de uma marca de arroz, estando esta valorizada no mercado institucional agrária (Oliveira *et al*., 2024).

Os resultados mais expressivos do PNAE ocorrem, de acordo com estudos levantados, em contextos em que há uma governança territorial integrada (Belik; Domene, 2012). Modelos de gestão baseados em Arranjos Produtivos Locais (APLs) — como a cadeia produtiva do açaí no Pará — têm se mostrado eficazes na articulação entre escolas, produtores e agroindústrias. Da mesma forma, os Sistemas Participativos de Garantia, como a certificação orgânica realizada por auditoria coletiva, evidenciada pela atuação da Rede Ecovida no Paraná, garantem a qualidade e a rastreabilidade dos alimentos (Triches; Schneider, 2010). Além disso, plataformas de comercialização, como os sistemas de compra coletiva eletrônica organizados no Circuito Mineiro de Alimentação Escolar, otimizam os processos logísticos e facilitam a inserção de pequenos produtores nos mercados institucionais (Silva, 2011).

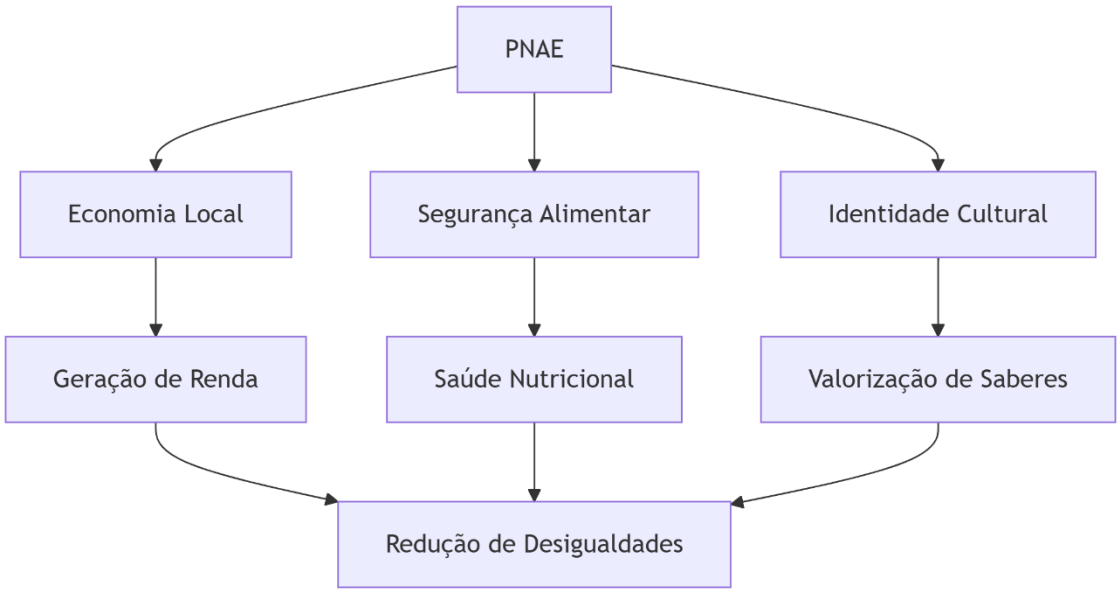
A consolidação do PNAE como eixo estruturante de coesão territorial decorre de quatro vetores principais. O primeiro refere-se aos circuitos curtos de comercialização, os quais, ao reduzirem a presença de intermediários, possibilitam um aumento de até 60% na renda do produtor, além de garantir maior rastreabilidade dos alimentos — sendo que 92% dos municípios com compras locais afirmam conhecer a origem dos produtos adquiridos (FNDE, 2023). O segundo vetor é a inclusão produtiva de grupos vulneráveis, amparada por marcos legais que priorizam agricultores quilombolas, indígenas e mulheres rurais; nesse contexto, destaca-se que 37% dos fornecedores do PNAE são mulheres agricultoras (Fonseca, 2021). O terceiro vetor consiste na sincronia com políticas complementares, como a articulação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e com programas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que ampliam a sustentabilidade e o alcance das ações (Santos, 2019). Por fim, destaca-se a adaptação às realidades locais, com cardápios que respeitam a sazonalidade dos alimentos e as culturas alimentares regionais, bem como a adoção de

mecanismos de compra simplificados que favorecem a participação dos pequenos produtores (Melo, 2016).

Apesar dos avanços mencionados, persistem desafios relevantes que limitam a plena efetividade da política. As assimetrias regionais constituem um dos principais obstáculos: enquanto na região Sul 78% dos municípios alcançam a meta de destinar pelo menos 30% dos recursos do PNAE à agricultura familiar, no Norte esse percentual é de apenas 43%, conforme dados do FNDE (2023). Dentre as soluções emergentes propostas para enfrentar essa desigualdade, estão a criação de fundos de aval para os agricultores familiares, a ampliação da assistência técnica rural e o fortalecimento das organizações de controle social, elementos essenciais para garantir maior equidade na implementação do programa em todo o território nacional.

Como evidenciam as experiências analisadas, a alimentação escolar configura-se como uma política âncora para o desenvolvimento regional. A Figura 1 ilustra as sinergias geradas a partir dessa política pública:

Figura 1. Alimentação escolar e desenvolvimento regional integrado



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Oliveira *et al*. (2024).

Esse modelo integrado contribui para a compreensão do motivo pelo qual os municípios que conseguem articular de forma efetiva a alimentação escolar com a agricultura familiar apresentam melhores indicadores de desenvolvimento humano local. Como concluem Oliveira *et al*. (2024), o PNAE pode atuar como um ecossistema de desenvolvimento, no qual alimentação, educação e produção se reforçam mutuamente para a construção de territórios

mais justos e sustentáveis.

2.5 CONCLUSÃO

Este estudo evidenciou que a alimentação escolar, quando concebida como uma política pública articuladora, transcende sua função assistencialista e assume um papel estratégico na promoção do desenvolvimento regional. Ao integrar dimensões nutricionais, educacionais, econômicas e sociais, programas como o PNAE contribuem significativamente para dinamizar economias locais, fortalecer a agricultura familiar, valorizar saberes tradicionais e estimular a cooperação entre diferentes esferas de governo e atores locais.

Os principais achados demonstram que a atuação coordenada entre Estado e sociedade civil é essencial para potencializar os impactos territoriais dessa política, tornando-a um vetor de reorganização espacial, equidade social e sustentabilidade. A pesquisa identificou que a efetividade do PNAE como indutor do desenvolvimento regional está vinculada à capacidade de articulação entre: (1) a garantia da segurança alimentar e nutricional; (2) o fortalecimento de circuitos curtos de comercialização; e (3) a valorização das especificidades territoriais por meio de arranjos produtivos locais.

A análise das experiências municipais revelou que os maiores avanços ocorrem quando há sinergia entre instrumentos de governança participativa, como os Conselhos de Alimentação Escolar, e políticas de apoio técnico e infraestrutural aos agricultores familiares. Contudo, persistem desafios significativos relacionados às assimetrias regionais, à fragilidade institucional em municípios de menor porte e às limitações logísticas que dificultam a plena implementação da legislação.

Ao reiterar o objetivo central de analisar as interfaces entre alimentação escolar e desenvolvimento regional, conclui-se que essa política pública possui elevado potencial transformador, com implicações práticas e teóricas relevantes para o campo das políticas alimentares, da educação e do planejamento territorial. Os resultados apontam para a necessidade de maior articulação intersetorial e investimentos em capacitação técnica continuada para gestores públicos e agricultores.

Dessa forma, a alimentação escolar consiste em meio estratégico para a construção de territórios mais justos e coesos, sendo capazes de promover tanto o direito humano à alimentação adequada quanto o fomento das dinâmicas sustentáveis de desenvolvimento regional que articulem produção local, consumo consciente e educação alimentar e nutricional.

2.6 REFERÊNCIAS

BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Política pública de alimentação escolar no Brasil: os avanços da Lei n.º 11.947/2009. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 363-372, 2012.

BELIK, W.; SOUZA, L. B. de. **Agricultura familiar e alimentação escolar**: desafios para o desenvolvimento rural. São Paulo: Unesp, 2009.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

FONSECA, D. M. da. Inclusão produtiva rural no Brasil: avanços e desafios para os povos e comunidades tradicionais. **Cadernos de Desenvolvimento**, Salvador, v. 16, n. 28, p. 165-190, 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2023**. Brasília: FNDE, 2023.

HOGEMANN, E. R.; FONSECA, B. A. da. Um olhar sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de segurança alimentar. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 7, n. 1, p. 111-126, 2022.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, 2020.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, R. G. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades na garantia do direito humano à alimentação adequada. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, n. 2, p. 506-517, 2014.

MELO, P. C. T. de. Cardápios da alimentação escolar: entre a tradição e a inovação alimentar. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-12, 2016.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. 2005. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2005.

NORTH, D. C. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.

OLIVEIRA, G. A. L.; MARTINS, K. A.; SUGAI, A.; MONEGO, E. T. Política pública de alimentação escolar brasileira: quais foram os caminhos trilhados? **Brazilian Journal of Health Review**, v. 7, n. 2, p. 1-22, 2024.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

SANTOS, M. F. dos. Alimentação escolar e políticas públicas: um estudo sobre o PNAE. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 1, p. 125-146, 2019.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, J. G. da. **Segurança alimentar e nutricional**: políticas e ações no Brasil. Brasília: MDS, 2011.

SILVA, M. V. G. da.; PERON, A. C. P. Políticas públicas de alimentação escolar: estudo de caso em uma gestão pública municipal. **Perspectiva**, v. 41, n. 154, p. 39-52, 2017.

SILVA, P. dos S.; ALMEIDA, C. C. de. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): política pública de garantia de alimentação saudável. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, v. 9, n. 4, p. 9370-9395, 2023.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VALENTE, F. L. S. Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. **Revista Desenvolvimento**, v. 57, n. 2, p. 155–170, 2014.

3 SEGUNDO ARTIGO – DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE GOIÂNIA: UMA REAVALIAÇÃO[3]

Suelen Aparecida Costa Gonzaga
Carlos Federico Domínguez Avila
Gean Carlos Sousa Gonzaga

RESUMO

O estudo investigou os impactos da descentralização orçamentária do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Goiânia, instituída pela Lei Municipal n.º 10.164/2018, que implementou cartões corporativos para repasse direto de recursos às escolas. A pesquisa justificou-se pela lacuna na literatura quanto à efetividade dessa descentralização em municípios médios, especialmente sobre a participação da agricultura familiar, a autonomia escolar e o desenvolvimento regional. Objetivou-se analisar os efeitos do modelo, estimar o percentual de recursos destinados à agricultura familiar, examinar o grau de autonomia das escolas e refletir sobre os impactos nas cadeias produtivas locais. Metodologicamente, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental, com análise de publicações acadêmicas, relatórios oficiais e legislação pertinente. Os resultados indicaram que Goiânia superou o mínimo legal de 30% de compras da agricultura familiar, alinhando-se à tendência nacional. Contudo, identificaram-se entraves como deficiências logísticas (armazenamento e transporte), fragilidade na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, insuficiência de assistência técnica aos agricultores e capacitação inadequada de gestores escolares. Concluiu-se que a descentralização orçamentária potencializa a agilidade administrativa, mas sua eficácia depende de investimentos complementares em infraestrutura, fortalecimento da governança participativa e integração institucional para consolidar o PNAE como política de desenvolvimento regional sustentável.

Palavras-chave: Goiânia, Alimentação escolar, Descentralização orçamentária, Agricultura familiar, desenvolvimento regional.

ABSTRACT

Budget Decentralization in School Feeding in Goiânia: a reassessment

This study investigated the impacts of budget decentralization under the National School Feeding Program in Goiânia, implemented through Municipal Law No. 10.164/2018, which introduced corporate cards for the direct transfer of funds to schools. The research was justified by a gap in the literature regarding the effectiveness of such decentralization in medium-sized municipalities, particularly in relation to family farming participation, school autonomy, and regional development. The objective was to analyze the effects of this model, estimate the

[3] Artigo publicado na revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 18, n. 7, p. e19276, 2025. DOI: https://doi.org/10.55905/revconv.18n.7-122. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/19276. Acesso em: 28 jul. 2025. Cumpre acrescentar que a referida revista é considerada Qualis A4 na área de
Planejamento Urbano e Regional/ Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

percentage of resources allocated to family farming, assess the level of school autonomy, and reflect on the impacts on local productive chains. Methodologically, the study employed bibliographic and documentary research, analyzing academic publications, official reports, and relevant legislation. The results indicated that Goiânia exceeded the legal minimum of 30% in purchases from family farming, aligning with the national trend. However, challenges were identified, including logistical deficiencies (storage and transportation), weak performance by the School Feeding Councils, insufficient technical assistance for farmers, and inadequate training of school managers. It was concluded that while budget decentralization enhances administrative agility, its effectiveness depends on complementary investments in infrastructure, strengthening participatory governance, and institutional integration to consolidate the PNAE as a sustainable regional development policy.

Keywords: Goiânia, School feeding, Budget decentralization, Family farming, Regional development.

RESUMEN

Descentralización Presupuestaria en la Alimentación Escolar de Goiânia: una reevaluación

El estudio investigó los impactos de la descentralización presupuestaria del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en Goiânia, implementada por la Ley Municipal n.º 10.164/2018, que introdujo tarjetas corporativas para la transferencia directa de recursos a las escuelas. La investigación se justificó por la escasa literatura sobre la efectividad de dicha descentralización en municipios de tamaño medio, especialmente en lo que respecta a la participación de la agricultura familiar, la autonomía escolar y el desarrollo territorial. El objetivo fue analizar los efectos del modelo, estimar el porcentaje de recursos destinados a la agricultura familiar, examinar el grado de autonomía de las escuelas y reflexionar sobre los impactos en las cadenas productivas locales. Metodológicamente, se adoptó una investigación bibliográfica y documental, con análisis de publicaciones académicas, informes oficiales y legislación pertinente. Los resultados indicaron que Goiânia superó el mínimo legal del 30 % en compras de la agricultura familiar, alineándose con la tendencia nacional. No obstante, se identificaron obstáculos como deficiencias logísticas (almacenamiento y transporte), fragilidad en la actuación de los Consejos de Alimentación Escolar, insuficiente asistencia técnica a los agricultores y capacitación inadecuada de los gestores escolares. Se concluyó que la descentralización presupuestaria potencia la agilidad administrativa, pero su eficacia depende de inversiones complementarias en infraestructura, del fortalecimiento de la gobernanza participativa y de la integración institucional para consolidar el PNAE como una política de desarrollo territorial sostenible.

Palabras clave: Goiânia, Alimentación escolar, Descentralización presupuestaria, Agricultura familiar, Desarrollo territorial.

3.1 INTRODUÇÃO

A alimentação escolar no Brasil exerce dupla função relevante, tanto pelo seu papel na

garantia da nutrição de milhões de estudantes durante o ano letivo quanto por seu potencial como mecanismo de fortalecimento da economia local (Brasil, 2020). Desde sua criação em 1955, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evoluiu substancialmente, tendo sido consolidado pela Lei n.º 11.947/2009, que introduziu a obrigatoriedade de destinar pelo menos 30 % dos recursos financeiros para a compra de produtos da agricultura familiar, reforçando, dessa forma, a dinâmica regional da produção (Brasil, 2009, 2020).

No Estado de Goiás, a execução do PNAE é realizada pela Secretaria de Estado da Educação (Seduc-GO), com apoio da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), e é acompanhada por conselhos institucionais como os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e diversos órgãos de controle social (Goiás, 2024). Destaca-se, ainda, a experiência municipal de Goiânia, na qual a Lei n.º 10.164/2018 instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Pró-Merenda, estabelecendo o repasse direto dos recursos federais por meio de cartões corporativos fornecidos às escolas. Essa estratégia visa descentralizar a gestão orçamentária e conferir maior agilidade à compra de gêneros alimentícios (Goiânia, 2018; O Hoje, 2019).

A adoção dessa forma de gestão local suscitou uma reflexão crítica: investigar os impactos dessa descentralização orçamentária sobre a participação da agricultura familiar, a autonomia das unidades escolares e o desenvolvimento regional em Goiânia. A relevância dessa investigação encontra respaldo na lacuna existente na literatura, uma vez que, embora o mínimo legal dos 30 % e os benefícios da descentralização sejam amplamente discutidos, faltam dados concretos e atualizados sobre sua efetividade em municípios de porte médio, especialmente no que se refere à integração dos produtores locais, à eficiência dos processos logísticos e à qualidade da governança participativa.

Embora a existência do cartão corporativo do PNAE e a operacionalização da alimentação escolar sejam amplamente reconhecidos, estudos que apresentem evidências sobre suas consequências práticas ainda são escassos. Nesse cenário, pouco se sabe sobre a inclusão efetiva dos agricultores familiares, a eficiência das aquisições regionalizadas, bem como o grau de envolvimento do CAE nos processos de fiscalização e monitoramento da alimentação escolar.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar os impactos da descentralização orçamentária do PNAE em Goiânia. Para tanto, os objetivos específicos são: estimar o percentual de recursos destinados à compra de produtos da agricultura familiar, examinar o grau de autonomia das escolas na gestão da alimentação escolar e refletir sobre os efeitos observáveis na formação de cadeias produtivas locais.

3.2 REFERENCIAL TEÓRICO

3.2.1 Participação da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Regional

A Lei n.º 11.947/2009 impôs ao PNAE "[…] que pelo menos 30% dos recursos fossem aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar" (Brasil, 2009, n. p.), preferencialmente de origem local, o que delineia uma estratégia institucional para fortalecer a agricultura familiar, promover a segurança alimentar e estimular o desenvolvimento rural sustentável. Essa perspectiva institucional reconhece a alimentação escolar como campo de articulação entre política social e ruralidade, transformando oportunidades de mercado em instrumentos de melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que a participação da agricultura familiar nas compras realizadas pelo PNAE passou de apenas 4,9% em 2010 para 37,3% em 2019, evidenciando tanto a conformidade com a exigência legal quanto a expansão real de espaço institucional para o setor familiar dentro do programa (Paula *et al.*, 2023). Esse crescimento destaca a capacidade do PNAE de articular políticas públicas e gerar resultados concretos nas economias locais.

Além do incremento percentual, pesquisas demonstram que a inserção da agricultura familiar no PNAE elevou, em média, em 32,6% o Valor Bruto da Produção (VBP) dos agricultores incluídos no programa (Paula *et al.*, 2023). Tais evidências indicam que o programa contribui diretamente para a elevação da renda dos agricultores, reforçando o potencial da política pública em fomentar o desenvolvimento regional.

O efeito se torna ainda mais significativo em contextos que combinam políticas integradas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Estudos apontam que, em conjunto, PAA e PNAE podem elevar a renda dos agricultores entre 19% e 39%, revelando uma importante relação entre os programas (Müller, 2025).

Entretanto, o avanço sustentável da participação depende da superação de desafios operacionais, como deficiências logísticas, escassez de assistência técnica e insuficiência na capacidade de inspeção sanitária. Essas limitações reduzem a capacidade de compra regionalizada e comprometem a consolidação das cadeias produtivas locais (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Um estudo realizado na Microrregião do Rio Vermelho, em Goiás (Araguapaz, Aruanã, Britânia, Faina, Goiás, Matrinchã e Santa Fé de Goiás), revelou que, apesar do potencial local, houve queda na participação da agricultura familiar entre 2019 e 2020, no período inicial da

pandemia de Covid-19, indicando fragilidades na articulação institucional, como falta de gestão eficiente e ausência de planejamento institucional sólido e queda nas aquisições da agricultura familiar apesar do aumento de recursos, demonstrando que nem sempre o ambiente produtivo é suficiente para garantir a execução eficaz do PNAE (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Da mesma forma, pesquisadores ressaltam a importância da organização coletiva dos agricultores em cooperativas ou associações. Essa forma de agregação fortalece o poder de negociação, garante qualidade consistente na entrega de produtos e facilita o atendimento das unidades escolares (Santos; Wander, 2024).

As políticas de apoio, como o PAA e o crédito rural via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atuam como catalisadores dessa dinâmica, pois promovem a capacitação produtiva e agregam valor logístico, duas condições essenciais para que os pequenos agricultores consolidem sua inserção no mercado institucional (Medina; Camargo; Silvestre, 2018).

Ainda assim, barreiras logísticas persistem: a má condição de estradas rurais, a ausência de estruturas adequadas para armazenamento e a alta concentração dos centros de venda dificultam a entrega regular nas escolas, desempenho que exige investimentos permanentes em infraestrutura (Fugita, 2021).

Nesse contexto, a assistência técnica e a capacitação assumem papel estratégico. Para atender aos padrões exigidos pelo PNAE, os agricultores precisam de suporte contínuo que aborde práticas agrícolas, gestão de negócios e conformidade sanitária, o que nem sempre ocorre de forma sistemática (Vasconcelos *et al*., 2024).

Além disso, a participação efetiva da agricultura familiar no PNAE depende ainda da articulação entre atores: secretarias públicas, escolas, CAE, conselhos e agricultores precisam de canais robustos de diálogo e coordenação para que a política deixe de ser apenas normativa e se torne operacionalmente eficiente (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Ressalta-se que a pandemia de Covid-19 impactou diretamente a participação desses agricultores, pois a suspensão das aulas e as incertezas administrativas interromperam processos compra e venda, com prejuízos à continuidade dos contratos e à renda dos fornecedores. Diante disso, programas emergenciais e medidas compensatórias, como a ampliação dos valores repassados ou ajustes no calendário de compras, se mostraram insuficientes para manter a atividade (Machado *et al*., 2022).

Como pontuam Vasconcelos *et al*. (2024), em resposta a esses desafios, algumas práticas devem ser adotadas para o aperfeiçoamento do programa: melhoria da rede logística com pontos de coleta regionais; investimentos sistemáticos em capacitação técnica e suporte

administrativo às cooperativas; fortalecimento da governança territorial por meio dos CAE; e monitoramento e avaliação sistemáticos. Além disso, a coleta regular de dados sobre volume, número de contratos, diversidade produtiva e perfil dos produtores torna possível identificar falhas, reconhecer avanços e escalar as boas práticas.

Nota-se que a participação da agricultura familiar no PNAE constitui potência real para o desenvolvimento regional, visto que promove renda, inclusão produtiva e segurança alimentar. No entanto, sua consolidação passa por avanços em institucionalização, infraestrutura, assistência técnica e governança articulada.

3.2.2 Autonomia escolar via Lei n.º 10.164/2018 e protagonismo do CAE

A descentralização orçamentária promovida pelo PNAE foi potencializada em Goiânia com a promulgação da Lei n.º 10.164/2018, introduzindo o repasse direto dos recursos federais às escolas por meio de cartões corporativos. Essa iniciativa permite que gestores escolares tenham controle sobre a aquisição e preparo de alimentos, o que busca conferir maior autonomia na gestão da alimentação escolar e atender às demandas nutricionais e culturais da comunidade escolar (Goiânia, 2018).

Ao respeitar as diretrizes da Lei n.º 11.947/2009 e da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013, o modelo local busca promover uma gestão mais próxima das realidades locais, permitindo celeridade nas compras e adequação às preferências alimentares dos alunos. A referida resolução atribui ao CAE a incumbência de acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE, cabendo a esse conselho a avaliação da qualidade dos produtos, a supervisão do uso dos recursos e a análise das prestações de contas. Essa regulamentação confere legitimidade institucional à atuação participativa, transformando o CAE em elemento central do controle social do programa (Brasil, 2013).

No entanto, estudos analisados por Silva, Corcioli e Cruz (2023) apontam que muitos desses conselhos ainda operam de maneira superficial, sem registro sistemático das aquisições ou realização crítica das prestações, o que fragiliza a efetividade do dispositivo.

Entende-se que a aplicabilidade da referida lei em Goiânia representa avanço na gestão pública escolar, pois permite a descentralização real dos recursos do PNAE. Em tese, há ganhos em eficiência, especialmente na rapidez das compras e na capacidade das unidades de se adequar à sazonalidade e preferências alimentares. No entanto, a eficácia dessa estratégia está condicionada à capacidade gerencial das escolas e à atuação efetiva dos CAE, estrutura que, em muitos casos, permanece insuficiente para dar suporte à nova lógica de gestão (Ferreira *et*

al., 2019).

A ampliação da autonomia vinculada à gestão da alimentação escolar exige que os gestores escolares tenham formação adequada para lidar com demandas complexas relativas à execução orçamentária, padrões de qualidade e legislação vigente. A falta de capacitação representa risco, pois pode resultar em erros operacionais, comprometimento da qualidade dos alimentos e até irregularidades (Amorim *et al.*, 2021).

Nessa perspectiva, a atuação do CAE consiste em garantir o controle social através da fiscalização das aquisições, acompanhamento dos cardápios e avaliação da qualidade dos produtos fornecidos. É fundamental que esses conselhos tenham acesso a informações claras sobre os processos de compra e recebam capacitação contínua para uma análise efetiva.

A participação da comunidade escolar, incluindo pais, alunos e profissionais da educação, fortalece o protagonismo das unidades no processo de alimentação escolar. Essa mobilização pode contribuir para a legitimação das decisões, ampliação da transparência e incremento da responsabilização dos gestores, ainda que, na prática, essa participação nem sempre seja visível, evidenciando lacunas na efetivação do controle social previsto (Gomides, 2019).

A transparência na administração dos recursos tornou-se imperativa, exigindo que os conselhos e a comunidade tenham acesso a dados claros quanto ao valor recebido, destinação dos recursos e critérios de aquisição (Gomides, 2019). Sem transparência, o modelo descentralizado corre o risco de se tornar vulnerável a desvios ou ineficiências, comprometendo a confiança comunitária e o controle exercido

Considerando um contexto mais amplo, experiências semelhantes em outros municípios mostram que o sucesso do modelo depende da qualificação dos gestores escolares e do engajamento efetivo do CAE. Esses elementos emergem como determinantes para que a descentralização exceda o caráter simbólico e se converta em prática administrativa estruturada e eficaz, como demonstram Silva, Corcioli e Cruz (2023).

A avaliação contínua da implementação da Lei n.º 10.164/2018 ainda revela desafios, como a necessidade de auditorias regulares, pesquisas qualitativas que capturem as percepções da comunidade escolar e indicadores que expressem resultados em qualidade alimentar e satisfação dos beneficiários (Amorim *et al*., 2021). Essas avaliações são imprescindíveis para identificar fragilidades e promover ajustes fundamentados.

O papel da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (SME) se torna estratégico no fornecimento de apoio técnico contínuo, acervo informativo e capacitação, de modo a dar suporte às escolas e aos CAE nesse processo de descentralização orçamentária. Essa

interlocução institucional contribui para que os gestores saiam da informalidade e passem a conduzir a gestão da alimentação escolar com profissionalismo e transparência (Gomides, 2019).

Parcerias com instituições de ensino superior podem expandir o alcance do suporte técnico institucional, oferecendo formação especializada, pesquisa aplicada e acompanhamento técnico aos gestores escolares e membros dos conselhos (Brasil, 2023). Entende-se que a colaboração entre academia e gestão pública escolar pode ampliar a qualidade da implementação local.

A articulação entre diferentes atores institucionais é necessária para que o PNAE funcione como política de educação e de desenvolvimento local. A integração entre SME, CAE, escolas, fornecedores e a comunidade resulta em uma gestão mais eficiente, ampliando o escopo de ação do programa e promovendo soluções colaborativas para os desafios identificados.

Para garantir a sustentabilidade do modelo de descentralização, é imperativo que as estruturas institucionais e os processos estejam consolidados (Bertol *et al*., 2016). A continuidade da alocação orçamentária, a atualização das normas e o investimento na profissionalização da gestão escolar são condições essenciais para que iniciativas como a Lei n.º 10.164/2018 se consolidem como prática contínua e eficiente.

3.3 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa bibliográfica é uma fonte de coleta de dados secundários, constituída por contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado. Já a pesquisa documental, conforme Gil (2008), utiliza fontes primárias, ou seja, materiais que não receberam tratamento analítico, podendo ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida por meio de um levantamento de publicações relevantes, incluindo livros, artigos científicos e dissertações. Esses materiais foram selecionados com base em critérios de relevância e atualidade, permitindo situar o estudo dentro do estado da arte.

Complementarmente, a pesquisa documental consistiu na coleta e análise de documentos oficiais disponíveis nos portais das secretarias municipal e estadual, em relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A análise documental foi conduzida com atenção à origem dos documentos, seu contexto de criação e conteúdo,

conforme preconizado por Cellard (2014), que destaca a importância da avaliação crítica e da prudência na observação de fontes primárias.

A articulação metodológica entre levantamento bibliográfico e análise documental seguiu os passos recomendados por Gil (2008) e Marconi e Lakatos (2007), assegurando o amparo teórico e empírico necessário para abordar o problema investigado.

Ressalta-se que, dentre as limitações do estudo, destaca-se o fato de os documentos analisados estarem sujeitos à disponibilidade nas plataformas oficiais, o que pode resultar em lacunas temporais ou incompletude de informações. Além disso, a ausência de entrevistas ou dados quantitativos primários reduz a abrangência da análise, embora a riqueza qualitativa das fontes selecionadas forneça subsídios importantes à reflexão acadêmica.

3.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.4.1 Impactos da Descentralização Orçamentária do PNAE em Goiânia

A implementação do PDDE – Pró-Merenda, instituído pela Lei Municipal n.º 10.164/2018, conferiu às unidades escolares de Goiânia maior autonomia na gestão dos recursos do PNAE, por meio da utilização de cartões corporativos. Essa descentralização orçamentária revelou-se promissora na agilização dos processos de aquisição de alimentos e na adaptação às especificidades locais, em consonância com a literatura que associa a gestão escolar direta a ganhos em eficiência operacional e à maior adequação às preferências alimentares dos estudantes (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

No entanto, a análise documental evidencia que a efetividade dessa autonomia enfrenta entraves estruturais relevantes, dentre os quais se destacam as deficiências nas condições de armazenamento de alimentos — problema recorrente na literatura sobre os desafios logísticos enfrentados pelo PNAE (Fugita, 2021; Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

No que tange à participação da agricultura familiar, os dados analisados indicam que o município de Goiânia acompanha a tendência nacional de superação do percentual mínimo de 30% dos recursos destinados a esse segmento, conforme estabelecido pela legislação vigente. Esse desempenho corrobora os achados do Ipea, que registrou um crescimento contínuo da participação da agricultura familiar no programa em âmbito nacional (Paula *et al*., 2023).

Essa evolução sublinha o papel estratégico do PNAE na promoção do desenvolvimento regional, em consonância com as diretrizes da Lei n.º 11.947/2009 (Brasil, 2009). Ainda assim, há barreiras que se opõem à plena integração dos agricultores familiares à cadeia de

fornecimento, notadamente no que se refere à fragilidade da assistência técnica e às limitações dos serviços de inspeção sanitária. Esses fatores comprometem a sustentabilidade das cadeias produtivas locais, como alertam Silva, Corcioli e Cruz (2023) e Vasconcelos *et al.* (2024).

A atuação dos CAE, embora tenha apresentado avanços em termos quantitativos, continua a demonstrar fragilidades quanto à efetividade do controle social. Os documentos analisados confirmam estudos que apontam uma atuação ainda superficial desses conselhos, caracterizada por lacunas na fiscalização sistemática e na transparência dos processos (Gomides, 2019; Silva; Corcioli; Cruz, 2023). Essa limitação da governança participativa compromete a *accountability* do programa, sobretudo quando se considera o papel central atribuído aos CAE pela Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 (Brasil, 2013).

No tocante aos impactos econômicos, a literatura consultada indica que a inserção no PNAE contribui para o aumento da renda dos agricultores familiares, especialmente em contextos em que há articulação com políticas públicas complementares, como o PAA (Müller, 2025; Paula *et al*., 2023). Entretanto, a pandemia de Covid-19 expôs vulnerabilidades significativas, ao interromper contratos e comprometer a renda dos fornecedores, como demonstrado por Machado *et al*. (2022).

Com base no exposto, os resultados encontrados reforçam a compreensão de que a descentralização promovida pela Lei Municipal n.º 10.164/2018 amplia a agilidade administrativa e fortalece o protagonismo das escolas, mas sua eficácia está condicionada à superação de desafios históricos, tais como: (1) carências na infraestrutura logística; (2) insuficiência na capacitação dos gestores escolares; (3) fragilidades na operacionalização do controle social pelos CAE; e (4) deficiências na articulação institucional entre secretarias, escolas e agricultores — lacunas amplamente discutidas por Amorim *et al*. (2021) e Vasconcelos *et al*. (2024). Como limitação metodológica, destaca-se que esta análise se baseou exclusivamente em fontes documentais secundárias, o que restringe a profundidade na avaliação de variáveis qualitativas, como as percepções dos sujeitos envolvidos no processo.

A experiência de Goiânia confirma, assim, a premissa teórica de que a descentralização orçamentária constitui condição necessária, mas não suficiente, para o aprimoramento da política pública em questão. Dessa forma, é imprescindível o investimento concomitante em infraestrutura, qualificação dos gestores e fortalecimento dos mecanismos de governança participativa, conforme indicam as recomendações de Vasconcelos *et al*. (2024) para o aperfeiçoamento do PNAE.

3.4.2 Fortalecimento da Agricultura Familiar

A análise documental evidencia que o município de Goiânia tem cumprido de forma consistente o percentual mínimo de 30% de destinação dos recursos do PNAE à agricultura familiar, em consonância com a tendência nacional de expansão desse segmento (Paula *et al*., 2023). Esse desempenho reflete o compromisso institucional com o desenvolvimento regional, conforme preconiza a Lei n.º 11.947/2009 (Brasil, 2009).

Do ponto de vista econômico, a inserção dos agricultores familiares no programa apresenta impactos positivos sobre sua renda, corroborando estudos que associam o PNAE ao aumento do VBP, sobretudo quando articulado com políticas públicas complementares, como o PAA (Müller, 2025; Paula *et al*., 2023). Contudo, a pandemia de Covid-19 revelou vulnerabilidades estruturais, provocando rupturas contratuais que afetaram significativamente os fornecedores (Machado *et al*., 2022).

Existem, ainda, desafios operacionais relevantes: as deficiências na assistência técnica dificultam o cumprimento de padrões sanitários exigidos (Silva; Corcioli; Cruz, 2023); as fragilidades logísticas, como a carência de infraestrutura de armazenamento, limitam a escalabilidade das entregas (Fugita, 2021); e a baixa organização dos produtores em cooperativas ou associações compromete a agregação de oferta e o atendimento às demandas das escolas (Santos; Wander, 2024).

A superação desses obstáculos demanda uma articulação institucional efetiva entre a SEAPA, as unidades escolares e os próprios agricultores, com investimentos contínuos em capacitação técnica (Vasconcelos *et al*., 2024), implantação de infraestrutura logística descentralizada (Fugita, 2021) e fortalecimento de mecanismos de governança participativa, sobretudo por meio da atuação qualificada dos CAE (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Embora políticas de fomento, como o Pronaf, constituam alicerces importantes para esse fortalecimento (Medina; Camargo; Silvestre, 2018), a ausência de transparência em relação a indicadores-chave, como o número de fornecedores ativos e a diversidade da produção agrícola, conforme observado por Vasconcelos *et al*. (2024), compromete a avaliação sistemática dos impactos do programa. Essa lacuna mostra a urgência de implantação de sistemas de monitoramento contínuos, capazes de subsidiar decisões estratégicas e consolidar, de forma sustentável, o fortalecimento das cadeias produtivas locais vinculadas ao PNAE.

3.4.3 Desafios na implantação

A análise documental evidencia que a implementação do PNAE em Goiânia enfrenta desafios estruturais e operacionais que se alinham às limitações históricas amplamente identificadas. Dentre os principais entraves, destacam-se as deficiências de infraestrutura, como condições inadequadas de armazenamento de alimentos e a ausência de veículos refrigerados. Esses fatores comprometem tanto a segurança alimentar quanto a eficiência logística do programa, corroborando estudos que apontam a precariedade física como um obstáculo à sua efetividade (Fugita, 2021; Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Ao mesmo tempo, observa-se a insuficiência de assistência técnica prestada aos agricultores familiares, o que dificulta a conformidade com os padrões sanitários exigidos e o cumprimento de prazos. Essa fragilidade, já diagnosticada no contexto goiano por Silva, Corcioli e Cruz (2023), afeta diretamente as cadeias produtivas locais e limita a capacidade de resposta dos produtores às exigências do programa.

A coordenação institucional entre secretarias, escolas, CAE e produtores também apresenta fragilidades, resultando em processos desconexos e perda de visibilidade sobre a gestão do PNAE. Esse cenário contraria a premissa de articulação integrada defendida por Vasconcelos *et al*. (2024), que destaca a importância da cooperação interinstitucional para a eficácia do programa.

Por mais que os CAE tenham ampliado sua presença quantitativa, sua atuação ainda carece de efetividade. A falta de capacitação contínua, de recursos operacionais e de apoio técnico limita sua capacidade de exercer o controle social previsto na Resolução CD/FNDE n.º 26/2013, como apontam Silva, Corcioli e Cruz (2023) e Amorim *et al*. (2021). Isso enfraquece a transparência e a responsabilização dos gestores públicos frente à execução do programa.

Como mencionado, o período pandêmico de 2020 a 2021 intensificou essas vulnerabilidades. A suspensão das aulas resultou na interrupção de contratos e revelou a fragilidade da estrutura do programa diante de crises, conforme descrito por Machado *et al*. (2022). A ausência de estratégias ágeis de adaptação dificultou a continuidade das entregas de alimentos e evidenciou a dependência de formatos presenciais e rígidos.

Outro ponto crítico se refere à ausência de sistemas de monitoramento. A falta de indicadores sobre eficiência logística, impacto socioeconômico e diversidade de fornecedores impossibilita uma avaliação precisa do desempenho do PNAE. Essa lacuna, reiterada por Vasconcelos *et al*. (2024), compromete a formulação de políticas públicas mais eficientes e dificulta a implementação de ações corretivas baseadas em evidências.

A capacitação insuficiente dos gestores escolares também merece destaque. A falta de formação específica em temas como execução orçamentária, conformidade legal e gestão de contratos aumenta os riscos operacionais e reduz a autonomia funcional das escolas, conforme evidenciado por Amorim *et al*. (2021). Ademais, a carência de inspeções sanitárias regulares nas unidades escolares compromete a segurança alimentar, especialmente no caso de produtos perecíveis oriundos da agricultura familiar.

Portanto, os desafios identificados reforçam a necessidade urgente de investimentos em infraestrutura logística, incluindo melhorias em armazenamento e transporte, do fortalecimento da governança participativa por meio da capacitação dos CAE e da articulação interinstitucional efetiva, da implementação de sistemas de monitoramento integrados que assegurem transparência e avaliação contínua de impactos, além do desenvolvimento de políticas de suporte técnico e gerencial voltadas aos agricultores e gestores escolares, conforme defendido por Fugita (2021) e Vasconcelos *et al*. (2024).

3.4.4 Papel dos Conselhos de Alimentação Escolar

A atuação dos CAE em Goiânia, regulamentada pela Lei n.º 11.947/2009 e pela Resolução CD/FNDE n.º 26/2013, consiste em um dos pilares do controle social do PNAE. Isso porque, compete aos CAE a fiscalização da aplicação dos recursos, a análise da qualidade dos alimentos oferecidos e a supervisão das prestações de contas (Brasil, 2009, 2013). No entanto, a análise documental indica que a efetividade desse mecanismo enfrenta desafios estruturais que convergem com as críticas presentes na literatura. Muitos conselhos ainda operam de forma superficial, com falhas no registro sistemático das aquisições e limitações na análise crítica das contas, conforme diagnosticado por Silva, Corcioli e Cruz (2023).

Embora a composição dos CAE, que envolve representantes da gestão pública, professores, pais e membros da sociedade civil, assegure, em tese, uma representatividade plural (Brasil, 2013), sua atuação prática é marcada por dificuldades. A falta de capacitação técnica contínua para os conselheiros, apontada por Amorim *et al*. (2021) como um fator central, compromete sua capacidade de análise orçamentária e de fiscalização sanitária. Além disso, a precariedade da infraestrutura física e a ausência de suporte técnico adequado, conforme observado por Gomides (2019), prejudicam a regularidade e a profundidade das ações de monitoramento realizadas pelos conselhos.

Apesar de avanços pontuais, como o aumento na frequência das reuniões, ainda se observa uma desconexão operacional entre os CAE, as escolas e os agricultores familiares. Essa

fragilidade na articulação institucional contraria a proposta de governança participativa sustentada por Vasconcelos *et al*. (2024), que enfatiza a importância de canais eficientes e eficazes de diálogo entre os diferentes atores do programa. A ausência de sistematização de processos essenciais, como a emissão de pareceres técnicos sobre contratos e o encaminhamento formal de irregularidades, reforça o caráter simbólico que muitos conselhos ainda assumem, como relatado por Silva, Corcioli e Cruz (2023).

O potencial transformador dos CAE fica mais evidente em experiências nas quais os conselhos são devidamente estruturados e capacitados. Nesses casos, observa-se maior controle sobre os cardápios escolares, melhoria na qualidade nutricional dos alimentos e uma integração mais efetiva com os produtores locais. Contudo, a ausência de registros padronizados e a baixa transparência nos processos, como alertado por Gomides (2019), dificultam a avaliação objetiva dos impactos dessas ações e inviabilizam a replicação de boas práticas em outras unidades escolares.

Para consolidar o papel estratégico dos CAE, a literatura aponta a necessidade de medidas convergentes: fortalecimento da capacitação técnica continuada em gestão orçamentária e sanitária (Amorim *et al*., 2021); articulação institucional efetiva entre CAE, SME e agricultores (Vasconcelos *et al*., 2024); implementação de sistemas informatizados para registro e transparência (Gomides, 2019); e apoio operacional contínuo da SME no que diz respeito à infraestrutura e aos recursos necessários para o funcionamento dos conselhos (Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Tomando como base a experiência de Goiânia, pode-se apontar um paradoxo: por mais que os CAE sejam instâncias fundamentais para o funcionamento e a fiscalização do PNAE, sua efetivação plena depende da superação de lacunas históricas relacionadas ao suporte técnico, à capacitação e à integração sistêmica. É a partir dessa transformação que se pode converter a função formal do CAE em um protagonismo efetivamente operacional.

3.4.5 Contribuições para o Desenvolvimento Regional

A descentralização orçamentária do PNAE em Goiânia revela-se um instrumento com potencial para promover o desenvolvimento regional, ao fomentar circuitos produtivos locais e integrar agricultores familiares ao mercado institucional. Em consonância com a Lei n.º 11.947/2009, a priorização das compras oriundas da agricultura familiar reforça a função estratégica do programa na geração de renda no meio rural e na fixação das famílias no campo (Brasil, 2009). Esse cenário alinha-se aos achados do Ipea, que evidenciam impactos

econômicos positivos dessa política pública (Paula *et al*., 2023).

A articulação entre escolas, SEAPA e organizações de agricultores constitui redes institucionais fundamentais para a formação de cadeias produtivas locais, como defendido por Vasconcelos *et al*. (2024). Essa relação entre atores institucionais potencializa efeitos multiplicadores quando combinada com políticas complementares, como o PAA e o Pronaf, capazes de ampliar em até 39% a renda dos agricultores inseridos nessas dinâmicas (Medina; Camargo; Silvestre, 2018; Müller, 2025).

Contudo, a plena realização desse potencial encontra barreiras operacionais. Deficiências logísticas, como a falta de infraestrutura adequada para armazenamento e transporte, bem como fragilidades na prestação de assistência técnica aos produtores, limitam a escalabilidade das ações e a diversificação produtiva (Fugita, 2021; Silva; Corcioli; Cruz, 2023).

Embora a literatura aponte a governança participativa como um fator crítico para a sustentabilidade dessas cadeias produtivas (Vasconcelos *et al*., 2024), observa-se que a atuação dos CAE ainda é incipiente. Soma-se a isso a carência de sistemas transparentes e sistemáticos de monitoramento, o que compromete a mensuração precisa dos avanços territoriais promovidos pela política. A ausência de indicadores desagregados, como número de fornecedores, diversidade de gênero ou perfil produtivo, inviabiliza uma análise mais acurada dos efeitos distributivos (Vasconcelos *et al*., 2024).

Em Goiânia, particularmente, nota-se o papel do PNAE como indutor de desenvolvimento regional. Todavia, sua efetividade permanece condicionada à superação de entraves estruturais, especialmente no que tange à logística e à capacitação técnica, ao fortalecimento da articulação interinstitucional entre SME, SEAPA e CAE, à implementação de sistemas contínuos de avaliação capazes de capturar impactos socioeconômicos, e à integração com políticas rurais, como o PAA e o Pronaf, conforme propõem Medina, Camargo e Silvestre (2018).

A consolidação dessas cadeias produtivas locais como eixos estruturantes do desenvolvimento sustentável requer, dessa forma, a transformação de ganhos incrementais em mudanças estruturais. Para essa meta ser alcançada, faz-se necessário um compromisso institucional efetivo com os mecanismos de governança e suporte técnico.

3.5 CONCLUSÃO

Este estudo investigou os impactos da descentralização orçamentária do PNAE em

Goiânia, implementada pela Lei Municipal n.º 10.164/2018, que instituiu repasses diretos às escolas por meio de cartões corporativos. Os resultados demonstram que o modelo contribuiu para maior agilidade nos processos de aquisição e ampliou a autonomia das unidades escolares, permitindo-lhes responder de forma mais adequada às demandas locais.

Contudo, observou-se que a efetividade dessa política pública ainda enfrenta diversos desafios estruturais. Apesar de o município superar o patamar legal de 30% de recursos destinados à agricultura familiar, reforçando o papel estratégico do PNAE no desenvolvimento regional, ainda há entraves, como deficiências logísticas (armazenamento e transporte), fragilidade na atuação dos CAE (especialmente quanto à fiscalização e à transparência), insuficiência de assistência técnica aos agricultores e capacitação inadequada dos gestores escolares.

Essas limitações comprometem a sustentabilidade das cadeias produtivas locais, bem como a realização das metas do programa, que envolvem segurança alimentar, fortalecimento da agricultura familiar e promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido, conclui-se que a descentralização orçamentária, embora necessária, é insuficiente se não for acompanhada de investimentos complementares em infraestrutura, fortalecimento da governança participativa e articulação interinstitucional entre Secretaria de Educação, escolas e produtores.

Entende-se, assim, que essas medidas são importantes para consolidar o PNAE como uma política pública efetiva de segurança alimentar e desenvolvimento regional, em consonância com os princípios estabelecidos pela legislação nacional. A pesquisa contribui ao evidenciar a complexidade operacional enfrentada pelos municípios na execução do programa, ressaltando a importância de abordagens integradas que transcendam a mera conformidade legal e priorizem a eficácia e a equidade na implementação das políticas alimentares públicas.

3.6 REFERÊNCIAS

AMORIM, R. B.; PEREIRA, E. M.; ROSIM, D.; ALMEIDA, G. M. Accountability do Programa Nacional de Alimentação Escolar executado por empresas terceirizadas contratadas por Secretarias de Estado da Educação. **Contabilidade, Governança e Sustentabilidade**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0139.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

BERTOL, C. E.; BERTOL, S. E. E.; MARTINS, L. A.; SILVA, E. do N.; SILVA, E.; SILVA, E. A. Uma avaliação em torno da importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como contribuição ao desempenho escolar. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2016. Disponível em:

https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/uma_avaliacao_em_torno_da_importancia_do_programa_nacional_de_alimentacao_escolar_-_pnae.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11947.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-26-de-17-de-junho-de-2013. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o PNAE:** com a Lei n.º 11.947/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Caderno de Legislação PNAE 2023**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A. **Pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 295-316.

FERREIRA, D.; BARBOSA, R.; FINIZOLA, N.; SOARES, D.; HENRIQUES, P.; PEREIRA, S. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, p. 34, p. 1- 13, 2019. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2019.v53/34/pt. Acesso em: 13 jun. 2025.

FUGITA, D. H. A. **Ampliação da inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** a experiência do município de Vitória. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30747/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Formatada%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20-%20Dalmo.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÂNIA. Lei Municipal n.º 10.164, de 10 de maio de 2018. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola – PRÓ-MERENDA. **Diário Oficial do Município de Goiânia**, Goiânia, GO, 10 maio 2018. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2018/lo_20180510_00010164.html. Acesso em: 20 jun. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Educação de Goiás. **Estado abre chamada para compra de alimentos da agricultura familiar**. 2023. Disponível em: https://goias.gov.br/educacao/estado-abre-chamada-para-compra-de-alimentos-da-agricultura-familiar/. Acesso em: 13 jun. 2025.

GOIÁS. **Relatório de Gestão 2023**. 2024. Disponível em: https://goias.gov.br/educacao/wp-content/uploads/sites/40/2024/AcessoaInformacao/PlanejamentoePrestacoesdeContas/Relatorio_Gestao_Monitoramento_2023.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

GOMIDES, L. de A. **Educação implanta cartão corporativo para aquisição da merenda escolar**. Secretaria Municipal de Educação de Goiânia. Goiânia, 15 ago. 2019. Disponível em: https://sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/institucional/ultimas-noticias/871-educacao-implanta-cartao-corporativo-para-aquisicao-da-merenda-escolar. Acesso em: 10 jun. 2025.

MACHADO, P. M. de O.; ROCKENBACH, G.; PORRUA, P.; PINTO, A. R. R.; VASCONCELOS, F. de A. G. de; NEVES, J. das. Alimentos da agricultura familiar no PNAE: a experiência do CECANE de Santa Catarina. *In*: FREITAS, M. do C.; ALEXANDRE-WEISS, V. P.; BRITO, S. M. (Orgs.). **Extensão e pesquisa em alimentação escolar no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica:** ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDINA, G.; CAMARGO, R.; SILVESTRE, W. Retrato da agricultura familiar em Goiás: relevância, sistemas de produção e alternativas para sua consolidação. *In*: MEDINA, G. (Org.). **Agricultura familiar em Goiás:** lições para o assessoramento técnico. 4. ed. Goiânia: UFG, 2018.

MÜLLER, L. **Programas como PAA e PNAE aumentam renda de agricultores familiares em até 100%, mostra estudo do Ipea**. Instituto Tijuipe, 13 jan. 2025. Disponível em: https://luizmuller.com/2025/01/13/programas-como-paa-e-pnae-aumentam-renda-de-agricultores-familiares-em-ate-100-mostra-estudo-do-ipea/. Acesso em: 13 jun. 2025.

O HOJE. **Goiânia é a primeira capital do país a adotar o Cartão PNAE**. Goiânia, 23 ago. 2019. Disponível em: https://ohoje.com/2019/08/23/goiania-e-a-primeira-capital-do-pais-a-adotar-o-cartao-pnae/. Acesso em: 14 jun. 2025.

PAULA, S.; SAMBUICHI, R.; SILVA, S.; ALVES, F.; VALADARES, A. **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar:** impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12092/1/TD_2884_Web.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

SANTOS, R. R. dos; WANDER, A. E. Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: o caso da microrregião sudoeste de Goiás. **Estação Científica**, Juiz de Fora, v. 18, n. 31, p. 213-231, jan./jun. 2024. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/estacaocientifica/article/view/2995. Acesso em: 12 jun. 2025.

SILVA, E. J. R. da; CORCIOLI, G.; CRUZ, F. T. da. Participação da agricultura familiar no Programa Nacional da Alimentação Escolar durante a pandemia da COVID-19 em municípios do estado de Goiás. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 17, n. 48, p. 217–235, 2023.

Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/66677. Acesso em: 11 jun. 2025.

VASCONCELOS, R. F. F. de; SOUZA, Y. D. de; ÁVILA, M. L. de; DEL GROSSI, M. E.; ISTVAN, E. T. PNAE e a agricultura familiar: um estudo da eficácia da Lei em municípios brasileiros. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 66-83, 2024. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/54349. Acesso em: 10 jun. 2025.

4 TERCEIRO ARTIGO – PARTICIPA + BRASIL: CIDADANIA, DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL[4]

Suelen Aparecida Costa Gonzaga
Carlos Federico Domínguez Avila
Gean Carlos Sousa Gonzaga

RESUMO

O artigo analisa a relação entre cidadania, democracia digital e participação social no Brasil contemporâneo, com foco no papel das tecnologias digitais como ferramentas de fortalecimento democrático. O objetivo é discutir em que medida plataformas digitais de participação, como a Participa + Brasil, contribuem para a ampliação da esfera pública e para o aprimoramento da qualidade democrática, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais. A abordagem teórica fundamenta-se em autores como Avritzer (2010), Capurro (2017), Di Felice (2020) e Habermas (2020), cujas contribuições permitem refletir sobre a reconfiguração da cidadania e os desafios da governança participativa na era digital. Os resultados indicam que, embora plataformas digitais ampliem as possibilidades de engajamento cívico e transparência institucional, sua efetividade depende do enfrentamento de barreiras como o acesso desigual às tecnologias e a carência de competências digitais. Portanto, a cidadania digital, quando articulada a políticas públicas inclusivas, pode representar um caminho promissor para a construção de uma democracia mais equitativa, responsiva e plural.

Palavras-chave: Cidadania digital. Participação social. Democracia. Inclusão digital.

ABSTRACT

Participate + Brazil: Citizenship, Digital Democracy and Social Participation

This article examines the relationship between citizenship, digital democracy, and social participation in contemporary Brazil, with a focus on the role of digital technologies as tools for strengthening democracy. The aim is to discuss the extent to which digital participation platforms, such as Participa + Brasil, contribute to the expansion of the public sphere and the enhancement of democratic quality, particularly in contexts marked by structural inequalities. The theoretical approach is based on authors such as Avritzer (2010), Capurro (2017), Di Felice (2020), and Habermas (2020), whose contributions offer insights into the reconfiguration of citizenship and the challenges of participatory governance in the digital age. The findings indicate that although digital platforms broaden opportunities for civic engagement and institutional transparency, their effectiveness relies on overcoming barriers such as unequal access to technology and the lack of digital skills. Therefore, when digital citizenship is combined with inclusive public policies, it can represent a promising path toward building a

[4] Artigo publicado na Revista Políticas Públicas e Cidades, v. 14, n. 2, p. 1-20, 2025. DOI: https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n2-72-2025. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/1818/1081. Acesso em: 28 maio 2025. Cumpre acrescentar que a referida revista é considerada Qualis A3 na área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

more equitable, responsive, and pluralistic democracy.

Keywords: Digital citizenship. Social participation. Democracy. Digital inclusion.

RESUMEN

Participa + Brasil: Ciudadanía, Democracia Digital y Participación Social

El artículo analiza la relación entre ciudadanía, democracia digital y participación social en el Brasil contemporáneo, centrándose en el papel de las tecnologías digitales como herramientas para el fortalecimiento de la democracia. El objetivo es discutir en qué medida las plataformas de participación digital, como Participa + Brasil, contribuyen a la expansión de la esfera pública y a la mejora de la calidad democrática, especialmente en contextos marcados por desigualdades estructurales. La aproximación teórica se basa en autores como Avritzer (2010), Capurro (2017), Di Felice (2020) y Habermas (2020), cuyos aportes permiten reflexionar sobre la reconfiguración de la ciudadanía y los desafíos de la gobernanza participativa en la era digital. Los resultados indican que, si bien las plataformas digitales amplían las posibilidades de participación cívica y transparencia institucional, su eficacia depende de abordar barreras como el acceso desigual a las tecnologías y la falta de habilidades digitales. Por lo tanto, la ciudadaníadigital, cuando se vincula a políticas públicas inclusivas, puede representar un camino prometedor hacia la construcción de una democracia más equitativa, receptiva y plural.

Palabras clave: Ciudadanía Digital. Participación Social. Democracia. Inclusión Digital.

4.1 INTRODUÇÃO

A consolidação de uma democracia substantiva no século XXI requer, para além da manutenção de instituições representativas, a ampliação de mecanismos que favoreçam a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios. Nesse contexto, este artigo analisa as interações entre cidadania, democracia digital e participação social no Brasil contemporâneo, destacando as potencialidades e os desafios associados ao uso de tecnologias digitais como instrumentos de fortalecimento democrático. Ao considerar a emergência de novas formas de engajamento político mediadas por plataformas digitais, propõe-se uma reflexão sobre como essas ferramentas podem contribuir para a ampliação da esfera pública, a promoção da inclusão social e o aprofundamento da qualidade democrática.

Com base em uma abordagem teórica, discute-se a reconfiguração da cidadania na era digital, compreendida como conjunto de direitos formais e prática social, crítica e participativa. São examinados os mecanismos de deliberação digital — com especial atenção à Plataforma Participa + Brasil — e sua capacidade de promover a escuta qualificada das demandas sociais, além de sua contribuição para a construção de políticas públicas mais responsivas e inclusivas.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a democratização do acesso às tecnologias e o desenvolvimento de competências digitais permanecem como desafios estruturais. As desigualdades socioeconômicas e territoriais que limitam o acesso pleno às ferramentas digitais comprometem a efetividade de tais iniciativas e demandam políticas públicas robustas de inclusão digital.

Nesse sentido, busca-se articular os conceitos de cidadania digital, governança participativa e justiça social, discutindo em que medida os instrumentos digitais de participação têm sido capazes de transformar a cultura política brasileira e reduzir os déficits democráticos historicamente acumulados. A análise é conduzida com base em uma perspectiva voltada para a construção de uma democracia mais equitativa, plural e responsiva às dinâmicas socioterritoriais do país.

4.2 CIDADANIA E DEMOCRACIA DIGITAL

A cidadania consiste em um conceito basilar para a compreensão da participação social e do funcionamento da democracia contemporânea. Ela transcende o simples usufruto de direitos civis e políticos, englobando também a capacidade dos indivíduos de intervir ativamente nas decisões que moldam suas vidas e o ambiente coletivo. Nesse sentido, a cidadania ativa configura-se como a prática consciente e contínua de participação nos processos de deliberação pública, fortalecendo a legitimidade das decisões políticas e promovendo uma cultura democrática mais robusta.

Habermas (2020) concebe a esfera pública como um espaço discursivo onde os cidadãos, em condição de igualdade, podem debater racionalmente os temas de interesse comum. Esse espaço é fundamental para a formação da opinião pública e para a constituição da vontade coletiva, elementos indispensáveis ao funcionamento democrático. A cidadania, nesse contexto, exige, além do direito de participação, a efetiva inclusão dos sujeitos nos circuitos comunicacionais e decisórios.

Com o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), especialmente a internet e as redes digitais, novas formas de exercício da cidadania nasceram; dentre elas, a cidadania digital. Trata-se de uma extensão e reconfiguração da cidadania tradicional, que se realiza por meio de plataformas virtuais de participação, ampliando os canais de engajamento cívico e democratizando o acesso à informação e à deliberação. Essa modalidade de participação tem potencial para reduzir barreiras geográficas, sociais e institucionais, favorecendo o protagonismo de grupos historicamente marginalizados e fortalecendo a inclusão

política.

Di Felice (2020) argumenta que as redes digitais e os sistemas de inteligência automatizada estão redesenhando a arquitetura da vida social, tornando-a mais interativa, fluida e descentralizada. Para esse autor, tais transformações demandam uma revisão dos modelos clássicos de participação e governança, exigindo a construção de novas categorias analíticas e práticas políticas que deem conta dessa complexidade. Nesse cenário, a cidadania digital vem para complementar os mecanismos tradicionais de representação e inaugurar novas formas de engajamento colaborativo, horizontal e em tempo real.

Essas dinâmicas apontam para um cenário em que a democracia deixa de ser um modelo estritamente representativo e passa a incorporar práticas participativas mediadas tecnologicamente, cujas consequências para a qualidade democrática ainda estão em disputa e investigação no campo das ciências sociais.

Capurro (2017) propõe uma reflexão crítica sobre o significado da cidadania na era digital, especialmente diante do protagonismo das mídias sociais na configuração da vida pública e privada. Segundo o referido autor, ser cidadão no mundo digital não implica apenas a habilidade técnica de utilizar ferramentas tecnológicas, mas, sobretudo, a capacidade de compreender criticamente os efeitos sociais, políticos e culturais dessas tecnologias. Dessa forma, a cidadania digital demanda um engajamento ético e reflexivo frente às novas formas de produção e circulação de informação, bem como diante das transformações nos modos de sociabilidade e participação.

Nesse mesmo campo de investigação, Luvizotto e Sena (2022) analisam o papel das tecnologias em rede — como algoritmos, plataformas digitais e aplicativos cívicos — na mediação da cidadania digital. As autoras reconhecem o potencial dessas ferramentas para ampliar a participação democrática e a transparência governamental, mas alertam para os riscos de reprodução de desigualdades e de concentração de poder em estruturas opacas de governança algorítmica. Assim, defendem que o uso dessas tecnologias deve ser acompanhado por uma reflexão crítica que considere tanto seus benefícios quanto suas limitações e possíveis efeitos excludentes, especialmente em sociedades marcadas por disparidades históricas de acesso e representação.

A esse debate soma-se a contribuição de Ong (2006), que introduz o conceito de "cidadania flexível" para descrever as transformações nos regimes de cidadania em contextos moldados pela globalização e pelas lógicas neoliberais. Para a autora, os direitos de cidadania deixam de estar necessariamente atrelados à nacionalidade e passam a ser concedidos com base em critérios econômicos e estratégicos, como a capacidade de atrair investimentos ou de atender

às exigências dos mercados globais. Essa lógica redefine a cidadania como um privilégio seletivo, desafiando as concepções tradicionais pautadas na universalidade dos direitos e na pertença política.

Em diálogo com essas perspectivas, Boneberg (2024) ressalta que a cidadania deve ser compreendida como uma construção social dinâmica, constantemente moldada pela interação entre teorias políticas, práticas cotidianas e expressões da cultura popular. Essa abordagem permite visibilizar os múltiplos significados que a cidadania assume em contextos marcados por desigualdades estruturais, como o brasileiro. O autor defende uma concepção crítica de cidadania, comprometida com a justiça social, a inclusão e a pluralidade de vozes, sobretudo aquelas historicamente silenciadas nos processos de decisão política e na esfera pública.

Dessa forma, o debate contemporâneo sobre a cidadania — especialmente em sua dimensão digital — convida a uma reconfiguração dos marcos teóricos e práticos que sustentam a participação democrática. Ao mesmo tempo que as tecnologias oferecem oportunidades inéditas de envolvimento cívico, elas também impõem novos desafios à equidade, à transparência e à responsabilidade social, exigindo abordagens interdisciplinares e políticas públicas que garantam o acesso universal e a proteção dos direitos no ambiente digital.

A discussão sobre cidadania digital e participação social conduz à necessidade de refletir sobre a qualidade da democracia (Morlino, 2015). Afinal, não basta que instituições democráticas existam formalmente; é preciso analisar como funcionam na prática e em que medida promovem inclusão, pluralismo e responsividade. Nesse sentido, a qualidade da democracia emerge como um conceito analítico que visa avaliar tanto a existência quanto a profundidade e a eficácia das práticas democráticas.

Morlino (2015) propõe uma abordagem abrangente e multidimensional para aferir a qualidade democrática. Segundo o autor, essa qualidade deve ser observada a partir de sete dimensões fundamentais, quais sejam: Estado de Direito, *accountability*, participação, competição, liberdade, igualdade e responsividade. Esses elementos, longe de serem isolados, são interdependentes e formam uma teia complexa de relações que determinam a efetividade e a legitimidade de um regime democrático. A democracia de qualidade, portanto, é aquela capaz de garantir simultaneamente direitos civis e políticos, participação ativa e mecanismos de controle institucional que funcionem de forma transparente e eficaz.

Dentre essas dimensões, a participação cidadã ocupa lugar central. Ela ultrapassa o ato periódico do voto e se expressa em formas contínuas de engajamento, como a atuação em conselhos, a proposição de políticas públicas, a intervenção em audiências públicas e a utilização de plataformas digitais de deliberação. A efetividade desses mecanismos, no entanto,

depende de estruturas institucionais que estejam abertas à escuta e à incorporação das contribuições populares no processo decisório. Em outras palavras, a participação só reforça a qualidade democrática quando existe disposição real das instituições em dialogar com os cidadãos e em responder às suas demandas de forma substantiva.

Complementando essa perspectiva, Avritzer (2010) reforça a importância da esfera pública e da participação social autônoma para a consolidação da democracia. De acordo com esse autor, os espaços participativos são essenciais, visto que servem tanto de mecanismos auxiliares da democracia representativa quanto de arenas de produção de novas práticas democráticas. Ele argumenta que, especialmente em contextos periféricos e desiguais como o brasileiro, a democracia só pode ser fortalecida se for capaz de incorporar formas de participação que nascem da sociedade civil, em diálogo com as instituições formais. Assim, a qualidade da democracia passa a depender da articulação entre representação institucional e deliberação pública, entre Estado e sociedade.

Essa concepção está em consonância com as discussões contemporâneas sobre inovação democrática, que destacam a importância de ampliar as formas de escuta social, criar mecanismos de cogovernança e integrar a participação digital de forma inclusiva e transparente. Ao valorizar a voz cidadã, tanto nos espaços físicos quanto nos ambientes digitais, e ao garantir que essa voz tenha impacto real nas decisões políticas, é possível aprimorar os mecanismos democráticos existentes e reinventar a própria democracia a partir das demandas emergentes da sociedade contemporânea.

Ainda no campo das reflexões sobre a qualidade democrática, Habermas (2020) traz uma contribuição central ao destacar o papel da deliberação pública e da racionalidade comunicativa na formação da vontade política coletiva. A legitimidade democrática não se sustenta somente na institucionalidade do voto ou da representação política, demandando a capacidade dos cidadãos de participarem, em condições de igualdade, de processos argumentativos voltados à construção do consenso. Sob essa perspectiva, a formação da opinião pública não consiste em um mero subproduto das interações sociais, e sim em um componente estruturante da democracia deliberativa, na qual a força do melhor argumento prevalece sobre a lógica do poder.

Essa perspectiva dialógica da democracia encontra ressonância em outras abordagens que também procuram ir além dos critérios procedimentais para avaliar a qualidade dos regimes democráticos. Gugliano (2012), por exemplo, propõe uma leitura da democracia que incorpora elementos como liberdade, igualdade, *accountability* e participação política como dimensões indissociáveis. Conforme esse autor, a democracia deve ser compreendida como um processo

em constante construção, no qual a efetividade dos direitos formais depende de práticas institucionais e sociais capazes de garantir sua realização concreta.

Nesse sentido, tanto Habermas quanto Gugliano convergem na crítica à concepção minimalista da democracia, que a reduz a um conjunto de procedimentos eleitorais regulares. Em lugar disso, defendem uma noção substantiva, que exige o funcionamento eficiente das instituições públicas, a ampliação das oportunidades de participação e a efetiva redistribuição de recursos e poder. Destarte, a qualidade da democracia deve ser mensurada também pela capacidade do sistema político de responder às demandas sociais, principalmente das camadas historicamente marginalizadas, e de assegurar a inclusão ativa de diversos segmentos da população nos processos de decisão.

Essa abordagem crítica e ampliada é especialmente relevante em sociedades marcadas por desigualdades estruturais, como é o caso do Brasil. Assim, a compreensão da democracia como prática social e institucional complexa exige uma atenção constante à sua materialização cotidiana: como os cidadãos participam, quais vozes são ouvidas, como as decisões são tomadas, e em que medida essas decisões refletem os interesses coletivos. Avaliar a qualidade democrática, implica, dessa forma, questionar tanto as estruturas normativas quanto os modos de operação real das instituições e dos processos de governança.

4.2.1 Consulta pública como mecanismo democrático

Ao continuar com a reflexão sobre a qualidade da democracia e os mecanismos que a fortalecem, destaca-se a consulta pública como uma importante ferramenta de participação cidadã. Inserida no campo das práticas democráticas deliberativas, a consulta pública possibilita que os cidadãos contribuam de maneira direta para a formulação de políticas públicas, promovendo maior transparência, responsividade institucional e legitimidade nas decisões governamentais.

No contexto brasileiro, esse mecanismo tem se consolidado como um canal de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, o que ocorre com mais ênfase em momentos de elaboração normativa ou de definição de diretrizes para políticas públicas. Um exemplo emblemático dessa prática foi o processo de regulamentação do Marco Civil da Internet — Lei n.º 12.965/2014, que obteve expressiva participação social por meio de plataformas digitais, como destaca Andrade (2017). Nesse processo, cidadãos, especialistas e organizações da sociedade civil puderam debater, sugerir alterações e influenciar diretamente os rumos da legislação, conferindo-lhe maior pluralidade e aderência às demandas da população conectada.

A institucionalização da consulta pública também pode ser observada em iniciativas como o Portal e-Cidadania, do Senado Federal, que amplia as possibilidades de engajamento popular nas proposições legislativas. Por meio dessa plataforma, cidadãos podem opinar sobre projetos de lei, sugerir novas proposições e participar de audiências públicas virtuais, tornando o processo legislativo mais permeável à sociedade (Senado Federal, 2020). Tais ferramentas digitais representam um avanço significativo na promoção da democracia participativa, ao permitirem que indivíduos de diferentes regiões e perfis socioculturais tenham voz ativa nas decisões políticas.

Contudo, a efetividade da consulta pública depende de sua existência formal e da real consideração das contribuições cidadãs no processo decisório. Desse modo, é fundamental que as instituições públicas desenvolvam mecanismos de retorno e prestação de contas, demonstrando como as manifestações da sociedade são incorporadas — ou não — às políticas e normas em construção. Sem esse vínculo entre participação e influência, corre-se o risco de esvaziar o potencial transformador da consulta pública, reduzindo-a a uma prática meramente simbólica.

Assim, a consulta pública configura-se como um instrumento estratégico para a qualificação da democracia, articulando-se com os princípios de deliberação, responsividade e inclusão social. Ao integrar os cidadãos aos processos institucionais de forma contínua e não somente episódica (como nas eleições), ela reforça o caráter dinâmico da democracia e contribui para o fortalecimento da cidadania ativa e digital, em sintonia com os desafios e possibilidades do século XXI.

Apesar do potencial democrático das consultas públicas, é necessário reconhecer os desafios que envolvem sua implementação e eficácia. A representatividade das contribuições e a real incorporação das sugestões nas políticas públicas são questões centrais para a avaliação da efetividade desse mecanismo. A participação cidadã, para ser significativa, precisa ser acolhida por instituições capazes de processar e responder de forma transparente, tempestiva e tecnicamente fundamentada às demandas da sociedade.

Nessa ótica, Fagundes e Duarte (2022) apontam que a consulta pública, quando bem estruturada, pode servir como ferramenta legítima para aprofundar a participação popular na atuação administrativa. Esse instrumento tende a ampliar os canais de interlocução entre Estado e sociedade, contribuindo para a legitimidade e a eficácia dos atos normativos produzidos no âmbito da administração pública.

Avançando nessa perspectiva, Marrara (2023) analisa as transformações promovidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no que tange à participação

social nos processos administrativos. Ele destaca que a LINDB estabelece diretrizes explícitas para a realização de consultas públicas e audiências, reforçando a necessidade de transparência e justificativa técnica nas decisões administrativas. Ao valorizar a participação popular e exigir que o poder público fundamente suas escolhas com base nas contribuições recebidas, a LINDB fortalece os princípios democráticos e os direitos à informação e à participação.

A experiência das agências reguladoras também evidencia a relevância da consulta pública no campo normativo. Barbosa (2014), ao analisar o procedimento adotado pela Anatel, salienta que a consulta pública desempenha papel fundamental na legitimação das normas regulamentares. Segundo a autora, esse mecanismo contribui para a democratização do processo regulatório, permitindo que os cidadãos influenciem decisões técnicas que, de outro modo, seriam restritas a círculos especializados e distantes da sociedade civil.

Portanto, a efetividade da consulta pública está diretamente condicionada à existência de estruturas institucionais que assegurem a transparência, a responsividade e o compromisso com a inclusão. Mais do que permitir a participação, é essencial garantir que ela resulte em transformações concretas nas decisões públicas, superando o risco de se tornar um mero rito formal ou simbólico. Quando bem conduzida, a consulta pública tem o potencial de fortalecer os vínculos entre governo e sociedade, promover maior justiça normativa e ampliar a qualidade da democracia.

4.3 PLATAFORMA PARTICIPA + BRASIL: TECNOLOGIA A SERVIÇO DA DEMOCRACIA

Ao proceder à discussão sobre mecanismos de participação social, entende-se que a Plataforma Participa + Brasil representa um importante avanço no uso da tecnologia como ferramenta de fortalecimento democrático. Se as consultas públicas tradicionais já se mostravam essenciais para a promoção da participação cidadã, a digitalização desses processos amplia ainda mais o seu alcance e eficácia.

Criada em 2020 pelo Governo Federal e gerenciada pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR), com apoio técnico da Dataprev, da comunidade Decidim-Brasil e da Universidade de Brasília (UnB), a Plataforma Participa + Brasil tem como propósito central qualificar e diversificar as formas de envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios do Estado (Brasil, 2023b).

Por meio da disponibilização de módulos voltados à divulgação de consultas e audiências públicas, enquetes, fóruns e promoção de boas práticas, a plataforma visa ampliar

os canais de diálogo entre governo e população. Dessa forma, oferece um ambiente virtual acessível para que os cidadãos possam participar ativamente da formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, consolidando a cultura da transparência e da corresponsabilidade social na gestão pública (Brasil, 2023b).

Outro diferencial importante da Participa + Brasil é o fato de ter sido desenvolvida em software livre. Essa escolha técnica e política reforça o compromisso com a transparência, a auditabilidade e a adaptabilidade da plataforma, possibilitando que a própria sociedade civil, incluindo comunidades acadêmicas e tecnológicas, contribua com sua evolução contínua. Tal característica está em consonância com a lógica do governo aberto, promovendo maior controle social e dinamismo no aprimoramento das ferramentas de participação digital.

Nesse contexto, a Plataforma Participa + Brasil se apresenta como uma estratégia de fortalecimento da democracia participativa, que busca enfrentar os desafios tradicionais da inclusão e representatividade por meio da inovação digital. A interatividade, a escalabilidade e a capacidade de integração da plataforma com outros sistemas e órgãos públicos indicam seu potencial como catalisador de transformações na relação entre Estado e sociedade (Brasil, 2023b).

Além de suas funcionalidades autônomas, a Participa + Brasil se fortalece por meio da integração com outras iniciativas de participação social, como o programa Brasil Participativo. Essa articulação amplia o escopo e a capilaridade das ações voltadas à escuta social, ao centralizar, em um canal único, a interação entre a população e diferentes órgãos do governo federal. O Brasil Participativo tem como objetivo permitir que toda a sociedade brasileira contribua para a formulação, o monitoramento e o aperfeiçoamento de políticas públicas, fortalecendo a ideia de que a gestão democrática deve ser contínua, colaborativa e responsiva (Brasil, 2023a).

Essa integração entre plataformas demonstra um esforço institucional para consolidar um ecossistema digital de participação, no qual a diversidade de vozes e experiências possa ser acolhida e efetivamente considerada nos processos decisórios. Com isso, amplia-se os meios de envolvimento dos cidadãos, reforçando a legitimidade das decisões governamentais, ancorando-as em processos participativos mais transparentes e inclusivos.

Em síntese, a Plataforma Participa + Brasil representa um avanço expressivo na consolidação da democracia digital no país. Ao incorporar ferramentas inovadoras, fomentar a interoperabilidade com outras iniciativas e adotar princípios de transparência tecnológica, a plataforma se configura como um modelo de governança aberta. Seu potencial reside na capacidade de transformar a participação social em prática efetiva e contínua, aproximando

Estado e sociedade por meio de instrumentos que favorecem o diálogo, a escuta qualificada e a corresponsabilização na gestão pública.

4.3.1 Inclusão e exclusão digital

Embora a Plataforma Participa + Brasil represente um avanço significativo na promoção da participação social digital, é fundamental reconhecer os desafios relacionados com a inclusão digital no Brasil. A desigualdade no acesso à internet e às tecnologias da informação continua a ser um obstáculo real, especialmente em áreas rurais e regiões menos desenvolvidas, onde a infraestrutura de conectividade é frequentemente precária. Essa exclusão digital impede que diversos grupos sociais, particularmente os mais vulneráveis, possam participar de forma equitativa nas plataformas de participação digital, comprometendo, assim, a representatividade das contribuições coletadas.

De acordo com Habib e Dezem (2024), a exclusão digital no Brasil está intimamente relacionada com a estratificação social, com o impacto mais profundo sobre indivíduos de baixa renda e menor escolaridade. Argumentam os autores que a falta de acesso a dispositivos tecnológicos adequados e a uma internet de qualidade impede que uma parcela significativa da população participe efetivamente dos processos democráticos digitais. A disparidade no acesso à tecnologia e à formação necessária para utilizar essas ferramentas de forma plena torna a inclusão digital um desafio complexo, que vai além do simples fornecimento de acesso físico à internet.

Além disso, um estudo do NIC.br (2024) sugere novos parâmetros de inclusão digital, enfatizando que o conceito de conectividade significativa não se limita ao simples acesso à internet, abrangendo também a qualidade da conexão, a acessibilidade e as habilidades digitais da população. Esse conceito busca garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua localidade ou condição socioeconômica, possam usufruir de uma experiência digital plena, o que inclui a capacidade de compreender e utilizar as tecnologias de maneira eficaz no contexto da participação política.

Para enfrentar esses desafios, é imprescindível a implementação de políticas públicas que promovam a inclusão digital de forma abrangente, garantindo tanto o acesso à internet de qualidade quanto a capacitação tecnológica da população. Sousa *et al*. (2023) sugerem a adoção de estratégias inovadoras que vão além da oferta de infraestrutura tecnológica, abordando também questões essenciais como privacidade digital, desinformação e a lacuna de competências digitais. Essas questões devem ser tratadas como parte de um esforço mais amplo

para preparar a população para os desafios do mundo digital contemporâneo.

Além disso, é necessário que o governo continue investindo em estratégias de comunicação e mobilização social para alcançar os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Isso implica criar programas de inclusão que assegurem que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar plenamente dos processos democráticos digitais, independentemente de sua localização ou situação socioeconômica.

A pandemia da Covid-19 evidenciou as profundas desigualdades no acesso à tecnologia e à internet, além da falta de formação e suporte técnico para os professores na adaptação ao ensino remoto, como discutido por Luciandro, Souza e Brasileiro (2023). A experiência da pandemia demonstrou que a exclusão digital, além de uma questão de acesso à internet, é uma barreira ao desenvolvimento educacional e à participação democrática, o que exige uma resposta sistêmica e integrada do poder público.

Portanto, a inclusão digital deve ser encarada como um pilar fundamental para a efetivação de uma democracia plena e participativa, que assegure a igualdade de oportunidades no uso das tecnologias digitais. Para que plataformas como a Participa + Brasil cumpram seu papel de promover a democracia digital, é essencial enfrentar as desigualdades estruturais que ainda limitam o acesso e a competência digital de muitos brasileiros.

4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CATALISADORA DA REGIONALIZAÇÃO

A participação cidadã tem se consolidado como um dos pilares fundamentais para a efetivação de políticas públicas eficazes, especialmente no contexto do desenvolvimento regional. Ao envolver ativamente a sociedade civil nos processos decisórios, busca-se garantir que as políticas públicas estejam mais alinhadas às reais necessidades e aspirações das comunidades locais, o que, por sua vez, favorece a legitimidade e a eficácia dessas políticas.

Nesse sentido, mecanismos como conselhos gestores, fóruns regionais e consultas públicas desempenham um papel essencial, pois abrem espaço para que os cidadãos participem diretamente na definição de prioridades e na elaboração de estratégias de desenvolvimento. Essa forma de participação contribui para a construção de políticas que consideram as especificidades de cada território, respeitando suas dinâmicas culturais, econômicas e sociais, e, portanto, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável (Teixeira, 1998).

O conceito de cidadania não se limita à simples observância de direitos, mas abrange uma ação ativa na construção das políticas públicas. Como explica Teixeira (1998), isso é particularmente relevante no contexto do desenvolvimento regional, no qual a participação

cidadã contribui para a construção de uma democracia mais inclusiva e para a implementação de práticas que assegurem que as diferentes realidades locais sejam devidamente consideradas nas decisões governamentais. O envolvimento da sociedade em fóruns e consultas públicas visa garantir a inclusão das demandas locais e fortalecer a governança democrática, ampliando o espaço de atuação de diversos segmentos sociais e permitindo que as decisões políticas reflitam a pluralidade e a diversidade da sociedade.

A participação cidadã em espaços como conselhos gestores fortalece a democracia deliberativa e amplia a inclusão de diversos grupos sociais, muitas vezes marginalizados, nas decisões políticas. Para Avritzer (2010), a participação ativa é um processo que amplia a cidadania, permitindo que os cidadãos influenciem diretamente o rumo das políticas públicas e, consequentemente, as condições de vida em suas regiões. Lavalle, Acharya e Houtzager (2005) destacam que esse modelo participativo facilita a incorporação de perspectivas e demandas regionais específicas, o que favorece uma regionalização mais eficaz e uma governança pública mais equitativa. A democratização dos processos decisórios contribui para a redução das desigualdades regionais, ao permitir que as políticas públicas sejam desenhadas a partir das necessidades reais de cada comunidade, não se limitando à visão centralizada do governo federal.

A Plataforma Participa + Brasil surge nesse contexto como uma ferramenta que potencializa a participação cidadã, utilizando a tecnologia para ampliar o alcance das consultas e facilitar o processo de deliberação democrática. Ela representa um importante avanço na democratização dos processos participativos, permitindo que cidadãos de diferentes partes do país possam contribuir de maneira simples e eficiente para a formulação de políticas públicas, incluindo aquelas voltadas ao desenvolvimento regional. A plataforma oferece transparência e acessibilidade, características essenciais para garantir que todos, independentemente de sua localização ou contexto socioeconômico, possam fazer parte da construção do futuro regional (Brasil, 2023b).

Ao associar a cidadania à democracia digital, a Plataforma Participa + Brasil potencializa o processo de descentralização das decisões, criando um ambiente mais aberto e acolhedor para a diversidade de opiniões e necessidades das populações regionais. A regionalização das políticas públicas, quando realizada de forma participativa e inclusiva, pode reduzir as disparidades regionais e promover uma maior coesão social. Nesse sentido, o uso de plataformas digitais como o Participa + Brasil contribui para a eficiência administrativa e o fortalecimento da governança democrática, uma vez que promove um ambiente onde o governo responde mais diretamente às demandas da sociedade.

Portanto, a participação cidadã não deve ser vista apenas como uma exigência formal, mas também como um processo contínuo de envolvimento e comprometimento da sociedade com a construção de uma democracia mais robusta e representativa. A integração de ferramentas como a referida plataforma com os processos tradicionais de participação contribui para um desenvolvimento regional mais equilibrado, promovendo políticas públicas mais justas e adaptadas às particularidades de cada território. Esse vínculo entre a tecnologia, a democracia e a cidadania são fundamentais para a construção de um país mais inclusivo, onde todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou condição social, possam contribuir para a construção das políticas públicas que impactam suas vidas.

Dessa forma, a inclusão digital deve ser encarada como um pilar fundamental para a efetivação de uma democracia plena e participativa, que assegure a igualdade de oportunidades no uso das tecnologias digitais. Para que plataformas como a Participa + Brasil cumpram seu papel de promover a democracia digital, é essencial enfrentar as desigualdades estruturais que ainda limitam o acesso e a competência digital de muitos brasileiros.

4.5 CONCLUSÃO

Com base no exposto, compreende-se que a articulação entre cidadania, democracia digital e participação social constitui um campo estratégico para o fortalecimento das práticas democráticas no Brasil contemporâneo. A partir do exame de aportes teóricos e da observação de experiências como a Plataforma Participa + Brasil, observou-se que as tecnologias digitais, quando mobilizadas de forma inclusiva e deliberativa, ampliam os espaços de escuta social, diversificam os canais de participação cidadã e potencializam a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas.

Contudo, constatou-se que o potencial democratizante dessas ferramentas permanece condicionado à superação de barreiras estruturais — como a desigualdade no acesso à internet, a baixa qualificação digital de parcelas da população e a opacidade de certas lógicas algorítmicas — que limitam a efetiva inclusão de grupos historicamente marginalizados. Assim, por mais que as tecnologias ampliem os horizontes da participação, elas não garantem, por si só, a concretização de uma democracia substantiva.

Diante disso, a cidadania digital deve ser compreendida como um processo em constante construção, que exige investimentos em infraestrutura tecnológica e um modelo de educação crítica, cultura participativa e políticas públicas de inclusão digital. A experiência brasileira evidencia que, quando acompanhadas de mecanismos de transparência, devolutiva e

responsividade institucional, as plataformas digitais podem contribuir para uma reconfiguração da esfera pública e para o aprofundamento da qualidade democrática.

Entende-se, desse modo, que o caminho para uma democracia mais inclusiva, equitativa e responsiva passa pela articulação entre inovação tecnológica e justiça social. O reconhecimento da participação social como dimensão essencial da cidadania e da governança exige que as ferramentas digitais viabilizem a escuta e assegurem influência real dos cidadãos sobre as decisões que impactam suas vidas. Essa perspectiva demanda um compromisso contínuo com o fortalecimento institucional e com a ampliação dos direitos democráticos no ambiente digital.

4.6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Natália Neris Gomes de. **O Marco Civil da Internet e a construção colaborativa de políticas públicas**. Brasília: UNB, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/handle/10483/25973. Acesso em: 05 abr. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

BARBOSA, Júlia de Carvalho. O procedimento da consulta pública: mecanismo de efetivação da democracia e de legitimidade das normas regulamentares. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2014. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38949/o-procedimento-da-consulta-publica-mecanismo-de-efetivacao-da-democracia-e-de-legitimidade-das-normas-regulamentares. Acesso em: 06 abr. 2025.

BONEBERG, Maycon Trindades. A construção do conceito de cidadania: um diálogo entre teoria, percepções cotidianas e cultura popular. **Revista Panorâmica Online**, v. 43, n. 1, 2024. Disponível em: https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1697. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Brasil Participativo**. 2023a. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participa + Brasil**. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre. Acesso em: 05 abr. 2025.

CAPURRO, Rafael. Cidadania na era digital. *In*: SAMEK, Toni; SCHULTZ, Lynette (Eds.). **Information Ethics, Globalization and Citizenship**: Essays on Ideas to Praxis. Jefferson, NC: McFarland, 2017. p. 11-30. Disponível em: https://www.capurro.de/cidadania.html. Acesso em: 01 abr. 2025.

DI FELICE, Massimo. **A cidadania digital**: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais. São Paulo: Paulus, 2020.

FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos atos administrativos normativos. **Revista Opinião Jurídica**, v. 20, n. 34, 2022. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4021. Acesso em: 06 abr. 2025.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Qualidade da Democracia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187689/000881177.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 abr. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2020.

HABIB, Maria Júlia; DEZEM, Carolina Maria Canal. Exclusão digital no Brasil: avaliação e intervenções para uma sociedade mais conectada. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 15, n. 1, p. 562-574, 2024. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3183. Acesso em: 08 abr. 2025.

LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005. Disponível em: https://archive.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/GurzaHoutAcharya%20-beyond%20comparative.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

LUCIANDRO, Rodrigo Alberto Toledo; SOUZA, Tássio Ribeiro de; BRASILEIRO, Tania Suely Azevedo. Incluir ou excluir? Eis a questão: uma discussão sobre a inclusão digital na educação brasileira. **Revista de Ensino de Ciências e Humanidades**, v. 7, n. 2, p. 64-84, jul./dez. 2023. Disponível em: https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/rech/article/view/12885. Acesso em: 06 abr. 2025.

LUVIZOTTO, Caroline Kraus; SENA, Kárita Emanuelle Ribeiro. Cidadania digital e tecnologia em rede: entre comunicação, algoritmos e aplicativos cívicos. **Liinc em Revista**, v. 18, n. 2, 2022. Disponível em: https://abcpublica.org.br/biblioteca/cidadania-digital-e-tecnologia-em-rede-entre-comunicacao-algoritmos-e-aplicativos-civicos/. Acesso em: 03 abr. 2025.

MARRARA, Thiago. Consultas públicas: o que mudou com a LINDB? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 1, p. 44-59, 2023. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/216771. Acesso em: 06 abr. 2025.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fchf/article/view/42383. Acesso em: 05 abr. 2025.

NIC.br. **Estudo do NIC.br propõe novos parâmetros de inclusão digital**. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/417795/estudo-do-nic-br-propoe-novos-parametros-de-inclusao-digital. Acesso em: 13 abr. 2025.

ONG, Aihwa. Mutations in Citizenship. **Theory, Culture & Society**, v. 23, n. 2-3, p. 499-505, 2006. Disponível em: https://philpapers.org/rec/ONGMIC. Acesso em: 04 abr. 2025.

SENADO FEDERAL. **Portal e-Cidadania**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 05 abr. 2025.

SOUSA, Maria Aparecida de Moura Amorim; LEMOS, Luiz Henrique de Gouvea; ZOCOLOTTO, Alini; NETO, João Ribeiro; REINOSO, Luiz Fernando; SILVA, Jéssica Lorrayne Ananias da. Inclusão digital: perspectivas futuras e desafios em potencial. **Revista Internacional de Estudos Científicos**, v. 1, n. 2, p. 199-219, 2023. Disponível em: https://periodicos.educacaotransversal.com.br/index.php/riec/article/view/125. Acesso em: 07 abr. 2025.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001001167. Acesso em: 08 abr. 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação evidenciou que a política de alimentação escolar em Goiânia, se articulada a mecanismos de participação cidadã, controle social e descentralização orçamentária, pode se configurar como um eixo estratégico para o desenvolvimento regional. Seu potencial transformador se manifesta em três aspectos complementares: a integração produtiva, que vincula as compras da agricultura familiar aos circuitos econômicos locais; a autonomia escolar, viabilizada pela descentralização orçamentária por meio dos cartões corporativos previstos na Lei Municipal n.º 10.164/2018; e a inovação democrática, expressa no uso de plataformas digitais como o Participa + Brasil, condicionada à inclusão digital e ao fortalecimento da cidadania ativa.

Compreende-se que o objetivo geral do estudo — investigar de que maneira a política de alimentação escolar em Goiânia pode funcionar como eixo integrador do desenvolvimento regional — foi atendido. Isso porque, ficou demonstrada que a efetividade da política depende da articulação entre integração produtiva, descentralização orçamentária e inovação digital, desde que sustentada pela inclusão tecnológica e pelo fortalecimento institucional.

No que se refere ao primeiro objetivo específico — investigar o papel do PNAE como política articuladora do desenvolvimento regional —, os resultados mostraram que o Programa extrapola sua função nutricional ao impulsionar circuitos econômicos locais, gerar emprego e renda e valorizar a agricultura familiar. A análise demonstrou que a exigência legal de aquisição mínima de 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar contribui para o fortalecimento das economias regionais e promove a integração intersetorial, confirmando, assim, o potencial do PNAE como indutor de desenvolvimento regional e de redução das assimetrias socioespaciais.

No tocante ao segundo objetivo específico — avaliar os efeitos da descentralização orçamentária na gestão do PNAE em Goiânia —, constatou-se que a Lei Municipal n.º 10.164/2018, ao instituir o uso de cartões corporativos, conferiu maior agilidade e autonomia às escolas. Todavia, também foram verificados desafios, dentre os quais se destacam: as fragilidades na atuação dos CAEs, as deficiências logísticas e a carência de capacitação dos gestores. Nesse sentido, embora a descentralização represente um avanço necessário, revela-se insuficiente se não acompanhada de investimentos complementares em infraestrutura e em mecanismos de governança.

Por fim, acerca do terceiro objetivo específico — analisar o potencial de plataformas digitais de participação social, com ênfase no Participa + Brasil —, observou-se que essas

ferramentas ampliam a transparência e o controle social, mas sua efetividade está condicionada à superação da exclusão digital e à promoção de competências tecnológicas.

No plano teórico-metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem integrada, considerando dimensões econômica, institucional e digital, como modelo analítico para avaliação de políticas alimentares em municípios de médio porte. Essa perspectiva combinou contribuições clássicas e contemporâneas sobre desenvolvimento regional, governança participativa e cidadania digital, oferecendo um referencial sólido para a análise do caso estudado.

A investigação em Goiânia revelou que o cumprimento do percentual mínimo de 30% de compras da agricultura familiar previsto pelo PNAE, embora relevante, não garante impactos significativos sem investimentos estruturais em armazenamento, transporte e assistência técnica. A política, portanto, depende de condições materiais e organizacionais para efetivar seu potencial de desenvolvimento regional.

Além disso, a descentralização financeira conferiu maior autonomia às escolas, permitindo flexibilidade nas aquisições e adaptação às especificidades territoriais. No entanto, a efetividade dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) continua limitada por fragilidades operacionais e deficiência na capacitação de seus membros, comprometendo a fiscalização e a deliberação.

A exclusão digital constitui outro obstáculo relevante à efetivação do controle social por meio de plataformas como o Participa + Brasil, principalmente em áreas periféricas e rurais. Políticas de inclusão digital e alfabetização tecnológica emergem, portanto, como condições essenciais para a democratização efetiva da participação cidadã.

É importante salientar que, além da cobertura nacional, a atuação qualificada dos CAEs potencializa impactos socioeconômicos concretos. Municípios com conselhos mais efetivos apresentam maior adesão da agricultura familiar ao PNAE, reforçando o controle social como vetor de desenvolvimento local e de inclusão produtiva.

Algumas iniciativas, como a adoção, pelo FNDE, de plataformas de dados abertos e auditoria automatizada, ampliam a transparência e oferecem suporte técnico às deliberações, consolidando práticas de *accountability* e fortalecendo a gestão participativa. Apesar desses avanços, a efetividade institucional enfrenta entraves operacionais e estruturais significativos.

Em Goiás, a falta de capacitação formal de muitos conselheiros limita a análise orçamentária e a fiscalização, enquanto a escassez de recursos para visitas in loco restringe a atuação à análise documental. E ainda, a sub-representação de povos tradicionais, como quilombolas e indígenas, contribui para a formulação de cardápios que nem sempre refletem a

diversidade cultural local. Esses fatores, combinados ao caráter voluntário da função e à carência de infraestrutura tecnológica, reduzem a atuação dos conselhos a uma dimensão simbólica, comprometendo seu potencial transformador.[5]

Nesse contexto, as tecnologias digitais surgem como catalisadoras do controle social, permitindo o acesso em tempo real a informações sobre cardápios, editais e prestações de contas, além de favorecer a integração entre conselheiros, agricultores e nutricionistas. Entretanto, a efetividade dessas ferramentas depende da qualidade da infraestrutura digital local. Por mais que a conectividade esteja presente na maioria das escolas, a baixa capacidade da banda larga, especialmente em zonas rurais, aprofunda desigualdades e limita o engajamento dos participantes.

Entende-se, dessa forma, que a inovação digital cumpre seu papel quando acompanhada de investimentos consistentes em conectividade e capacitação digital, assegurando que o controle social se torne uma prática inclusiva e acessível em todas as regiões.

O fortalecimento do controle social no PNAE demanda estratégias integradas, incluindo aprimoramento institucional com capacitação contínua, provisionamento de recursos operacionais e garantia de representatividade; expansão crítica da inovação digital, superando o acesso meramente formal; e articulação territorial dos CAEs com redes de agricultura familiar, iniciativas de extensão rural e fóruns de desenvolvimento local.

A partir desses apontamentos, é possível sugerir caminhos para o aprimoramento das políticas públicas de alimentação escolar no Brasil, como arranjos intermunicipais para compras coletivas da agricultura familiar, programas de capacitação contínua para gestores e conselheiros, vinculação das plataformas digitais a estratégias de inclusão digital e implementação de sistemas de monitoramento territorializado.

Por mais que o estudo tenha se concentrado em Goiânia, os resultados trazem contribuições para análises comparativas com outras capitais e para a investigação de políticas

[5] Não obstante as contribuições alcançadas, esta pesquisa apresenta limitações decorrentes de seu desenho metodológico. A ênfase em análise documental e bibliográfica, por mais que seja fundamental para a construção do argumento, não abrange as percepções e experiências dos atores envolvidos na execução do PNAE em Goiânia, tampouco revela a dinâmica cotidiana da política ou os impactos efetivamente percebidos pela comunidade. Ademais, a ausência de entrevistas ou abordagens etnográficas restringe a profundidade analítica, ao passo que o recorte em um único município, ainda que uma capital representativa, impõe limites à generalização dos resultados, exigindo prudência em sua extrapolação para realidades diversas. Diante dessas restrições, entende-se que há a necessidade de avanços em pesquisas futuras. Nesse sentido, investigações que combinem métodos qualitativos e quantitativos poderão mensurar de modo mais preciso os efeitos da descentralização orçamentária sobre a renda dos agricultores e sobre o desenvolvimento local, bem como avaliar a qualidade percebida da alimentação escolar após a adoção dos cartões. De igual modo, estudos comparativos entre Goiânia e outras cidades permitirão identificar arranjos institucionais mais eficazes, enquanto análises longitudinais acerca de plataformas digitais, como o Participa + Brasil, possibilitarão compreender tanto seu potencial quanto sua efetiva capacidade de ampliar a transparência, fomentar o engajamento e fortalecer a influência da sociedade civil nos processos decisórios.

complementares, como o PAA. A experiência goianiense revela que a efetividade da alimentação escolar depende da articulação institucional, da inovação na gestão e da inclusão sociodigital.

A hipótese de trabalho apresentada na Introdução é corroborada pelos achados, uma vez que ficou constatado que a eficácia da política como vetor de desenvolvimento regional e inclusão social depende da integração produtiva, da descentralização orçamentária articulada à governança participativa e do uso estratégico de tecnologias digitais.

Em Goiânia, ainda que o município ultrapasse o patamar mínimo de 30% de compras da agricultura familiar, os impactos positivos na renda rural e nos circuitos econômicos locais permanecem vulneráveis diante da fragilidade institucional dos CAEs e das limitações logísticas persistentes.

O controle social atua como meio imprescindível para o programa. A atuação dos CAEs, quando fortalecida por capacitação continuada e transparência processual, é indispensável para conferir legitimidade à descentralização financeira. Sua efetividade, contudo, depende da integração com plataformas digitais, que ampliam o acesso à informação e democratizam o monitoramento social.

Verifica-se que o potencial do PNAE não se realiza de forma plena ou automática. O programa promove desenvolvimento regional, mas de modo desigual e condicionado à superação de desafios estruturais, incluindo limitações logísticas, insuficiência de assistência técnica e exclusão digital.

Assim, alimentar vai além da dimensão nutricional, visto que envolve reorganizar territórios, fortalecer economias locais e ampliar a cidadania. A convergência entre integração produtiva, governança participativa e inovação digital transforma a alimentação escolar em instrumento de emancipação democrática e justiça social.

Em suma, com base nas evidências coletadas e nas interpretações propostas ao longo da dissertação, infere-se que a hipótese de trabalho está corroborada, revelando que a efetividade da política de alimentação escolar como vetor de desenvolvimento regional é contingente à sinergia entre três pilares interdependentes: a integração produtiva com a agricultura familiar, uma descentralização orçamentária acompanhada de robusto controle social e a adoção de inovações digitais inclusivas.

Conforme os achados, a mera transferência de recursos (via cartões corporativos) e a existência formal de marcos legais são condições necessárias, mas insuficientes. A transformação da política em um instrumento de desenvolvimento territorial depende de capacidade institucional local, investimentos em infraestrutura logística e superação da

exclusão digital.

Esta pesquisa contribui, portanto, para o campo teórico ao oferecer um modelo analítico integrado que articula dimensões econômicas, institucionais e digitais, demonstrando sua aplicabilidade na avaliação de políticas públicas em contextos metropolitanos. No plano prático, as inferências aqui consolidadas apontam para a urgência de desenho de políticas articuladas, como a criação de arranjos intermunicipais de compras, programas permanentes de capacitação para conselheiros e gestores, e a vinculação de plataformas digitais a estratégias efetivas de inclusão.

A Cúpula Global da Coalização Internacional de Alimentação Escolar se reuniu nos dias 18 e 19 de setembro de 2025, em Fortaleza-CE, para discutir sobre investimentos em políticas públicas para alimentação escolar, na ocasião, segundo a reportagem de Gustavo Basso (DW BRASIL,2025), para a revista Educação Brasil, a coalizão destacou o Brasil como exemplo de integração entre as políticas públicas de alimentação escolar, saúde e desenvolvimento rural, mas também trouxe alerta para a necessidade de aprimorar o PNAE, trazendo modernização para sua execução, trabalhar para reduzir as desigualdades regionais e também reforçar a fiscalização.

Na ocasião também foi apresentada uma meta de ampliação para as compras de alimentos com Agricultores Familiares, a meta de aquisição desses alimentos que atualmente é de 30% passará para 45% a partir de 2026, aumentando assim os desafios de estados e municípios. Os principais desafios apresentados pela cúpula, para consolidar o programa de alimentação escolar para o mundo todo é ampliar o quadro de profissionais nutricionistas, fortalecer a fiscalização e consolidar a compra de alimentos oriundos da Agricultura Familiar local, para assim também fortalecer e impulsionar o desenvolvimento regional.

Futuras pesquisas acerca da temática, notadamente de caráter longitudinal e comparativo, poderão aprofundar os conhecimentos sobre a sustentabilidade desses arranjos e verificar com maior precisão seus impactos socioeconômicos, consolidando essa área como meio imprescindível para o desenvolvimento regional, tanto goianiense quanto brasileiro.

Brandão (2020) traz a sugestão de estabelecer uma agenda de pesquisa de longo prazo para o progresso regional é uma contribuição significativa e imprescindível. Brandão propõe que as políticas públicas devem ser fundamentadas em estudos que levem em conta as particularidades de cada região, argumentando que o progresso sustentável e equilibrado só pode ser alcançado através de políticas fundamentadas em estudos minuciosos.

Peter Evans (1993), propõe uma reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento, trazendo reflexões sobre diferentes visões de perspectivas da intervenção do Estado no

desenvolvimento, o autor afirma que a capacidade ampliada do Estado em atuar para impulsionar uma política econômica eficaz, inclusive de fazer os ajustes para um desenvolvimento de forma sustentável.

Diante disso, tem-se reforçada a visão de que a intervenção do estado é essencial e insubstituível para promover políticas públicas (vistas sempre como políticas de estado e não de governo), como o PNAE, para trazer um desenvolvimento sustentável, democrático, com transparência, de forma inclusiva, promovendo bem-estar coletivo, participação social, com equidade social para assim promover o desenvolvimento regional.

O anúncio da Organização das Nações Unidas (ONU), feito em julho de 2025(BRASIL,2025), de que o Brasil está fora do mapa da fome, demonstraram que Políticas Públicas como o PNAE, colaboraram decisivamente para que o país alcançasse esse feito histórico.

Segundo informações oficiais do Ministério da Educação (BRASIL, 2025), a rápida superação da insegurança alimentar grave, em apenas dois anos, foi possível graças a uma combinação de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e o fortalecimento da alimentação escolar por meio do PNAE.

Essa pesquisa reafirmou a importância da intervenção do Estado para impulsionar o desenvolvimento regional de forma sustentável por meio de políticas públicas integrativas com a promoção de justiça social, equidade e cidadania.

REFERÊNCIAS

AMORIM, R. B.; PEREIRA, E. M.; ROSIM, D.; ALMEIDA, G. M. Accountability do Programa Nacional de Alimentação Escolar executado por empresas terceirizadas contratadas por Secretarias de Estado da Educação. **Contabilidade, Governança e Sustentabilidade**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0139.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

ANDRADE, N. N. G. de. **O Marco Civil da Internet e a construção colaborativa de políticas públicas**. Brasília: UNB, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/handle/10483/25973. Acesso em: 05 abr. 2025.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

BARBOSA, J. de C. O procedimento da consulta pública: mecanismo de efetivação da democracia e de legitimidade das normas regulamentares. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2014. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38949/o-procedimento-da-consulta-publica-mecanismo-de-efetivacao-da-democracia-e-de-legitimidade-das-normas-regulamentares. Acesso em: 06 abr. 2025.

BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Política pública de alimentação escolar no Brasil: os avanços da Lei n.º 11.947/2009. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 3, p. 363-372, 2012.

BELIK, W.; SOUZA, L. B. de. **Agricultura familiar e alimentação escolar**: desafios para o desenvolvimento rural. São Paulo: Unesp, 2009.

BERTOL, C. E.; BERTOL, S. E. E.; MARTINS, L. A.; SILVA, E. do N.; SILVA, E.; SILVA, E. A. Uma avaliação em torno da importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como contribuição ao desempenho escolar. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2016. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/uma_avaliacao_em_torno_da_importancia_do_programa_nacional_de_alimentacao_escolar_-_pnae.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

BONEBERG, M. T. A construção do conceito de cidadania: um diálogo entre teoria, percepções cotidianas e cultura popular. **Revista Panorâmica Online**, v. 43, n. 1, 2024. Disponível em: https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1697. Acesso em: 04 abr. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o PNAE:** com a Lei n.º 11.947/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/1ccr/pnae.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11947.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Caderno de Legislação PNAE 2023**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-26-de-17-de-junho-de-2013. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial de Articulação Social da Presidência da República. **Plataforma é lançada para promover e ampliar a participação social**. Governo Federal, 6 ago. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Brasil Participativo**. 2023a. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participa + Brasil**. 2023b. D BRANDÃO, Carlos Antônio. As Ausências e os Elos Faltantes das Análises Regionais no Brasil e a Proposição de uma Agenda de Pesquisas de Longo Prazo. In: Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas,2 / Aristides Monteiro Neto (Organizador); Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. Rio de Janeiro : Ipea, 2020.isponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre. Acesso em: 05 abr. 2025.

CAPURRO, R. Cidadania na era digital. *In*: SAMEK, T.; SCHULTZ, L. (Eds.). **Information Ethics, Globalization and Citizenship**: Essays on Ideas to Praxis. Jefferson, NC: McFarland, 2017. p. 11-30. Disponível em: https://www.capurro.de/cidadania.html. Acesso em: 01 abr. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A. **Pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 295-316.

CORTES, S. V. Governança democrática no Brasil: os conselhos nacionais de políticas sociais. *In*: MARX, Vanessa (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 25-48.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAE**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 41–67, jan./jun. 2006. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/18721/10944. Acesso em: 26 jun. 2025.

DI FELICE, M. **A cidadania digital**: a crise da ideia ocidental de democracia e a participação nas redes digitais. São Paulo: Paulus, 2020.

DW Brasil. Alimentação escolar do Brasil é exemplo mundial. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-do-brasil-%C3%A9-exemplo-mundial/a-74217669. Acesso em: 15 de out. 2025.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. In: DRAIBE, Sônia; HENRIQUES, Ricardo (Orgs.). Democracia, crise e reforma do Estado. São Paulo: Editora 34, 1993. p. 29–61.

FAGUNDES, G. L. M. G.; DUARTE, L. G. M. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos atos administrativos normativos. **Revista Opinião Jurídica**, v. 20, n. 34, 2022. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4021. Acesso em: 06 abr. 2025.

FERREIRA, D.; BARBOSA, R.; FINIZOLA, N.; SOARES, D.; HENRIQUES, P.; PEREIRA, S. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, p. 34, p. 1- 13, 2019. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2019.v53/34/pt. Acesso em: 13 jun. 2025.

FONSECA, D. M. da. Inclusão produtiva rural no Brasil: avanços e desafios para os povos e comunidades tradicionais. **Cadernos de Desenvolvimento**, Salvador, v. 16, n. 28, p. 165-190, 2021.

FUGITA, D. H. A. **Ampliação da inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** a experiência do município de Vitória. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30747/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Formatada%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20-%20Dalmo.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório de Gestão 2023**. Brasília: FNDE, 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÂNIA. Lei Municipal n.º 10.164, de 10 de maio de 2018. Institui o Programa Dinheiro Direto na Escola – PRÓ-MERENDA. **Diário Oficial do Município de Goiânia**, Goiânia, GO, 10 maio 2018. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2018/lo_20180510_0000010164.html. Acesso em: 20 jun. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Educação de Goiás. **Estado abre chamada para compra de alimentos da agricultura familiar**. 2023. Disponível em: https://goias.gov.br/educacao/estado-abre-chamada-para-compra-de-alimentos-da-agricultura-familiar/. Acesso em: 13 jun. 2025.

GOIÁS. **Relatório de Gestão 2023**. 2024. Disponível em: https://goias.gov.br/educacao/wp-content/uploads/sites/40/2024/AcessoaInformacao/PlanejamentoePrestacoesdeContas/Relatorio_Gestao_Monitoramento_2023.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

GOMIDES, L. de A. **Educação implanta cartão corporativo para aquisição da merenda escolar**. Secretaria Municipal de Educação de Goiânia. Goiânia, 15 ago. 2019. Disponível em:

https://sme.goiania.go.gov.br/site/index.php/institucional/ultimas-noticias/871-educacao-implanta-cartao-corporativo-para-aquisicao-da-merenda-escolar. Acesso em: 10 jun. 2025.

GUGLIANO, A. A. **Qualidade da Democracia**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187689/000881177.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 abr. 2025.

HABERMAS, J. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2020.

HABIB, M. J.; DEZEM, C. M. C. Exclusão digital no Brasil: avaliação e intervenções para uma sociedade mais conectada. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 15, n. 1, p. 562-574, 2024. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3183. Acesso em: 08 abr. 2025.

HOGEMANN, E. R.; FONSECA, B. A. da. Um olhar sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de segurança alimentar. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 7, n. 1, p. 111-126, 2022.

KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, 2020.

LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. P. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005. Disponível em: https://archive.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/GurzaHoutAcharya%20-beyond%20comparative.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, R. G. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades na garantia do direito humano à alimentação adequada. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, n. 2, p. 506-517, 2014.

LUCIANDRO, R. A. T.; SOUZA, T. R. de; BRASILEIRO, T. S. A. Incluir ou excluir? Eis a questão: uma discussão sobre a inclusão digital na educação brasileira. **Revista de Ensino de Ciências e Humanidades**, v. 7, n. 2, p. 64-84, jul./dez. 2023. Disponível em: https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/rech/article/view/12885. Acesso em: 06 abr. 2025.

LUVIZOTTO, C. K.; SENA, K. E. R. Cidadania digital e tecnologia em rede: entre comunicação, algoritmos e aplicativos cívicos. **Liinc em Revista**, v. 18, n. 2, 2022. Disponível em: https://abcpublica.org.br/biblioteca/cidadania-digital-e-tecnologia-em-rede-entre-comunicacao-algoritmos-e-aplicativos-civicos/. Acesso em: 03 abr. 2025.

MACHADO, P. M. de O.; ROCKENBACH, G.; PORRUA, P.; PINTO, A. R. R.; VASCONCELOS, F. de A. G. de; NEVES, J. das. Alimentos da agricultura familiar no PNAE: a experiência do CECANE de Santa Catarina. *In*: FREITAS, M. do C.; ALEXANDRE-WEISS, V. P.; BRITO, S. M. (Orgs.). **Extensão e pesquisa em alimentação escolar no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica:** ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARRARA, T. Consultas públicas: o que mudou com a LINDB? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 1, p. 44-59, 2023. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/216771. Acesso em: 06 abr. 2025.

MEDINA, G.; CAMARGO, R.; SILVESTRE, W. Retrato da agricultura familiar em Goiás: relevância, sistemas de produção e alternativas para sua consolidação. *In*: MEDINA, G. (Org.). **Agricultura familiar em Goiás:** lições para o assessoramento técnico. 4. ed. Goiânia: UFG, 2018.

MELO, P. C. T. de. Cardápios da alimentação escolar: entre a tradição e a inovação alimentar. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-12, 2016.

MORLINO, L. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015. Disponível em: https://revistas.ufg.br/fchf/article/view/42383. Acesso em: 05 abr. 2025.

MÜLLER, L. **Programas como PAA e PNAE aumentam renda de agricultores familiares em até 100%, mostra estudo do Ipea**. Instituto Tijuipe, 13 jan. 2025. Disponível em: https://luizmuller.com/2025/01/13/programas-como-paa-e-pnae-aumentam-renda-de-agricultores-familiares-em-ate-100-mostra-estudo-do-ipea/. Acesso em: 13 jun. 2025.

NIC.br. **Estudo do NIC.br propõe novos parâmetros de inclusão digital**. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/417795/estudo-do-nic-br-propoe-novos-parametros-de-inclusao-digital. Acesso em: 13 abr. 2025.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. 2005. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2005.

NORTH, D. C. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.

O HOJE. **Goiânia é a primeira capital do país a adotar o Cartão PNAE**. Goiânia, 23 ago. 2019. Disponível em: https://ohoje.com/2019/08/23/goiania-e-a-primeira-capital-do-pais-a-adotar-o-cartao-pnae/. Acesso em: 14 jun. 2025.

OLIVEIRA, G. A. L.; MARTINS, K. A.; SUGAI, A.; MONEGO, E. T. Política pública de alimentação escolar brasileira: quais foram os caminhos trilhados? **Brazilian Journal of Health Review**, v. 7, n. 2, p. 1-22, 2024.

ONG, A. Mutations in Citizenship. **Theory, Culture & Society**, v. 23, n. 2-3, p. 499-505, 2006. Disponível em: https://philpapers.org/rec/ONGMIC. Acesso em: 04 abr. 2025.

PAULA, S.; SAMBUICHI, R.; SILVA, S.; ALVES, F.; VALADARES, A. **A inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar:** impactos na renda e na atividade produtiva. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12092/1/TD_2884_Web.pdf. Acesso em: 15 jun. 2025.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

SANTOS, M. F. dos. Alimentação escolar e políticas públicas: um estudo sobre o PNAE. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n. 1, p. 125-146, 2019.

SANTOS, R. R. dos; WANDER, A. E. Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: o caso da microrregião sudoeste de Goiás. **Estação Científica**, Juiz de Fora, v. 18, n. 31, p. 213-231, jan./jun. 2024. Disponível em: https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/estacaocientifica/article/view/2995. Acesso em: 12 jun. 2025.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016

SENADO FEDERAL. **Portal e-Cidadania**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 05 abr. 2025.

SILVA; C. P. D. da; AMORIM, A. L. B. de; BANDONI, D. H.; ROSSO, V. V. de. Including biodiversity food in the Brazilian School Feeding: a strategy to ensure food and nutritional security in childhood. **Ethnobiology Local Food Plants of Brazil**, Springer, 2021, p. 361-375. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/352111243. Acesso em: 26 ago. 2025.

SILVA, E. J. R. da; CORCIOLI, G.; CRUZ, F. T. da. Participação da agricultura familiar no Programa Nacional da Alimentação Escolar durante a pandemia da COVID-19 em municípios do estado de Goiás. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 17, n. 48, p. 217–235, 2023. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/66677. Acesso em: 11 jun. 2025.

SILVA, J. G. da. **Segurança alimentar e nutricional**: políticas e ações no Brasil. Brasília: MDS, 2011.

SILVA, M. V. G. da.; PERON, A. C. P. Políticas públicas de alimentação escolar: estudo de caso em uma gestão pública municipal. **Perspectiva**, v. 41, n. 154, p. 39-52, 2017.

SILVA, P. dos S.; ALMEIDA, C. C. de. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): política pública de garantia de alimentação saudável. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, v. 9, n. 4, p. 9370-9395, 2023.

SOUSA, M. A. de M. A.; LEMOS, L. H. de G.; ZOCOLOTTO, A.; NETO, J. R.; REINOSO, L. F.; SILVA, J. L. A. da. Inclusão digital: perspectivas futuras e desafios em potencial. **Revista Internacional de Estudos Científicos**, v. 1, n. 2, p. 199-219, 2023. Disponível em: https://periodicos.educacaotransversal.com.br/index.php/riec/article/view/125. Acesso em: 07 abr. 2025.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, out./dez. 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089. Acesso em: 28 ago. 2025.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001001167. Acesso em: 08 abr. 2025.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VALENTE, F. L. S. Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. **Revista Desenvolvimento**, v. 57, n. 2, p. 155–170, 2014.

VASCONCELOS, R. F. F. de; SOUZA, Y. D. de; ÁVILA, M. L. de; DEL GROSSI, M. E.; ISTVAN, E. T. PNAE e a agricultura familiar: um estudo da eficácia da Lei em municípios brasileiros. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 66-83, 2024. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/54349. Acesso em: 10 jun. 2025.