



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE: estudo dos anos 2017
a 2019 no estado de Goiás

GOIÂNIA
2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

3. Título do trabalho

A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE: ESTUDO DOS ANOS 2017 A 2019 NO ESTADO DE GOIÁS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 08/02/2024, às 20:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana De Almeida Gomes, Discente**, em 09/02/2024, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4373953** e o código CRC **255EC98A**.

LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

**A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE: estudo dos anos 2017
a 2019 no estado de Goiás**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de concentração: Direito Agrário
Linha de pesquisa: Direito Agroalimentar, territórios e desenvolvimento

Orientador: Professor Dr. Rabah Belaidi

GOIÂNIA
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Gomes, Luciana de Almeida

A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE [manuscrito] : estudo dos anos 2017 a 2019 no estado de Goiás / Luciana de Almeida Gomes. 2023.

130 f.: il.

Orientador: Prof. Rabah Belaidi.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2023.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, tabelas.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2. Agricultura Familiar. 3. Direito à Alimentação. 4. Alimentação Escolar. 5. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás. I. Belaidi, Rabah, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 15 da sessão de Defesa de Dissertação de LUCIANA DE ALMEIDA GOMES que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos vinte e sete dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e três, a partir das 15:30 hs por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE: ESTUDO DOS ANOS 2017 A 2019 NO ESTADO DE GOIÁS**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Rabah Belaidi(PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Profa. Dra. Maria Goretti Dal Bosco (PPGDA)**, membro titular interno; **Profa. Dra. Katya Regina Isaguirre Torres(UFPR)**, membro titular externo. Durante a argüição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros.

Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Rabah Belaidi**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e sete dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e três.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 08/02/2024, às 20:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Katya Regina Isaguirre Torres, Usuário Externo**, em 09/02/2024, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA GORETTI DAL BOSCO, Usuário Externo**, em 09/02/2024, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4373950** e o código CRC **CD52B47F**.

*Dedico este trabalho a Deus, por me capacitar,
e a minha família, pelo suporte na realização deste sonho.*

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Goiás e, em especial, à Faculdade de Direito, onde fiz minha graduação, especialização e, agora, meu tão sonhado mestrado.

Ao meu orientador, professor Rabah Belaidi, que me acolheu desde o primeiro momento, acreditou em mim e no meu trabalho.

Às amigas Julyana Macedo e Laryssa Manso: só consegui graças a vocês.

Ao meu marido Danilo, por todo o suporte.

Aos meus filhos Hugo e Tomás, por me tornarem mais forte e resiliente.

E a minha mãe Nair, pelo exemplo e por me fazer acreditar que, com esforço e dedicação, tudo é possível.

RESUMO

Objetiva-se, com o presente trabalho, identificar quais os principais problemas enfrentados na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no estado de Goiás, no que se refere à compra dos 30% da agricultura familiar. A metodologia da observação participante foi a escolhida e utilizada, com vistas a possibilitar à pesquisadora alcançar uma perspectiva holística do tema colocado em discussão, bem como melhor compreender os desafios encontrados na sua boa execução. O PNAE trata-se da política pública de alimentação mais antiga do Brasil e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Ele atua oferecendo alimentação escolar, bem como ações de educação alimentar e nutricional, a estudantes de todas as etapas da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias – conveniadas com o poder público. Com a publicação da Lei nº 11.947/2009, o Programa transformou-se em um marco legal para as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na comunidade escolar, a partir da inclusão de agricultores familiares como fornecedores de alimentos. Em suma, o PNAE atua estrategicamente como garantia de alimentação adequada aos alunos e como vetor de desenvolvimento dos agricultores familiares. No desempenho das atividades do Programa, no que se refere à assessoria técnica e operacional do PNAE nos municípios goianos, destaca-se a atuação do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás (CECANE UFG). Alicerçado nessa perspectiva, o trabalho foi estruturado em duas partes. A primeira, predominantemente dogmática, na qual se pretende, a partir de uma compreensão histórica, elaborar conceitos, contextualizar o tema, e, assim, construir a base da pesquisa. A segunda, preponderantemente empírica, constituída pelo efetivo tratamento dos relatos de experiência obtidos (seja desta pesquisadora, por meio da observação e escuta qualificada, ou dos integrantes do CECANE UFG e dos atores sociais envolvidos no PNAE) e pela análise de documentos coletados. A partir dessa construção de pensamento, buscou-se examinar a efetividade jurídica do Programa, detectando-se os gargalos encontrados na sua boa execução.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. Direito à Alimentação. Alimentação Escolar. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás.

ABSTRACT

The objective of this work is to identify the main problems faced in the execution of the Programa Nacional de Alimentação Escolar, in the state of Goiás, with regard to purchase of 30% from family farming. The methodology of participant observation was chosen and used, with a view to enabling this researcher achieve a holistic perspective of the topic under discussion, as well as better understand the challenges encountered in the good execution of the public food policy in question. The PNAE is the oldest public food policy in Brazil and one of the largest school feeding programs in the world. It offers school meals, as well as food and nutrition education actions, to students from all stages of basic education enrolled in public and philanthropic schools and in community entities – in partnership with the government. With the publication of Law No. 11,947/2009, the program became a legal framework for public policies on Food and Nutritional Security (SAN), promoting the Human Right to Adequate Food (DHAA) in the school community, based on inclusion family farmers as food suppliers for the PNAE. In short, the PNAE acts strategically: as a guarantee of adequate food for students and as a vector for the development of family farmers. In the performance of the Program's activities, regarding the technical and operational assistance of the PNAE in the municipalities of Goiás, the work of the Collaborating Center for School Food and Nutrition at the Federal University of Goiás (CECANE UFG) stands out. Based on this perspective, the work was structured in two parts. The first, predominantly dogmatic, in which it is intended, from a historical understanding, to elaborate concepts, contextualize the theme, and thus build the basis of the research. The second, predominantly empirical, consists of the effective treatment of the experience reports obtained (whether by this researcher, through observation and qualified listening, or from the members of CECANE UFG and the social actors involved in the PNAE) and by the analysis of collected documents. From this construction of thought, we sought to examine the legal effectiveness of the Program, detecting the hindrances found in its good execution.

Keywords: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Family farming. Right to Food. School Feeding. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Alimentação escolar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar
CF	Constituição Federal
CME	Campanha de Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
EN	Educação Nutricional
FAE	Fundação de Assistência ao Educando
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FANUT	Faculdade de Nutrição
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FUNAPE	Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
LOSAN	Lei Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MT	Mato Grosso
MS	Mato Grosso do Sul
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação Escolar
PNANSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RT	Responsável Técnico
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: OBJETO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	26
1.1. DA PREOCUPAÇÃO À PROFISSIONALIZAÇÃO DO PNAE.....	27
1.2. CONCEITOS RELEVANTES.....	38
1.2.1. Direito Humano à Alimentação Adequada.....	39
1.2.2. Segurança Alimentar.....	44
1.2.3. Soberania Alimentar.....	50
1.2.4. Agricultura Familiar.....	54
1.3. A REALIDADE DO CECANE UFG DE 2008 A 2022.....	66
CAPÍTULO 2. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	78
2.1. COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	81
2.2. O CECANE UFG EM AÇÃO.....	82
2.3. PROBLEMAS DETECTADOS.....	93
CONCLUSÃO.....	110
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	113
ANEXOS.....	123

INTRODUÇÃO

Política pública pode ser conceituada como a soma das atividades dos governos que, agindo diretamente ou através de delegação, influenciam os cidadãos. Trata-se, pois, de um conjunto de ações governamentais voltadas a produzir efeitos específicos.

Por se estabelecer num âmbito mais amplo da ação estatal, ela depende de planejamento, que “não é modo de intervenção do Estado, mas exigência prévia para a eficiência de toda e qualquer ação estatal”.¹

Nesse diapasão, a política pública orientará a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático, que é a descontinuidade administrativa resultante da renovação periódica dos governantes, com vistas a potencializar os recursos disponíveis.

Ainda que Max Weber (1864-1920), a seu tempo, não tenha se referido às políticas públicas (enquanto gênero) em sua obra – por se tratar de tema relativamente recente –, ao abastecer de significação as modernas ciências sociais, o autor alemão oferece elementos que possibilitam auxiliar a compreensão e, ainda, desconstruir percepções sobre seu conteúdo.² Isso porque ele traz referências para se pensar em questões relativas ao estudo da sociedade e das relações de sociabilidade no mundo contemporâneo.

No Brasil, a alimentação escolar³, como um instrumento de política pública de alimentação e nutrição, surgiu a partir de uma necessidade maior do Estado de enfrentar e resolver o problema da fome e desnutrição.

Na primeira metade do século XX, a fome associava-se à pobreza extrema e a práticas alimentares e serviços públicos inadequadas, por isso tratava-se de problema endêmico, e não epidêmico, de natureza política e econômica.⁴

¹ TÁRREGA, MARIA Cristina Vidotte; ARAUJO, Ionnara Vieira de; RODRIGUES, Maria Luiza Silveira. Política Agrícola e Produção Integrada. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 179/188, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9809>. Acesso em: 07.11.2021.

² GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Sentido e Valor da Sociologia Compreensiva de Max Weber. *Revista de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3755>. Acesso em: 15.11.2021.

³ De acordo com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, alimentação escolar trata-se de “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”.

Parafraseando Marés⁵, “seria irônico, se não fosse marcado por uma tragédia humana, o fato de que os que produzem os frutos da terra não disponham de alimentos para seus filhos”.

A partir dessa perspectiva, a fome e a desnutrição e o seu combate passaram a ser objeto de políticas públicas governamentais, visando implementar práticas alimentares e nutricionais que solucionassem os problemas nas áreas social e de saúde pública, ainda que parcialmente.

Originariamente chamado de PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar, o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar foi criado, em 1954, pela CNA – Comissão Nacional de Alimentação, instituição vinculada ao Setor de Saúde Pública, do Ministério da Educação e Saúde Pública⁶. Com caráter assistencial, o Programa ambicionava, em síntese, reduzir a desnutrição do escolar e melhorar os hábitos alimentares.

Em 1955, o PNAE (que ainda não possuía esse nome) foi transferido do Ministério da Saúde para o Ministério da Educação e Cultura, passando a ser um programa federal oficial, com a edição do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. ⁷A partir desse decreto, foi instituída a Campanha da Merenda Escolar (CME) que, com o Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, passou a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).

Destaca-se que, apenas no ano de 1979, o nome Programa Nacional de Alimentação Escolar passou a ser utilizado em todo o território nacional.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, foi assegurado, em seu art. 208, o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, através do programa suplementar de alimentação escolar, de responsabilidade das esferas governamentais.

Posteriormente, com a publicação da Lei de Descentralização do PNAE – Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o Programa deixa de se reduzir à entrega de alimentos do

⁴ CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Arantes, 1984, p. 24-25.

⁵ MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 112.

⁶ ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAVESP, 2000, p. 156.

⁷ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 909-916. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2013.v18n4/909-916/>. Acesso em: 09.12.2021.

Governo Federal aos estados e municípios, transformando-se numa ação coordenada, com planejamento e diretrizes.⁸

Assim, com a descentralização ocorrida em 1994, a qual contribuiu para a própria autonomia no uso do recurso do PNAE, surgiram ações de incentivo à pequena produção local, das quais destacam-se: o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola; a inclinação pelos produtos *in natura*, privilegiando-se a compra da produção local; a instrução para a descentralização das aquisições, abstendo-se da compra de alimentos de monopólios; e a constituição da modalidade de gestão escolarizada.⁹

Ao longo dos anos, com a transferência de sua administração para o nível local, o desenvolvimento e a consolidação do PNAE deram-se no sentido da busca de uma alimentação saudável, em conformidade com os princípios de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional, empenhado em definir regras que incentivem o desenvolvimento local por parte do Governo Federal.

Inclusive, em 1999, houve a reedição da medida provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE. E, com a ela, houve a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) como órgãos deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento.

Nesse contexto, com o objetivo de reconhecer e defender o direito à alimentação no Brasil, em 2006, foi promulgada a Lei n. 11.346 – Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, também conhecida como LOSAN.

Trata-se da primeira legislação pátria que evidencia a alimentação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. Ela apresenta, nos seus arts. 2º e 3º, definições acerca do significado do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional.

A partir da promulgação da LOSAN, a garantia do direito à alimentação deixa de ser apenas uma reivindicação social, transformando-se em um compromisso estatal. E, por consequência, torna-se dever do Estado efetivar esse direito.

⁸ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 909-916, nota7.

⁹ Na gestão escolarizada, os recursos são transferidos pelas entidades executoras às instituições de ensino, cabendo a essas últimas a responsabilidade pela execução do PNAE.

E, mais do que a disponibilidade de gêneros alimentícios, o acesso aos alimentos pela população também assume um caráter fundamental para a segurança alimentar e nutricional, associando-se à redução da pobreza, redistribuição de renda e até mesmo à garantia do poder aquisitivo da população. Noutros termos: mais importante que se produzir alimentos em quantidade para todos é a capacidade de que todos tenham acesso a tais produtos.

Também no ano de 2006, com a publicação da Portaria Interministerial nº 1.010, foi instituída a criação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANEs). Ainda, alicerçado na Resolução CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, passou-se a exigir a participação do nutricionista responsável técnico (RT) e quadro técnico (QT) vinculado à entidade executora.¹⁰

Já no que se refere precisamente à forma de aquisição de alimento, em 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.947 de 2009, que criou um elo institucional entre alimentação escolar e agricultura familiar ao estabelecer que, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE deverão ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.¹¹

A agricultura familiar, por sua vez, constitui-se como um grupo dinâmico e complexo, no qual os principais fundamentos é a gestão realizada sobretudo pela família e o modo de produção sustentável, que acautela a preservação da instituição e é passado de geração em geração aos integrantes da família.

Para os efeitos da Lei nº 11.326/2006, qualifica-se como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que realiza atividades no meio rural, em consonância, de forma simultânea, com determinados requisitos. São eles: não deter, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; utilizar, de maneira predominante, mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; ter percentual mínimo da renda familiar proveniente de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e, por fim, dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

¹⁰ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2017. *Manual de Apoio para as Atividades Técnicas do Nutricionista no Âmbito do PNAE*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5053648/mod_resource/content/1/manual%20nutricionistas_2017.pdf. Acesso em: 12.11.2021.

¹¹ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 909-916, nota 7.

Feitos tais esclarecimentos, tendo a LOSAN como marco inicial do direito à alimentação adequada, o PNAE atua estrategicamente como garantia de alimentação adequada aos alunos e como vetor de desenvolvimento dos agricultores familiares.

Quanto ao aspecto de garantia de um direito (fundamental à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional), a partir dessas aquisições da agricultura familiar e o seu fornecimento à alimentação escolar, os alunos têm acesso a produtos de maior qualidade, com procedência conhecida, produzidos com mais sustentabilidade e práticas ambientais adequadas (sem uso de agroquímicos, por exemplo).

Outro ponto relevante é o respeito aos hábitos alimentares, cultura e tradição alimentar da localidade, conforme preceitua o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, na medida em que a aquisição de produtores locais está relacionada a alimentos regionais que compõem uma alimentação saudável, diversificada, equilibrada e com alto poder nutricional – o que é de suma importância. Tudo isso acaba contribuindo tanto para a saúde quanto para o aprendizado do beneficiado.

Sendo assim, a alimentação escolar tem seu papel estratégico revelado, assegurando parte das necessidades nutricionais diárias do aluno, que por vezes tem na alimentação escolar a principal ou única refeição do dia.

Lado outro, o PNAE também atua no aspecto de desenvolvimento local, pois a referida regra de aquisição, pela alimentação escolar (cliente conhecido e fonte pagadora mais confiável), abre o mercado (com um bom potencial de recursos) aos agricultores, intensificando as atividades nas pequenas propriedades familiares e fortalecendo o desenvolvimento econômico, social e cultural, por reter recursos na própria localidade.

Noutros termos, ao se estabelecer que no mínimo 30% dos produtos adquiridos pela alimentação escolar sejam provenientes da agricultura familiar, gera-se renda, contribui-se para a permanência dos agricultores no campo, aumenta-se a arrecadação dos municípios onde se localizam as cooperativas e as associações (o que é vantajoso para a administração pública) e, ainda, criam-se empregos. Soma-se à melhoria econômica, o aumento de práticas ambientais mais ecológicas e sustentáveis.

Mais do que desenvolvimento local, portanto, alcança-se um desenvolvimento equilibrado, que é aquele que combina geração de renda, planejamento, controle da atividade econômica, bem-estar social, justiça e sustentabilidade ambiental¹².

Todavia, muito embora o PNAE tenha sua importância e eficácia comprovadas, o processo de compra institucional pelo Programa enfrenta problemas no estado de Goiás, que impedem a plena execução da Lei 11.947/2009, no que se refere precisamente à aquisição mínima dos 30% da agricultura familiar. Desta feita, há municípios, classificados como de gestão negativa, que não adquirem nenhum produto oriundo da agricultura familiar ou o fazem insuficientemente, em absoluta inobservância do preceito legal.

Nesse cenário, destaca-se o papel do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE UFG, o qual se mostra como espaço de fortalecimento e consolidação de políticas públicas em alimentação e nutrição, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada, cujo foco é a alimentação escolar.¹³

Criado em dezembro de 2008, por meio de uma parceria com o FNDE, ele atua através da tríade ensino, pesquisa e extensão, priorizando a construção de parcerias com as entidades executoras do PNAE, através de eixos estratégicos: monitoramento e assessoria a entidades executoras goianas, formação de atores municipais para a execução do PNAE e produção de cursos de educação à distância.

Ultrapassados tais pontos, sublinha-se que não há verdadeira pesquisa sem que haja um problema a ser resolvido. Assim, no presente trabalho, com o auxílio e orientação do CECANE UFG, buscar-se-á identificar quais são os principais obstáculos para o êxito do PNAE, no que se refere à compra de alimentos da agricultura familiar. Esse é o problema a ser enfrentado na pesquisa, que se confunde com o seu próprio objeto. Cuida-se, portanto, de uma análise da efetividade do Programa.

¹² DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRE-TORRES. Katia Regina. Previdência social, desenvolvimento e soberania alimentar no campo brasileiro. *Revista Da Faculdade De Direito Da UFG*, Goiânia, v. 42, n. 2, p. 222–253, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/52943>. Acesso em: 22.08.2020.

¹³ FANUT/UFG. *CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar*. Disponível em: <https://fanut.ufg.br/p/28685-cecane-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar>. Acesso em: 20.11.2021.

Cabe pontuar, porém, que o motor da pesquisa não se trata de um problema jurídico, enquanto problema entre normas, que nasce do funcionamento do direito. Mas se trata de um problema que possui relevância ao direito, por se relacionar à efetividade de uma política pública vultuosa.

Sendo assim, na presente pesquisa, parafraseando André-Jean Arnaud¹⁴, a utilização do termo efetividade está relacionada à perspectiva da efetividade da norma (no caso, da Lei nº 11.947/2009, em especial ao seu art. 14). Vincula-se, dessarte, ao “grau de realização, dentro das práticas sociais, das regras enunciadas pelo direito”.¹⁵

Pondera-se que, quando se fala em efetividade, automaticamente também se fala em inefetividade, uma vez que ambos referem-se à possibilidade de aferição do distanciamento entre o direito vigente e a realidade social que ele, em tese, ordena. Ambos os conceitos têm sua origem na sociologia jurídica, enquanto função crítica das perspectivas dogmáticas.

Desta forma, serão avaliadas as formas e graus de resistência ao direito. E mais: a aceitação (ou não) da norma pelo agente.

Noutro giro, importante elucidar que foi realizado um recorte espacial – estado de Goiás –, com vistas a possibilitar a realização da pesquisa, sobretudo porque o CECANE UFG tem atuação preponderante nessa região.

Também com vistas a dar exequibilidade ao que fora proposto, serão analisados sobretudo os dados públicos documentados pelo CECANE UFG anteriores ao período pandêmico (2017 a 2019), buscando um distanciamento das excepcionalidades e atipicidades nele vivenciadas. Isso será conjugado com os dados obtidos empiricamente pela pesquisadora durante os anos de 2020 a 2022, com o intuito de validar aqueles e apurar, realmente, quais os problemas mais se repetem, ano após ano.

O afunilamento mostra-se, pois, fundamental ao desenvolvimento do que foi proposto, de forma científica e em consonância com a realidade.

¹⁴ ARNAUD, André-Jean. *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 349.

¹⁵ *Ibid.*, p. 347.

A especialização do tema, claro e bem delimitado, é atinente à possibilidade de seu tratamento (científico) em profundidade, com vistas a se alcançar conclusões e deduções mais concretas.

Método corresponde ao conjunto das atividades (sistemáticas e racionais) que viabiliza alcançar o objetivo.¹⁶ E, como não há ciência sem a utilização de métodos científicos, adotou-se enquanto teoria da investigação a indução – como processo mental, através do qual, a partir de dados apurados, infere-se uma verdade geral ou universal, acarretando, assim, conclusões de conteúdo muito mais amplo do que as premissas em que se baseou.¹⁷

Em vista disso, tratando-se de trabalho indutivo, a pesquisa proposta partiu da observação de fatos ou fenômenos cujas causas a pesquisadora pretendeu conhecer (no caso, os entraves à boa execução do PNAE no que se refere à compra institucional da agricultura familiar). Logo, não se buscou a generalização de maneira apriorística, mas sim a partir da observação dos fatos que confirmem suficientemente a realidade observada.

Dito isso, os fatos e fenômenos serão comparados com intuito de descobrir as relações entre eles existentes. E, após a relação apurada, proceder-se-á à generalização. Por fim, através do mencionado raciocínio indutivo, as prováveis conclusões serão reveladas, baseando-se mais na profundidade das informações levantadas do que no tamanho da amostra em si.

A sociologia compreensiva de Weber¹⁸ foi eleita para dar sustentação à pesquisa e construir o trabalho. A partir das “lentes” deste sociólogo, pretendeu-se identificar e definir os obstáculos à boa execução do PNAE, por meio da análise da efetividade do Programa, nos recortes já realizados.

¹⁶ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 65.

¹⁷ *Ibid.*, p. 68.

¹⁸ Ele busca compreender a vida em sociedade não através de regras que obrigam os indivíduos a agirem de determinada forma, mas sim por meio do compartilhamento de sentidos e intenções. De acordo com Weber: “sociologia (no sentido aqui entendido desta palavra empregada com tantos significados diversos) significa: uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la casualmente em seu curso e em seus efeitos” (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo/SP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 03).

Deste modo, tratando-se de um estudo da efetividade, enquanto aceitação da norma pelo agente, de cunho predominantemente sociológico, justifica-se o referencial teórico adotado.

Além disso, buscou-se analisar aspectos como a formulação e a implementação da política pública em questão, conceituar e contextualizar o tema, gerar conhecimento para sua aplicação prática e ampliação do Programa e, ainda que não diretamente, fomentar a criação de novas políticas públicas voltadas à alimentação escolar e à agricultura familiar.

Weber evidencia a prática científica (enquanto empreendimento prático, e não de especulações aleatórias)¹⁹ e sua contribuição para a racionalidade dos indivíduos. Isto posto, foram estabelecidos objetivos científicos, buscando-se o cumprimento da tarefa, enquanto cientista.²⁰

Salienta-se que a sociologia jurídica weberiana não enfatiza as posturas moralistas e dogmáticas dos integrantes de uma sociedade, mas a maneira como eles vêm as normas jurídicas e se comportam (ou não) de acordo com elas. A partir desse pensamento, a norma jurídica é tida não como um ideal ou mesmo um agrupamento de normas passíveis de interpretação como logicamente corretas, mas sim como um conjunto de razões que estabelecem as ações humanas (reais), mesmo que em descumprimento aos conjuntos de leis (ordem legítima).

Nesse diapasão, reputado sociólogo desenvolveu o conceito de ação social, segundo o qual o comportamento do indivíduo, numa sociedade livre e democrática, é orientado pela expectativa do outro indivíduo sobre ele.²¹ Nas palavras do próprio autor, ação social “significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso”.²²

Essa teoria aplicada à seara jurídica dispõe que um cidadão age (mais ou menos) em relação a lei conforme a expectativa da lei e, também, de acordo com os seus interesses individuais em relação a ela.

¹⁹ GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Sentido e Valor da Sociologia Compreensiva de Max Weber. *Op. cit.*, p. 111-132.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antônio Del; DIAS, Devanir Vieira. *O Paradigma Weberiano da Ação Social: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria Organizacional*. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/217>. Acesso em: 10.10. 2021.

²² WEBER, Max. *Op. cit.*, p. 03, nota 18.

Para a ação social, o relevante não é que o agente esteja colocando o mesmo sentido e orientação nos seus atos, mas sim se ele está respondendo ou deixando de responder à expectativa alheia (no caso em específico do direito, à lei).

A partir dessa linha de raciocínio, conclui-se que se uma lei é elaborada de acordo com os interesses e necessidades do indivíduo (livre), a probabilidade de que ele se submeta a ela é muito maior. E, pelo contrário, caso não seja assim concebida, o cidadão não terá tantas motivações para cumpri-la. Logo, a probabilidade de obediência à lei será maior se ela atender aos interesses e necessidades dos atores sociais.

Para Weber, aquilo que garante o direito não é a objetividade e a coação do Estado, mas sim o próprio interesse do indivíduo. Destarte, é o homem que escolhe atender ou não aquela expectativa que a lei colocou sobre ele. Dito de outro modo: o direito é garantido na sociologia weberiana pela subjetividade da escolha dos agentes sociais.

Desta feita, no presente estudo, partiu-se de uma abordagem sociológica do direito, através da qual, a análise do comportamento dos sujeitos será realizada de acordo com o ordenamento jurídico vigente, posto. Com isso, almejou-se evidenciar o uso do direito pelos diversos atores do PNAE.

Consoante Weber, a orientação das ações sociais se dá em virtude das normas jurídicas, quando os indivíduos conduzem suas ações norteados por elas. De outro lado, se os sujeitos desprezam e não pautam suas condutas na ordem legal, a regra jurídica, por não ter eficácia social, perderá sua validade.²³

Assim, na seara do direito, a função da sociologia cingiu-se em apurar, no plano da realidade, o que acontece com o comportamento dos indivíduos (no caso, os atores sociais envolvidos com o PNAE) que se sujeitam a um ordenamento jurídico e de que forma se convalida sua orientação de acordo com essa ordem. Portanto, realizou-se verdadeira interpretação da realidade social.

No tocante à estrutura, o trabalho é composto por dois capítulos. O primeiro, denominado “ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: OBJETO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA”, é de natureza predominantemente dogmática. Sabe-se que não se faz trabalho científico sem se definir conceitos. Dito isso, o capítulo um mostra-se como o

²³ MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antônio Del; DIAS, Devanir Vieira. *Op. cit.*, p. 57-71.

alicerce da pesquisa, vez que nele há elaboração de conceitos relevantes e o tema é contextualizado, inclusive no seu aspecto histórico.

O segundo capítulo, por seu turno, é denominado “ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA”. Ele se refere à parte preponderantemente empírica²⁴ da dissertação, na qual se pretende, dentre outras coisas, “fazer um raio-X” do CECANE em ação, restituindo ao trabalho as percepções dos atores sociais envolvidos no PNAE, através do tratamento/análise dos documentos obtidos e da observação da pesquisadora.

Conforme leciona Severino²⁵, “a ciência se constitui aplicando técnicas, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos”. A partir desse pressuposto, a investigação científica, nesse trabalho, deu-se por meio da abordagem qualitativa, notadamente em função da característica dinâmica do objeto e por compreender a importância do olhar dos seus atores.²⁶

A tempo, “a pesquisa qualitativa se define por uma série de métodos e técnicas que podem ser empregados com o objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda de processos ou relações sociais”.²⁷

Assim, diante do vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do indivíduo, o estudo técnico qualitativo (que foca no caráter subjetivo do objeto analisado) se pauta a partir de uma pesquisa descritiva e explicativa com atores sociais envolvidos com o PNAE. Com isso, visa-se compreender o comportamento desse grupo-alvo frente à norma.

A investigação apenas se mostrou possível através do auxílio e intermediação do CECANE UFG, que disponibilizou à pesquisadora seu banco de dados, bem como possibilitou-a participar de suas atividades como observadora.²⁸

Deste modo, foi utilizada como técnica de pesquisa a observação direta intensiva, que consistiu não apenas no ver e ouvir, mas no exame dos fatos e fenômenos que se pretendeu estudar.²⁹

²⁴ Diz-se empírica a pesquisa que busca compreender determinada questão através da prática, da vivência, da experiência.

²⁵ SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2015, p. 117.

²⁶ *Ibid.*, p. 119.

²⁷ IGREJA, Rebecca Lemos Igreja. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar Empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos, 2017, p. 16.

²⁸ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Op. cit.*, p. 173.

De acordo com as circunstâncias deparadas, empregou-se a modalidade de observação não estruturada (também conhecida como assistemática, espontânea, informal, ordinária, simples, livre, ocasional e acidental) e participante. Assistemática, porque os fatos da realidade foram recolhidos e registrados sem planejamento e controle previamente elaborados, através de uma postura menos engessada e mais aberta aos fenômenos.³⁰ Participante, pois, além de ter entrado em contato com os atores sociais do PNAE e sua realidade, a pesquisadora de certa forma se integrou à comunidade do CECANE UFG, participando de alguns afazeres normais do grupo³¹, compartilhando e experimentando suas vivências.

Durante a pesquisa, colocando-se numa postura de identificação com os pesquisados e interagindo com eles, a pesquisadora participou das atividades da supracitada entidade, bem como colaborou eventualmente com algumas demandas jurídicas apresentadas pelo grupo. Nesse cenário, pôde-se observar as manifestações dos sujeitos e as situações por eles vividas, registrando-se de forma descritiva os elementos contemplados e as análises e considerações decorrentes.³²

Tudo isso foi feito com o intuito de coletar informações fidedignas acerca do problema (de cunho sociológico) já delimitado: identificar os obstáculos enfrentados na execução do PNAE, no que se refere especificamente à compra institucional da agricultura familiar.

Assim, o direito foi colocado como prática, evidenciado o seu cunho social, com o intuito de se compreender, através principalmente da observação da pesquisadora, seu conceito e complexidade, relacionados sobretudo ao comportamento dos sujeitos diante da norma posta.

Quanto ao procedimento técnico, em si, diante do caráter exploratório da pesquisa qualitativa, ela também assumiu as formas de pesquisa bibliográfica e documental.

Neste cenário, a pesquisa bibliográfica foi elaborada a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, constituindo-se principalmente de dados previamente apurados e fornecidos pelo CECANE UFG, bem como de materiais já publicados em livros, artigos de periódicos e obtidos na *internet*. A

²⁹ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Op. cit.*, p. 173

³⁰ *Ibid.*, p. 176.

³¹ *Ibid.*, p. 177.

³² SEVERINO, Antônio Joaquim. *Op. cit.*, p. 120.

pesquisa documental também serviu de relevante fonte de pesquisa, por meio principalmente da análise da legislação (primeira fonte do jurista) que trata sobre o tema.

A pesquisa teórica teve como escopo desenvolver o tema de maneira fidedigna às fontes utilizadas e, principalmente, à realidade dos atores envolvidos no objeto do presente trabalho.

Diante da riqueza e particularidades do tema proposto, conforme outrora exposto, foi utilizado, como método de análise, o indutivo – que analisa o caso particular em suas minúcias e particularidades para, em um segundo momento, elaborar enunciados que sejam gerais.³³

Outrossim, ultrapassado o aspecto dos métodos, percebe-se que tema proposto é de grande relevância: além de objeto de estudo do Direito Agrário, é atual e transcende as fronteiras daquele ramo do saber, atingindo outras áreas de conhecimento, como a nutrição, a engenharia agrônômica, a sociologia e a economia. Logo, o PNAE não é, *a priori*, um assunto de Direito Agrário/ramo, mas sim de Direito Agrário/disciplina.

Sabe-se que gênese do Direito Agrário remonta aos primórdios da civilização, uma vez que o primeiro impulso do homem foi retirar da terra os alimentos necessários à sua sobrevivência. E, muito embora possua raízes em institutos jurídicos criados na mais longínqua antiguidade – o que lhe confere sedimentação e prestígio até os dias atuais –, como ramo jurídico, ele teve sua autonomia reconhecida relativamente há pouco tempo.³⁴

A partir de uma visão interdisciplinar, o Direito Agrário tem crescido cada vez mais como doutrina e pesquisa, ampliando seus horizontes. Ele procura elementos no Direito Constitucional, Administrativo, Civil, Empresarial, do Trabalho, Penal, Tributário e Ambiental e nos Direitos Humanos. Ademais, seja nas suas formulações legislativas ou nos estudos e pesquisas desenvolvidas, o Direito Agrário busca arrimo até mesmo na Agronomia, Economia, Antropologia, Geografia, História, Sociologia e em outras áreas, como a Nutrição.³⁵

³³ SEVERINO, Antônio Joaquim. *Op. cit.*, p. 104.

³⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e amp. Goiânia: A B, 2004, p. 1-12.

³⁵ MARQUES, Benedito Ferreira. *Op. cit.*, p. 24.

O estudo em questão, portanto, é valioso, por ser pouco usual no mundo jurídico e por abranger temáticas que extrapolam o próprio Direito Agrário, como os Direitos Humanos e as Políticas Públicas.

Além disso, ao se analisar a efetividade de uma política pública tão vultuosa como o PNAE – buscando-se identificar os obstáculos enfrentados na compra institucional da agricultura familiar –, pode-se criar diretrizes para aperfeiçoamento e reforço da aplicação do Programa, gerando bases para sua ampliação (aspectos dogmáticos/doutrinários). Inclusive, isso tem potencial de fomentar a criação de novas políticas públicas na área.

E, como consequência final, os resultados podem ser utilizados como mecanismos de desenvolvimento equitativo, visto que os diversos atores envolvidos no processo de fornecimento de insumos à alimentação escolar, em sua maioria, são provenientes de povos historicamente subalternos e excluídos do projeto de desenvolvimento brasileiro.

À guisa de tais considerações, é inegável a necessidade de realização do presente estudo, intimamente ligado a uma questão concreta que afeta um segmento substancial da sociedade.

Ele se mostra, assim, como forma de fortalecer a implementação do Programa e de se incentivar o cumprimento do estabelecido pela Lei 11.947/2009, que preceitua um percentual mínimo, ora fixado em 30%, para compra institucional da agricultura familiar. Tudo isso com o intuito de beneficiar tanto os alunos quanto a comunidade dos agricultores familiares (carentes, historicamente subalternizados e excluídos). Aí reside a contribuição da pesquisa ao objeto a ser estudado.

CAPÍTULO 1. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: OBJETO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Este primeiro capítulo consiste na parte predominantemente dogmática do trabalho, na qual, inicialmente, é apresentado um histórico da política pública do governo federal denominada PNAE. Num segundo momento, são expostos conceitos relevantes, com vistas a estabelecer o alicerce da pesquisa a ser desenvolvida.

Assim, o PNAE é analisado sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada, da Segurança Alimentar e Nutricional e da Soberania Alimentar. Também foi realizado um estudo da agricultura familiar, enquanto objeto central da pesquisa. E, finalmente, num terceiro momento, é relatada a realidade do CECANE UFG de 2008 a 2022, sobretudo até o ano de 2019, incluindo os 2 anos em que suas atividades estiveram suspensas.

Frisa-se que essa seção também carrega características empíricas, notadamente porque a pesquisadora restituiu as experiências obtidas durante as diversas reuniões, acompanhamentos de assessorias e atividades variadas em que participou (enquanto observadora participante) junto à entidade. Nesse sentido, conforme explanam Lakatos e Marconi, “apesar de, em geral, a clarificação de conceitos pertinentes à ‘área privativa’ do teórico, muitas vezes constitui um resultado da pesquisa empírica”.³⁶

A despeito de se tratar de trabalho de cunho indutivo, essa estruturação foi pensada de forma a permitir um entendimento gradual do objeto de estudo, partindo de um panorama mais amplo, perpassando pela parte conceitual, até chegar na realidade atual, que molda o debate. Tudo isso com vistas a realizar a contextualização da política pública em questão, ou seja, da formulação da parte teórica do trabalho.

Noutros termos: essa construção de pensamento foi realizada com vistas a se compreender os principais elementos relacionados ao processo de compras institucionais, via PNAE, da agricultura familiar. Ao fim e ao cabo, busca-se, a partir disso, conceber um arcabouço teórico suficiente à análise da efetividade do Programa e conseqüente identificação dos entraves a sua execução no estado de

³⁶ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Op. cit.*, p. 105.

Goiás. Portanto, a elaboração desse “pano de fundo” é fundamental ao discernimento do problema da pesquisa.

1.1. DA PREOCUPAÇÃO À PROFISSIONALIZAÇÃO DO PNAE

Como as instituições nascem no passado e, tendo em vista que “as políticas públicas se alteram de acordo com o contexto social e econômico vivenciado pela sociedade”³⁷, é primordial estudar suas raízes.

Assim sendo, essa seção pretende investigar os acontecimentos e processos relacionados à política pública denominada PNAE ao longo do tempo, desde a sua criação/formação, na busca de uma melhor compreensão do papel que ele atualmente desempenha na sociedade.

De acordo com Celina Souza, “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública”³⁸, sendo a definição mais conhecida a de Laswell, segunda a qual “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.³⁹

Consoante André-Jean Arnaud, ela pode ser compreendida como um “conjunto de atos e de não-atos que uma autoridade pública decide pôr em prática para intervir (ou não intervir) num domínio específico”.⁴⁰

As políticas públicas, segundo Rua, resultam de atividade política, que por sua vez corresponde à resolução pacífica de conflitos – fundamental à preservação da vida em sociedade.⁴¹

De maneira prática, além de orientarem a ação estatal, com vistas a minimizar os efeitos da descontinuidade administrativa decorrente da renovação periódica dos governantes, as políticas públicas configuram-se como formas de possibilitar a participação social no governo.

³⁷ TÁRREGA, MARIA Cristina Vidotte; ARAUJO, Ionnara Vieira de; RODRIGUES, Maria Luiza Silveira. Política Agrícola e Produção Integrada. *Op. cit.*, p. 179-188.

³⁸ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Ano 8, nº 16. Porto Alegre: Sociologias, jul/dez 2006, p. 24.

³⁹ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁰ ARNAUD, André-Jean. *Op. cit.*, p. 661.

⁴¹ RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 3. ed. Florianópolis: Departamento da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014, p. 18-19.

Supramencionada descontinuidade, por sua vez, pode ter relação com o próprio baixo grau de institucionalização das políticas públicas, a qual se dá através da elaboração e implementação de leis que inaugurem sistemas de políticas.

Dito isso, nos anos de 1930, ocorrem os primeiros registros de ações governamentais relacionadas à alimentação escolar, com o reconhecimento da fome e da desnutrição como graves problemas de saúde pública no Brasil.⁴²

Mais precisamente, a portaria nº 153 dos Departamentos Nacionais de Educação e de Saúde, datada de 1939, que aprovou o regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos, trata-se do ato administrativo inaugural voltado à alimentação escolar.⁴³

Em 1940, no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, primeiro órgão brasileiro de política de alimentação.⁴⁴ Concebido como uma autarquia, no final do primeiro governo de Getúlio Vargas, o SAPS pretendia melhorar as condições nutricionais da classe trabalhadora, através de ações como a criação de restaurantes populares que comercializam refeições a valores módicos aos trabalhadores.⁴⁵

Nessa mesma década, houve o “mito da ignorância alimentar”, segundo o qual a existência de fome e desnutrição fundamentava-se na ausência de conhecimento por parte de categorias empobrecidas da população. Noutros termos: para o governo, o pobre estava desnutrido por ser ignorante. Por isso, as práticas educativas tornaram-se um dos pilares das ações de alimentação e nutrição do período. Consequentemente, foram ressaltados os instrumentos de orientação para a correção de hábitos errôneos nessas populações, com vistas a ensinar o pobre a comer.

⁴² PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Op. cit.*, p. 909-916, nota 7.

⁴³ COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte - MG, INAE/MEC, 1982, p. 357.

⁴⁴ NOGUEIRA, Rosana Maria. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

⁴⁵ EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. A gente quer comida diversão e arte: revisitando o serviço de alimentação da previdência social, um legado varguista. *Anais... XIII Encontro de História Anpuh-Rio: Identidades*. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2008, p. 01.

Foi nesse contexto que despontou a Educação Alimentar (EA), como era chamada à época, quando se tinha as visitadoras da alimentação – moças que desenvolviam atividades de EA sobretudo junto às famílias de operários e de trabalhadores do meio urbano e rural. Destaca-se que muito embora, atualmente, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) seja considerada um dos eixos do PNAE, naquele período, a EA era considerada uma ação invasiva e não muito aceita pela população trabalhadora.

Em 1942, concebeu-se o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN, pertencente à Coordenação da Mobilização Econômica, estimulando a constituição da indústria nacional de alimentos, por meio do incentivo a pesquisas na área.

Nota-se que a temática da alimentação escolar marcou os anos quarenta, sobretudo durante a Era Vargas, ocasião em que se inaugurou o populismo no Brasil. Nesse cenário, verificou-se grande progresso no que se refere aos benefícios da classe operária. De acordo com Marutti⁴⁶, “as ações decorrentes do populismo podem ser observadas no assistencialismo e paternalismo estatal e na condução constante dos discursos para a massa”.

Dessarte, a ideia de um Programa nacional de alimentação escolar começou a ser discutida nos anos de 1940.⁴⁷ Propósito que era apoiado pelo Instituto de Nutrição Josué de Castro. Assim, nessa época, ocorreram os primeiros debates a respeito do tema, bem como ações específicas neste sentido.

Observa-se que o trabalho desempenhado por Josué de Castro no combate à fome neste momento histórico foi memorável, coordenando pesquisas e propostas sobre a matéria.

O autor acreditava que a quase abstenção da nossa cultura em tratar o problema da fome de maneira mais verticalizada, de escrever e de publicar sobre ela, constituía uma verdadeira “conspiração do silêncio”.⁴⁸

Já as primeiras iniciativas direcionadas à alimentação escolar remontam ao ano de 1945, quando foi instituída a Comissão Nacional de Alimentação – CNA⁴⁹, instituição vinculada ao Setor de Saúde Pública, do Ministério da Educação e Saúde

⁴⁶ MARUTTI, Mauri Daniel. *O populismo no Brasil*. Publicado em 2008. Disponível em: <https://www.webartigos.com/articles/8255/1/Populismo/pagina1>. Acesso em: 12.09.2021.

⁴⁷ COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. *Op. cit.*, p. 357.

⁴⁸ CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968, p. 46.

⁴⁹ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 909-916, nota 7.

Pública. O Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945, foi o instrumento normativo responsável pela criação da CNA, no Conselho Federal de Comércio Exterior, trazendo no seu art. 7º seus principais objetivos.⁵⁰

Em 1946, o mencionado autor revolucionário Josué de Castro publicou a obra *Geografia da Fome*, onde consta o primeiro mapeamento acerca da disponibilidade e acesso aos alimentos no Brasil, de norte a sul. Esculpiu-se, assim, o atualmente conhecido “mapa da fome”, reputado como marco histórico do debate sobre a fome, problema mundial.⁵¹

No começo dos anos de 1950, o CNA formulou um amplo Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, intitulado *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*. Com isso, efetivamente deu-se início ao pensamento de alimentação escolar como uma política pública.

No final do ano de 1953, a revista *Arquivos Brasileiros de Nutrição – ABN*⁵² publicou um editorial com o intuito de persuadir o governo a apoiar o ponto de vista da CNA. Com isso, anunciava-se que a Campanha de Merenda Escolar – CME que a CNA pretendia levar a efeito “merece a cordial acolhida daqueles a quem cabe maior parcela de responsabilidade no zelo pelo bem-estar e a saúde do povo brasileiro”⁵³.

O PNAE, por sua vez, foi implementado em 1954, pela CNA, sendo chamado, à época, de Programa Nacional de Merenda Escolar – PNME⁵⁴. Com caráter assistencial, o programa objetivava, em suma, reduzir a desnutrição do escolar e melhorar os hábitos alimentares.

⁵⁰ Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação: a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação; b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida; c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes; d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.

⁵¹ CASTRO, Josué de. *Op. cit.*, p. 24-25, nota 4.

⁵² Trata-se de uma revista nacional da área de alimentação e nutrição.

⁵³ COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. *Op. cit.*, p. 358-359.

⁵⁴ ARRETCHE, Marta. *Op. cit.*, p. 156.

No mesmo ano, o Ministério da Educação publicou a Cartilha da Merenda Escolar, com a introdução de Josué de Castro, incorporando o PNAE como componente fundamental à luta no combate à fome e à desnutrição.⁵⁵

Em 1955, com a edição do Decreto nº 37.106, o PNAE foi transferido do Ministério da Saúde para o Ministério da Educação e Cultura – MEC, passando a ser um programa federal oficial, denominado Campanha de Merenda Escolar.⁵⁶

Nesse quadro, firmaram-se convênios diretamente com o Fundo Internacional de Socorro à Infância – FISI⁵⁷ e com outros organismos internacionais, que se incumbiam de ofertar margarina, leite em pó e cápsulas de vitaminas a crianças, gestantes e lactantes, bem como realizar iniciativas diversas de assistência infantil. Ainda, excedentes agrícolas de países como Canadá e Estados Unidos eram escoados pelas organizações das Nações Unidas ao Brasil.⁵⁸

No ano de 1956, a CME passou a se intitular Campanha Nacional de Merenda Escolar – CNME, indicando que o Programa seria executado no território nacional por inteiro.⁵⁹ Dessa forma, o Programa alcança amplitude nacional.

Ao mesmo tempo, despontaram programas de assistência americana, dentre os quais: Alimentos para a Paz; “Programa de Alimentos para o Desenvolvimento” e “Programa Mundial de Alimentos”. À época, gêneros alimentícios eram enviados para oferta aos estudantes de ensino fundamental das escolas municipais e estaduais consideradas mais carentes financeiramente.⁶⁰

Mais tarde, em 1965, reestruturou-se a CNME e, por meio do Decreto nº 56.886/65, criou-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE. A execução do Programa até o ano de 1981 coube ao CNAE, conjuntura em que passou a ser dirigido pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando – INAE (elaborado pela Portaria Ministerial nº 708, de 22/12/1981).⁶¹

Nos anos de 1970, o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) revelou que o problema alimentar mais impactante no Brasil decorria da baixa renda e não

⁵⁵ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Dissertação (Mestrado Profissional). Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade Federal de São Paulo, 2011, p. 39.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁷ Designação dada à UNICEF no Brasil.

⁵⁸ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *op. cit.*, p. 39.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 39-40.

⁶¹ MEC. Portaria Ministerial nº. 708: criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE.

da falta de informação – conforme se acreditava em 1940 com o “mito da ignorância alimentar”.

Em 1976, ocorreu a integração do CNAE ao II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Nessa época, inaugurou-se a suplementação alimentar, correspondente a 15% das recomendações nutricionais, direcionada aos estudantes das séries iniciais e ensino fundamental da rede pública.⁶²

Em 1979, com efeito, a CNAE passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.⁶³

Em 1983, a gestão do Programa passou do INAE para a Fundação de Assistência ao Educando – FAE, que adotou atitudes com vistas a municipalizá-lo.⁶⁴

Alguns anos depois, com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, consignou-se que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de (...) alimentação”.⁶⁵

Nota-se que, apesar de o PNAE ter expandido sua cobertura, ano a ano, o seu formato assistencialista perdurou até a supracitada promulgação da Constituição Cidadã, ocasião em que o Programa avançou consideravelmente, passando a suplementar à política educacional, com vistas a assegurar alimentação escolar para todos os estudantes do ensino fundamental.⁶⁶

Ulteriormente, com a Lei de Descentralização do PNAE – Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o Programa deixa de se reduzir à entrega de alimentos do Governo Federal aos estados e municípios, transformando-se numa ação coordenada, com planejamento e diretrizes.⁶⁷

Assim, com a descentralização ocorrida em 1994, surgiram ações de incentivo à pequena produção local, das quais destacam-se: o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola; a inclinação pelos produtos *in natura*, privilegiando-se a compra da produção local; a instrução para a descentralização

⁶² FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Curso Capacitação Conselhos de Alimentação Escolar*. Disponível em http://www.labtime.ufg.br/modulos/cae/mod1_uni6_sl1.html. Acesso em: 01.11.2022.

⁶³ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 40, nota 55.

⁶⁴ NOGUEIRA, Rosana Maria. *Op. cit.*, p. 22, nota 44.

⁶⁵ Art. 208, inciso VII, da CF/88.

⁶⁶ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *op. cit.*

⁶⁷ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *op. cit.*, p. 45, nota 55.

das aquisições, abstendo-se da compra de alimentos de monopólios; e a constituição da modalidade de gestão escolarizada.⁶⁸

Em 1997, ocorreu a extinção da FAE e suas atribuições foram integradas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Essa autarquia atualmente ainda gerencia o Programa, sendo encarregada pela “normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização na execução das ações”.⁶⁹

No entanto, mister ressaltar que o PNAE é mais do que um programa educacional, constituindo-se como um programa assistencial de alimentação e nutrição, em que pese seja desenvolvido no interior de um sistema organizacional de gestão dos programas de educação básica e fundamental.⁷⁰

Ao longo dos anos, com a transferência de sua administração para o nível local, o desenvolvimento e a consolidação do PNAE deram-se no sentido da busca uma alimentação saudável, em conformidade com os princípios de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional, preocupado em definir regras que incentivem o desenvolvimento local por parte do Governo Federal.

Ainda nos anos de 1990, um novo fenômeno emergiu: a questão da obesidade como problema de saúde pública. Nesse cenário irrompeu-se a necessidade da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), cuja primeira edição ocorreu em 1999.⁷¹

Em 2001, editou-se a Medida Provisória nº 2.178-34, dispondo sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE. Ela tornou obrigatório que, no mínimo, 70% dos recursos transferidos pelo FNDE ao Programa fossem utilizados para aquisição de produtos básicos, observando os hábitos alimentares regionais e a

⁶⁸ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 909-916, nota 7.

⁶⁹ RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, [S.l.], v. 29, n. 1, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/42826>. Acesso em: 09.12.2021.

⁷⁰ ARRETCHE, Marta. *Op. cit.*, p. 158.

⁷¹ A PNAN, “aprovada no ano de 1999, integra os esforços do Estado Brasileiro que por meio de um conjunto de políticas públicas propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação. (...) a PNAN apresenta como propósito a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição”. (SAPS. *Diretrizes da PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/politicas/pnan/diretrizes>. Acesso em: 10.11.2021.).

vocação agrícola do município. Tudo isso com vistas a fomentar o desenvolvimento da economia local.

Foi no interior das políticas alimentares de segurança alimentar e nutricional e do Programa Fome Zero (do Governo Federal) que, a partir do ano de 2003, acentua-se a reconsideração dos programas alimentares, em especial o de Alimentação Escolar. Assim, com essa nova configuração do Estado, acenou-se para o compromisso do Estado com a inclusão dos pequenos produtores e com o reexame dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população.⁷²

Em 2006, publicou-se a Portaria Interministerial nº 1.010, que estabeleceu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio tanto das redes públicas quanto privadas, nacionalmente.⁷³ Com isso, foram criados os CECANEs e, a partir da Resolução CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, passou-se a exigir a participação do nutricionista responsável técnico (RT) e quadro técnico (QT) vinculado à entidade executora.⁷⁴

Dentro desse panorama, visando reconhecer e defender o direito à alimentação no Brasil, foi promulgada a Lei n. 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).⁷⁵

A LOSAN se revela como a primeira legislação nacional que apresenta a alimentação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. Dentre outras coisas, ela define, nos seus arts. 2º e 3º, direito à alimentação e segurança alimentar e nutricional.⁷⁶

⁷² PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 55-57, nota 55.

⁷³ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Curso Capacitação Conselhos de Alimentação Escolar*. Disponível em http://www.labtime.ufg.br/modulos/cae/mod1_uni6_sl1.html. Acesso em: 01.11.2022.

⁷⁴ *Idem*. *Manual de Apoio para as Atividades Técnicas do Nutricionista no Âmbito do PNAE*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5053648/mod_resource/content/1/manual%20nutricionistas_2017.pdf. Acesso em: 12.11.2021.

⁷⁵ FONSECA E MELO, Lucas. A ilicitude do ato de destruir alimentos: a função social aplicada aos gêneros alimentícios. In: NEVES, Helena Telino (coord.). *Direito à Alimentação e Segurança Alimentar*. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 195.

⁷⁶ Art. 2º A **alimentação adequada** é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. **(Grifo nosso)** § 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e

Em 16 de junho de 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.947 que, além de assegurar a ampliação do PNAE para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, também estabeleceu um elo institucional entre alimentação escolar e agricultura familiar⁷⁷. Ela dispôs em seu art. 14 que, da totalidade dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser empregados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, de forma a priorizar os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Com a mudança nos princípios e formas de aquisição públicas ocorridas a partir de 2009, dentre elas a inclusão da Agricultura Familiar ao Programa⁷⁸, o PNAE passa a viver um momento fundamental: apoia-se efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, bem como se promove a SAN.

Isso porque a Lei, em seu supramencionado art. 14, resguarda a agricultura familiar, ao tornar obrigatório que, no mínimo, 30% do valor encaminhado pelo FNDE às entidades executoras⁷⁹ do PNAE seja utilizado na compra de alimentos dos agricultores familiares.

Além disso, as compras, que até então deveriam seguir as orientações legais de isonomia e da concorrência, passam a ser realizadas com dispensa do processo licitatório⁸⁰, por meio das Chamadas Públicas – processo simplificado utilizado na

sociais. § 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. Art. 3º A **segurança alimentar e nutricional** consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. **(Grifo nosso)**

⁷⁷ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 909-916, nota 7.

⁷⁸ SILVA, Thiago Henrique Costa; NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia Rodrigues do; JORDÃO, Luciana Ramos; OLIVEIRA, Esther de Paula. Pensando a Segurança e a Soberania Alimentar: Análise da Participação da Agricultura Familiar no PNAE em Diferentes Regiões do Brasil. *Revista De Estudos Sociais*, v. 22, n. 44, p. 168-200, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/9703>. Acesso em: 10.09.2021.

⁷⁹ Quais sejam: estados, municípios e Distrito Federal, por meio das instituições da rede pública de ensino federal, estadual e municipal que obtém recursos diretamente do FNDE para a execução do Programa.

⁸⁰ Conforme art. 14, §1º, *in verbis*: “A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidos pelas normas que regulamentam a matéria”.

compra de gêneros da agricultura familiar com os recursos federais que foram repassados pelo FNDE às entidades executoras, que não se vale do preço como critério de seleção, mas sim da lógica de produção da agricultura familiar.

O texto da lei trouxe, mais uma vez, a exigência da presença do nutricionista como responsável técnico (RT) do PNAE⁸¹ (cujas atribuições no Programa estão atualmente estabelecidas pela Resolução CFN nº 465 de 2010). Igualmente chama a atenção o papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no seu controle social, tanto no âmbito estadual quanto municipal.⁸² Destaca-se também na legislação o oferecimento de alimentos saudáveis e seguros no ambiente escolar, com a valorização dos manipuladores de alimentos; bem como a execução de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) enquanto elemento pedagógico a ser realizado nas unidades escolares.⁸³

Destarte, a Lei 11.947/2009 foi um verdadeiro marco legal no desenho institucional do PNAE. Através dela, superou-se o cunho assistencialista do Programa, emergindo-o como vultuosa estratégia no campo da SAN, ao incentivar a

⁸¹ Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

⁸² Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

⁸³ Nesse sentido é a letra da Lei: “Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.”

“Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.”

agricultura familiar no país e instituir a alimentação escolar como um direito de todos os estudantes matriculados na rede básica de ensino.

Assim, com o intuito de garantir o direito à alimentação, o PNAE desde então evidencia-se como um instrumento do governo voltado à melhoria das condições nutricionais, da capacidade de aprendizagem dos alunos e, principalmente, para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

Destaca-se que, recentemente, em 23 de agosto de 2023, foi publicada a Lei nº 14.660, que alterou o art. 14 da Lei nº 11.947/2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, além de estabelecer que pelo menos 50% da venda da família será feita no nome da mulher.⁸⁴

Trata-se de um marco na alimentação escolar e um verdadeiro avanço das políticas públicas relacionadas à inserção socioproductiva e criação de renda para o desenvolvimento da agricultura familiar, bem como ao reconhecimento do protagonismo das mulheres no que tange à produção de alimentos.

Há, também, outros marcos legais anteriores e igualmente importantes, como a Resolução FNDE nº 6/2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Ela, em harmonia com as hodiernas políticas públicas relacionadas à SAN, robustece a EAN, salvaguardando desde o marco de referência de EAN para políticas públicas até o guia alimentar para a população brasileira. A Resolução ostenta, ainda, novas diretrizes quanto à composição do CAE, prestação de contas, critérios de aquisição da agricultura familiar e ações de alimentação e nutrição, além de regulamentar a instituição do Cartão PNAE.

Portanto, revela-se como uma “política pública promotora de saúde no ambiente escolar alinhada a constituição, que atua promovendo direito à

⁸⁴ O art. 14 da Lei nº 11.947/2009 passou a vigorar com as seguintes alterações: “Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.” Além disso, foi incluído o §3º ao mencionado artigo com a seguinte redação: “A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o *caput* deste artigo, quando comprados de família rural individual, será feita no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido.”

alimentação e saúde”, operando na “garantia do Direito Humano a Alimentação e Nutrição Adequadas e a Segurança Alimentar e Nutricional”.⁸⁵

1.2. CONCEITOS RELEVANTES

Enquanto o fato é reputado como “uma observação empiricamente verificada, a teoria se refere a relações entre fatos ou, em outras palavras, à ordenação significativa desses fatos”⁸⁶, que, por suas vezes, consistem em “conceitos, classificações, correlações, generalizações, princípios, leis, regras, teoremas, axiomas etc”.⁸⁷

Mas cabe esclarecer que teoria não é especulação. Pelo contrário, é um agrupamento de princípios fundamentais que se revelam num meio científico adequado na busca e na elucidação dos fatos.

Dessa maneira, tanto a teoria quanto os fatos têm utilidade aos cientistas, em razão da inter-relação constante entre eles.

À vista disso, a teoria além de restringir a dimensão dos fatos a serem analisados também define os principais aspectos de uma investigação.

E, como não se faz um trabalho científico sem se conceituar, a teoria oferece ao cientista um sistema de conceitos. Ela se mostra como um “sistema de conceptualização e de classificação dos fatos”⁸⁸, na medida em que “um fato não é somente uma observação prática ao acaso, mas também uma afirmativa empiricamente verificada sobre o fenômeno em pauta”.⁸⁹ Por isso, ela compreende “tanto as observações científicas quanto um quadro de referência teórico conhecido, no qual essas observações se enquadram”.⁹⁰

Nesse universo, os conceitos são “símbolos verbais característicos, conferidos às ideias generalizadas, abstraídas da percepção científica sobre os fenômenos”.⁹¹

⁸⁵ UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. *Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar: Nota Técnica 01/2020/CECANE UFG.* Disponível em https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Nota_t%C3%A9cnica_PNAE_e_elei%C3%A7%C3%A3o_-_cecane_ufg.pdf. Acesso em: 05.11.2021.

⁸⁶ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Op. cit.*, p. 98.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 98.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 99.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 99.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 99.

⁹¹ *Ibid.*, p. 100.

Feitos tais esclarecimentos, este subcapítulo corresponde à parte teórica, conceitual, da pesquisa. Ele se destina a trazer os conceitos mais relevantes à compreensão e desenvolvimento do trabalho e do problema da pesquisa, sem, contudo, ter a pretensão de esgotá-los. Ainda, é apresentada uma breve perspectiva histórica, para fins meramente didáticos.

Desta forma, serão resumidas o que já se sabe sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, a Segurança Alimentar e Nutricional, a Soberania Alimentar e a Agricultura Familiar – objetos de estudo da pesquisa. Com isso, pretende-se a aplicação desses conceitos, e não apenas a replicação de ideias.

1.2.1. Direito Humano à Alimentação Adequada

Numa sociedade plenamente capaz de produzir alimento para todos, a fome⁹² revela-se como uma chaga inaceitável para os Direitos Humanos, enquanto direitos indispensáveis à pessoa humana, imprescindíveis para garantir a todos uma existência digna, equalitária e livre.

E, em um país e estado com plenas condições de garantir uma oferta abundante de alimentos à população, a existência da fome é no mínimo paradoxal, sobretudo no estado de Goiás, que “é bastante conhecido pela força econômica e política do agronegócio”.⁹³ Mas, conforme concluem Diniz Santos e Isaguirre-Torres, “cada vez mais se assenta que a fome é muito mais um problema social do que técnico”.⁹⁴

Vive-se uma verdadeira crise civilizatória, caracterizada pela grande desigualdade entre os países centrais e periféricos, bem como no interior de cada país, onde há imenso abismo entre ricos e pobres. Tudo isso revela que inexiste escassez de alimentos, mas sua má distribuição, decorrente do desperdício e da falta de solidariedade entre os povos.

Nesse contexto, Josué de Castro vai além e apresenta a fome como uma questão política. Por consequência, não se trata de um problema natural,

⁹² A fome “consiste na incapacidade de ingerir as calorias e proteínas mínimas necessárias, gerando consequências para a saúde e para a vida”. (ESTEVE, Esther Vivas. *O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?* 1ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2017, p. 38).

⁹³ MEDINA, Gabriel; CAMARGO, Ricardo; SILVESTRE, Wender. Retrato da agricultura familiar em Goiás: relevância, sistemas de produção e alternativas para sua consolidação. *Agricultura Familiar em Goiás – Lições para o Assessoramento Técnico*, 4. ed. rev. e ampl., Goiânia: Editora UFG, 2018, p. 17.

⁹⁴ DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. *Op. cit.*, p. 245.

relacionado aos fatos/fenômenos da natureza, mas sim um resultado das ações humanas, passível de alteração. O que requer prioridade política: criação de políticas públicas.⁹⁵

Desse modo, o combate à fome não se restringe às demandas por alimento, mas se relaciona à luta pela participação popular nas deliberações políticas da sociedade. Por consequência, perpassa por todas as etapas do sistema alimentar: produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos.

No cenário de injusta distribuição da riqueza em benefício da comunidade nacional, exsurge o direito à alimentação (adequada), que consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo.⁹⁶

A alimentação consiste numa atividade indispensável a todos e premissa básica para a promoção e a preservação da saúde. Ela viabiliza a plena consolidação do potencial de crescimento e de desenvolvimento humano, com cidadania e qualidade de vida.

Dessarte, esse direito revela duas dimensões: a de livrar o indivíduo da fome e a de lhe garantir uma alimentação de verdade (aspecto qualitativo). Ou seja, a alimentação, enquanto direito, compreende diferentes dimensões, que exteriorizam valores culturais, sociais, afetivos e sensoriais. Desta forma, diferentemente dos outros seres vivos, os seres humanos não ingerem tão-somente nutrientes, mas consomem “alimentos e preparações escolhidas e combinadas de uma maneira particular, com cheiro, cor, temperatura, textura e sabor, se alimentam também de seus significados e dos aspectos simbólicos.”⁹⁷

⁹⁵ Ainda sobre o tema, aduzem Donzela e Sousa: “a fome e a miséria são um mal que assola todo o planeta, são frutos advindos de políticas econômicas e que geram consequências drásticas na sociedade, pois que, provocando o êxodo, resultam no aumento da criminalidade e na baixa qualidade de vida de parte considerável da população”. (DONZELE, Patrícia Fortes L.; SOUZA, Vicente Alves de. (2010). DISCUSSÕES SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR. *Revista Da Faculdade De Direito Da UFG, Goiânia*, v. 23, n. 1, p. 23/32, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/11991>. Acesso em: 15.06.2021.)

⁹⁶ CONTI, Irio Luiz. Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar. *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA*, 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-Alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 12.08.2020.

⁹⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012, p. 26.

Portanto, “a alimentação é uma prática social, resultante da integração das dimensões biológica, sociocultural, ambiental e econômica”.⁹⁸

Trata-se de direito fundamental⁹⁹ decorrente do direito à vida (o mais fundamental dos direitos) – precisamente do seu segundo desdobramento: direito a uma vida digna, relacionada à busca das necessidades vitais básicas do ser humano.

Ora, se todo ser humano torna-se singular, distinto, por uma dignidade intrínseca e indisponível, a todo ser humano deve ser reconhecida a titularidade do direito mais elementar da expressão desta dignidade única: o direito de existir.

Como materialização do direito humano fundamental, portanto, a alimentação adequada é pilar primordial da promoção da dignidade da pessoa humana, na medida em que almeja atender a necessidade básica para o desenvolvimento do indivíduo.

De acordo com a Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, a alimentação é considerada como um direito social (previsto no art. 6º da CF/88), cabendo ao poder público adotar as políticas e ações necessárias voltadas à promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população, à luz da Lei nº 11.346/2006.

E, quanto ao reconhecimento do direito à alimentação adequada como direito fundamental, Lopes e Chehab entendem que tal admissão foi “essencial para garantir uma proteção muito mais rigorosa a respeito do seu cumprimento”.¹⁰⁰

Assim, por ser signatário de acordos internacionais que reconhecem o DHAA e por ter inserido este direito na Constituição Federal, compele ao estado brasileiro o encargo de prover tal direito.

Dentro de um panorama histórico, o enaltecimento da pessoa humana e de sua dignidade ocorreu, na esfera do Direito Constitucional Internacional, após a Segunda Guerra Mundial, a partir da aprovação da Declaração Universal dos

⁹⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012, p. 31.

⁹⁹ Segundo Canotilho, os direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente (CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed, Coimbra: Livraria Almedina, 2000, p. 369).

¹⁰⁰ LOPES, Ana Maria D’Avila Lopes; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, RDCI 68/19, jul./set. 2009, p. 100.

Direitos do Homem – DUDH, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984.¹⁰¹

Nesse sentido, o art. 1º da Declaração dispõe que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”¹⁰². Já o art. 6º prevê que “todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica”.¹⁰³

Constituída de 30 artigos, além do Preâmbulo, a Declaração reuniu em um só instrumento tanto os direitos civis e políticos – chamados tradicionalmente de direitos e garantias individuais (arts. 1º a 21) – quanto os direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28).

Além de deixar nítido que não se pode dissociar os direitos civis e políticos dos sociais, econômicos e culturais, coube à Declaração definir os direitos humanos e as liberdades fundamentais como arquétipo comum de execução para todos os povos e nações.

Enquanto tema global, a validação dos direitos humanos deu-se com a Conferência de Viena, ocorrida de 14 a 25 de junho de 1993, tida como a primeira grande conferência do mundo pós-guerra fria, ao reiterar a universalidade, a irrenunciabilidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e o inter-relação de tais direitos.

Todos os documentos posteriores (declarações, pactos e cartas constitucionais)¹⁰⁴ reafirmaram supramencionadas características, com vistas a fortificar os direitos humanos, resgatando sempre a dignidade da pessoa humana como diretriz em todos os valores, programas e políticas.

À vista disso, a dignidade da pessoa humana rompe-se como princípio supremo no Estado Democrático de Direito, modelo ético a orientar o Direito

¹⁰¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12.11.2021.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ “Eles incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras”. (*Ibidem*).

desenvolvido após a segunda metade do séc. XX, transparecendo na Constituição de 1988.

Sobre o tema alimentação adequada, Valente¹⁰⁵ disserta que ela se trata de um direito básico, admitido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, sem o qual não se pode sequer discutir os outros direitos. E mais: diante da privação de uma alimentação adequada (em quantidade e qualidade), não há direito à vida – o mais fundamental dos direitos – e o próprio direito à humanidade – enquanto “direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana”.¹⁰⁶

Como o direito à alimentação (adequada)¹⁰⁷ é segmentação do próprio direito à vida e tantas vezes confundido à noção de dignidade da pessoa humana, o tema suscita inquietações, na medida em que, muito embora o crescente incremento na produção de alimentos, em alta escala e com uso de tecnologia de ponta, subsidiada pelo Estado, o Brasil não tem se mostrado capaz de alimentar toda a sua população.

Isto posto, incumbe ao Estado a alimentação escolar de instituições públicas gratuitas. E o propósito de assegurar o DHAA aos estudantes é exercido pelo atendimento das suas necessidades nutricionais, cuja média encontra-se estabelecida no art. 18 da Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020.¹⁰⁸ Tudo isso com vistas a fim de oportunizar a formação de hábitos alimentares saudáveis e, assim,

¹⁰⁵ VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 36.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 36.

¹⁰⁷ Diz-se alimentação adequada não apenas a considerada saudável, mas aquela em que os alimentos são apropriados a determinadas circunstâncias sociais, econômicas e culturais.

¹⁰⁸ Art. 18 Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo IV desta Resolução, sendo de: I - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial; II - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos; III - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, por refeição ofertada, para os estudantes matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches; IV - no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertada uma refeição, para os demais estudantes matriculados na educação básica, em período parcial; V - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os estudantes matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; VI - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os estudantes participantes de programas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral.

colaborar no seu crescimento e desenvolvimento, promoção da saúde e no processo de aprendizagem.¹⁰⁹

Nesse descortino, o PNAE, enquanto um dos mais vultuosos programas de alimentação escolar do mundo, com o princípio da universalização e gratuidade no oferecimento de refeições, inseriu entre suas principais diretrizes o DHAA, com foco na alimentação saudável, desenvolvimento local, ações de educação alimentar e nutricional (EAN) e oferta de alimentos nas escolas.

E, como a LOSAN traz no §1º do seu art. 2º que o respeito à dimensão cultural do alimento faz parte do próprio conceito de alimentação adequada, cabe ao PNAE igualmente observá-lo. Por consequência, a alimentação e o ato de comer também devem ser compreendidos a partir da sua perspectiva cultural, uma vez que a escolha dos alimentos é influenciada tanto por determinantes de ordem subjetiva (individuais) quanto coletiva (fatores econômicos, sociais e culturais).

No que se refere precisamente à alimentação escolar como direito do cidadão, Peixinho¹¹⁰ pontua que as suas principais bases legais encontram-se estabelecidas nos arts. 205 e 208 da CF/88, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, na LOSAN, na Lei 11.947/2009 e na Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.

Há ainda que se falar na Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, de forma a introduzir a alimentação como um direito social.¹¹¹

Assim, além de um direito de cidadania, garantido na CF/88, a alimentação escolar é protegida como um direito dos estudantes e reputada como uma das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), conforme se verá.

1.2.2. Segurança Alimentar

O tema segurança alimentar irrompeu-se como grande obstáculo para a população, no Pós-Segunda Guerra Mundial, mais precisamente na Europa,

¹⁰⁹ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Programas de Alimentação Escolar*. Brasil: 2021. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>. Acesso em: 25.11.2021.

¹¹⁰ PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Op. cit.*, p. 72, nota 55.

¹¹¹ Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

entrando na agenda dos poderes públicos. Nessa ocasião, foram estabelecidas políticas no intuito de assegurar a aquisição de alimentos inclusive durante confrontos internacionais.¹¹²

Pontua-se, todavia, que a expressão em análise já era empregada logo após a Primeira Guerra, diante da possibilidade de domínio dos países (uns pelos outros) pela supressão de gêneros alimentícios, o que poderia ser um importante artifício se submetido aos países menos desenvolvidos e sem recursos para satisfazer suas próprias necessidades.¹¹³

Assim, o fornecimento de alimentos alcançou uma aceção maior, de segurança, reforçando a noção de que a soberania de um estado subordinava-se a sua aptidão de autoprover alimentos e matérias-primas.

No ano de 1945, no âmbito da ONU, criou-se a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) – organismo cuja finalidade é alçar o grau de nutrição e de desenvolvimento rural e atingir a segurança alimentar para todos os indivíduos. Tudo isso com vistas a assegurar que a população obtenha, de forma regular, alimentos de alta qualidade e em quantidade suficiente para que possa viver de forma ativa e saudável.¹¹⁴

No contexto da FAO, *a priori*, a definição de segurança alimentar estava adstrita sobretudo à produção de gêneros alimentícios. A conceituação clássica do instituto, empregada pelo referido organismo, estipulava que a segurança alimentar retrata um estado onde todos os indivíduos, ao longo de sua existência, tenham acesso (físico, social e econômico) a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que satisfaça às suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.¹¹⁵

Por certo, trata-se de concepção em continuado aperfeiçoamento e transformação. Isso porque tal conceito é extremamente vasto, comportando elementos que acometem não apenas a disponibilidade de alimentos, mas abarcam ainda sua qualidade nutritiva, colocando a segurança alimentar (e nutricional) como condição basilar de cidadania.

¹¹² FELICIELLO, Domenico; GARCIA, Rosa Wanda Diez. Cidadania e solidariedade: as ações contra a miséria. In: GALEAZZI, M. A. M. *Segurança Alimentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas*. Campinas: Mercados das Letras, 1996, p. 215-231.

¹¹³ FONSECA E MELO, Lucas. *Op. cit.*, p. 190.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

A contar de 1974, a FAO introduziu novos componentes à temática de segurança alimentar¹¹⁶. Nesse cenário de progresso, minimizou-se a perspectiva reduzida apenas à qualidade do alimento em si (*safety food*), atentando-se mais ao *food security* – que corresponde aos meios de acesso (produção e distribuição dos alimentos).¹¹⁷

Na sequência, no ano de 1983, a FAO atualizou a definição do instituto em tela, baseando-se em três vultuosos objetivos, quais sejam, oferta adequada dos alimentos, estabilidade de oferta e de mercado de alimentos e segurança no acesso dos alimentos que foram ofertados.¹¹⁸

À vista disso, o acesso aos alimentos pela população ultrapassa a própria noção de disponibilidade, ostentando um caráter fundamental para a segurança alimentar. Por consequência, esse instituto vincula-se da mesma forma à garantia do poder aquisitivo dos indivíduos, ao crescimento econômico da população, bem como à redistribuição de renda e à redução da pobreza. Em resumo, mais do que produzir alimentos em quantidade para toda a população, é primordial que todos tenham acesso a tais gêneros, destaca-se.

Assim, no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, foram introduzidas sucessivamente outras noções ao conceito de Segurança Alimentar, passando a conceber também a questão da equidade e da justiça, sobretudo no que se refere às relações éticas em meio à geração atual e às futuras gerações, o emprego dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento aplicado de maneira adequada e sustentável. Desta forma, a discussão sobre os modos-de-vida sustentáveis foi adicionada à pauta. E, por consequência, “o direito à

¹¹⁶ FONSECA E MELO, Lucas. *Op. cit.*, p. 190.

¹¹⁷ Para fins didáticos, trago a distinção entre *safety food* e *food security* realizada por Maria João Estorninho: “Por um lado, utilizam-se a expressão *food safety* quando se referem às questões de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos. Nesta vertente, os instrumentos passam, entre outros: pela emissão de normas jurídicas que determinem a composição de certos alimentos e que imponham deveres de higiene e salubridade ao longo da cadeia alimentar, pela existência de sistemas de rastreabilidade e de rotulagem; pela efetividade dos sistemas de controle e de aplicação de sanções em caso de prevaricação. Por outro lado, utilizam a expressão *food security* para se referirem às questões que se prendem com a garantia do direito à alimentação, de modo a que as pessoas não vivam em estado de fome. Nesta vertente, os instrumentos passam sobretudo por políticas alimentares, políticas de educação, programas de cooperação e de ajuda alimentar, combate à pobreza e à fome”. (ESTORNINHO, Maria João. *Direito da Alimentação*. Lisboa: AAFDL, 2013, p. 40).

¹¹⁸ VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil*. Disponível em: www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos. Acesso em: 13.03.2021.

alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas”.¹¹⁹

Ainda sobre o tema, sabe-se que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, datado de 1992, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datado de 1996, foram formulados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo nela sua base. E, em supramencionados documentos, subtede-se que é dever do Estado o respeito, a proteção e o zelo da capacidade dos indivíduos, família ou comunidade de produzir o seu alimento ou mesmo de auferir os recursos financeiros hábeis para obter alimentação apropriada.

Pressupostos tais que também deram origem ao conceito de segurança alimentar que, por sua vez, envolve a qualidade dos alimentos. Isso porque a alimentação disponível à população não pode estar exposta a contaminações, problemas de apodrecimento ou prazo fora da validade. Assim, a qualidade dos alimentos correlaciona-se à possibilidade de os indivíduos alimentarem-se de maneira digna em consonância com as normas de segurança alimentar e de higiene¹²⁰.

Nesse contexto, a segurança alimentar visa a garantir um alto padrão de preservação da saúde humana e dos consumidores no decorrer da cadeia alimentar, manifestando o sentido de proteção e materializando o controle de riscos¹²¹.

Outra dimensão relevante impregnada na noção de segurança alimentar versa sobre a regularidade do já mencionado acesso aos alimentos, que se difere da própria disponibilidade – visto que, ainda que os alimentos estejam ao dispor de

¹¹⁹ VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Op. cit.*, nota 118.

¹²⁰ BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003, p. 13.

¹²¹ Ao se falar em “controle de riscos”, cabe fazer alusão ao conceito de sociedade de risco, cunhado pelo alemão Ulrich Beck em sua obra *A Sociedade do Risco: Rumo a uma nova Modernidade*. De acordo com mencionado autor, a partir de meados do século passado, os recentes desenvolvimentos ocorridos no âmbito global aniquilaram a estrutura da sociedade industrial clássica em vigor, dando origem à sociedade industrial do risco. Essa, por sua vez, em virtude da exploração desenfreada e ilimitada dos recursos naturais e do desenvolvimento tecnológico, culminou em desastres de proporções vultuosas. Destarte, o reconhecimento de que a exploração insustentável ocasiona graves desastres gerou o clamor social por novas formas de controle – não só do perigo, mas sobretudo do risco. Assim, reconhecido como uma forma de ameaça em níveis diversos – como alimentar, ambiental e à saúde –, o risco deve ser previamente destituído (BECK, Ulrich. *Risk society. Towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.). Dito isso, no que tange aos perigos alimentares, sabe-se que somos constantemente expostos a novos riscos juridicamente relevantes, o que demanda a intercessão dos poderes públicos em matéria de segurança alimentar.

todos, diversas pessoas menos favorecidas economicamente, em razão de inúmeras razões, não têm acesso a eles¹²².

Inclusive, em 1994, com a realização pelo Brasil da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que por sua vez resultou na criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), foi incluído ao instituto ora em discussão o acesso regular aos alimentos de qualidade e em quantidade necessária à garantia da nutrição saudável à população. Assim, Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser definida como a garantia de condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna¹²³.

Ainda, foram incorporadas outras noções no conceito atualmente em vigor de segurança alimentar, tais como: alimento seguro (aquele livre de contaminação química ou biológica); qualidade do alimento (que se refere às particularidades atinentes aos aspectos nutricionais, biológicos e da qualidade de produção alimentar); bem como dieta balanceada, esclarecimento e opções culturais – tendo em conta os hábitos alimentares da população-alvo das políticas públicas.

No Brasil, a construção teórica da SAN é oriunda das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e da mobilização da sociedade civil. Ela foi elaborada pelo Fórum Brasileiro de SAN, em 2003, e referendada na II Conferência Nacional de SAN, ocorrida em Olinda/PE.

Ela é definida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como a garantia de todos de condições de acesso a alimentos básicos (que inclui a água), de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sustentável e sem comprometer outras necessidades básicas (como a saúde, a educação, a moradia, o trabalho, o lazer etc.). Tudo isso fundamentado em práticas alimentares que respeitem a soberania alimentar do país e que contribuam para uma existência digna num contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

¹²² BELIK, Walter. *Op. cit.*, p. 14.

¹²³ SILVA, Thiago Henrique Costa; NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia Rodrigues do; JORDÃO, Luciana Ramos; OLIVEIRA, Esther de Paula. *Op. cit.*, p. 168-200.

Nada obstante, o marco inicial do direito à alimentação adequada é datado de 2006, com a promulgação da Lei n. 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, também conhecida como LOSAN¹²⁴.

Supramencionado marco normativo cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cujo principal objetivo é elaborar políticas públicas em conjunto com a sociedade civil, bem como supervisionar a execução das mesmas e as mudanças provocadas por elas¹²⁵.

Dito isso, no âmbito da educação, o PNAE trata-se de uma das estratégias públicas voltada ao combate à fome e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional¹²⁶ – quanto a esta última, cabe mencionar que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi instituída pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

Assim, a Lei n. 11.346/2006 traz em seus artigos compromissos reconhecidos pelo Estado brasileiro, que se prestam como diretrizes para a elaboração de políticas públicas, que limitam a ação desenfreada do mercado e servem como parâmetros ao comportamento dos cidadãos e atores civis na busca pela efetividade do direito fundamental à alimentação. Por consequência, a garantia do direito à alimentação revela-se um compromisso assumido pelo Estado.

Dessarte, o acesso aos alimentos pela população assume um caráter fundamental para a segurança alimentar e nutricional, relacionando-se à redução da pobreza, redistribuição de renda e até mesmo à garantia do poder aquisitivo da população. Ora, mais importante que se produzir alimentos em quantidade para todos é a capacidade de que todos tenham acesso a tais produtos. Somando-se a isso, deve-se levar em conta a forma como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos, uma vez que comer é um ato político. Deste modo, o sistema alimentar que se quer vivo pode (ou não) colaborar para a equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida.

¹²⁴ FONSECA E MELO, Lucas. *Op. cit.*, p. 195.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar. São Paulo: *Cultura Acadêmica*, 2009, p. 281.

1.2.3 Soberania Alimentar

O conceito de soberania alimentar foi designado pela Via Campesina, em 1996, durante a Cúpula Mundial de Alimentação, como uma nova maneira de pensar, segundo a qual, para um povo ser considerado livre, ele precisava também ser soberano. Soberania essa que perpassa pela alimentação¹²⁷.

Durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar (FMSA), em 2007, foi escrita a *Declaración de Nyéléni*, “que se transformou em um elemento fundamental para aprofundar o conceito de Soberania Alimentar”¹²⁸.

E, finalmente, em 2011, a formulação recebeu sua última definição, que evidencia a magnitude da autonomia alimentar dos povos, em observância da cultura e costumes de cada país, relacionando-se à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado externo e, sobretudo, à criação de emprego¹²⁹.

Outrossim, soberania alimentar pode ser caracterizada como o direito dos povos à alimentação saudável e culturalmente adequada, elaborada com a utilização de métodos sustentáveis, bem como seu direito de definir seus próprios sistemas agrícolas e alimentares. Está relacionada também ao desenvolvimento de um modelo de produção agrícola sustentável, que beneficia as comunidades e seu ambiente. E, desta forma, ela insere os desejos, necessidades e estilos de vida daqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas alimentares e políticas alimentares diante das reivindicações dos próprios mercados e corporações.¹³⁰

Destarte, faz-se imprescindível a admissão de que a soberania alimentar traduz o direito dos indivíduos de estabelecer suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Ações essas que acautelem e viabilizem o direito à alimentação para todos os sujeitos, alicerçado na pequena e

¹²⁷ SILVA, Thiago Henrique Costa; NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia Rodrigues do; JORDÃO, Luciana Ramos; OLIVEIRA, Esther de Paula. *Op. cit.*, p. 168-200.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ MALUF, Renato Sérgio. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. *In*: Belik W, Maluf R. *Abastecimento e segurança alimentar*. Campinas: Unicamp, 2000, p. 37-63.

¹³⁰ LA VIA CAMPESINA. *The international peasant's voice*. Zimbabwe; 2011. Disponível em: <http://viacampesina.org>. Acesso em: 12.03.2021.

média produção, em consonância com a diversidade cultural e as crenças comunitárias¹³¹.

Nesse sentido, Diniz Santos e Isaguirre-Torres¹³² ponderam que o direito à alimentação transcende o aspecto de “comer para viver”, sendo “uma necessidade para a vida saudável e apropriada, que deve condizer aos aspectos culturais de cada região, aos padrões de qualidade que propiciem nutrição, segurança e prazer”.

Dito isso, cabe salientar que a soberania alimentar, mais do que uma abstração, é um modo de vida que não se limita apenas aos camponeses, mas abarca a orientação de vários sujeitos do campo que se empenham para produzir de forma autônoma e para gerir suas produções em conformidade com os saberes populares. Refere-se a um processo coletivo e participativo, e não a uma proposta institucional ou patrimônio de qualquer organização¹³³.

Sabe-se que as formas de produção estabelecidas sobretudo durante os anos de 1960 e 1970, na época da Revolução Verde¹³⁴, contrapunham-se aos princípios fundamentais de soberania alimentar relacionados à população. Assim, apesar de sua real contribuição no que tange ao crescimento da produção em massa e ao desenvolvimento do agronegócio, a Revolução Verde não se mostrou apta a resolver os problemas da pobreza e da fome. Pelo contrário: tais mazelas intensificaram-se, além de contribuir efetivamente para o êxodo rural e afetar a saúde das pessoas.

Esse modelo de produção, comércio e expansão agrícola significou verdadeiro “passe livre para destruir a natureza e expandir as fronteiras agrícolas”¹³⁵. Através dela, “foi possível acentuar a concentração da propriedade da

¹³¹ SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 2, 2001, p. 16-18.

¹³² DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. *Op. cit.*, p. 244.

¹³³ MCMICHAEL, Philip. *Regimes alimentares e questões agrárias*. 1. ed. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016, p. 112-113.

¹³⁴ Durante mencionado período, foram elaboradas novas práticas agropecuárias, que incorporavam o uso de semente geneticamente modificadas, o emprego descomedido de insumos químicos (como fertilizantes e agrotóxicos) e a mecanização intensiva da produção agrícola.

¹³⁵ DINIZ SANTOS, Thais Giselle; DONINI ROSSITO, Flavia; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Biodiversidade, Direitos e Produção Camponesa de Alimentos: Biodiversity, Rights and Peasant Food Production. *Revista Da Faculdade De Direito da UFG, Goiânia*, v. 43, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/58665>. Acesso em: 15.06.2021.

terra ao mesmo tempo em que se criavam novas formas de transformação da natureza em mercadoria”¹³⁶.

Portanto, a noção de soberania alimentar caminha na contramão do estabelecido durante a Revolução Verde, por considerar a qualidade dos alimentos e a saúde dos indivíduos que os consomem e trabalham a terra¹³⁷. Assim, é primordial compreender que a soberania alimentar compõe a bandeira de movimentos sociais envolvidos com a reforma agrária, ao se insurgirem contra a lógica do capital, que se sobrepõe à produção agropecuária dos países em desenvolvimento, “determinando o que e como produzir, não para quem tem fome, mas para quem tem dinheiro”¹³⁸

Nesse diapasão, ela se revela como mecanismo de resistência ao modelo neoliberal de “desenvolvimento”¹³⁹ o qual prioriza a ascensão do capital nas relações sociais e na própria forma de produção no campo, em contraposição à agricultura camponesa e seus saberes.

Desta forma, ao invés de se importar insumos manufaturados fora das fronteiras nacionais, a partir da ideia de soberania alimentar, reafirma-se o direito que os indivíduos possuem de cultivar os alimentos no interior de seus territórios, com vistas a fornecer a alimentação básica à população e com respeito à diversidade produtiva local.

Por consequência, ela se mostra até mesmo como uma premissa à soberania política dos países, que não ficam submetidos à obrigação de importar produtos provenientes dos impérios alimentares. Assim, ao possuir autonomia para produzir internamente, há uma desassociação do(s) país(es) dos movimentos desenvolvimentistas econômicos que dominam a forma de consumo e de produção mundial de alimentos.¹⁴⁰

¹³⁶ DINIZ SANTOS, Thais Giselle; DONINI ROSSITO, Flavia; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. *Op. cit.*, p. 01-17.

¹³⁷ SILVA, Thiago Henrique Costa; NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia Rodrigues do; JORDÃO, Luciana Ramos; OLIVEIRA, Esther de Paula. *Op. cit.*, p. 168-200.

¹³⁸ CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson Roberto; SANTOS, Greice Maria Mansini dos; CYRILLO, Denise Cavallini. Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 18, n. 1, 2011, p. 01-10.

¹³⁹ Questiona-se tal noção dentro do modelo neoliberal, notadamente porque o desenvolvimento equilibrado é aquele que conjuga “geração de renda, planejamento, controle da atividade econômica, bem-estar social, justiça e, muito importante, meio ambiente”. (DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. *Op. cit.*, p. 248).

¹⁴⁰ MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro e FILHO, Luiz Carlos Pinheiro Machado. *A Dialética da Agroecologia. Contribuição para um mundo com alimentos sem veneno*. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2014, p. 42-54.

Muito mais do que mercadorias, através da soberania alimentar, os alimentos passam a ser vistos como fundamentos de resistência, luta e emancipação política, ao reforçar as culturas e modos de (re)produção de vida dos sujeitos do campo, garantindo sua autonomia e liberdade.

Infere-se, então, que a alimentação (adequada) incorpora diversos outros aspectos importantes, que ultrapassam o caráter biológico do alimento: ela concorre para a constituição de indivíduos saudáveis e que possuem consciência de seus direitos enquanto cidadãos.

No cenário nacional, ainda que o Brasil se trate de país politicamente soberano, a situação é incerta e delicada quando a pauta é alimentação. Notadamente porque as políticas públicas internas existentes, na grande maioria das vezes, envolvem conflitos de interesses e negociações marcados por fortes controvérsias, atendendo aos interesses dos conglomerados agroalimentares externos, em detrimento das necessidades nacionais – em evidente ameaça à soberania alimentar e política.

Isso revela uma situação (no mínimo) paradoxal: apesar de, no país, o agronegócio ser a atividade mais lucrativa economicamente falando, as políticas públicas¹⁴¹ que prevalecem são as de incentivo ao controle do mercado econômico brasileiro por essas empresas agrárias internacionais. Empresas que, por suas vezes, visam somente ao lucro, desconsiderando a soberania e o direito de autodeterminação dos povos locais.

E, tendo em vista que a “ética” de mercado está voltada apenas ao lucro, os impérios alimentares sob o pretexto de alimentar toda a população utilizam-se da superprodução e da agro exportação. É o que se chama de discurso da segurança alimentar neoliberal, no qual os alimentos são vistos como objetos politizados e de *commodity*, e não como direito dos povos¹⁴², o que contraditoriamente desemboca no aumento das desigualdades sociais e na fome. Ela atua, desta forma, de maneira destrutiva e violenta (nos níveis político, ecológico, social e cultural).

¹⁴¹ No que tange a referidas políticas públicas que beneficiam o agronegócio/empresas agrárias internacionais, cita-se: a Lei Kandir, que desobriga o recolhimento de impostos das transações financeiras das transnacionais; os créditos que são subsidiados pelo BNDES às empresas estrangeiras; e a instância colegiada multidisciplinar denominada CNTBIO, comissão técnica relativa à biossegurança, que viabiliza o registro e o uso de insumos químicos proibidos.

¹⁴² MCMICHAEL, Philip. *Op. cit.*, p. 103-105.

Nesse cenário, onde não há acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, reforça-se a importância de que se pratiquem formas de produção que verdadeiramente respeitem a cultura e os hábitos alimentares dos povos, sem interferência de outras nações, das demandas do mercado e das corporações – como é o caso da agricultura familiar.

1.2.4. Agricultura Familiar

Falar de agricultura familiar e dos agricultores familiares perpassa pelos conceitos de campesinato e camponês.

O campesinato é caracterizado pela fusão entre a unidade de produção e a de consumo. Ele se define a partir do estabelecimento de um equilíbrio microeconômico gerado pela relação entre as necessidades de consumo da família e o trabalho necessário para que elas sejam alcançadas.

De acordo com, Abramovay¹⁴³, o modo de produção corresponde a “uma certa unidade entre relações sociais (família) e forças produtivas (forte peso do trabalho manual) que gera um tipo de comportamento cujo eixo de determinação é fundamentalmente interno”. Na sequência, ele destaca que a concepção do modo de produção sofre do paradoxo de que, “embora inspirado no materialismo histórico, é necessariamente uma categoria sem história: ele permanece igual a si mesmo no curso secular de sua existência”.

Em geral, a agricultura camponesa é pequena, desfruta de poucos recursos e possui limitações para potencializar suas forças produtivas. Todavia, cabe esclarecer que não é a sua dimensão (pequena) que determina sua natureza, mas sim suas relações internas e externas.

Mesmo que atualmente ausentes da mesma significação e importância que possuía nas sociedades tradicionais, o campesinato continua a se perpetuar nas sociedades atuais – integradas ao mundo moderno.

Nesse ponto, é interessante assinalar que a agricultura camponesa tradicional difere-se da agricultura familiar.

¹⁴³ ABRAMOVAY, Ricardo. A microeconomia do comportamento camponês & Os limites da racionalidade econômica. In: ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Editora Hucitec; Campinas: Editora Unicamp, 1998, p. 100.

E, a despeito das diversas tentativas na sua conceituação, ainda não existe um padrão consolidado quanto a definição daquela última (agricultura familiar). Isso se deve à diversidade do setor¹⁴⁴ e ao fato de que tal termo é relativamente recente na história da produção agrícola brasileira.

Todavia, a título exemplificativo, Diniz Santos e Isaguirre-Torres¹⁴⁵ a definem como “prática de produção realizada pelos membros da família ou comunidade tradicional ou não, que, em regra, são donos (se não, possuidores) da terra e dos equipamentos (comunitariamente ou individualmente).”

Para os efeitos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, considera-se como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que realiza atividades no meio rural, em consonância, de forma simultânea, com determinadas condições. São elas: não deter, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; utilizar, de maneira predominante, mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; ter percentual mínimo da renda familiar proveniente de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e, por fim, dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

E, a partir de uma perspectiva econômica, o agricultor familiar é aquele que se irrompeu da produção agrícola capitalista, de forma que o lucro é o seu principal propósito, ainda que conte com a ajuda de sua família na elaboração de seus insumos. Assim, os agricultores familiares são tidos como verdadeiros atores no processo de territorialização agrícola dos alimentos, na medida em que, assentados na especulação de valor no mercado, perseguem o lucro com a comercialização dos seus produtos, passando até mesmo a competir com o agronegócio¹⁴⁶, com a empresa agrária¹⁴⁷ e com o grande varejo¹⁴⁸.

¹⁴⁴ DONZELE, Patrícia Fortes L.; SOUZA, Vicente Alves de. *Op. cit.*, p. 23-32.

¹⁴⁵ DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. *Op. cit.*, p. 249-250.

¹⁴⁶ Compreendido como atividade que reúne as características de produtividade, tecnologia e ciência, estando relacionada tanto à economia quanto à política. E, de acordo com Santilli: “O agronegócio se caracteriza pela produção baseada na monocultura, especialmente de produtos cujos valores são ditados pelas regras do mercado internacional (soja, milho, trigo, algodão, café etc.), pela utilização intensiva de insumos químicos e de máquinas agrícolas, pela adoção de pacotes tecnológicos (que, mais recentemente, incluem as sementes transgênicas), pela padronização e uniformização dos sistemas produtivos, pela artificialização do ambiente e pela consolidação de grandes empresas agroindustriais” (SANTILLI, J. *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda, 2009, p. 60).

¹⁴⁷ É entendida como uma empresa que tem por objeto o exercício principal de dada atividade agrária. Ela provém da combinação de terra, do investimento nela realizado e destinado à produção,

O agricultor familiar, portanto, ainda que possa se utilizar do trabalho dos componentes da sua família, não mais produz num sistema de organização predominantemente doméstica. O que se vê, na verdade, é um afastamento da produção caseira e uma aproximação da economia de mercado, que converte o agricultor em produtor individual, sujeito às formas de concorrência¹⁴⁹.

Lado outro, intimamente ligada à produção familiar como um meio de reprodução social, tem-se a agricultura camponesa tradicional. Ela se trata de uma das formas de agricultura familiar, na medida em que se baseia na relação entre propriedade, trabalho e família. Entretanto, ela possui especificidades que se referem aos objetivos da atividade econômica, às experiências de sociabilidade e à forma de sua inserção na sociedade global¹⁵⁰.

Dito isso, são características das sociedades camponesas: a existência de relativa autonomia diante da sociedade global; a importância estrutural dos grupos domésticos; um sistema econômico de autarcia relativa; uma sociedade de interconhecimentos e a função decisiva dos mediadores entre a sociedade local e a sociedade global¹⁵¹. Observa-se, então, a especificidade do seu sistema de produção e a centralidade da constituição do patrimônio familiar.

Todavia, o que não é colocado em questão, ao se falar em campesinato, são os limites desta racionalidade econômica; e tal fato ocorre porque os economistas

da organização do trabalho desenvolvido no bem imóvel, dos bens móveis e semoventes nela existentes, dos elementos integrados que determinam a destinação à produção. Tais elementos, analisados em conjunto e sistematizados, voltam-se à produção de bens com o intuito de lucro. Assim, a ideia de universalidade de fato corresponde ao instituto que reúne o conjunto de bens de que se compõe a empresa agrária (SCAFF, Fernando Campos. *Aspectos fundamentais da empresa agrária*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 77).

¹⁴⁸ De acordo com Esteve, “muitos agricultores, por conta dessas práticas, acabam falindo, pois não podem sobreviver nesse sistema preparado para o agronegócio e para o grande varejo. Mas as nossas necessidades alimentares continuam”. Por isso, questiona a autora: “Então, se eles desaparecerem, quem irá nos alimentar? Quem vai produzir e distribuir a comida?”. E ela traz a resposta: são “as poucas empresas que controlam cada uma das etapas da cadeia alimentar. São as transnacionais como a Dupont, Syngenta, Monsanto, Kraft, Nestlé, Procter & Gamble, Danone, Carrefour, Alcampo, El Corte Inglés, Mercadona, somente para mencionar algumas”. (ESTEVE, Esther Vivas. *Op cit.*, p. 67).

¹⁴⁹ Nessa perspectiva, cabe pontuar que “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta” (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. Boitempo editorial, 2017, p. 15). Assim, “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modelo de governo de homens segundo o princípio universal da concorrência” (*Ibid.*, p. 15).

¹⁵⁰ WANDERLEY, Maria de Nazareh B. *Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro* in: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20^o, Caxambu/MG, 1996. Anais... Caxambu/MG. Outubro 1996, p. 06.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 06.

não estudam a fundo o conjunto do ambiente social em que a vida camponesa acontece. Nesse sentido, Abramovay compreende que “a racionalidade econômica do campesinato é necessariamente incompleta porque seu ambiente social permite que outros critérios de relações humanas (que não os econômicos) sejam organizadores da vida”¹⁵².

Assim, a família e a comunidade emprestam sentido à atividade camponesa. Não se separam as dimensões do trabalho e da vida. Pelo contrário: “A unidade indissolúvel da existência está também no conjunto de significados vitais que os elementos básicos do trabalho incorporam”¹⁵³. Por isso, “a terra não é um simples fator de produção, as outras unidades produtivas não são apenas concorrentes e os comerciantes não são só sanguessugas”¹⁵⁴.

Dessarte, a racionalidade fundamentalmente econômica afasta-se da definição do modo de vida camponês, notadamente em razão de sua organização social específica, bem como em virtude da forma como integra a sociedade global. Assim, o campesinato não se mostra autossuficiente do ponto de vista produtivo.

Outro ponto que merece destaque, portanto, nesse cenário, é o fato de que o camponês enfrenta condições precárias de produção, na medida em que o que chegou para ele foi a frente de expansão. José de Souza Martins esclarece que “para uns, a frente de expansão aparece como sendo expansão da sociedade nacional; para outros, como expansão do capitalismo e para outros, até, como expansão do modo capitalista de produção”¹⁵⁵.

O mercado opera, nessa frente, por meio dos “comerciantes dos povoados, com critérios monopolistas, medidos quase sempre por violentas relações de dominação pessoal, tanto na comercialização de produtos quanto nas relações de trabalho”¹⁵⁶.

Nesse contexto, o caráter familiar da produção agrícola camponesa resulta de uma conformação com as condições técnicas tradicionais, que, por sua vez, exige um trabalho intensivo, com o qual apenas os integrantes da família aquiescem.

¹⁵² ABRAMOVAY, Ricardo. *Op. cit.*, p. 101, nota 143.

¹⁵³ *Ibid*, p. 102.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Editora Contexto, 2019, p. 136.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 137.

No interior das sociedades capitalistas modernas, a agricultura camponesa se dissemina como uma pequena produção mercantil. E o pequeno produtor mercantil, por sua vez, busca tão-somente meios de produção e subsistência, o que é conveniente ao modo de produção capitalista – que o obriga a produzir. Inclusive, ele (o pequeno produtor mercantil) pode ser um importante meio para a exploração capitalista do trabalho social agrícola, por se insurgir a qualquer diminuição do seu nível de vida com um aumento do seu esforço produtivo – o que permite extrair uma mais valia progressiva do seu trabalho. Dentro dessa lógica, o modo de produção capitalista pode se apropriar do trabalho do camponês (trabalhador agrícola), como realiza com todo o trabalhador, “pela mediação da troca”, mantendo sua forma de pequeno produtor mercantil.¹⁵⁷

Deste modo, o que se observa é que o vínculo do agricultor com o mercado, na maior parte das vezes, se refere à compra de sua subsistência e à venda dos produtos do seu labor. Especialmente porque parte significativa dos componentes materiais introduzidos no processo de produção não foram efetivamente transformados em mercadorias – o que intensifica as possibilidades de alternatividade.

Salienta-se, no entanto, que supracitada alternatividade não se confunde com independência e soberania econômica do produtor. Pelo contrário: configura-se como uma oposição a um ambiente econômico no qual o agricultor é levado, de todas as formas, à inteira sujeição pessoal daqueles pelos quais passa sua inserção na divisão (social) do trabalho. Desta feita, a imperfeição dos mercados configura-se como um elemento fundamental na caracterização do campesinato.¹⁵⁸

Portanto, depreende-se que as sociedades camponesas são inconciliáveis com o espaço econômico no qual predominam relações visivelmente mercantis. E, a partir do momento em que os aparatos de preços conquistam o papel de determinar a produção (exercendo princípio alocativo do trabalho coletivo), a mutualidade e a personalização que envolvem os laços sociais perdem seu lugar, retirando a característica camponesa da estrutura social.

¹⁵⁷ WANDERLEY, Maria de Nazareh B. *Op. cit.*, p. 07.

¹⁵⁸ ABRAMOVAY, Ricardo. *Op. cit.*, p. 116, nota 143.

Percebe-se, então, que a inserção dos camponeses ao mercado opera-se de forma que, continuamente, subsiste a influência de determinados agentes econômicos sobre a composição dos preços.

Na seara econômica, Abramovay¹⁵⁹ destaca a relevância da presença, adjacente a uma agricultura atuando de acordo com os mecanismos nacionais de mercado, de uma vasta camada de produtores cuja pobreza impossibilita o acesso ao crédito, compele a utilização de empréstimos junto a comerciantes locais e incrementa a reprodução da estrutura econômica típica da sociedade camponesa – num vertiginoso processo de deterioração.

A agricultura familiar contemporânea, desenvolve-se, então, num ambiente que reprime o camponês, compelindo-o a abandonar suas próprias particularidades. E, de maneira contraditória e paradoxal, o sistema econômico posto extermina a produção camponesa ao mesmo tempo em que eleva a agricultura familiar como alicerce (social) fundamental para o seu desenvolvimento.

Nesse diapasão, o desenvolvimento rural não pode ser compreendido como mera ampliação das atividades de cunho agropecuárias¹⁶⁰. Sobretudo porque há uma grande parcela da agricultura familiar, localizada principalmente nas áreas mais pobres, que sequer alcança sua afirmação econômica, em razão do já citado ambiente social que a (des)conecta do mercado.

Isso é o que ocorre “sempre que no ambiente local e regional as famílias têm reduzidas margens de escolha na comercialização de seus produtos, na obtenção de financiamentos, na compra de insumos e no acesso à informação”¹⁶¹. Desta feita, nos poucos casos em que essas famílias têm acesso ao crédito agrícola rural, há retorno imediato quanto à produção, bem como é visível o crescimento da sua renda.

Supramencionados fatos desvelam-se porque a família – a partir do momento em que o crédito formal chega, reitera-se – alcança sua autonomia do meio de dependência clientelista a que está associada. Com isso, ela passa a ter a

¹⁵⁹ ABRAMOVAY, Ricardo. *Op. cit.*, p. 123, nota 143.

¹⁶⁰ Aliás, a noção de desenvolvimento considerando tão somente aspectos mercadológicos e industriais em detrimento de outras dimensões importantes gerou (e gera) consequências sociais e ambientais, em especial nos países de Terceiro Mundo ou periféricos.

¹⁶¹ ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – *In*: GUEDES, Vicente G. F. e SILVEIRA, Miguel Ângelo. *A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável*. Jaguariúna/SP: EMBRAPA/CNPMA, 1999, p. 08.

possibilidade de se incorporar a mercados competitivos, ainda que essa inserção esteja relacionada à produção que vinha sendo desempenhada até então.

Em vista disso, “o importante é que, mesmo nos mercados convencionais de produtos agrícolas, há um espaço significativo a ser ocupado pela agricultura familiar”.¹⁶² E, assim, a sua performance estará atrelada à sua aptidão de sistematização local e à pressão realizada sobre as entidades públicas e privadas, com vistas a alterar a gradação de sua integração social.

Outrossim, a procura por novos mercados perpassa pela consciência sobre as transformações do papel que o meio rural possui para a sociedade. Ora, por mais primordial que seja a produção de forma barata de alimentos reputados básicos¹⁶³, também cresce a demanda por produtos diferenciados, condizentes aos mercados de qualidade.¹⁶⁴

Desde o início dos anos 2000, o tema mercados institucionais para a agricultura familiar alcançou importante espaço na agenda do governo brasileiro, sobressaindo-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – atualmente substituído pelo Programa Alimenta Brasil (PAB) pela Medida Provisória nº 1061/2021, com vistas a dar transparência e visibilidade às compras públicas da agricultura familiar.

Especificamente com o PNAE, houve um verdadeiro (re)direcionamento do mercado para dar espaço ao pequeno e médio produtor rural, incluindo-o no sistema capitalista. Não se trata, portanto, de uma política com viés “socialista”, mas de uma forma de inserir no mercado o indivíduo que resiste a ele e/ou é dele excluído.

Além disso, com a compra institucional da agricultura familiar e fornecimento dos alimentos à alimentação escolar, os alunos (beneficiados do Programa) têm acesso a produtos de maior qualidade, produzidos de formas mais sustentável, através de práticas ambientais mais adequadas e, muitas vezes, orgânicos.

No que se refere à gestão dos recursos federais repassados pelo FNDE, além de estabelecer o limite mínimo de 30% para a compra direta da agricultura familiar (*caput*), a Lei 11.947/2009, trouxe em seu art. 14, §1º, que a aquisição de alimentos

¹⁶² ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli. *Op. cit.*, p. 08, nota 161.

¹⁶³ Gêneros alimentícios como arroz, feijão, milho e mandioca.

¹⁶⁴ Que, segundo Abramovay, “vão desde cogumelos e *escargots* até produtos que não contenham insumos químicos em sua composição ou artigos destinados à indústria farmacêutica” (ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli. *op. cit.*, p. 09, nota 161).

poderá ser feita dispensando-se o procedimento licitatório, desde que constatada a compatibilidade dos preços com os vigentes no comércio local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da CF¹⁶⁵, e desde que os alimentos atendam às exigências de controle de qualidade definidas pelas normas que regulamentam a matéria.

E, precisamente, na seção II da Resolução nº 06/CD/FNDE/2020, encontram-se as regras da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações.

De acordo com o §1º, do art. 30, da mencionada Resolução, quando a entidade executora optar pela dispensa da licitação, nos termos do art. 14, §1º, da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública – que, por sua vez, constitui procedimento administrativo que visa a seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (§2º).

Podem participar da chamada pública os agricultores familiares e suas respectivas organizações, tendo prioridade os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (art. 35, §4º, inciso I, da Resolução 06/CD/FNDE/2020).

Os projetos de venda podem ser apresentados pelos proponentes enquanto grupo formal (organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica), grupo informal (agricultores, detentores de DAP Física, organizados em grupos) e fornecedor individual (detentor de DAP Física).

Enquanto a DAP Física é emitida para unidade familiar de produção agrária, a DAP Jurídica é emitida para associações e/ou cooperativas que possuem percentual de agricultores familiares superior a 50%. Ambas são utilizadas na chamada pública para reconhecer os agricultores familiares.

A agricultura familiar participa desse processo por meio de grupo formal (como as cooperativas da agricultura familiar) e grupo informal. Já os requisitos para habilitação dos projetos estão previstos no art. 36 da Resolução.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

¹⁶⁶ Art. 36 Para a habilitação dos projetos de venda, deve-se exigir: § 1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo: I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF; II – o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar

À luz do art. 39, o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$40.000,00 por DAP Familiar/ano/entidade executora.¹⁶⁷

Cabe à entidade executora a determinação do preço de aquisição dos gêneros alimentícios, o que deve ser feito a partir de pesquisa de preços de mercado.¹⁶⁸

e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante; IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas; V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda. § 2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo: I – a prova de inscrição no CPF; II – o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes; IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas; V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda. § 3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica: I – a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; II – o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias; III – a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; IV – as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente; V – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal; VI – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados; VII – a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados; VIII – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas.

¹⁶⁷ Cujas regras a serem observadas estão previstas nos incisos:

I – para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), por DAP Familiar/ano/EEx; II – para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: $VMC = NAF \times R\$ 40.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica).

¹⁶⁸ § 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver acréscido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. § 2º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, esta deve ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem, conforme estabelece o IBGE 2017 (Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias) § 3º Previamente à abertura das chamadas públicas, poderão ser realizadas audiências públicas abertas à participação de todos os interessados com vistas a coletar subsídios e sanear eventuais dúvidas do processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar § 4º Os preços de aquisição definidos pela EEx devem constar na chamada pública, e devem ser os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício. § 5º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx pode acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, analogamente ao estabelecido no art. 17 da Lei nº 12.512/2011. § 6º O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) deve(m) ser selecionado(s) conforme os critérios estabelecidos pelo art. 35. § 7º A relação dos

Formados os preços, os editais de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar deverão ser publicados pelas entidades executoras, em *site* oficial e na forma de mural, em local público de ampla circulação, devendo ser divulgados para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. E, ainda, caso seja necessário, deverão ser publicados em jornal de grande circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais.

De acordo com o parágrafo único do art. 32, os editais das chamadas públicas devem se manter abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias corridos.

A seleção das propostas será feita de acordo com os grupos, divididos em: i) grupo formal (organização produtiva detentora de DAP Jurídica); ii) grupo informal (agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos); iii) fornecedor individual (detentor de DAP Física). E, para que sejam selecionados, os projetos de venda que foram habilitados deverão ser separados em grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos dos estados e grupo de projetos do país.

Ressalta-se que há uma ordem de prioridade na seleção dos projetos, descrita nos incisos do §3º do art. 35 da Resolução, qual seja: grupo de fornecedores locais, grupo de fornecedores de regiões imediatas, grupo de fornecedores de regiões intermediárias, grupo fornecedores do Estado e, por último, grupo de fornecedores do país.

E, em cada grupo de projetos há também uma ordem da prioridade para seleção, trazida pelo §4º do art. 35 da Resolução: 1º) os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre eles; 2º) os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; 3º) os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar.

proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata, ao término do prazo de apresentação dos projetos.

Por fim, os projetos de venda que foram selecionados deverão culminar na celebração de contratos com a entidade executora, devendo constar neles os direitos, obrigações e responsabilidade das partes, de acordo com os termos da chamada pública.

E, como desfecho, os produtos serão comprados pelas secretarias de educação dos estados e do DF, pelas prefeituras municipais (através das suas secretarias municipais de educação) e pelas escolas federais.

As compras, por suas vezes, podem se dar de maneira centralizada, descentralizada e mista pelas unidades executoras¹⁶⁹ representativas das escolas. Na forma centralizada, os recursos são transferidos do FNDE para a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), que adquire os alimentos e distribui às unidades escolares, para que estas façam o preparo da alimentação distribuída aos alunos. Na forma descentralizada (escolarizada), a SEDUC transfere os recursos financeiros para as Unidades Executoras das escolas, a fim de que estas adquiram os gêneros alimentícios, realizem o preparo e a distribuição da alimentação escolar para os alunos. Por fim, na forma mista (também conhecida como semi descentralizada ou parcialmente escolarizada), há uma combinação das duas formas anteriores de gestão.¹⁷⁰

E, aproveitando o ensejo, registra-se que o PNAE, no estado de Goiás (gestão estadual), é gerido de forma descentralizada e, nos municípios goianos (gestão municipal), é gerido de forma centralizada em sua maioria – não tendo sido documentado, ainda, pelo FNDE, quantos municípios adotam a forma centralizada e quantos adotam a descentralizada.

De uma maneira geral, nota-se que foi estabelecido um relevante direcionamento nas chamadas públicas, transformando “o ato de compras em uma

¹⁶⁹ Unidade executora é a “entidade privada sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela EEx em favor da escola que representa, bem como pela prestação de contas do Programa ao órgão que a delegou, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. *Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE*. Brasília/DF: Laiane Tavres de Rezende, 2022, p. 62.)

¹⁷⁰ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. *Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE*. Brasília/DF: Laiane Tavres de Rezende, 2022, p. 48-50.

ação de política pública capaz de incentivar agricultores familiares e promover o desenvolvimento da agricultura familiar em um município e/ou região”.¹⁷¹

Sublinha-se, também, que o procedimento trazido não é um mero “favor” aos agricultores familiares. Pelo contrário: os produtos fornecidos por esses produtores, geralmente, têm uma qualidade superior e os preços estão em consonância com o mercado.

Feitas todas essas elucidações, reitera-se que, a partir do PNAE, passa a ser reconsiderado o papel das compras governamentais, a fim de transformá-las em instrumentos estatais de criação e fomento de mercados para a agricultura familiar. Ele atua, assim, como estratégia para a produção de alimentos, considerando os circuitos locais de produção. E, ao mesmo tempo, conforme já exposto, essa política pública é promotora de segurança alimentar e nutricional, viabilizando melhorias na qualidade da alimentação dos beneficiados.

Essas aquisições, portanto, beneficiam os estudantes, através da melhoria da qualidade da alimentação escolar fornecida (relacionada à procedência dos alimentos, cultura alimentar, diversidade e poder nutricional), o que reflete inclusive na melhora da aprendizagem.

Quanto ao aspecto cultural do alimento e do ato de comer, observa-se que, a partir das compras institucionais da agricultura familiar pelo Programa, são preservadas as tradições socioculturais dos povos e sua relação com a terra, propagadas de geração em geração, através do cultivo e consumo de alimentos produzidos localmente, em respeito aos hábitos alimentares daquela região – que fazem parte, inclusive, do seu patrimônio cultural. Por consequência, há um reconhecimento das diferenças, transcendendo o olhar estritamente globalizado e mercantil, que padroniza os hábitos alimentares, homogeneiza e anula os seres humanos.

Ademais, a consolidação da agricultura familiar no PNAE viabiliza a criação de cadeias curtas de produção e comercialização, que por sua vez aproxima a relação entre os produtores e os consumidores, intensificando as relações sociais.

¹⁷¹ ROCHA, Luiz Carlos Dias da. A Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. *In*: HIRATA, Aloisia Rodrigues; PIO, Juliana do Carlo de Jesus (Org.). *PNAE NAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA*. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2022. p. 34.

E, finalmente, por meio do Programa, há uma melhoria econômica dos agricultores familiares (ao propiciar um comércio mínimo), gera-se renda, contribui-se para a permanência dos agricultores no campo (e perpetuação da sua cultura), aumenta-se a arrecadação dos municípios, cria-se empregos e, ainda, influencia-se o ritmo de desenvolvimento da comunidade local.

1.3. A REALIDADE DO CECANE UFG DE 2008 A 2022

Nesse cenário, os CECANEs foram concebidos com o propósito de qualificar a gestão e o controle social do PNAE, a contar da Portaria Interministerial de nº 1010/2006, por meio de uma parceria entre o FNDE e as Universidades Federais, através de seus cursos de Nutrição.¹⁷²

De maneira geral, cabe ao FNDE oferecer orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios para a boa execução do PNAE, bem como “cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social”.¹⁷³

Atualmente, existem 25 CECANEs no Brasil espalhados por diversos estados¹⁷⁴, os quais, desde 2007, já capacitaram mais de seis mil agentes.¹⁷⁵ São eles: CECANE UFG, CECANE UFMS, CECANE IFMT, CECANE IFSULDEMINAS, CECANE IFPE, CECANE UFAL, CECANE UFBA, CECANE UFC, CECANE UFPI,

¹⁷² SCARPARO, Ana Luiza Sander; MOULIN, Cileide Cunha; RUIZ, Eliziane Francescato; SCHUCH, Itaine; ARAÚJO, Jussara Salazar; SOUZA, Marcelino de; FERNANDES, Patrícia Fogaça; BALDASSO, Paula Leite; ROCHA, Priscyla Bones; BOSA, Vera Lúcia; OLIVEIRA, Ana Beatriz Almeida de. Ações do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Clinical & Biomedical Research*, Vol 30, n. 3, 302-305. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/hcpa/article/view/16211/9718>. Acesso em: 20.11.2021.

¹⁷³ Texto do art. 16, inciso VI, da Lei 11.947/2009. Para ilustrar, transcrevo mencionado artigo na sua integralidade: “Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições: I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE; II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais; III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE; IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica; V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE; VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social; VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados”.

¹⁷⁴ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2021. *Educação Alimentar e Nutricional - EAN*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/fnde-esteve-presente-na-comemoracao-dos-15-anos-do-cecane-da-ufrgs>. Acesso em: 12.11.2021.

¹⁷⁵ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. *Técnicos trocam experiências para melhor capacitação*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/cecanes>. Acesso em: 20.11.2021.

Em síntese, ele presta “apoio técnico e operacional na implementação da alimentação adequada e saudável nas escolas”.¹⁸⁰ Isso inclui “a capacitação de profissionais de saúde e de educação, nutricionistas, cantineiros, conselheiros de alimentação escolar, agricultores familiares e outros profissionais que participam da gestão do PNAE”.¹⁸¹

Assim sendo, ele objetiva realizar assessoria científica, técnica e operacional ao FNDE, estados e municípios no que tange à qualificação e execução do PNAE, através de ações de ensino, pesquisa e extensão.¹⁸²

E, como missão, o CECANE UFG pretende criar um espaço de construção, exigibilidade, fortalecimento e consolidação de políticas públicas em alimentação e nutrição de maneira intersetorial, com base na SAN e no Direito à Alimentação Adequada e Saudável no ambiente escolar e na garantia dos demais direitos humanos e da própria cidadania.¹⁸³

Sobre a multidisciplinaridade da equipe, importante consignar que o CECANE UFG, ao longo dos seus anos de atuação, agregou profissionais das mais diferentes áreas de saberes: pedagogos, comunicadores, agrônomos, contadores, advogados, nutricionistas etc. Isso porque a entidade sempre acreditou na riqueza da integração entre as áreas de conhecimento, no sentido de romper com a fragmentação dos saberes.

Dentro de uma perspectiva histórica, a criação do CECANE UFG ocorreu em dezembro de 2008, através de uma parceria exitosa entre a Faculdade de Nutrição (FANUT) da UFG e o FNDE, com vistas a apoiar e fortalecer o PNAE no estado de Goiás. Deu-se após a execução de uma iniciativa piloto para formação de agricultores familiares, denominado projeto “Capacitação de Agricultores Familiares em Goiás”, também no ano de 2008.

¹⁸⁰ Escola de Nutrição/Universidade Federal de Ouro Preto – ENUT/UFOP. *Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar*. Disponível em: <https://enut.ufop.br/cecane-0>. Acesso em: 20.11.2021.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Essa tríade está diretamente relacionada ao compromisso da Universidade com a construção do conhecimento – elemento fundamental na constituição do destino da humanidade. Consoante Severino: “na Universidade, ensino, pesquisa e extensão efetivamente se articulam” (SEVERINO, Antônio Joaquim. *Op. cit.*, p. 24). Assim sendo, a constituição do CECANE representa a inserção da Universidade em atividades que colaboram para qualificar a gestão e alicerçar programas públicos como o PNAE.

¹⁸³ FANUT/UFG. *CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar*. Disponível em: <https://fanut.ufg.br/p/28685-cecane-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar>. Acesso em: 20.11.2021.

Através de uma formação que se dividia em quatro módulos (Agronomia, Nutrição, Legislação do PNAE e Controle Social), o projeto viabilizou o ajuste com os atores sociais comprometidos com o PNAE, direta ou indiretamente – como os agricultores familiares, gestores, nutricionistas e membros do CAE.

Como desfecho, os agricultores familiares manifestaram entusiasmo com o conteúdo apresentado. Todavia, chamou a atenção a exposição contumaz dos entraves para a constituição de associações e/ou cooperativas de trabalho¹⁸⁴ – pressuposto para a comercialização de gêneros alimentícios à alimentação escolar.

Além disso, no início de sua atuação, as atividades do CECANE UFG também estiveram voltadas ao conhecimento das peculiaridades nutricionais e alimentares da população beneficiada pelo Programa, conforme demandado pelo próprio FNDE.

Posteriormente, com a promulgação da já mencionada Lei n. 11.947/2009, regulamentada, a princípio, pela Resolução CD/FNDE n. 38/2009 e, atualmente, pela Resolução CD/FNDE n. 06/2020¹⁸⁵, o PNAE assentou-se como notável meio de garantia de direitos, com foco no DHAA.¹⁸⁶

Destarte, no ano de 2009, o projeto CECANE iniciou-se buscando a diminuição da distância entre produtores e consumidores de alimentos, bem como o fomento à diversificação da produção agrícola e à constituição de associações e cooperativas entre pequenos produtores para comercializar alimentos – produzidos de maneira segura – para a alimentação escolar.

Nesse quadro, o projeto objetivava a promoção e a conquista de práticas alimentares saudáveis; alcançando, de forma direta, os alunos das escolas públicas municipais e estaduais, além dos agricultores familiares; e, de forma indireta, toda a população do estado de Goiás.

Dentro desse cenário, nos anos de 2009 e 2010, o CECANE UFG realizou parcerias com as instituições executoras do PNAE, nos âmbitos de gestão estadual

¹⁸⁴ Situação que ainda permanece, conforme se verá no decorrer do trabalho.

¹⁸⁵ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

¹⁸⁶ Nesse panorama, “o PNAE tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que supram as necessidades nutricionais durante o período letivo”. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2021. *FNDE esteve presente na comemoração dos 15 anos do Cecane da UFRGS*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-educacao-alimentar-nutricional#:~:text=O%20PNAE%20tem%20como%20objetivo,a%20necessidades%20nutricionais%20durante%20o>. Acesso em: 12.11.2021.).

e municipal, junto aos órgãos governamentais envolvidos com a questão da agricultura familiar e da alimentação escolar, bem como com movimentos sociais e entidades que representam a agricultura familiar.

Neste intervalo de tempo, foram realizadas ações de formação¹⁸⁷, assessoria¹⁸⁸, pesquisa¹⁸⁹, articulação e estabelecimento de grupos intersetoriais relativos à execução do PNAE, e ainda retorno às reivindicações de municípios e entidades ligadas ao Programa.

A expansão deste projeto para a Região Centro-Oeste foi possível graças as suas atividades no estado de Goiás e sua contribuição em algumas ações em nível nacional. Assente nisso, ele passou a ser intitulado como Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal de Goiás e Região Centro-Oeste (CECANE UFG Centro-Oeste).

Já no período compreendido entre 2011 a 2013, empreenderam-se ações da tríade extensão, ensino e pesquisa voltadas à qualificação dos atores sociais que possuem relação com a execução do PNAE, a exemplo: manipuladores de alimentos/merendeiras, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar, gestores municipais e estaduais do Programa e agricultores familiares.

Mencionada atuação abarcou os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Além disso, comunidades goianas indígenas e remanescentes de quilombos também foram objeto de intervenção e monitoramento sobre a execução do PNAE.

Especificamente em 2013, o CECANE UFG coordenou importante pesquisa nacional sobre a EAN no âmbito do PNAE, de forma inédita e pioneira.

O projeto foi, então, ampliando sua proposta e área de atuação, com o passar do tempo. No entanto, no ano de 2014, sofreu uma interrupção de suas atividades decorrente da descontinuidade do financiamento advindo do FNDE/MEC, mantendo suas pesquisas no âmbito da UFG.

No ano de 2017, diante da pactuação realizada com uma equipe de professores da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal de Goiás –

¹⁸⁷ Ações de formação com manipuladores de alimentos, gestores, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar e agricultores familiares.

¹⁸⁸ Assessoria aos executores do PNAE, nutricionistas e departamentos de prestações de contas e licitação.

¹⁸⁹ Pesquisa com vistas a apurar os obstáculos encontrados para inserir a agricultura familiar na alimentação escolar, além de realização de ações voltadas a sua superação.

FANUT/UFG e consequente retomada do financiamento, possibilitou-se o seguimento do projeto, tendo pressupostos que vão ao encontro com a PNAN.¹⁹⁰

À época, o projeto possuía dois produtos, pautado nos eixos temáticos: 1) Formação de atores municipais para a execução do PNAE; 2) Monitoramento e assessoria a Entidades Executoras goianas.

A Pró-Reitoria de Administração e Finanças da Universidade Federal de Goiás (PROAD UFG) foi então designada para gerenciar o projeto, contando com o suporte da Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (FUNAPE UFG¹⁹¹).

Por força do seu estatuto, que a autoriza “celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes, por prazo determinado, com a UFG, com o objetivo de apoiar e gerenciar projetos de ensino, pesquisa, extensão”¹⁹², a FUNAPE está habilitada para apoiar a Universidade na gestão administrativa e financeira para a execução dos produtos aventados.

Nos anos de 2018 e 2019, houve continuidade das atividades até então desenvolvidas. No entanto, observou-se o amadurecimento da sua atuação, diante das experiências que foram adquiridas ao longo do tempo.

Especificamente no ano de 2018, houve a execução de dois produtos, quais sejam: 1) monitoramento às entidades executoras; 2) oficinas regionais para o levantamento da demanda da Alimentação Escolar e da produção da Agricultura Familiar para a boa execução do PNAE.

No ano de 2019, permaneceram os produtos do ano que findou, mas foi acrescentada uma formação para conselheiros da AE nos estados do MT e MS, bem como instituiu-se o produto de apoio técnico ao FNDE, sendo contratado um agente para atuar em Brasília.

¹⁹⁰ A promoção de práticas alimentares e modos de vida saudáveis é uma das diretrizes do PNAN, que tem como pressuposto o DHAA e meta o resgate de hábitos e práticas regionais, bem como padrões alimentares diversificados.

¹⁹¹ Trata-se de entidade com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à Universidade Federal de Goiás.

¹⁹² Vide art. 5º, inciso I, do Estatuto da FUNAPE.

Além disso, em 03 de dezembro de 2019, ocorreu o seminário para celebrar os 10 anos do CECANE UFG, cujo propósito foi “refletir sobre aprendizagens, desafios e as perspectivas futuras para o projeto”.¹⁹³

No evento, mais precisamente em sua abertura, a equipe exaltou “o apoio da gestão da UFG, da Fundação de Apoio a Pesquisa (FUNAPE) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) na consolidação do projeto”.¹⁹⁴

Compareceram ao evento a vice-reitora da UFG (Sandramara Matias), a Pró-reitora de Extensão e Cultura (Lucilene Sousa), a Pró-reitoria de Administração e Finanças (representada pela professora Clévia Garrote), o Diretor Executivo da FUNAPE (Orlando do Amaral), a Faculdade de Nutrição (representada pela então coordenadora do curso, Karine Anusca Martins), o superintendente da CONAB, regional Goiás (Luiz Carlos Nascimento), e a representante da equipe CECANE UFG 2019 (Veruska Prado Alexandro Weiss). Dentre outros ouvintes, também estiveram presentes a pesquisadora e seu orientador (professor Doutor Rabah Belaidi).

Na ocasião, foram lembrados “fatos históricos, conquistas acadêmicas e temas trabalhados ao longo do projeto resgatando que todas as conquistas e lutas foram sempre empreendidas por meio de atuação em equipe ampliada”.¹⁹⁵ Além do mais, observou-se que 8.448 atores sociais participaram de ações de pesquisa ou extensão no âmbito do CECANE UFG.

Dessarte, no decênio de atividades do projeto CECANE UFG (de 2008 a 2019), avaliou-se um total de 7 planos de trabalho e 26 relatórios de realização de produtos técnicos. Tendo a Lei nº 11.947/2009 como marco guia, foram organizadas em 4 ciclos as ações coordenadas pela equipe da entidade.¹⁹⁶

¹⁹³ UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. *Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar FUNAPE 10 anos*. Disponível em <https://www.ufg.br/n/122525-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar-celebra-10-anos>. Acesso em: 05.08.2022.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BARROS, Marília Bohnen de; CASTRO, Camila Loiola de; MARTINS, Karine Anusca; SOUSA, Lucilene Maria de; PEREIRA, Ednei Moraes; ALMEIDA, Gêssica Mércia de; BORGES, Liana Jayme; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho. Estratégias de Mediação e Fortalecimento da Alimentação Escolar em Goiás. In: FREITAS, Maria do Carmo; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BRITO, Sheila Monteiro (Org.). *EXTENSÃO E PESQUISA EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL*. Salvador: UFBA, 2022, p. 254.

Quadro 1 - Ciclos das ações conduzidas pelo CECANE UFG¹⁹⁷

- 1º ciclo – *Fase de transição (2008 e 2009) – PNAE mais inclusivo e intersetorial*: período que antecede a publicação e a execução da Lei nº 11.947/2009.
- 2º ciclo – *Fase de divulgação e implantação da Lei nº 11.947/2009 e suas respectivas resoluções (2010 a 2013)*: período de divulgação da Lei nº 11.947/2009 e sensibilização dos atores sociais sobre a importância de sua correta execução.
- 3º ciclo – *Fase de aprimoramento e avaliação (2014 a 2018)*: período de avaliação sobre a atuação do projeto CECANE e incidência de atuação sobre o tema da “alimentação escolar” a partir de articulação interna na UFG.
- 4º ciclo – *Fase de renovação e perspectivas (2019)*: período de desestruturação das políticas de SAN e agravamento da situação de insegurança alimentar no país devido à pandemia da Covid-19.

Cabe, também, listar os eventos e acontecimentos mais importantes realizados durante esse decênio.

Quadro 2 - Eventos e acontecimentos marcantes na história do CECANE UFG¹⁹⁸

- 2008 – Projeto piloto – Formação e apoio aos(às) agricultores(as) familiares de seis municípios do estado de Goiás sobre o PNAE.
- 2009 – Assinatura do Termo de Cooperação entre FNDE e UFG para a criação do CECANE/UFG, com repasse de recurso financeiro. Aprovação da Lei nº 11.947/ 2009 e da Resolução CD/FNDE 38, de 16 de julho de 2009.
- 2010 – Aprovação do plano de trabalho para 2010 pelo FNDE, com ampliação do valor de repasse de recurso financeiro.
- 2011-2013 – Inauguração da sede própria do CECANE/UFG que possibilitou ampliação da estrutura física e de recursos humanos. Expansão do território de atuação para toda região Centro-Oeste e pactuação de plano de trabalho bienal. A atuação do CECANE contemplou dois projetos de pesquisa nacionais, sendo um sobre EAN e outro sobre gestão do PNAE em municípios com gestão

¹⁹⁷ ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BARROS, Marília Bohnen de; CASTRO, Camila Loiola de; MARTINS, Karine Anusca; SOUSA, Lucilene Maria de; PEREIRA, Ednei Moraes; ALMEIDA, Gêssica Mércia de; BORGES, Liana Jayme; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho. *Op. cit.*, p. 254.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 254-255.

considerada insatisfatória por órgãos de controle do governo federal.

- 2014 – Suspensão das atividades formais do projeto. Desarticulação de equipe de agentes do PNAE. Manutenção de pesquisas na UFG.
- 2017 – Ocorreu a retomada de financiamento do projeto.
- 2019 – Realizou-se o seminário em comemoração aos 10 anos de atuação do CECANE/UFG.

Já o ano de 2020 foi *sui generis* no cenário mundial, face à pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (SARS-Cov2). Em razão da declaração da Organização Mundial da Saúde – OMS de emergência em saúde, o Ministério da Saúde – MS, em 11 de março de 2020, publicou a Portaria nº 356, prevendo medidas de isolamento social e quarentena, que decorreram na suspensão, de maneira temporária, “do período letivo nas unidades da federação, objetivando o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública”.¹⁹⁹

Na sequência, em 20 de março de 2020, foi publicado o Decreto Legislativo nº 6, que reconheceu o estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do novo coronavírus – Covid-19.

Diante desse quadro, em todo o território nacional e com vistas a prevenir a disseminação do vírus, diversos estabelecimentos foram fechados, dentre os quais, as escolas. Esse panorama fez surgir a necessidade de se pensar em novas formas de ensino e de execução do PNAE.

A fim de garantir a manutenção da alimentação escolar aos 40.259.172 milhões de alunos no Brasil²⁰⁰, em 7 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.987, que alterou a Lei nº 11.947/2009, acrescentando o art. 21-A²⁰¹, para permitir, excepcionalmente, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de

¹⁹⁹ Resolução/CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020.

²⁰⁰ FNDE. *PNAE EM TEMPOS DE PANDEMIA: Ações Inovadoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasil: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/pnae-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 25.11.2021.

²⁰¹ "Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae."

gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.²⁰²

E, de forma complementar, em 09 de abril de 2020, foi publicada a Resolução nº 2, que dispôs sobre a execução do PNAE ao longo do período de calamidade pública, “reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional do novo coronavírus – Covid-19”.²⁰³

No cenário pandêmico de isolamento social, no qual houve significativo aumento do desemprego/subemprego, fome e miséria no país, salta aos olhos o papel crucial incorporado pelo PNAE para a garantia da SAN, ao disponibilizar alimentação a milhares de estudantes e suas famílias.

Todavia, muito embora a atuação legislativa, através da edição de normas, a suspensão das atividades/aulas presenciais impactou diretamente no acesso à alimentação dos alunos de escolas públicas, precarizando-o.

Nesse quadro, o CECANE UFG exerceu papel fundamental na articulação com as entidades executoras de modo a auxiliar na viabilização da entrega de kits de alimentação escolar.

Inclusive, em junho de 2020, o FNDE requisitou que os CECANEs aplicassem pesquisa com o intuito de “mapear a execução do PNAE no Brasil durante a pandemia da Covid-19 com vistas a compreender o atual cenário e na perspectiva de subsidiar estratégias futuras”.²⁰⁴ E, precisamente no âmbito do CECANE UFG, a investigação foi feita na Região Centro-Oeste, nos estados e municípios de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, com a participação, ao final, de 470 entidades executoras.²⁰⁵

²⁰² Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020.

²⁰³ Resolução/CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020.

²⁰⁴ MARCHEWICZ, Tainá Amélia Santana; SILVA, Anne Marques da; DINIZ, Rejane Soares; DUARTE, Luis Fernando Oliveira; BARROS, Victória Fabiano Arantes de; SANTOS, Raize Rayka Silva; BORGES, Liana Jayme; ALMEIDA, Géssica Mércia de; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho; MARTINS, Karine Anusca; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado. Atuação do CECANE frente à Pandemia da Covid-19 em Goiás. In: FREITAS, Maria do Carmo; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BRITO, Sheila Monteiro (Org.). *EXTENSÃO E PESQUISA EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL*. Salvador: UFBA, 2022, p. 173.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 173.

Durante o ano de 2020, a entidade, através de sua equipe técnica²⁰⁶, também não mediu esforços na execução das suas ações de formação e dos seus 4 produtos, quais sejam: monitoramento e assessoria ao estado de Goiás e seus municípios; montagem do curso de Ensino à Distância – EAD voltado ao processo de aquisição de alimentos²⁰⁷; suporte técnico para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; e apoio técnico ao FNDE.

No período, os encontros e reuniões deram-se pelo meio virtual, o que propiciou uma maior participação dos atores sociais – diante do próprio encurtamento das distâncias decorrente do ambiente *on-line* e das tecnologias disponíveis. E com vistas a auxiliá-los, houve a confecção de um material a respeito da Lei Federal nº 13.987/2020 e da Resolução nº 2/2020.

A despeito das dificuldades decorrentes da pandemia da Covid-19, mostrou-se notório o esforço “da maioria das EEx em garantir o direito à alimentação escolar, apoiadas pelo aparato legal construído pelo FNDE em conjunto com os CECANES para seu enfrentamento”²⁰⁸.

Assim, “com vistas a assegurar direitos, minimizar desigualdades e amenizar os impactos desse momento excepcional e desafiador”²⁰⁹, o CECANE UFG trabalhou arduamente, e de maneira exitosa, no prosseguimento das ações do PNAE.

No ano de 2021, dentre as diversas atividades realizadas, enquanto espaço de fortalecimento e consolidação de políticas públicas em alimentação e nutrição, o CECANE UFG elaborou uma carta aberta aos gestores do Programa e aos Tribunais de Contas do estado de Goiás, solicitando a valorização da nutricionista em Goiás e no Brasil. No documento, foram arroladas sugestões de ações direcionadas ao

²⁰⁶ Destaca-se que a equipe técnica do CECANE UFG é constituída por um grupo de trabalho técnico com Assessores Técnicos, Agentes do PNAE, docentes de suporte técnico e Auxiliares de Extensão. Atualmente, ela é formada por professores/as, nutricionistas, contadores, bacharéis em direito e, ainda, estagiários que cursam Nutrição e Ciências Contábeis.

²⁰⁷ Dentro desse produto foram realizados dois cursos: gestão centralizada e descentralizada de recursos.

²⁰⁸ FNDE. *PNAE EM TEMPOS DE PANDEMIA: Ações Inovadoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasil: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/pnae-em-tempos-de-pandemia>.

Acesso em: 25.11.2021.

²⁰⁹ *Ibidem*.

estímulo do cumprimento das recomendações do Programa e promoção de melhorias nas relações de trabalho.²¹⁰

Por fim, no ano de 2022, o centro colaborador exerceu normalmente suas atividades em apoio ao parceiro FNDE, com foco na gestão do PNAE no estado de Goiás, tendo inclusive inaugurado um novo produto denominado Fiscalização e Gestão do PNAE. Além disso, a entidade permaneceu como espaço de reflexão e apoio ao FNDE, difundindo conhecimentos técnicos voltados à boa execução do Programa no âmbito local.

²¹⁰ MARCHEWICZ, Tainá Amélia Santana; SILVA, Anne Marques da; DINIZ, Rejane Soares; DUARTE, Luis Fernando Oliveira; BARROS, Victória Fabiano Arantes de; SANTOS, Raize Rayka Silva; BORGES, Liana Jayme; ALMEIDA, Géssica Mércia de; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho; MARTINS, Karine Anusca; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado. *Op. cit.*, p. 175.

CAPÍTULO 2. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

É atual e ainda pouco consistente na formação acadêmica a abordagem do Direito enquanto objeto de uma pesquisa empírica.²¹¹

Tal forma de fazer pesquisa extrapola o caráter puramente formal, positivista e dogmático do Direito, notadamente porque ele, para além de ser uma entidade abstrata, está inserido numa conjuntura social, cultural e histórica específica, que lhe esculpe e condiciona.²¹²

Portanto, mesmo que pouco usual, é justificável o interesse do Direito pelo estudo empírico do fenômeno jurídico para se observar, sobretudo, “a efetividade da lei, a eficácia das instituições jurídicas e a garantia de respeito aos direitos de todos os cidadãos”.²¹³ Ainda, a partir do conhecimento do “outro” (no caso, os atores sociais envolvidos com o PNAE), em sua diversidade e alteridade, de maneira empírica, faz-se possível conhecer o próprio direito, situando-o.

Dito isso, este segundo capítulo trata-se da parte predominantemente empírica do trabalho, construída com vistas a se analisar a efetividade da política pública denominada PNAE, através da busca pelos entraves na boa/plena execução do Programa, no que se refere à compra institucional da agricultura familiar. E, oportunamente, destaca-se que esse tipo de estudo, comumente realizado por cientistas sociais, justifica o próprio referencial teórico adotado – relacionado ao exame do comportamento dos sujeitos de acordo com o ordenamento jurídico vigente e à aceitação da norma pelos agentes.

Ainda, cabe sublinhar que não se pretende em nenhum momento exterminar os gargalos encontrados, mas tão somente identificá-los, por compreender que, quanto mais problemas, melhor a pesquisa. E isso será feito através de uma articulação entre as reflexões teóricas trazidas no primeiro capítulo com as observações empíricas e demais dados reunidos no presente capítulo.

Pondera-se, entretanto, que, por vezes, serão alternadas a observação dos dados empíricos com a formulação de outros enunciados teóricos, diante da própria

²¹¹ IGREJA, Rebecca Lemos Igreja. *Op. cit.*, p. 11.

²¹² *Ibid*, p. 11.

²¹³ *Ibid*, p. 11.

dinamicidade, flexibilidade e complexibilidade da pesquisa e do objeto de estudo, através de um procedimento de tipo circular.

É evidente, também, o diálogo do trabalho com outras áreas do conhecimento na sua construção, sobretudo com a Nutrição, sobretudo porque a investigação só foi possível graças à gentil colaboração dos componentes do CECANE UFG, que além de sujeitos de estudo são também atores sociais.

Nesse cenário, o método qualitativo mostrou-se de grande valia, ao possibilitar a obtenção de uma gama de elementos que proporcionam contemplar com profundidade o objeto de estudo, em detrimento à mera aquisição de dados quantificáveis.

Noutros termos: a análise qualitativa não se reduz à quantificação de dados, mas se trata de mecanismos de interpretação não matemáticos, executados com o intuito de identificar os conceitos e conexões em dados brutos para, posteriormente, sistematizá-los numa estrutura teórico explicativa.

Assim, com o intuito de produzir conhecimento em profundidade e qualidade, buscou-se contemplar os fenômenos sociais em seus contextos. Por isso, a pesquisadora, devidamente autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFG – CEP UFG²¹⁴, passou a frequentar, de maneira esporádica, atividades rotineiras do CECANE UFG, para obter suas próprias percepções acerca do problema de pesquisa já delimitado, bem como descobrir quais são as interpretações do grupo sobre os acontecimentos.

Esse capítulo, dessarte, reveste-se de grande subjetividade, por decorrer desse processo de imersão e experiência da pesquisadora.

Destaca-se, todavia, que previamente à mencionada permissão, a pesquisadora, informalmente, no final do ano de 2019, iniciou suas práticas de vivência e experimentação junto ao grupo, observando o seu funcionamento e dialogando com os atores, os quais têm contato diário com o problema da pesquisa.

A imersão na dinâmica de trabalho do projeto de extensão, ora denominado CECANE UFG, se deu em sua maioria com a equipe que trabalha com os atores sociais envolvidos na execução do Programa (nutricionistas, gestores, agricultores

²¹⁴ Trâmite conforme arts. 22 a 27 da Resolução n. 510, de 07 de abril de 2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais (Disponível em: <http://bit.ly/2fmnKeD>).

familiares e conselheiros do CAE), organizados em um produto denominado assessoria e execução do PNAE.

Inclusive, sobre a forma de ação observação, orienta-se que, ainda que não se saiba com precisão o recorte da pesquisa, é importante estabelecer o contato com o campo, mesmo que em caráter exploratório, seja através de observação dos espaços ou mesmo instaurando-se conversas informais com as pessoas²¹⁵.

Essa estratégia é relevante até mesmo porque não se tem certeza, desde o início, sobre exatamente para onde a pesquisa irá caminhar. Ela e o seu percurso são feitos de constantes dúvidas e indagações, os quais serão (ou poderão ser) sanados no seu decorrer, acentuando-se sempre a necessidade de adaptação do pesquisador aos eventuais percalços.

O processo de “participar”, seja informal (primeiro momento) ou formal (segundo momento), possibilitou que a pesquisadora se identificasse “mais de perto como uma pessoa não deles, mas mais próxima deles”²¹⁶ (dos atores). Essa técnica de coleta de dados recorreu aos sentidos humanos para perceber certos aspectos da realidade, através da obtenção de informações.

Isto posto, a partir do recurso metodológico da observação participante, que se caracteriza pela imersão da pesquisadora no campo, realizada em três etapas (olhar, ouvir e escrever) e altamente reflexiva, pôde-se observar o CECANE UFG em ação.

Elucida-se que não há pesquisa atemporal. Como recurso metodológico, resolveu-se fazer um recorte dos anos de 2017 a 2019 e consequente análise documental concentrada nesse período, com vistas a desviar das excepcionalidades e atipicidades vividas durante a pandemia (ano 2020 e seguintes). Assim, o estudo retroativo dos dados compilados nesse período se deu em conjunto com os dados obtidos empiricamente pela pesquisadora entre os anos 2020 e 2022 (sobretudo em 2020). Isso foi feito com vistas a ratificar os dados anteriores e apurar quais os problemas mais frequentes, que se repetem, ano após ano.

Desta forma, como a pesquisa qualitativa tem generalização nula, almejou-se a profundidade da compreensão dos fatos ocorridos anteriormente. Estes, por suas

²¹⁵ BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar Empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos, 2017, p. 89.

²¹⁶ *Ibid*, p. 94.

vezes, refletem a normalidade/regularidade dos acontecimentos, conforme pôde-se concluir da pesquisa de campo já atual, na qual a pesquisadora pôde sentir o “espírito” da equipe do CECANE UFG e, assim, validar os dados passados.

2.1. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados foi feita com o intuito reunir informações fidedignas acerca do problema (de cunho sociológico) já delimitado: identificar os obstáculos enfrentados na boa execução do PNAE, no que tange especificamente à compra institucional, via PNAE, da agricultura familiar.

Desta forma, no trabalho, a utilização da efetividade está vinculada à perspectiva da efetividade da norma para o alcance de um percentual mínimo, atualmente fixado em 30%, de aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar, o que se entende como um fomento ao desenvolvimento sustentável destes atores sociais.

E, repita-se: a pesquisa apenas se mostrou possível através da parceria e auxílio do CECANE UFG, que, além de abrir suas portas à pesquisadora, disponibilizou dados anteriores já coletados e agrupados para análise. Assim, foram também utilizados dados secundários na pesquisa.

Os dados coletados pela pesquisadora, a partir da pesquisa de campo, bem como excertos de textos e demais documentos, foram selecionados, através de uma verificação crítica, e tabulados em categorias no *Microsoft Word*, com o intuito de viabilizar a verificação das inter-relações existentes entre eles. Na sequência, os dados foram reunidos com os já documentados e/ou fornecidos pelo CECANE UFG, para análise posterior.

Diante do caráter exploratório da pesquisa de formato qualitativo, os dados, carregados de significados e simbolismos, representaram a experiência individual e as impressões da pesquisadora e do grupo de atores sociais envolvidos na pesquisa.

Desta feita, a partir dos dados obtidos pela observadora, em conjunto com os agrupados e fornecidos ou publicizados pelo CECANE UFG, buscou-se descrever e examinar o que de fato acontece no universo pesquisado, com cientificidade, de maneira fidedigna e em consonância à realidade dos atores sociais envolvidos.

Após, foi realizada uma análise diagnóstica de todos os dados, voltadas a apresentar as relações que permeiam o evento estudado, buscando sempre evitar as incursões do achismo, com o objetivo de se identificar as causas dos problemas (enquanto fenômeno) observados na boa execução do PNAE – no tocante à compra institucional da agricultura familiar e a regra dos 30%, repisa-se.

Ao fim e ao cabo, o direito foi colocado como prática, sendo evidenciado o seu cunho social, com o intuito de se compreender, através principalmente da observação da pesquisadora, seu conceito e complexidade, relacionados sobretudo ao comportamento dos sujeitos diante da norma posta.

2.2. O CECANE UFG EM AÇÃO

De forma principalmente virtual e, valendo-se da técnica de coleta de dados do tipo observação direta intensiva, não estruturada (assistemática, espontânea ou informal) e participante, a pesquisadora pôde observar o CECANE UFG em ação, com vistas a entender o seu funcionamento.

De maneira assistemática, porque os fatos da realidade foram recolhidos e registrados sem planejamento e controle previamente elaborados (mesmo sem saber o que procurava, mas sabendo de certa forma o que queria averiguar). E participante, pois a pesquisadora se integrou à comunidade do CECANE UFG, participando de algumas atividades normais do grupo; ou seja, a observadora e os observados foram colocados do mesmo lado, identificando-se com eles e compartilhando suas vivências.

Dito isso, o primeiro contato da pesquisadora com o CECANE UFG deu-se em dezembro de 2019, num período anterior à pandemia da COVID-19, durante reunião com a sua então coordenadora²¹⁷, Prof^a. Dra. Veruska Prado Alexandre Weiss. Na ocasião, a professora explicou à pesquisadora o funcionamento do centro colaborador, ainda que de maneira sucinta, bem como se colocou à disposição da pesquisadora, da Faculdade de Direito e do Programa de Mestrado em Direito Agrário, ressaltando que “o CECANE adora fazer parcerias”.

Na sequência, no início de 2020, em data que igualmente precedeu à pandemia, conforme já relatado, a pesquisadora pôde participar do evento dos 10

²¹⁷ Atualmente, a entidade é coordenada pela professora Dra. Thaísa Anders Carvalho de Souza.

anos do CECANE UFG, quando conheceu outros componentes do grupo e pôde aprender mais a respeito dele, sua história e se aprofundar sobre questões correlatas.

Figura 2 - Fotografia do Seminário dos 10 anos do CECANE UFG²¹⁸



Ainda anteriormente ao período pandêmico e consequente adoção de medidas de distanciamento social, também em 2020, a pesquisadora pôde, por duas ocasiões distintas, participar presencialmente da reunião da equipe, bem como passar uma manhã com alguns dos seus membros (agentes, assessores e estagiários), vivenciando sua rotina.

Todavia, com o advento da pandemia e com a suspensão das atividades presenciais, a partir de abril de 2020, o contato da pesquisadora com a equipe do CECANE UFG ocorreu precipuamente de maneira virtual, através dos aplicativos de comunicação on-line *Google Meet* e do *Whatsapp* – mecanismos que encurtaram as distâncias e aproximaram as pessoas num momento tão delicado.

No período, a pesquisadora envolveu-se principalmente com as atribuições relacionadas ao produto monitoramento e assessoria ao estado e municípios do estado de Goiás, sob supervisão da então agente PNAE Anne Marques da Silva,

²¹⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. *Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar celebra 10 anos*. Disponível em <https://www.ufg.br/n/122525-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar-celebra-10-anos>. Acesso em: 05.08.2022.

que foi extremamente empática e receptiva, compartilhando materiais e sanando todas as dúvidas apresentadas.

Em setembro de 2020, a pesquisadora pôde participar de um *webinar* do CONSEA e observar uma reunião dele em conjunto com o Ministério Público Federal – MPF, ambos de forma remota – ocasiões em que foram expostos obstáculos vivenciados à boa execução do PNAE, dentre outros temas.

E, no final desse mesmo ano, sob a sempre gentil intermediação do CECANE UFG, houve a oportunidade de participar de duas reuniões com alguns agricultores familiares e representantes de cooperativas do estado de Goiás, os quais expuseram seus dilemas e problemas vivenciados no processo de comercialização para o PNAE. Em tais oportunidades, além de orientá-los, foi destacada a importância da sua organização nos aspectos documentais e de planejamento da produção, a fim de possibilitar a oferta de seus produtos.

Em 2021, a participação da pesquisadora igualmente ocorreu de forma *on-line*. E, nesse ano, dentre outras atividades, houve um convite para contribuir com uma pequena palestra que foi ministrada ao grupo sobre a Nova Lei de Licitações. Nessa ocasião, além de conhecer um pouco mais a respeito da recente modificação legislativa, a pesquisadora pôde também inteirar-se sobre as peculiaridades e inquietações do grupo.

Em razão da abordagem qualitativa do trabalho (que preza pela profundidade, em detrimento à quantidade), mostrou-se prescindível o acompanhamento assíduo e regular de todas as atividades/reuniões, uma vez que o objetivo era tão somente (tentar) compreender aquele universo. Além disso, tornou-se nítido que as dificuldades, de uma maneira geral, se repetiam: “todo ano é sempre a mesma coisa, infelizmente” – conforme destacou uma professora do CECANE UFG.

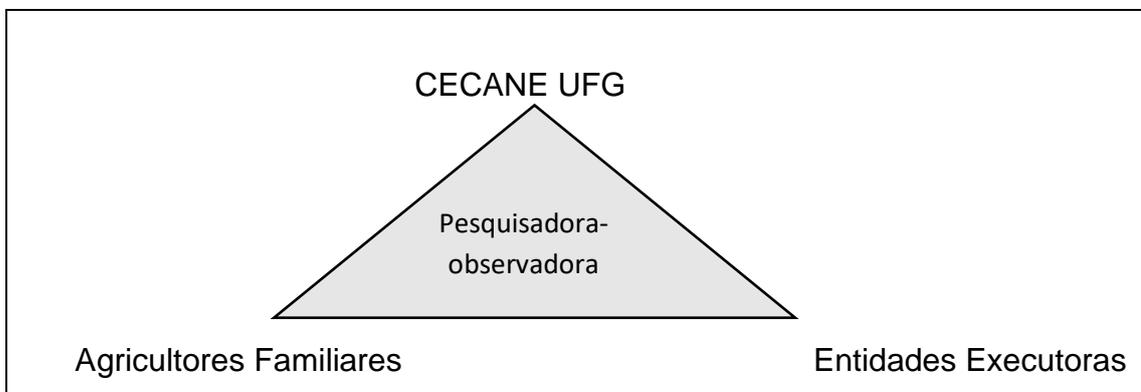
Por consequência, no ano de 2022, o envolvimento da pesquisadora nas atividades foi menor, em virtude até mesmo da finalização formal da pesquisa – conforme parecer final sem óbice ético constante nos apêndices. Todavia, a pesquisadora ainda se manteve no grupo como voluntária até o final daquele ano, contribuindo com um novo produto denominado Fiscalização e Gestão do PNAE.

Aludido produto voltava-se à promoção de encontros virtuais de capacitação em fiscalização e gestão do PNAE, com o intuito de instrumentalizar e orientar os

atores sociais do Programa, no que tange aos fluxos de trabalho necessários para a correta execução do controle social e fiscalização dos contratos.

Graficamente, a participação pode ser representada através da figura de um triângulo, no qual a pesquisadora coloca-se no seu interior, observando ativamente o seu funcionamento; o CECANE UFG situa-se na parte de cima da aresta, interligando e dando suporte aos agricultores familiares (numa das arestas) e às entidades executoras (noutra aresta), bem como realizando uma verdadeira articulação e comunicação entre eles.

Figura 3 - Posição da observadora na pesquisa



Pondera-se que, mesmo que o CECANE UFG tenha sido retratado graficamente no topo do triângulo, ele não se apresenta como uma entidade superior, de fiscalização ou mesmo de punição. Pelo contrário: perseguiu-se com a ilustração tão somente estampar a intercomunicação desempenhada pela entidade.

E, a partir dessa sistemática, a pesquisadora teve a oportunidade de tirar algumas conclusões sobre a atuação do centro colaborador e dos seus componentes. Noutros termos: a observadora pôde realizar uma espécie de “raio X” do CECANE UFG em ação.

Cabe esclarecer que as impressões trazidas referem-se principalmente à época em que as atividades foram realizadas de forma virtual (a contar de abril de 2020, concentrando-se nesse ano, e findando em 2021). Isso porque, nesse intervalo de tempo, a pesquisadora teve a oportunidade de participar mais ativamente da execução do projeto desempenhado pelo centro colaborador, realizando de fato a pesquisa empírica.

Destarte, durante a Pandemia, foram executadas as seguintes ações pelo CECANE UFG: constituição e formação da equipe de monitores voltados à assessoria e monitoramento da equipe executora; publicação nas redes sociais e no sítio eletrônico da Faculdade de Nutrição da UFG das atividades desempenhadas; amparo à feira interinstitucional agroecológica na UFG; realização de quatro produtos: 1) Monitoria e assessoria ao estado e aos municípios de Goiás; 2) Produção de curso de Ensino à Distância de processo de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE; 3) Suporte técnico para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; e 4) Apoio técnico ao FNDE.²¹⁹

E, de maneira resumida, a execução da pesquisa empírica propriamente dita consistiu na participação da pesquisadora: nas reuniões da equipe geral; nas reuniões dos produtos desenvolvidos (sobretudo, no produto Monitoramento e assessoria ao estado e municípios do estado de Goiás); em atividades diversas extraordinárias; em reuniões com agricultores familiares e representantes de cooperativas; bem como na realização de diálogos informais e não estruturados com os componentes do grupo.

Cabe discorrer um pouco sobre o supracitado produto Monitoramento e assessoria ao estado e municípios de Goiás, uma vez que a participação da pesquisadora nele e em suas atividades foi maior.

Ele se trata de um instrumento relevante para a boa execução do PNAE e para a consolidação da compra da agricultura familiar. Tem como objetivo principal contribuir para o aprimoramento da execução do PNAE. E, como objetivos específicos: verificar a conformidade da execução do Programa e, com base na legislação vigente, acompanhar e orientar os atores envolvidos; diagnosticar as circunstâncias em que o PNAE é executado e operacionalizado nas gestões municipais e estadual; orientar, de forma técnica e operacional, os gestores das entidades executoras, os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e os educadores a respeito de questões concernentes ao Programa, abrangendo aspectos referentes ao DHAA, SAN, controle social, aspectos nutricionais, procedimentos licitatórios, aquisição de alimentos da AF, execução e prestação de

²¹⁹ MARCHEWICZ, Tainá Amélia Santana; SILVA, Anne Marques da; DINIZ, Rejane Soares; DUARTE, Luis Fernando Oliveira; BARROS, Victória Fabiano Arantes de; SANTOS, Raize Rayka Silva; BORGES, Liana Jayme; ALMEIDA, Géssica Mércia de; SOUZA, Tháisa Anders Carvalho; MARTINS, Karine Anusca; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado. *Op. cit.*, p. 167.

contas do PNAE; sistematizar dados para que o Programa seja avaliado; e capacitar os diversos atores envolvidos no que tange ao PNAE.²²⁰

Dentro desse produto, em 2020, num primeiro momento, o CECANE UFG buscou realizar assessoria técnica virtual ao maior número de EExs, direcionada aos atores sociais envolvidos no PNAE, com vistas ao mencionado aprimoramento da sua execução à luz da realidade posta.²²¹

Na sequência, no segundo semestre de 2020, definiu-se como meta a realização de monitoramento, assessoria técnica e operacional ao estado (SEDUC) e a 30 municípios do estado de Goiás, direcionada aos atores sociais envolvidos no Programa, empenhando-se no aprimoramento da sua execução.²²²

Em cada município (polo) assessorado, o CECANE UFG fez a seleção de, pelo menos, cinco outros municípios (circunvizinhos), a fim de que seus representantes participassem do Encontro Virtual de Formação para os Atores Envolvidos na Execução do PNAE. E, para esse evento, convidou-se no mínimo quatro representantes de cada município, sendo dois desses, de preferência, o presidente do CAE e o nutricionista Responsável Técnico (RT) pelo Programa. Com esse planejamento, tencionou-se alcançar 150 municípios e formar 720 atores do PNAE (sendo, 600 representantes dos municípios circunvizinhos e 120 dos municípios polos).²²³

Nos encontros virtuais voltados ao esclarecimento das normativas, duas nutricionistas do CECANE UFG foram responsáveis pela sua condução, contando também com a colaboração de outros membros (dentre eles, um contador) que eventualmente tivessem disponibilidade no momento. Inicialmente, o material era exposto e, na sequência, os expositores abriam espaço para o debate dos participantes, seja por texto escrito no *chat* ou mesmo por áudio, sendo as dúvidas levantadas respondidas em conjunto²²⁴ – o que beneficiava todo o grupo.

²²⁰ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. *Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás* – RELATÓRIO FINAL. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

²²¹ *Ibidem*.

²²² *Ibidem*.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

Mostrou-se recorrente a discussão sobre a obrigatoriedade (ou não) da entrega dos kits de alimentação escolar, na medida em que grande parte das EEx. temiam não conseguir amparar todos os alunos da rede, em razão do baixo recurso do Programa, ainda que houvesse a inserção de recurso próprio. Também foi motivo de inquietação a (in)existência de algum tipo de penalidade em caso de não observância das recomendações definidas pelo FNDE, “já que algumas EEx. cumprem apenas o que é obrigatório”.²²⁵

Observou-se que as respostas dadas pelos locutores do CECANE UFG frente às indagações eram formuladas levando-se em consideração tanto as normativas quanto o ponto de vista social dos alunos, a partir de muita ponderação. Também era reiteradamente esclarecido às entidades executoras que o recurso federal é de caráter suplementar, carecendo dos valores de contrapartida pelos municípios, para a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar.

Ocorreram, ainda, com frequência, dúvidas sobre a execução de recorte social, uma vez que nem todas as EEx. lograriam êxito no atendimento universal de todos os alunos. O que culminou na orientação dos profissionais da ponta para que atendam o máximo possível de alunos na entrega dos kits adquiridos com o recurso do Programa, para que comprem da agricultura familiar e para que consignem todas as decisões tomadas nesse processo pela EEx. em conjunto com o CAE.²²⁶

A garantia da SAN dos alunos por meio da entrega de kits também foi um tópico levado para discussão, uma vez que, mesmo que as aulas estivessem suspensas, o objetivo do PNAE é a manutenção dessa garantia.

Ao final, o CECANE UFG entendeu que a realização desses encontros foi assertiva, possibilitando a aproximação e a interação com os atores das entidades, o que resultou num retorno positivo. Isso reforçou a relevância da entrega dos kits da alimentação escolar aos alunos da rede municipal com vistas a buscar garantir a SAN, bem como que o imprescindível papel do PNAE mesmo durante a suspensão das aulas.²²⁷

²²⁵ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. *Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ibidem*.

Além disso, verificou-se que o Programa conta com diversos atores sociais que precisam de articulação entre si, a fim de que se execute o PNAE de forma efetiva – o que reforça a atuação do CECANE UFG nesse sentido.

Quanto à seleção dos municípios para o monitoramento remoto (por meio das plataformas digitais), cabe elucidar que é o próprio FNDE responsável por fazê-lo. Já a seleção das entidades executoras é feita pela COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, a partir de determinados critérios.

Quadro 3 - Critérios de seleção das entidades executoras de Goiás, FNDE²²⁸

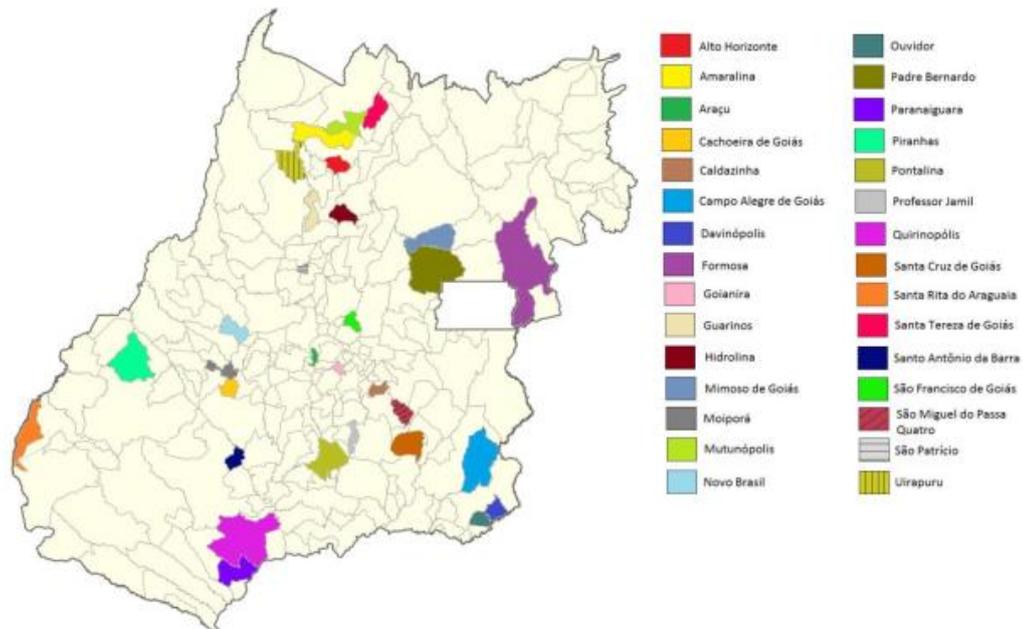
Nº	Critérios de gestão negativa
1.2.1	Não adquiriram gêneros alimentícios da agricultura familiar (0%)
1.2.2	Prestação de contas não aprovada pelo CAE
1.2.3	Prestação de contas não enviada pelo CAE, por meio do SIGECON
1.2.4	Denúncia formalizada junto a ouvidoria do FNDE
1.2.5	Demanda dos órgãos de controle (CGU, MPF, TCU)
1.2.6	Revisita. Monitoradas pela COMAV, há mais de dois exercícios, e que tenha sido devidamente notificadas, mas que não se pronunciaram quanto as orientações constantes do relatório de monitoramento
1.2.7	Reprogramação de recursos acima de 30%
1.2.8	Municípios que apresentam 50% ou mais de sobrepeso ou obesidade na faixa etária de 5 a 10 anos, junto ao Sistema de Vigilância e Alimentação Nutricional (SISVAN)
Nº	Critérios de gestão positiva
1.1.1	Aquisição da agricultura familiar acima de 30%
1.1.2	Prestação de contas aprovada pelo CAE
1.1.3	Não existência de saldo na conta específica ao final do exercício, além do permitido (máx. 30%)
1.1.4	Registro de pelo menos 3 ações de EAN junto ao SiGPC
1.1.5	Utilização de recursos próprios destinados a alimentação escolar equivalente a 50% ou mais dos valores transferidos aos FNDE, declarado junto ao Sistemas de informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)

Alicerçado nesses critérios e, de acordo com a meta definida pelo FNDE, até o dia 11/12/2020 (período em que a pesquisadora pôde acompanhar mais de perto

²²⁸ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. *Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf.

algumas atividades, ainda que remotamente), o CECANE UFG assessorou 30 municípios e a SEDUC GO.

Figura 4 - Localização dos municípios visitados pelo CECANE UFG²²⁹



Em todos esses 30 municípios, identificou-se a existência da Declaração de Aptidão (DAP²³⁰) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – que, de maneira resumida, é um documento de cadastros dos agricultores que os autoriza realizar vendas formais, funcionando como a identidade do agricultor familiar.

Entretanto, averiguou-se que 27 dos municípios eram intitulados como de gestão negativa (por não adquirirem gêneros alimentícios da agricultura familiar) e apenas 3 como de gestão positiva.

²²⁹ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. *Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL.* Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf.

²³⁰ Que está sendo gradativamente substituída pelo CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, conforme se verá.

Além disso, na conjuntura de monitoramento nos municípios polos, foram entrevistados e orientados 633 participantes envolvidos na execução do Programa.²³¹

Nas formações dos atores sociais envolvidos com o PNAE, houve a participação de 221 municípios diferentes e a ausência de 17 (sendo que 1 deles enviou ofício de justificativa e 16 tão somente se ausentaram). Nas ocasiões, compareceram, ao total, 1.020 participantes – que correspondem a 859 atores nas formações dos municípios e 161 participantes da SEDUC GO.²³²

Trazidos tais dados, salta aos olhos da pesquisadora a união, organização, estruturação e heterogeneidade/multidisciplinariedade da equipe técnica do CECANE UFG, constituída, ao longo dos anos, por professores, nutricionistas, contadores, agrônomos, pedagogos, comunicadores, advogados e estagiários. Além disso, foi notória a receptividade e a abertura de todos, estampadas no discurso frequente de que eles adoram fazer parcerias.

Ainda, durante a fala dos atores nas atividades em geral, não só dirigida à pesquisadora, mas a todos os ouvintes, eles demonstravam que realizam uma espécie de “trabalho de formiguinha” dentro do sistema. Ressaltavam que “é só a gente que capacita mesmo, o estado e Municípios não têm essa preocupação”, mas se mostravam extremamente vocacionados e empenhados nas suas funções.

Quantos aos aspectos técnicos, observou-se que as reuniões/assessorias/formações realizadas por videoconferência (através da plataforma *Google Meet*), comumente, não eram gravadas. Isso pode refletir o fato de que a política pública da alimentação escolar tem certa margem para negociação. Assim, verifica-se que a norma é colocada como modelo a ser seguido, já o texto pode ser negociado em certo grau.

A relativa brecha para negociação está presente na fala constante dos agentes, no sentido de que “o CECANE não está aqui para punir nem para fiscalizar ninguém, mas para orientar, assessorar”. E essa orientação está voltada tanto à interpretação das normativas (implementadas em grande número durante o período

²³¹ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. *Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás* – RELATÓRIO FINAL. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf.

²³² *Ibidem*.

pandêmico), com vistas a gerar um maior entendimento sobre elas e em consonância com a realidade, quanto à conscientização e sensibilização sobre o seu cumprimento.

De acordo com os agentes, “não se deve cumprir simplesmente porque está na Lei, mas devido a sua importância”. Ou seja, as normativas, sobretudo aquela concernente aos 30% para aquisição da agricultura familiar, “não devem ser vistas só como uma regra que se deve cumprir, mas como uma forma de desenvolvimento local”.

Isso porque o Programa não se reduz ao escoamento da produção da agricultura familiar, mas é uma forma de garantir alimentação mais adequada aos alunos beneficiados e um mecanismo de distribuição de renda no campo.

Em razão da falta de articulação entre as entidades executoras e os agricultores familiares, mostrou-se palpável o papel do CECANE UFG enquanto entidade de confiança, que ouve os dois lados, conectando-os. Durante as reuniões, pôde-se inclusive presenciar as pessoas desabafando com os agentes, expondo suas angústias e insatisfações sobre o Programa. Já os agentes, por suas vezes, mostravam-se contentes com essa devolutiva, expondo que: “no geral, foi melhor do que a gente pensava, por conta das reclamações”. E ainda que, muitas vezes, fazem uma espécie de “trabalho de psicólogo”.

De uma maneira geral, no decorrer das assessorias, os agentes do CECANE UFG puderam identificar irregularidades; capacitar os envolvidos; aprimorar suas atuações; sensibilizar e conscientizar os atores quanto à execução do PNAE; prestar apoio aos municípios para o esclarecimento de dúvidas e orientá-los quanto aos conteúdos desconhecidos.

Ao longo do período observado, pôde-se constatar que as ações desempenhadas pelo CECANE UFG viabilizaram uma maior participação dos atores sociais relacionados com o PNAE, em todas as suas etapas: a contar da programação da produção, findando no oferecimento adequado dos alimentos e refeições aos titulares desse direito.²³³

²³³ ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BARROS, Marília Bohnen de; CASTRO, Camila Loiola de; MARTINS, Karine Anusca; SOUSA, Lucilene Maria de; PEREIRA, Ednei Moraes; ALMEIDA, Gêssica Mércia de; BORGES, Liana Jayme; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho. *Op. cit.*, p. 262.

Entretanto, ainda que tenha havido um progresso na inserção da legislação do Programa nos municípios, mostrou-se premente a necessidade de se estimular novas participações, de outros municípios, a fim de que, cada vez mais, adquiram “alimentos produzidos localmente e com isso estimular o desenvolvimento local e regional, além de objetivar promover uma alimentação adequada e saudável para os escolares e comunidade escolar alcançados pelo PNAE”.²³⁴

2.3. PROBLEMAS DETECTADOS

Demonstrou-se, ao longo do trabalho, a importância do PNAE por promover a integração da agricultura familiar com a alimentação escolar e garantir a SAN e o DHAA, bem como o imprescindível papel do CECANE UFG, em parceria com o FNDE, para a difusão de conhecimentos técnicos voltados à boa execução do Programa em âmbito local.

Todavia, constatou-se também que o processo de compra institucional é marcado por uma gama de dificuldades que impedem a plena execução da lei, mais precisamente no que concerne ao art. 14 da Lei 11.947/2009 – que estabelece a obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE sejam investidos em alimentos provenientes da agricultura familiar. Tanto é verdade que há muitos municípios classificados como de gestão negativa por não cumprirem essa regra.

Neste sentido, é preciso esclarecer que o cálculo do percentual mínimo legal se dá com base nos valores repassados dentro do exercício financeiro, ou seja, levando em consideração os repasses normalmente programados em dez parcelas anuais. Desta forma, a partir do somatório dessas parcelas no exercício financeiro, é possível identificar o valor que deverá ser destinado às compras junto à agricultura familiar.

Isto posto, ainda que a supracitada Lei já tenha completado os seus 14 anos de publicação, há muitos obstáculos para serem superados com vistas a se atingir um cenário ideal de execução do Programa, não só no estado de Goiás (foco da pesquisa), mas em todo o território nacional.

²³⁴ ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BARROS, Marília Bohnen de; CASTRO, Camila Loiola de; MARTINS, Karine Anusca; SOUSA, Lucilene Maria de; PEREIRA, Ednei Moraes; ALMEIDA, Gêssica Mércia de; BORGES, Liana Jayme; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho. *Op. cit.*, p. 262.

Deste modo, a partir da pesquisa de campo, seguida de sistematização, e da análise dos dados públicos (recorte de uma pesquisa maior desenvolvida pelo CECANE UFG), identificou-se, de maneira não exaustiva, os entraves à execução do PNAE no estado de Goiás, no que se refere precisamente à compra da agricultura familiar.

Buscou-se, em suma, arrolar os obstáculos que continuamente se repetem, ano após ano, e que devem ser superados dentro da realidade posta enquanto artifício para a compra da agricultura familiar pelo PNAE. Pontua-se, uma vez mais, que não se pretende listar as possíveis soluções aos problemas relatados, por extrapolar os objetivos da presente pesquisa e a sua viabilidade, mas tão somente nomear os entraves mais frequentes, que ultrapassam o próprio limite temporal (anos 2017 a 2019).

a) Existência de cooperativas atravessadoras:

Logo no início do trabalho, anteriormente à pesquisa de campo propriamente dita, foi relatado à pesquisadora a existência da “máfia das cooperativas”, que representa um desafio ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela política pública em análise.

São as chamadas “cooperativas atravessadoras” que, passando-se por agricultores familiares, compram no CEASA, por exemplo, simulam o cumprimento das exigências legais estabelecidas e vendem às entidades executoras – instituições de rede pública de ensino federal, estadual e municipal que recebem recursos diretamente do FNDE.

Inclusive, durante a reunião do CONSEA e do Ministério Público Federal (MPF), ocorrida em 11/09/2020, foi exposto que a compra do PNAE é muito interessante porque não apresenta competição quanto ao preço. E isso, ao final, se mostra muito lucrativo para os atravessadores.

Noutra perspectiva, constata-se, ainda, a existência de atravessadores individuais, que costumam fornecer gêneros alimentícios diversos, sem que se saiba a procedência exata, ou seja, sem que sejam exatamente oriundos da agricultura familiar. São indivíduos que se utilizam de uma DAP Física de terceiros para acesso à chamada pública, sem que o titular do documento forneça os alimentos propostos no projeto de venda. Este modo de intermediação viola preceitos básicos da

normativa de compras institucionais do Programa, visto que, de acordo com a resolução setorial vigente (Resolução/CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020), quando da participação da chamada pública, os agricultores familiares devem apresentar declaração em que se comprometem a fornecer ao PNAE somente aquilo que é oriundo da produção obtida de sua unidade familiar.

b) Falta de fiscalização dos órgãos de controle:

Averiguou-se que a falta de fiscalização dos órgãos de controle, como o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas (TC), fomenta a corrupção e impede a implementação e boa execução do Programa nos moldes legais.²³⁵

Durante *webinar* do CONSEA, realizado em 01/09/2020, ao mencionarem a questão do gargalo dos 30%, externou-se a demanda de levar o MPF e as Defensorias Públicas para dentro do debate, com vistas a buscar segurança jurídica. Também foi reforçada a premência de se organizar uma rede de procuradores do MPF.

Conforme exposto, em municípios de gestão negativa, quando não se adquire nada da agricultura familiar, o FNDE (que é, antes de tudo, um parceiro) marca reunião com a Prefeitura para saber o que está acontecendo. E, nesse momento, a construção de articulação com o Ministério Público e com o Tribunal de Contas é muito importante. Assim, inferiu-se que os tomadores de decisão precisam de fato integralizar os espaços de discussão.

Ainda, na suprarreferida reunião do CONSEA e do MPF, um dos participantes pontuou que a alimentação escolar recebe verba pública federal, o que reforça a necessidade de atuação do MPF na fiscalização.

A importância da fiscalização dos contratos e da correta execução do controle social é tamanha que culminou, no ano de 2022, na criação de um novo produto pelo CECANE UFG denominado fiscalização e gestão do PNAE.

c) Falta de fiscalização do CAE:

²³⁵ No que concerne à fiscalização da execução do Programa, a Resolução 06/2020 prescreve no *caput* do seu art. 63 que: “A fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete ao FNDE e ao CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino, mediante a realização de auditorias e/ou análise dos processos que originarem as prestações de contas, sem prejuízo da atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, do TCU, do Ministério Público e da sociedade em geral”.

Outro aspecto que pode ser apontado no desenvolvimento do PNAE é a falta de participação efetiva do controle social dessa política pública, exercido por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)²³⁶. É recorrente a inação deste espaço que é pautado pela pluralidade de representação e possui poderes importantes de intervenção em gestões malsucedidas do Programa.

Ao CAE cabe o poder de aprovação, reprovação ou aprovação com ressalvas, por exemplo, das contas da gestão local do PNAE, sobretudo quando constatado descumprimento legal quanto à contratação de gêneros alimentícios, no percentual mínimo de 30%, da agricultura familiar. A este âmbito de controle social, o mínimo que se espera, diante do que foi constatado na observação da atuação do CECANE UFG, é um preparo que capacite seus membros para uma fiscalização exitosa do PNAE.

d) Excesso de burocracia:

As formas de organização (enquanto grupos formais) da agricultura familiar são as cooperativas e associações. Para que elas sejam criadas, é primordial que o grupo seja instruído acerca do funcionamento da instituição e dos seus sócios/cooperados, ficando cientes de suas obrigações. Além disso, deve ser elaborado o estatuto com a eleição da primeira diretoria. O próximo passo é o registro da entidade: na associação, devem ser registrados a ata de constituição e o estatuto no cartório do município; já na cooperativa, o registro deve ser realizado na Junta Comercial do estado de Goiás (JUSCEG). O passo seguinte é a emissão do CNPJ, o que é comum a ambas as instituições, sendo que, para as cooperativas, é indispensável ainda a Inscrição Estadual. Ademais, após a constituição e ao darem início a suas atividades, as entidades e os seus dirigentes necessitam atentar-se aos livros de registros e às obrigações legais.²³⁷

²³⁶ O art. 7º, inciso III, da Resolução 06/2020, conceitua o CAE como sendo: “órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Pontua-se, também, que os arts. 43 a 46 da Resolução tratam especificamente deste conselho.

²³⁷ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. *Produto 1: Oficinas regionais para encontro da demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

Com relação precisamente às cooperativas, elas “não possuem identidade, as direções são centralizadas em poucos líderes e há muitos problemas de gestão administrativa e de recursos”.²³⁸

De fato, a articulação em grupos formais oportuniza o crescimento do potencial de produção e de venda da agricultura familiar. Todavia, apurou-se que o manifesto excesso de exigências feitas aos agricultores familiares na sua constituição obstaculiza a adesão e venda ao PNAE, “uma vez que esse mercado exige eficiente gerenciamento da produção, pela necessidade do fornecimento contínuo de alimentos definidos no contrato de venda.”²³⁹

Além disso, conforme documentado pelo CECANE no ano de 2018²⁴⁰, evidenciou-se a existência, nos municípios participantes, de uma certa forma de “monopólio” de cooperativas nesse mercado. Ainda, essa forte articulação, conforme se apurou, “acaba por desfavorecer, em certa medida, a produção local, uma vez que existem municípios onde os agricultores não estão organizados e não conseguem ou têm receio de acessar a venda para o PNAE”.²⁴¹

Lado outro, há também a questão da DAP – documento de registro dos agricultores que os autoriza realizar vendas formais. Averiguou-se que a exigência de possuírem DAP também se mostra, aos agricultores familiares, como um empecilho para realizarem as vendas institucionais – que, consoante já trazido, é uma oportunidade de diversificar suas atividades e de fortalecer a agricultura familiar.

Ademais, foram assíduos os relatos de imbróglios com a documentação da terra nos assentamentos de reforma agrária. O que atrapalha a aquisição da DAP e consequente regularização fundiária, embaraçando a venda para o PNAE.²⁴²

²³⁸ ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. Do campo à escola: compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em Territórios da Cidadania de Goiás. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 23, n.esp., p. 1049-1064, dez. 2016. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/artigoAF_PNAE.pdf. Acesso em: 08.11.2021.

²³⁹ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. *Produto 1: Oficinas regionais para encontro da demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. *Op. cit.*, p. 1049-1064.

Cabe ressaltar, por oportuno, que mesmo que a presença de DAP ativa possa representar a possibilidade de compra, a sua mera existência no município não revela que ele cumpra a regra legal dos 30%.

Salienta-se também que o DAP vem sendo substituído, de forma gradativa pelo CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar. O que diferencia os dois documentos são os requisitos exigidos para que se identifique os seus beneficiários. O novo cadastro respalda-se apenas na Lei 11.326/2006 e no Decreto 9.064/2017, diferentemente do anterior, amparado em critérios definidos pelo Manual de Crédito Rural (MCR).

Nota-se, no entanto, que a recente mudança quanto a forma de cadastro e a existência de dúvidas e questionamentos que giram em torno dela igualmente revela-se como um entrave à boa execução do Programa. Inclusive, essa foi uma queixa externada por uma das agentes do CECANE UFG.

Por fim, foi documentado pelo próprio CECANE UFG, no seu Relatório Final de 2018, a existência de dificuldades dos agricultores familiares com questões burocráticas do processo de comercialização com o PNAE, o que mais uma vez enseja o descumprimento da Lei.²⁴³

e) Baixa ou escassa organização dos agricultores familiares:

Em decorrência do supramencionado excesso de burocracia, tem-se a inexistente ou baixa organização dos agricultores familiares em cooperativas, associações ou mesmo em grupos não formalizados.

E, em conformidade com o que fora exposto, a organização dos produtores é fundamental para a efetividade do PNAE. Isso porque ela confere maior poder de negociação, viabiliza a diminuição dos custos de logística e, por conseguinte, dá aos agricultores familiares organizados mais competitividade frente ao mercado (mais diversificado).

Este fator implica em ampla intervenção, que pode e precisa ser considerada no ponto de vista do fortalecimento das políticas públicas. O PNAE, enquanto

²⁴³ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. *Produto 1: Oficinas regionais para encontro da demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

política de alimentação escolar, é constituído por atuação de diversos atores, que devem estar em sintonia para as boas práticas de eficiência no desenvolvimento de seus fins específicos.

A desconexão de um ou mais ator(es) acaba por comprometer o conhecimento amplo sobre a viabilidade de participação da agricultora familiar nesta política pública. Assim como a ausência de atores externos à execução direta do Programa também compromete a capacidade dessa agricultura familiar em entender seu papel de protagonista no fornecimento de gêneros alimentícios que serão destinados às escolas locais.

Nesse sentido, o chamamento desses atores externos, sobretudo aqueles ligados à extensão rural e assessoramento técnico, é um ponto primordial para fomentar a organização e o fortalecimento dos agrupamentos de agricultores locais.

f) Falta de interesse do agricultor familiar:

Além da corriqueira falta de interesse da gestão (a ser relatada), há os casos em que o próprio agricultor familiar não tem interesse em vender para a alimentação escolar – o que também pode ser reflexo do excesso de burocracia exigida na venda para o PNAE, apresentado no item “d”.

Desta feita, para a efetividade do PNAE, é imprescindível também o interesse desse ator social, o que torna relevante a constante articulação com ele – desempenhada pelo CECANE UFG, cujas atividades são definidas pelo FNDE.

No entanto, é preciso considerar que o “despertar” da agricultura familiar para atuar como protagonista da política pública depende de igual modo da participação efetiva de outros atores sociais. Esta questão deve ser encarada como ponto principal de intervenção do poder público por meio de políticas de extensão rural, de modo a orientar a agricultura familiar na participação efetiva do PNAE localmente em regiões circunvizinhas. Esta perspectiva deve ser entendida, sobretudo, como direcionamento do PNAE para um dos objetivos que justificam sua criação: o desenvolvimento rural sustentável e os circuitos curtos de comercialização.

O interesse ou não da agricultura familiar local em participar do PNAE deve ser visto através de uma diversidade de fatores que partem de eventos externos à sua unidade familiar. Perpassa pela gestão local do Programa, no sentido de incentivar (ou não) a participação deste ator social, que se inicia com os esforços

necessários para que haja o direcionamento da chamada pública no sentido da vocação agrícola da região, de modo a evitar que se exija da agricultura familiar o fornecimento de gêneros alimentícios que estão fora da capacidade de produção local.

g) Desconhecimento do que é produzido localmente e baixa diversificação da produção:

Além do interesse do agricultor familiar em vender para a alimentação escolar, é fundamental também se conhecer (por parte das entidades executoras) o que é produzido localmente e na região, a fim de que se possa incentivá-los a comercializar com o PNAE. Inclusive, o próprio nutricionista RT precisa saber o que é produzido naquela região, a fim de que insira os alimentos no cardápio.²⁴⁴

Todavia, não são raros os relatos de desconhecimento quanto ao que é produzido, o que pode acabar acarretando num entrave à plena execução do Programa.

E no que tange especificamente à oferta de alimentos, ela deve priorizar a diversidade, com o intuito de suprir as necessidades dos consumidores (escolares). E essa necessidade de diversificação na produção, para que a quantidade de venda seja atrativa no aspecto econômico, revela-se como um obstáculo aos agricultores em municípios menores.

Nesse cenário, é importante a articulação e a cooperação até mesmo da gestão municipal, a fim de que os agricultores demonstrem entusiasmo na diversificação da produção, com vistas a aumentar a quantidade de vendas. Desta forma, infere-se que os produtores necessitam de certa garantia de que seus produtos terão mercado, o que pode se dar com a simples inclusão dos alimentos pelo nutricionista na lista da alimentação escolar.²⁴⁵

²⁴⁴ Nesse sentido, a Lei 11.947/2009 dispõe no seu art. 12, *caput*, que: “Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada”.

²⁴⁵ À vista disso, o art. 13 da Lei 11.947/2009 prescreve que: “A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei”.

Este ponto possui íntima relação com o fator “motivação” da agricultura familiar apontado no item anterior. À gestão local do PNAE cabe realizar um mapeamento agrícola, o que geralmente se dá por meio de atuação conjunta da equipe de nutrição e agentes públicos ligados às políticas de agricultura local. Esse papel, em alguns casos, ocorre em parceria com outros agentes igualmente importantes: SEBRAE, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, EMATER (no caso do estado de Goiás).

Somente com um bom mapeamento agrícola é que se pode movimentar os setores de compra da Entidade Executora para uma chamada pública que seja condizente com a realidade local. De igual modo, somente com a parceria com órgãos e entidades externas à entidade executora é que se pode esperar que uma dada realidade agrícola local seja direcionada para as necessidades de compras destinadas ao PNAE.

Portanto, entende-se esse somatório de fatores como o principal ponto de disparidades relacionadas ao (des)conhecimento da vocação agrícola local.

h) Entraves políticos:

Aferiu-se nos municípios de gestão negativa – aqueles que não efetuaram a compra da agricultura familiar – uma objeção por parte dos gestores quanto ao estímulo e a orientação dos agricultores familiares voltado à comercialização para o PNAE.²⁴⁶

Muito embora a atuação política por parte da gestão municipal em prol da execução do Programa seja imprescindível no processo de aproximação entre agricultores familiares e os escolares (consumidores), mostrou-se patente a resistência dos gestores de determinados municípios em cumprir as determinações legais.

Inclusive, durante as assessorias, pôde-se observar a falta de interesse de alguns municípios e de seus representantes em até mesmo receber o CECANE UFG.

Deste modo, mesmo que porventura os agricultores familiares conheçam a Lei do PNAE e suas diretrizes (o que nem sempre ocorre), a falta de interesse da

²⁴⁶ ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. *Op. cit.*, p. 1049-1064.

gestão do município na comercialização representa um entrave a ser superado. Logo, a atuação desse ator mostra-se imprescindível à boa execução do Programa, uma vez que “a ausência de apoio local à agricultura familiar impacta diretamente na comercialização com a alimentação escolar”.²⁴⁷

Necessita-se, portanto, reputar como essencial a vontade política para o desenvolvimento à contento da política (seja qual for seu nicho setorial). No caso do PNAE, o que se tem é uma inação por parte dos gestores locais que são os atores que possuem o poder de fomentar ou não um conjunto de políticas públicas voltadas à alimentação escolar e à agricultura familiar. A depender do posicionamento da gestão local, importantes setores da EEx ignoram a revelância da agricultura familiar enquanto protagonista da dinâmica de compras institucionais da gestão.

A partir da Resolução nº 06/2020²⁴⁸, a Entidade Executora que não alcança o percentual mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar vê-se compelida a “devolver” o recurso que estaria “carimbado” para estes atores sociais. Assim, o não incentivo da gestão local quanto à agricultura familiar acaba por comprometer os recursos, escassamente destinados a suplementar a alimentação escolar local; compromete, igualmente, a composição de cardápios; bem como ignora a necessidade de se atentar para a segurança alimentar dos próprios agricultores familiares que destinam sua produção às compras institucionais.

i) Disparidade contratual:

Notou-se que os contratos entabulados entre as prefeituras e os agricultores familiares revestem-se de vantagens excessivas àquelas em detrimento destes, o que, de certa forma afasta novas contratações.

Inclusive, em reunião da pesquisadora com um representante de cooperativa, em 15/12/2020, foi exposto que, em contrato entabulado com um município do estado de Goiás, a Administração Pública cumpriu o ajustado entre as partes por apenas 2 meses, tendo deixado de adimplir pelo prazo restante. E, muito embora a inexecução por parte da prefeitura, não havia nenhuma previsão no contrato de sanções/penalidades direcionadas a ela.

²⁴⁷ ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. *Op. cit.*, p. 1049-1064.

²⁴⁸ Vide Seção III da Resolução: “Da Reversão e Devolução de Valores ao FNDE”.

Em virtude disso, supõe-se até mesmo que a disparidade contratual, tão comum nesse tipo de contratação (conforme relatado pelos agentes do CECANE UFG), representa um desdobramento da falta de interesse político da gestão municipal, que não incentiva a comercialização para o PNAE e repele a compra institucional da agricultura familiar.

Assim, a distinção entre os atores pode ser constatada por meio de cláusulas que são claramente vantajosas para a EEx, mas que torna os agricultores familiares contratantes vulneráveis. É preciso mencionar, neste sentido, que a Resolução nº 06/2020 orienta para a inclusão de cláusulas necessárias para o estabelecimento de uma relação contratual equilibrada, em que devem ser observados dispositivos que asseguram não somente deveres e obrigações, mas também direitos garantidos às partes.

Outro evento importante de ser registrado é o (des)respeito ao cronograma de fornecimento dos gêneros alimentícios contratados, uma prática recorrente nos municípios. As Entidades Executoras, por meio de seus setores de compras e licitações – geralmente incumbidos da rotina de compras e de acompanhamento dos contratos gerais da Entidade Executora –, não raro se utilizam de instrumentos legais para intervirem no decorrer da execução do contrato, suprimindo a quantidade contratada em percentuais significativos do ponto de vista da agricultura familiar. Uma alteração que diminua, por exemplo, em 25%, o fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar expõe esse ator social a um papel de passividade na relação contratual, tornando-o vulnerável, visto que sua organização familiar se deu voltada ao fornecimento daquela quantidade anteriormente avençada. O excedente de produção que decorre dessa contratação, estando fora de sua rotina previamente estabelecida, pode gerar prejuízos pela falta de inserção em outros mercados a que não esteve preparado em comercializar – como as feiras livres, os supermercados, atacadistas e outros.

Portanto, uma relação contratual onerosamente constituída em desfavor da agricultura familiar acaba por comprometer o “interesse” destes atores sociais na participação de políticas públicas junto a esta e outras Entidades Executoras.

j) Inação da fiscalização dos contratos:

Outro âmbito de atuação da EEx no PNAE que compromete a boa gestão do Programa pela sua inação é a fiscalização dos contratos, que se dá por meio de fiscais de contratos designados pela gestão local. É comum que se constate a presença de indivíduos nomeados para a função que desconheçam o papel que desempenham. Há clara designação de agentes ligados à Entidade Executora que atuam de forma condescendente com os atos de setores que são empenhados na contratação.

Inclusive, não raras vezes, se observa a designação de nutricionistas, em seus quadros, para que exerçam a função de fiscais de contratos, o que não necessariamente se dá com o conhecimento amplo de suas responsabilidades enquanto ocupantes desses postos de fiscalização. É claro que a falta de conhecimento também os torna vulneráveis, visto que a função incorre, sobretudo, em assunção de responsabilizações no âmbito administrativo e civil. Isso tudo desemboca, além do mais, na sobrecarga de atribuições dos profissionais nutricionistas, conforme se verá.

k) Falta de capacitação e desconhecimento do processo:

Percebeu-se que os agricultores familiares carecem de conhecimento legal e capacitação nas negociações referentes às compras do PNAE e questões relacionadas, como a supramencionada matéria contratual.

De acordo com os agentes do CECANE UFG, “falta informação, falta passar informação para eles” (agricultores familiares), “o pessoal é carente de informação de todo tipo”.

Além disso, “concluem-se que o conhecimento das legislações é o diferencial para a efetividade do Programa na prática”.²⁴⁹

Isto posto, deslindou-se que as próprias prefeituras (municípios) também possuem dúvidas com relação à abrangência e aplicação da Lei 11.947/2009, principalmente em questões relacionadas à compra do percentual mínimo (de 30%), licitação e prestação de contas.

²⁴⁹ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2017. *Produto 2: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás* – RELATÓRIO FINAL. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P2_CECANE_UFG.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

O desconhecimento do processo de compras também foi uma queixa relatada pelos atores sociais. Aliás, “foi uma queixa frequente dos profissionais vinculados ao setor educação a questão dos preços praticados pelos agricultores familiares, que em alguns casos eram superiores àqueles encontrados nos mercados locais”.²⁵⁰ Isso se deve ao fato de que, para os pequenos produtores, o preço sofre influência direta da sua pequena escala de produção; já no caso dos mercados varejistas, por poderem adquirir em maior volume, por desdobramento lógico, podem ofertar preços melhores.

Ainda relacionado ao desconhecimento do processo de compra, outra adversidade relaciona-se à oposição dos técnicos dos setores de compras na execução de chamadas públicas. Isso porque eles acreditam haver “maior segurança no processo de compra junto a mercados varejistas, tendo em vista a relação comercial já consolidada”.²⁵¹ Diante disso, desponta a necessidade de ações que formem e incentivem os atores sociais, mediante articulação com representantes da agricultura familiar.

Contemplou-se, além do mais, dificuldade da entidade executora na elaboração dos editais de chamada pública e dos contratos de venda.²⁵²

Outra questão observada pelos monitores do CECANE UFG foi o fato de tanto os gestores quanto os próprios agricultores locais – atores sociais – desconhecerem o conceito de agricultura familiar.²⁵³ E, como consequência, passam por apuros sobre “como elaborar uma chamada pública, pesquisa de preço, mapeamento da produção e outras atividades obrigatórias pelo marco legal”.²⁵⁴

²⁵⁰ ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. *Op. cit.*, p. 1049-1064.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. *Produto 1: Oficinas regionais para encontro da demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

²⁵³ Conceito trazido, inclusive, pelo art. 3º da Lei nº 11.346/2006.

²⁵⁴ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2017. *Produto 2: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P2_CECANE_UFG.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

Há que se falar, também, na incipiente compreensão das normativas do Programa por parte dos atores – desde os agricultores familiares até os gestores municipais.

O problema comumente relatado por diversos atores do PNAE se dá, não raro, pela ausência dos órgãos e entidades que são incumbidos do fomento à política pública. Parte-se do pressuposto, para essa compreensão, de que a política pública deva chegar até a agricultura familiar de forma plena, com todas as informações necessárias, para que participem sem sujeição passiva, mas enquanto protagonistas no desenvolvimento da política pública. É neste aspecto que se verifica a necessidade de que organizações locais da agricultura familiar estejam capacitadas e preparadas para prestar todas as informações quanto às obrigações, deveres e direitos deste público na chamada pública, na contratação e no cumprimento da execução contratual.

I) Mudança de gestão:

A mudança de gestão nas prefeituras decorrente dos resultados dos pleitos eleitorais igualmente impacta na boa continuidade do Programa. A eventual mudança do prefeito e da sua equipe técnica reflete na interrupção de iniciativas, de projetos e de programas, em função do viés político relacionado.

Nogueira alertara que o desfecho disso é, além do desperdício de recursos públicos, “a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições”.²⁵⁵

Nesse sentido, a equipe do CECANE UFG, por meio da sua experiência acumulada ao longo dos anos, relatou que “os atores sociais da alimentação escolar enfrentam diversos desafios, em especial quando se processa a transição de agentes públicos e gestores municipais”.²⁵⁶

²⁵⁵ NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 13

²⁵⁶ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2017. *Produto 1: Formação de atores municipais para a execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relato%CC%81rio_P1_CECANE_UFG.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

A pesquisadora, durante um dos diversos diálogos travados com os agentes, teve a oportunidade de ouvir a percepção deles sobre a questão, ocasião em que expuseram suas angústias: “entra ano e sai ano... mudança de gestão, descontinuidade das atividades... impossível se fazer um trabalho bem-feito”.

Assim, para além da mudança da gestão e (des)continuidade do Programa nos moldes então executados, exsurge também a necessidade de os gestores se abrirem e passarem a enxergar o CECANE UFG como parceiros, como entidade de apoio e articulação nas questões afetas ao PNAE.

m) Carência de articulação entre os atores sociais:

Por fim, a insuficiente articulação intersetorial, além de dificultar a coleta de dados sobre a execução do PNAE, também compromete sua efetividade. Conforme relatado pelo CECANE UFG, a “desarticulação entre secretarias de educação, nutricionistas, agricultores familiares e assistência técnica local, comprometem o funcionamento do Programa”.²⁵⁷

Em termos práticos, é patente a necessidade de articulação, por exemplo, do nutricionista Responsável Técnico (RT) com os agricultores da região e destes com a secretaria, para serem capaz de preencher o projeto de venda.

Deste modo, o exercício das atividades sistematizado em princípios como a articulação entre os setores e a atuação em consonância com a realidade local, desempenhada pelo CECANE UFG, é capaz de acarretar resultados satisfatórios no que tange ao cumprimento dos objetivos do Programa.

Exemplo que vai na contramão da desarticulação entre a gestão municipal e a agricultura familiar, com vistas a fortalecer essa última, é a realização de feira local, que possibilita aumento de renda dos produtores e do recolhimento financeiro por parte da cooperativa, beneficiando a todos. À vista disso, a feira mostra-se como um estímulo à organização produtiva, uma vez que a oferta de alimentos aos

²⁵⁷ Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. *Produto 1: Oficinas regionais para encontro da demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL*. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

consumidores passa a ser semanal, bem como fomenta os agricultores a diversificarem a sua produção.²⁵⁸

Isso tudo depende, sobretudo, da existência de boa vontade da gestão (conforme já exposto acima).

E, mais uma vez, evidencia-se o papel do CECANE UFG, enquanto ente de articulação, de alinhamento dos atores sociais, que “não tem o objetivo de fiscalizar, mas sim de assessorar, de buscar soluções” – consoante destacado pela sua equipe.

Nesta perspectiva, o trabalho do centro colaborador está pautado na crença de que vários dos entraves constatados podem ser sanados com a articulação e o fortalecimento da comunicação entre os atores do PNAE.

Identificou-se também outros obstáculos à efetividade do PNAE, mas que não foram listados por extrapolarem os objetivos da pesquisa (por não se referirem especificamente à compra institucional da agricultura familiar e a regra dos 30%), podendo até mesmo inviabilizá-la, em virtude da profundidade e complexidade da questão. No entanto, como foi um problema muito relevante e frequentemente relatado durante a pesquisa, importante mencionar brevemente as condições da atuação do nutricionista no Programa.

Cabe ao nutricionista a responsabilidade técnica pela execução do PNAE. Ele é o responsável pelo planejamento, elaboração, acompanhamento e avaliação do cardápio da alimentação escolar. Ele também tem o papel de dialogar com os agricultores familiares e empreendedores rurais e suas organizações.²⁵⁹

Muito embora a vultuosa relevância desse profissional para o Programa, ele é pouco valorizado pela gestão municipal, “expressa pela relação trabalhista via contratos temporários e com baixa carga horária, associado a salários reduzidos”.²⁶⁰

Nesse seguimento, a pesquisadora participou de uma reunião com a equipe do CECANE UFG, em 02/02/2021, na qual foram trazidas as dificuldades

²⁵⁸ ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. *Op. cit.*, p. 1049-1064.

²⁵⁹ *Ibidem.*

²⁶⁰ *Ibidem.*

enfrentadas pelo profissional nutricionista da alimentação escolar, dentre elas: a sua contratação como pessoa jurídica ao invés de pessoa física, a realização de contratos genéricos e “feitos nas coxas”, a ausência de cumprimento da carga horária de 30 horas semanais, a existência de formas de contratação não definidas e os baixos salários pagos.

Além disso, a pesquisadora teve ciência que, não raras vezes, os profissionais nutricionistas são designados pelas Entidades Executoras para exercerem função de fiscais de contrato, sem serem sequer esclarecidas quanto ao encargo e eventuais responsabilizações decorrentes da ocupação desses postos de fiscalização. Isso reforça, mais uma vez, a sobrecarga de atribuições dessa categoria profissional.

Assim, vive-se um verdadeiro processo de precarização do nutricionista, que acaba por acarretar na diminuta articulação com os agricultores familiares e consequente elaboração de cardápios que não contemplam alimentos produzidos por eles localmente – fator decisório para a efetividade do Programa, consoante já exposto.

Sublinha-se, por fim, que os problemas relacionados acima não são os únicos tampouco os mais importantes vivenciados no contexto da alimentação escolar. São, em verdade, os entraves com os quais a pesquisadora mais se deparou no decorrer da sua pesquisa e os quais têm uma relação mais estreita com o seu objeto.

Superados todos esses pontos, o CECANE UFG eleva-se como um espaço que irrompe processos de reflexão, em apoio ao parceiro FNDE, buscando respostas e soluções às adversidades vividas por todos os atores sociais envolvidos com o PNAE.

Enquanto a pesquisadora, durante esse pequeno espaço temporal em que se deu a pesquisa, buscou identificar as causas do famigerado gargalo dos 30%, o CECANE UFG, ao longo de toda a sua atuação, trabalha arduamente na identificação dos obstáculos e mais: atua exaustivamente de forma a amenizá-los e, se possível, saná-los. Isso porque o seu trabalho é contribuir para que o alimento de quem produz de fato chegue à boca de quem necessita.

CONCLUSÃO

Conforme foi possível observar, os primeiros registros de ações do governo voltadas à alimentação escolar ocorreram nos anos de 1930, a partir do reconhecimento da fome e da desnutrição como graves problemas de saúde pública no Brasil. E, diante de tais mazelas, surgiu a necessidade maior do estado de implementar uma política pública voltada diretamente ao seu combate.

Desta forma, em 1954, foi concebido a política pública do PNAE, à época denominada de PNME, de caráter então assistencial (de suplementação alimentar), voltada à redução da desnutrição do escolar e à melhora dos hábitos alimentares.

O Programa, que é atualmente gerido pelo FNDE, busca a transferência suplementar de recursos aos estados, municípios e DF, destinados a suprir as necessidades nutricionais dos estudantes da rede escolar de educação básica.²⁶¹

Nesse diapasão, no ano de 2009, houve uma inovação legislativa com a publicação da Lei n 11.947, que estabeleceu, no seu art. 14, que no mínimo 30% dos recursos federais repassados pelo FNDE deveriam ser investidos na aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar. Atualmente, a implementação desta regra encontra-se regulamentada pela Resolução/CD/FNDE nº 06 de 8 de maio de 2020.

Isto posto, ao longo do trabalho, sobretudo no primeiro capítulo, demonstrou-se a abrangência e importância do PNAE por promover a integração da agricultura familiar com a alimentação escolar e garantir a SAN e o DHAA, bem como o imprescindível papel do CECANE UFG, em parceria com o FNDE, para a difusão de conhecimentos técnicos voltados à boa execução do programa em âmbito local.

Nesse quadro, o CECANE UFG, cuja atuação se dá através da tríade ensino, pesquisa e extensão, tem um importante papel de fortalecimento e consolidação de políticas públicas em alimentação e nutrição. Além disso, ele é um espaço que irrompe processos de reflexão, em apoio ao FNDE, buscando respostas e soluções aos problemas vivenciados por todos os atores sociais envolvidos com o Programa.

No entanto, averiguou-se que o processo de compra institucional no estado de Goiás é marcado por uma gama de dificuldades que impedem a plena execução

²⁶¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. *Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE*. Brasília/DF: Laiane Tavres de Rezende, 2022, p. 08.

da lei, mais precisamente no que concerne ao art. 14 da Lei 11.947/2009 (compra institucional no mínimo legal de 30% da agricultura familiar). Por isso, pretendeu-se identificar os obstáculos que frequentemente se repetem, ano após ano, e que devem ser superados dentro desse cenário, a partir da análise do reconhecimento e respeito do direito por parte dos atores sociais envolvidos com o Programa.

Destaca-se que, para tanto, foram analisados principalmente os dados públicos documentados pelo CECANE UFG referentes ao período que precedeu a Pandemia da COVID-19 (2017 a 2019), com vistas sobretudo a distanciar das anomalias ocorridas na ocasião. O que foi conjugado com os dados obtidos pessoalmente pela pesquisadora, de forma empírica, durante os anos de 2020 a 2022 – os quais, além de validar os anteriores, foram essenciais para se distinguir quais os problemas mais frequentes e que se repetem anualmente. E, dessa forma, almejou-se observar os fatos que confirmassem a realidade observada, através da técnica de pesquisa do tipo observação participante.

Assente numa abordagem sociológica, a utilização da efetividade na pesquisa foi vinculada ao grau de realização das regras enunciadas pelo direito no interior das práticas sociais do PNAE.²⁶² E, nesse diapasão, examinou-se a efetividade da norma para o alcance do percentual mínimo, atualmente fixado em 30%, de aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Em razão disso, a coleta de dados foi realizada com vistas a reunir informações confiáveis sobre o problema (de cunho sociológico) já traçado: identificar os obstáculos enfrentados na boa execução do PNAE no estado de Goiás, no que tange especificamente à compra institucional, via PNAE, da agricultura familiar.

A partir da pesquisa de campo, seguida de sistematização, e da análise dos dados públicos do CECANE UFG, distinguiu-se, de forma não exaustiva, os problemas que dificultam a boa execução do PNAE no estado de Goiás, nos termos já delimitados.

Assim, conforme registrado no segundo capítulo, a investigação indicou que constituem entraves: a) existência de cooperativas atravessadoras; b) falta de fiscalização dos órgãos de controle; c) ausência de fiscalização do CAE; d) excesso

²⁶² ARNAUD, André-Jean. *Op. cit.*, p. 348.

de burocracia; e) baixa ou escassa organização dos agricultores familiares; f) falta de interesse do agricultor familiar; g) desconhecimento do que é produzido localmente e baixa diversificação da produção; h) entraves políticos; i) disparidade contratual; j) inação da fiscalização dos contratos; k) falta de capacitação e desconhecimento do processo; l) mudança de gestão; m) carência de articulação entre os atores sociais.

Durante o trabalho, revelaram-se também outros desafios à efetividade do PNAE, mas que não foram aprofundados pela pesquisadora e arrolados no texto por não se relacionarem diretamente com a compra institucional da agricultura familiar. Todavia, ainda que excedendo o objeto da pesquisa, considerou-se relevante consignar e relatar brevemente sobre o problema da precarização e desvalorização do profissional nutricionista no Programa.

Sublinha-se, por fim, que os obstáculos supracitados não são os únicos na realidade da alimentação escolar, mas são os entraves com os quais a pesquisadora mais se defrontou ao longo do estudo, sendo constantemente mencionados pelos atores, os quais têm uma conexão mais próxima com o objeto da pesquisa.

Por fim, é primordial enaltecer o trabalho desempenhado CECANE UFG, o qual extrapola em muito as suas funções. A entidade, além de viabilizar a realização deste estudo, auxiliando a pesquisadora durante todas as suas etapas, também atua incansavelmente de forma a fortalecer o PNAE no estado de Goiás, atuando no combate à fome e à desnutrição que assolam até mesmo territórios tão prósperos, como o goiano.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRAMOVAY, Ricardo. A microeconomia do comportamento camponês & Os limites da racionalidade econômica. *In*: ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Editora Hucitec; Campinas: Editora Unicamp, 1998. p. 79-131.

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – *In*: GUEDES, Vicente G. F. e SILVEIRA, Miguel Ângelo. **A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável**. Jaguariúna/SP: EMBRAPA/CNPMA, 1999.

ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BARROS, Marília Bohnen de; CASTRO, Camila Loiola de; MARTINS, Karine Anusca; SOUSA, Lucilene Maria de; PEREIRA, Ednei Moraes; ALMEIDA, Géssica Mércia de; BORGES, Liana Jayme; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho. Estratégias de Mediação e Fortalecimento da Alimentação Escolar em Goiás. *In*: FREITAS, Maria do Carmo; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BRITO, Sheila Monteiro (Org.). **EXTENSÃO E PESQUISA EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**. Salvador: UFBA, 2022.

ALEXANDRE, Veruska Prado; MARTINS, Karine Anusca; SILVA, Simoni Urbano da; SOUSA, Lucilene Maria. Do campo à escola: compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em Territórios da Cidadania de Goiás. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 23, n.esp., p. 1049-1064, dez. 2016. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/artigoAF_PNAE.pdf. Acesso em: 08.11.2021.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAVESP, 2000.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos, 2017. p. 83-118.

BECK, Ulrich. **Risk society. Towards a new modernity**. Londres: Sage Publications, 1992.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisas em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945**. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7328-17-fevereiro-1945-452032-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02.11.2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03.09.2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-norma-pl.html>. Acesso em: 02.11.2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 02.11.2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12.08.2019.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11326.htm. Acesso em: 02.11.2020.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 03.09.2019.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 03.09.2019.

BRASIL. **Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em: 03.11.2019.

BRASIL. **Lei n. 14.660, de 23 de agosto de 2023**. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14660.htm. Acesso em: 25.08.2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas/ PNAE**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>. Acesso em: 03.09.2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar da população brasileira**: promovendo uma alimentação saudável. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

BRASIL. Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Brasília: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar**; 1994.

BRASIL. **Resolução n. 510, de 07 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Disponível em: <http://bit.ly/2fmnKeD>. Acesso em: 01.04.2022.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed, Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Arantes, 1984.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**. E. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2017. **Produto 1: Formação de atores municipais para a execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL**. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relato%CC%81rio_P1_CECANE_UFG.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2017. **Produto 2: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL**. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P2_CECANE_UFG.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2018. **Produto 1: Oficinas regionais para encontro da**

demanda da alimentação escolar e a produção da agricultura familiar para a boa execução do PNAE – RELATÓRIO FINAL. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Relat%C3%B3rio_P1_2018.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Goiás – CECANE UFG. 2020. **Produto 1: Monitoramento e assessoria ao Estado e municípios do estado de Goiás – RELATÓRIO FINAL.** Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/CECANE_UFG_Relato%CC%81rio_final_produto_1.pdf. Acesso em: 24.10.2022.

COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** Belo Horizonte - MG, INAE/MEC, 1982.

CONTI, Irio Luiz. Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA**, 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-Alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>. Acesso em: 12.08.2020.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson Roberto; SANTOS, Greice Maria Mansini dos; CYRILLO, Denise Cavallini. Segurança alimentar e nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo.** Boitempo editorial, 2017.

DINIZ SANTOS, Thais Giselle; DONINI ROSSITO, Flavia; MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Biodiversidade, Direitos e Produção Camponesa de Alimentos: Biodiversity, Rights and Peasant Food Production. **Revista Da Faculdade De Direito da UFG**, Goiânia, v. 43, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/58665>. Acesso em: 15.06.2021.

DINIZ SANTOS, Thais Giselle; ISAGUIRRE-TORRES, Katia Regina. Previdência social, desenvolvimento e soberania alimentar no campo brasileiro. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**, Goiânia, v. 42, n. 2, p. 222–253, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/52943>. Acesso em: 22.08.2020.

DONZELE, Patrícia Fortes L.; SOUZA, Vicente Alves de. (2010). DISCUSSÕES SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 23/32, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/11991>. Acesso em: 15.06.2021.

Escola de Nutrição/Universidade Federal de Ouro Preto – ENUT/UFOP. **Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar.** Disponível em: <https://enut.ufop.br/cecane-0>. Acesso em: 20.11.2021.

ESTEVE, Esther Vivas. **O negócio da comida: quem controla nossa alimentação?** 1ª edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2017.

ESTORNINHO, Maria João. **Direito da Alimentação**. Lisboa: AAFDL, 2013.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. A gente quer comida diversão e arte: revisitando o serviço de alimentação da previdência social, um legado varguista. **Anais... XIII Encontro de História Anpuh-Rio: Identidades**. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2008.

FANUT/UFG. **CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar**. Disponível em: <https://fanut.ufg.br/p/28685-cecane-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar>. Acesso em: 20.11.2021.

FELICIELLO, Domenico; GARCIA, Rosa Wanda Diez. Cidadania e solidariedade: as ações contra a miséria. *In*: GALEAZZI, M. A. M. **Segurança Alimentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas**. Campinas: Mercados das Letras, 1996. p. 215-231.

FONSECA E MELO, Lucas. A ilicitude do ato de destruir alimentos: a função social aplicada aos gêneros alimentícios. *In*: NEVES, Helena Telino (coord.). **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar**. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 187-233.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Curso Capacitação Conselhos de Alimentação Escolar**. Disponível em http://www.labtime.ufg.br/modulos/cae/mod1_uni6_sl1.html. Acesso em: 01.11.2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2021. **Educação Alimentar e Nutricional - EAN**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/fnde-esteve-presente-na-comemoracao-dos-15-anos-do-cecane-da-ufrgs>. Acesso em: 12.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Brasil: 2021. **FNDE esteve presente na comemoração dos 15 anos do Cecane da UFRGS**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-educacao-alimentar-nutricional#:~:text=O%20PNAE%20tem%20como%20objetivo,as%20necessidades%20nutricionais%20durante%20o>. Acesso em: 12.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Brasil: 2017. **Manual de Apoio para as Atividades Técnicas do Nutricionista no Âmbito do PNAE**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5053648/mod_resource/content/1/manual%20nutricionistas_2017.pdf. Acesso em: 12.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **PNAE EM TEMPOS DE PANDEMIA: Ações Inovadoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasil: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/pnae-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 25.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Programas de Alimentação Escolar**. Brasil: 2021. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>. Acesso em: 25.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.
Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>. Acesso em: 20.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.
Resolução/CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>. Acesso em: 20.11.2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.
Resolução/CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em:
<https://www.fnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 20.11.2021.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Sentido e Valor da Sociologia Compreensiva de Max Weber. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, 2004. Disponível em:
<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3755>. Acesso em: 15.11.2021.

GOOGLE, INC. **Google Earth-Maps.** Disponível em
<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1MgNZDYGX9lyBEqEuvQa8PgiLPxEh4XP0&ll=-18.120640599122666%2C-57.74298755600856&z=4>. Acesso em: 02.10.2022.

IGREJA, Rebecca Lemos Igreja. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos, 2017. p. 11-38.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da DA REDE FEDERAL metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LA VIA CAMPESINA. **The international peasant's voice**. Zimbabwe; 2011. Disponível em: <http://viacampesina.org>. Acesso em: 12.03.2021.

LOPES, Ana Maria D'Avila Lopes; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. A construção do direito fundamental à alimentação adequada no nordeste brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, RDCI 68/19, p. 85-06, jul./set. 2009.

MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro e FILHO, Luiz Carlos Pinheiro Machado. **A Dialética da Agroecologia. Contribuição para um mundo com alimentos sem veneno**. 1ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MALUF, Renato Sérgio. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. *In*: Belik W, Maluf R. **Abastecimento e segurança alimentar**. Campinas: Unicamp; 2000. p. 37-63.

MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar. São Paulo: **Cultura Acadêmica**, 2009.

MARCHEWICZ, Tainá Amélia Santana; SILVA, Anne Marques da; DINIZ, Rejane Soares; DUARTE, Luis Fernando Oliveira; BARROS, Victória Fabiano Arantes de; SANTOS, Raize Rayka Silva; BORGES, Liana Jayme; ALMEIDA, Géssica Mércia de; SOUZA, Thaísa Anders Carvalho; MARTINS, Karine Anusca; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado. Atuação do CECANE frente à Pandemia da Covid-19 em Goiás. *In*: FREITAS, Maria do Carmo; ALEXANDRE-WEISS, Veruska Prado; BRITO, Sheila Monteiro (Org.). **EXTENSÃO E PESQUISA EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**. Salvador: UFBA, 2022.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 5. ed. rev., atual. e amp. Goiânia: A B, 2004.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

MARUTTI, Mauri Daniel. **O populismo no Brasil**. Publicado em 2008. Disponível em: <https://www.webartigos.com/articles/8255/1/Populismo/pagina1>. Acesso em: 12.09.2021.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. 1. ed. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

MEDINA, Gabriel; CAMARGO, Ricardo; SILVESTRE, Wender. Retrato da agricultura familiar em Goiás: relevância, sistemas de produção e alternativas para sua consolidação. **Agricultura Familiar em Goiás – Lições para o Assessoramento Técnico**, 4. ed. rev. e ampl., Goiânia: Editora UFG, p. 17-44, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Técnicos trocam experiências para melhor capacitação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/cecanes>. Acesso em: 20.11.2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020. **Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>. Acesso em: 21.11.2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. **Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 10.11.2021.

MORAES, Lúcio Flávio Renault de; MAESTRO FILHO, Antônio Del; DIAS, Devanir Vieira. **O Paradigma Weberiano da Ação Social: um Ensaio sobre a Compreensão do Sentido, a Criação de Tipos Ideais e suas Aplicações na Teoria Organizacional.** Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/217>. Acesso em: 10.10.2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12.11.2021.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos.** Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP.** Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916. Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2013.v18n4/909-916/>. Acesso em: 09.12.2021.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** Dissertação (Mestrado Profissional). Faculdade de Ciências da Saúde. Universidade Federal de São Paulo, 2011.

ROCHA, Luiz Carlos Dias da. A Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. *In*: HIRATA, Aloisia Rodrigues; PIO, Juliana do Carlo de Jesus (Org.). **PNAE NAS**

INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2022.

RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S.l.], v. 29, n. 1, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/42826>. Acesso em: 09.12.2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: Departamento da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

SANTILLI, J. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Editora Peirópolis Ltda, 2009.

SAPS. **Diretrizes da PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/politicas/pnan/diretrizes>. Acesso em: 10.11.2021.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCARPARO, Ana Luiza Sander; MOULIN, Cileide Cunha; RUIZ, Eliziane Francescato; SCHUCH, Itaine; ARAÚJO, Jussara Salazar; SOUZA, Marcelino de; FERNANDES, Patrícia Fogaça; BALDASSO, Paula Leite; ROCHA, Priscyla Bones; BOSA, Vera Lúcia; OLIVEIRA, Ana Beatriz Almeida de. Ações do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Clinical & Biomedical Research**, Vol 30, n. 3, 302-305. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/hcpa/article/view/16211/9718>. Acesso em: 20.11.2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2015.

SILIPRANDI, Emma. É possível garantir a soberania alimentar a todos os povos no mundo de hoje? **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, 2001, p. 16-18.

SILVA, Thiago Henrique Costa; NASCIMENTO-SILVA, Nara Rúbia Rodrigues do; JORDÃO, Luciana Ramos; OLIVEIRA, Esther de Paula. Pensando a Segurança e a Soberania Alimentar: Análise da Participação da Agricultura Familiar no PNAE em Diferentes Regiões do Brasil. **Revista De Estudos Sociais**, v. 22, n. 44, p. 168-200, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/9703>. Acesso em: 10.09.2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Ano 8, nº 16. Porto Alegre: Sociologias, jul/dez 2006.

TÁRREGA, MARIA Cristina Vidotte; ARAUJO, Ionnara Vieira de; RODRIGUES, Maria Luiza Silveira. Política Agrícola e Produção Integrada. **Revista da Faculdade**

de **Direito da UFG**, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 179/188, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9809>. Acesso em: 07.11.2021.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. **Universal Declaration of Human Rights**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 12.11.2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. **Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar celebra 10 anos**. Disponível em <https://www.ufg.br/n/122525-centro-colaborador-em-alimentacao-e-nutricao-escolar-celebra-10-anos>. Acesso em: 05.08.2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. **Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar: Nota Técnica 01/2020/CECANE UFG**. Disponível em https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/128/o/Nota_t%C3%A9cnica_PNAE_e_elei%C3%A7%C3%A3o_-_cecane_ufg.pdf. Acesso em: 05.11.2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. **Fundação de Apoio à Pesquisa – FUNAPE**. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/64/o/estatuto_funape.pdf?1499110431. Acesso em: 21.11. 2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil**. Disponível em: www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos. Acesso em: 13.03.2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

WANDERLEY, Maria de Nazareh B. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro** in: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20º., Caxambu/MG, 1996. Anais... Caxambu/MG. Outubro 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo/SP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo/SP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ANEXOS

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP (protocolo de pesquisa aprovado).



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE GOIÁS

Pesquisador: LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 55581822.8.0000.5083

Instituição Proponente: Faculdade de Direito

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.443.457

Apresentação do Projeto:

ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE GOIÁS

Pesquisadora: LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

Objetivo da Pesquisa:

Identificar e definir os obstáculos jurídicos à implementação e êxito do o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no estado de Goiás.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos para a presente pesquisa são mínimos e relacionam-se ao possível constrangimento da equipe do CECANE UFG com a presença da pesquisadora nas suas reuniões habituais. Para evitar eventuais danos, minimizar os riscos e, com vistas de que relatada participação não altere o cenário nem a realidade dos fatos, a pesquisadora buscará se integrar (ainda que artificialmente) à equipe e a sua comunidade, participando de algumas atividades normais do grupo, não só como observadora, mas também como voluntária. Outro risco identificado pelos pesquisadores seria potenciais intimidação e constrangimento gerados por algumas perguntas, bem como o cansaço que a entrevista pode ocasionar. Para eliminar este risco, a pesquisadora responsável tentará não ser invasiva, inconveniente, irá utilizar uma linguagem clara, informal e que não seja demasiadamente jurídica, de forma a ser compreendida e

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110

Bairro: Campus Samambala, UFG

CEP: 74.690-970

UF: GO

Município: GOIANIA

Telefone: (62)3521-1215

E-mail: cep.prpl@ufg.br



UFG - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS



Continuação do Parecer: 5.443.457

a não impedir a espontaneidade do(a) entrevistado(a). Além disso, a pesquisadora está disposta a interromper a entrevista a qualquer momento,

em caso de cansaço, desconforto ou outra demanda que o participante considere urgente, sendo reiniciada num momento mais oportuno. Deste modo, a pesquisadora buscará o máximo de conforto e benefícios às partes e o mínimo de danos e riscos.

O tema proposto é de grande relevância: além de objeto de estudo do direito agrário, é atual e transcende as fronteiras daquele ramo do saber, atingindo outras áreas de conhecimento, como a nutrição, a engenharia agrônoma, a sociologia e a economia. Ainda, o estudo em questão é valioso, diante do seu caráter inédito no mundo jurídico e por abranger temáticas de Direitos Humanos, Políticas Públicas e Direito Agrário. Ao se identificar os obstáculos jurídicos à implementação do PNAE, pode-se criar diretrizes para aperfeiçoamento e reforço de sua aplicação, gerando bases para sua ampliação (aspectos dogmáticos/doutrinários). Além disso, o trabalho tem potencial de fomentar a criação de novas políticas públicas na área. E, como consequência final, os resultados podem ser utilizados como mecanismos de desenvolvimento equitativo, visto que os diversos atores envolvidos no processo de fornecimento de insumos à alimentação escolar, em sua maioria, são provenientes de povos historicamente subalternos e excluídos do projeto de desenvolvimento brasileiro.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de trabalho indutivo, na medida em que a pesquisa proposta partirá da observação de fatos ou fenômenos cujas causas a pesquisadora pretende conhecer. Será empregada a técnica de coleta de dados do tipo observação direta intensiva, de forma não estruturada e participante (a pesquisadora de certa forma se integrará (artificialmente) à comunidade do CECANE UFG, participando de algumas atividades normais do grupo). Também serão realizadas entrevistas com integrantes do CECANE UFG do tipo despadronizada (não estruturada) e modalidade não dirigida (não-diretiva), com absoluta liberdade do entrevistado. Tudo isso com o intuito de coletar informações fidedignas acerca do problema (de cunho sociológico) já delimitado: identificar os obstáculos jurídicos enfrentados na boa execução do PNAE.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os documentos solicitados foram apresentados.

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110

Bairro: Campus Samambala, UFG CEP: 74.690-970

UF: GO Município: GOIANIA

Telefone: (62)3521-1215

E-mail: cep.prpl@ufg.br



UFG - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS



Continuação do Parecer: 5.443.457

Recomendações:

Não se aplica.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

As pendências foram atendidas.

Considerações Finais a critério do CEP:

Informamos que o Comitê de Ética em Pesquisa/CEP-UFG considera o presente protocolo APROVADO. O mesmo foi considerado em acordo com os princípios éticos vigentes. Reiteramos a importância deste Parecer Consubstanciado, e lembramos que o(a) pesquisador(a) responsável deverá encaminhar ao CEP-UFG o Relatório Final baseado na conclusão do estudo e na incidência de publicações decorrentes deste, de acordo com o disposto na Resolução CNS n. 466/12 e Resolução CNS n. 510/16. O prazo para entrega do Relatório é de até 30 dias após o encerramento da pesquisa, previsto para julho de 2022.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1886274.pdf	20/04/2022 11:22:08		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_LUCIANA_OBSERVADORA.doc	20/04/2022 11:20:42	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Outros	Termo_Anuencia_CECANE.pdf	20/04/2022 11:18:40	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Outros	CARTA_DE_ENCAMINHAMENTO.doc	20/04/2022 11:15:41	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Outros	Instrumento_para_coleta_dados_LUCIANA.docx	02/02/2022 14:16:43	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Outros	Termo_Compromisso_LU.pdf	02/02/2022 14:16:27	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_LUCIANA.doc	02/02/2022 14:16:12	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PlanoDePesquisa_LUCIANA.docx	02/02/2022 14:15:47	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_LUCIANA_.pdf	02/02/2022 14:09:03	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Aceito

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110

Bairro: Campus Samambala, UFG CEP: 74.690-970

UF: GO Município: GOIANIA

Telefone: (62)3521-1215

E-mail: cep.prpl@ufg.br



UFG - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE GOIÁS



Continuação do Parecer: 5.443.457

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

GOIANIA, 01 de Junho de 2022

Assinado por:

**Rosana de Moraes Borges Marques
(Coordenador(a))**

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110

Bairro: Campus Samambata, UFG **CEP:** 74.690-970

UF: GO **Município:** GOIANIA

Telefone: (62)3521-1215

E-mail: cep.prpl@ufg.br

ANEXO B – Parecer consubstanciado do CEP (protocolo de pesquisa finalizado).



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE GOIÁS

Pesquisador: LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 55581822.8.0000.5083

Instituição Proponente: Faculdade de Direito

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DA NOTIFICAÇÃO

Tipo de Notificação: Outros

Detalhe: Relatório Final

Justificativa: Encaminhamento novamente o Relatório Final, enviado anteriormente em agosto/2022.

Data do Envio: 26/09/2022

Situação da Notificação: Parecer Consubstanciado Emitido

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.894.020

Apresentação da Notificação:

ASPECTOS JURÍDICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DE GOIÁS

Título final da pesquisa: A EFETIVIDADE JURÍDICA DO PNAE NO ESTADO DE GOIÁS: ANÁLISE DOS ANOS 2017 A 2019

Pesquisador Responsável: LUCIANA DE ALMEIDA GOMES

Objetivo da Notificação:

Encaminhamento de relatório final acrescido da ata de qualificação da autora

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos para a presente pesquisa são mínimos e relacionam-se ao possível constrangimento da equipe do CECANE UFG com a presença da pesquisadora nas suas reuniões habituais. Para evitar

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110

Bairro: Campus Samambala, UFG

CEP: 74.690-970

UF: GO

Município: GOIANIA

Telefone: (62)3521-1215

E-mail: cep.prpl@ufg.br



Continuação do Parecer: 5.694.020

eventuais danos, minimizar os riscos e, com vistas de que relatada participação não altere o cenário nem a realidade dos fatos, a pesquisadora buscará se integrar (ainda que artificialmente) à equipe e a sua comunidade, participando de algumas atividades normais do grupo, não só como observadora, mas também como voluntária. Outro risco identificado pelos pesquisadores seria potenciais intimidação e constrangimento gerados por algumas perguntas, bem como o cansaço que a entrevista pode ocasionar. Para eliminar este risco, a pesquisadora responsável tentará não ser invasiva, inconveniente, irá utilizar uma linguagem clara, informal e que não seja demasiadamente jurídica, de forma a ser compreendida e a não impedir a espontaneidade do(a) entrevistado(a). Além disso, a pesquisadora está disposta a interromper a entrevista a qualquer momento, em caso de cansaço, desconforto ou outra demanda que o participante considere urgente, sendo reiniciada num momento mais oportuno. Deste modo, a pesquisadora buscará o máximo de conforto e benefícios às partes e o mínimo de danos e riscos.

O tema proposto é de grande relevância: além de objeto de estudo do direito agrário, é atual e transcende as fronteiras daquele ramo do saber, atingindo outras áreas de conhecimento, como a nutrição, a engenharia agrônômica, a sociologia e a economia. Ainda, o estudo em questão é valioso, diante do seu caráter inédito no mundo jurídico e por abranger temáticas de Direitos Humanos, Políticas Públicas e Direito Agrário. Ao se identificar os obstáculos jurídicos à implementação do PNAE, pode-se criar diretrizes para aperfeiçoamento e reforço de sua aplicação, gerando bases para sua ampliação (aspectos dogmáticos/doutrinários). Além disso, o trabalho tem potencial de fomentar a criação de novas políticas públicas na área. E, como consequência final, os resultados podem ser utilizados como mecanismos de desenvolvimento equitativo, visto que os diversos atores envolvidos no processo de fornecimento de insumos à alimentação escolar, em sua maioria, são provenientes de povos historicamente subalternos e excluídos do projeto de desenvolvimento brasileiro.

Comentários e Considerações sobre a Notificação:

O estudo envolveu aproximadamente 30 participantes, dentre eles a equipe do CECANE UFG e atores sociais relacionados com o PNAE. A coleta de dados deu-se de maneira prioritariamente virtual, em ambiente on-line (através dos aplicativos Google Meet e Whatsapp), o que possibilitou à pesquisadora, além de redução dos custos da pesquisa, um alcance maior de envolvidos, ultrapassando limites espaciais.

O trabalho desenvolvido possibilitou que a pesquisadora se qualificasse no Programa de Mestrado em Direito Agrário e os dados obtidos serão utilizados na conclusão e finalização da dissertação. Além da dissertação, dois artigos foram enviados para publicação em

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110
 Bairro: Campus Samambala, UFG CEP: 74.690-970
 UF: GO Município: GOIANIA
 Telefone: (62)3521-1215 E-mail: cep.prpt@ufg.br



Continuação do Parecer: 5.694.020

periódicos da área.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos foram apresentados (relatório preenchido e ata da qualificação)

Recomendações:

não se aplica

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Parecer final sem óbice ético.

Considerações Finais a critério do CEP:

O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás considera este Protocolo de Pesquisa FINALIZADO.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Outros	ata_de_qualificacao_luciana.pdf	26/09/2022 17:55:43	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Postado
Outros	Relatorio_final_agosto2022.pdf	26/09/2022 17:56:38	LUCIANA DE ALMEIDA GOMES	Postado

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

GOIANIA, 10 de Outubro de 2022

Assinado por:
Rosana de Moraes Borges Marques
(Coordenador(a))

Endereço: Alameda Flamboyant, Qd. K, Edifício K2, sala 110
 Bairro: Campus Samambala, UFG CEP: 74.690-970
 UF: GO Município: GOIANIA
 Telefone: (62)3521-1215 E-mail: cep.prpl@ufg.br