

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIRETO DE RIBEIRÃO PRETO

FELIPE JABALI MARQUES

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Ribeirão Preto – SP:  
barreiras e facilitadores do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nu-  
tricional**

Ribeirão Preto

2023



FELIPE JABALI MARQUES

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Ribeirão Preto – SP:  
barreiras e facilitadores do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nu-  
tricional**

**Versão Original**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua.

Ribeirão Preto

2023

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP, gerada automaticamente  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM357 Marques, Felipe Jabali  
p O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de  
Ribeirão Preto ? SP: bar-reiras e facilitadores do desenvolvimento  
sustentável e da segurança alimentar e nutricional / Felipe Jabali  
Marques; orientador Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua. -- Ribeirão  
Preto, 2023.  
190 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,  
2023.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS. 2. SEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL. 3. DESENVOLVIMENTO. 4. PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. 5. COMPRAS  
PÚBLICAS. I. Ponzilacqua, Marcio Henrique Pereira, orient. II. Título

## FOLHA DE AVALIAÇÃO

Nome: MARQUES, Felipe Jabali

Título: O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Ribeirão Preto – SP: barreiras e facilitadores do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

### Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a).

---

Instituição:

---

Julgamento:

---

Prof(a). Dr(a).

---

Instituição:

---

Julgamento:

---

Prof(a). Dr(a).

---

Instituição:

---

Julgamento:

---



## DEDICATÓRIA

À minha família, com todo amor e gratidão pelo incentivo dado em todos os momentos até aqui, pelos esforços realizados para me proporcionar uma educação de qualidade e por me fazerem ser quem eu sou hoje. Tudo que eu sou devo a vocês.

À minha companheira Júlia, por sempre estar ao meu lado, acreditando em mim e me fazendo ser a melhor versão de mim mesmo a cada dia. Sem você, eu não poderia ir tão longe de maneira tão leve. Obrigado por ser você.

Aos meus amigos, por sempre me proporcionarem momentos de alegria e cuidado, por vibrarem pelas minhas conquistas como se fossem suas e por me mostrarem que o verdadeiro sentido da amizade consiste em compartilhar sonhos e alegrias.

Ao Pedrão, por me ensinar sobre a pureza que implica o ato de oferecer sem esperar nada em troca, por estar ao meu lado durante os momentos de estudo, esperando (quase sempre) pacientemente a hora de brincar ou de ganhar carinho.



## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua, que me proporcionou ensinamentos valiosos ao longo da orientação, pela paciência, compreensão e disponibilidade de sempre.

À Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

Aos agricultores familiares do Projeto de Desenvolvimento Sustentável da Fazenda da Barra do Assentamento Mario Lago, por compartilharem suas vivências, histórias e lutas.

Aos membros do conselho de alimentação escolar (CAE) e da secretaria municipal de educação de Ribeirão Preto, pela disponibilidade em contribuir com este trabalho.

Aos funcionários do SEBRAE de Ribeirão Preto e da Escola Municipal de Ensino Fundamental Dercy Célia Seixas Ferrari por aceitarem fazerem parte da pesquisa.

Aos colegas de pesquisa que me acompanharam durante essa trajetória, por despertarem em mim a paixão pelo tema desta dissertação e por contribuírem tanto para meu desenvolvimento como pesquisador.

Aos meus professores Leonardo Barbosa e Silva e Débora Pastana, por me mostrarem com maestria e gentileza os primeiros passos da pesquisa acadêmica.



## EPÍGRAFE

O Cio da Terra

Debulhar o trigo  
Recolher cada bago do trigo  
Forjar no trigo o milagre do pão  
E se fartar de pão

Decepar a cana  
Recolher a garapa da cana  
Roubar da cana a doçura do mel  
Se lambuzar de mel

Afagar a terra  
Conhecer os desejos da terra  
Cio da terra, propícia estação  
E fecundar o chão

Composição: Milton Nascimento

Letra: Chico Buarque



## RESUMO

MARQUES, Felipe Jabali. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Ribeirão Preto – SP: barreiras e facilitadores do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

Nesta dissertação, foi realizada uma análise abrangente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Ribeirão Preto – SP, com o objetivo de indicar as principais barreiras e facilitadores relacionados à sua implementação. Ênfase especial foi dado à temas relacionados ao desenvolvimento local e à agricultura familiar ribeirão-pretana. O estudo incluiu a descrição socioproductiva desse segmento no município, especialmente no que diz respeito às compras públicas no âmbito do programa. Além disso, foram mapeados os principais atores envolvidos na implementação do PNAE através de uma análise de redes. As percepções desses agentes acerca do programa foram investigadas por meio de uma análise de conteúdo. Verificou-se também, a partir dos dados secundários, se as determinações normativas relacionadas ao programa vêm sendo cumpridas pelo município. O trabalho empregou ainda, uma revisão de literatura dos temas relacionados ao desenvolvimento e à segurança alimentar e nutricional (SAN), visando seu embasamento teórico, bem como uma revisão bibliométrica que incluiu estudos acerca do tema, com o intuito de desenvolver sistematicamente as principais categorias utilizadas nas análises. Os produtos do trabalho incluem a identificação e o nível de interação entre os principais atores-chaves do programa no município, a caracterização da agricultura familiar local e apontamentos relevantes para a melhor implementação do programa, relacionando-os com as categorias: aspectos organizacionais, compras públicas e desenvolvimento local, aspectos normativos e arranjos institucionais. Os resultados indicaram que o município vem implementando a maioria das diretrizes do PNAE dentro dos parâmetros normativos. Todavia, o oferecimento de serviços municipais relacionados às categorias em questão, bem como um maior nível de intersetorialidade entre os atores e participação social são desejáveis para que a inclusão da agricultura familiar se dê de maneira mais efetiva, fomentando assim, o desenvolvimento sustentável no âmbito do programa.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Compras Públicas Sustentáveis. Segurança Alimentar e Nutricional. Democracia. Instituições. Desenvolvimento.



## ABSTRACT

MARQUES, Felipe Jabali. The National School Feeding Program in the municipality of Ribeirão Preto - SP: barriers and facilitators of sustainable development and food and nutrition security. 2023. Dissertation (Master of Laws) - Law School of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

In this dissertation, a comprehensive analysis of the National School Meals Program (PNAE) was carried out in the municipality of Ribeirão Preto - SP, aiming to indicate the main barriers and facilitators related to its implementation. Special emphasis was given to themes related to local development and family farming in Ribeirão Preto. The study included a socio-productive description of this segment in the municipality, especially concerning public purchases under the program. In addition, the main actors involved in the implementation of the PNAE were mapped through network analysis. The perceptions of these agents about the program were investigated through content analysis. It was also verified, based on secondary data, if the normative determinations related to the program have been fulfilled by the municipality. The work also employed a literature review of themes related to development and food and nutrition security (FNS), aiming at its theoretical basis, as well as a bibliometric review that included studies on the theme, aiming at systematically developing the main categories used in the analyses. The products of the work include the identification and level of interaction among the main key players of the program in the municipality, the characterization of the local family farming, and relevant notes for a better implementation of the program, relating them to the categories: organizational aspects, public purchases and local development, normative aspects, and institutional arrangements. The results indicated that the municipality has been implementing most of the PNAE guidelines within the normative parameters. However, the provision of municipal services related to the categories in question, as well as a higher level of intersectoriality among the actors and social participation, are desirable for the inclusion of family farming to take place more effectively, thus fostering sustainable development under the program.

Keywords: National School Feeding Program. Sustainable Public Procurement. Food and Nutrition Security. Public Policies. Democracy. Institutions. Development.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tendência da SAN e dos níveis de INSAN no Brasil (2004 a 2022) .....	39
Figura 2 – O processo de levantamento de dados e filtragem de artigos (PRISMA).....	65
Figura 3 – Repasses financeiros às redes Estadual, Distrital e Municipal e alunos atendidos (1995 a 2022) .....	78
Figura 4 – Linha do tempo das principais mudanças institucional-normativas da Alimentação Escolar no Brasil (1940-2023).....	83
Figura 5 – Produção científica anual.....	89
Figura 6 – Periódicos científicos mais relevantes.....	90
Figura 7 – Artigos mais citados globalmente.....	91
Figura 8 – Palavras-chave mais utilizadas.....	92
Figura 9 – Cobertura e uso da terra no município de Ribeirão Preto – SP.....	103
Figura 10 – Cobertura e uso da terra considerando apenas a atividade agropecuária no município de Ribeirão Preto – SP.....	104
Figura 11 – Cobertura e uso da terra das lavouras temporárias no município de Ribeirão Preto – SP.....	104
Figura 12 – Área plantada ou destinada à colheita por hectare no município de Ribeirão Preto – SP.....	105
Figura 13 – Mapeamento da rede de atores envolvidos na implementação do PNAE no município.....	107
Figura 14 – N° de estabelecimentos agropecuários por tipologia e o acesso à DAP no município.....	110
Figura 15 – N° de estabelecimentos agropecuários vis-à-vis seu grupo de atividade econômica no município de Ribeirão Preto – SP.....	111
Figura 16 – N° de estabelecimentos vis-à-vis a área do terreno no município de Ribeirão Preto – SP.....	112
Figura 17 – N° de estabelecimentos agropecuários vis-à-vis a área de seu terreno (ha) no município de Ribeirão Preto – SP.....	113
Figura 18 – N° de estabelecimentos agropecuários por tipologia vis-à-vis a utilização de agrotóxicos no município de Ribeirão Preto – SP.....	114



Figura 19 – Valores transferidos pelo FNDE ao município de Ribeirão Preto – SP vis-à-vis os valores e porcentagem de aquisições da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2013-2022) .....	116
Figura 20 – Porcentagem municipal (Ribeirão Preto), estadual (São Paulo) e nacional de valores adquiridos da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2011-2019) .....	117
Figura 21 – Porcentagem de valores gastos com aquisições da agricultura familiar de acordo com a região intermediária de origem de fornecedores no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022).....	118
Figura 22 – Porcentagem de valores gastos com aquisições da agricultura familiar de acordo com o grau de processamento dos itens no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022).	119
Figura 23 – Porcentagem de valores gastos com aquisições via licitação de acordo com o grau de processamento dos itens no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022).....	120
Figura 24 – N° de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar com horticultura por item produzido no município de Ribeirão Preto – SP.....	121
Figura 25 – Valor comercializado pela agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20).....	122
Figura 26 – Valor comercializado por organização da agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20) .....	123
Figura 27 – Grau de processamento dos itens comercializados pela da agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20).....	124
Figura 28 – Principais categorias e subcategorias divididas por cluster de similaridade de codificação.....	126
Figura 29 – Nuvem de palavras mais frequentes após a codificação do conteúdo.....	127
Figura – 30 Mapa de árvore em hierarquia da categoria “aspectos organizacionais e infraestrutura”.....	128
Figura 31 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “compras públicas e desenvolvimento local”.....	133
Figura 32 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “aspectos normativos”.....	139
Figura 33 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “arranjos institucionais”.....	142



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Panorama das diferenças entre os modos de produção camponês e empresarial....	49
Tabela 2 – Objetivos e hipóteses de pesquisa.....	61
Tabela 3 – Passo a passo da chamada pública – PNAE.....	67
Tabela 4 – Possíveis efeitos positivos do PNAE em relação ao desenvolvimento sustentável.....	87
Tabela 5 – Dimensões identificadas a partir da revisão bibliométrica.....	92



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
AF	Agricultura Familiar
AGU	Advocacia-Geral da União
Art.	Artigo
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CATI	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral do Estado de São Paulo
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CEASA	Centrais de Abastecimento
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECANE	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentos
CNMA	Cúpula Mundial de Alimentos
CNAE	Campanha Nacional da Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
COMSEAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID-19	Doença do Coronavírus 2019
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DAE	Divisão de Alimentação Escolar
DAELM	Departamento de Alimentação Escolar, Logística e Materiais
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
EMATER	Empresa de assistência técnica e extensão rural
EEx	Entidade Executora
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSP	Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor individual
MP	Medida Provisória
MPU	Ministério Público da União
MS	Ministério da Saúde
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG's	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Alimenta Brasil
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Municipal de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
QT	Quadro Técnico
REDE	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PENSSANN	
REFAE	Representação Estadual de Alimentação Escolar
Res.	Resolução
RT	Responsável Técnico
SAE	Sistema de Auxílio Educacional
SAD	Sociologia Ambiental do Direito
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SIGAE	Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar
SIGPC	Sistema de Gestão e Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SP	São Paulo
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>1. DIÁLOGOS SOBRE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO.....</b>	<b>26</b>
1.1. Marco teórico do desenvolvimento.....	27
1.2. Sociologia Ambiental do Direito e os desafios do desenvolvimento como liberdade .....	31
1.3. O papel das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no desenvolvimento local .....	33
1.4. Conclusão do capítulo.....	36
<b>2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
2.1. A questão estrutural da fome .....	40
2.2. Desenvolvimento rural, autonomia e promoção de liberdades.....	43
2.3. A incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada e os compromissos do Estado brasileiro .....	50
2.4. Conclusão do capítulo.....	58
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>60</b>
3.1. Classificação metodológica da pesquisa.....	60
3.2. Técnicas de pesquisa.....	62
<b>4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: HISTÓRICO, ARCABOUÇO JURÍDICO E POTENCIALIDADES.....</b>	<b>72</b>
4.1. Antecedentes históricos da alimentação escolar no Brasil e seus arranjos jurídicos-institucionais .....	72
4.2. Federalismo, descentralização e principais avanços no arcabouço jurídico ....	77
4.3. O PNAE como propulsor do desenvolvimento sustentável e da SAN .....	83
4.4. Barreiras e facilitadores do programa: apontamentos da literatura .....	88
4.5. Conclusão do capítulo.....	100
<b>5. ESTUDO DE CASO EM RIBEIRÃO PRETO – SP: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS .....</b>	<b>101</b>
5.1. Características gerais do município e os arranjos locais do PNAE .....	102
5.2. Análise e discussão dos dados acerca da agricultura local e das compras públicas do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP.....	109
5.3. Barreiras e facilitadores do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP: análise de conteúdo das percepções dos atores-chave.....	125
5.4. Conclusão do capítulo.....	145
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>162</b>
Apêndice – Roteiros – adaptados de Procópio (2014); Gabriel et al. (2014) e Elias (2016) .....	162
Apêndice A – Entidade Executora (gestores municipais) .....	162
Apêndice B – Agricultores familiares fornecedores do PNAE .....	170
Apêndice C – Conselho de Alimentação Escolar (CAE) .....	177



## INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é amplamente reconhecido como uma das mais duradouras e bem-sucedidas estratégias de alimentação escolar do mundo. Gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa atende atualmente cerca de 40 milhões de estudantes de todas as etapas e modalidades da rede básica de ensino através de repasses federais para a todos os 5.568 municípios brasileiros, demonstrando ampla capilaridade (PEIXINHO, 2013; SILVA, 2019; FNDE, 2023).

Dentre as atuais diretrizes do programa, destaca-se para o fomento ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros diversificados e produzidos em âmbito local. Assim, a partir do advento da Lei nº 11.947 de 2009, o programa passa a apresentar um considerável potencial de conexão entre a segurança alimentar e nutricional (SAN) e o desenvolvimento local, ao determinar, em seu art. 14 que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para as Entidades Executoras (EEx), no mínimo 30% deve ser destinado à aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

O escopo do presente trabalho consiste na realização de um estudo de caso acerca da implementação do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP, e tem como intuito identificar as principais barreiras e facilitadores do programa em âmbito local. O estudo se justifica na medida em que o programa apresenta considerável complexidade atinente à sua implementação. Neste sentido, trabalhos exploratórios e descritivos acerca das particularidades locais de implementação do programa em suas mais variadas ordens (normativa, política, econômica, organizacional, ambiental, entre outras) são importantes ferramentas verificadoras das expectativas normativas relacionadas ao programa.

O trabalho dá ênfase às questões relacionadas às compras públicas da agricultura familiar local, por entendê-las como o principal elo entre o desenvolvimento local e a segurança alimentar e nutricional no âmbito do programa. Assim, seu objetivo geral consiste na caracterização do segmento socioprodutivo “agricultura familiar” no município de Ribeirão Preto – SP, especialmente no que diz respeito às compras públicas via PNAE. Por sua vez, os objetivos específicos consistiram em: mapear os principais atores e seu grau de interação na implementação do programa no município, verificar se determinações normativas relativas à construção de sistemas alimentares sustentáveis estão sendo observadas no município durante

sua implementação e apontar as principais barreiras e facilitadores atinentes à implementação do programa no município a partir da análise dos dados secundários e das percepções dos atores-chave do programa, sobretudo em relação os motivos do (não) cumprimento da determinação legal acerca do valor mínimo de aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar. Assim, o trabalho se encontra disposto nos seguintes capítulos:

O capítulo 1 tem o intuito de apresentar o marco teórico que embasa este trabalho. Primeiramente, noções de desenvolvimento são abordadas no sentido de proporcionar ao leitor um panorama da evolução do termo, dando ciência acerca do complexo processo de entendimento global do tema, não mais encarada como mera expansão de capital, mas sim em consonância com a noção da expansão de liberdades, indicando ainda, os acordos internacionais que endossam esses entendimentos. Ainda nessa seção, é apresentada a noção de desenvolvimento adotada por relevantes estudiosos brasileiros que convergem com as abordagens do estudo. A seguir, aponta-se para o diálogo entre duas fontes teóricas relevantes para os desdobramentos do trabalho, na medida de sua transdisciplinaridade: a sociologia ambiental do direito (SAD) e a noção de desenvolvimento como liberdade. Em seguida, iniciam-se as discussões do objeto de pesquisa em si, abordando a importância do papel regulador do Estado na promoção do desenvolvimento local e sustentável por meio das compras públicas de alimentos da agricultura familiar, utilizando capacidades estatais como a reserva de mercado.

O capítulo 2 visa discutir as questões basilares da (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil. Inicialmente, apresenta-se a abordagem dos sistemas agroalimentares sustentáveis e suas respectivas dimensões, quais sejam: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. Complementarmente são apresentados os principais dados da situação da (in)segurança alimentar e nutricional no Brasil. Neste sentido, constructos teóricos que compreendem a fome a partir de uma ampla perspectiva, ou seja, encarando-a como uma problemática estrutural ligada às condições estruturais de desigualdade são abordados em sintonia com a teoria do desenvolvimento rural, momento no qual aborda-se as particularidades do segmento socioprodutivo “agricultura familiar”, como: modo de produção e principais características. Por fim, o processo de incorporação do direito humano à alimentação adequada ao sistema legal brasileiro é elucidado, seguido da apresentação do arcabouço jurídico interno relacionado ao tema da segurança alimentar e nutricional.

O capítulo 3 trata da metodologia científica da pesquisa, apontando inicialmente para o escopo do trabalho, ou seja: sua natureza, tipo de abordagem, hipóteses e objetivos. Logo após, todas as técnicas de pesquisa utilizadas, bem como seus procedimentos, foram detalhadamente descritas. Finalmente, relata-se o processo de adequação ética através da

submissão do projeto da presente pesquisa ao comitê responsável, com sua eventual aprovação pelo órgão, possibilitando assim, a coleta de dados com os atores-chave.

O capítulo 4 trabalha a teoria do PNAE. Inicia-se apresentando os antecedentes históricos da alimentação escolar no Brasil e a evolução de sua estrutura e arranjos jurídicos-institucionais até os dias de hoje. Questões acerca do federalismo são trazidos à tona considerando a relevância que a descentralização apresentou para a melhoria do programa. Seguidamente, são elencados os vínculos entre a implementação do programa e a promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional. Ao final do capítulo, são descritos os resultados da revisão bibliométrica, bem como as dimensões identificadas em relação às barreiras e facilitadores da implementação do programa apontados pela literatura analisada. Elucida-se ainda, como essas dimensões foram organizadas em categorias analíticas dedutivas, visando o desdobramento da pesquisa.

O capítulo 5 desenvolve o estudo de caso sobre a implementação do PNAE em Ribeirão Preto – SP. Primeiramente, são elencados os principais dados socioeconômicos, demográficos, agrários e educacionais pertinentes ao tema, no âmbito do município. Apresenta-se ainda, a análise de redes dos atores-chave na implementação do programa. Após isso, inicia-se a análise e discussão dos dados secundários relativos ao principal objeto de pesquisa, ou seja, as compras públicas municipais da agricultura familiar via PNAE. A seguir, é desenvolvida a análise de conteúdo a partir dos dados coletados em campo, elencando, interpretando e correlacionando as principais percepções dos atores-chave acerca das barreiras e facilitadores da implementação do programa no município. Por fim, as considerações finais sintetizam os objetivos da pesquisa, seus principais resultados, e as contribuições do trabalho para a sociedade e comunidade acadêmica.

## 1. DIÁLOGOS SOBRE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO

A questão do desenvolvimento é ampla e possui diversas vertentes e entendimentos. No presente capítulo, busca-se apresentar uma perspectiva tangencial sobre o tópico<sup>1</sup>, levando em consideração a inserção da temática da sustentabilidade nessa literatura com o passar do tempo, incrementando os debates e o conceito de desenvolvimento. De uma noção inicial centrada na expansão do capital, esses entendimentos vêm convergindo para abordagens mais abrangentes, adotando assim, dimensões ligadas ao desenvolvimento sustentável. Nessa toada, as deliberações acerca do tema têm despertado o interesse de inúmeros campos do conhecimento, como o direito, a economia, as ciências sociais, ambientais, entre outras.

O objetivo é, portanto, apresentar contribuições pontuais da literatura acerca do tema, destacando trabalhos que se voltaram para a construção do conceito abordado. Na sequência, após traçar um panorama da discussão sobre o desenvolvimento, destacar-se-á como a Sociologia Ambiental do Direito (SAD), atrelada a uma visão específica de desenvolvimento voltada à expansão de liberdades<sup>2</sup>, podem oferecer substratos teóricos para os desafios apresentados pela sociedade atual, considerando o reconhecimento por ambas as visões da interdependência existente entre os sistemas socioeconômicos e os ecossistemas. Com base nessas abordagens, apresenta-se estratégias – principalmente questões ligadas ao desenvolvimento local e alimentação saudável – que vem se mostrando efetivas no sentido de promoção da sustentabilidade

Por fim, aborda-se como as capacidades estatais, especialmente ligadas ao seu poder de compra e estruturação de mercados institucionais (enquanto políticas públicas setoriais voltadas à agricultura familiar)<sup>3</sup>, podem representar alternativas viáveis para a construção de sistemas agroalimentares genuinamente sustentáveis, promovendo segurança alimentar e nutricional (SAN), ao mesmo tempo em que impulsionam a inclusão produtiva e social dos atores desses mercados, potencializando liberdades e direitos tanto para os produtores, quanto para os consumidores finais.

---

<sup>1</sup> No sentido de entendermos que não seria possível deixar de ponderar seus principais aspectos. Por outro lado, não sendo o escopo do trabalho, não será desenvolvido detalhadamente devido à farta bibliografia disponível.

<sup>2</sup> A visão utilizada se baseia na abordagem de Sen (2010) em seu livro “Desenvolvimento como liberdade”, na qual o autor encara o processo de desenvolvimento como a expansão do horizonte de liberdades dos cidadãos de determinada sociedade, o que significaria, sinteticamente, na ampliação de oportunidades para o desenvolvimento dos indivíduos a partir de capacidades e oportunidades, categorias que serão oportunamente explicitadas neste trabalho.

<sup>3</sup> Principalmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devido ao objeto de estudo, mas também fazendo referência ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), outra importante política pública estrutural neste sentido.

### 1.1. Marco teórico do desenvolvimento

Desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu os princípios fundamentais para a promoção da dignidade humana, passando pela publicação do relatório "Nosso Futuro Comum" (Relatório Brundtland)<sup>4</sup>, até Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 1948; BRUNDTLAND, 1991; ONU, 2015), é evidente a evolução do entendimento acerca da necessidade de se associar o desenvolvimento a um projeto que oriente ações à nível global que melhorem as condições de desigualdade nas sociedades, sem comprometer os interesses das gerações futuras em relação aos seus direitos de acesso à recursos naturais e oportunidades de bem viver.

Neste contexto, para José Eli da Veiga (2005, p. 243 -244), a evolução da categoria desenvolvimento, até a inclusão do termo "sustentável", está relacionada a três paradigmas antecedentes na temática: "desenvolvimento econômico", "crescimento com distribuição de renda" e "desenvolvimento humano". Até a década de 1970, o desenvolvimento era predominantemente visto como um crescimento econômico refletido na expansão da capacidade produtiva. Em meados dos anos 1990 o cenário já era outro: a expansão da atividade econômica começou a ser vista dentro de um cenário maior e as discussões acerca da natureza das políticas desenvolvimento – e seus respectivos valores – tornam-se cada vez mais frequentes.

Diante disso, Furtado (1974, p 74 -75) alerta para o papel do mito do desenvolvimento na sociedade capitalista, que desvia a atenção das necessidades fundamentais da coletividade para objetivos abstratos como investimentos, exportações e crescimento econômico. Ele argumenta que a ideia de que o desenvolvimento econômico dos países ricos pode ser universalizado é irrealizável e coloca em risco a sobrevivência da espécie humana, já que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será privilégio das minorias e resultará na depredação do mundo físico. Assim, o verdadeiro desenvolvimento se manifesta quando:

“[...] a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de desenvolvimento. Este somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na coletividade” (FURTADO, 1988, p. 47).

---

<sup>4</sup> Que estabeleceu as bases para a integração do desenvolvimento sustentável em futuros documentos internacionais.

Ainda de acordo com o autor, o estágio denominado subdesenvolvimento, se apresenta como processo imperativo para a perpetuação deste mito, criando uma situação de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Esse processo envolve a relação direta entre a ampliação do fluxo de consumo e da concentração de renda, uma vez que aumentada a dependência externa se intensifica a taxa interna de exploração. Dessa maneira, as taxas mais altas de crescimento, ao invés de diminuir o subdesenvolvimento, tenderiam a aumentar as desigualdades sociais (FURTADO, 1974, p. 94-98).

Com a ampliação das perspectivas de desenvolvimento para além do aumento da renda, a questão da distribuição tornou-se um problema central. Entretanto, na segunda metade do século XX, apesar das variações de crescimento econômico observadas entre os países, a distribuição da renda permaneceu praticamente inalterada, indicando que a pobreza deveria ser abordada em um contexto mais amplo, que levasse em consideração as privações de capacidades básicas da população, que não relacionada apenas à renda. O debate sobre desenvolvimento só se transforma com a incorporação da dimensão cultural<sup>5</sup>, estabelecendo a conexão entre renda e capacidades humanas. Assim, o objetivo basilar do desenvolvimento seria promover as liberdades humanas, eliminando suas principais fontes de privação, levando em conta o senso de responsabilidade quanto ao futuro das espécies (VEIGA, 2005, p. 246-249).

Como resultado, o desenvolvimento passa a ser amplamente compreendido como um processo de expansão de liberdades<sup>6</sup> reais dos indivíduos, em contraste com visões mais limitadas que o associam apenas ao aumento da renda, da industrialização, do avanço tecnológico e da modernização social. O foco nas liberdades humanas leva a uma compreensão mais abrangente do desenvolvimento, voltada para seus fins essenciais (SEN, 2010, p. 17-18). Nesse contexto, Sen (2010, p. 305) enfatiza a importância das discussões sobre a proteção do meio ambiente e o papel regulador imposto pelo Estado por meio de incentivos, como impostos e subsídios que visem fomentar práticas mais sustentáveis e inibir ações contrárias a este projeto. Além disso, destaca-se a necessidade de estabelecer-se um comportamento ético, atrelado a valores sociais e senso de responsabilidade em relação às normas que favorecem essas estratégias sustentáveis.

Portanto, observa-se uma mudança no panorama dos entendimentos acerca do desenvolvimento, que passam a considerar não apenas seus resultados materiais, mas também os

---

<sup>5</sup> Ver Furtado (1998, p. 69-72).

<sup>6</sup> Para Sen (2020, p.32), as liberdades são centrais no processo de desenvolvimento uma vez que seu papel reside na expansão das capacidades das pessoas de poderem levar a vida que desejam e valorizam a partir da razão por meio das políticas públicas. Essas, por sua vez, podem ser direcionadas por meio do uso efetivo das próprias capacidades expandidas, formando assim, uma via de mão dupla.

valores éticos subjacentes à ao processo e o impulsionamento da expansão de liberdades das atuais e futuras gerações. A questão ambiental também é reexaminada e deixa de ser vista apenas como recurso, passando a ser encarada como um fim em si mesmo, no qual o homem não apenas extrai, mas interage, se reconhece e cria seus próprios valores a partir da mesma. Logo, inclui-se uma ética ambiental no debate que promove a conscientização acerca das limitações dos recursos naturais, ou seja, da insustentabilidade dos entendimentos iniciais. Essa guinada nos entendimentos a respeito do desenvolvimento é a que vem sendo adotada em todos os Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano, desde a década de 1990:

O objetivo do desenvolvimento humano é ajudar as pessoas a levarem vidas que valorizam, expandindo as suas capacidades, que vão além das conquistas de bem-estar para incluir a agência e as liberdades [...] uma abordagem integrada do desenvolvimento humano pode ser como um farol em tempos turbulentos, especialmente quando a listagem das políticas convencionais simplesmente já não surte qualquer efeito. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2022, p. 11-18).

Diante disso, é fundamental a adoção de abordagens interdisciplinares que encarem os processos produtivos como interdependes dos meio-ambiente, levando em consideração as preocupações ambientais e sociais. Apesar das ciências naturais fornecem informações sobre o que é necessário para um mundo sustentável, é por meio das ciências sociais que podemos articular alternativas para a transição em direção a esse objetivo. Para atingir a sustentabilidade global, é preciso fazer uma "volta à economia política" e articular estratégias de transição. Isso implica na criação de políticas públicas integradas que se concentrem em alcançar esse objetivo (SACHS, 2008, p. 60-61).

Enrique Leff (2014, p.173-174) encara a mudança paradigmática da reapropriação social da natureza como uma transição do que ele chamada de "racionalidade econômica" para uma "racionalidade ambiental". O autor argumenta que a economia é um campo onde o deslocamento da razão humana moderna é claramente manifestado, pois a sociedade teria abandonado sua relação simbólica com a natureza, considerada uma fonte infinita de recursos para sua apropriação, em detrimento das leis do mercado. No entanto, a racionalidade econômica está sendo desafiada pela natureza, pois a lei da entropia<sup>7</sup> apresenta limites para esse crescimento desenfreado.

---

<sup>7</sup> “Os limites de crescimento econômicos são estabelecidos pela lei do limite da entropia, que rege os fenômenos da natureza e conduz o processo irreversível e inelutável da degradação da matéria e da energia no universo [...] tal processo é acelerado pela imposição de uma racionalidade econômica que incrementa e magnifica a transfor-

Neste sentido, a racionalidade econômica subordinaria as políticas de sustentabilidade à mercantilização da natureza, das práticas ecológicas e dos valores culturais. Dessa forma, é imprescindível uma gestão democrática da biodiversidade que permita conciliar interesses divergentes e desenvolver novas estratégias de apropriação, gestão e transformação da natureza, seguindo os princípios da racionalidade ambiental. Essa categoria envolve a ativação de diversos processos sociais, tais como:

“A incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e a apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam mediar a solução de conflitos de interesse em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; as transformações institucionais que permitam uma administração transversal do desenvolvimento; a integração interdisciplinar do conhecimento e da formação profissional e a abertura de um diálogo entre ciências e saberes não científicos” (LEFF, 2014, p. 241).

Levando em consideração as reflexões iniciais, bem como a necessidade de uma governança global e sistematizada que tenha o condão de planejar, implementar e monitorar os temas atinentes ao desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2015 estabelece os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), agenda internacional que contempla um conjunto de 17 objetivos e 169 metas a serem alcançadas até o ano de 2020 (ONU, 2015). Diante da intrínseca relação entre os mercados institucionais de compras públicas da agricultura familiar e os ODS 1 e 2<sup>8</sup>, esses serão abordados de forma mais detalhada neste trabalho.

Destacam-se nesta perspectiva, políticas de mercados institucionais<sup>9</sup> que contribuam significativamente para a promoção de ambos os objetivos, ao estimularem o desenvolvimento sustentável na medida em que impulsionam a produção local de alimentos, a geração de emprego e renda no campo, além de garantir o acesso à alimentação saudável e de qualidade tanto aos produtores, quanto aos consumidores finais. O cumprimento do ODS 1 requer ações alinhadas com o ODS 2, já que ambos estão fortemente relacionados. Portanto, para atingir as metas de redução de desigualdades e combater a exclusão social é fundamental o

---

mação da matéria e da energia de baixa entropia a estados de alta entropia, cuja manifestação mais clara, na atualidade, é o aquecimento global” (LEFF, 2014, p. 176).

<sup>8</sup> Neste sentido, é possível afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro estimula o atingimento dos ODS 1 e 2 através de diversos instrumentos legais fomentadores do desenvolvimento de sistemas agroalimentares sustentáveis, como por exemplo: a Lei nº 11.346/2006 (Lei da Segurança alimentar), a Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar) e o Decreto nº 7.794/2021 (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica).

<sup>9</sup> Lei 10.969 de 02 de julho de 2003 que instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar (PNAE).

desenvolvimento de uma agricultura sustentável, garantindo em paralelo, a segurança alimentar e nutricional. Por conseguinte, mostra-se essencial apoiar ações e políticas de desenvolvimento local que fomentem oportunidades de avanço neste sentido.

## 1.2. Sociologia Ambiental do Direito e os desafios do desenvolvimento como liberdade

Na medida em que os temas abordados se relacionam diretamente com uma ampla gama de direitos socioambientais, é fundamental utilizar um embasamento teórico que permita compreender de forma abrangente, recursiva e dialógica os fenômenos socioambientais. Com o objetivo de explorar esses temas sob uma perspectiva transdisciplinar, a Sociologia Ambiental do Direito (SAD) foi utilizada como um dos referenciais teóricos do trabalho. A SAD é um campo específico e híbrido da Sociologia do Direito, que se concentra em conflitos socioambientais e permite uma melhor compreensão das relações, conflitos e complementaridades entre seres humanos e natureza (PONZILACQUA, 2015, p. 37). No que diz respeito aos resultados esperados a partir da adoção da abordagem, Ponzilacqua afirma que:

“o escopo é apresentar a proposta teórica da Sociologia Ambiental do Direito e sua aplicação em vista as ações e políticas públicas, a compreender os âmbitos ético-legislativo e de aplicação de normas incidentes no campo dos conflitos e da governança socioambientais [...] Por outro lado pretende-se incorporar no âmbito da produção de sentido da Ciência do Direito o enfoque da participação das comunidades envolvidas, a fim de compreender melhor sua vulnerabilidade e resistência ante a devastação da natureza, num sistema econômico e político hostil à incorporação de propostas inovadoras socioambientais favoráveis” (PONZILACQUA, 2015, p. 23).

A partir de preocupações acerca das “vulnerabilidades socioambientais” e seus elementos constitutivos (sujeitos passivos, sujeitos ativos, conteúdos diversos e nexos causais)<sup>10</sup>, é possível obter uma melhor compreensão dos arranjos institucionais, processos, atores, facilitadores e barreiras relacionados à implementação das políticas públicas. (PONZILACQUA, 2015, p. 39).

Considerando a atual situação de degradação ambiental e esgotamento de recursos, a abordagem da SAD se mostra pertinente ao apontar para a complementaridade e composição entre direitos subjetivos (individuais) e direitos intersubjetivos (coletivos), uma vez que a valorização dos direitos metaindividuais pode beneficiar toda a coletividade e os indiví-

---

<sup>10</sup> Ponzilacqua (2015, p. 40) utiliza essas quatro categorias para tratar, especificamente: dos sujeitos que se encontram na situação de vulnerabilidade, sujeitos que causaram a vulnerabilidade, situações concretas e distintas de vulnerabilidade e fatores causadores de vulnerabilidade.

duos que a compõem (PONZIACQUA, 2015, p. 137-138). Neste sentido, a perspectiva apresentada pela SAD é relevante para a abordagem de desenvolvimento como processo de ampliação de liberdades individuais de Sen (2010), visto que a complementa na seara dos direitos difusos ligados às questões socioambientais.

Na visão do autor indiano, a expansão de liberdades humana é encarada como principal fim (papel constitutivo) e principal meio (papel instrumental) do desenvolvimento. Embora Sen não inclua explicitamente o meio ambiente como uma das liberdades instrumentais listadas, ele deixa claro que não se trata de uma lista taxativa (SEN, 2010 p. 52-53). Reside aí a pertinência entre as duas abordagens, uma vez que é necessário adotar uma abordagem de desenvolvimento que encare a natureza não apenas como meio recursal para alcançar os objetivos humanos, mas também como fim em si mesma, na medida em que sua conservação é essencial para o bem-estar presente e futuro da coletividade.

Segundo o entendimento seniano de desenvolvimento, este não pode ser simplesmente definido como crescimento econômico ou aumento da renda per capita, mas deve incluir a expansão das capacidades e oportunidades<sup>11</sup> das pessoas para que elas possam escolher e buscar seus próprios objetivos. Além disso, a abordagem de Sen destaca a importância de agência<sup>12</sup> das pessoas em moldar suas próprias vidas e escolher suas próprias trajetórias, assim como dos processos que permitem que elas alcancem seus objetivos de forma justa e sustentável (SEN, 2009, p. 3-20, 2010, p. 17-35). Sendo assim, políticas públicas sustentáveis e intersetoriais como o PNAE são cruciais para a ampliação de capacidades e oportunidades dos indivíduos, especialmente dos mais vulneráveis.

As implicações senianas para as políticas públicas e avaliação institucional se baseiam, portanto, na relação entre crescimento econômico e a capacidade do Estado de expandir as capacidades dos indivíduos através da elaboração, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas efetivas, que devem ser julgadas como tal, a partir de seu nível de influenciar a ampliação de liberdades pessoais, principalmente no que tange a capacitação dos indivíduos. Portanto, as políticas de crescimento e capacitação deve estar em sinergia para se observar a expansão das liberdades em sentido amplo (PINHEIRO, 2012, p. 35).

Todavia, essa expansão de liberdades descritivas deve vir acompanhada dos aspectos prescritivos de liberdade, ou seja, seu caráter normativo, que ajuda a distinguir a dife-

---

<sup>11</sup> Conceitos que se relacionam, mas que não se confundem, uma vez que as capacidades podem ser usadas como sinônimos de habilidades e potencialidades de cada indivíduo tem para agir e realizar suas escolhas, enquanto oportunidades são as condições externas que permitem essas ações advindas das capacidades.

<sup>12</sup> O autor utiliza o termo para fazer referência a condição de agente das pessoas, que muda o seu ambiente a partir de ação livre e racional, aproximando-se das dimensões antropológica e relacional/intersubjetiva da SAD.

rença substancial entre liberdades e direitos. Os direitos, na concepção seniana, se atrelam às esferas normativas e axiais. Um direito estabelecido fortalece o valor de uma determinada liberdade e impõe uma série de obrigações a outras pessoas, a fim de proteger esses direitos. A objetividade desses direitos é construída dentro da razão pública, pois o que torna uma liberdade um fundamento objetivo para um direito humano é a força dos argumentos públicos em favor dessa liberdade perante a sociedade como um todo (PINHEIRO, 2012, p. 13-14).

Através da reflexão acerca da metanormatividade ambiental, mediante as dimensões de transcienceficidade, transdisciplinaridade e dialogia, a SAD contribui para a formação de um debate público mais rico e preocupado com os rumos de expansão de liberdades, ao levar em consideração às vulnerabilidades socioambientais a partir de uma perspectiva sociojurídica. Logo, tanto a escolha da abordagem de desenvolvimento seniano, quanto a da SAD são justificadas a partir dos entendimentos sinérgicos entre si e para com o presente trabalho, levando em conta dimensões sociais, políticas e ambientais.

### **1.3. O papel das compras públicas de alimentos da agricultura familiar no desenvolvimento local**

Essa seção tem como objetivo apresentar como o Estado, a partir da ótica da regulamentação, vem utilizando seu poder de compra com o escopo de contribuir para um desenvolvimento local sustentável. O papel do Estado, em uma visão atualizada, vai muito além de ser apenas o garantidor da estabilidade econômica e da segurança jurídica. Ele está intrinsecamente ligado à sua capacidade de promover a inovação e impulsionar o desenvolvimento, com a finalidade de superar os desafios sociais e ambientais da atualidade. Para isso, o Estado deve utilizar seu poder econômico adquirido através de arrecadação bem planejada, definindo agendas no sentido de atuar como um "investidor paciente" que assume riscos em áreas estratégicas a longo prazo (MAZZUCATO, 2016, p. 30-31).

Dessa forma, ao formular políticas públicas que incentivem a colaboração e cooperação entre empresas, universidades e instituições públicas, o Estado estimula o desenvolvimento de sistemas complexos e dinâmicos, necessários para atender às atuais demandas sociais e ambientais (MAZZUCATO, 2016, p. 135-136). Neste sentido, ao tomar decisões

como tornar legalmente obrigatória a reserva de mercado<sup>13</sup> para determinados segmentos sociais, como assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, o Estado "recalcula" sua rota de desenvolvimento, fazendo uma escolha de investimento em detrimento de outras opções, mas com um propósito definido e consciente. Portanto, o diferencial das compras públicas de alimentos reside na capacidade do Estado de definir agendas e prioridades ao estruturar políticas que incentivem o desenvolvimento local e a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis.

Programas de compras públicas de alimentos podem determinar não apenas o processo de aquisição de alimentos, podendo ir além, ao definir, nos marcos: quais alimentos serão comprados (locais, diversos, nutritivos, saudáveis e culturalmente adequados); de quem serão comprados (produtores locais, pequenas e médias empresas de alimentos, grupos vulneráveis) e que tipo de produção será incentivada (sustentável e biodiversa). Adicionalmente, também pode regular aspectos como recebimento, armazenamento, preparo e gerenciamento de resíduos. Esses arranjos, atrelados ao grande alcance das demandas do setor público, apresentam potencial de impacto significativo tanto nos padrões de consumo, quanto nos de produção, podendo gerar benefícios sociais, econômicos, ambientais, nutricionais e de saúde em todo o sistema alimentar (SWENSSON; TARTANAC, 2020, p 1-2).

Dentro do contexto de compras públicas sustentáveis, a literatura se refere a mecanismos legais que apoiam a implementação dessas políticas socioeconômicas como "esquemas de compras preferenciais". Esses esquemas permitem que as entidades compradoras reservem oportunidades contratuais ou adaptem o processo de seleção para dar uma vantagem competitiva a fornecedores específicos que atendam a critérios preferenciais e/ou que se comprometam a atingir objetivos específicos no cumprimento do contrato, criando uma exceção a dinâmica da concorrência aberta. A justificativa para a não igualdade de tratamento entre fornecedores nas compras públicas se baseia no entendimento de que essas compras podem ser utilizadas como instrumentos políticos para corrigir desigualdades sociais, econômicas e ambientais. Neste sentido, é possível direcionar o investimento para além do atendimento das demandas estatais, considerando seus benefícios sociais, econômicos e ambientais (SWENSSON; TARTANAC, 2020, p. 4; WATERMEYER, 2004, p.11).

Esses novos mercados emergentes, diferenciam-se nas cadeias de abastecimento convencionais da agroindústria ao se basearem na demanda por produtos e serviços que apre-

---

<sup>13</sup> Para exemplos de reserva de mercado da produção da agricultura familiar, ver art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e art. 4 do Decreto nº 11.476/2023.

sentam uma gama de diferenciais: sua qualidade superior, origem conhecida, produção diferenciada ao incorporarem características específicas – e sustentáveis – ao produto, incorporam relações diferentes na relação produção/consumo, além de representarem diversos graus de acessibilidade (VAN DER PLOEG, 2011, p. 124).

Os mercados institucionais brasileiros, representados em grande parte pelo investimento em políticas com o PNAE e o PAA, e sua relação com o desenvolvimento local e rural foram amplamente abordados pela literatura nacional, que vêm apontando para a relação direta entre o investimento público nesse tipo específico de cadeia produtiva e o desenvolvimento local sustentável na medida em que estimulam a produção local, garantem preços justos para produtores alimentação saudável para os consumidores, diversificam a produção e agem na redução do desperdício de alimentos (BELIK; CHAIM, 2009; GRISA; SCHNEIDER, 2014; PERIN et al., 2021; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

No Brasil, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural - nos moldes dos instrumentos normativos que regulam os programas - deve ser realizada pela modalidade de chamamento público, espécie de dispensa de licitação, que seleciona fornecedores sem intermediários, garantindo assim, preços justos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2009; BRASIL, 2023). Apenas após cumprido o percentual mínimo legal de 30% (trinta por cento) mediante chamamento público, é que o órgão ou entidade poderá realizar licitação para adquirir os gêneros alimentícios (UNIÃO, 2022 p. 168). Neste sentido, o Guia Nacional de Contratações Públicas Sustentáveis da Advocacia-Geral da União - AGU (2022) enfatiza que:

Sob a ótica do direito interno, o inciso IV do art. 11 da Lei nº 14.133/21<sup>14</sup>, prescreve “o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” como objetivo do processo licitatório. Portanto, é possível consignar que o nosso ordenamento jurídico vem se estruturando num processo de alinhamento normativo global que associa as práticas científicas, tecnológicas e de inovação como instrumentos de efetivação do desenvolvimento econômico e social sustentável. E nesse sentido o profissional do direito deve interpretar e aplicar a norma jurídica (AGU, 2022, p. 99).

Pode-se afirmar assim, que o Estado brasileiro é dotado de bases legais para promover o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas. No entanto, reconhece-se que o desenvolvimento local requer mais do que apenas instrumentos normativos, também são necessários estudos de caso e observações contextuais para auxiliar os atores envolvidos

---

<sup>14</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

na elaboração, (re)formulação, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas públicas. É neste sentido que o presente trabalho apresenta sua pertinência pretende contribuir no que diz respeito ao tema desenvolvimento.

#### **1.4. Conclusão do capítulo**

O Estado, ao assumir seu papel regulador com o propósito de dirimir as inconsistências e desigualdades no mercado agroalimentar, na medida em que promove a reserva de mercado aos agricultores familiares e empreendedores rurais - com prioridade para comunidades historicamente vulneráveis - promove o desenvolvimento de cadeias curtas de comercialização e o surgimento de novos arranjos jurídicos-institucionais, mas também socioambientais, uma vez que há uma guinada de paradigma no entendimento acerca da necessidade de alterar-se os padrões de produção e consumo desses alimentos.

Esses processos vêm demonstrando-se pertinentes devido aos impactos positivos na economia e no meio ambiente, gerando empregos e renda nas localidades em que são bem implementados, o que, por sua vez, estimula o investimento na própria produção. Além disso, essas medidas estimulam a alimentação saudável, já que esses produtos são mais frescos e cultivados de modo distinto às grandes cadeias agroalimentares, sem o uso excessivo de agrotóxicos e outros compostos químicos. Também promove o empreendedorismo rural através de organizações como cooperativas e associações, entre outras vantagens.

Logo, os mercados institucionais parecem ser exemplos promissores da transição de entendimento apontada por Enrique Leff (2014), na qual parte-se de uma "racionalidade econômica" para uma "racionalidade ambiental", observando-se um movimento sinérgico entre o Estado e a sociedade civil. Essa abordagem reconhece a importância de uma ética e valores ambientais forjadas na razão pública e, por conseguinte, na lei. É necessário continuar o exercício criativo de redesenho das instituições e dinâmicas de transação normativas para atender às demandas sociais e ambientais de maneira sustentável.

## 2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Existem diversas unidades conceituais que possibilitam o direcionamento das discussões em torno do amplo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Examinar os elementos e aspectos relativos à SAN, permite-nos identificar os fatores que causam a insegurança alimentar (INSAN) e a fome, bem como suas implicações. Deste modo, o intuito deste capítulo é apresentar resumidamente os conceitos internacionais e padronizados sobre o tema, bem como dados recentes sobre a INSAN no Brasil. Feito isso, apresenta-se uma breve síntese da questão estrutural da fome no país, a partir da opção por determinado projeto político de desenvolvimento e suas implicações. Ao final, a estrutura legal e as políticas públicas de SAN são apresentadas ao leitor.

De acordo com a primeira conceituação amplamente divulgada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a SAN é observada:

“quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos suficientes para atender às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996).

Posteriormente, o conceito é aprofundado e passa a incluir quatro dimensões interdependentes: disponibilidade, acesso, utilização biológica e estabilidade dos sistemas alimentares, todas relevantes para sua promoção. A disponibilidade se refere a quantidade e qualidade de oferta de alimentos, sendo determinada pelos níveis de produção, estoque e comércio. O acesso faz referência às possibilidades físicas e econômicas dos indivíduos terem acesso a esses alimentos. A utilização diz respeito a aspectos nutricionais e culturais dos alimentos. Finalmente, a estabilidade se traduz na resiliência dos sistemas de produção em face à condições sociais, econômicas e ambientais desfavoráveis (FAO, 2006). Por sua vez, segundo com a FAO, o estado de INSAN se caracteriza quando uma pessoa:

“não possui acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para o crescimento e desenvolvimento normais e para uma vida ativa e saudável. Isso pode ocorrer devido à indisponibilidade de alimentos e/ou à falta de recursos para obtê-los”. A fome, por sua vez, é a manifestação mais grave da INSAN, caracterizada pela ingestão de quantidades insuficientes de nutrientes de alimentos para satisfazer as necessidades energéticas diárias” (FAO, 2021).

A mesma organização publicou em 2016 o documento "Voices of the Hungry", apresentando sua escala de experiência da INSAN. Composta por quatro níveis, foi desenvolvida com o objetivo de padronizar a avaliação da situação alimentar em diversos países. São

eles: i-) SAN: quando as pessoas têm acesso físico, social e econômico a alimentos seguros e nutritivos para atender suas necessidades alimentares e preferências alimentares para levar uma vida ativa e saudável; ii-) INSAN leve, caracterizada por preocupações ou incertezas quanto à capacidade de obter alimentos em quantidades suficientes e nutritivos devido à problemas relacionados ao acesso; iii-) INSAN moderada, caracterizada pela redução quantitativa do consumo de alimentos ou quando há incertezas quanto à capacidade de obtê-los de maneira constante; iv-) INSAN grave, que se refere à redução quantitativa e qualitativa da alimentos suficientes e nutritivos consumidos ou sua ausência completa (FAO, 2016, p. 3-4)<sup>15</sup>.

Em consonância com os documentos internacionais, o art. 3º da Lei Orgânica da Segurança Alimentar (LOSAN)<sup>16</sup> conceitua a SAN da seguinte maneira:

“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” (BRASIL, 2006).

Apresentados os conceitos padronizados de INSAN, passa-se agora a exibição de dados significativos acerca da situação nacional e internacional sobre o tema. Restando oito anos para acabar com a fome e desnutrição, a INSAN em todas suas formas e desnutrição (metas 2.1 e 2.2 dos ODS), estamos caminhando na direção errada. A INSAN se deteriorou ainda mais. Projeta-se que 768 milhões de pessoas estão em situação de fome no mundo (INSAN grave), um salto de aproximadamente 160 milhões de pessoas a mais entre os anos de 2019 e 2021 (FAO, IFAD, UNICEF, 2022, p. 1-13).

Em âmbito nacional, as edições I e II do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil (VIGISAN), formulados, realizados e coordenados nos anos de 2021 e 2022 pela Rede Penssan em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Fiocruz, entre outras instituições, apontaram para

---

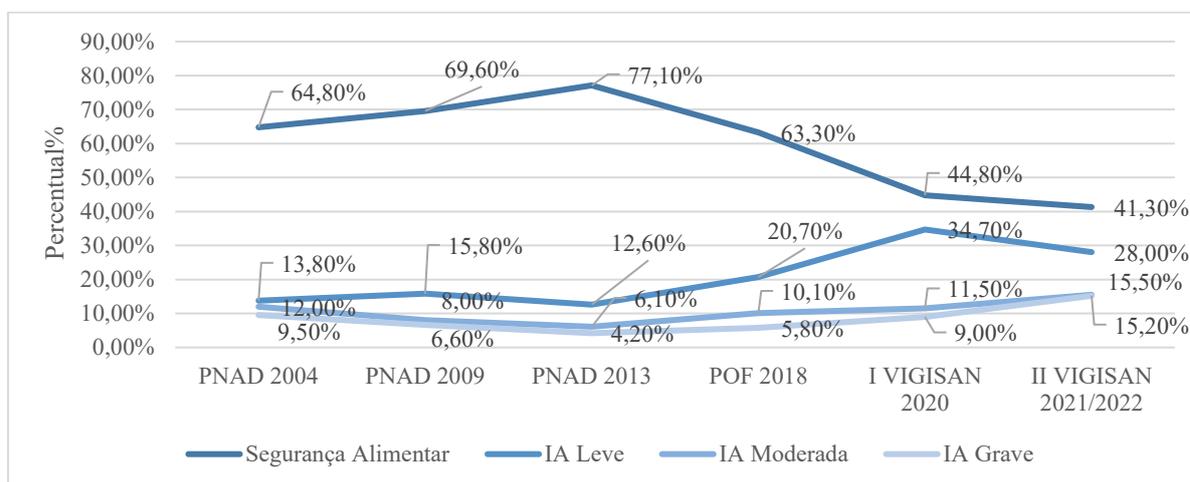
<sup>15</sup> Cabe pontuar, que o Brasil utiliza uma metodologia de classificação própria para medir o nível de INSAN, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), utilizada em pesquisas de domicílios realizadas por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). EBIA é composta pelos mesmos quatro níveis da classificação da FAO, porém não comparáveis devido ao uso de limiares (pontos de corte) pela FAO, o que implica em resultados inferiores em relação à INSAN grave, pois somente são classificados neste nível quando apresentam um grau muito elevado de restrição alimentar do que o adotado pela EBIA (Rede PENSSAN, 2022).

<sup>16</sup> A Lei nº 11.346 será detalhada oportunamente ainda neste capítulo.

informações relevantes – e alarmantes – acerca da situação da INSAN no país e nos dá substrato para reconhecer importantes características relativos ao tema<sup>17</sup>.

Os resultados dos inquéritos<sup>18</sup> revelaram que, devido ao desmonte das políticas de SAN e ao aumento das desigualdades, a fome atingiu níveis comparáveis aos de 2004 em 2021. Dessa maneira, mais da metade da população brasileira (58,7%), ou 125,2 milhões de pessoas, sofria de INSAN em 2022 - um aumento de 7,2% em relação a 2020 e 60% em relação a 2018. No final de 2020, 19,1 milhões de pessoas já passavam fome; em 2022, esse número subiu para 33,1 milhões, representando 15,5% da população brasileira. A série histórica dos inquéritos nacionais de 2004 a 2022<sup>19</sup> mostra uma piora significativa dos números de SAN (PENSSAN, 2021, p. 9-25 ;2022, p. 17-18):

Figura 1 – Tendência da SAN e dos níveis de INSAN no Brasil, 2004 a 2022



Fonte: Rede Penssan, (2022, p.72).

Elaboração do autor.

Ademais, o II inquérito realizou importantes recortes que refletem a escalada dos variados tipos de desigualdade e antigas vulnerabilidades características do país: apesar do avanço geral dos indicadores de INSAN, a fome insiste em ter raça/cor, gênero e endereço, como demonstrado nos dados a seguir.

<sup>17</sup> Seu suplemento, dedicado à análise, no âmbito dos estados e Distrito Federal, com dados atualizados, também foi utilizado para consulta.

<sup>18</sup> Os inquéritos da Rede Penssan utilizam o EBIA como escala de INSAN.

<sup>19</sup> Dados reanalisados pela Rede Penssan para a escalada oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Comparando o resultado dos dois Inquéritos da Rede Penssan, se observou um aumento de mais de 60% na proporção de pessoas negras que convivem com a fome, a medida em que o aumento entre brancos foi de 34%. O inquérito também revelou importantes diferenças entre gêneros, uma vez que 19,9% das famílias chefiadas por mulheres estão expostas a fome, enquanto que, quando os homens estão nessa posição, esse número cai para 11,9% (PENSSAN, 2022, p.86). Em termos geográficos, o inquérito aponta que 25,7% das famílias em INSAN grave residem no Norte; 21,0% no Nordeste, não sendo esses números, proporcionais à distribuição geográfica da população brasileira. Por fim, a desigualdade por acesso aos alimentos é mais observada no campo, onde 18,6% dos domicílios convivem cotidianamente com a fome, em contraste dos 15% dos domicílios urbanos (PENSSAN, 2022b, p. 17-36).

Após a introdução dos conceitos e dados atualizados sobre a INSAN no Brasil, busca-se agora apresentar uma perspectiva sociopolítica sobre a questão da fome, com o objetivo de esclarecer suas razões estruturais e como esse assunto insiste em permanecer no debate público nacional e internacional, apesar da abundância da produção agropecuária e de disponibilidade de recursos naturais no Brasil.

## **2.1. A questão estrutural da fome**

A despeito de reiterados compromissos de combate à fome feitos por organizações internacionais e governos de diferentes ideologias, o tema ainda é uma realidade que viola a dignidade humana e dificulta o desenvolvimento individual. Além disso, a fome pode gerar um ciclo vicioso em que populações subdesenvolvidas e debilitadas recorrem a práticas predatórias dos recursos naturais, levando à desertificação do solo, extinção de espécies animais e, por fim, ameaça de seu próprio futuro. A fome, portanto, não é um mal apenas para o indivíduo, mas à sociedade como um todo. A pobreza é a mais significativa causa econômica da fome. Uma vez que o acesso aos alimentos é garantido pelo poder de compra, a concentração desigual de riqueza é responsável pela miséria de milhões de pessoas e pela persistência da fome endêmica em todo o mundo (ABRAMOVAY, 1983, p. 14; COSTA, p.89-90).

Com base na experiência brasileira, o médico nutrólogo e cientista social recifense, Josué de Castro foi pioneiro no debate ao propor uma compreensão mais abrangente da fome como um fenômeno complexo e multifacetado. Esse entendimento inclui fatores variados, de ordens naturais, sociais, econômicas, geográficas, entre outras. A contribuição de Josué de Castro foi fundamental para elevar o tema da fome a um patamar de discussão global. Após a sua análise, a fome passou a ser vista não apenas como um fenômeno natural, mas

também estrutural, um produto direto da ação humana e resultado de uma distribuição de renda desigual e políticas de desenvolvimento inadequadas.

Segundo o autor, a fome – a despeito dos progressos em vários setores – ainda é um problema persistente no Brasil, resultado principalmente de seu passado histórico de conflitos entre seus povos e pouca sintonia com o ambiente natural. Os desajustes socioeconômicos que culminam na fome, baseados em um primeiro momento nos princípios do colonialismo e depois nos do capital estrangeiro, orientaram a expansão de uma agricultura extensiva de exportação ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência. Os interesses estrangeiros predominaram e direcionaram nossa economia para a extração e exportação de toda nossa riqueza potencial – do solo à mão de obra – por valores irrisórios, deixando poucos recursos para atender às necessidades internas, como bens de consumo e equipamentos para o desenvolvimento. (CASTRO, 1984, p. 280-281).

Josué de Castro (1984, p. 303-304) acertadamente aponta para uma estrutura agrária arcaica brasileira – de caráter semicolonial, e de clara tendência à monocultura latifundiária - como o principal fator que contribuiu para permanência da fome no Brasil. O autor aponta que os maiores desafios para o abastecimento alimentar se encontram fortemente atrelados à essa estrutura agrária, sendo alguns deles: o regime de propriedade inadequado, relações de trabalho ultrapassadas e o não aproveitamento da riqueza potencial do solo brasileiro a partir de uma exploração desordenada da terra.

Neste sentido, e em consonância com os entendimentos anteriores acerca do desenvolvimento, apresentados no capítulo 1 do presente trabalho, Josué de Castro, ao discutir o desenvolvimento da estrutura agrária nacional, exprime sua opinião sobre a economia brasileira à época de seus escritos, ainda atuais, em certa medida:

“O desenvolvimento econômico do Brasil, quando medido através dos índices da renda média per capita, não pode ser contestado. Mas, se procurarmos auferi-lo, através da distribuição real das rendas pelos diferentes grupos sociais, mostra-se ele então bem menos efetivo [...] E a verdade é que o progresso social não se exprime apenas pelo volume da renda global ou pela renda média per capita, que é uma abstração estatística, e sim por sua distribuição real. Mesmo industrializando-se, a nossa economia seguiu os ditames de uma economia de tipo colonial, politicamente desinteressada pela sorte da maioria, apenas ocupada em desenvolver mais o já desenvolvido e em enriquecer mais os já enriquecidos pelo sistema vigente. E é neste aspecto desequilibrante que o nosso desenvolvimento econômico não corresponde a um autêntico desenvolvimento social, que representa a autêntica aspiração das massas brasileiras” (CASTRO, 1984, p. 288-289).

É fato que parte<sup>20</sup> de nosso setor agrícola também acabou por se desenvolver nos mesmos moldes observados pelo autor em relação à indústria nacional à época. Todavia, a atualidade da passagem consiste no entendimento de que, mesmo com a evolução da produção do setor agropecuário, ainda estamos longe de dizer que o Brasil se livrou da fome, fato que se deve à racionalidade do desenvolvimento relatado e o projeto político eleito a assumir o planejamento (ou a falta de) da política agrária nacional. Para uma melhor compreensão dessa dinâmica, é importante explicar sucintamente o que foi a Revolução Verde e como ela reforçou a lógica apresentada em "Geografia da Fome" acerca do (sub) desenvolvimento da obsoleta estrutura agrária no Brasil.

O discurso do desenvolvimento corriqueiramente aponta o espaço rural como sinônimo de atraso e subdesenvolvimento, devendo supostamente o mesmo ser transformado a partir de processos de modernização. Países do centro do capitalismo apresentaram – tanto no centro como na periferia – a emergência da agricultura empresarial (PLOEG, 2005, p.15).

A partir de meados do século XX, emerge a “fórmula” para o desenvolvimento rural dos países considerados subdesenvolvidos, o que garantiria maior eficiência desses espaços e, conseqüentemente, maior lucro. A história do desenvolvimento rural brasileiro não fugiu a essa lógica. Neste sentido, a Revolução Verde, processo de introdução de novas tecnologias agrícolas observado a partir da década de 1960 no Brasil, visou a modernização da agricultura a partir da industrialização, ou seja, através dos pacotes tecnológicos de quimificação e mecanização da estrutura produtiva agrícola, culminando no Complexo Agroindustrial Brasileiro (TOLENTINO, 2020, p. 96-97).

De acordo com Tolentino (2020, p. 98-100), a partir do suporte do governo federal à adoção desse modelo de desenvolvimento voltado à industrialização dos grandes latifúndios de produção extensiva – especialmente após a criação do Serviço Nacional de Crédito Rural (SNCR) – foi possível perceber no setor agropecuário o mesmo padrão de internacionalização marcado por mecanismos de dependência que já havia sido identificado na economia brasileira como um todo. Desse modo, a implementação do modelo da Revolução Verde nas grandes propriedades de monocultura vem intensificando relações de sujeição socioeconômica, uma vez que o processo gera um ciclo vicioso de condicionamento entre culturas e os insumos oferecidos no mercado, o que intensifica o nível de desigualdade existentes entre os grandes proprietários e os camponeses e prejudica a biodiversidade.

---

<sup>20</sup> Enquanto a agricultura de subsistência, a agricultura familiar, ainda apresenta muitas vezes as mesmas características estruturais agrárias arcaicas apontadas por Josué de Castro em relação à desigualdade na distribuição de terras e condições de produção defasadas (CASTRO, 1984, p. 298).

Nesse contexto, os movimentos ambientalistas criticaram amplamente as práticas introduzidas pela Revolução Verde e seu pacote tecnológico, classificando-as como modernizações socialmente conservadoras. Essas críticas foram direcionadas a três aspectos principais: (i) a técnica utilizada, questionada pelos seus impactos negativos no meio ambiente<sup>21</sup> e na diversidade genética das culturas, defendendo a prudência ambiental; (ii) a crítica sociopolítica que denuncia a natureza do capitalismo presente no modelo, destacando a empobrecimento, desemprego, favelização dos trabalhadores rurais, êxodo rural e exploração do trabalho rural<sup>22</sup>; e (iii) a crítica econômica, que está relacionada aos custos reais da implementação do pacote tecnológico e à dependência de combustíveis não renováveis, sensíveis à questões de sustentabilidade e flutuação de preços, em detrimento de fontes de energia renováveis (MOREIRA, 2000, p 44-47).

Percebe-se, diante deste contexto, que o modelo de monocultura extensiva, industrializada e latifundiária introduzido pela Revolução Verde está no centro do debate sobre a crise socioambiental – e conseqüente degradação dos direitos socioambientais. Portanto, é necessário apresentar outras perspectivas de desenvolvimento rural, agrário, e territorialidades que permitam entender o espaço como ambiente de interação social e possibilidades de desenvolvimento e emancipação da população rural, e que não se resumam às questões como a especialização técnica ou a introdução de insumos químicos na agroindústria ou na agropecuária, que é o que parece ter ocorrido no caso do projeto político de desenvolvimento rural adotado no século que se passou.

## **2.2. Desenvolvimento rural, autonomia e promoção de liberdades**

Nesta seção, apresentamos os constructos teóricos que destacam as características de um desenvolvimento rural voltado à produção familiar (e vice-versa) como alternativa estrutural ao modelo de grandes cadeias agroindustriais que têm causado pobreza, fome, destruição dos recursos naturais, entre outras formas de desigualdade. Para isso, é importante entender a diferença entre o ambiente rural e urbano, os tipos e modelos de produção envolvidos em cada um e como eles se interrelacionam e coexistem. Além disso, é crucial compreender o desenvolvimento rural como uma questão ligada ao conceito de território. Por fim, fo-

---

<sup>21</sup> Como poluição e envenenamento dos recursos naturais e dos alimentos, a perda da biodiversidade, a destruição dos solos e o assoreamento dos rios.

<sup>22</sup> Especialmente de mulheres e crianças.

ram elencadas as características da agricultura familiar que a tornam uma categoria potencialmente qualificada para oferecer alternativas consistentes de abastecimento alimentar saudável e de desenvolvimento sustentável.

No contexto do "mundo rural", há uma crescente percepção da necessidade de uma nova abordagem para a questão do desenvolvimento. Isso se reflete na discussão sobre temas como sustentabilidade, enfoque local e territorial, atividades rurais não-agrícolas e interrelações rural-urbano, entre outros que se relacionam com interdependência das relações socioeconômicas observadas a partir da abertura de mercados, aceleração das trocas comerciais e intensificação da competitividade nas grandes cadeias agroalimentares que monopolizam a produção e o comércio atacadista global, restringindo a participação da agricultura familiar. (SHNEIDER, 2004, p. 90-92).

De acordo com José Eli da Veiga (2001; 2004), existem disparidades conceituais significativas em relação ao tema do desenvolvimento rural. O autor destaca a "dupla trapalhada" observada pela produção acadêmica, que mistura o mito de um Brasil altamente urbano com a confusão entre atividades rurais e atividades agrícolas ou agropecuárias – ou seja, entre atividade econômica e o espaço na qual ela ocorre. Primeiramente, autor alerta para o argumento insustentável em relação à hiperurbanização brasileira, apontando para inconsistências acerca do critério brasileiro<sup>23</sup> adotado na classificação da dicotomia espacial rural-urbano e as consequentes interpretações errôneas acerca da realidade do Brasil rural.

Para contrapor aos dados observados à época – e suas respectivas conclusões, o autor propõe uma nova métrica de “pressão antrópica”<sup>24</sup>, estimando que a dimensão rural, na realidade, abrangeria 80% dos municípios e 30% da população brasileira, indo na direção oposta da argumentação de que o destino da ruralidade seria sua inevitável decadência, uma vez que existiriam apenas 455 verdadeiros municípios no Brasil, e 5.052 municípios no Brasil rural. A partir dessa proposta de (re)caracterização demográfica, desmitifica-se a visão de que o Brasil rural seria formado por municípios que estão se esvaziando, pelo contrário: muitos desses espaços, tratados como urbanos, seriam, na realidade, ambientes sede de uma “nova economia rural”, dinâmica e pluriativa, não necessariamente ligadas à produção agrícola ou agropecuária (VEIGA, 2004, p. 71-80)

---

<sup>23</sup> O entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra que é única no mundo. O país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características estruturais ou funcionais. (VEIGA, 2004, p. 77)

<sup>24</sup> Que incluem na análise, fatores como a densidade populacional e localização. Para mais detalhes, ver Veiga, 2004, p. 77-79.

Veiga (2001, p. 102-103) afirma que a confusão teórica entre os conceitos “rural” e “agrícola” ou “agrário”, se apresenta como mais um obstáculo à renovação das discussões acerca do desenvolvimento rural brasileiro, uma vez que a não distinção entre espaço e atividade, ou seja, a confusão entre esses conceitos, pode empobrecer significativamente e limitar as discussões às atividades ligadas à agropecuária quando, na realidade, têm se demonstrado pluriativas e diversificadas. Nas palavras do autor:

Há muitas razões para se afirmar que está em curso uma forte revalorização da ruralidade, em vez de sua supressão por uma suposta completa urbanização. São rurais as amenidades que já sustentam o novo dinamismo interiorano dos países mais avançados. Também são rurais, tanto as fontes de baixa entropia, quanto a biodiversidade, das quais dependerão as futuras gerações. O valor do espaço rural está cada vez mais ligado a tudo o que o distingue do espaço urbano (VEIGA, 2004, p. 91)

Dessa forma, argumenta-se que os estabelecimentos rurais de economia familiar, atuantes em diversos setores apresentam alta densidade populacional e ofereceriam mais opções de trabalho, reduzindo o impacto do desemprego. Além disso, elas incentivariam comportamentos que combinam cooperação e competição (VEIGA, 2001, p. 103).

Enfrentados os primeiros conceitos, apresenta-se alguns entendimentos acerca do desenvolvimento rural e como ele se relaciona com a questão da territorialidade. Reconhece-se na literatura que os esforços para definir o desenvolvimento rural fracassaram, identificando, contudo, que a noção sobre o tema surge de debates e disputas sociais e políticas. Sugere-se que a definição deve ser baseada em práticas e ações empíricas, e ser considerada um processo de múltiplos níveis ancorados na tradição histórica (PLOEG et al., 2000, p. 391 *apud* SHNEIDER, 2004). Visto que não há consenso na literatura a respeito do tema - e que também não é objetivo deste trabalho se delongar demasiadamente na questão, apresenta-se interessantes constatações oferecidas pela sociologia rural.

Segundo Schneider (2004, p. 93-94), a discussão internacional sobre o desenvolvimento rural tem recuperado espaço tanto nas discussões teóricas quanto nos seus efeitos normativos e institucionais. O autor não chega a desenvolver uma conceituação clara de desenvolvimento rural, porém destaca quatro elementos-chave que preconizam a retomada do debate: a erradicação da pobreza rural, o protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental. Neste sentido, uma nova abordagem do desenvolvimento rural estaria apoiada em seis mudanças estruturais, todas ligadas às barreiras e problemáticas decorrente do modelo agrícola produtivista (baseados nos fundamentos da “revolução verde”):

Primeiro, o crescente interrelacionamento da agricultura com a sociedade, fazendo com que esta perceba que o rural pode fornecer muito mais do que alimentos e matérias-primas. Segundo, uma necessidade urgente em definir um novo modelo agrícola que seja capaz de valorizar as sinergias e a coesão no meio rural, entre atividades agrícolas e não-agrícolas, entre ecossistemas locais e regionais, permitindo a convivência de iniciativas e atividades diversificadas. Terceiro, um desenvolvimento rural capaz de redefinir as relações entre indivíduos, famílias e suas identidades, atribuindo-se um novo papel aos centros urbanos e à combinação de atividades multiocupacionais, com claro estímulo à pluriatividade. Quarto, um modelo que redefina o sentido da comunidade rural e as relações entre os atores locais, sejam eles os agricultores ou os novos usuários (proprietários de sítios de lazer, moradias secundárias, empresas, condomínios etc.). Quinto, um desenvolvimento rural que leve em conta a necessidade de novas ações de políticas públicas e o papel das instituições, que não podem ser mais exclusivamente direcionados à agricultura<sup>25</sup>. Sexto, e último, levar em consideração as múltiplas facetas ambientais, buscando garantir o uso sustentável e o manejo adequado dos recursos (SHNEIDER, 2004, p 95-96).

De acordo com Ploeg et al. (2000), o desenvolvimento rural visaria reconstruir as bases econômicas, sociais e ambientais das unidades familiares rurais em resposta às limitações do paradigma produtivista. Essa abordagem representa uma estratégia de sobrevivência adotada pelos agricultores, que orientam suas práticas produtivas em direção ao modelo de um agricultor-camponês autônomo, que toma decisões e controla processos, em detrimento do padrão agricultor-empresário. Sob esse aspecto, o papel dos agricultores torna-se fundamental nessa nova abordagem, que busca ir além da modernização técnico-produtiva (95-96). Nessa perspectiva, Veiga (2001) afirma precisamente que:

“o objetivo estratégico de uma agenda de desenvolvimento rural só pode ser, portanto, o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar os enclaves. Um duplo desafio que torna crucial a descoberta de usos mais sustentáveis dos recursos naturais e, sobretudo, da biodiversidade” (VEIGA 2001, p. 104)

Por sua vez, o enfoque no conceito de território tem sido considerado fundamental desde o esgotamento da abordagem regional, no sentido de se pensar em políticas públicas<sup>26</sup> de desenvolvimento. Adicionalmente, a noção de território seria mais adequada para analisar a transição da economia de escala para a economia de escopo, observada nas dinâmicas produtivas recentes. O objetivo, portanto, seria uma adequação referencial analítica e normativa das perspectivas de desenvolvimento rural no contexto da globalização (SABOURIN, 2002; SHNEIDER, 2004).

Essa abordagem enfatiza a importância de se considerar a análise dos espaços de ação em que ocorrem as relações sociais, econômica, políticas e institucionais. Espaços, que

<sup>25</sup> Aqui Shneider mostra consciência acerca da diferenciação entre rural e agricultura, mencionados por Veiga (2001; 2004) e sua importância no direcionamento de políticas públicas que sejam capazes de responder efetivamente aos anseios das novas ruralidades e de suas dinâmicas envolvidas.

<sup>26</sup> Destacam-se, neste sentido, as políticas públicas descentralizadas, como o próprio PNAE e o enfoque na inter-relação de atores em determinado contexto.

por sua vez, são constituídos através das ações entre os indivíduos que o compõe e sua interação com o meio (SHNEIDER, p. 99-104). De acordo com o enfoque territorial, há uma ênfase na valorização coletiva e negociada das potencialidades presentes em uma determinada localidade, coletividade ou região, que são conhecidas como atributos locais ou ativos específicos. O interesse é integrar a ideia de "construção do território" nas políticas de desenvolvimento rural, a fim de complementar abordagens setoriais e valorizar as dinâmicas de coordenação entre agentes locais e seu ambiente externo. É crucial reconhecer que o desenvolvimento das atividades produtivas depende cada vez mais de relações territoriais como condições geográficas, sociais, culturais, entre outras. (SABOURIN, 2002, p. 25).

Resta-nos discutir quem são os agentes estruturantes da abordagem de desenvolvimento rural, suas principais características sociais e modelos produtivos utilizados para garantir sua sobrevivência e reprodução, além das vantagens socioambientais decorrentes dessa dinâmica. Ploeg (2014) auxilia-nos nessa tarefa ao abordar a agricultura familiar como fenômenos complexo e multidimensional, identificando dez características fundamentais da agricultura familiar, para além das duas premissas básicas de que “a família é proprietária da terra e que o trabalho é realizado pelos seus membros” (PLOEG 2014, p. 7).

Segundo o autor, a agricultura familiar: tem o controle sobre os principais recursos utilizados em seu estabelecimento, incluindo recursos não materiais, como o conhecimento e integração comunitária; é no estabelecimento familiar que se investe a maior parte de sua força de trabalho, implicando em autoemprego; o nexos entre estabelecimento e família é fundamental ao desenvolvimento da ambos, uma vez que cada estabelecimento constitui dinâmicas próprias; os estabelecimento proporcionam à família uma parte – ou a totalidade – de sua renda e dos alimentos consumidos; e também é o lar que proporciona abrigo à família; a agricultura familiar é elemento que constitui fluxo que une passado, presente e futuro devido ao seu caráter intergeracional; o estabelecimento familiar é onde as experiências e conhecimentos são acumulados; e também é o local onde se vivencia e se preserva a cultura; a família e o estabelecimento integram a economia rural local e, por fim, o estabelecimento faz parte da paisagem rural, ou seja, da natureza em que está inserido, e depende dela para o seu desenvolvimento (PLOEG, 2014 p. 7-10).

A agricultura familiar se destaca como uma instituição que busca promover a dupla liberdade de não ser explorada por agentes externos e de fazer as coisas à sua maneira, gerando emprego e renda, enquanto promove a soberania alimentar através de práticas de resi-

liência em relação aos mercados. Ainda que tenha demonstrado essas condições, é altamente desejável que haja um ambiente político favorável de inclusão e fortalecimento das organizações representativas desse segmento socioprodutivo (PLOEG, 2014, p. 11-14).

Em convergência com esses entendimentos, a Lei nº 11.326/2006, também conhecida como “lei da agricultura familiar”, representou o reconhecimento legal deste segmento socioprodutivo. A lei aponta para a importância do respeito às especificidades culturais e diversidades da agricultura familiar, incentivando a participação das mulheres e jovens na gestão das atividades e adesão às práticas agroecológicas e conservação do meio ambiente. O instrumento valoriza ainda, a organização dos agricultores em associações e cooperativas, além de buscar fomentar a pesquisa e inovação tecnológica voltadas ao segmento. Outros caros à agricultura familiar também estão dispostos como: garantia do acesso à terra, crédito rural, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, entre outros (BRASIL, 2006). Para fins de reconhecimento legal e consequente inclusão nas políticas públicas voltadas à AF, o art. 3º da Lei da Agricultura Familiar enumera os seguintes requisitos:

(...) Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:  
 I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;  
 II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;  
 III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)  
 IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (...) <sup>27</sup> (BRASIL, 2006)

De acordo com o último Centro Agropecuário, a agricultura familiar era responsável por 77% dos estabelecimentos agrícolas. Entretanto, o segmento ocupa apenas 23% da

---

<sup>27</sup> Ainda segundo o § 2º São também beneficiários desta Lei, no caso de atenderem todos os requisitos do art. 3º: I - silvicultores (...) cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aqüicultores que (...) explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que (...) exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadeiros; IV - pescadores que (...) exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011); VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º . (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011) (BRASIL, 2006).

área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Além disso, a pesquisa apontou que a agricultura familiar representava 67% dos empregos do setor agropecuário. Interessante destacar ainda, que a produção familiar ocupa parcelas significativas na produção de: milho, mandioca, pecuária leiteira, gado de corte, ovinos, caprinos, olerícolas, feijão, cana, arroz, suínos, aves, café, trigo, mamona, fruticulturas e hortaliças. Em consonância com os apontamentos de Veiga (2004), a pesquisa enfatiza que o segmento é a base da economia de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (IBGE, 2017).

Finalmente, sobre os modos de produção observados, é importante destacar o dualismo teórico entre as categorias "agricultura capitalista" e "agricultura familiar", que se apresentou como uma das contradições fundamentais no debate sobre o sistema agrícola mundial, e que está se tornando cada vez mais inadequada devido às complexidades que envolvem o processo de globalização. Com o surgimento da categoria "agricultura empresarial" - tanto no centro quanto na periferia do capitalismo, observa-se não a supressão da agricultura camponesa como era de se esperar, mas uma reconfiguração de novas e promissoras formas como modo de produção que coexiste com o modelo capitalista. (PLOEG, 2005, p. 15-17). A tabela a seguir apresenta um resumo das principais dimensões que interconectam os modos de produção camponês e empresarial, apontando suas diferenças e relações:

Tabela 1 – Panorama das diferenças entre os modos de produção camponês e empresarial

Modo de produção Camponês	Modo de produção Empresarial
Fundado sobre e internalizando a natureza; coprodução e coevolução são centrais	Desconexão em relação à natureza; "artificialização"
Distanciamento em relação ao mercado de insumo; diferenciação em relação ao mercado de produtos (reduzido grau de mercantilização)	Elevada dependência em relação ao mercado; elevado grau de mercantilização
Centralidade de tecnologias artesanais e do trabalho qualificado	Centralidade do empreendedorismo e de tecnologias mecânicas
Continuidade entre passado, presente e futuro	Criação de rupturas entre passado, presente e futuro
Intensificação contínua baseada na quantidade e qualidade do trabalho	Aumento de escala é a trajetória dominante de desenvolvimento; intensidade é obtida através de tecnologias compradas
Riqueza social crescente	Contenção e redistribuição da riqueza social

Fonte: Ploeg (2005, p. 30).

Elaboração do autor.

É perceptível que no mundo rural, os modelos de produção não são totalmente fechados, mas apresentam heterogeneidade e coexistência entre si, apesar de suas características contrastantes. A reconciliação entre esses modos de produção é possível, dependendo das

barreiras e demandas que se apresentem no estabelecimento e na família. Por exemplo, a adoção de novas tecnologias não deve suprimir as tecnologias artesanais, mas ambas devem coexistir. Da mesma forma, a cooperação e a competitividade podem se interrelacionar de maneira sustentável na comunidade, desde que haja mecanismos adequados para promover a resiliência e o potencial no contexto específico.

### **2.3. A incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada e os compromissos do Estado brasileiro**

No início dos anos 80, a sociedade brasileira iniciou um processo de discussão, estabelecimento de conceitos, mobilização e implementação de políticas e medidas voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o objetivo de fomentar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Com o decorrer do tempo, o tema foi gradualmente incluído na agenda pública nacional através de ações intersetoriais e criativas. Embora ainda não tenha sido cumprida integralmente todas as dimensões e princípios do DHAA pelo Poder Público, há avanços incontestáveis nesse período. (VALENTE; BEGHIN, 2006, p. 3). Destacando-se, entre elas: a elaboração do "Mapa da Fome" pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>28</sup>, o "Plano de Combate à Fome e à Miséria"<sup>29</sup>, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)<sup>30</sup>, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar para discutir as diretrizes para a elaboração de uma Política Nacional de SAN, a participação ativa do Brasil na Cúpula Mundial de Alimentação (CNMA), promovida pela FAO, em Roma.

Além do mais, foram observados movimentos significativos no que tange se à institucionalização de diversos espaços deliberativos como conferências e conselhos de efetivação da democracia participativa. Muitas dessas iniciativas surgiram de um movimento social

---

<sup>28</sup> O primeiro estudo foi realizado no ano de 1993 e desde então, se tornou um importante instrumento de avaliação do progresso no combate à fome no país. Ver Peliano (IPEA), 1993.

<sup>29</sup> Iniciativa do governo federal brasileiro para combater a fome e a pobreza durante o governo Itamar Franco. Desenvolvida em parceria com a sociedade civil, contou com a participação de diversas organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais.

<sup>30</sup> O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República. A medida Provisória nº 1.154, de 2023 estabelece que "Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e integrar as ações do governamentais com vistas ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome (BRASIL, 2023).

chamado "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida"<sup>31</sup>, fundamental na popularização do debate sobre a fome no país (VALENTE; BEGHIN, 2006, p. 6-9). Valente e Beghin (2006, p. 10-12) explicam que, a partir de 2003, a institucionalização do combate à fome se intensifica a partir do lançamento do grupo de ações intitulado Programa Fome Zero<sup>32</sup>, que articulou diversas iniciativas governamentais e não-governamentais a fim de promover o DHHA. Além do mais, ocorre a retomada do CONSEA, com a atribuição de assessorar a presidência da república na formulação de políticas para garantir o DHAA, e a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), com status de Ministério. É convocada ainda, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para estruturar as diretrizes de uma política nacional para o tema<sup>33</sup>.

Como resultado desses esforços das organizações da sociedade civil, gradualmente, o conceito de DHAA foi consagrado no Brasil, assim como suas conexões. Portanto, de acordo com documentos da II Conferência e da LOSAN:

O Direito Humano à Alimentação Adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidades com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. É importante destacar que o conceito de “adequação” se refere às calorias, proteínas e outros nutrientes, mas, também, as condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas dentre outras.

E ainda, conforme o art. 2º da Losan: a alimentação adequada é um 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 (BRASIL, 2006).

Entretanto, o DHAA não pode ser interpretado de maneira restritiva, limitando-se a subscrever recomendações mínimas de nutrientes ou energia. Pelo contrário, tanto o DHAA, como a alimentação em sentido amplo deve ser visto como um processo que transforma a

---

<sup>31</sup> Campanha lançada em 1993 pelo sociólogo Hebert de Souza, mais conhecido como Betinho, que teve como objetivo mobilizar a sociedade brasileira, incluindo artistas, empresários e políticos, para a questão da fome e da desigualdade social. A campanha teve grande apoio popular e gerou grande sensibilização ao tema, exercendo pressão sobre o governo para a criação do Programa Fome Zero em 2003.

<sup>32</sup> O Fome Zero foi considerado como um programa de todo o governo, integrando diversos ministérios. Segundo Yasbek (2014): “sua proposta é combinar políticas estruturais, específicas e locais, sem um aspecto positivo do Programa a integração entre os órgãos federais envolvidos nas ações de combate a fome”. Dentro do contexto do Fome Zero, algumas dessas ações foram: o Programa Bolsa Família, o Programa Cartão Alimentação, a formação de Consórcios Intermunicipais de SAN, A Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAALeite), a ampliação da merenda escolar (PNAE), o Banco de Alimentos, entre outras.

<sup>33</sup> As deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, marcada por um amplo processo de participação e discussão, resultaram na sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan).

natureza em saúde e cidadania para as pessoas, fruto de um processo em constante evolução. Portanto, o termo se refere a todas as pessoas, não se restringindo às que não tem acesso aos alimentos, envolvendo ainda, diversos aspectos de justiça social e econômica Assim, para que uma política de SAN seja consistente com a perspectiva dos direitos humanos, é fundamental que inclua princípios e ações que assegurem a promoção do DHAA, assim como os mecanismos para garantir a exigibilidade desse direito (ABRANDH, 2013, p.30)

Em relação ao plano internacional, esse processo de recepção e desenvolvimento no que tange o DHAA no arcabouço jurídico brasileiro tem se articulado com a implementação das ações de SAN desde a segunda metade do século XX até os dias atuais. Portanto, o conceito de SAN tem se aproximado cada vez mais do enfoque de DHAA tanto no Brasil como em outros países do mundo. Nesse contexto, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) inova ao citar nominalmente e colocar em pauta princípios estruturantes do direito à alimentação como: a dignidade humana, a indivisibilidade e a interdependência de direitos. Conforme estabelece seu artigo 25:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, **inclusive alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, grifo nosso).

Apesar de ter representado um primeiro avanço no debate, a DUDH não é juridicamente vinculante. Neste sentido, o primeiro documento assinado e ratificado pelo Brasil<sup>34</sup> que vincula nosso país em relação às obrigações relacionadas ao DHAA foi o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>35</sup>. De acordo com o art. 11:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a **nível de vida adequado** para si próprio e sua família, **inclusive à alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento
2. Os Estados Partes do presente pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

---

<sup>34</sup> O Estado brasileiro assinou e ratificou o PIDESC apenas no ano de 1992. Ver o Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.

<sup>35</sup> A elaboração do documento foi iniciada em 1951 e sua adoção pela Assembleia Geral da ONU ocorreu em 1966.

- a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
- b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, grifo nosso).

No gradual processo de recepção do DHAA no ordenamento brasileiro, é mister destacar o papel crucial da Comissão de Direitos Humanos da ONU, ocorrida em Viena no ano de 1993. A PEC nº 21/2001-SF apresentou a justificativa de que o direito à alimentação foi reconhecido como um direito humano<sup>36</sup> pela referida comissão da ONU, a qual contava com 52 países, incluindo o Brasil, que votaram a favor, enquanto apenas os EUA foram contrários. Esse histórico reconhecimento enriqueceu a Carta dos Direitos Humanos de 1948, colocando a alimentação como um direito prioritário do cidadão, como descrito no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (LENZA, 2021, p. 1847). Por sua vez, o projeto de emenda constitucional mencionado gerou a Emenda Constitucional nº 64/2010, que finalmente incluiu no art. 6º da Constituição Federal a garantia à alimentação como direito fundamental, ao adicioná-lo no rol dos direitos sociais da Carta Magna:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Conforme descrito pelo ministro Gilmar Mendes (2012, p. 895), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) também teve papel de liderança na campanha para incluir o direito à alimentação como um direito fundamental. Segundo o autor, essa inclusão fortalece as políticas públicas de segurança alimentar já existentes e está em conformidade com diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Foi apresentado um breve resumo sobre a incorporação do DHAA como um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Antes de discutirmos outros avanços, é importante destacar os compromissos do Estado com vias a garantir esse direito. Para Machado, a abordagem do DHAA exige responsabilização estatal em relação à garantia desse direi-

---

<sup>36</sup> Cabe dizer que os direitos humanos são regidos pelos princípios da universalidade, indivisibilidade, inalienabilidade, interdependência e interrelação em sua realização. Uma vez que se aplicam a todos os seres humanos, são todos igualmente necessários, são intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis e sua realização depende da garantia dos demais (ABRANDH, 2013).

to, se desdobrando em quatro dimensões: i) a obrigação de respeitar, que implica não comprometer a capacidade de prover alimentação e evitar retrocessos sociais; ii) a obrigação de proteger contra interferências que possam violar o DHAA; iii) a obrigação de promover condições que possibilitem a realização do DHAA, por meio de políticas públicas e ações adequadas para a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis; iv) a obrigação de prover alimentos diretamente a indivíduos incapazes, até que possam obter sua própria alimentação (MACHADO, 2017).

Abordada a incorporação do DHAA no arcabouço jurídico brasileiro, seus conceitos e contínuo processo de desenvolvimento ao longo do tempo, cabe-nos, na seção seguinte, apontar alguns exemplos de ações e estratégias específicas que, de alguma maneira, contribuíram para o cumprimento dessas obrigações do Estado em relação ao DHAA. Devido ao escopo do trabalho, foi dado enfoque especial na diretriz II Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) acerca da promoção, abastecimento e estruturação de sistemas agroalimentares e descentralizados, os quais abordaremos com mais detalhamento oportunamente.

### **2.3.1. A estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis**

A Lei Orgânica 11.326/2006 (LOSAN) define princípios, diretrizes, objetivos, além de descrever os órgãos que devem estruturar o SISAN<sup>37</sup>. Por sua vez, o Decreto nº 7.727/2010 regulamenta esta lei, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece parâmetros para a elaboração intersetorial dos Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN's) (BRASIL, 2006; 2010). A partir desses instrumentos<sup>38</sup>, nota-se um processo de estruturação do sistema público de SAN, proporcionando padrão e continuidade às ações voltadas para este fim. Ademais representam estrutura normativa que embasa a integração entre os entes federados, a sociedade civil e as instituições privadas com ou sem fins lucrativos que atuam na área de SAN, proporcionando sintonia entre seus diversos atores (BRASIL, 2006). Neste sentido, o art. 10º da LOSAN destaca:

---

<sup>37</sup> Como a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, a CAISAN, órgãos e entidades públicas de todas as esferas de governo e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que atuem em SAN e desejem integrar o Sistema.

<sup>38</sup> O art. 7º da LOSAN estabelece: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável”.

O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.” (BRASIL, 2006)

Por sua vez, as diretrizes da PNSAN abrangem vários fatores, que incluem, entre outros: o acesso universal à alimentação adequada, a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, a implementação de programas permanentes de educação alimentar e nutricional, a coordenação das ações de SAN voltadas para comunidades tradicionais, indígenas e assentados da reforma agrária, o apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar e o monitoramento da realização do DHAA (BRASIL, 2010). Desse modo, a PNSAN estabelece os fundamentos para a implementação de ações de SAN com o objetivo de garantir o DHAA no Brasil.

Embora exista uma política orientadora, a realização do DHAA requer uma abordagem intersetorial, pois depende de políticas coordenadas e complementares que afetam toda a cadeia produtiva de alimentos, desde a produção até o consumo. Essas políticas devem abranger diversos setores relacionados a medidas afirmativas, de renda, saúde, educação, entre outras. Um exemplo de articulação intersetorial bem-sucedida é a parceria entre o PNAE e a Agricultura Familiar (AF). Com base no sucesso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), parte dos recursos do PNAE foram destinados à compra de alimentos produzidos pela AF, a fim de fortalecer ambos os programas e fornecer às escolas alimentos frescos e saudáveis, enquanto também garantem um mercado para os produtos cultivados localmente pela agricultura familiar (ABRANDH, 2013, p. 40).

Portanto, cabe explicitar como esses elementos se integram. O Sistema, a Política e o Plano compõem uma mesma engrenagem que busca, com base nos direitos fundamentais e na legislação específica (LOSAN), efetivar o direito humano à alimentação adequada. O sistema, que se materializa na articulação entre setores, é a peça abstrata, enquanto as políticas públicas são a materialização de ações que atingem a comunidade. A abordagem sistêmica é importante para uma visão integrada e racional dos problemas, evitando a superposição de programas. Por fim, a Política e o Plano permitem uma compreensão exata das ações a serem tomadas, atores públicos e sociais envolvidos, tempo e recursos necessários, ou seja, o que e como será feito para efetivação do DHAA, respectivamente (ABRANDH, 2013, p. 161-162).

Após apresentar a estrutura do SISAN e seus componentes, é relevante, no contexto do tema e dos objetivos deste trabalho, destacar como seus mecanismos podem contribuir para a promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis, alinhados com os objetivos da política. Isso se baseia principalmente na segunda diretriz da PNSAN, que estabelece no inciso II do art. 3º do Decreto nº 7.272 que a elaboração dos planos quadrienais deve orientar-se com base na:

II - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos (BRASIL, 2010).

Antes, cabe expor o que se entende por agrossistemas alimentares sustentáveis neste trabalho e quais são seus fundamentos e objetivos como modelo de promoção do DHAA. Diante dos debates acerca da sustentabilidade, Blay-Palmeé et al. (2020) partiram da abordagem de três pilares de “Our Common Future” (Brundtland et al., 1986), amplamente utilizada em contextos como a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e os respectivos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Segundo os autores, a abordagem considera três dimensões interconectadas: social, ambiental e econômica. No contexto dos agrossistemas alimentares sustentáveis, as dimensões sociais incluem o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, democracia alimentar, equidade de gênero, autodeterminação cultural e direitos de recursos naturais, incluindo a posse segura da terra. As considerações ambientais incluem métodos ecológicos de produção de alimentos que reconhecem a importância da agroecologia, biodiversidade, fontes de energia renovável e a proteção da qualidade do solo, água e outros recursos, trabalhando em prol de sistemas agroalimentares regenerativos de ciclo fechado. As dimensões econômicas partem da premissa de manter a atividade econômica equitativa no nível local o máximo possível, promovendo cadeias comerciais curtas e infraestrutura que se baseiam no desenvolvimento de confiança múltipla e o compartilhamento igualitário de valor e risco nas redes agroalimentares, do local ao global (BLAY-PALMER et al., 2020, p.2).

Ademais, para Sabourin e colaboradores (2022, p. 20) é importante destacar para a possibilidade de que o sistema alimentar de uma determinada região inclua vários subsistemas alimentares com práticas agrícolas convencionais ou agroecológicas, envolvendo agricultura familiar, empresas artesanais ou grandes empreendimentos, que podem estar mais ou menos conectados a diferentes mercados (local, nacional, regional ou internacional), certificados ou não. Em algumas situações, esses subsistemas podem coexistir, interagir, tornar-se interdependentes ou mesmo se misturar. É, portanto, compreensível que os sistemas agroalimentares

possam vir a apresentar características híbridas em relação a cada um dos modelos (revolução verde, industrialização ou agroecologia) devido à complexidade envolvida na pluralidade de articulações entre a multiplicidade de atores envolvidos nesses sistemas existentes.

Deste modo, como mencionado na seção 2.2 que tratou a respeito do desenvolvimento rural e modelos de produção de alimentos, pode até ser desejável que essa configuração de coexistência entre diferentes sistemas ocorra, porém é provável que se suceda partindo do pressuposto da complexibilidade envolvida nas articulações. Como tal, sua pertinência deve ser analisada contextualmente. Entretanto, essa realidade não anula a clareza da diretriz II da PNSAN ao definir precisamente como objetivo qual o modelo deve ser priorizado no momento da elaboração dos planos nacionais de SAN.

A promoção de sistemas sustentáveis e descentralizados se dá pela associação das dimensões de produção, abastecimento e consumo, que reforçam o enfoque intersetorial necessário para a integração de programas e ações do governo, na perspectiva de formação de circuitos locais que se estruturam com base nessa associação. Em oposição às cadeias agroalimentares – formadas pelas corporações agroindustriais, esses sistemas agroalimentares fortalecem a agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais enquanto produtores, tornam o alimento produzido localmente como a melhor opção para assegurar uma alimentação saudável e adequada e estabelecem relações transparentes, solidárias e de confiança entre produtores e consumidores (ABRANDH, 2013, p. 239-231). Ademais, o objetivo se volta à agroecologia, modelo fortemente vinculado à soberania alimentar dos povos, à resiliência da produção em relação às mudanças climáticas, à sustentabilidade social e à harmonia da comunidade (GRISA, 2022, p. 21)

Neste sentido, diversos programas voltados à SAN que constam no PLANSAN podem consolidar a PNSAN e fomentar a formação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo de alimentos. Destacando-se entre eles: programas estruturantes de mercados institucionais voltados à agricultura familiar, que além de garantir o desenvolvimento local, permitem o abastecimento com alimentos saudáveis, equipamentos públicos que oferecem refeições saudáveis a preços acessíveis à população, programas de crédito que fornecem acesso aos meios de produção, a reforma agrária, entre outros. Dessa forma, visando à promo-

ção do DHAA através da associação entre as etapas de produção<sup>39</sup>, abastecimento<sup>40</sup> e consumo<sup>41</sup>, esses programas podem ser essenciais para impulsionar os sistemas sustentáveis, com destaque para o PAA e o PNAE, que desempenham um papel crucial como mercados estruturados, ao permitirem a compra direta de agricultores familiares cadastrados, sem a necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando assim, uma nova opção de mercado para pequenos produtores (ABRANDH, 2013, p. 232).

#### 2.4. Conclusão do capítulo

O presente capítulo apresenta a discussão conceitual sobre a SAN e os componentes que a orbitam, como a INSAN e suas respectivas classificações nacionais e internacionais em escalas, de acordo com sua frequência de ocorrência. Além disso, foram apresentados dados alarmantes sobre a recorrência de situações de INSAN no país, ressaltando a necessidade do fortalecimento de medidas estruturais para combatê-la.

A questão estrutural da fome também foi abordada, principalmente através dos entendimentos pioneiros de Josué de Castro, que apontam que este fenômeno está menos atrelado às questões naturais ou climáticas, e muito mais ligado às relações estruturais de produção, que engendram variados tipos de desigualdade que acabam por resultar nos diversos graus de INSAN apresentados. A abordagem foi ao encontro de questionamentos sobre qual modelo de desenvolvimento vem sendo priorizado pela agenda global nas últimas décadas e aponta para a necessidade de adoção de processos produtivos alternativos que fomentem a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis, contemplando as questões econômicas, sociais e ambientais de forma integrada, tendo em vista a expansão de liberdades relacionadas à SAN.

Neste contexto, apresentamos a evolução do conceito de DHAA no debate internacional, o processo de incorporação deste ao arcabouço jurídico brasileiro e a instituição do SISAN como política intersetorial que tem como objetivo primordial garantir a efetividade deste direito no Brasil. Finalmente, apontamos como programas específicos que compõe este sistema podem contribuir para a construção de sistemas agroalimentares alternativos a partir

---

<sup>39</sup> Podendo citar o Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o acesso ao crédito rural, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Plano Nacional de Reforma Agrária, os Centros de Agricultura Urbana e Periurbana e o Programa Cisternas.

<sup>40</sup> A título de exemplo: as feiras populares e agroecológicas, os Bancos de alimentos, o PAA, por meio dos equipamentos públicos de SAN e da rede socioassistencial e a compra direta da AF pelo PNAE

<sup>41</sup> Podendo ocorrer em restaurantes populares, cozinhas comunitárias, cestas de alimentos, o próprio Programa Bolsa Família, por meio da aquisição a partir da transferência direta de renda, o PNAE por meio da alimentação escolar e ações de educação alimentar.

de sua atuação nas diferentes etapas do processo que envolve a alimentação, desde a produção, passando pelo abastecimento, até o consumo.

Dentre os programas de mercados institucionais, destaca-se o PNAE como importante componente no processo de construção dos sistemas agroalimentares sustentáveis. Objeto principal deste estudo, elementos do programa como seu histórico, arcabouço jurídico e questões teóricas serão abordados oportunamente, no capítulo 4. Com o intuito de garantir a fluidez do texto, apresenta-se a seguir a metodologia adotada na execução do trabalho, a fim de introduzir ao leitor os caminhos traçados para atingir os objetivos da presente pesquisa.

### 3. METODOLOGIA

O escopo dessa pesquisa, de abordagem qualitativa teve, sob a ótica de seus objetivos, realizar um estudo de natureza descritiva-exploratória na forma de um estudo de caso a partir do método dedutivo, com o intuito de entender a dinâmica de funcionamento do objeto de análise, qual seja, a implementação do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP, dando ênfase ao papel das compras públicas da agricultura familiar neste processo durante o recorte temporal que vai de 2013 a 2022<sup>42</sup> (GIL, 2008; MAZUCATO ET AL., 2018). Como técnicas de pesquisa destacam-se: a revisão bibliográfica e a revisão bibliométrica, a pesquisa documental de dados secundários. e a aplicação de um roteiro de entrevistas semiestruturadas para realizar a análise de conteúdo e a análise de redes, que serão abordadas neste capítulo.

#### 3.1. Classificação metodológica da pesquisa

Levando em consideração os objetivos deste trabalho, bem como as hipóteses estabelecidas (conforme demonstrado na tabela 2), que visam descrever características de uma população, fenômeno ou experiência específica (MAZUCATO ET AL., 2018, p.60), nesse contexto representado pelos arranjos institucionais-legais e ações realizadas pelos atores locais do PNAE no município, pode-se afirmar que o estudo apresenta natureza descritiva.

Segundo Gil (2008), esse tipo de pesquisa se mostra ideal para analisar a qualidade do atendimento prestado pelos órgãos públicos a uma determinada comunidade. Portanto, uma vez que o presente estudo investigou a implementação de uma política pública em âmbito local e suas respectivas exigências normativas, a natureza descritiva adequa-se perfeitamente ao escopo de pesquisa. Além disso, a pesquisa descritiva é útil na tarefa de determinar a natureza das relações, como proposto no objetivo geral e nos objetivos específicos "b" e "d", que objetivaram analisar a interação intersetorial entre os atores do programa em questão. De acordo com o autor, em alguns casos, essas pesquisas podem se aproximar de estudos de natureza exploratória (habitualmente envolvendo estudos de casos, à semelhança de nossa pesquisa), proporcionando assim, uma nova perspectiva acerca do problema inicial como observado nos objetivos específicos "a" e "c" no desenvolvimento do trabalho (GIL, 2008, p. 27-28 ).

---

<sup>42</sup> O recorte temporal elegido se deu principalmente devido à disponibilidade de dados essenciais à pesquisa, disponíveis no SigPC/FNDE e à viabilidade de analisar esses dados em relação ao tempo disponível. Neste sentido, alguns dados apresentados no capítulo 5 não abrangem períodos mais recentes por não estarem disponíveis ao acesso público.

Tabela 2 – Objetivos e hipóteses de pesquisa

Objetivos da pesquisa
<p><b>Objetivo Geral:</b></p> <p>Realizar a caracterização socioproductiva do município de Ribeirão Preto – SP no que tange à agricultura familiar, especialmente acerca das compras públicas via PNAE.</p>
<p><b>Objetivos específicos:</b></p> <p>a-) mapear os principais atores e seu grau de interação na implementação do programa no município;</p> <p>b-) verificar se determinações normativas relativas à construção de sistemas alimentares sustentáveis estão sendo observadas no município durante sua implementação;</p> <p>c-) apontar as principais barreiras e facilitadores atinentes à implementação do programa no município a partir da análise dos dados secundários e das percepções dos atores-chave do programa, sobretudo em relação aos motivos do (não) cumprimento da determinação legal acerca do valor mínimo de aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar.</p>
Hipóteses da pesquisa
<p>1ª) Existem no município, descompassos entre poder público (EEx) e agricultura familiar de diversas ordens. Os elementos relacionados à essa problemática foram organizados e analisados a partir das categorias: aspectos organizacionais, compras públicas e desenvolvimento local, aspectos normativos e arranjos institucionais.</p>
<p>2ª) Como o município não conseguiu atingir, em média, o mínimo legal de aquisições da AF nos últimos anos, o cumprimento das determinações relacionadas à SAN e à sustentabilidade encontradas na Res. nº 06 de 2020 do CD/FNDE, foi prejudicado, uma vez que os recursos destinados aos fornecedores não pertencentes à agricultura familiar não fomentariam a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis no município. O cumprimento das determinações normativas ligadas à sustentabilidade, como a compra local e os tipos de alimentos adquiridos, foram analisados através de dados secundários do FNDE e dos dados primários coletados com os atores-chave.</p>

Elaboração do autor.

É fundamental distinguir entre o método de abordagem e o método de procedimento para caracterizar adequadamente uma pesquisa. Enquanto o método de abordagem tem uma abordagem mais ampla e abstrata dos fenômenos naturais e sociais, o método de procedimento engloba etapas mais concretas da investigação e tem como objetivo uma explicação mais restrita e específica dos fenômenos em um domínio particular. (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106).

Nesse contexto, o método dedutivo se caracteriza pelo processo de raciocínio lógico que parte do geral para o particular, utilizando princípios e constatações – a partir de da-

dos, informações, relações já existentes e conhecidas - para examinar casos específicos e verificar a adequação deles em relação às constatações mais gerais (GIL, 2008; MARCONI; LAKATOS, 2003; MAZUCATO ET AL., 2018). Com o objetivo de testar as hipóteses apresentadas, adotou-se o este método de abordagem, na medida em que foram consultadas diversas fontes para desenvolver os principais conceitos teóricos do trabalho, além de estudos de caso semelhantes ao presente estudo, visando cumprir importantes etapas da pesquisa, como a revisão bibliométrica e a elaboração dos questionários, possibilitando assim as análises objeto de pesquisa a partir de categorias já observadas na literatura disponível.

O estudo de caso é um método de procedimento adequado para investigar objetos de pesquisa que não estão confinados aos laboratórios e apresentam um caráter holístico, como os processos organizacionais. Por exemplo, se desejamos entender "como" e "por que" um determinado programa governamental funcionou (ou não), além de saber "o que" foi feito, o uso deste método é uma estratégia ideal, pois permite a investigação de acontecimentos contemporâneos de maneira profunda e detalhada, especialmente quando o pesquisador não pode controlar variáveis e comportamentos (YIN, 2015, p. 26-28). Portanto, optou-se por utilizar este método procedimental, uma vez que a pesquisa se concentra em um objeto contemporâneo e específico e que seus objetivos estão alinhados com as propostas do método. Além disso, foram empregadas técnicas específicas visando o desenvolvimento de estudos de caso, como a aplicação de entrevistas semiestruturadas.

### **3.2 Técnicas de pesquisa**

As técnicas de pesquisa referem-se às ações e procedimentos concretos aplicados no âmbito a pesquisa visando alcançar seus objetivos. Elas correspondem à parte prática da coleta, tratamento e análise dos dados. Por sua vez, os processos de obtenção de dados se dividem em dois tipos: documentação indireta ou secundária, representada pela pesquisa bibliográfica e documental, e documentação direta ou primária, como por exemplo os dados obtidos em campo (GIL, 2008, p. 109; LAKATOS e MARCONI, 2016, p.143)

A seguir essas técnicas serão abordadas a partir desses dois grupos, a depender do seu procedimento de coleta. No primeiro, concentram-se as técnicas de: revisão bibliográfica, revisão bibliométrica e análise dos dados secundários. O segundo grupo é formado pelas técnicas relacionadas aos dados primários que incluíram: a análise de redes e a análise de conteúdo, estruturadas através dos dados coletados em campo.

### 3.2.1. Revisão bibliográfica

A partir da percepção e desenvolvimento do problema de pesquisa, é necessário a constituição de um procedimento operacional que permita ao pesquisador avançar de um quadro pessoal de referência para um percurso de delimitação crítico e racionalizado acerca das problemáticas que envolvem o tema. Para tanto, realizar a revisão da literatura disponível é imprescindível para que sejam apreendidos os principais saberes e pesquisas relacionadas ao estado do objeto de estudo abordado (LAVILLE; DIONNE, 2008; PROVDANOV; FREITAS, 2013)<sup>43</sup>. Assim, pesquisa bibliográfica foi conduzida com o propósito de abranger uma série de temas fundamentais para o desenvolvimento do estudo. Destacam-se: as noções de desenvolvimento e sua evolução ao longo do tempo, o desenvolvimento rural e sustentável, programas sociais de alimentação, sociologia rural, SAN e DHAA<sup>44</sup>.

O objetivo dessa etapa foi fornecer ao pesquisador embasamento teórico sobre os temas relacionados ao objeto de estudo e introduzir ao leitor aos princípios e diretrizes essenciais para a compreensão da política pública em questão. Portanto, a partir da pesquisa bibliográfica, foi possível explorar diversos aspectos e teorias existentes, estabelecendo assim, interconexões entre os conceitos-chave com o intuito de apresentar uma visão abrangente acerca do contexto no qual o PNAE está inserido.

### 3.2.2 Revisão bibliométrica

Com o objetivo de sistematizar e quantificar a produção de conhecimento recente sobre os dois trabalhos acadêmicos<sup>45</sup> que abordaram a implementação local do PNAE, e assim identificar as principais barreiras e facilitadores apontados pela literatura, realizou-se uma revisão bibliométrica a partir desses estudos. Ademais, essa análise buscou subsidiar, a partir das categorias identificadas, a elaboração dos roteiros de entrevistas semiestruturadas, bem como a fase da análise de conteúdo. Como resultado, espera-se que essa análise contribua para o avanço do conhecimento sobre a implementação do PNAE a nível local.

---

<sup>43</sup> Ou seja: o que já foi desenvolvido, como se encontra, e quais são as principais posições acerca do assunto

<sup>44</sup> Para acessar uma ampla gama de informações relevantes, a pesquisa foi realizada através de repositórios de busca como o Google Acadêmico, Scielo, Elsevier, além de periódicos relacionados à essas temáticas, como a Revista de Sociologia e Economia Rural, a Revista de Ciência & Saúde Coletiva, entre outros.

A bibliometria se caracteriza como conjunto de técnicas quantitativas e estatísticas que têm como objetivos: a medição de índices de produção e o dimensionamento o processo de comunicação escrita (ARAÚJO, 2006). A revisão bibliométrica é considerada uma revisão sistemática, mais especificamente da categoria “baseada em domínio”, que utiliza-se de ferramentas estatísticas para descobrir tendências de um determinado tema por ano, país, autor, revista método, teoria e problema de pesquisa (PAUL; CRIADO, 2020)<sup>46</sup>.

A busca sistematizada de artigos que abordaram a temática de interesse - ou seja artigos científicos publicados em periódicos que tratassem da implementação do PNAE a nível local<sup>47</sup> - da presente revisão bibliométrica foi realizada nos seguintes bancos de dados: Scielo, Scopus, Spell e Lilacs (VHC)<sup>48</sup>, onde foram selecionados apenas artigos publicados em revistas nacionais e na língua portuguesa. O recorte temporal incluiu publicações que abrangessem o período de 2009<sup>49</sup> e 2023. A identificação dos estudos, denominada “seleção I”, se deu por meio dos descritores de busca (*strings*): (“PNAE” ou “Programa Nacional de Alimentação Escolar” ou “Alimentação Escolar”) e (“município” ou “cidade” ou “estudo de caso” ou “implementação” ou “barreiras” ou “facilitadores”), e foram inseridos nos espaços de busca “título”, “resumo” e “palavras-chave”.

No total, foram identificados 153 artigos. Após a remoção de 40 artigos duplicados, iniciou-se o processo de triagem nos 113 trabalhos restantes. Nesta etapa, foi realizada uma leitura preliminar de todos os resumos, buscando identificar os artigos que tratavam acerca da implementação do PNAE, sob um amplo aspecto (“seleção II”), restando 45 artigos ao final dessa fase. Por fim, na fase de elegibilidade, denominada “seleção III”, foi realizada a leitura integral dos trabalhos a fim de verificar se esses atendiam aos critérios de elegibilidade, que consistiram em: (i) serem estudos sobre a implementação local do programa e (ii) abordarem indicadores de desfechos políticos/organizacionais relacionados ao PNAE<sup>50</sup>. A

---

<sup>46</sup> Frisa-se que a presente revisão bibliométrica fez uso do protocolo PRISMA (Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-Análises) dentro das possibilidades estruturais relativas ao formato desenvolvido no presente trabalho, visando subsidiar essa etapa da pesquisa, como demonstrado no fluxograma representado na Figura x (MOHER et al., 2015; PAGE et al., 2021).

<sup>47</sup> Não foi realizado o recorte pelo método procedimental “estudo de caso” pois subnotificaria os resultados, visto que artigos dotados de outras abordagens metodológicas também analisavam a implementação do programa a nível local.

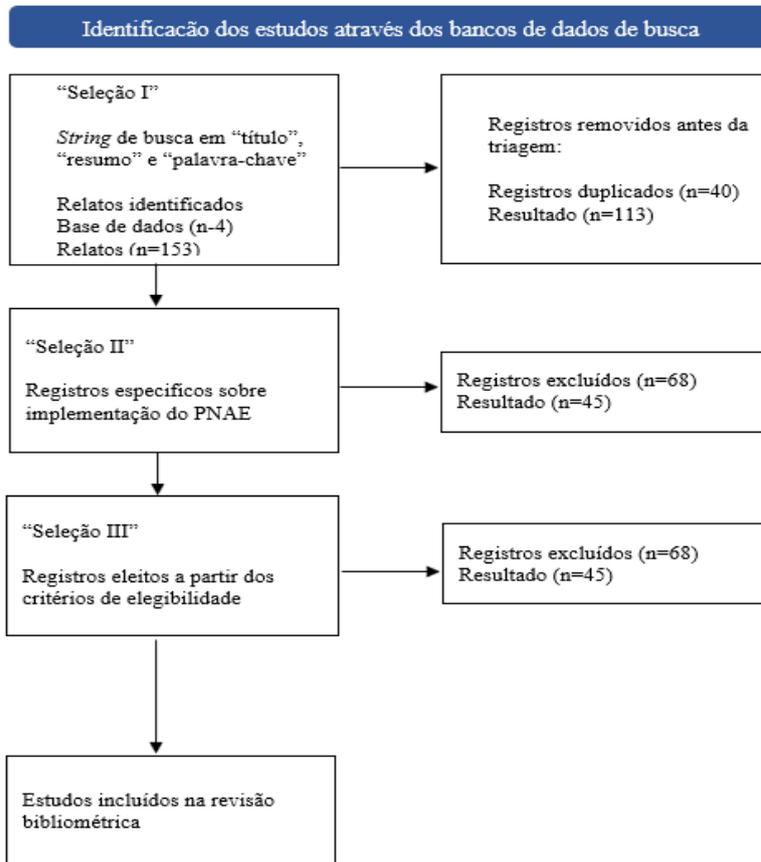
<sup>48</sup> A opção pelas bases de dados em questão se deu levando em consideração a transversalidade do PNAE, visto que elas apresentam artigos de diversas áreas do conhecimento.

<sup>49</sup> A escolha da abrangência temporal se deu na medida em que considerou a data de publicação da Lei 11.947/09, que incluiu a obrigação de que, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor rural.

<sup>50</sup> Desfechos que, de alguma forma, tratavam sobre: utilização de recursos em sentido amplo (financeiros, humanos, organizacionais), atuação intersetorial, controle social realizado, entre outros (GABRIEL et al., 2014)

“seleção III” resultou em um conjunto de 34 artigos<sup>51</sup>, utilizados para a realização da revisão bibliométrica apresentada no capítulo 4.

Figura 2 – O processo de levantamento de dados e filtragem de artigos (diagrama PRISMA)



Adaptado de: Page et al. (2020) e Moher et al. (2015).

Elaboração do autor.

Os resultados obtidos por meio da revisão bibliométrica foram sistematizados e analisados usando os *softwares* Microsoft Excel e RStudio com suporte do pacote *Bibliometrix*. Esses resultados estão apresentados na seção intitulada “Barreiras e facilitadores do programa: apontamentos da literatura”. Ademais, o método de análise de literatura adotado nessa etapa pesquisa possibilitou a identificação de categorias relevantes que contribuíram para a elaboração dos roteiros de entrevistas semiestruturadas, os quais estão disponíveis no apêndice deste trabalho. Dessa forma, a revisão bibliométrica não apenas registrou o estado da arte das problemáticas envolvidas na pesquisa, mas também forneceu bases metodológicas sólidas para o desenvolvimento do estudo.

<sup>51</sup> A fim de garantir a legitimidade da triagem, dois colegas pesquisadores auxiliaram nessa etapa de seleção.

### 3.2.3. Dados secundários: coleta e organização e análise dos dados

Na medida em que ao longo da pesquisa, foram consultados e utilizados um amplo conjunto de dados estatísticos oficiais e dispositivos normativos, faz-se necessário citar a pesquisa documental como uma das técnicas aplicadas, devido a sua relevância na obtenção e análise das informações. Essas fontes foram fundamentais para realizar contextualizações históricas e descrever a realidade atinente à política pública em questão e seus atores-chave (GIL, 2008). A fim de se alcançar esses objetivos e coletar os dados relevantes à pesquisa, os presentes bancos de dados foram consultados: o Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) através do seu Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), Censo Agropecuário, Censo Escolar, dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto e dados relacionados ao uso e cobertura do solo fornecidos pelo Mapbiomas<sup>52</sup>.

Os dados levantados foram submetidos a tratamento, ou seja, foram coletados, organizados, analisados e interpretados objetivando a apresentação de questões cruciais para a pesquisa como a estrutura da rede municipal de ensino, informações relativas ao uso e cobertura agrária municipal, as contas do municipais em relação ao recurso federal do programa voltados às compras públicas da agricultura familiar, os itens adquiridos pela entidade executora por grau de processamento, a origem dos fornecedores municipais e o destino e tipo dos itens fornecidos pelo segmento socioprodutivo local, entre outras. Através da análise dos dados primários e secundários, foram obtidas informações relevantes que permitiram abordar os objetivos gerais e específicos do presente trabalho, bem como testar suas principais hipóteses relacionadas à implementação do PNAE no âmbito do município.

### 3.2.4. Dados primários: análise de conteúdo e análise de redes

A aplicação de roteiros de entrevistas semiestruturadas com atores pré-selecionados que atuam localmente no PNAE (incluindo a Entidade Executora, membros do CAE e fornecedores da agricultura familiar), foi realizada para, juntamente com os dados secundários, atingir os objetivos específicos “a”, “b” e “c”, conforme indicado na tabela 2. Os roteiros foram pré-elaborados a partir de três fontes secundárias: categorias identificadas na revisão bibliométrica de estudos de casos de implementação local do programa, as quais serão

---

<sup>52</sup> O Mapbiomas é uma ferramenta colaborativa que tem como objetivo o mapeamento e o monitoramento da anual cobertura e o uso da terra no Brasil.

desenvolvidas no próximo capítulo; adaptações referentes à roteiros de trabalhos de tema/objetos de pesquisa correlatos<sup>53</sup> e as recomendações do Caderno de Compras da Agricultura Familiar (FNDE, 2022) para o PNAE, de acordo com o disposto na tabela 3.

Para alcançar esses objetivos, as gravações das entrevistas foram transcritas e carregadas no *software* NVivo, que tem como principais funções a sistematização, o tratamento e a análise dos dados da pesquisa. A análise foi realizada através de três principais etapas: organização, codificação e categorização dos dados, o que permitiu ao pesquisador, ao final do processo, realizar inferências acerca do material tratado por meio da técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2011; CAREGNATO; MUTTI, 2006). Neste sentido, optou-se pela aplicação de roteiros de entrevistas semiestruturadas nos três principais grupos a serem observados: gestores locais do PNAE (n=3), membros do CAE (n=3) e agricultores familiares fornecedores do PNAE (n=3), permitindo a comparação entre suas percepções.

Tabela 3 – Passo a passo da chamada pública – aquisição da agricultura familiar para o PNAE

Passos	Responsável(is)	Tarefa resumida
1º – Orçamento	Entidade Executora	Calcular o montante orçamentário anual disponibilizado pelo FNDE, estabelecendo assim, a meta dos 30% do total para o lançamento de editais de Chamada Pública.
2º – Articulação entre atores sociais	Entidade Executora	Identificar a diversidade e a quantidade de gêneros alimentícios ofertados pela AF através do trabalho conjunto entre as Secretarias de Educação, Agricultura, Saúde, representações da AF, ATER, entre outras, visando o mapeamento dos produtos da AF local.
3º – Cardápio e pauta de compras	Nutricionista (RT)	De posse do mapeamento da produção, elaborar o cardápio, incluindo alimentos regionais, respeitando às referências nutricionais e os hábitos alimentares locais, de acordo com a sazonalidade.
4º – Pesquisa de Preço	Entidade Executora (possibilidade de auxílio do CAE, ATER, universidades, organizações da AF, secretarias de agricultura, entre outros)	Definir os preços que estarão explícitos na Chamada Pública a serem pagos à AF. Pesquisa em, no mínimo, três mercados locais e calcular o preço médio entre eles. Outras despesas na composição do preço são calculadas pela AF.
5º – Edital de chamada pública	Entidade Executora	Elaborar (e divulgar) o edital com informações suficientes (tipos, quantidades, cronograma de entrega, preços, entre outros) para que os fornecedores possam formular adequadamente os seus projetos de venda.
6º – Elaboração	Agricultores Familia-	Elaborar, de acordo com as especificações do edital de

<sup>53</sup> Procópio (2014); Gabriel et al. (2014) e Elias (2016).

do projeto de venda	res e suas organizações	Chamada pública, propostas de atendimento de cada fornecedor.
7º – Recebimento e seleção dos projetos de venda	Entidade Executora	Selecionar os projetos de venda a partir dos critérios estabelecidos na normativas (localidade, grupos prioritários) por produto/item.
8º – Amostra para controle de qualidade e conformidade sanitária	Entidade Executora	Realizar o controle de qualidade dos produtos a partir dos critérios de avaliação elencados na norma.
9º – Contrato de compra	Entidade Executora e Agricultura Familiar	Formalizar legalmente o compromisso assumido pela EEx e pelos fornecedores.
10º – Recebimento dos produtos e pagamento	Entidade Executora e Agricultura Familiar	Assinatura do Termo de Recebimento por ambas as partes e emissão do documento fiscal.

Fonte: adaptado de FNDE (2022).

Elaboração do autor.

A etapa de organização consistiu no exercício de realizar os passos intermediários de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Na pré-análise foi realizada uma leitura flutuante, buscando desenvolver as primeiras impressões acerca das entrevistas transcritas e realizar anotações relevantes (*memos*), e a constituição do *corpus*, no qual foi adotado o critério da exaustividade, visto que abrangeu todo o conteúdo escolhido a *priori*, com vistas a alcançar os objetivos específicos da pesquisa. Ainda na pré-análise, realizou-se a preparação do material no NVivo. Na fase de exploração do material, foram realizadas as primeiras imersões no conteúdo, identificando as primeiras regularidades e tendências relevantes. Por fim, no tratamento dos resultados e interpretação, foram desenvolvidas análises estatísticas e qualitativas visando adiantar as primeiras inferências e interpretações relacionadas ao objetivo previstos (BARDIN, 2011, p. 125-131).

Na etapa de codificação, foram realizadas transformações efetuadas de acordo com regras precisas dos dados do material coletado, visando, por meio de recortes e enumerações, a melhor representação do conteúdo analisado. Esses códigos permitiram a observação de padronizações que se ligaram às categorias de análise. Tanto os códigos como as categorias apresentam caráter dedutivo, uma vez que foram proporcionados pela revisão da própria literatura<sup>54</sup>. Fez-se uso das unidades de registro temáticas<sup>55</sup>, ou seja, recortes de trechos relacio-

<sup>54</sup> Informações mais detalhadas são encontradas na seção 4.4.2, especificamente na tabela que elenca a divisão dos artigos incluídos em dimensões que foram utilizadas para desenvolver os códigos e categorias.

<sup>55</sup> Unidades de registro temáticas, segundo Bardin (2011), são trechos específicos que tratam de um mesmo tópico, ou seja, são fragmentos de texto que possuem uma certa coerência temática. A seleção das unidades de regis-

dados com categorias identificadas e desenvolvidas a partir dos objetivos de pesquisa. As regras de enumeração foram baseadas no critério de frequência (BARDIN, 2011, p. 133-138).

Visando dotar de sentido o material coletado, a etapa de categorização foi crucial no sentido de aglutinar os códigos desenvolvidos, sistematizando assim as informações coletadas, deixando-as mais objetivas para a realização das análises. Os agrupamentos foram realizados a partir da realização do inventário dos códigos identificados, seguido de sua classificação, visando atribuir organização a esses elementos. Destaca-se que as categorias apresentam as características de : exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade e produtividade<sup>56</sup> (BARDIN, 2011, p. 147-150). Como mencionado, as categorias foram desenvolvidas a partir das contribuições do campo de estudo.

Destaca-se que, devido à abordagem qualitativa da pesquisa e por se tratar de um estudo de caso sobre a percepção dos atores envolvidos na implementação de uma política pública, entendeu-se pertinente a adoção da técnica de amostragem não-probabilística em *snowball*. Conforme Bockorni e Gomes (2021), essa técnica tem sido utilizada em pesquisas qualitativas que buscam acessar populações pouco conhecidas ou de difícil alcance. A técnica utiliza redes de referência e indicação, partindo da dificuldade de acesso à maioria dos atores envolvidos, especialmente os membros do poder público (EEx) e AF. Assim, a técnica mostrou-se adequada para atingir os objetivos do projeto e acessar esses atores-chave. Neste sentido, após o acesso aos primeiros atores, eles indicaram outros agentes – formando uma cadeia de referência – do fenômeno estudado. Dessa forma, considerou-se que essa técnica pôde proporcionar uma amostra representativa à pesquisa, especialmente por abarcar grupos menores, como membros de um determinado conselho ou gestores de um setor específico.

Com o intuito de auxiliar o atingimento do objetivo específico "a", uma matriz de análise de redes sociais proposta por Vilela et al., (2022) foi utilizada para os grupos supra-mencionados dentro dos próprios roteiros<sup>57</sup> e aplicada separadamente para outro dois grupos de atores: a assistência técnica e extensão rural (ATER) representada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e funcionários da escola municipal de

---

tro temáticas e sua organização em categorias temáticas são baseadas nos objetivos da pesquisa e nas hipóteses formuladas pelo pesquisador. Essa técnica é amplamente empregada em pesquisas qualitativas para sistematizar e examinar os dados coletados a partir de entrevistas, grupos focais, observações e outros métodos.

<sup>56</sup> Essas características indicam, respectivamente, em relação as categorias: a não repetição de códigos entre as categorias, presença de similaridade entre as categorias no que diz respeito à quantidade de códigos, pertinência ao problema de pesquisa, categoria bem evidenciada no material e o esforço de sintetizar as informações.

<sup>57</sup> Ver apêndices "A", "B" e "C".

ensino fundamental, a EMEF Dercy Célia Seixas Ferrari<sup>58</sup>. Este instrumento adicional visou o retratar as conexões entre os atores através da aplicação de uma tabela em que os participantes classificaram de 0 a 10 o grau de interação com os outros grupos de atores.

A partir das respostas de uma tabela presente no roteiro de entrevistas, que questionava o grau de interação entre os atores do programa no município, foi possível formular uma matriz de adjacência  $n \times n$ , que serviu como base para a formação de um grafo bidirecional de representação da rede de implementação do PNAE no município. Com os dados armazenados e organizados no formato Excel, a matriz foi adicionada do *software* Gephi<sup>59</sup> para o tratamento e a análise dos dados. Os vértices ou “nós” do grafo representam os grupos de atores envolvidos, enquanto as arestas que os ligam denotam o grau de interação entre dois nós (CHARTRAND; LESNIAK; ZHANG, 2011, p. 3-4). Na rede proposta no capítulo 5 (ver figura 13), quanto maior o nó, maior o número de entrada e saída de informações aquele ator possui na implementação do PNAE. Neste sentido, os atores são posicionados na rede através do algoritmo de distribuição denominado *Frucherman Reingold*, que os dispõe mais ao centro na medida em possuem mais conexões com outros atores. Inversamente, os grupos de atores que possuem menos conexões são posicionados mais próximos às bordas da rede. Por sua vez, quanto mais grossas as arestas, maior o peso daquela conexão em relação às outras.

Os dados primários foram coletados nos seguintes locais: Secretaria da Educação de Ribeirão Preto – SP; Departamento de Alimentação Escolar, Logística e Materiais (DA-ELM); Cooperativa “Mãos da Terra” (COMATER), localizada do assentamento Mário Lago, na zona rural do município; sede municipal do SEBRAE e dependências da EMEF Dercy Célia Seixas Ferrari. As entrevistas semiestruturadas<sup>60</sup> foram gravadas e, após as transcrições, todos os arquivos de áudio foram excluídos do arquivo do pesquisador. Visando manter o anonimato dos participantes, os trechos apresentados no trabalho fazem referência aos entrevistados como “E1, E2, E3..., representante da/o (grupo de atores pertencente)”. Por fim, todos os potenciais riscos<sup>61</sup> que os participantes pudessem vir a correr foram elencados durante

---

<sup>58</sup> Todos os grupos possuem  $n=3$ . No entanto, optou-se por não aplicar o roteiro de entrevistas semiestruturadas para esses dois grupos complementares (ATER e EMEF), mas apenas a matriz para Análise de Redes. Portanto, a amostra total da pesquisa foi composta por 15 indivíduos.

<sup>59</sup> O Gephi é um *software* de análise e visualização de redes. O programa permite a importação, manipulação, análise, visualização e exportação de dados complexos relacionados a redes.

<sup>60</sup> Destaca-se que o roteiro semiestruturado permitiu uma dinâmica flexível entre entrevistado e entrevistador.

<sup>61</sup> Foi considerado aqui, o conceito de risco do Sistema CEP/CONEP, no qual não existe pesquisa que não apresente riscos, podendo ser o mesmo qualquer possibilidade de danos “a dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano, em qualquer pesquisa e dela decorrente (Res. nº 466, de 2012, itens II.22 e IV.3.b).

a confecção dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE's), no qual foram particularizados para cada grupo e disponibilizados a todos os participantes da pesquisa.

O projeto de pesquisa referente a este trabalho<sup>62</sup> foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP/USP) e foi aprovado pelo CEP no Parecer n° 6.073.144<sup>63</sup>, que reconhece a sua aderência aos princípios éticos e metodológicos exigidos pelas normas vigentes para pesquisas envolvendo seres humanos<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> O projeto recebeu o número de identificação CAAE 67276823.0.000.5407, que serve como referência única e inequívoca para este estudo.

<sup>63</sup> Ofício 034/CEP/FFCLRP/USP/22.05.2023.

<sup>64</sup> Essa aprovação assegura que o estudo foi considerado adequado, em termos éticos, para ser conduzido, fornecendo assim uma base sólida para a realização das investigações propostas e garantindo a ciências de riscos, bem como a proteção dos participantes envolvidos.

#### **4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: HISTÓRICO, AR- CABOUÇO JURÍDICO E POTENCIALIDADES**

O presente capítulo tem como escopo explorar e descrever o objeto de estudo, ou seja, o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), bem como seus objetivos, diretrizes e estruturas são abordados visando fornecer um panorama geral acerca do tema. Nesse sentido, também são desenvolvidos, a partir da literatura, seus antecedentes históricos sob uma perspectiva que enfatiza a trajetória jurídico-institucional da alimentação escolar no Brasil. Além disso, é explorada a relação entre o PNAE e o desenvolvimento sustentável, examinando suas potencialidades nesse contexto. Por fim, são apresentados os resultados observados em relação à revisão bibliométrica acerca do tema, ou seja: as “barreiras” e “facilitadores” observados pela literatura na implementação local do programa.

##### **4.1. Antecedentes históricos da alimentação escolar no Brasil e seus arranjos jurídicos-institucionais**

De acordo com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que atualmente o administra por meio de repasses às entidades executoras (EEx), o PNAE é considerado um dos maiores e mais longevos programas de alimentação escolar do mundo e o único com atendimento universalizado, presente em todos os 5.507 municípios brasileiros, atendendo diariamente mais de 40 milhões de estudantes. Dentre suas principais diretrizes, inclui-se o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada, com foco na alimentação saudável, desenvolvimento local e esclarecimento das medidas de educação alimentar e nutricional, além da disponibilização de alimentos nas escolas. O programa apresenta 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 cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

De acordo com a página oficial do FNDE, estão envolvidos em sua operacionalização: o Governo Federal, por meio do FNDE, estabelecendo as regras e diretrizes, além de financiar a execução do da alimentação escolar. As Entidades Executoras (EEx), como as Secretarias de Educação e escolas federais, responsáveis por garantir as condições adequadas para a implementação do programa. As Unidades Executoras (UEX), sociedades civis com personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos e vinculadas à escola, desempe-

nam um papel importante de planejamento, gestão e monitoramento do programa, envolvendo a comunidade local na gestão do programa. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), por sua vez, exerce o controle social do PNAE, acompanhando a aquisição de produtos, a qualidade da alimentação, as condições sanitárias e a execução financeira (FNDE, 2021)<sup>65</sup>.

No entanto, o PNAE nem sempre apresentou as atuais diretrizes, objetivos e disposições normativas. Desde sua inclusão na agenda governamental, há quase sete décadas, o programa passou por diversas mudanças institucionais significativas. De acordo com Silva (2019, p. 7-8), que realizou estudo acerca da trajetória do programa através da abordagem do institucionalismo histórico, a abrangência e a complexidade do PNAE demandam do Estado brasileiro uma ampla gama de recursos financeiros, humanos e tecnológicos para garantir sua implementação em todas as unidades federativas. Assim, a estrutura normativa do PNAE se torna alvo de conflitos nos quais diferentes interesses públicos e privados se entrelaçam.

As primeiras ações pontuais do Estado em relação às problemáticas da alimentação e nutrição no Brasil datam da década 1940, na qual foram registradas: a criação do salário-mínimo e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no ano de 1940. Como marco institucional nessa seara, aponte-se para o estabelecimento, no ano de 1945, da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), órgão que ficou responsável pelo período de 20 anos por assessorar o governo na formulação da ainda embrionária política nacional de alimentação (PEIXINHO, 2013, p. 910)

Neste cenário, as primeiras movimentações voltadas à implementação de ações de alimentação escolar datam do início na década de 40, quando o Instituto de Nutrição defendeu a ideia de o Governo Federal oferecer alimentação aos estudantes. Algumas escolas iniciaram a implementação de uma estrutura interna para obter recursos e apoiar a alimentação, resultando no surgimento dos "caixas escolares". Todavia, nenhum tipo de recurso institucional chegou a ser concretizado pelo governo para as escolas destinarem à alimentação devido à "indisponibilidade de recursos financeiros" (FNDE, 2021; CONCEIÇÃO, 2019, p. 4; FERREIRA; ALVES; MELLO, 2019, p. 94).

Deste modo, a implementação oficial da alimentação escolar ocorreu apenas na década de 1950, por meio de medidas intervencionistas embrionárias. Um marco estrutural

---

<sup>65</sup> O PNAE conta ainda com apoio de outras instituições de controle e monitoramento, que garantem sua qualidade e bom funcionamento, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPU), as Secretarias de Saúde e Agricultura e os Conselhos de Nutricionistas

importante foi o desenvolvimento do I Plano Nacional de Alimentação em 1952, intitulado "Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil", pela CNA<sup>66</sup>. Foi nesse plano que pela primeira vez um programa de merenda escolar foi planejado em nível nacional, sob responsabilidade pública. Entre as iniciativas desse plano original, somente o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, sendo financiado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente conhecido como UNICEF (FNDE, 2021; CONCEIÇÃO, 2019, p. 4; PEIXINHO, 2011, p. 36).

No ano de 1954 a Cartilha da Merenda Escolar é publicada pelo Ministério da Educação. O material conta com introdução de Josué de Castro e destaca o protagonismo do Programa Nacional da Merenda Escolar como estratégia basilar no combate à fome. Logo em seguida, o Decreto n° 37.106<sup>67</sup> de 1955 estabelece a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME). Nesse contexto, diversos acordos internacionais de doação de alimentos são estabelecidos, visando a distribuição de itens processados e ultraprocessados como: leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas. Um movimento de centralização da alimentação escolar é observado em 1956: por meio do Decreto n° 39.007 a ação passa a ser intitulada Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME) (PEIXINHO, 2011, p. 39).

Na década de 1960 o nome do programa se altera novamente, passando a ser denominado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)<sup>68</sup> por meio do Decreto n° 56.886/65. Essa época foi marcada pelo fornecimento de programas assistenciais estrangeiros<sup>69</sup> que disponibilizavam quase que a totalidade dos itens consumidos pelos estudantes brasileiros a época (PEIXINHO, 2013, p. 911; FERREIRA; ALVES; MELLO, 2019, p. 93-94).

Durante as décadas de 1940 e 1970, os primeiros esforços para estruturar a política de alimentação escolar foram caracterizados por assistencialismo, falta de continuidade e baixa institucionalização, devido à falta de financiamento estável. Em um segundo momento, principalmente após a década de 1950, o governo brasileiro passou a se envolver na estruturação de uma política de alimentação escolar. No entanto, a institucionalização da política de alimentação foi fortemente influenciada por acordos de cooperação internacional para aquisi-

---

<sup>66</sup> Esse projeto incluía a realização de pesquisas nutricionais, ampliação da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, fortificação de alimentos básicos e apoio à indústria alimentícia (PEIXINHO, 2011, p. 36)

<sup>67</sup> Amplamente considerado pela literatura como marco embrionário do PNAE.

<sup>68</sup> Que passa a gerenciar o programa até o ano de 1981, quando foi substituído pelo Instituto Nacional do Educando (INAE), que gerenciou o programa apenas até 1983.

<sup>69</sup> Como por exemplo: Alimentos da Paz, financiado pela agência dos EUA para o desenvolvimento internacional (USAID), o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento e o programa Mundial de Alimentos (PMA), da FAO/ONU.

ção e distribuição de alimentos<sup>70</sup>, especialmente os excedentes da agroindústria norte-americana. Isso se refletiu em uma forte dependência<sup>71</sup> do governo federal em relação aos interesses estrangeiros de mercado, o que caracterizou uma relação bilateral de colonização da cultura alimentar, no que diz respeito à alimentação brasileira, especialmente no âmbito escolar (SILVA, 2019, p. 13-18).

Em 1972, foi criado pelo governo federal o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. (MS). O objetivo do instituto era formular o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). A primeira versão do Pronan foi efetivada em 1973 através do Decreto nº 72.034. Seu propósito era desenvolver propostas para combater as deficiências nutricionais específicas da população brasileira. Não obstante seu curto período de vigência (1973-1974) para estabelecer uma estratégia nacional adequada ao desafio proposto, a experiência do I Pronan deve ser considerada um marco institucional importante, pois concretizou a inserção das temáticas da alimentação e da alimentação escolar como elementos de intervenção na agenda governamental (SILVA, 2019, p. 19).

A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e administrado pela CNAE, o programa integrou-se ao II Pronan. A partir desse momento, seu objetivo passou a ser a suplementação alimentar de pré-escolares e alunos do ensino fundamental matriculados em escolas públicas, priorizando a aquisição de gêneros alimentícios nacionais<sup>72</sup>. Durante o ano letivo, era fornecida uma refeição com valor nutricional equivalente a 15% das recomendações diárias. Somente em 1979, o programa recebeu a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar. Durante o período de 1976 a 1984<sup>73</sup>, o programa foi uma das diretrizes do II Pronan, sendo denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar no ano de 1979 (FNDE, 2021; STOLARSKI, 2014, p. 15; PEIXINHO, 2013, p. 911).

---

<sup>70</sup> Destaque para o art. 2º do Decreto nº 37.106/1955, que instituiu a CME e se dispunha a: “promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955).

<sup>71</sup> Na medida em que grande parte dos alimentos fornecidos advinham de acordos internacionais, o autor intitula a fase que abrange o período de 1955-1973 de “institucionalização subordinada” em decorrência do elevado grau de subordinação do governo federal aos interesses internacionais na formação deste mercado (SILVA, p. 17).

<sup>72</sup> Segundo a autora, isso se deve ao fato da criação do parque industrial brasileiro de fornecimento de alimentos. Neste período o programa passa ainda a contar com o financiamento do Ministério da Educação (STOLARSKI, 2014, p 15).

<sup>73</sup> No período compreendido entre 1983 e 1997, o programa passa a ser gerenciado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão fruto da fusão entre a CNAE com área do Departamento de apoio ao Estudante do INAE. Ademais, (PEIXINHO, 2011, p. 40).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o direito à alimentação escolar para todos os alunos da educação básica<sup>74</sup> foi garantido por meio de programa suplementar de alimentação escolar, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais: De acordo com o documento:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988)

Desde sua criação até 1993, a execução do programa era centralizada. Isso significa que o órgão responsável planejava os cardápios, adquiria os alimentos por meio de licitação, contratava laboratórios especializados para garantir a qualidade e se encarregava da distribuição dos alimentos em todo o país (FNDE, 2021).

Segundo Martinez e Pinho (2016, p. 9) o modelo apresentava inconvenientes, como a falta de respeito às preferências alimentares regionais e a predominância de alimentos industrializados, que eram mais viáveis para a distribuição da merenda em detrimento de alimentos frescos, pouco utilizados. A descentralização oficial do PNAE só ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.913 em 12 de julho de 1994<sup>75</sup>, marcando o início de uma nova fase do programa. A gestão do PNAE foi transferida para os municípios e estados brasileiros, mantendo-se, no entanto, a regulamentação federal e a expectativa de fornecer apoio nutricional para a população estudantil.

Durante o período de 1973 a 1994<sup>76</sup>, portanto, as decisões operacionais do programa permaneceram centralizadas na União. Todavia, a responsabilidade pelo fornecimento dos alimentos, antes baseado em acordos internacionais, perdeu relevância na nova conjuntura política e passou gradualmente para grandes empresas agrícolas ligadas ao recente complexo agroindustrial brasileiro. Essas empresas enxergaram uma oportunidade de mercado no fornecimento da alimentação escolar, especialmente a partir dos governos militares e das políticas que favoreceram a classe no período da Revolução Verde<sup>77</sup>. O esgotamento do modelo só se tornaria mais evidente durante o período de transição democrática, juntamente com as discus-

---

<sup>74</sup> A garantia à alimentação escolar, antes concebida aos estudantes do ensino fundamental, foi ampliado para os estudantes de todas as etapas da educação básica pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

<sup>75</sup> Substituída pela Lei nº 11.947/2009.

<sup>76</sup> Devido à centralização das decisões operacionais e à concentração do fornecimento em poucas empresas alimentícias, a fase foi nomeada pelo autor como “centralização concentrada” (SILVA, p. 20).

<sup>77</sup> Como o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado ainda no ano de 1965.

sões sobre descentralização das políticas sociais no país. Essa fase foi caracterizada ainda por uma expansão substancial na cobertura de municípios e escolares<sup>78</sup> (SILVA, 2019, p. 18-21).

#### **4.2. Federalismo, descentralização e principais avanços no arcabouço jurídico**

A Lei n° 8.913 de 1994<sup>79</sup> marcou a descentralização da gestão dos recursos no âmbito do programa. Inicialmente, esse processo se dava através da celebração de convênios com os entes federados. Com a lei, as entidades executoras municipais que ainda não haviam aderido ao processo de descentralização se tornaram responsáveis pelo atendimento da alimentação escolar de todos os alunos matriculados em suas redes municipais de educação básica. No período compreendido entre os anos de 1994 e 1998 os efeitos da lei foram surtidos na medida em que o número de municípios que aderiram ao modelo descentralizado passou de 1.532 para 4.314 ao final desse intervalo temporal, ou seja, mais de 70% dos municípios brasileiros (FNDE/MEC, 2021). De acordo com Peixinho (2011, p. 45), inicialmente, entre aos anos 1994 e 1998, a adesão municipal era voluntária, e os municípios deveriam se reportar junto às Representações Estaduais (REFAE), que verificava a viabilidade da municipalização do programa através da consulta de adimplemento com o governo federal. No entanto, devido às exigências estabelecidas pela Lei 8.666/93 e complexidades na celebração dos convênios de forma centralizada, o governo federal compreende a dificuldade de associar as exigências legais aos objetivos do programa, e encerra a FAE e as REFAES em fevereiro de 1997.

A partir de um contexto político favorável ao processo de descentralização, somadas as experiências estaduais bem-sucedidas, a Medida Provisória n° 1.784/98 consolida o processo no âmbito do PNAE, ao criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal que até hoje é responsável pela normatização e coordenação geral do programa. Este instrumento normativo representa o fim do modelo de convênios, uma vez que autoriza os repasses diretos e automáticos aos entes federados através do FNDE, o que permitiu uma gestão mais célere e fomentou a autonomia das entidades executoras no âmbito da implementação do programa. Deste modo, o repasse de recursos é baseado no número de

---

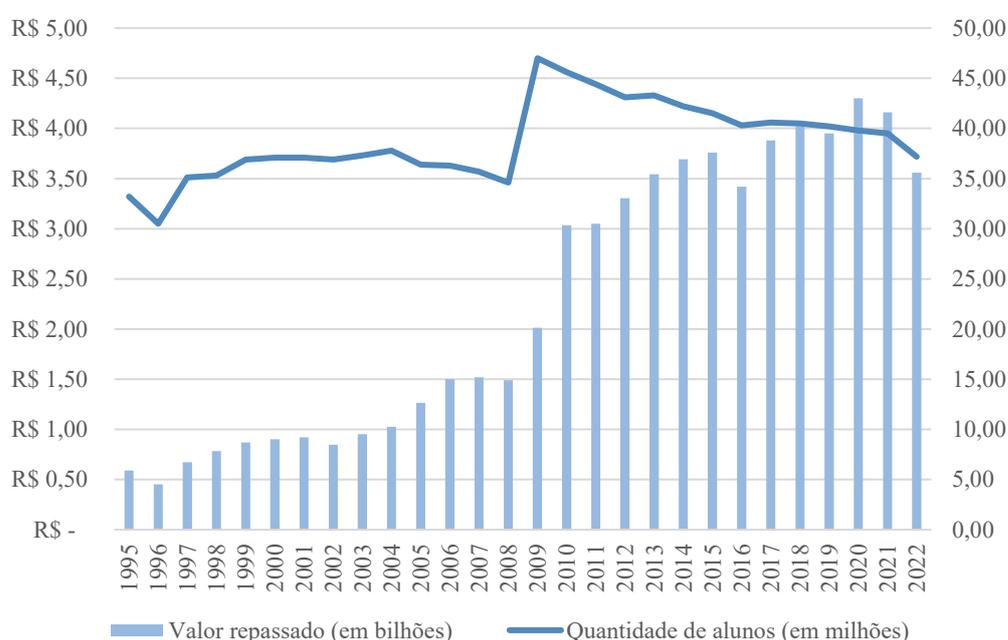
<sup>78</sup> No ano de 1954, o programa abrangia 137 municípios e 85.000 escolares. Já no ano de 1979, passou a atender 3.549 municípios e 14.000.762 escolares (COSTA, 2013 *apud* SILVA, 2019, p.21).

<sup>79</sup> Essa lei também versa sobre a obrigatoriedade de instalação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas unidades federativas como prerrogativa para receber os recursos federais votados à alimentação escolar.

alunos matriculados no ano anterior, conforme declarado no Censo Escolar<sup>80</sup> (FNDE, 2021; PEIXINHO, 2011, p. 46).

O gráfico abaixo apresenta a quantidade de estudantes de educação básica das redes estadual, distrital e municipal e os respectivos valores pagos, entre os exercícios de 1995 e 2022, demonstrando uma crescente disponibilização de recursos advindos do FNDE desde o início do processo de descentralização do programa<sup>82</sup>:

Figura 3 – Repasses financeiros às redes Estadual, Distrital e Municipal e alunos atendidos (1995 – 2022)



<sup>80</sup> Em relação aos repasses federais, atualmente o PNAE é financiado pelo Tesouro Nacional e os recursos são assegurados no Orçamento da União. O FNDE transfere os fundos diretamente às EExs em uma conta corrente exclusiva, dispensando a necessidade de formalização de convênios ou contratos. Para serem beneficiários, as EExs devem constar no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que registra o número de alunos matriculados, e as escolas filantrópicas devem estar cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e manifestar interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados (SANTOS, et al., p. 314)

<sup>81</sup> Em relação aos recursos financeiros, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) realiza transferências diferenciadas por aluno para atender às diversas necessidades nutricionais de acordo com a faixa etária, condição de vulnerabilidade social e diversidades étnicas. É importante destacar que o programa prioriza a aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, além de oferecer um valor per capita diferenciado para alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos. (FNDE/MEC, 2021).

<sup>82</sup> Destaca-se que após cinco anos sem correção e com a defasagem estimada em 35% diante da inflação acumulada no período, o Governo Federal, a partir da Resolução nº 2, de 10 de março de 2023, realizou reajustes de até 39% dos valores destinados à merenda escolar, o que representa um novo valor investido de R\$ 5,5 bilhões/ano. Os valores diários atualizados são os seguintes: creches: R\$ 1,37 (era R\$ 1,07), pré-escola: R\$ 0,72 (era R\$ 0,53), ensino fundamental e médio: R\$ 0,50 (era R\$ 0,36), ensino integral R\$ 1,37 (era R\$ 1,07), escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,86 (era R\$ 0,64).

Fonte: 1995 a 2008: Sistema de Auxílio Educacional (SAE);

2009 a 2022: Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (SIGAE).

Elaboração do autor.

O processo de descentralização foi especialmente importante para as políticas sociais pois, devido as particularidades locais, as unidades federativas envolvidas têm a oportunidade de adotar, dentro da conformidade legal, agendas próprias a partir de suas demandas sociais. As garantias constitucionais de um Estado federativo permitem balizar seu grau de descentralização política e influenciar o nível de autonomia entre seus entes, facilitando a implementação de programas (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Em relação à descentralização do PNAE propriamente dita, destacam-se os impactos positivos dessa abordagem. O programa apresenta uma estrutura de incentivos altamente favorável à adesão da gestão descentralizada, uma vez que oferece benefícios políticos com baixo custo financeiro e requisitos básicos que as unidades federativas já teriam que cumprir de qualquer maneira para receber os recursos do governo federal<sup>83</sup>. Portanto, o nível de êxito de um programa descentralizado depende das escolhas feitas para estabelecer regras que garantam a participação da unidade federativa em questão, por meio da redução de custos relacionados à gestão e infraestrutura, além da segurança propiciada pela alocação de recursos para a realização das ações envolvidas (ARRETCHE, 1999, p. 119).

Neste sentido, a criação, em cada município do Brasil, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para sua execução, efetivou a participação social no programa. Essa mudança ocorreu através de uma versão revisada da MP nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, com o número 1979-19, 2000. Atualmente, os CAE's são compostos por representantes de organizações civis, trabalhadores da educação, estudantes, pais de alunos e representantes do poder Executivo (FNDE, 2021; AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020, p. 1138).

Outra conquista significativa foi a Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001 (uma das versões atualizadas da MP nº 1.784/98), que trouxe importantes avanços para o PNAE. Entre eles, destaca-se a exigência de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam destinados exclusivamente à aquisição de produtos básicos, levando em consideração os hábitos alimentares regionais, bem como o potencial produção agrícola local, representan-

---

<sup>83</sup> Como: estar em dia com os impostos federais, cumprir a vinculação constitucional de fato e criar conselhos de alimentação escolar.

do um dos primeiros sinais de incentivo ao desenvolvimento da economia local por parte do marco legal programa (FNDE, 2021; CONCEIÇÃO, 2019, p. 5; STOLARSKI, 2014, p. 17).

O ano de 2006 representou conquistas significativas para o programa<sup>84</sup>, uma delas foi sua integração à PNSAN. Apesar de a LOSAN não citar diretamente o PNAE, ele é considerado alinhado aos princípios e objetivos da política, sendo ação estratégica para alcançar a SAN e promover o DHAA no país. Destaca-se no mesmo ano, o estabelecimento da obrigatoriedade da presença de nutricionistas como Responsáveis Técnicos pelo PNAE, assim como a exigência de equipes técnicas compostas por esses profissionais em todas as EEx. Isso resultou em uma melhoria substancial na qualidade do programa em relação ao alcance de seus objetivos nutricionais (FNDE, 2021; STOLARSKI, 2014, p.17).

Retomando o raciocínio acerca da trajetória do programa realizada por Silva (2019, p. 22-25), podemos afirmar que o período compreendido entre os anos de 1994 até 2009<sup>85</sup> foi fortemente marcado pelo processo de descentralização, impulsionado por gama uma de mudanças normativas e pelo contexto da redemocratização, como já apontado. Esses fatores trouxeram novas perspectivas para as possibilidades de ação governamental. Destacam-se entre eles: o movimento social Ação da Cidadania Contra a fome, a Miséria e pela Vida, liderado por Hebert Souza, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, a Lei nº 8.913/1994 e o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003, que abarcou diversas iniciativas de combate fome e a desnutrição do país, como marcos importantes da descentralização. Essas transformações estimularam a adesão dos municípios<sup>86</sup>, resultando em uma experiência bem-sucedida de política pública descentralizada.

A Lei nº11.947/2009<sup>87</sup> é considerada um marco na trajetória do programa ao vincular de forma definitiva o desenvolvimento sustentável às ações de SAN. Em seu artigo 14, a lei aborda a dispensa do procedimento licitatório para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar através da chamada pública<sup>88</sup>. A lei estabelece que, no mínimo, 30% dos

---

<sup>84</sup> Outra ação relevante no mesmo ano foi o estabelecimento de uma parceria entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior, resultando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), unidades de referência e apoio responsáveis por desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, contando com estrutura e equipe para executar atividades de extensão, pesquisa e ensino. (FNDE/MEC, 2021).

<sup>85</sup> Essa fase é apontada pelo autor como “descentralização federativa” pelos motivos apontados no texto.

<sup>86</sup> Atualmente os recursos federais do FNDE são destinados às Entidades Executoras de maneira automática, em até dez parcelas (de fevereiro a março) - não podendo ser a parcela inferior a vinte dias letivos -, garantindo regularidade e previsibilidade na execução do programa (BRASIL, 2020).

<sup>87</sup> Além do mais, a lei expande o programa para toda a rede pública de educação, incluindo os alunos participantes do Programa Mais Educação, jovens e adultos.

<sup>88</sup> Art. 30 da res. CD/FNDE nº 6/20: “A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos

recursos repassados pelo FNDE sejam investidos na aquisição de produtos provenientes desse público<sup>89</sup>. A referida lei também apresenta as diretrizes de implementação do programa, estabelecendo seus objetivos e efetiva o direito dos estudantes e a responsabilidade do Estado em relação à alimentação escolar. Especificamente, sobre suas diretrizes, o artigo 5º dispõe:

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** (grifo nosso);

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 (BRASIL, 2009).

No ano de 2013 é publicado importante instrumento normativo em relação à dimensão de sustentabilidade do programa. Por meio da Resolução do CD/FNDE nº 26 a Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é incorporada ao programa, demonstrando seu alinhamento com a Política Nacional de Segurança Alimentar e com os planos nacionais de combate a obesidade e de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmis-

---

termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria”.

§ 1º Quando a EEx optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§ 2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (BRASIL, 2009)

<sup>89</sup> O instrumento legal traz, no mesmo artigo, em seu parágrafo 2º, as possibilidades de dispensa da observância do percentual previsto em seu caput: I – impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II – inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III – condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009).

síveis. Ademias, a resolução se destaca na medida em que estabelece diretrizes de atendimento às necessidades nutricionais ao estimular o consumo de frutas e hortaliças. Por fim, também são prescritas recomendações atinentes aos alimentos industrializados, ricos em açúcares, sódio e gorduras saturadas, com vistas à fomentar uma alimentação mais saudável e equilibrada aos alunos da rede básica de educação (FNDE, 2021; MARTÍNEZ; PINHO, 2016, p. 9).

Por sua vez, a Resolução CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015 alterou a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013, trazendo mudanças significativas nos critérios de aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. Essas alterações visam fortalecer esses setores e contribuir para o desenvolvimento local, tanto sob o prisma social, quanto econômico. A resolução modificou a forma de aplicação dos parâmetros de seleção e classificação de projetos de venda, estabelecendo as definições e critérios para grupos formais e informais de assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, estabeleceu regras de desempate, locais de divulgação de editais, requisitos de habilitação de projetos, dentre outros (FNDE, 2021).

Em 8 de maio de 2020, foi publicada a Resolução CD/FNDE nº 6, resultado de um processo coletivo, participativo e interdisciplinar, que trouxe outras alterações significativas nos aspectos nutricionais do programa. Essas alterações incorporaram recomendações de Grupos de Trabalho, baseadas em evidências científicas sobre os impactos do processamento de alimentos na saúde da população, considerando marcos legais existentes, dados de aquisição de alimentos e refeições fornecidas aos estudantes por meio do PNAE, viabilidade de execução e desenvolvimento local, custo das refeições e a importância do controle social efetivo para garantir o cumprimento dos parâmetros nutricionais (FNDE, 2021).

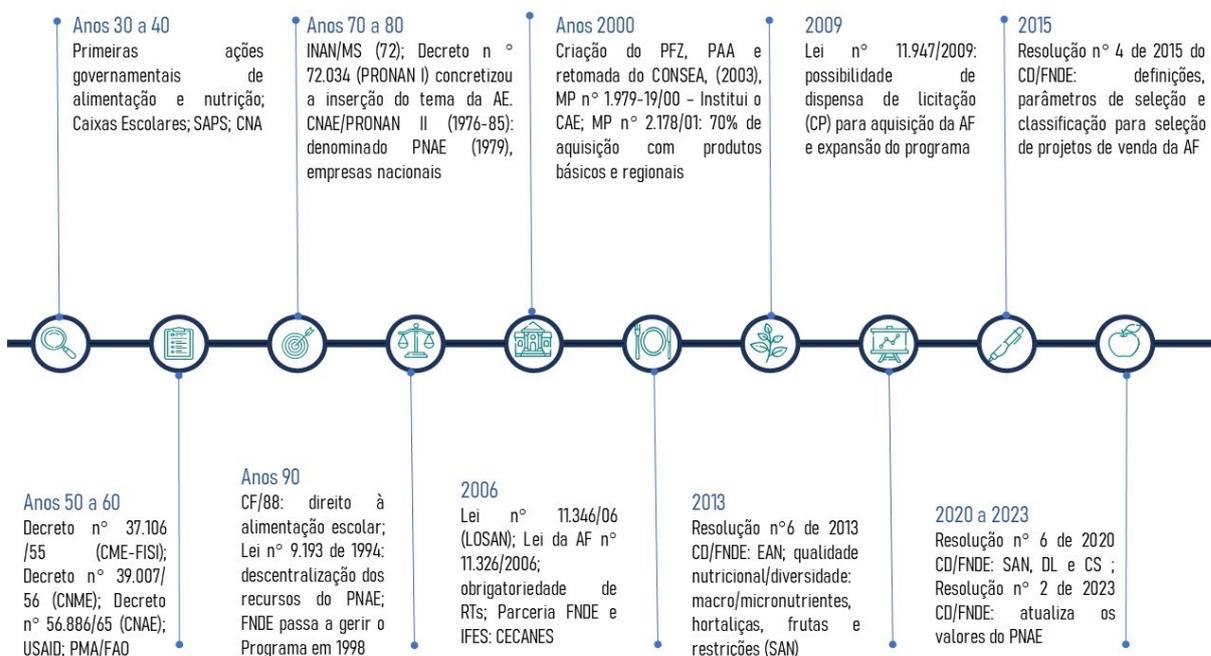
Portanto, até o ano de 2009, o PNAE apresentou um aumento significativo em relação aos entes responsáveis pela sua execução, com a adesão quase completa dos estados e municípios brasileiros. Entretanto, com a Lei nº 11.947/2009<sup>90</sup> houve também uma ampliação no número de fornecedores de alimentos, destacando-se a participação da agricultura familiar e sua inerente diversidade. Nesse contexto, a referida lei representou o primeiro instrumento que explicitamente apoiou os produtores locais, fortalecendo ainda mais a natureza intersetorial do programa e estabelecendo-o como uma estratégia de impulsionamento à inclusão produtiva e ao desenvolvimento local (SILVA, 2019, p. 29-35). Antes de nos aprofun-

---

<sup>90</sup> Ao período que compreende a aprovação da Lei nº 11.947/2009 até a atualidade o autor dá o nome de “descentralização desconcentrada”, devido ao aumento na distribuição de competências entre as unidades federativas e expansão dos fornecedores e público beneficiário (SILVA, 2019, p. 35).

darmos nas intersecções entre PNAE e os referidos temas, apresenta-se a seguinte linha do tempo a fim de ilustrar, de maneira sucinta, a trajetória da alimentação escolar no Brasil:

Figura 4 – Linha do tempo das principais mudanças institucional-normativas da Alimentação Escolar no Brasil (1940-2023)



Elaborado pelo autor a partir da literatura consultada (2023).

### 4.3. O PNAE como propulsor do desenvolvimento sustentável e da SAN

Como citado anteriormente, a Lei nº 11.947 de 2009 inovou<sup>91</sup> em seu art. 14 que estabeleceu que ao menos 30% dos repasses do FNDE devem ser direcionados à compra de produtos da AF e empreendedores rurais detentores da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) física e/ou jurídica<sup>92</sup>, conforme a Lei nº 11.326/2006 e, portanto, enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O processo de aquisi-

<sup>91</sup> Em partes, uma vez que, desde 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) já realizava compras públicas da agricultura familiar em relativo sucesso, o que provavelmente influenciou na reconfiguração do PNAE (HAWKES et al., 2016).

<sup>92</sup> A DAP é um instrumento utilizado para identificar e qualificar a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), seus empreendimentos e formas associativas organizadas em pessoas jurídicas. Para além da participação do PNAE, o instrumento é exigido para acessar diversas outras políticas públicas de incentivo à AF. Importante destacar que a DAP está sendo gradualmente substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), de acordo com o estabelecido pela Portaria SAF/MAPA nº 242/2021 (FNDE, 2022).

ção ocorre por meio da dispensa o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com o mercado local. A dispensa incorpora o uso do instrumento da chamada pública<sup>93</sup> como ferramenta de compra sustentável, objetivando facilitar a compra de agricultores e empreendedores familiares rurais - encarados como agentes socioeconômicos preponderantes na produção de alimentos saudáveis nas economias locais - na medida em que propaga as diretrizes relacionadas ao desenvolvimento sustentável, inclusão social e promoção de SAN (FNDE, 2022, p. 8-9; BOSQUILIA; PIPITONE, 2017, p. 10).

Destarte, a obrigatoriedade<sup>94</sup> de aquisição de gêneros alimentícios da AF fomenta a produção local da AF, na medida em que facilita os processos de planejamento e comercialização deste segmento. Isso estimula a aproximação entre produtores e consumidores, pois, ao impulsionar a produção local de alimentos mais sustentáveis, essa dinâmica pode apresentar potenciais de: reduzir o êxodo e a pobreza rural, promover a geração de empregos e renda, ampliar a oferta de alimentos de qualidade, diminuir os custos de transporte e preservar tradições e costumes regionais, representando avanços em relação aos preceitos de sustentabilidade e alimentação saudável e adequada (ROSSETTI; DA SILVA; WINNIE, 2016, p. 913; SARAIVA et al., 2013, p. 929).

Destaca-se que, nas chamadas públicas do PNAE para a compra de alimentos da AF, o procedimento específico de formação de preços<sup>95</sup> e seleção de propostas difere dos processos licitatórios usuais. O foco é na priorização do desenvolvimento local, das cadeias curtas de produção-consumo e da alimentação saudável, visando o impulsionamento da AF ao levar em consideração sua capacidade produtiva, sem a necessidade de os agricultores locais concorrerem entre si, e muito menos com os grandes fornecedores (FNDE, 2022).

Portanto, a Lei nº 11.947 de 2009 é considerada uma referência nas políticas de SAN e desenvolvimento sustentável, pois inova no campo das aquisições públicas no Brasil ao estabelecer um precedente histórico para a AF, mitigando os princípios de isonomia e concorrência, estruturando assim, de forma coordenada, a “demanda institucional”, garantindo

---

<sup>93</sup> A aquisição da AF por meio da chamada pública oferece segurança jurídica aos gestores e agiliza o processo de compra, fortalecendo a AF e as diretrizes do PNAE. Além disso, promove a sustentabilidade e impulsiona as economias locais, sendo que, passados mais de dez anos da implementação da obrigatoriedade em questão, a imensa maioria das EExs vêm optando pela realização das chamadas públicas, mostrando a consolidação do instrumento (FNDE, 2022, p. 14-16).

<sup>94</sup> A resolução CD/FNDE nº 06/2020, em seu artigo 29, § 1º, frisa que os valores não utilizados em relação ao percentual mínimo dos 30% serão avaliados e devolvidos (FNDE, 2020).

<sup>95</sup> Segundo o artigo 31 a resolução CD/FNDE nº 06/2020, os preços serão definidos pela EEx a partir da média observada na pesquisa de preços, em no mínimo, três mercados locais, priorizando a feira do produtor da AF e já incluindo os insumos exigidos no edital de chamada pública como despesas de frete, embalagens, entre outros (FNDE, 2020).

uma reserva de mercado fundamental para a produção e escoamento de produtos deste setor e que, a princípio, deve ser implementada obrigatoriamente (CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2013, p. 8; TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 938; TURPIN, 2009, p. 22).

Diversos estudos ao longo das últimas décadas vêm demonstrando os efeitos positivos do PNAE relacionados à suas mais variadas dimensões (econômicas, sociais, ambientais, culturais, entre outras) do desenvolvimento sustentável, bem como suas potencialidades na promoção de sistemas agroalimentares saudáveis a partir da aquisição de gêneros alimentícios da AF para a alimentação escolar (BELIK; CHAIM, 2009; TURPIN, 2009; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; CAMARGO; BACCARIN; SILVA, 2012; SARAIVA et al., 2013; ROSSETI; WINNIE; SILVA, 2016; BOSQUILLA; PIPITONE, 2017; GREGOLIN et al., 2017).

Estudos<sup>96</sup> que analisaram a execução da alimentação escolar em municípios selecionados para o prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela Ação Fome Zero, identificaram efeitos positivos de inclusão produtiva e desenvolvimento da economia local nesses municípios a partir da estruturação da demanda institucional<sup>97</sup> via PNAE. Alguns dos elementos observados na literatura foram: retenção de capital investido no próprio município; aumento da diversificação da produção; fortalecimento institucional; redução do êxodo e da pobreza rural; abertura de novos canais de comercialização para além dos mercados institucionais; garantia de renda; melhorias técnicas e organizacionais das atividades produtivas, pelo aumento da capacidade de investimento e aumento da qualidade de vida (BOSQUILLA; PIPITONE, 2017, p. 14; TURPIN, 2009, p.39; BELIK; ALVARES, 2012, p. 70).

Segundo Belik e Chaim (2009, p. 604-605), muitos desses benefícios se tornaram possíveis graças as iniciativas de instituições de pesquisa e extensão, como as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), que auxiliam os produtores em sua organização em cooperativas/associações e na formalização para garantir o acesso aos programas governamentais voltados ao setor e melhorias diversas no processo produtivo. Além do mais, algumas prefeituras foram além, criando leis municipais de incentivo à organização e participação da AF em outros programas, como o PAA. Os autores destacaram, em relação ao as-

---

<sup>96</sup> Ver Turpin (2009) e Belik e Chaim (2009).

<sup>97</sup> Sobre os aspectos positivos da interação entre o programa com a AF, Bosquilla e Pipitone (2017, p. 14) afirmam que: "...são inúmeros, dentre eles, destaca-se a capacidade de fortalecimento da sustentabilidade econômica e social no âmbito local e regional, devido ao potencial de acesso a um novo espaço de comercialização dos produtos dos agricultores familiares e da garantia de qualidade dos alimentos oferecidos aos escolares". (p. 14)

pecto sociopolítico, que os desafios na implementação do programa não se limitam apenas às questões financeiras, mas sim à necessidade de estabelecimento de uma rede de apoio local capaz de sustentar e garantir uma gestão eficiente do programa. Nos municípios que conseguiram estabelecer essa rede, foi possível integrar o PNAE a programas de desenvolvimento local, educação alimentar e nutricional, cidadania e resgate e revalorização cultural.

Sobre a criação dessa rede intersetorial e a necessidade de organização dos agricultores em cooperativas/associações, Triches e Schneider (2010) destacam que:

“Um dos principais fatores de sucesso para a construção desses mercados acaba também beneficiando os próprios produtores. A necessidade de organização e cooperação entre os agricultores, deles com suas entidades representativas, e, finalmente, deles com o poder público para acessarem os mercados também os beneficia empoderando-lhes na medida em que obtêm mais condições de sobrevivência e reprodução” (p. 942).

Sob o aspecto cultural, estudos enfatizam que as diretrizes que estabelecem a formulação do cardápio da alimentação escolar, ao incluírem alimentos básicos e recomendações de uso de produtos regionais, desempenham um importante papel ao promover o respeito pela agricultura alimentar local e estimular o consumo de produtos *in natura*. Dessa forma, a elaboração do cardápio é vista como uma ferramenta essencial para resgatar a cultura alimentar regional e proporcionar ganhos nutricionais significativos para o desenvolvimento pleno dos alunos (BELIK; CHAIM, 2009, p. 605; TURPIN, 2009, p. 26).

Por meio de pesquisa qualitativa envolvendo, entre outros atores, merendeiras de dois municípios do Rio Grande do Sul, constatou-se que a incorporação de produtos provenientes da AF resultou em mudanças positivas nas práticas e concepções alimentares dos estudantes. As merendeiras relataram um aumento na frequência de recebimento de produtos frescos, maior diversidade e maior qualidade dos alimentos, o que se traduziu em uma maior aceitação e consumo por parte dos estudantes. Neste sentido, os autores do estudo destacam que alguns municípios têm associado o conceito de qualidade nutricional à questão ambiental e à valorização de técnicas de produção sustentáveis, ao adotarem estratégias de descrição de características específicas dos produtos como: orgânicos, livres de agrotóxicos e aditivos químicos, tradicionais, caipira, entre outros. Além disso, essas práticas tem o potencial de gerar efeitos ambientais indiretos, pois contribuem para a diminuição das cadeias de abastecimento da alimentação escolar (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 942-943).

Vislumbrando sistematizar algumas das intersecções práticas entre o PNAE e o desenvolvimento sustentável, foram utilizados os oito critérios<sup>98</sup> de sustentabilidade propostos por Sachs (2009, p. 86). Esses critérios nos permitiram destacar alguns dos potenciais impactos positivos do programa na promoção da sustentabilidade, bem como seus respectivos dispositivos legais, conforme relatado pela literatura apontada na presente seção (ver tabela 4). Frisa-se que alguns dos critérios desenvolvidos pelo autor e empregados nesta sistematização foram condensados a partir de pertinência com o tema:

Tabela 4 – Possíveis efeitos positivos do PNAE em relação ao desenvolvimento sustentável

Critérios de sustentabilidade	Possíveis efeitos positivos a partir do PNAE	Ações do programa	Instrumentos normativos
Critérios econômicos	Garantia de renda ao AF e dinamização de mercados locais	Repasse à AF de, no mínimo, 30% % dos recursos financeiros do FNDE para o PNAE	Art. 14 da Lei nº 11.947/2009
	Melhora da competitividade da AF frente a outros fornecedores	Elaboração da chamada pública (cardápio local, preços)	Res. nº 06/2020
	Valorização (agregação de valor) do processo produtivo da AF	Associação com instituições de pesquisa e ATER	Art. 5º da Lei nº 11.326/2006
Critérios sociopolíticos	Valorização de segmentos sociais historicamente marginalizados	Critério de priorização de fornecedores assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas	§ 4º do Art. 35 da Res. nº 06/2020
	Melhora na organização dos agricultores familiares via cooperativas e associações	Necessidade de atuação inter-setorial do programa, modernização e aumento das possibilidades de venda	Art. 34 da Res. nº 06/2020
	Promoção da participação popular/control social no que se refere à alimentação escolar	Estabelecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's)	Art. 19 da Lei nº 11.947/2009

<sup>98</sup> Os critérios foram adaptados para apresentar um elemento mais conciso, por exemplo: os critérios “social”, “político nacional” e “político internacional” foram aglutinados em “sociopolíticos”, bem como os critérios “ecológico”, “ambiental” e “territorial” foram fundidos em uma única categoria. Todavia, os elementos adicionados a cada categoria preservam as características dos critérios originais propostos pelo autor.

Critérios ecológico, ambiental e territorial	Estímulo a modelos/técnicas sustentáveis de produção orgânica e/ou agroecológica	Possibilidade de acréscimo de 30% no preço e critério de priorização de fornecedores de gêneros orgânicos ou agroecológicos	§ 5º do Art. 31º; inciso III do § 4º do Art. 35º da Res. nº 06/2020
	Valorização da sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola regional e promoção da alimentação adequada e saudável	Diretrizes da elaboração dos cardápios	Art. 17 e ss. da Res. nº 06/2020
	Diminuição das cadeias de abastecimento/reconexão entre produção e consumo	Critério de priorização de fornecedores locais	§ 3º do Art. 35º da Res. nº 06/2020
Critério cultural	Valorização da diversidade de culturas, tradições e hábitos alimentares saudáveis	Inclusão da Educação Alimentar Nutricional, no processo de ensino aprendizagem	Art. 2º da Lei nº 11.947/2009; Art. 14 da Res. 06/2020

Fonte: adaptado de Sachs (2009).

Elaboração do autor.

#### 4.4. Barreiras e facilitadores do programa: apontamentos da literatura

Conforme descrito no capítulo de metodologia, realizou-se uma revisão bibliométrica seguindo critérios de inclusão definidos pelos objetivos do estudo. Na seção 4.4.1, apresentamos os aspectos bibliométricos da produção científica, fornecendo um panorama da literatura examinada. Tal abordagem foi fundamental para desenvolver reflexões acerca das barreiras e facilitadores apontados na produção científica sobre a temática em questão, os quais serão discutidos na seção 4.4.2, juntamente com a apresentação das categorias elaboradas a partir da presente revisão.

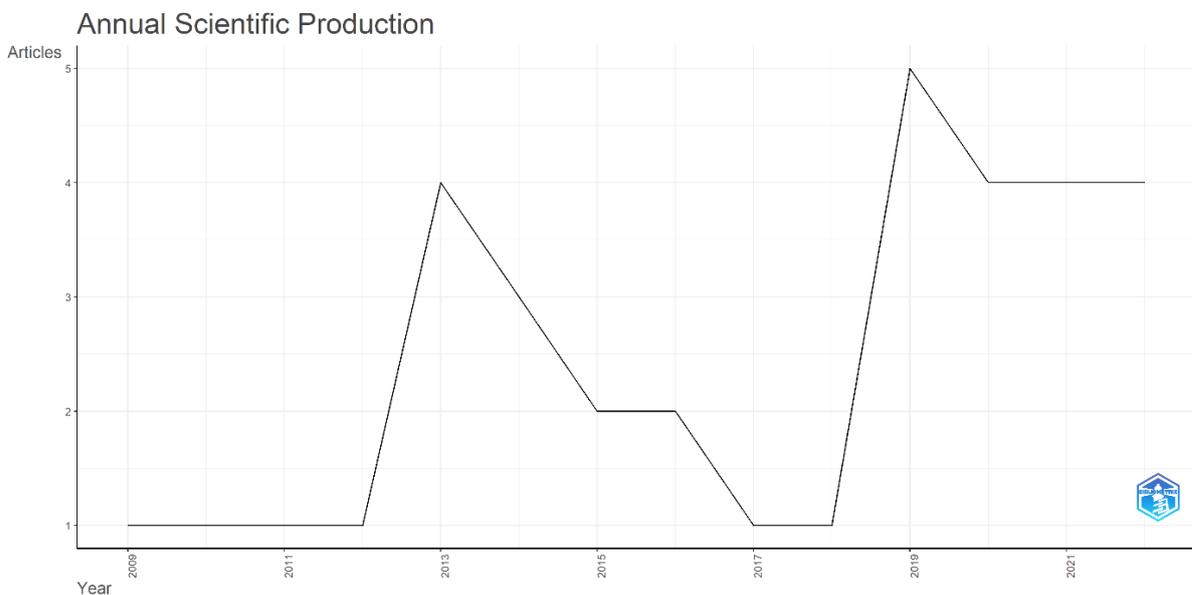
##### 4.4.1. Aspectos bibliométricos da produção científica

Durante período analisado, percebeu-se dois momentos de destaque na produção científica nacional: entre os anos de 2012 e 2015 e entre os anos de 2018 e 2019 (ver figura 5). O primeiro período pode estar relacionado à promulgação da Lei nº 14.947 de 2009, que impactou significativamente a produção acadêmica sobre os tópicos acerca da intersetorialidade, desenvolvimento local e compras públicas no PNAE, temas que se mostram fortemente presentes no referido instrumento legal. Bons exemplos de estudos que ilustram essa tendên-

cia de abordagem incluem as pesquisas de Bezerra et al. (2013), Magno; Cyrillo; Sarti, (2013) e Toyoyoshi et al., (2013).

Uma possível explicação para o segundo período de crescimento observado na produção científica em questão, é a percepção, por parte da comunidade acadêmica, da importância de temas relacionados à sustentabilidade e segurança alimentar e nutricional (DE CAMARGO BOSQUILIA; PENATTI PIPITONE, 2019; LOPES; BASSO; BRUM, 2019; ROSA; SVARTMAN, 2018). Os respectivos estudos apontados (e outros de mesma temática durante o período) pode ter influenciado a publicação de instrumentos normativos do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (CD/FNDE), como as resoluções nº 6 de maio de 2020 e nº 20 de dezembro de 2020, que regulamentam de importantes aspectos relacionados à alimentação adequada e saudável do público-alvo atendido pelo programa, como as diretrizes para elaboração dos cardápios e orientações de controle e fiscalização da execução do PNAE.

Figura 5 – Produção científica anual



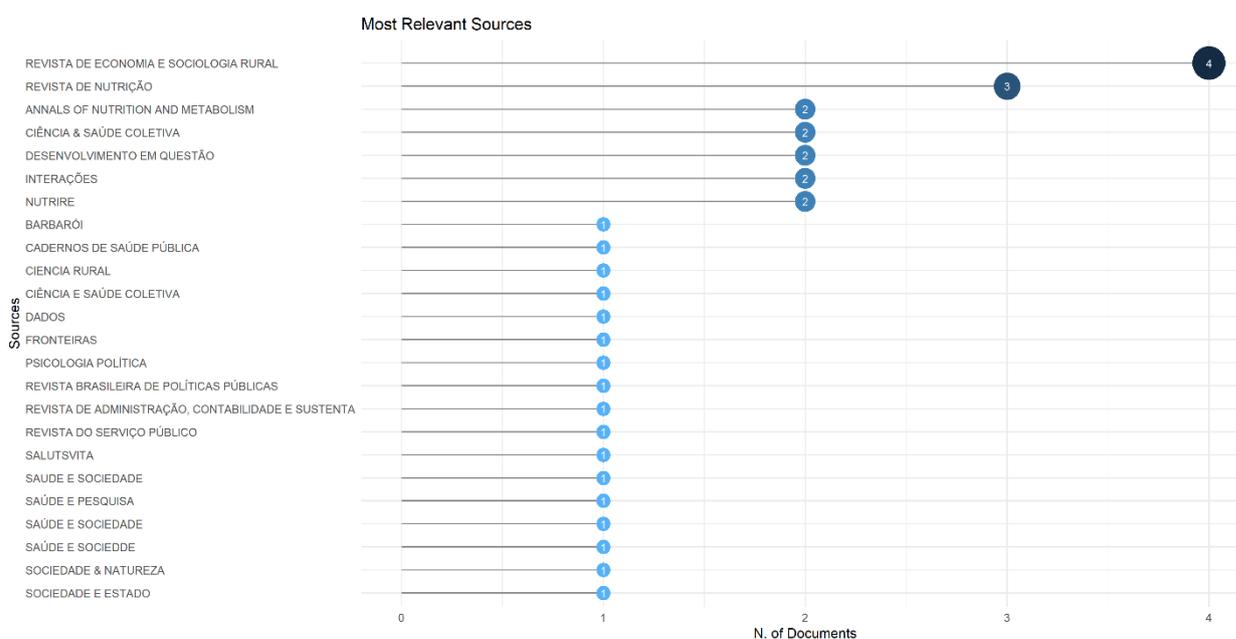
Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Elaboração do autor.

A partir da análise da revisão bibliométrica, realizada com o auxílio do pacote Bibliometrix no *software* R também foram apontados os periódicos científicos que mais publicaram trabalhos do tipo selecionado (ver figura 6). Os resultados convergem com o perfil trans-

disciplinar do programa, uma vez que as revistas em questão apresentaram uma ampla gama de áreas do conhecimento. Este produto pode vir a ser particularmente útil para pesquisadores da área, pois oferece sugestões de revistas científicas para consulta e possíveis publicações futuras.

Figura 6 – Periódicos científicos mais relevantes



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Elaboração do autor.

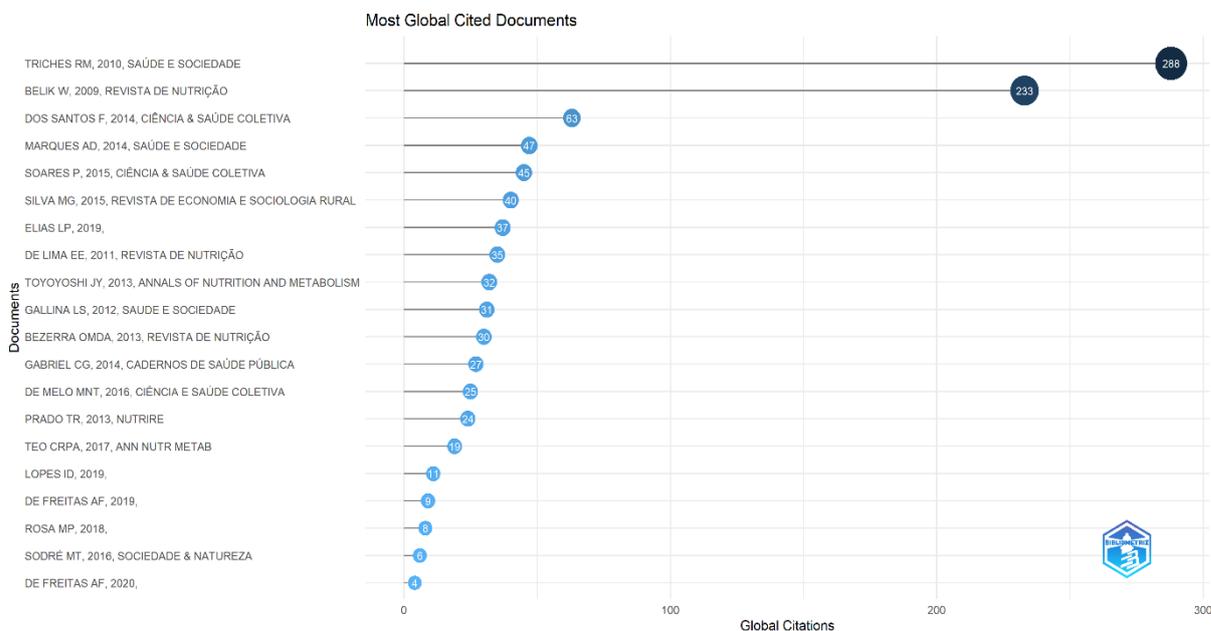
Com o objetivo de fornecer uma visão geral da temática, é relevante destacar as referências mais citadas em âmbito global, a qual abrange também os trabalhos que não foram incluídos análise<sup>99</sup>. É importante salientar algumas dessas referências também figuram entre as mais citadas localmente, ou seja, apenas considerando os artigos selecionados para a presente análise bibliométrica, sugerindo que são trabalhos frequentemente utilizados para embasar as discussões acerca do objeto de estudo (BELIK; CHAIM, 2009; TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Embora a teoria do programa e suas principais referências não devam ser imutáveis ao longo do tempo, é recomendável a consulta de trabalhos precursores, pois eles representam fontes científicas importantes. Neste sentido, pesquisadores que desejam obter um panorama inicial sobre o processo de implementação local do PNAE e entender como a litera-

<sup>99</sup> Para a obtenção deste dado foi realizada consulta ao Google Acadêmico, visto que as bases de dados elegidas para a seleção dos artigos estavam subnotificadas.

tura tem se desenvolvendo desde criação do programa podem começar a explorar o tema com base nas descobertas científicas dos autores identificados pela análise bibliométrica realizada. Isso permitirá que iniciem o desenvolvimento de análises futuras de forma fundamentada.

Figura 7 – Artigos mais citados globalmente



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Elaboração do autor.

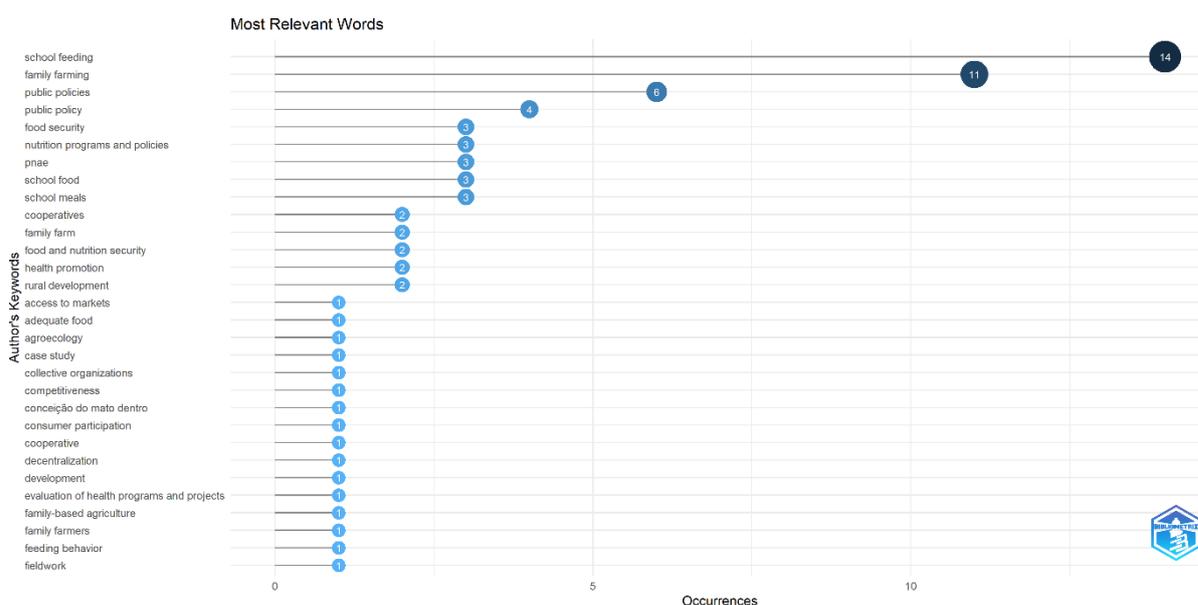
#### 4.4.2 Apontamentos acerca da produção científica analisada e categorização a partir dos objetivos traçados

O material analisado nessa seção abordou diversas questões alinhadas aos objetivos da presente pesquisa. Esses resultados revelam padrões significativos da produção científica acerca da implementação do PNAE. Esses estudos foram agrupados em dimensões que são apresentadas e detalhadas ainda nesta seção. Ademais, é detalhado como a categorização dedutiva dos artigos selecionados se procedeu. Isso foi desenvolvido com base em três fontes: primeiro, a análise de palavras-chave frequentemente mencionadas nos resumos dos estudos selecionados (ver figura 8); segundo, a partir da leitura integral do material selecionado e, por fim, a consulta a estudos com objetivos similares a esta etapa do trabalho<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Ver Gabriel et al., 2014; dos Santos 2020 e Silva, 2021.

Com base na análise dessas dimensões, procedeu-se à categorização temática desses artigos, a qual serviu de base para a elaboração de roteiros de entrevistas semiestruturadas e para análise de conteúdo desenvolvida no último capítulo. Essa abordagem permitiu ainda uma compreensão mais aprofundada das dimensões desenvolvidas pelos estudos científicos em questão. Ao sistematizar os artigos, foi possível identificar os principais desafios enfrentados, bem como as estratégias adotadas pelos participantes do programa.

Figura 8 – Palavras-chave mais utilizadas



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Elaboração do autor.

Desse modo, cada dimensão representa um nicho temático específico relacionado às barreiras e facilitadores abordados pelos autores dos artigos, havendo casos em que alguns estudos se enquadram em mais de uma dimensão (ver tabela 5). As categorias desenvolvidas serão elucidadas ao final desta seção.

Tabela 5 – Dimensões identificadas a partir da revisão bibliométrica

Dimensões	Referências	Nº
Arranjos institucionais: relações intergovernamentais, intersetorialidade e interações sociais	Belik e Chaim (2009); Toyoyoshi et al. (2013); Bezerra et al. (2013); Santos et al. (2014); Gabriel et al. (2014); Marques et al. (2014); Soares et al. (2015); Sodr�e e Salamoni (2016); De Melo, De S�a e Filho (2016); Mossmann e Teo (2017); Freitas, Marques e Freitas (2019); Lopes, Basso e Brum (2019); Elias et al. (2019); Freitas e Freitas (2020); Lobo e Fechine (2021);	19

	Bonduki e Palotti (2021); Catto e Nardi (2021); Hunger e Padrão (2022).	
Desenvolvimento local: inclusão produtiva, assistência técnica, organizações da agricultura familiar, condições de produção e comercialização	Belik e Chaim (2009); Triches e Schneider (2010); Santos et al. (2014); Marques et al. (2014); Silva, Dias e Amorim (2015); Rosa e Svartman (2018); Freitas, Marques e Freitas (2019); Lopes, Basso e Brum (2019); Elias et al. (2019); Bosquilia e Pipitone (2019); Sousa, Oliveira e Ferreira (2020); Lima e Oliveira (2020); Lobo e Fechine (2021); Brito et al. (2022); Santos; Stofel e Barbosa (2022); Dos Santos e Torres (2022).	16
Compras públicas: planejamento orçamentário, elaboração dos cardápios, estabelecimento de preços, elaboração dos projetos de venda, seleção de fornecedores e entregas	Belik e Chaim (2009); Triches e Schneider (2010); Santos et al. (2014); Marques et al. (2014); Silva, Dias e Amorim (2015); Rosa e Svartman (2018); Freitas, Marques e Freitas (2019); Lopes, Basso e Brum (2019); Elias et al. (2019); Bosquilia e Pipitone (2019); Sousa, Oliveira e Ferreira (2020); Lima e Oliveira (2020); Lobo e Fechine (2021); Brito et al. (2022); Santos; Stofel e Barbosa (2022); Dos Santos e Torres (2022).	15
Aspectos organizacionais: infraestrutura, logística, recursos, governança e capacidades estatais	Triches e Schneider (2010); Oliveira e Sousa (2013); Magno, Cyrillo e Sarti (2013); Gabriel et al. (2014); Marques et al. (2014); Sodré e Salamoni (2016); De Melo, De Sá e Filho (2016); Bosquilia e Pipitone (2019); Lobo e Fechine (2021); Brito et al. (2022).	10
Sustentabilidade e SAN: cadeias agroalimentares curtas de abastecimento, alimentos agroecologia e orgânicos, segurança e soberania alimentar	Lima e Sousa (2011); Santos et al. (2014); Soares et al. (2015); De Melo, De Sá e Filho (2016); Rosa e Svartman (2018); Lopes, Basso e Brum (2019); Bosquilia e Pipitone (2019); Catto e Nardi (2021); Hendler et al. (2021); Dos Santos e Torres (2022).	10
Aspectos normativos: determinações legais e infralegais, exigências documentais (fiscais, sanitárias e certificações)	Triches e Schneider (2010); Silva, Dias e Amorim (2015); Mossmann e Teo (2017); Freitas e Freitas (2020); Lima e Oliveira (2020); Hunger e Padrão (2022); Brito et al. (2022).	10
Controle Social	Belik e Chaim (2009); Triches e Schneider (2010); Gallina et al. (2012); Gabriel et al. (2014); De Melo, De Sá e Filho (2016); Barbosa et al. (2020); Hunger e Padrão (2022);	7

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Elaboração do autor.

### *Arranjos institucionais*

Os estudos agrupados nessa dimensão concentram-se em destacar como uma rede de interações bem estruturada pode apresentar pode auxiliar na promoção<sup>101</sup> de uma boa implementação do programa localmente. Ao analisarem a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar das cidades inscritas no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar. Belik e Chaim (2009) observaram padrões positivos em municípios bem avaliados do ranking do prêmio, dentre eles, destacam a gestão compartilhada entre os atores locais das mais diversas áreas, rede de apoio que resultaria em um efeito multiplicador de esforços, benéfico à gestão municipal. Toyoyoshi et al. (2013) obtiveram resultados semelhantes ao analisarem outros municípios premiados, destacando parcerias entre as entidades executoras e SEBRAE, EMATER e boa articulação entre a agricultura familiar e a área da educação, na pessoa da nutricionista responsável técnica (RT).

As redes intersetoriais mostraram-se de extrema importância para a melhor implementação do programa em nível local, visto que a literatura aponta para a necessidade de um alinhamento de expectativas e possibilidades entre os atores envolvidos. Em outras palavras, os autores chamam a atenção para o protagonismo dos agentes envolvidos na busca por um alinhamento intersetorial nas experiências locais nas quais o PNAE se mostrou efetivo em relação aos seus objetivos principais (GABRIEL et al., 2014; MARQUES et al., 2014; MOSSMANN; TEO, 2017) Em contraste, outros estudos evidenciaram fragilidades decorrentes da falta de harmonia dos arranjos interrelacionais. Destacam-se aqui: a ausência do mapeamento da produção da agricultura familiar ao planejar do cardápio e elaborar a chamada pública; a não participação dos agricultores familiares na elaboração das chamadas públicas devido à dificuldades na elaboração de projetos de venda e a não observância de critérios sustentáveis como sazonalidade dos gêneros alimentícios (DE MELO; DE SÁ; FILHO, 2016; SOARES et al., 2015; SODRÉ; SALAMONI, 2016).

#### *Desenvolvimento local*

Trabalhos que abordaram a categoria “desenvolvimento local”, destacaram a potencialidade do programa em promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento socioeconômico em nível local, especialmente no que se refere à produção da agricultura familiar. Além disso, os autores listaram subtemas relevantes para o desenvolvimento desse público-alvo tais como: a importância da assistência técnica e extensão rural, bem como das organizações da agricultura familiar como cooperativas e associações para o sucesso do atendimento

---

<sup>101</sup> Ou inversamente, pode vir a ser uma grande barreira quando essa rede de interações sociais não está bem estabelecida e desenvolvida entre os atores envolvidos na política em âmbito local.

ao programa por parte da agricultura familiar (BELIK; CHAIM, 2009; BORGES DE LIMA; ROMARCO DE OLIVEIRA, 2020; BRITO et al., 2022; DE ARAÚJO LOBO; RODRIGUES FECHINE, 2021; ROSA; SVARTMAN, 2018; SOUSA; OLIVEIRA; FERREIRA, 2020).

Os trabalhos desta dimensão destacam ainda fatores que estimulam uma gestão efetiva do programa envolvendo as condições de produção e comercialização dos agricultores familiares (DOS SANTOS et al., 2014; LOPES; BASSO; BRUM, 2019; RODRIGUES DOS SANTOS, 2022). Ao analisarem a obrigatoriedade de empregar ao menos 30% dos recursos federais em compras diretas da agricultura familiar no estado de Santa Catarina, Elias et al. (2019) apresentaram evidências de que a “compra garantida”, gerada pelo mercado institucional do programa, promove o desenvolvimento rural, o aumento da renda e a melhoria na estrutura produtiva da agricultura familiar, desde que haja reconfigurações que adequem o esse mercado a diferentes contextos. No mesmo sentido, Santos e Torres (2023) desenvolveram estudo em município do Paraná onde apontam como efeitos positivos do acesso ao mercado institucional: garantia de mercado/renda, garantia de preços, valorização dos agricultores e mudança na produção para atender a demanda do programa.

#### *Compras públicas*

Entre os trabalhos selecionados, muitos concentram sua análise na questão da obrigatoriedade da compra pública da agricultura familiar e suas nuances. Esses estudos abordam questões como os processos de elaboração de cardápios, chamadas públicas e seleção de fornecedores, o estabelecimento dos preços dos gêneros alimentícios e dinâmicas de entrega dos produtos pela agricultura familiar. Chama atenção nessa categoria, a questão da sazonalidade dos gêneros alimentícios e a vocação produtiva local na elaboração dos cardápios.

Uma vez que a agricultura familiar não segue a lógica produtiva das grandes cadeias alimentares industrializadas, o planejamento de sua produção está estritamente ligado às condições climáticas (DE CAMARGO BOSQUILIA; PIPITONE, 2019; MARQUES et al., 2014; SILVA; DIAS; AMORIM JUNIOR, 2015). Portanto, durante todo o procedimento da chamada pública, ou seja, do planejamento à entrega dos gêneros alimentícios às escolas, demanda-se dos atores responsáveis pelas compras nos municípios, atenção à essa lógica para melhor efetividade do fornecimento ao programa, o que envolve a responsabilização das entidades executoras em realizar mapeamentos recorrentes da produção local para melhor cumprir as exigências normativas do programa.

Santos e Torres (2023), indicam relevantes barreiras em relação ao fornecimento ao programa pela agricultura familiar: atrasos e irregularidades no pagamento; quantidade limitada de produto; baixo limite de venda por Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP/CAF) e regularidade/frequência da entrega. Outra dificuldade destacada pelos autores é o desalinhamento do preço dos gêneros alimentícios com o valor considerado ideal, do ponto de vista dos agricultores familiares. Marques et al. (2014), apontam para a necessidade da atualização semestral dos preços pagos pelas entidades executoras, levando em consideração fatores climáticos, inflação sobre os produtos, salário-mínimo, entre outros fatores.

#### *Aspectos organizacionais*

A presente dimensão foi desenvolvida a partir de artigos que abordaram questões relacionadas às condições de implementação do programa por parte da entidade executora, ou seja, pelos municípios. Esses estudos se debruçaram sobre problemáticas relacionadas à infraestrutura, logística, disponibilização de recursos e governança. Em outras palavras, são trabalhos que analisaram as capacidades estatais observadas e se estas se mostraram eficazes ou não na implementação do programa.

Nessa perspectiva, De Melo, Sá e Filho (2016), realizaram um estudo de caso em um município no sertão pernambucano e chegaram aos seguintes resultados relacionados ao contexto organizacional na gestão do programa: como fatores favoráveis, apontaram para a institucionalização do programa: uso eficiente dos recursos financeiros direcionados e aderência à gestão municipalizada. Por outro lado, como fatores desfavoráveis, observaram fragilidades nas articulações intersetoriais – evidenciando a conexão dessa com a primeira categoria – e a capacitação deficiente de profissionais do poder público para lidar com problemáticas relacionadas ao planejamento estratégico, habilidades de liderança e à capacidade de angariar fundos para o programa.

Adicionalmente, outra barreira significativa refere-se à responsabilidade exclusiva de entrega dos produtos pelos agricultores familiares. Elias et al. (2019) destacam possíveis soluções para essa problemática, indicando que existem diversas estratégias organizacionais a serem adotadas, dependendo da situação local. Os autores mencionam que, em alguns casos, a questão foi resolvida a partir da organização entre os próprios agricultores, dividindo as tarefas entre si ou contratando um funcionário para realizar a entrega dos produtos. Além disso, outra solução seria contar com o apoio das entidades executoras na disponibilização de uma central de recebimento de mercadorias, seguida da entrega ponto-a-ponto. Neste sentido, examinar as possibilidades estratégicas acerca da proximidade entre associações de agriculto-

res familiares e escolas, seria um facilitador adicional na implementação do programa (MARQUES et al., 2014).

### *Sustentabilidade e SAN*

A dimensão “sustentabilidade e SAN” engloba trabalhos que abordaram temas como a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis e cadeias curtas de abastecimento alimentar, produção agroecológica e/ou orgânica, a sociobiodiversidade, bem como estudos que tiveram como foco os objetivos de promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional, e o direito humano à alimentação adequada. Esses estudos exploraram ainda as potencialidades de sustentabilidade ambiental do programa, relacionadas à promoção de práticas mais saudáveis e sustentáveis para o meio ambiente.

Sobre a introdução de alimentos orgânicos e agroecológicos nas escolas, foram identificaram limitações no processo de aquisição desses alimentos, apesar das recomendações legais (SOARES et al., 2015). A literatura aponta para possibilidades de maior inserção desses alimentos, incluindo um melhor planejamento do cardápio e adequação dos procedimentos envolvendo os sistemas de compras, recebimento e armazenamento. No entanto, a certificação orgânica e os preços abaixo do valor de mercado praticados pelas entidades executoras foram identificados como barreiras no fornecimento desse tipo de alimento (DE LIMA; DE SOUSA, 2011; DOS SANTOS et al., 2014)

Hendler et al., (2021, p. 1035), apresentam a categoria sociobiodiversidade no Brasil como resultado da mobilização de povos e comunidades tradicionais, bem como de agricultores familiares em busca de geração de renda por meio do desenvolvimento sustentável. Os autores destacam o protagonismo da valorização sociocultural e nutricional dos alimentos provenientes da sociobiodiversidade e a importância da inclusão desses alimentos na merenda escolar, devido ao caráter formador de hábitos alimentares desses espaços. Além disso, o potencial do programa em relação à (re)aproximação entre produtores e consumidores, ou seja, no desenvolvimento de cadeias curtas de abastecimento alimentar, é desenvolvido no trabalho de Lopes, Basso e Brum, (2019).

Estudos de caso que abordaram a soberania alimentar e nutricional (DE CAMARGO BOSQUILIA; PIPITONE, 2019) e o DHAA (CATTO; NARDI, 2021) no contexto do PNAE identificaram desafios relevantes para a efetivação desses objetivos no programa. Verificou-se que o conceito de soberania alimentar ainda é pouco compreendido devido à falta de consenso e engajamento dos atores envolvidos, enquanto o direito humano à ali-

mentação adequada foi parcialmente implementado no que diz respeito às diferenças biológicas e condições de saúde dos estudantes observados no presente estudo.

#### *Aspectos normativos*

A dimensão “aspectos normativos” inclui trabalhos que, de alguma forma, destacaram o arcabouço jurídico-normativo que estrutura o PNAE, apontando como as determinações legais e infralegais, como exigências documentais (fiscais e sanitárias) incidem na implementação do programa. Notou-se que a maioria das abordagens se atentam para os desafios de ordem prática que essas determinações impõem às entidades executoras e quais seriam os melhores arranjos para atendê-las de maneira mais efetiva.

Estudos de casos que buscaram conhecer percepções e dinâmicas envolvendo o art. 14 da Lei 11.947/2009 (que determina a destinação de 30% dos recursos federais à aquisição da agricultura familiar) e os atores locais observaram que o instrumento legal é visto como um avanço na legislação. Todavia, os achados apontam para a falta de participação ativa de determinados grupos de atores locais no decorrer do processo de compra pública, destacando-se a agricultura familiar, organizações de assistência técnica e conselho de alimentação escolar, agentes que teriam o papel de articular regras locais com a legislação<sup>102</sup>. Ou seja, a deficiência nos arranjos institucionais corroborou para a menor efetividade do cumprimento da determinação (BORGES DE LIMA; ROMARCO DE OLIVEIRA, 2020; DE FREITAS; DE FREITAS, 2020; MOSSMANN; TEO, 2017).

Outro aspecto abordado nessa dimensão foi o entrave burocrático concernente à obtenção da documentação requerida aos agricultores familiares para acesso ao programa<sup>103</sup>, e conseqüentemente, a baixa adesão de agricultores locais em relação ao número total de produtores nos municípios. Apontou-se para a necessidade de atuação organizada da instituição responsável pela emissão desses documentos, considerando a orientação técnica aos agricultores para a construção de uma relação sólida com vistas à superação dessas barreiras (BRITO et al., 2022).

As exigências técnicas e sanitárias foram um dos temas de discussão do trabalho de Hunger et al. (2022), que visou analisar o acesso ao mercado institucional do PNAE. Segundo relato dos próprios agricultores, as exigências atuais seriam impraticáveis pelos produ-

---

<sup>102</sup> Borges de Lima e De Oliveira (2020) destacaram a importância da abordagem *bottom-up*, em seu estudo de caso, visando a adequação dos arranjos a partir das ações e percepções dos “burocratas a nível de rua”, atores locais que, dotados de autonomia e cientes das nuances contextuais, auxiliariam na fluidez da implementação do programa.

<sup>103</sup> Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)/Cadastro da Agricultura Familiar (CAF).

tores da agricultura familiar. Caminhos para superar essa barreira também apontam para a necessidade de disponibilização de profissionais que atuem no suporte técnico aos agricultores familiares, bem como adaptações na chamada pública no sentido de aceitar declarações dessas organizações de assistência técnica, com o intuito de regularizar e expandir o acesso ao mercado institucional por parte da agricultura familiar.

### *Controle social*

Por fim, a dimensão “controle social” englobou estudos que abordaram questões relativas à participação no PNAE, ou seja, a atuação dos conselhos de alimentação escolar (CAE’s) considerando seu caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento nos municípios analisados. Municípios que apresentaram um conselho ativo, demonstraram que o órgão tem capacidades estruturantes na gestão local, sendo capaz de influenciar efetivamente na estruturação programa acerca discussões cruciais para a gestão como recursos humanos, acompanhamento nas licitações por seus membros, bem como da aceitação do cardápio pelos alunos atendidos (BELIK; CHAIM, 2009). Neste sentido, o conselhos fomentam a participação da sociedade civil no que tange a gestão da alimentação escolar, atuando como interlocutores entre os agentes envolvidos no programa (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Contudo, a baixa representatividade dentro dos conselhos e a necessidade de qualificação dos mesmos para que possam realmente exercer um controle social efetivo e consciente acerca de temas como segurança alimentar e nutricional foram questões abordadas no estudo de Gallina et al. (2012). Além disso, Barbosa et al., (2020) observaram a prevalência do perfil técnico-fiscalizador do CAE em detrimento do caráter participativo, deliberativo e de assessoramento, demonstrando forte aderência às determinações dos marcos legais que regulam o conselho. Os autores apontam para a necessidade de os conselhos assumirem uma estrutura mais flexível a fim de aumentar a efetividade do controle social do PNAE.

Após a identificação das dimensões temáticas elencadas, elas foram organizadas e condensadas em quatro categorias que foram utilizadas na análise de conteúdo, e que compõe também os grupos de perguntas dos roteiros de entrevistas utilizados na coleta dos dados primários, com exceção do grupo de perguntas “Características próprias do grupo de atores” utilizada apenas nos roteiros. Assim, a primeira categoria, “Aspectos organizacionais e infraestrutura”, condensa dados da dimensão homônima, abordando questões relativas à: infraestrutura, logística, recursos, governança e capacidades estatais.

Por sua vez, a segunda categoria, “Compras públicas e desenvolvimento local”, engloba as dimensões de mesmo nome, além de “Sustentabilidade e SAN”, abordando desde questões normativas que regulamentam às etapas da compra pública, até os potenciais desfechos socioeconômicos e ambientais que o programa apresenta, como geração de renda e a promoção da sustentabilidade no âmbito do programa. A terceira categoria, “Aspectos normativos”, trata exclusivamente das determinações normativas do programa que não foram abordadas no grupo anterior, representando a dimensão de mesma nomenclatura. Por fim, a quarta categoria, “Arranjos institucionais”, englobou a dimensão de mesmo nome e a dimensão “Controle social”, visando captar de quais maneiras esses arranjos ocorrem e se traduzem no grau de intersectorialidade e participação social na implementação do programa<sup>104</sup>.

#### **4.5. Conclusão do capítulo**

Neste capítulo, buscou-se fornecer uma visão abrangente dos antecedentes históricos da alimentação escolar no Brasil, explorando sua evolução institucional ao longo das últimas sete décadas. Buscou-se compreender a trajetória desse importante programa, desde suas origens até os dias atuais. Além disso, foram abordados os aspectos normativos do PNAE, apontando suas diferentes etapas de evolução. Ademais, foi dada atenção às intersecções entre o PNAE e os temas do desenvolvimento sustentável e da SAN. Explorou-se como o programa se relaciona com essas áreas temática, dando ênfase nas dimensões de desenvolvimento sustentável apresentadas, seus possíveis efeitos positivos e nas respectivas normas que apresentam o potencial de promovê-las durante a implementação do programa.

Na sequência, foram apresentados os resultados atinentes à revisão bibliométrica, na qual foram incluídos artigos relacionados com os objetivos da presente pesquisa segundo critérios pré-estabelecidos, etapa da pesquisa que forneceu substratos importantes para a continuidade do trabalho. Em seguida, apresenta-se o estudo de caso realizado no município de Ribeirão Preto – SP, que analisou a implementação local do PNAE. Abordaremos os dados primários e secundários observados e conduziremos uma discussão sobre eles, destacando os principais resultados obtidos a partir das observações realizadas.

---

<sup>104</sup> Dois pontos merecem destaque: primeiramente, foi incluída uma pergunta adicional nos roteiros sobre a gestão da alimentação escolar durante a pandemia da covid-19, com o intuito de, em futuros estudos, servir de comparação de ações estratégicas adotadas em outros municípios. Em segundo lugar, vale ressaltar que as mesmas categorias utilizadas na elaboração dos roteiros também foram empregadas análise de conteúdo das entrevistas transcritas. Os resultados dessa análise serão abordados oportunamente no último capítulo do presente trabalho.

## 5. ESTUDO DE CASO EM RIBEIRÃO PRETO – SP: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Neste capítulo apresenta-se o estudo de caso sobre a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Ribeirão Preto – SP. Assim, os principais dados coletados durante a pesquisa são apresentados, analisados e discutidos. Inicialmente, são fornecidas informações sobre características municipais relevantes para o tema em questão, dando ênfase em seus aspectos socioeconômicos, demográficos, agrários e educacionais. Em seguida, são exploradas as questões relacionadas aos arranjos locais referentes à execução da política em âmbito municipal. Desenvolve-se assim, um panorama das instituições, órgãos e atores envolvidos na implementação do programa, incluindo a rede de atores-chave mapeada por meio da coleta de dados primários.

Posteriormente, informações mais aprofundadas em relação à agricultura no município são trabalhadas, com destaque para os dados das compras públicas da agricultura familiar local no âmbito do PNAE. O intuito é obter uma compreensão mais detalhada acerca da dinâmica da política de alimentação escolar no município, bem como analisar como os atores envolvidos estão lidando com o desafiador processo de gerir o PNAE em uma cidade com as particularidades e o porte de Ribeirão Preto. Além disso, para complementar os dados secundários apresentados neste momento, eles são comparados com as inferências realizadas pelo autor a partir da análise de conteúdo baseada nas percepções de atores-chave acerca implementação do programa no município.

Neste sentido, são desenvolvidos os resultados e as conclusões mais relevantes decorrentes da análise dos dados do trabalho, sempre relacionando-os aos objetivos e hipóteses iniciais de pesquisa. Vislumbra-se assim, promover uma melhor perspectiva da execução da política pública em nível local, além de contribuir para enriquecimento do debate acadêmico em torno do tema. As conclusões apresentadas buscam fornecer *insights* e recomendações fundamentadas, a fim de aprimorar a implementação do programa no contexto específico do município em questão. Ademais, espera-se que essas conclusões colaborem para um processo de melhor compreensão acerca do PNAE, para além do contexto local, mas também em outros cenários, estimulando ainda um diálogo construtivo entre os atores envolvidos, pesquisadores e formuladores de políticas públicas.

### 5.1. Características gerais do município e os arranjos locais do PNAE

O município de Ribeirão Preto, está localizado a noroeste do estado de São Paulo, Brasil. A cidade possui uma área territorial de 650.916 km<sup>2</sup>, sendo 149,42 km<sup>2</sup> de área urbanizada. Sua população estimada é de 720.116 habitantes, sendo a 27<sup>a</sup> mais populosa do país. Segundo o IBGE, o PIB do município no ano de 2020 foi de R\$ 35,2 bilhões de reais, por sua vez, o PIB per capita foi de R\$ 49.476,12 no mesmo ano. O IDH do município foi de 0,800 no ano de 2010, estando na 40<sup>o</sup> posição em âmbito nacional (IBGE, 2010; 2020; 2021).

O município apresenta uma economia dinamizada com mais de 100.000 empresas nos segmentos de varejo, serviços e indústria, compostos por 45% de microempreendedores individuais (MEI's). Ribeirão Preto é considerado um polo de empreendedorismo e inovação. Além disso, possui uma produção industrial bastante diversificada, contando com uma significativa rede de fornecedores de serviços para empresas industriais. Sua região é amplamente reconhecida no setor sucroalcooleiro, sendo considerada a Capital Nacional do Agronegócio, abrigando a maior feira nacional do segmento, a Agrishow (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, 2023, 2023).

Apesar dessa denominação, dados do IBGE (2020), apontam que o setor agropecuário representa apenas 0,4% na participação do PIB no município<sup>105</sup>, ficando atrás da administração pública (8,9%), da indústria (12,4%) e do setor de serviços (78%). A abordagem da disposição territorial do município revelou-se um ponto de partida relevante para compreender alguns dos problemas de pesquisa relacionados especialmente à agricultura familiar. Além disso, apresentou-se como elemento útil para oferecer uma visão abrangente da questão fundiária local. Neste sentido, estão elencados três conjuntos de dados que representam diferentes aspectos da cobertura e uso da terra no município analisado.

O primeiro conjunto de dados apresenta uma disposição territorial do município em cinco grandes classes: agropecuária, área não vegetada, floresta formação natural não florestal, corpo d'água e não observado. O segundo conjunto de dados revela a composição da agropecuária no município, sendo segmento nas subdivisões agricultura, mosaico de usos, pastagem e silvicultura. O terceiro conjunto de dados mostra a divisão específica da agricultura em lavoura temporária e lavoura perene. Por fim, são apresentados os dados específicos

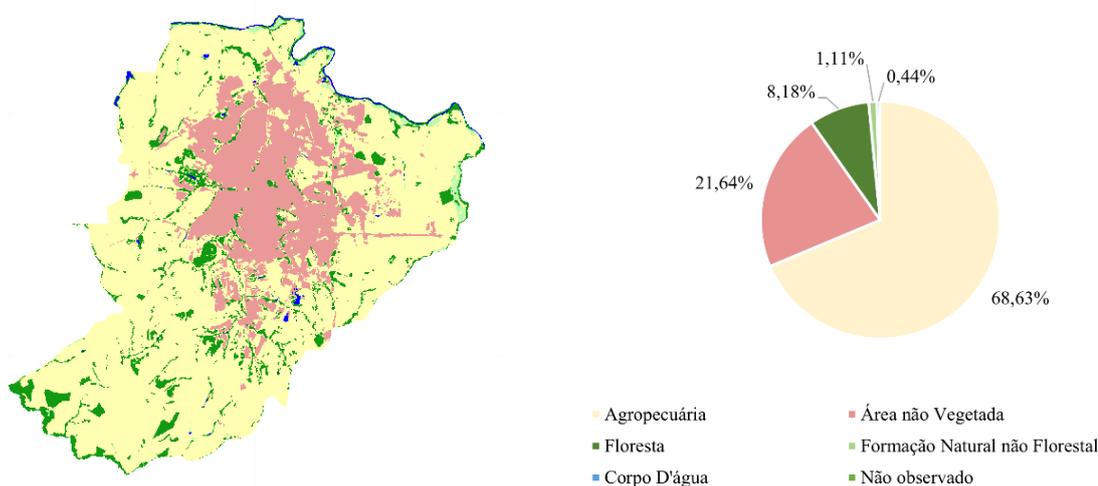
---

<sup>105</sup> Todavia, é importante salientar que grande parte da cadeia da agroindústria ribeirão-pretana é concentrada na indústria de transformação, com destaque para o setor sucroalcooleiro.

relativos à lavoura temporária, que se destaca como a forma de uso da terra mais significativa no que diz respeito à agricultura municipal<sup>106</sup>.

Os dados revelam que, apesar de não representar o segmento mais significativo da economia municipal, uma grande parte do território (68,63%) é reservado às atividades agropecuárias, incluindo pastagem, agricultura, silvicultura e mosaico de usos<sup>107</sup>. Em segundo lugar, a categoria "área não-vegetada" abrange 21,64% da ocupação territorial do município, sendo quase totalmente composta por áreas urbanizadas. A classe de floresta<sup>108</sup> representa 8,18% do território, a categoria de formações naturais não florestais corresponde a 1,11%. Os corpos d'água representam 0,44% do território municipal.

Figura 9 – Cobertura e uso da terra no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Mapbiomas (2021).

Considerando apenas o território ocupado pela atividade agropecuária, 72% do uso do solo é dedicado à agricultura, enquanto 27,05% são classificados como mosaico de usos, onde a distinção entre agricultura e pastagem não pôde ser feita. Por sua vez, áreas de pastagem representam 0,93% do uso do solo. A silvicultura ocupa apenas 0,02% do território. As lavouras temporárias ocupam 99,96% de seu território, enquanto as lavouras perenes são responsáveis pelos 0,04% restantes. Essa discrepância indica concentração da atividade agrí-

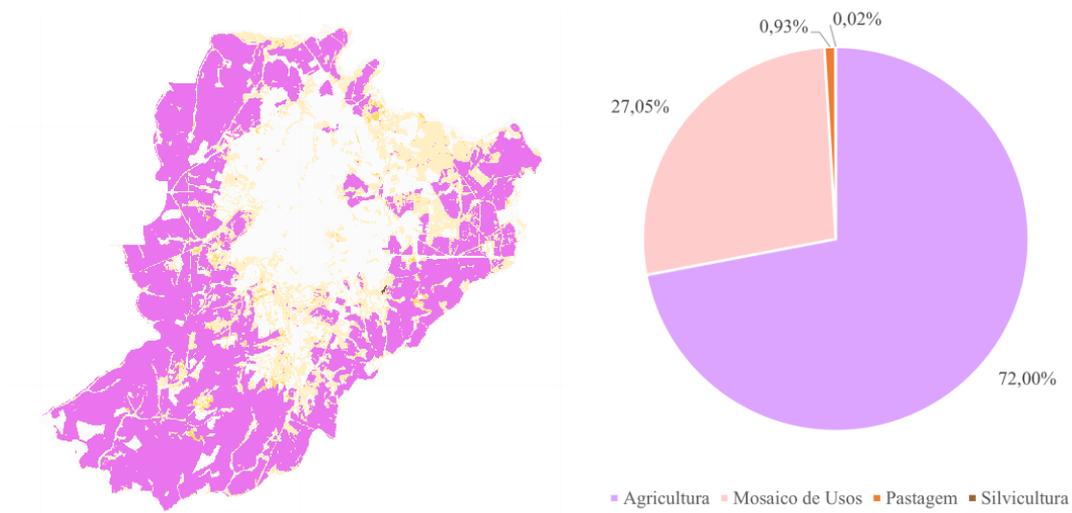
<sup>106</sup> Para mais informações acerca das classes, consultar a descrição de legendas da coleção 7.0 da Mapbiomas Brasil, disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>.

<sup>107</sup> Mosaico de usos são áreas onde não foi possível distinguir entre pastagem e agricultura (Mapbiomas, 2021)

<sup>108</sup> Floresta engloba formações florestais, savânicas, mangues e áreas arborizadas de restinga (Mapbiomas, 2021).

cola em monoculturas, já que espécies como soja, milho e cana-de-açúcar apresentam ciclos de produção mais curtos.

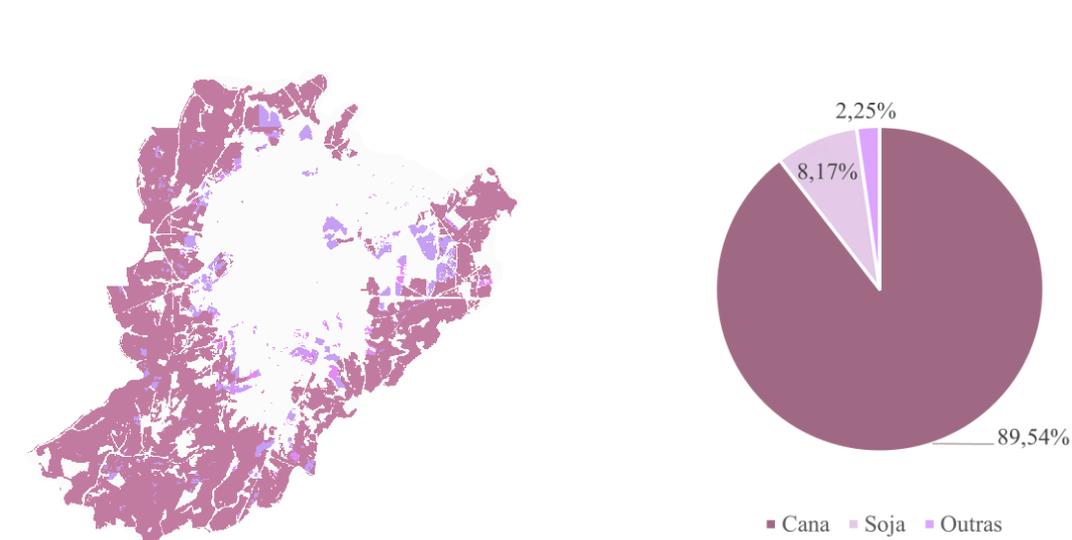
Figura 10 – Cobertura e uso da terra considerando apenas a atividade agropecuária no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Mapbiomas (2021).

Ao observarmos os dados específicos acerca das lavouras temporárias, nota-se que a cana-de-açúcar se apresenta como o principal cultivo local, representando 89,54% da ocupação territorial, seguida pela soja com 8,17%. Os demais cultivos ocupam apenas 2,25% do território de Ribeirão Preto.

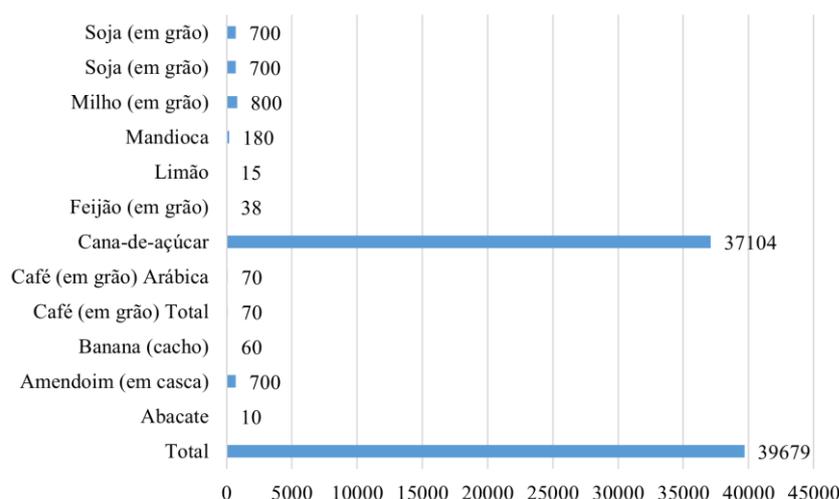
Figura 11 – Cobertura e uso da terra das lavouras temporárias no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Mapbiomas (2021).

Os dados do Censo Agropecuário (2017) referentes às áreas plantadas ou destinadas à colheita por hectare no município corroboram com essa realidade<sup>109</sup> em relação à concentração das atividades agrícolas locais voltadas, quase que exclusivamente, ao setor sucroalcooleiro:

Figura 12 – Área plantada ou destinada à colheita por hectare no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

Os dados evidenciam que quase a totalidade das áreas cultivadas no município se concentram em monoculturas voltadas ao *agribusiness*. Denominadas usualmente como *commodities*, se caracterizam por serem matérias-primas extraídas e cultivadas em larga escala, não contribuindo para a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis e cadeias curtas de consumo. Assim, seria desejável que o município concentrasse esforços no sentido de promover uma maior diversificação de sua produção agrícola, visando o desenvolvimento de práticas mais sustentáveis. Isso poderia ser alcançado incentivando os pequenos produtores locais, fortalecendo assim a SAN, a proteção do meio ambiente e a própria economia local.

Devido aos objetivos do trabalho, elencaram-se dados basilares acerca da educação municipal. De acordo com o Censo Escolar de 2022, Ribeirão Preto possui um total de 140.474 matrículas na Educação Básica, sendo que dessas, 40.789 matrículas foram realizadas

<sup>109</sup> A ligeira variação entre os valores pode ter ocorrido devido ao intervalo temporal entre a coleta dos dados.

na rede municipal de ensino, foco do presente estudo. O município conta com 108 escolas municipais e 25 conveniadas, totalizando 133 unidades. As matrículas por etapa de ensino estão dispostas da seguinte maneira: no Ensino Infantil foram registradas 8.111 matrículas em creches e 9.212 matrículas na pré-escola, no Ensino Fundamental foram constatadas 12.242 matrículas nos anos iniciais e 9.658 nos anos finais, o Ensino de Jovens e Adultos (EJA), conta com 666 matrículas e, por sua vez, a Educação Especial apresentou 900 matrículas<sup>110</sup> (INEP, 2022).

As ações de alimentação escolar no município são desenvolvidas pela Divisão de Alimentação Escolar (DAE), que integra o Departamento de Alimentação Escolar, Logística e Materiais (DAELM), vinculada à Secretaria Municipal da Educação. O programa oferece em média 50.000 refeições/dia, disponibilizadas entre desjejum, colação, almoço, lanche da tarde, jantar e lanche noturno. O DAE é composto por 1 chefe de divisão, 1 nutricionista Supervisora de Alimentação Escolar (RT), 1 chefe de distribuição, 1 chefe de Elaboração de Alimentos da Cozinha Piloto, 1 encarregado, oficiais administrativos, e equipe técnica de 6 nutricionistas. A equipe de cozinheiras(os) e estoquistas é composta por aproximadamente 450 cozinheiras(os) estatutárias(os) (RIBEIRÃO PRETO, 2023).

Sobre o número de nutricionistas, é relevante apontar que a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) nº 465 de 2010, que dispõe sobre as atribuições do nutricionista e estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar, exige que as entidades executoras que possuam acima de 5.000 alunos matriculados em sua rede de ensino, tenham, no mínimo 1 RT e 3 Quadros Técnicos (QT) disponíveis, além de mais 1 QT a cada fração de 2.500 alunos. Assim, o município, que hoje conta com 1 RT e 6 QT, deveria, em tese, dispor de pelo menos mais 7 nutricionistas em seu quadro técnico para atender aos parâmetros mínimos de referência estabelecidos pelo CFN.

A alimentação escolar do município conta ainda com a Divisão de Elaboração de Alimentos (Cozinha Piloto)<sup>111</sup>, que tem como objetivo atender unidades escolares da rede municipal que careçam de estrutura física ou de mão-de-obra adequadas. Por sua vez, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) tem como atribuições acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e das diretrizes do PNAE, elaborar o relatório anual sobre o cumprimento ou não das metas do programa e encaminhá-lo ao FNDE. Atualmente o CAE conta com 14 membros (RIBEIRÃO PRETO, 2023).

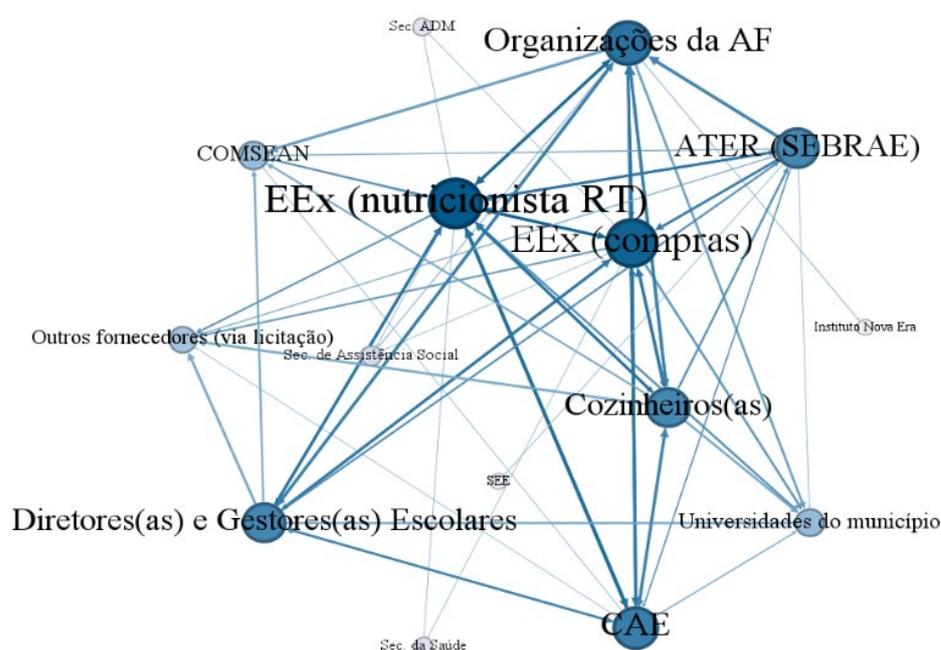
---

<sup>110</sup> A rede municipal de ensino não conta com escolas de Ensino Médio.

<sup>111</sup> Através da preparação e transporte dos alimentos, também oferece capacitações para as cozinheiras(os) da rede, além de realizar teste dos produtos para avaliar a qualidade dos gêneros, em consonância com os editais.

As informações elencadas acima, obtidas em fontes de dados oficiais, revelam apenas uma parte dos elementos que compõe a implementação do PNAE no município. Assim, por meio da aplicação de uma tabela que registrou o grau de interação entre os agentes locais do programa, foi possível a obtenção de dados relevantes para a realização da análise de redes. A partir desses registros, foi desenvolvida uma matriz de adjacência, que permitiu: a identificação de atores envolvidos, mapear novas conexões e mensurar a intensidade das interações entre eles na execução do PNAE em âmbito municipal. Os dados foram processados no *software* Gephi e resultaram no seguinte grafo bidimensional, onde cada nó representa um grupo de atores e as arestas representam as ligações entre eles.

Figura 13 – Mapeamento da rede de atores envolvidos na implementação do PNAE no município



Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

Elaborado pelo autor.

Através dos resultados obtidos na análise de redes foi possível iniciar o desenvolvimento de uma melhor compreensão acerca da disposição dos arranjos institucionais, da in-

tersetorialidade e da participação social da política pública no município. No que diz respeito à intersetorialidade como uma das dimensões<sup>112</sup> dos arranjos institucionais, essa contempla as competências setoriais de coordenação entre os atores tendo em vista a construção conjunta de soluções para os problemas sociais apresentados (Cunill-Grau *apud* Lotta e Favareto, 2018). Por sua vez, a participação social se dá a partir da análise da consideração do papel de diversos atores sociais no processo de produção de políticas públicas (LOTTA; FAVARETO, 2018, p. 241-243). Nessa linha de pensamento, os arranjos institucionais presentes no processo de implementação de políticas públicas específicas compreendem:

As regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores. Por isso, entende-se, a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas. No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (GOMIDES E PIRES, 2014, p. 13).

Para os autores, a importância da abordagem dos arranjos institucionais se dá na medida em que essas composições são intimamente ligadas aos processos de implementação das políticas públicas, auxiliando na compreensão de seu funcionamento e ainda por dotarem o Estado de capacidades técnico-administrativas e políticas visando a melhor execução dessas políticas públicas. Finalmente, eles conceituam arranjos institucionais como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 13-14). Portanto, resta clara a justificativa de compreendermos os arranjos institucionais que compõe a implementação de um programa tão complexo e fundamental como é o PNAE.

No estudo de caso em questão, a análise de redes revelou que a entidade executora - tanto na pessoa da nutricionista responsável técnica, quanto o setor de compras - apresenta um papel central na implementação do programa, principalmente em relação à intersetoriali-

---

<sup>112</sup> As outras duas dimensões de arranjos institucionais trabalhadas por Lotta e Favareto (2018), ou seja, relações federativas e territorialidade foram tratadas nas seções teóricas deste trabalho, que não possui a intenção de abordá-las a partir dos resultados obtidos.

dade, sendo os atores que mais apresentaram interações na rede, seguidos de outros grupos como as organizações da agricultura familiar, a assistência técnica, os funcionários escolares e o CAE, que se posicionou em uma zona relativamente mais afastada da rede, podendo indicar uma defasagem na participação social do programa. Atores mais periféricos que não constavam na lista também foram identificados como: as secretarias de Administração, de Saúde e de Assistência Social, bem como o Instituto Nova Era, importante organização local de ATER do terceiro setor, segundo relatos dos próprios agricultores familiares<sup>113</sup>.

A partir da configuração da rede pode-se observar uma relativa concentração de atribuições à entidade executora no tocante a implementação do programa no município, o que já era esperado visto que a gestão do programa ocorre na modalidade centralizada. Ademais, o instrumento sinalizou um certo distanciamento do CAE em relação a outros atores relevantes, como as organizações da agricultura familiar e a assistência técnica e extensão rural, podendo implicar em um controle social menos efetivo e/ou satisfatório.<sup>114</sup> Os resultados da análise de redes contribuíram para o cumprimento do objetivo específico “a”, na medida em que se apresentou o mapeamento dos principais atores locais que participam da implementação do programa, constituindo importante etapa do trabalho.

## **5.2. Análise e discussão dos dados acerca da agricultura local e das compras públicas do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP**

Após a exposição dos indicadores socioeconômicos, demográficos, agrários e educacionais do município, bem como da estrutura de redes que compõe o arranjo institucional da política pública em questão, passa-se agora à análise e discussão dos dados secundários acerca da agricultura local, dando enfoque às informações relativas às compras públicas da agricultura familiar no âmbito do PNAE, com o intuito de cumprir o objetivo geral do trabalho, qual seja: “realizar a caracterização socioproductiva do município de Ribeirão Preto no

---

<sup>113</sup> Como consta no capítulo de metodologia: quanto maior o nó, maior o número de entrada e saída de informações aquele ator possui na implementação do PNAE. Além disso, os atores são posicionados na rede através do algoritmo de distribuição *Frutcherman Reingold*, que os dispõe ao centro na medida em possuem mais conexões com outros atores. Inversamente, os grupos de atores que possuem menos conexões são posicionados mais periféricamente na imagem. Por sua vez, quanto mais grossas as arestas, maior o peso daquela conexão em relação às outras.

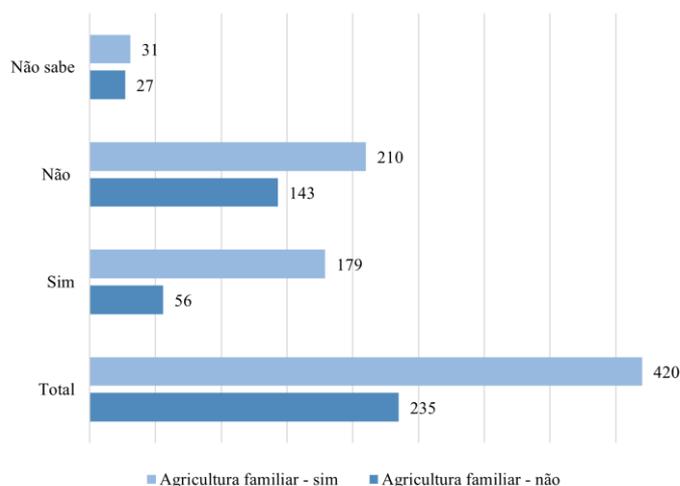
<sup>114</sup> Foi curioso notar que nenhum dos entrevistados chegou a citar o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que poderia ter auxiliado na avaliação da dimensão das relações federativas. Neste sentido, a Secretaria Estadual de Educação (SEE) foi mencionada por poucos entrevistados e, quando citada, apresentou pesos relativamente baixos no quesito interacional com esses atores.

que tange à agricultura familiar, especialmente acerca das compras públicas via PNAE”. A análise dos dados da presente seção também contribuirá para o cumprimento dos objetivos específicos “a”, “b” e “c”, na medida em que dispõe de informações relevantes acerca das compras públicas municipais, como a origem dos fornecedores e os tipos de gêneros alimentícios adquiridos pelo programa no município.

### 5.2.1. Dados relativos à agricultura local de Ribeirão Preto – SP

De acordo com os dados mais recentes do Censo Agropecuário foi constatada a existência de 655 estabelecimento agropecuários no município, sendo que 420 desses estabelecimentos são pertencentes à agricultura familiar e 235 não fazem parte desse segmento socioprodutivo. Dos estabelecimentos da agricultura familiar, 179 (ou 42%) manifestaram possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP/CAF), enquanto 56 (ou 23%) dos estabelecimentos não familiares indicaram possuir o documento (IBGE, 2017).

Figura 14 – Nº de estabelecimentos agropecuários por tipologia e o acesso à DAP/CAF no município



Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

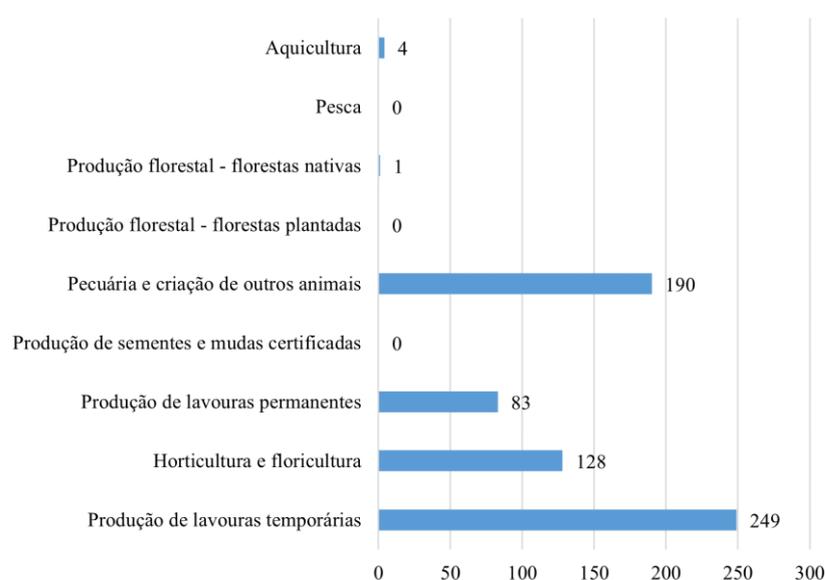
Se por um lado, causa estranhamento que estabelecimentos agropecuários não familiares tenham tido acesso ao documento, por outro também chama atenção o nível de adesão relativamente baixo declarado pelos estabelecimentos da própria agricultura familiar no município. Os dados observados podem indicar inúmeras situações como a falta de conhecimento dos benefícios de possuir essa documentação, a excessividade burocrática para emitilos ou não funcionamento regular desses órgãos por determinados períodos no município, como foi constatado em um dos trechos da entrevista com um agricultor familiar: “*Eu não sei*

se você ficou sabendo, mas nós ficamos sem superintendência do Incra. Aí você não pode participar de nada, porque você não consta. Agora já tá voltando tudo né?” (E6, representante da agricultura familiar). Outro relato, agora relacionado à falta de controle e fiscalização por parte dos órgãos responsáveis pela emissão do documento, pode ajudar a elucidar acerca dos casos de agricultores não familiares que afirmaram possuir o documento:

*As questões técnicas aí do DAP, dos critérios em relação a qual é a atribuição do município na fiscalização da DAP. Nós vemos, às vezes, por exemplo, uma dificuldade. Você tem uma cooperativa que tem uma DAP jurídica que indica que 100% dos cooperados são agricultores familiares e você tem ali 30 agricultores familiares. Na DAP jurídica, a hora que você pega a ata de reunião, você tem 50 participantes. Então, aparentemente há um embate ali que fez sugerir que eles deixaram de registrar membros que não são agricultores familiares para conseguir uma DAP jurídica com percentual maior e conseguir benefício, a chamada pública (E1, representante da entidade executora).*

Em consonância com os dados relativos à ocupação do solo, a maioria desses estabelecimentos se destinam à produção de lavouras temporárias (249), seguido da pecuária e criação de outros animais (190), horticultura e floricultura (128) e produção de lavouras permanentes (83). Outros grupos de atividade econômica como aquicultura e produção florestal apresentam números irrisórios no município.

Figura 15 – N° de estabelecimentos agropecuários vis-à-vis seu grupo de atividade econômica no município de Ribeirão Preto – SP

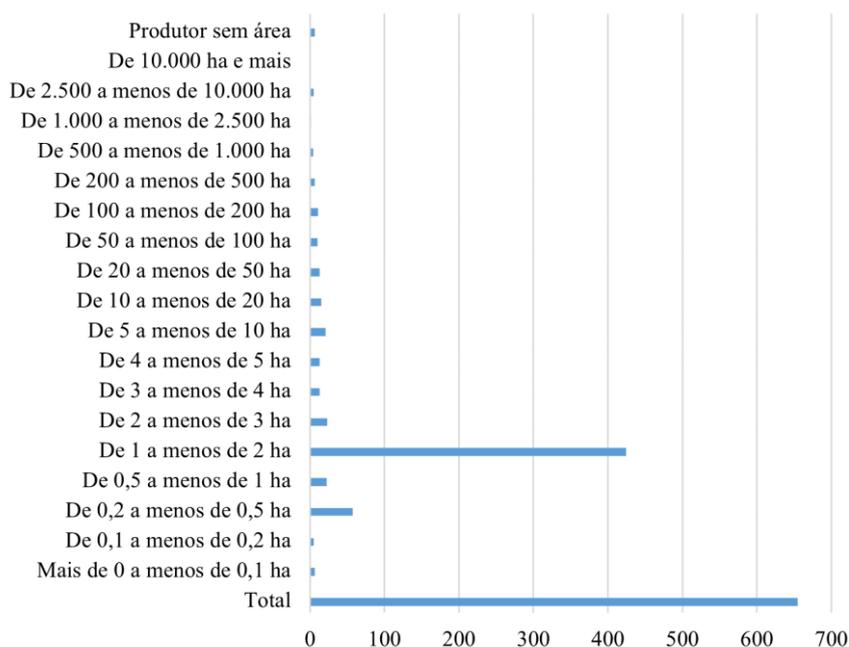


Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

Grande parte dos estabelecimentos se encontram em terrenos que vão de 1 a 2 hectares, o que corrobora com as informações acerca da proporção de agricultores familiares registrados no município, visto que esse intervalo de territorial não ultrapassa o limite de 4 módulos fiscais imposto pela Lei nº 11.326/2006 em nenhuma região do país (IBGE, 2017).

Figura 16 – N° de estabelecimentos vis-à-vis a área do terreno (ha) no município de Ribeirão Preto – SP

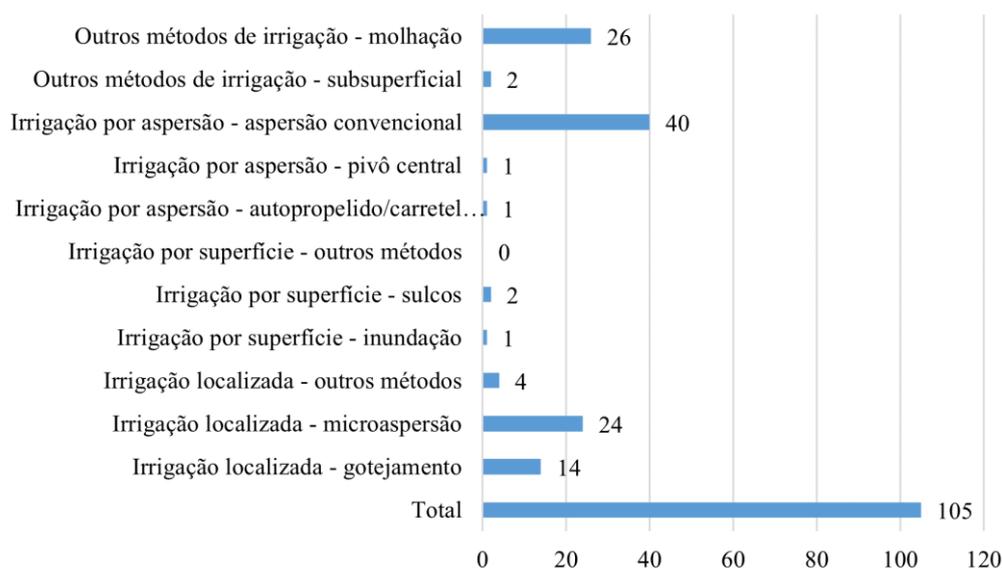


Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

Um ponto passível de discussão a partir dos dados Censo Agropecuário é a questão do acesso aos recursos e serviços básicos para a produção agropecuária, como por exemplo, a água. Ao consultarmos os dados relativos ao tipo de uso de irrigação entre os estabelecimentos da agricultura familiar municipal, é notável o cerceamento desse direito básico. Entre os 420 estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, apenas 105 declararam fazer uso de algum método de irrigação registrado pelo, o que corresponde a apenas 25% do total desses estabelecimentos (IBGE, 2017). Os dados secundários corroboram com declarações de todos os agricultores familiares do Assentamento Mário Lago (PDS Fazenda da Barra) que deixaram claro como o descaso do poder público em relação à essa questão estrutural prejudica diretamente a capacidade produtiva da agricultura familiar naquele local. Representantes de todos os grupos de atores, sem exceção, apontaram para a delicadeza do tema, que será abordado na próxima seção com maior afinco.

Figura 17 – Nº de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar vis-à-vis o método de irrigação utilizado no município de Ribeirão Preto – SP



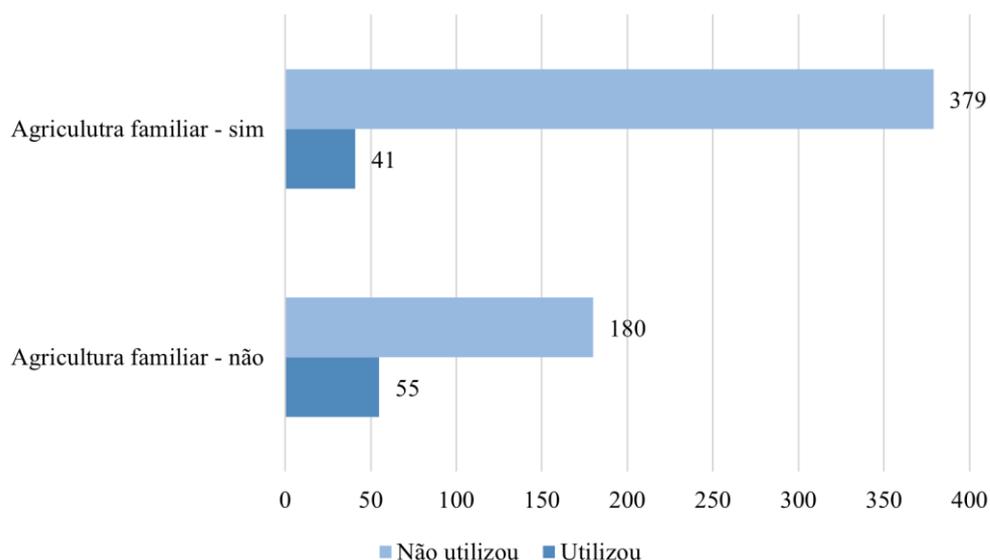
Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

Informações sobre a utilização de agrotóxicos e produção orgânica, essenciais para o monitoramento dos sistemas agroalimentares sustentáveis, também foram consultados. Comparando os dados entre estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar, sustenta-se o argumento de que a produção do primeiro grupo utiliza proporcionalmente menos insumos químicos do que os estabelecimentos convencionais. Enquanto 23,40% dos estabelecimentos agropecuários convencionais declararam fazer o uso de agrotóxicos em sua produção, esse número cai para 9,76% quando observados os dados relativos aos empreendimentos agropecuários da agricultura familiar local. Por sua vez, os dados comparados acerca da produção orgânica não demonstraram disparidades substanciais entre os tipos de estabelecimentos agropecuários. Assim, observou-se que o cultivo orgânico é adotado por 9,86% dos estabelecimentos da agricultura não familiar, ao passo que na agricultura familiar essa prática representa 6,87% dos estabelecimentos <sup>115</sup>(IBGE, 2017).

<sup>115</sup> Todavia, é válido dizer que as informações referentes à produção orgânica se encontram incompletos no Censo Agropecuário de 2017, uma vez que o total de estabelecimentos agropecuários que responderam a essa questão foi de 472, sendo que o total computado em todos os outros dados foi de 655. Assim, os cálculos foram realizados de maneira proporcional ao valor total de estabelecimentos disponível para consulta.

Figura 18 – N° de estabelecimentos agropecuários por tipologia vis-à-vis a utilização de agrotóxicos no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Censo Agropecuário (2017).

Elaboração do autor.

Buscando compreender realidade da agricultura familiar local, suas necessidades e eventuais discussões que possam vir a surgir relacionadas ao desenvolvimento sustentável, é fundamental apresentar os dados demográficos que caracterizam esse segmento socioprodutivo. De acordo com os dados mais recentes do Censo Agropecuário, os produtores da agricultura familiar no município estão distribuídos da seguinte maneira por classe de idade: 6,19% possuíam 75 anos ou mais, 20% possuíam entre 65 e 74 anos, 28,57% possuíam entre 55 e 64 anos, 26,19% possuíam entre 45 e 54 anos, 11,90% possuíam entre 35 e 44 anos, 6,9% possuíam entre 25 e 34 anos e 0,23% possuíam entre de 25 anos (IBGE, 2017).

Ao compararmos esses os dados etários com os da agricultura não familiar, fica nítido que a agricultura familiar se concentra em faixas etárias mais avançadas, com destaque para grupo que engloba pessoas que possuem de 65 a 74 anos. Por exemplo, enquanto 20% da agricultura familiar se encontra nesse intervalo etário, apenas 12% da agricultura não familiar possui essa idade (IBGE, 2017). Esses dados podem servir como indicadores da necessidade de desenvolvimento de ações ou políticas que se voltem para a permanência dos jovens no campo ou até mesmo para questionamentos acerca dos direitos trabalhistas e/ou previdenciários dessa população local de idade mais avançada

Considerando a adoção de soluções direcionadas a cada segmento, é relevante apontar para a constatação de que a participação das mulheres desempenha um papel relati-

vamente mais significativo em termos numéricos quando se trata da agricultura familiar. Verificou-se que, 35,47% dos agricultores familiares municipais são mulheres, em contraste com 19,02% na agricultura não familiar (IBGE, 2017). Neste sentido, é importante pensar em abordagens específicas e inclusivas de empoderamento feminino atrelado ao desenvolvimento sustentável dessa parcela de produtoras locais.

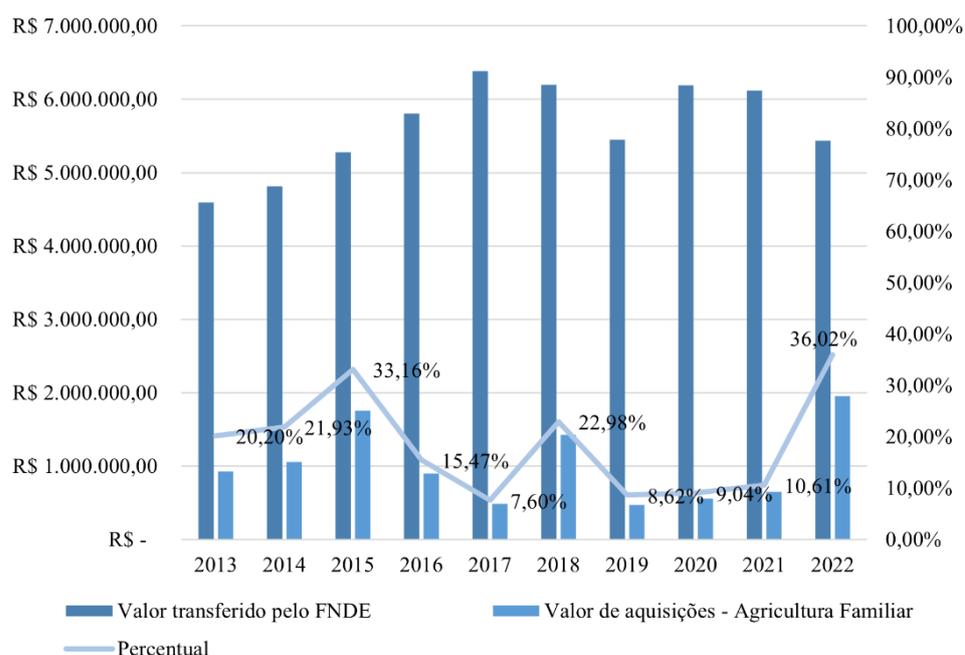
### **5.2.2. Dados relativos às compras públicas do PNAE em Ribeirão Preto – SP**

Para melhor compreender as questões relacionadas aos desafios do cumprimento da determinação legal de que, no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e verificar ainda se as determinações normativas relacionadas à construção de sistemas agroalimentares sustentáveis estão sendo observadas no município durante sua implementação (objetivos “a” e “c”), foi fundamental consultar os dados referentes às compras públicas do programa em âmbito local, os quais serão expostos nesta seção.

Em relação ao atingimento da determinação legal supramencionada, os dados disponibilizados revelam que, no período que engloba os anos de 2013 até 2022, o município conseguiu atingir o mínimo legal de aquisições da agricultura familiar apenas em dois dos dez anos observados, sendo eles 2015 e 2022. Nesse período, a média de aquisições da agricultura familiar foi de 18,56%, ou seja, distante da meta mínima de aquisição de 30% da agricultura familiar. Por sua vez, os recursos totais transferidos pelo FNDE se mantiveram relativamente constantes durante o intervalo temporal analisado (FNDE, 2023).

Os dados secundários apresentados nessa seção, em conjunto com os dados primários desenvolvidos através da análise de conteúdo que será trabalhada na próxima seção, serão analisados e discutidos com a prerrogativa de explorar e descrever os principais elementos relacionados às barreiras e facilitadores relacionados ao (não) cumprimento da determinação legal relativa às aquisições da agricultura familiar local no âmbito do município de Ribeirão Preto – SP.

Figura 19 – Valores transferidos pelo FNDE ao município de Ribeirão Preto – SP vis-à-vis os valores e porcentagem de aquisições da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2013-2022)



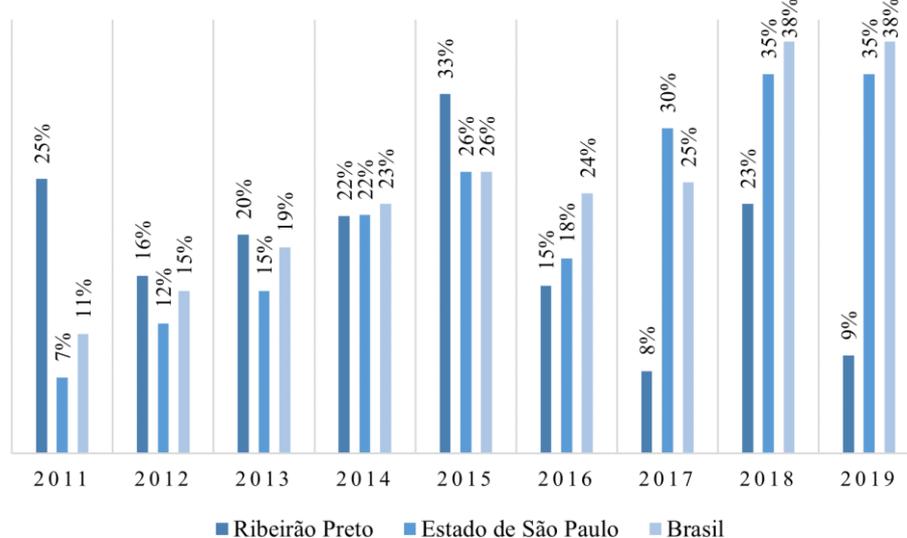
Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

Levando em consideração o dado referente à média municipal de aquisição da agricultura familiar no âmbito do PNAE, é interessante compará-lo com as médias estadual e nacional. A partir dos dados disponíveis para consulta pública neste quesito (2011 a 2019)<sup>116</sup>, observou-se que a média municipal, isto é, de 19,11%, ficou abaixo das médias estadual (22,22%) e nacional (24,33%). A comparação entre esses dados e características socioeconômicas do município, relativamente bem acima da média nacional, pode ser um indicativo de que os arranjos institucionais realmente apresentam um protagonismo na implementação de programas complexos como o PNAE, na medida em que, mesmo que a entidade executora tenha recursos e condições necessárias para uma boa implementação da política pública, isso não a garante por si só, sendo necessário desenvolver esses arranjos e suas dimensões de intersectorialidade, participação social, relações federativas e territorialidade FNDE (2023).

Figura 20 – Porcentagem municipal (Ribeirão Preto), estadual (São Paulo) e nacional de valores adquiridos da agricultura familiar no âmbito do PNAE (2011-2019)

<sup>116</sup> Destaca-se que a série temporal em questão se difere da dos dados anteriores na medida em que o banco consultado ainda não possui os dados dos dez anos mais recentes sistematizados. Sendo assim, as médias calculadas neste caso, referem-se ao período disponível para consulta pública, qual seja, de 2011 a 2019.



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

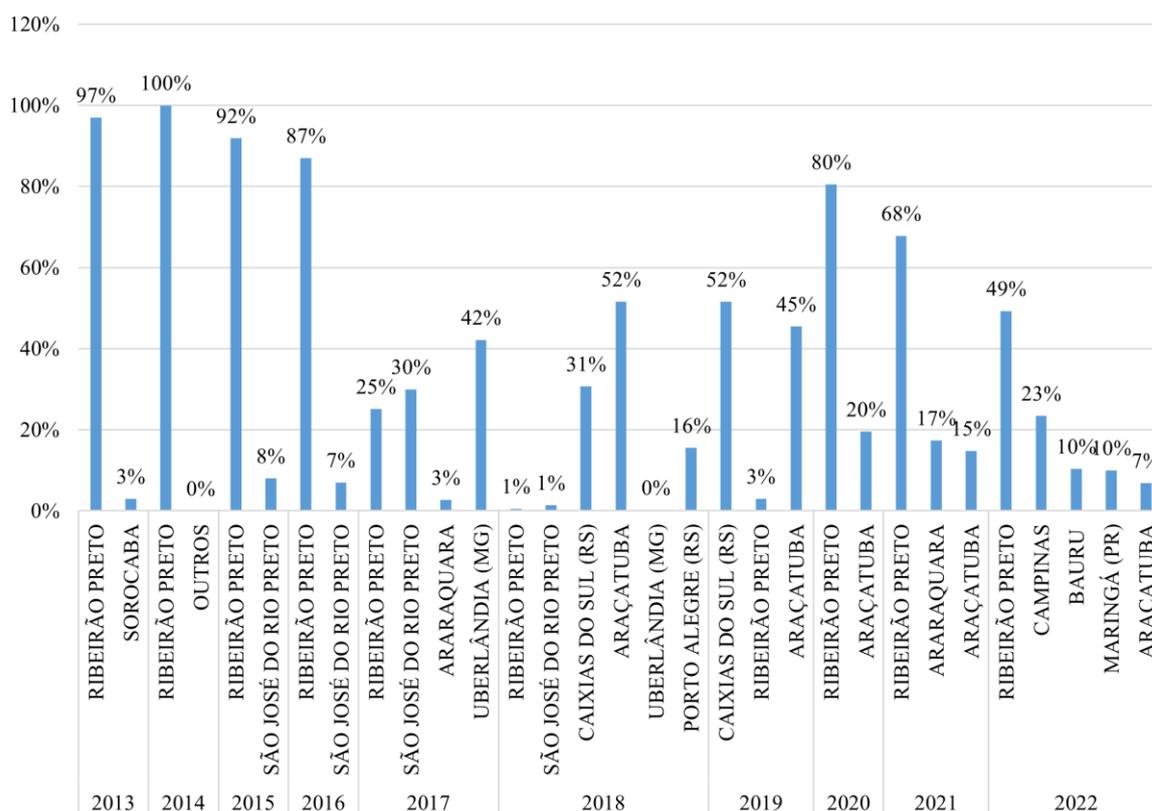
Elaboração do autor.

Com o intuito de observar se as compras públicas municipais no âmbito do PNAE vêm cumprindo as determinações normativas relacionadas à construção de cadeias curtas de abastecimento, e conseqüentemente, de sistemas agroalimentares mais sustentáveis, os dados relativos à origem dos fornecedores de gêneros alimentícios da agricultura familiar foram coletados e são apresentados a seguir. Durante o período que compreende os anos de 2013 a 2022 o município vem adquirindo a cota da agricultura familiar de diversas regiões geográficas intermediárias (IBGE, 2023) do território nacional. No período compreendido entre os anos de 2013 e 2016 a entidade executora adquiriu quase que a totalidade dos gêneros alimentícios de fornecedores da região intermediária da qual faz parte. Todavia, no período datado dos anos de 2017 a 2019, essa realidade se inverteu. Entretanto, desde 2020 o município de Ribeirão Preto conseguiu voltar à situação anterior e vem adquirindo a maior parte dos itens de fornecedores pertencentes à sua região intermediária (FNDE, 2023).

A pertinência da abordagem desses dados no âmbito do direito reside na verificação da adequação municipal à relevantes normativas do programa, como o inciso V do art. 5º da Resolução do CD/FNDE nº 06 de 2020 que elenca entre as diretrizes do programa “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”. Ademais, o art. 35 do mesmo instrumento apresenta a ordem

de prioridade para a seleção dos grupos de projeto de fornecedores, onde os locais têm prioridade sobre os demais grupos.

Figura 21 – Porcentagem de valores gastos com aquisições da agricultura familiar de acordo com a região intermediária de origem de fornecedores no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022)



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

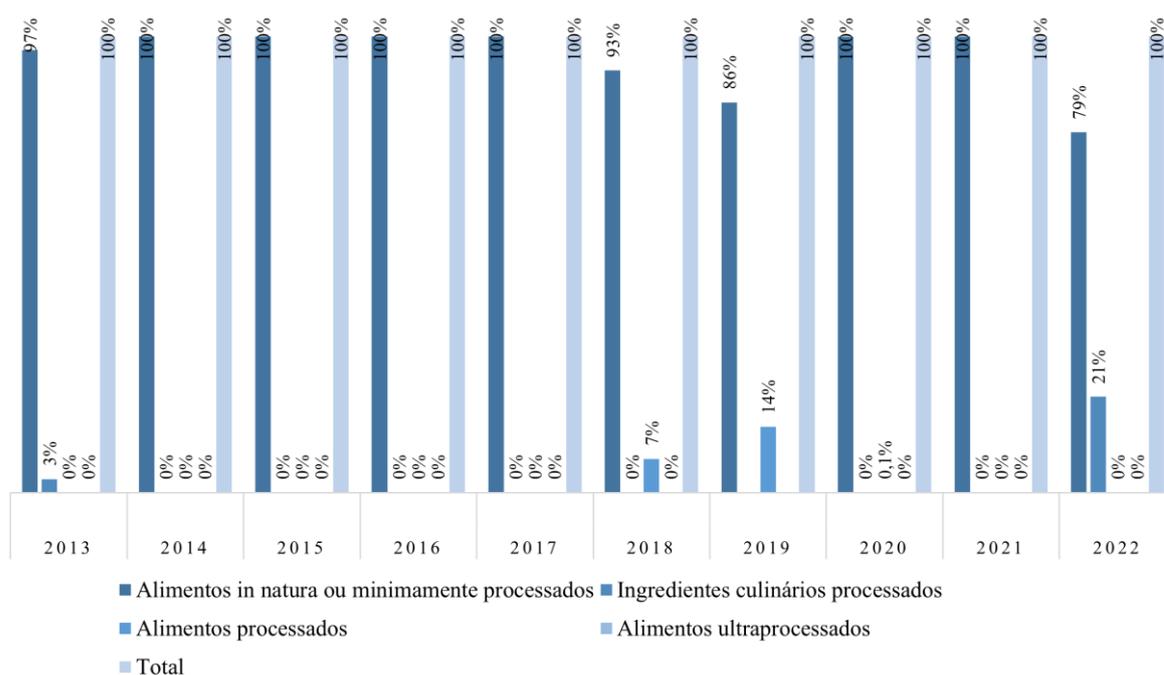
Os dados nos permitem afirmar, com as devidas ressalvas, que a origem dos fornecedores da agricultura familiar vem contribuindo para a construção de cadeias curtas de abastecimento. Entretanto, é necessário pontuar que grande parte das aquisições relativas à região intermediária mencionada foram realizadas em municípios que não o de Ribeirão Preto, destacando-se: Bebedouro, Franca, Restinga, São José do Rio Pardo e Serrana. Neste sentido, seria desejável que o município mantivesse (ou municipalizasse ainda mais) as origens de fornecimento, atrelando-o ao atingimento constante da determinação legal em relação às compras da agricultura familiar. Ao serem questionados sobre as barreiras atinentes à compra dos agricultores do próprio município nas entrevistas, todos os membros dos grupos “entidade

executora” e “CAE” apontaram, de certa maneira, para questões relativas à falta de capacidade produtiva dos produtores, como por exemplo o relato de E3 (representante do município):

*O que acontece é que o município de Ribeirão é grande. Então, na hora que a gente pega o agricultor local, muitas das vezes a produção dele não atende a demanda das escolas. Então, assim, isso na verdade acaba sendo entrave até para eles (...) A gente acaba não comprando porque a estrutura e a produção não dá conta de atender a necessidade das escolas.*

Ainda objetivando abordar dados associados às determinações normativas relacionadas à construção de sistemas agroalimentares mais sustentáveis, estão elencados os tipos de gêneros alimentícios que vêm sendo adquiridos pelo município em relação ao seu grau de processamento de acordo com a classificação NOVA, desenvolvida por pesquisadores da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP – USP):

Figura 22 – Porcentagem de valores gastos com aquisições da agricultura familiar de acordo com o grau de processamento dos itens no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022)



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

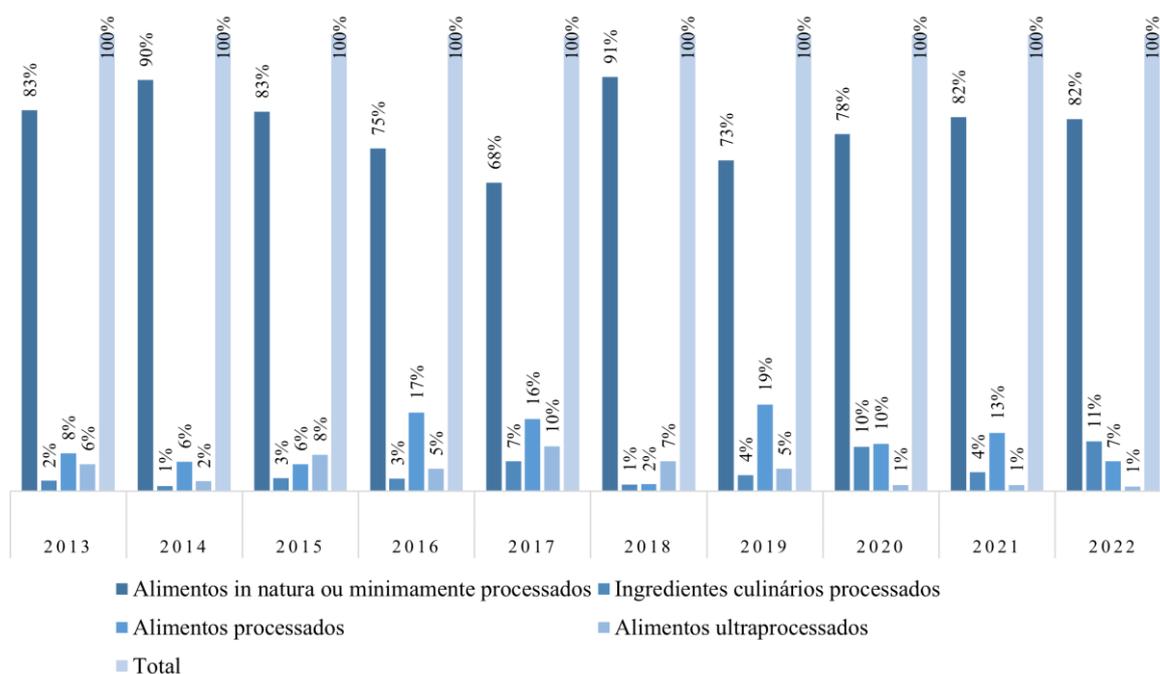
Elaboração do autor.

Segundo os dados, no período compreendido entre os anos de 2013 e 2022, 93,98% dos itens adquiridos pelo município vindo da agricultura familiar estão na categoria “alimentos in natura ou minimamente processados”. Os ingredientes culinários processados

como a manteiga representaram 4,3% dos valores totais e itens processados como o requeijão representaram 1,7% dos valores totais gastos com aquisições desses itens (FNDE, 2023).

Ao compararmos os dados anteriores com os itens adquiridos via licitação no mesmo período, observa-se uma diferença relativamente significativa no grau de processamento entre eles. Diferentemente das aquisições da agricultura familiar, que durante o período analisado registrou pouquíssimos itens que não sejam da categoria “alimentos in natura ou minimamente processados”, quando se trata de compras via licitações, a porcentagem de valores adquiridos para itens da mesma categoria caiu para 80,41%, por sua vez, os ingredientes culinários processados representaram 4,56% dos valores, os alimentos processados 10,42%, e os alimentos ultraprocessados representaram 4,62% dos valores de itens adquiridos no período (FNDE, 2023).

Figura 23 – Porcentagem de valores gastos com aquisições via licitação de acordo com o grau de processamento dos itens no município de Ribeirão Preto – SP (2013-2022)



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

Os dados revelam certa disparidade no perfil dos itens adquiridos via chamada pública (agricultura familiar) e via licitação (fornecedores convencionais). Apesar da constatação de que o município vem cumprindo com as determinações normativas referentes à aplicação dos recursos no âmbito da PNAE, no que diz respeito aos limites máximos e mínimos

dos tipos de alimentos que podem ser adquiridos, quando levamos em consideração apenas os dados de aquisições via licitação, os números ficam bem próximos aos limites estabelecidos. De acordo com o art. 21 da Resolução do CD/FNDE nº 06 de 2020:

Art. 21 Da aplicação dos recursos no âmbito do PNAE:

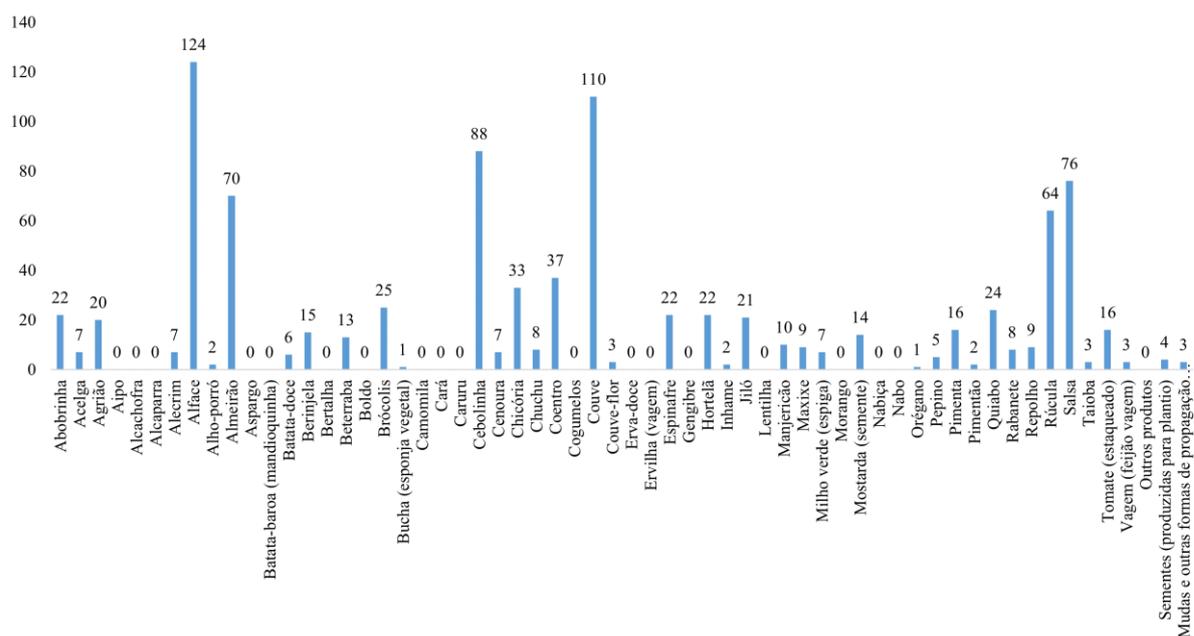
I – no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados;

II – no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados;

III – no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados.

Nesse contexto, outro dado interessante diz respeito ao mapeamento da produção dos empreendimentos agropecuários da agricultura familiar no município de Ribeirão Preto:

Figura 24 – Nº de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar com horticultura por item produzido no município de Ribeirão Preto – SP



Fonte: Censo Agropecuário (2017).

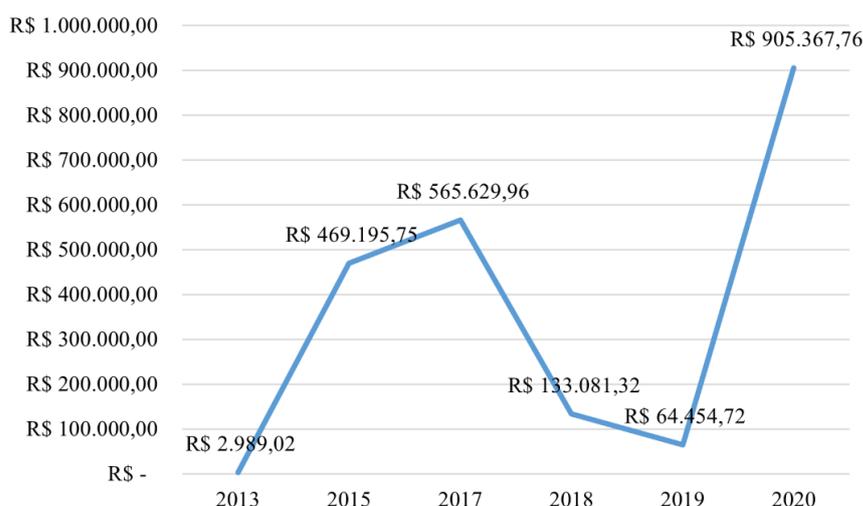
Elaboração do autor.

Depreende-se dos dados acima que, caso o município fomente a expansão das compras públicas da agricultura familiar, estará também garantindo um cumprimento norma-

tivo ainda mais próximo aos parâmetros ideais, além de garantir uma alimentação adequada e saudável aos alunos de sua rede de educação básica.

Encerrando a presente seção, o último conjunto de dados faz alusão apenas às vendas dos agricultores familiares locais para o programa, independentemente do destino dos itens. O intuito de discutir esses dados reside na intenção de abordar questões como a capacidade produtiva desse segmento socioprodutivo de participar efetivamente do programa, as organizações de origem dos gêneros alimentícios, bem como os tipos de itens comercializados por grau de processamento. Os dados a seguir remetem às vendas da agricultura familiar municipal para o PNAE nos anos de 2013, 2015, 2017, 2018, 2019 e 2020<sup>117</sup>. Nesses anos, a agricultura familiar ribeirão-pretana comercializou um valor total de R\$ 2.140.718,53 para o PNAE, atingindo seu auge em 2020, ano em que comercializou o valor de R\$ 905.367,76 para o programa (FNDE, 2023):

Figura 25 – Valor comercializado pela agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20)



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

Levando em consideração que no mesmo ano de 2020 o município adquiriu o valor de R\$ 559.301,43 em itens da agricultura familiar para o programa, infere-se que, neste período, assim como no ano de 2017 (no qual ocorreu situação similar, ou seja, a agricultura local comercializou um valor maior do que o próprio valor adquirido pela entidade executora)

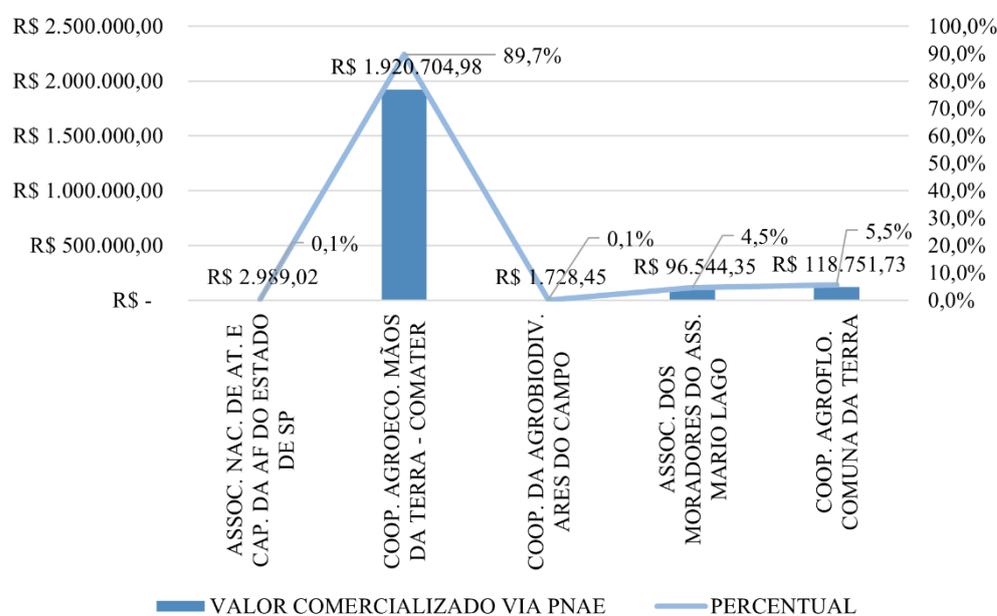
<sup>117</sup> Certamente seria desejável discutir os dados de todo o período que engloba os anos de 2013 a 2022, porém infelizmente não foi possível a obtenção desses dados junto ao FNDE, o que inviabilizou certas análises.

a produção da agricultura familiar local seria capaz de fornecer uma cota relativamente maior do que a observada.

É necessário mencionar também a inconstância nos valores observados no fornecimento da agricultura local no âmbito do PNAE. Todavia, se por um lado, anos como 2013 e 2019 apresentaram valores baixíssimos de comercialização da agricultura local para o programa, por outro, esses anos também não foram positivos para o município. Isso pode indicar oportunidades interessantes para ambos os lados no sentido de se estruturar uma relação ganha-ganha visando atingir maiores valores no futuro. Essa construção certamente também dependerá da responsabilização do município em relação às dimensões relativas à produção e comercialização desses itens como assistência técnica, mapeamento de fornecedores locais, questões atinentes à documentação exigida, entre outras.

Uma informação relevante em relação a esses dados é a identificação da organização de origem dos itens comercializados ao programa durante o período analisado. A pertinência dessa abordagem se justifica na medida em que foi observado uma grande concentração em uma das organizações da agricultura familiar local (FNDE, 2023):

Figura 26 – Valor comercializado por organização da agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20)



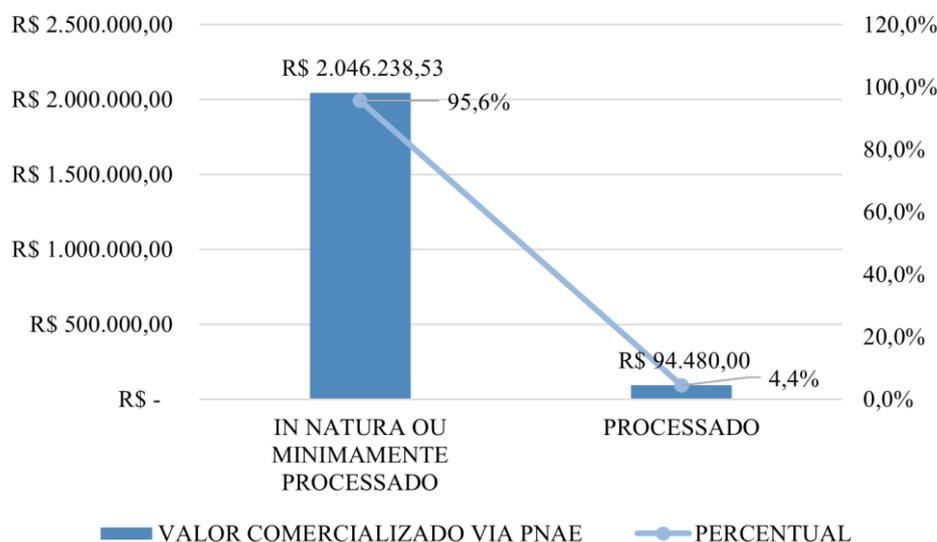
Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

Esses dados podem vir a ser úteis no sentido de mapear este “caso de sucesso” em relação às vendas para o programa visando futuros estudos, bem como para destacar as organizações da agricultura familiar municipais que são capazes de estar menos capacitadas para garantir sua inclusão produtiva nos mercados institucionais como o do PNAE.

Por fim, em consonância com a análise dos dados que trataram dos tipos de alimentos adquiridos pela entidade executora via chamada pública (agricultura familiar) por grau de processamento a partir da classificação NOVA, as informações relativas às vendas da agricultura local do município para o programa apontam para a mesma direção. De acordo com os dados acerca dos itens comercializados ao PNAE pela agricultura familiar ribeirão-pretana nos anos mencionados, 95,6% foram classificados como alimentos in natura ou minimamente processados, enquanto 4,4% se enquadraram como processados<sup>118</sup>. Os dados reforçam a tendência da agricultura familiar como um segmento socioprodutivo que impulsiona os sistemas agroalimentares sustentáveis e auxilia a promoção da segurança alimentar e nutricional.

Figura 27 – Grau de processamento dos itens comercializados pela da agricultura familiar local para o PNAE (2013/15/17/18/19/20)



Fonte: SIGPC – FNDE (2023).

Elaboração do autor.

<sup>118</sup> Importante destacar que foram adotadas medidas conservadoras para a classificação dos itens em “in natura ou minimamente processados”. Por exemplo, o suco integral concentrado, que totalizou quase que todo o valor de itens processados comercializados pela agricultura familiar local, foi classificado como tal por não termos acesso ao rótulo para verificar sua lista de ingredientes, visando confirmar se o item seria minimamente processado ou processado.

### **5.3. Barreiras e facilitadores do PNAE no município de Ribeirão Preto – SP: análise de conteúdo das percepções dos atores-chave**

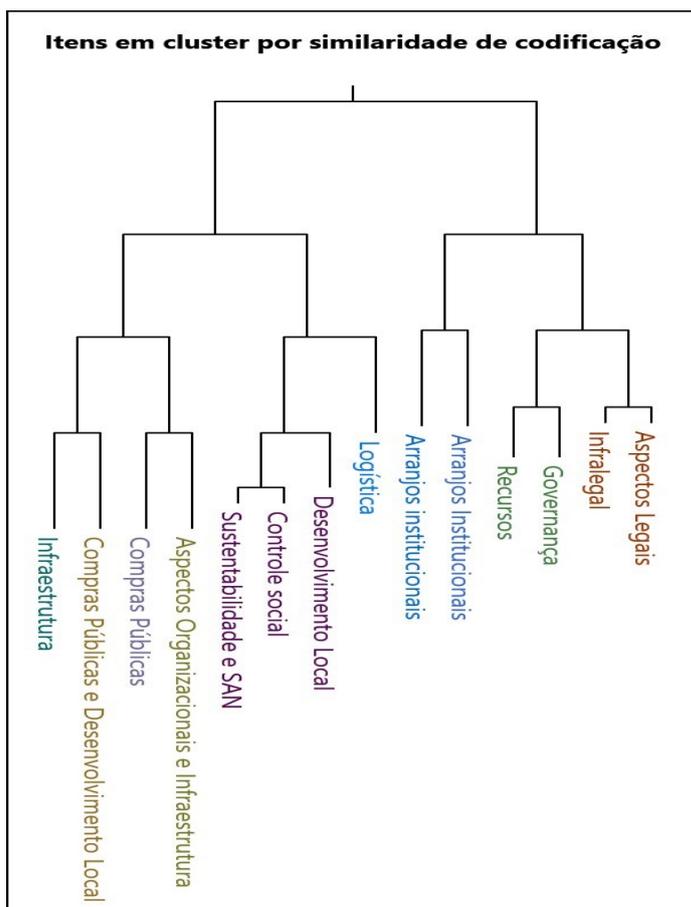
A presente análise de conteúdo foi realizada com o objetivo de complementar os dados analisados e discutidos na seção anterior, visando apontar as barreiras e os facilitadores para a promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional no âmbito da implementação do PNAE em Ribeirão Preto, bem como captar as principais impressões dos atores-chave do programa. Neste sentido, o material das entrevistas foi: transcrito, organizado e codificado para melhor se enquadrarem nas categorias desenvolvidas, para assim serem trabalhados de maneira sistêmica, o que permitiu a identificação de padrões nos discursos dos atores em questão (BARDIN, 2011).

Os produtos dessa análise serão discutidos a partir das categorias identificadas durante o processo de revisão bibliométrica, já detalhadas na seção 4.4.2: “aspectos organizacionais e infraestrutura”, “compras públicas e desenvolvimento local”, “aspectos normativos” e “arranjos institucionais”. As inferências apresentadas têm a intenção de apontar para as barreiras e facilitadores relacionados à implementação do PNAE no município de Ribeirão Preto.

#### **5.3.1 Informações gerais acerca da análise**

Como adiantado no capítulo de metodologia, a análise de conteúdo foi realizada a partir das transcrições das entrevistas semiestruturadas com os atores-chave do PNAE no município. Esse material foi importado para o *software* de análise qualitativa NVivo, auxiliando o processo de organização dos dados primários coletados em campo. Constituído o corpus do trabalho, foram realizadas explorações primárias no material, buscando formular as subcategorias de análise. Em uma segunda leitura das transcrições, foi possível realizar a codificação temática final dos trechos das entrevistas, resultando em um total de 80 categorias e subcategorias utilizadas nas análises em questão. No sentido de buscar uma melhor compreensão dessas categorias desenvolvidas e da conexão entre elas, o *software* utilizado proporcionou diversas ferramentas de visualização dos dados. A título de exemplo, algumas das principais categorias encontram-se dispostas no dendrograma a seguir:

Figura 28 – Principais categorias e subcategorias divididas por cluster de similaridade de codificação



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

O dendrograma apresentado elenca as categorias e algumas das principais subcategorias em *clusters*, ou seja, agrupamentos que envolvem elementos semelhantes em relação à algum critério comum. Neste caso, o elemento escolhido foi a similaridade de codificação entre eles, fazendo uso do coeficiente de similaridade de Pearson<sup>119</sup>, disponível no programa. Observa-se assim, por exemplo, que as codificações presentes na categoria “aspectos legais”, relacionam-se intimamente com o conjunto codificado na subcategoria “infralegal”, como era de se esperar, por se tratarem ambas de questões atinentes às regulações. Outra similaridade esperada, ocorre no *cluster* que abrange a categoria e a subcategoria de mesmo nome, qual seja: “arranjos institucionais”, significando que os códigos presentes em ambas apresentam um relativo nível de similaridade, podendo indicar até o domínio desta subcategoria em relação à subcategoria “controle social”, pertencente à mesma categoria inicial.

<sup>119</sup> Este coeficiente estatístico é comumente utilizado em análises de conjuntos de dados por agrupamento, tendo como objetivo medir a distância ou diferença entre conjuntos de dados a partir de sua similaridade, baseando-se no complemento do coeficiente de correlação de Pearson.

Observações fundamentais para a análise foram realizadas a partir de outros agrupamentos não tão previsíveis, como no agrupamento que envolve as subcategorias “desenvolvimento local”, “SAN e sustentabilidade” e “controle social”. Apesar de as duas primeiras subcategorias fazerem parte da categoria “compras públicas e desenvolvimento local”, a subcategoria “controle social” é segmento da categoria “arranjos institucionais”. Essas ferramentas permitem, portanto, a realização de novos *insights* no decorrer da análise de conteúdo, na medida em que novas conexões, antes mais incertas, são reveladas ao pesquisador<sup>120</sup>.

Antes de concluir essa seção, apresenta-se outra ferramenta útil que foi desenvolvida no âmbito do *software*, buscando dar uma visão panorâmica ao tema. A nuvem de palavras apresentada foi desenvolvida após a codificação de todo material, constituída pelas 200 palavras (e suas derivadas) que mais apareceram no conjunto de categorias e subcategorias:

Figura 29 – Nuvem de palavras mais frequentes após a codificação do conteúdo



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

<sup>120</sup> O mesmo é válido para os clusters que agrupam a subcategoria “compras públicas” e a categoria “aspectos organizacionais e infraestrutura”, a categoria “compras públicas e desenvolvimento local” e a subcategoria “infraestrutura” e as subcategorias “recursos” e “governança”.

Os termos que se dispõem mais ao centro como “compra”, “agricultura”, “familiar”, chamadas”, “pública”, “município”, “água”, “cardápio”, “Sebrae”, “entregar”, “transporte”, entre outros, aparecem com maior frequência no discurso dos atores entrevistados, e representaram, dentro do escopo da pesquisa, indicadores de investigação importantes. Assim, abordou-se as quatro categorias principais mantendo um diálogo constante entre elas e outras subcategorias. Essas análises encontram-se elencadas nas próximas subseções. Ao final do capítulo, discutem-se as principais conclusões acerca da presente análise de conteúdo.

### 5.3.2. Aspectos organizacionais e infraestrutura

A categoria “aspectos organizacionais e infraestrutura”, foi desdobrada nas seguintes subcategorias: “logística”, “infraestrutura”, “governança” e “recursos”. Essas subcategorias, por sua vez, foram também divididas em novas subcategorias consideradas pertinentes ao tema. Os principais temas relacionados aos objetivos do trabalho, serão abordados a seguir.

Figura 30 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “aspectos organizacionais e infraestrutura”



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

A subcategoria “infraestrutura” revelou-se fundamental para a compreensão de barreiras acerca do tema. Muitos dos relatos indicam para problemática da falta de acesso à água para irrigação no território onde se concentram a maioria dos agricultores familiares do município. Esse foi considerado um dos principais entraves estruturais, devido ao fato de estar intimamente relacionado à capacidade produtiva dos produtores, sendo reiterado por todos os agricultores entrevistados:

*Para opinar aqui (acerca das maiores barreiras) é a falta de água para a gente produzir, né? Porque a gente não tem água, né? Então a gente tem que fazer de tudo pra poder economizar água pra gente ter nossos alimentos. Mas a gente vai aprendendo aqui, nós temos feito através do Sebrae, que é parceiro aqui na fazenda e da nossa cooperativa, eles trazem muitos cursos pra gente ver e com isso a gente aprende, né? Porque às vezes é um poço pra 50 famílias. E aí na época da seca e aí falta um pouco, né? Aí a gente tem que regar um pouquinho mais, né? E aí? E com isso a nossa produção lá sofre, né? E sofre. A gente tem que manter porque contrato, então você tem que, né? (E, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

*Então, assim, por exemplo, olha, eles (os agricultores familiares do assentamento) estão com dificuldade na água, eles precisam de água de poço, bom, você da a distribuição de água, mas a água precisa chegar nos lotes dos produtores (E4, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

*É devida a minha produção. Mesmo porque na minha área não tem água de produção (...) A hortalica ela precisa de muita água na área (...) porque se o município ajudasse a gente a organizar a água de produção, teria mais produção. Não, porque o que mais eles poderiam assim facilitar para nós era a água, né? E a água de produção que nós não temos (E5, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

Os membros do CAE confirmaram a situação, citando ainda à impossibilidade de perfuração de poços no local. Foi observado também, um certo grau de discordância entre as percepções dos membros do CAE e dos funcionários da entidade executora acerca das responsabilidades de regularização do serviço entre os entes federados:

*Alguns deles (agricultores familiares) conseguem (acesso à água). Eles não podem perfurar o poço na terra deles. Não são todos locais que eles têm a água, mas se eles não podem perfurar eles mesmo o poço deles, e eles dependem de um poço coletivo, e aí você depende de estar formado em associação da bomba. Ter capacidade de bombear água para todo mundo (...) resumindo, tem uns que tem, tem uns que não tem, tem uns que está longe da água, tem uns que tá perto, tem uns que dá um jeito de fazer por conta. Deve ter os que desviam a água. Inkra que não é (responsável), que tá regularizado. É que na verdade não compete ao município essa outorga. Ela é do Estado, né? Não é nem questão de ser terra federal. A questão é que quem é responsável por isso, se eu não me engano, é ARTESP, que é responsável por dizer se vai construir na beira de rodovia, se liberar, se vai construir próximo ao rio, quem libera é a Artesp (E7, representante do CAE, grifo nosso).*

*Existe uma questão que o assentamento aqui, pelo que eu sei da história, foi feito de uma forma muito desorganizada mesmo. Ele é do Inkra e ele não é (...) Mas o que eu percebo aqui do Assentamento Ribeirão Preto é que ele não foi muito bem estru-*

*turado ali, né? E aí tem essas questões, como é do Incra, das **competências**. Então você vê lá um local onde você **não tem saneamento básico, onde você não tem portabilidade de água e você não tem a água de fácil acesso. Então você tem algumas questões ali a falta de estrada, como você vai entregar alimentos se você não tem estrada?** (E3, representante da entidade executora, grifo nosso)*

*Nós estamos cientes tanto com as demandas deles com relação a infraestrutura urbana. O que acontece? Teve até uma reunião no Ministério Público que eu estive presente para tratar de uma questão de transporte escolar, mas foi trazer toda essa demanda de infraestrutura urbana dentro do assentamento, a questão de **asfaltamento, energia elétrica, água encanada e tratamento de esgoto. Só que me parece que aquela é uma área que pertence ainda ao Incra, que não foi regularizada a questão fundiária daquela área. E aí, por conta disso, o município, ele também fica restrito, me parece. Posso ter enganado, já que não, não é pauta da educação isso. Mas o município não pode fazer essas intervenções urbanísticas dentro de uma área que pertence ao governo federal e precisaria ter, no mínimo, a doação daquelas das áreas públicas, de ruas etc. e tal para o município, para o município, para a gente poder entrar com a estrutura urbana, certo?** (E1, representante da entidade executora, grifo nosso).*

Esse tema expôs outras questões relacionadas a variadas categorias, como a questão das entregas e a regulação sanitária, ligados, respectivamente às subcategorias “logística” e “infralegal”. Neste sentido, essa problemática também diz respeito à categoria “arranjos institucionais”, especificamente em sua dimensão “relações federativas”, a qual também foi uma subcategoria da análise, revelando a existência de lacunas a serem solucionadas a respeito dos entendimentos acerca das responsabilizações atinentes ao poder público em relação à disponibilização dos serviços básicos de: água, saneamento básico e transporte no assentamento.

Especificamente sobre a questão logística e pontualidade das entregas, os atores destacaram sérias problemáticas relacionadas ao planejamento e à infraestrutura municipal. Uma delas foi a condição do asfaltamento (quase inexistente) no assentamento. Sobretudo nos períodos de chuva e alagamentos, o transporte de alimentos para as escolas fica praticamente impossibilitado. Questionada sobre quais seriam as principais ações concretas que a prefeitura poderia realizar para melhorar a entrega dos alimentos fornecidos pela agricultura familiar no município, um representante da agricultura familiar respondeu:

*Assim nos dando apoio em vários sentidos, fazendo **as estradas, nos dando condições de ter água pra gente poder beneficiar os nossos produtos**, que não depende da prefeitura, nos dando assistência técnica e que maquinário de produção, tratores, máquinas para a gente poder produzir melhor, (...) assistência técnica também com agrônomos. Tudo isso faz parte do nosso ciclo de produção **e mais uma vez, o direito de ir e vir, de transportar os nossos produtos com qualidade** (E4, representante da agricultura familiar).*

Outro ponto mencionado, foi a dinâmica da entrega “ponto-a-ponto”, no qual os fornecedores precisam passar por todas as escolas que receberão seus alimentos, prejudicando a eficácia de sua locomoção, na medida em que são responsáveis diretos pela entrega desses

produtos nas escolas. Uma estratégia praticamente unânime entre todos os grupos entrevistados, foi a disponibilização, por parte do poder público, de um entreposto, visando a centralização da entrega dos alimentos, diminuindo o tempo dispendido com o transporte desses alimentos, além de contribuir ainda mais para a construção de cadeias de abastecimento mais curtas:

*Hoje é uma cidade imensa e continua com edital de ponto a ponto. Sabe? Eu estava conversando no congresso que eu fui na semana passada, veio um cara super bom. O cara cuida da agricultura familiar, é lá do município de São Paulo, **tem que ter entreposto**. Campinas tem em São Paulo tem. Por que Ribeirão Preto, no tamanho que tem, não considera ter um entreposto e a prefeitura não entra? Aí ela mesma não faz a terceirização do transporte. Eu não sei o que é, mas assim, eu acho que se tirasse essa parte da logística deles, facilitaria muito a questão de ter o alimento na escola. Eles hoje conseguem se virar nos 30, entregar 150 pontos aos trancos e barrancos, e estraga o carro, não consegue recuperar. Atrasa ali porque tem a chuva. Não é nada fácil você pensar que tem que entregar 150 pontos num único dia, das sete às 17h00. Então eu penso que para eles o grande problema é a logística (E3, representante da entidade executora, grifo nosso).*

*Então a gente sente uma dificuldade administrativa e, do ponto de vista operacional, até para o Ribeirão Preto, fazer a entrega ponto a ponto, porque a gente **não tem o centro de distribuição do município**. É muito frequente a dificuldade deles em fazerem as entregas e a gente até tem algumas condições diferenciadas de entrega para o agricultor familiar (E1, representante da entidade executora, grifo nosso).*

*E aí, como a gente falou aqui, a gente tem um dos **entaves**. **Eles não entregam num ponto, a gente tem, eles entregam nas 130 escolas**. Então assim é em Ribeirão Preto inteiro. Isso porque a gente vai ter uma ideia de exatamente se não entrega. Mas se a gente tivesse um **entreposto, entregava tudo que a gente faz** (E2, representante da entidade executora, grifo nosso).*

*Outra coisa que eu vejo que para eles é uma dificuldade muito grande é a entrega em porta (...) o cara que venceu o pregão concorrendo com todo mundo tal que tem uma empresa formada, a capacidade de entrega dele. Se você comparar com o agricultor familiar, ver que os caras vão juntar uma galera pra ter um caminhãozinho velho que vai quebrar no meio dessas entregas (E7, representante do CAE)*

A partir dos relatos, percebe-se um consenso entre os atores acerca da melhor estratégia a ser tomada pelo município, qual seja: a disponibilização de um ponto central (entreposto) de entregas dos gêneros alimentícios fornecidos pelos agricultores familiares. Interessante notar que, neste ponto, os grupos “entidade executora” e “CAE” expressaram uma boa compreensão deste problema que os agricultores enfrentam. Por sua vez, subcategoria “governança” revelou a ciência dos membros do poder público em relação ao tipo de gestão do programa no município, qual seja a centralizada, no qual a própria entidade executora é responsável pela gestão dos recursos federais. Os atores se mostraram favoráveis a este modelo:

*Eu considero bom porque o município de Ribeirão é muito grande, então fica difícil a gente manter uma descentralização, tanto por conta do tamanho quanto por conta da quantidade de unidade escolar, que fica difícil uma prestação de contas. Então a forma centralizada traz mais economia na compra e facilidade na hora da prestação de contas (E2, representante da entidade executora).*

*A questão da terceirização tem a o aspecto temerário da questão de você repassar isso a uma empresa, porque a gente sabe que o alimento da agricultura familiar ele normalmente ele é mais caro, né? Então você vê aí o problema do risco de isso não ser devidamente aplicado, disso não ser aplicado corretamente na agricultura familiar. E a gente também não vê muita possibilidade de descentralização (E1, representante da entidade executora, grifo nosso).*

A subcategoria “recursos” revelou poucos aspectos relevantes em relação aos objetivos do trabalho. É válido mencionar que, no âmbito dos recursos humanos, os relatos apontaram que o número de nutricionistas do quadro técnico municipal se encontra muito abaixo do estabelecido pela res. nº 456/10 do Conselho Federal de Nutricionistas, como mencionado na seção que analisou os dados secundários, prejudicando a implementação do programa no que diz respeito ao monitoramento e às ações de EAN:

*Mas hoje eu vou te falar assim, que não é feito da forma como tem que ser feito (ações de EAN), porque nós temos um número muito grande de escolas e um número muito, muito, muito, muito pequeno de nutricionistas. Assim, de acordo com a FNDE, eu acho que precisaria ter muita coisa de 30 ou mais de nutricionistas. Nós temos só sete, sete... (E8 representante do CAE, grifo nosso).*

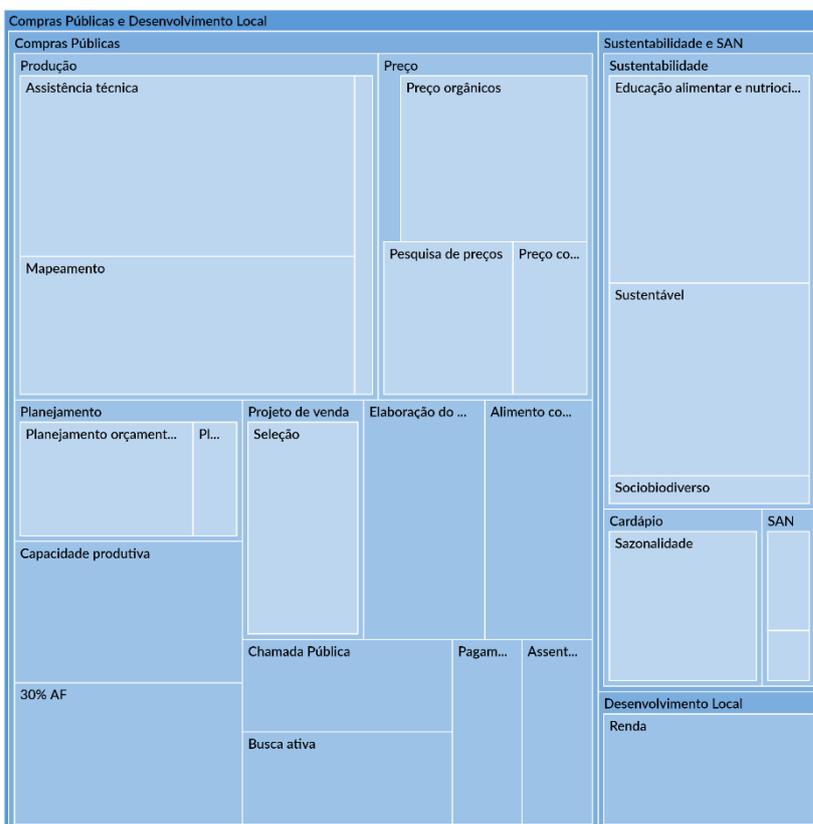
Assim, a presente categoria revelou problemas basilares de ordem organizacional e de infraestrutura. Destacam-se entraves relacionados ao acesso de recursos básicos: água, saneamento básico e vias asfaltadas minimamente transitáveis, além da disposição das entregas ponto-a-ponto, bastante criticada pela maioria dos participantes da pesquisa. Essas dimensões estão intrinsecamente relacionadas às outras categorias, como o desenvolvimento local e aspectos normativos, demonstrando a complexidade do tema.

### **5.3.3. Compras públicas e desenvolvimento local**

A categoria “compras públicas e desenvolvimento local”, foi desmembrada em três subcategorias: “compras públicas”, “desenvolvimento local” e “sustentabilidade e SAN”. Assim como na seção anterior, essas subcategorias também foram divididas em novas subcategorias a fim de aprimorar o processo de codificação. Na categoria “compras públicas” destacaram-se as subcategorias “assistência técnica”, “seleção dos fornecedores” e “mapeamento da produção”. No que diz respeito à categoria “sustentabilidade e SAN”, a subcategoria “sazonalidade” em relação ao cardápio foi a mais discutida, assim como a subcategoria “renda”

se destacou no tema desenvolvimento local. Os principais elementos relacionados ao escopo da pesquisa temas serão abordados a seguir.

Figura 31 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “compras públicas e desenvolvimento local”



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

Questionados sobre o potencial do programa em promover o desenvolvimento local, foi unânime o entendimento positivo dos participantes neste sentido. Os representantes da agricultura familiar atribuem ao PNAE um canal de comercialização importante para o escoamento de seus produtos, bem como um dos motivos de melhora em sua renda total e capacidade de organização como afirma E5 (representante da agricultura familiar): “*É bom porque é um dinheiro rotativo e a economia é rotativa, né? E muitas vezes as pessoas falam assim é pouco, mas é um pouco que gira, né?*”. Nessa perspectiva, outros representantes afirmam:

*“Tem por onde a gente escoar nossa mercadoria, né? Foi muito bom. Tá sendo muito bom. Ah, sim, é uma renda boa. (...). Olha, os preços são melhores, né? E a gente aprendeu também a se organizar mais, porque o PNAE é um pouquinho mais exigente, né? Mas isso foi bom pra gente né? **Que a gente, se organizou melhor pra com as nossas mercadorias.** O modo como a gente a gente transporta tem que ter de higienizar bem a nossa mercadoria, ter a mercadoria assim limpinha, sem arra-*

*nhaduras, essas coisas, né? Então, foi muito bom. O PNAE foi uma lição pra nós. (E6, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

*Porque, sem dúvida, sem dúvidas, está girando. Por mais que seja pouco, você está girando dinheiro na mão de quem não teria essa verba e está vindo uma grana de fora e entrando no município, sem dúvida (E7, representante do CAE, grifo nosso).*

*Sim, é benéfica para a economia local, porque grande gargalo para o agricultor familiar, para o pequeno agricultor é a comercialização. Eles não conseguem competir com os grandes mercados. Eles têm lá tudo caindo (alimentos), perdendo, e eles não conseguem vender. Então, o grande problema deles é esse. Então, ao mesmo tempo, a gente tem aqui um monte de escolas que poderia estar recebendo esses alimentos. (E3, representante entidade executora, grifo nosso).*

*Porque aí você está. Você está incentivando o morador local. Você está, O dinheiro está, está ficando no município e está sendo utilizado aqui a lenda da criança ter o benefício da alimentação. A produção está sendo aqui, né? (E2, representante da entidade executora, grifo nosso).*

*É um dinheiro que fica na região e faz girar a economia local. É diferente quando a gente participa, a gente faz uma licitação, por exemplo, em que esse dinheiro ele vai em qualquer lugar (...) E eu acredito na importância do desenvolvimento do pequeno, do médio agricultor, do agricultor familiar como forma de se quebrar esse ciclo agrícola que a gente tem aí no país, que por mais que na balança comercial seja responsável por boa parte do PIB do Brasil, eu acho que não é, economicamente falando, bom e sustentável. Isso promove uma concentração de riqueza ao invés de uma distribuição de riqueza e uma sociedade mais igualitária e que faz a economia girar melhor. (E1, representante da entidade executora, grifo nosso).*

As declarações não deixam dúvidas quanto às percepções dos atores em relação ao PNAE como sendo um programa benéfico tanto para a economia local, ou seja, os agricultores do município que fornecem, quanto para a alimentação saudável dos estudantes, que consomem esses gêneros alimentícios. Neste sentido, as manifestações sobre os produtos provenientes da agricultura familiar a questões relacionadas a sazonalidade alinham-se com a visão do programa como um promotor de sistemas alimentares sustentáveis, com as devidas ressalvas em relação à seleção de fornecedores pelo município:

*Sim, cara, porque tem itens regionais que eles produzem e, principalmente, se você compra o da agricultura familiar, se fortalece para que tenha um consumo menor de agrotóxicos, de defensivos químicos e contribui também financeiramente para o fortalecimento do pequeno produtor, né. Uma comida sem agrotóxico, sem impactar o solo ou compactação menor, compactação menor sobre meio ambiente, sobre contaminação de água, essas coisas. Sem dúvida (...). Então, assim, colhendo as demandas antes de lançar a chamada pública, se fazer uma reunião consultando quando é época de cada coisa (...). Ele é feito em cima de uma média de sazonalidade (...). Então, por exemplo, ajustar o calendário de compra de tais itens para os produtores que realmente são produtores associados em associação de agricultura familiar. Então, quando vocês produzem, vamos trabalhar todos juntos. Eu achei isso de uma de uma sensibilidade da prefeitura que eu não tinha visto em todos os anos desde que eu estou lá (E7, representante do CAE, grifo nosso).*

*Sim, porque além de ser um cardápio que tem uma variedade nutricional, então nunca é repetido. Eles alternam os legumes, as frutas. Eu acho que é mais saudável*

*vindo de uma agricultura familiar, não tem aquele tanto de agrotóxicos. É uma classe mais saudável para as crianças (E8, representante do CAE, grifo nosso).*

*Olha, na minha opinião contribui sim. Principalmente pela questão da sustentabilidade. O que você está fazendo? O uso de produto local que é então, culturalmente, da região? Eu comentei da mandioca. Acho que é um grande ponto aqui para Ribeirão Preto. Então, assim, na hora que a gente está valorizando o que tem na cidade, está valorizando a cultura alimentar da cidade e está também favorecendo a sustentabilidade, no sentido de que você não está comprando negócio de outro estado. Está vindo isso no sentido da compra local da cidade. Mas é o que eu falei, o PNAE ele não coloca como obrigatória a compra da estrutura familiar da cidade. Então pode ser que agora, hoje, por exemplo, ele esteja comprando do Sul e tá tudo certo (E3, representante da entidade executora).*

Apesar da maioria das percepções em relação à promoção da sustentabilidade no âmbito do PNAE serem positivas, a última fala revela uma questão crucial para o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis, e que realmente não está integralmente respaldada pela normativa do programa. Ainda que a res. nº 6, de 2020 do CD/FNDE indique uma ordem de prioridade para a aquisição dos produtos, não existem sanções em caso do não cumprimento deste critério. Os dados secundários apontam que o município, por muitas vezes adquiriu um valor maior da agricultura familiar de fora do que da local. A construção de cadeiras alimentares mais curtas e sustentáveis no município envolve a conscientização dos atores locais acerca desse assunto.

A subcategoria “compras públicas” revelou que a percepção geral acerca da estrutura produtiva da agricultura familiar local é considerada baixa para atender as demandas do programa. Os atores também se mostraram cientes acerca da necessidade de uma maior assistência técnica local para os agricultores familiares:

*A dificuldade que eu vejo para merenda escolar e técnicas de plantio (...) não é raro as notícias em que eles não conseguem cumprir os contratos por problemas da produção e em visitas até o local (...). Então carece daquela assistência técnica, né. (E7, representante do CAE)*

*Eu não tenho muita intimidade com a agricultura para te falar todas as vertentes do que acontece ali. Mas eu acho que a agricultura familiar, eles precisam ainda de mais assistência para melhorar a produção deles, aumentar, entendeu? Eles são ainda muito simples. Eles precisam de mais orientação (E9, representante do CAE)*

*Pensando nos agricultores locais, eu acho que município tem que fornecer mais apoio técnico pra eles, até pra eles se organizarem, se desenvolverem melhor. E oxalá até não precisarem não sentir a necessidade de participar do fornecimento do município, né? Porque a idéia eu acho que é justamente ajudar eles a se desenvolverem e eles não precisarem desse tipo de incentivo e melhorar o planejamento das compras (E1, representante da entidade executora).*

*O município é grande. Então, a hora que a gente pega o agricultor local, muitas das vezes a produção dele não atende a demanda das escolas. Então, assim, isso na*

*verdade acaba sendo entrave até para eles. Então, o que a gente poderia comprar a mais? A gente acaba não comprando porque a estrutura e a produção não dá conta de atender a necessidade das escolas. Então a gente tem a Secretaria do Meio Ambiente é o que a gente tem, muita gente vê na parceria é a CATI, que é o Estado. Então, a CATI é a parte técnica, o engenheiro agrônomo que aí eles colaboram lá com a fazenda, com os agricultores, no plantio, nós nesse assessoramento todo com eles e o Sebrae, acho que ele até faz a parte também, ele ajuda, mas aí também em estruturar, em fazer a venda, né? (E3, representante da entidade executiva).*

As declarações são todas no sentido de que a saída para uma melhor produção seria o oferecimento de mais assistência técnica, que por sua vez, não é oferecida pelo município, mas se concentra no Sebrae e no CATI, órgão de ATER pertencente a secretaria do Estado de São Paulo que acaba por realizar ações pontuais no município. Ademais, foi revelado que o município não realiza nem o mapeamento agrícola dessa produção, o qual ocorre informalmente, e nem a busca ativa por esses fornecedores locais:

*Ah, não (ocorre o mapeamento da produção). Geralmente eles ligam e conversa com a nossa cooperativa, através da nossa coordenadora e aí vê a produção. O que a gente gostaria de plantar, né? Assim pro PNAE. E aí a gente faz reunião na nossa cooperativa. Aí cada um vê o que a gente gosta mais de plantar (E6, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

*Falta tudo isso. Saber que a gente existe, que quer saber a nossa capacidade de produção, que nós estamos aqui na capital do agronegócio e nos falta tudo que se diz de responsabilidade do setor público. Os três governos, tanto municipal é um dos piores que devia ser (E4, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

*Primeira coisa que eu fazia pra fazer e começar o edital. Antes de escrever os itens, eu mandava pra saber o que eles produziam e o que eles queriam ver. As cooperativas das cooperativas, todas, todas associações de agricultura familiar baseado no que eles tinham de produção, porque aqui não tem o mapeamento agrícola. Olha a busca ativa, regulamentada, solicitada oficialmente para o secretário ou não, né? Quando eu fui responsável pela agricultura familiar, eu fiz a busca. (E3, representante da entidade executiva, grifo nosso).*

Apesar de todas as problemáticas estruturais relativas à água, ao transporte e à assistência técnica e extensão rural, os dados secundários demonstram que a agricultura familiar local tem potencial produtivo para atender, ao menos, boa parte da demanda do PNAE, como descrito na seção anterior relativa aos dados secundários. Certamente o processo de fornecimento, da produção à comercialização, seria bem mais eficiente no município caso houvesse o oferecimento de serviços como: assistência técnica local especializada, mapeamento agrícola anual da produção e a busca ativa por fornecedores da agricultura familiar.

Encerrando a seção, é fundamental explorar o tema da obrigatoriedade de utilização de, ao menos 30% dos recursos federais repassados ao município no âmbito do PNAE, em aquisições da agricultura familiar. Observando os relatos foi possível compreender a estratégia que o município adotou no último ano, o que acarretou o cumprimento da determinação

legal depois de muitos anos abaixo da meta. O setor da entidade executora responsável pelas compras da alimentação escolar, passou a adotar uma nova estratégia de planejamento orçamentário, estabelecendo valores pouco acima do estabelecido pela legislação, no âmbito da chamada pública:

*Então, nós sempre fazemos a chamada pública um pouco acima desse valor. (...) A gente sempre busca fazer chamadas públicas acima de 30%, já contando com a possibilidade de não ter uma entrega de não dá certo, alguma compra, alguma coisa (E1, representante da entidade executora)*

*E sempre mensalmente, mas eu tenho um valor X, certo? Minha previsão é que eu vou receber 7 milhões, por exemplo, no ano. Eu não posso gastar mais que 7 milhões, certo? Então, o que eu faço: se minha previsão é 7 milhões no meu fluxo financeiro orçamentário, eu reservo 2200 a 2 e 500 como exemplo para a agricultura familiar (...). Eu tenho dois, dois e 500 pra gastar por ano, só que mais ou menos eu vou gastar X por mês, então eu faço esse controle, então eu falo para eles (DAE): vocês têm por exemplo, 300.000 por mês para utilizar (...). E a questão já ajudou muito durante a pandemia também foi a questão do planejamento, né? Eu estou realmente. (E2, representante da entidade executora)*

Segundo os relatos, isso proporcionou maior flexibilidade de ação por parte do município em relação à falta de entregas por parte da agricultura familiar. Realmente os números de 2022 relativos ao tema foram bem superiores se comparados aos anos anteriores. Todavia, é interessante observar o relato de outro representante do município acerca do tipo e da origem dos alimentos adquiridos:

*No período de 2020 a março de 2022, o foco foi hortifrúti. Então, quais são os itens que foram comprados? Eu estou falando desse período. **A gente conseguiu comprar mais ou menos uns em torno de uns 17 itens de hortifrúti, sendo principais folhas pra principais folhas, que é o que eles mais conseguem produzir, que tem mais facilidade e é alguns legumes né?** Então beterraba, tomate, couve, alface, almeirão aí de frutas. A banana entrou no último ano com grande peso em banana, prata e banana nanica. Então isso aprendeu aí nesses últimos três anos. O que eu percebi considerando a produção local aqui, que eles conseguiam atingir em torno de uns 700.000 por ano (...) **então eu pegava uma quantidade do que eu sei que eles dão conta de produzir de hortifrúti, que é mais ou menos 700.000 e complementava com 1 milhão 1 milhão de silos não perecíveis.** E aí foi que eu comecei a focar na região. Aqui Restinga A ideia minha pra 2024 seria manter **Restinga (...). E São José do Rio Pardo como não perecível, porque daí eu teria o arroz, o feijão de soja do Rio Pardo que a gente foi fazer visita lá, né?** E a questão de restinga, que tem **manteiga** e tal, né? Então, uma prioridade priorizaria esses que são perto do que a gente já tem um contato grande, sabe que são dois lugares muito bem estruturados, que atende a demanda e complementar com os 700.000. Então, antes de 2020, não atendia, não atendia. Em 2020 eu fiz um trabalho bem grande, junto com mais pessoas, para poder fazer kits de hortifrúti para que eles não perdessem, já que essas escolas que eram fechadas no ano anterior. **Com isso a gente conseguiu aumentar bem a porcentagem que chegou aos sete 10% com o da agricultura familiar. Daí, em 2021, 2022 (...)** aí eu já tinha as chamadas públicas bem específicas, considerando toda essa comunicação que não existia antes. Aí atendeu, né? (...) Esse ano, vai atender de novo (2023), por conta que teve uma que foi pelo governo, pediu de*

*não perecível. Só de leite dá 30%. Então em 2023 vai atender um não perecível, que não é da cidade (E3, representante da entidade executora)*

A partir dos relatos, infere-se que, burocratas comprometidos com a questão do atingimento do estabelecimento legal em relação à compra da agricultura familiar, acabam desenvolvendo capacidades estatais e novos arranjos institucionais visando atingir essas metas. No caso do município de Ribeirão Preto, as capacidades estatais envolveram estratégias no planejamento orçamentário que se mostraram relevantes para o cumprimento dos 30%. Por sua vez, o funcionário mais próximo às compras da agricultura familiar, com o intuito de atingir a determinação legal adotou, como alternativa, o estabelecimento de relações mais sólidas com fornecedores de fora do município para complementar os recursos gastos com o hortifruti local, esses sim realizados no município. Todavia, frisa-se que a estimativa (R\$700.000,00) do representante da entidade executora acerca do potencial de fornecimento da agricultura familiar não se sustenta, visto que já no ano de 2020, o segmento social forneceu valores superiores aos mencionados na fala anterior. Sobre o assunto, um agricultor local afirma:

*Comida fresca não precisa vir de outros estados, não precisa vim de outro país que a gente tem condições para isso. Então é preciso ter essa responsabilidade do setor, da secretaria, do município para poder para que isso aconteça (E4, representante da agricultura familiar, grifo nosso).*

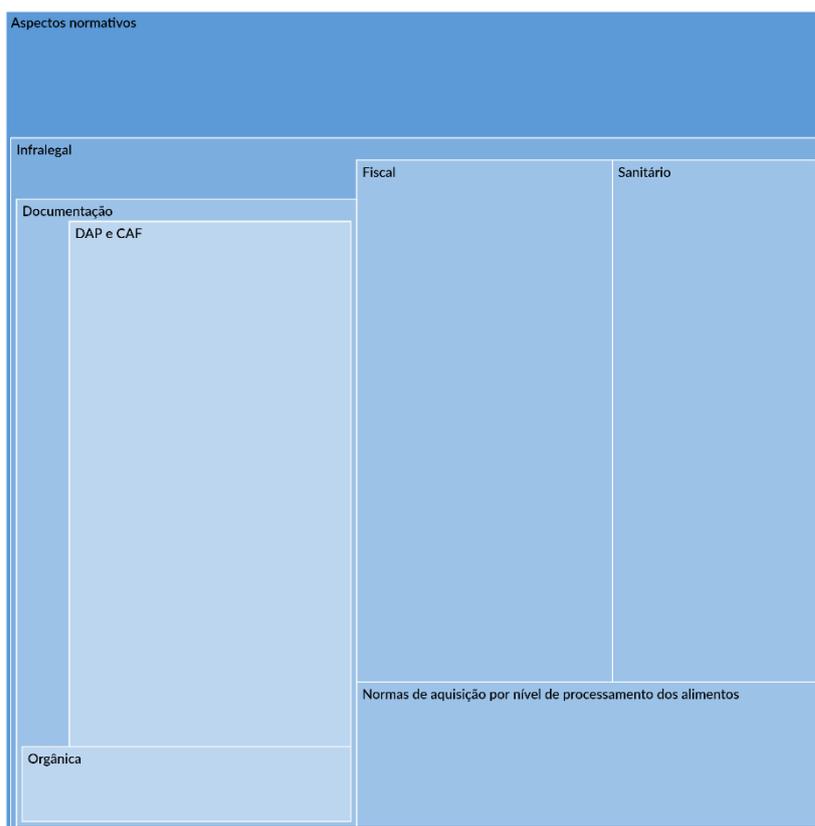
Depreende-se da narrativa apresentada que a linha de raciocínio e as estratégias dos membros da entidade executora são válidas, bem-intencionadas e executadas. Todavia, a fim de se atingir o potencial máximo em relação ao desenvolvimento local e à construção de sistemas alimentares sustentáveis no contexto do programa, é necessário que o município se responsabilize pelos elementos já citados no que diz respeito aos aspectos: organizacionais, estruturais, de capacitação técnica, entre outros.

#### **5.3.4. Aspectos normativos**

A categoria “aspectos normativos” foi desmembrada em duas subcategorias, objetivando captar as impressões dos atores acerca de questões que regulam a política pública nas perspectivas legal e infralegal. Essa subdivisão se mostrou valiosa, uma vez que as questões legais relacionadas às compras públicas foram dispostas na categoria de mesmo nome, tratada na seção anterior. Assim, foi possível analisar dimensões como “certificações”, “documentações” (fiscais e sanitárias), bem como as normativas relacionadas aos valores máximos e mínimos de tipo de alimentos por grau de processamento que devem ser adquiridos pelo município no contexto do programa.

Temas como a regularização da DAP/CAF dos agricultores familiares locais e as normativas relacionadas à aquisição de produtos por grau de processamento pelo município se destacaram na presente seção. Assim, os tópicos mais relevantes acerca dos aspectos normativos serão abordados a seguir.

Figura 32 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “aspectos normativos”



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

Tanto os agentes da entidade executora, quanto os representantes do CAE demonstraram um bom conhecimento acerca das normativas relacionadas aos tipos de alimentos que podem ser adquiridos pelo município no âmbito do programa. Os relatos, em consonância com os dados secundários, apontaram que esses atores estão satisfatoriamente capacitados para executar o programa do ponto de vista normativo:

*Eu sei que o nosso cardápio é elaborado exatamente conforme rege a resolução. Inclusive a gente teve resolução número seis, que foi publicada em 2020, que alterou isso e proibiu o açúcar de acordo com a faixa etária. **E esse cardápio, ele realmente é feito dessa forma, não é ultrapassado em nada** (E8, representante do CAE, grifo nosso).*

*Também vou falar com base no cardápio. Tem a lei nova proibindo e restringindo uma série de itens e isso é respeitado pelo cardápio. Então você serve, por exemplo, o leite, com cacau. (E7, representante do CAE, grifo nosso).*

*Ela segue uma legislação, então ela tem tudo certinho, então não compra nada quase de ultra processado para menores de dois anos. Não tem nem açúcar dentro do cardápio. É um cardápio basicamente de in natura e minimamente processados, né? Então assim, Ribeirão Preto conta com cardápio que todo dia tem fruta e verdura no cardápio, por exemplo. Então atende a legislação até além do que a legislação pede (E3, representante da entidade executora, grifo nosso).*

A partir dos relatos dos membros da entidade executora, ficou claro que a documentação de responsabilidade dos produtores é um dos grandes gargalos do programa no município. Seja no momento da regularização dos projetos de venda para a chamada pública, na apresentação da documentação de ordem sanitária ou até mesmo para emissão da nota fiscal dos produtos fornecidos, essa é uma dificuldade habitual na implementação do PNAE:

*A nota fiscal é conferida aqui pela distribuição que faz o pagamento. E aí? Esse é o grande gargalo de tudo que dá problema. Porque, mais uma vez, as associações aqui de Ribeirão Preto, principalmente, elas são cabeça dura. Eu já falei isso em um monte de reunião, de ter um agente administrativo adequado lá. As associações que têm um agente administrativo que não é agricultor, familiar, que compra carro, faz tudo, faz o planejamento de itens e entrega certinho, entra na chamada pública, tem todo um projeto de venda, tudo com a documentação certa, faz o pedido de nota fiscal (...) A gente tem que ensinar, mas eles também têm que conseguir fazer sozinho essa parte, né? Então essa é um grande gargalo para poder dar certo (...) então a questão de você ser uma população, eles querem plantar, eles não entendem de nota fiscal, eles não entendem de documentação, eles não entendem de computador, de informática. Se eles não tiveram apoio de alguém terceirizado para isso, fica supercomplicado para eles e para a prefeitura não engrena (E3, representante da entidade executora).*

*Tem problema com documentação sim. Tanto é que você viu uma questão de custo, dificuldade que a produção e a documentação. As vezes você vê que a chamada está lá, parada, esperando o agricultor apresentar documento (E2, representante entidade executora).*

Ao ser questionado sobre a situação, o participante E5 (representante da agricultura familiar), confirma o entrave burocrático: “É a gente que se rebola para fazer o nosso, o nosso talão de nota (fiscal)”. O participante E4 (representante da agricultura familiar) chama atenção para os aspectos sanitários no que diz respeito ao fornecimento: “Uma das principais barreiras são as questões sanitárias”. Neste sentido, a questão do fornecimento de mandioca minimamente processada se destaca: o gênero alimentício, produzido por todos os agricultores familiares entrevistados e que poderia ser um exemplo de fornecimento de alimentos da cultura regional, potencializando a questão da soberania alimentar e a agregação de valor do produto, não consegue ser escoado devido à essa barreira. Sobre esses assuntos, membros da entidade executora e do CAE relataram que:

*E para mim, a mandioca é a grande sacada, porque a lei e a política pública ela valoriza a **parte cultural alimentar**. Então a mandioca é do Brasil, a mandioca e ela dá no mato, na fazenda. Então, assim como questão do que eu entendo pela legislação, pela política pública, a mandioca teria que ser um dos itens mais comprados aqui de Ribeirão Preto. **Porém aí entra a questão da água, da potabilidade, da água para a agregação de valor, que é outra sacada muito importante para eles, né?** Ele estava. Eles vendiam a mandioca descascada. Acontece que. A mandioca descascada entra num **limbo de legislação** (...) **teria que estar pedindo algum tipo de avaliação técnica da vigilância sanitária para saber se a questão da potabilidade da água, que é complexa ali**, se isso interferiria numa questão de um risco sanitário que às vezes não sei se vai chegar na escola, se vai passar por uma higienização lá na escola e vai ser cozida a mandioca. Então assim, eu entendo que existe a questão de potabilidade de água, mas ela deveria ser usada, ajustada ali para uma forma de conseguir fornecer como um dos principais itens para Ribeirão Preto (E3, representante da entidade executora, grifo nosso).*

*Por exemplo, mandioca semiprocessada. Ela estava limpa, não tem etiqueta. A gente não pode receber um produto sem etiqueta (...). Eles deveriam ter esse esclarecimento, validade, esse tipo de coisa. Exatamente porque não é mandioca in natura que a gente tá recebendo. Mandioca é uma mandioca processada, né? (...). Então acho que falta um pouco de **profissionalização** desse pessoal. (E9, representante do CAE, grifo nosso).*

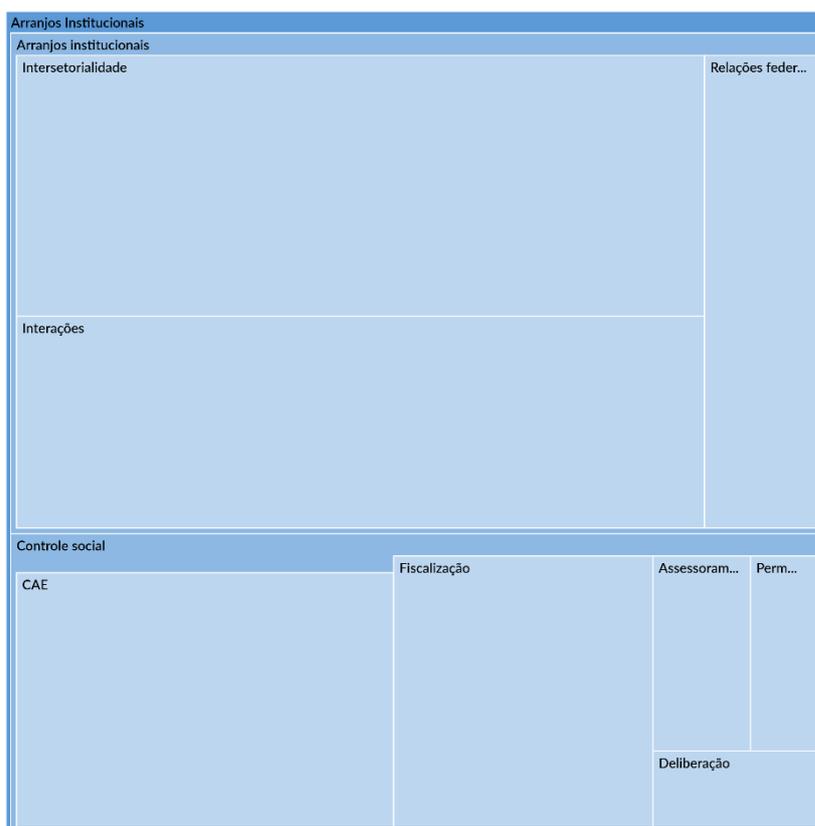
A declaração de um dos representantes da entidade executora (em sintonia com as falas dos agricultores familiares) permitiu ainda, observar que o SEBRAE acaba muitas vezes por suprir esse tipo de deficiência no que diz respeito à assistência técnica. Segundo o E2 (representante da entidade executora): “*Geralmente o SEBRAE auxiliam eles (agricultores familiares). A prefeitura só emite nota fiscal de serviço, não de compra*”. Fica claro, portanto, é que existem lacunas de cunho técnico para que esses agricultores estejam em condições regulares durante todo o processo de fornecimento para o programa, desde a apresentação dos projetos de venda, até sua entrega. Os relatos são compatíveis aos dados do Censo que afirmam que apenas 42% dos agricultores familiares locais possuem DAP no município. Nesse sentido, seria desejável que o município dispusesse de serviços de assistência técnica que auxiliassem as cooperativas em atividades relacionadas à documentação de seus membros e sua produção.

### 5.3.5. Arranjos Institucionais

A categoria “arranjos institucionais” está disposta em duas subcategorias: a primeira, de mesmo nome, foi subdividida em: “interações”, representando as relações informais entre os atores do programa, “intersetorialidade” e relações federativas”, objetivando uma codificação mais sistematizada em relação a esses tópicos. Sua segunda subcategoria foi denominada “controle social”.

Os relatos acerca dos arranjos institucionais e das relações intersetoriais, ou seja, a disposição entre os atores do programa visando a execução da política pública, bem como as informações acerca da participação social, auxiliam no exercício de melhor compreender a análise de redes disposta no início do capítulo e serão apresentadas a seguir.

Figura 33 – Mapa de árvore em hierarquia da categoria “arranjos institucionais”



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Elaboração do autor.

As opiniões dos representantes da agricultura familiar acerca das relações interse- toriais envolvendo o programa se dividiram entre os membros desse segmento. Enquanto al- guns enxergam o poder público de maneira negativa, outros veem com bons olhos as tentati- vas de interação da entidade executora, sem deixar de realizar as devidas ressalvas. Um ponto de destaque que aparece novamente, é a boa relação com o SEBRAE e outras entidade de ATER, nenhuma delas pertencentes ao poder público municipal:

*Eu acho que é uma boa interação, porque através da secretaria, os profissionais que estão lá empenhado em correr atrás disso são pessoas que acho que são forma- do para aquilo. Eu acho que tem uma formação boa para buscar um produto bom, entendeu? Mas muitas vezes é travado justamente por causa do chefe, por causa do prefeito, entendeu? E isso vai trava. (...) E aí a gente precisa de mais apoio municí- pal. O mais atrapalha são as nutricionistas. Elas atrapalham demais. Quando chega lá e tem uma coisinha na folhinha, ali está o produto e ele volta (...), mas o Sebrae é*

*uma potência. Eu acho que é uma potência para nós, entendeu? (E5, representante da agricultura familiar)*

*Eu acho que se dá (a inclusão dos agricultores no PNAE) é pelo interesse dessas pessoas envolvidas com a agricultura, com a **produção agroecológica, com a agro-floresta, com o meio ambiente, com a alimentação saudável. Então se envolve, nos envolve e eles (são) como um veículo de informação para trazer para a gente, para levar daqui para a cidade, levar para a prefeitura, levar para os órgãos responsáveis. Eles como participativo, ativo, como o Sebrae, o Instituto (Nova Era). Então, são pessoas que são envolvidos, que se interessa pela causa, pela agricultura familiar, pelos assentamentos, pela luta das mulheres, o empoderamento. Eles são esses atores que faz acontecer. O que nos falta, no geral, é o interesse do setor público. Porque agora do setor público (...)E isso, mais uma vez (a inclusão da agricultura familiar), é isso, é a **responsabilidade dessas secretarias, o setor todo de todos os órgãos públicos, saber que existe produtores, existe comida de verdade, que essas criança precisa comer comida** (E4, representante da agricultura familiar).***

As declarações dos representantes do poder público demonstram um certo grau de otimismo acerca da agricultura familiar, assim como uma certa compreensão acerca das barreiras enfrentadas pelo segmento socioprodutivo, indicando ainda essas lacunas. As interações entre os setores da entidade executora também foram bem avaliadas entre os entrevistados:

*Bom, eu acredito que vem melhorando nos últimos tempos (relações com a agricultura familiar). Então a prefeitura vem se estruturando bem, conhecendo todas essas diferenças de compras e então isso vem melhorando. É difícil, né? Agora eu acho ainda que o grande gargalo é **exatamente ter um responsável pela agricultura familiar. Quem é que fica com a agricultura familiar? Eu duvido que você conseguiu essa resposta aqui em Ribeirão Preto, que não tem.** (E3, representante da entidade executora, grifo nosso)*

*Vem melhorando cada vez mais (relações com a agricultura familiar). Teve as suas falhas em comunicação. Vamos falar assim quanto com os fornecedores. Mas eu vi que está melhorando muito. **Eu acho que falta mais e fazer mais reuniões.** Tem que deixar tudo alinhado, tanto financeiro quanto departamento de alimentação. Quanto aos fornecedores, tem pra mim falta ter mais (...). **Hoje o financeiro conversa com o próprio departamento de alimentação escolar.** Então isso é muito importante, porque antes não conversava, né? E o pessoal do departamento de alimentação escolar, as vezes eles não têm um conhecimento do financeiro (E2, representante da entidade executora, grifo nosso).*

Por sua vez, declarações de representantes do CAE revelam bons relacionamentos com os setores da entidade executora, mas também um certo distanciamento em relação a outros atores no município, apesar de alguns representantes do conselho acreditarem que a agricultura familiar representa um segmento importante para a alimentação escolar. As percepções de outros atores acerca do órgão revelam maior prevalência de seu caráter fiscalizador em detrimento das funções de assessoramento e de deliberação. Todavia, um dos representantes do conselho afirmou que a situação vem se alterando desde 2022.

*Assim de uma forma geral no DAE e inclusive sempre fui recebido lá o pessoal da divisão quando solicitado. De que o contato do CAE com o DAE é muito bom tanto eu quanto qualquer conselheiro, mesmo o (nome do funcionário), que é representante do executivo, recebe demandas e repassa no Conselho, por exemplo. E a minha impressão é cara, eu nunca mais trabalho com esse povo (agricultura familiar). Esse povo não quer produzir não. Mas aí você pega, é muito mais amplo que isso. O governo também nunca ajuda. Você tem pessoas ligadas a partido político querendo tirar proveito próprio. Tem golpistas, como nesse caso que eu falei. Com agricultura familiar é mais leve, Tipo você tem uma interação muito menor a interação e te acompanhar algumas vezes (...) CAE de 2018 a 2022 era muito fiscalizador e pouco assessoramento e deliberativo. Hoje nós somos menos fiscalizadores e mais assessoramento e deliberativo (E7, representante do CAE).*

*A gente recebe bastante denúncia, né? Então sempre que a gente recebe, o CAE recebe a denúncia. Sempre averiguado. Por exemplo, lá vem alguma denúncia que tem insumo sendo distribuído pra rede. Aí que está em cima do vencimento. A gente vai, investiga, verifica o que está acontecendo e responde, Entendeu? Todos os integrantes ficam sabendo. O presidente coloca todo mundo a par do que está acontecendo. Então, hoje acredito que esse papel, ele está sendo bem de fiscalização mesmo. E hoje eu acho que isso acontece tanto que a secretaria ou Departamento de Alimentação Escolar que faz a gestão da alimentação toda. Eu percebo isso. Eles querem deixar muito às claras. Eles querem que o que o CAE esteja lá dentro do departamento, que olhe tudo o que está acontecendo (E9, representante do CAE).*

*Sim, ele é ativo mais na fiscalização, porque teoricamente o CAE, sei lá, ele ajuda ao município ao realizar o controle do recurso, essas coisas. Mas ele é mais eficiente hoje na questão de fiscalização, que pra mim não deixa de ser um tipo de assessoramento (E2, representante da entidade executora).*

*O que eu percebo hoje do CAE é **que não tem uma participação efetiva de sociedade civil. A maior parte são de pessoas que já estão dentro do próprio governo** e ao mesmo tempo, também com uma atuação muito pequena. Não é atuante como deveria, não está tendo alguma participação mais próxima (E3, representante da entidade executora, grifo nosso).*

Os relatos dessa seção convergiram, em sua maioria, com os resultados da análise de redes, demonstrando a centralidade da entidade executora no que diz respeito aos arranjos institucionais e intersetorialidade do programa. A relação de proximidade entre os agricultores familiares locais e o SEBRAE (além de outras organizações de assistência técnica pertencentes ao terceiro setor e ao poder público estadual) também merece destaque na medida em que chama a atenção para a lacuna relacionada a falta de um órgão municipal de capacitação técnica para esse segmento socioprodutivo local.

Outro ponto relevante diz respeito às percepções dos atores entrevistados em relação ao CAE. As declarações apontaram para uma atuação centrada em seu caráter fiscalizador em detrimento das funções de assessoramento e de deliberação, o que coincide com as constatações observadas através da análise de redes acerca do grau de interação do conselho em relação a outros atores locais, com exceção aos pertencentes à entidade executora. Apesar das dificuldades inerentes à existência de um conselho municipal formado por membros voluntários, seria desejável que o órgão aproveitasse o bom relacionamento com a entidade executora

para servir também como um canal de comunicação democrático entre os atores do PNAE e a sociedade civil, com vistas a potencializar o nível de participação social e a representatividade na implementação do programa.

#### **5.4. Conclusão do capítulo**

O presente capítulo apresentou o estudo de caso acerca da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Ribeirão Preto – São Paulo. Partindo de dados secundários mais genéricos e abrangentes acerca do município, traçou-se um panorama do problema de pesquisa, descrevendo características socioeconômicas, demográficas, agrárias e educacionais pertinentes ao tema. Em seguida, iniciou-se um movimento de convergência em relação aos objetos de análise específicos da pesquisa, como a agricultura familiar local e os dados relativos às compras públicas do programa, possibilitando abordagens fundamentais para o cumprimento dos objetivos do trabalho como a apresentação da análise de redes e a caracterização socioproductiva do segmento agricultura familiar local.

As categorias, desenvolvidas desde a etapa de revisão bibliométrica foram essenciais para a organização dos dados e realização da análise de conteúdo. A partir da codificação das entrevistas, foi possível sistematizar um grande volume de informações e compará-las com os dados secundários, captando questões cruciais no que diz respeito aos objetivos do trabalho. Apesar da complexidade apresentada pelas barreiras e facilitadores do programa, devido a seu caráter interdisciplinar, eles puderam ser organizados nas categorias de análise.

No que diz respeito à categoria “aspectos organizacionais e infraestrutura”, destacaram-se duas barreiras relacionadas aos serviços básicos: a falta de abastecimento de água para a produção e a insuficiência de vias transitáveis adequadas no assentamento local. A primeira está intimamente ligada à questão da capacidade produtiva da agricultura familiar. Todos os agricultores entrevistados, sem exceção, citaram este como sendo um dos principais gargalos para que sua produção atinja níveis desejáveis. Os dados secundários do Censo Agropecuário corroboram com esses relatos. De acordo com os dados, apenas 25% dos agricultores familiares locais utilizam algum dos métodos de irrigação registrados pelo IBGE. Os representantes da entidade executora e do CAE demonstraram ter ciência em relação à essa problemática e indicaram a existência de um conflito de competências entre os entes federativos no que diz respeito a regularização da área e disponibilização desses serviços básicos.

Nesse contexto, a indisponibilidade de vias transitáveis adequadas, relatada por representantes de todos os grupos de atores, se associa estreitamente à questão do atraso nas entregas, constantemente citado por representantes da entidade executora. Por sua vez, os atrasos também se relacionam com a dinâmica de entrega ponto-a-ponto, bastante criticada pelos entrevistados, devido à sua falta de praticidade.

Neste sentido, praticamente todos os representantes dos grupos “entidade executora” e “CAE” apontaram para um facilitador desejável: a disponibilização de um entreposto, ou seja, um pequeno depósito central voltado exclusivamente aos itens da agricultura familiar, que seria capaz de reduzir os riscos em relação às entregas, facilitando o abastecimento das escolas. Mesmo que a disponibilização desse serviço por parte do município seja uma estratégia altamente recomendável, as discussões e ações acerca do conflito de competências relacionados ao oferecimento dos serviços básicos mencionados se mostra mais urgente devido a seu caráter estrutural na produção e distribuição dos itens da agricultura familiar no município. Além do mais, resta claro o contexto de supressão de direitos básicos dessa população.

Quanto à categoria “compras públicas e desenvolvimento local”, notou-se que a entidade executora, especialmente no último ano, vem adotando estratégias alternativas visando o atingimento da compra da agricultura familiar, visto que a produção local se concentra em hortaliças e segundo relatos não seria possível alcançar a determinação legal estabelecida. Assim, foi observado o estabelecimento de parcerias com organizações da agricultura familiar de outros municípios para o fornecimento de não-perecíveis, com o intuito de utilizar o recurso destinado ao segmento, mesmo que não sejam locais. Essa alternativa soma-se à estratégia do setor de compras, que passou a realizar uma dotação orçamentária ligeiramente mais robusta para a agricultura familiar com o intuito de oferecer maior flexibilidade de ação e alternativas à entidade executora no caso de atrasos ou não recebimento dos itens.

Essas práticas se mostraram eficazes segundo os dados mais recentes do FNDE, que demonstram que, no ano de 2022, Ribeirão Preto alocou 36% dos recursos repassados pela autarquia em aquisições da agricultura familiar. Apesar das práticas terem demonstrado sucesso na alocação de recurso para o segmento socioprodutivo em questão, ela não soluciona o problema estrutural no município relacionado à capacidade produtiva da agricultura familiar, tampouco segue fielmente as diretrizes de desenvolvimento local do programa. Neste sentido, as declarações dos atores municipais foram unânimes ao apontar o facilitador relacionado à necessidade de maior presença do poder público municipal no que diz respeito ao oferecimento de serviços de assistência técnica e extensão rural, com o intuito de aumentar a produtividade e beneficiamento dessa produção, agregando mais valor e organizando os agricul-

tores locais. É válido mencionar também, que o município não realiza um mapeamento agrícola técnico, a fim de medir eficientemente a capacidade produtiva dos agricultores familiares.

Sobre a categoria “aspectos normativos”, os relatos se concentraram em elementos infralegais, como o cumprimento das normativas relacionadas ao gênero dos alimentos adquiridos, corroborando com os dados no sentido de que a entidade executora se mostra consciente e eficaz em relação à essas demandas. Dificuldades citadas estão relacionadas à documentação necessária para regularização dos agricultores junto à entidade executora no que diz respeito ao acesso ao PNAE, como a DAP/CAF, a documentação fiscal, e as normas sanitárias. Novamente, a solução mais citada entre os atores foi a necessidade de maior capacitação técnica desses agricultores familiares. Apesar de menções positivas ao SEBRAE, ao CATI e à outras entidades do terceiro setor local como sendo agentes facilitadores de inclusão produtiva da agricultura familiar, percebe-se que a falta de envolvimento formal do município no que diz respeito ao oferecimento desse serviço estratégico é sentida por todos os grupos de atores envolvidos na implementação local do PNAE.

Por fim, no que diz respeito à categoria “arranjos institucionais”, é interessante introduzi-la a partir da declaração de um dos representantes da entidade executora, que afirma:

*Quando eu falo que o município precisa fornecer mais subsídios para o agricultor, mais orientação técnica, auxiliar no desenvolvimento, auxiliar no treinamento para questões legais e administrativas, talvez até mesmo uma assessoria jurídica etc. e tal. Isso talvez nem fosse competência do município. Eu não sei até que ponto ela vai, mas eu sei que se nós pensarmos no poder público de forma mais ampla, existem aí órgãos, entidades estaduais, municipais, federais, existem entidades do terceiro setor, existem os órgãos como o Sebrae etc (...) uma atuação conjunta teria condições de ter uma atuação muito melhor em favor desses, desses agricultores. Eu sinto que falta essa peça. Eu não estou achando a palavra, mas essa atuação global de atores (E1, representante da entidade executora, grifo nosso).*

A declaração resume bem a necessidade de desenvolvimento de arranjos institucionais relacionados à implementação de políticas públicas complexas. De fato, muitas das questões atinentes ao desenvolvimento sustentável em políticas públicas vão para além de exigências ou restrições legais. O direito pode balizar, regular e monitorar essas políticas e suas diretrizes, todavia, quando observamos casos de referência, considerados inovadores em implementação de políticas públicas, geralmente esses são acompanhados de relações interseoriais, territoriais e federativas bem consolidadas, com elevado grau de interação e envolvimento entre os atores. Além disso, atenção especial é dada à questão da participação social, fomentando o envolvimento da sociedade civil de maneira representativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação desenvolveu relevantes aspectos do desenvolvimento sustentável, dando contribuindo assim para discussões acerca da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escola, política pública amplamente reconhecida por seu potencial em promover a SAN em paralelo ao desenvolvimento das economias locais. O trabalho abordou questões referentes à diferentes áreas do conhecimento, demonstrando sintonia com o caráter interdisciplinar do objeto de estudo. Conexões entre o direito, a ciência política, as ciências econômicas, entre outras foram realizadas visando o melhor desenvolvimento dos tópicos discutidos.

O embasamento teórico selecionado no escopo deste estudo e desenvolvido nos primeiros capítulos proporcionou ao leitor acessar um panorama das atuais discussões acerca de tópicos relevantes ao tema como: as noções do conceito de desenvolvimento, as dimensões da (in)segurança alimentar, a teoria do desenvolvimento rural, entre outros. Todo o embasamento legal e infralegal necessário à pesquisa foi proporcionado na medida em que os dispositivos jurídicos internacionais e nacionais relativos ao tema foram abordados detalhadamente. Neste sentido, a partir da literatura, um resgate histórico do programa foi realizado, visando apresentar ao leitor a contextualização jurídico-institucional da alimentação escolar no Brasil.

Os primeiros frutos do trabalho consistiram nos resultados obtidos na revisão bibliográfica realizada a partir de estudos acerca do tema de pesquisa. Deste modo, foram compartilhados dados acerca da produção acadêmica como: sua produção científica anual, os principais periódicos científicos que publicaram estes estudos, os artigos mais citados dentre os que foram selecionados para a análise e as palavras-chave mais utilizadas pelos autores. Ao final, foi possível estabelecer diversas dimensões que se transformaram em categorias de análise utilizadas ao longo da pesquisa. Os dados supracitados podem ser úteis para pesquisadores interessados na temática, no sentido de proporcionar um panorama acerca desses aspectos.

O objetivo geral do trabalho foi alcançado na medida em que, a partir da análise e discussão dos dados secundários, foi possível realizar a caracterização o segmento socioproductivo “agricultura familiar”, dando ênfase às compras públicas no âmbito do PNAE. Assim, abordou-se questões relevantes como: os números de DAP/CAF registrados no município, a área dos estabelecimentos locais pertencentes à agricultura familiar, o número de estabelecimentos que fazem utilização de agrotóxicos, os valores transferidos pelo FNDE ao município comparados às porcentagens de aquisições da agricultura familiar, a origem dos fornecedores do programa no município, os itens mais produzidos por esse segmento socioproductivo no

município, os valores comercializados pela agricultura familiar local ao programa e as organizações locais que mais forneceram gêneros alimentícios ao PNAE<sup>121</sup>.

O objetivo específico “a” foi alcançado com a realização da análise de redes dos atores municipais (indicada na figura 13) e puderam ser confirmados através da análise de conteúdo dos relatos dos atores-chaves. Os principais achados apontam para a centralização da gestão do programa na entidade executora e para um certo distanciamento do conselho em relação a maioria dos atores-chave, com exceção à própria entidade executora, indicando uma defasagem na intersetorialidade do programa como um todo, uma vez que o conselho poderia atuar como porta-voz de grupos de agentes interessados na otimização do programa, como a agricultura familiar. Merece destaque a proximidade entre agricultura familiar e o SEBRAE, revelando a escassez do serviço de assistência técnica e extensão rural por parte do município.

O objetivo específico “b” também foi contemplado, na medida em que às normativas relacionadas à construção de sistemas alimentares sustentáveis puderam ser analisadas tanto pelos dados primários, quanto pelos dados secundários. Os dados secundários indicaram que o município vem cumprindo as determinações normativas em relação aos valores gastos com alimentação escolar no que diz respeito ao grau de processamento dos alimentos (ver figura 22), mas também indicam que, caso a agricultura familiar local aumentasse sua participação nos valores gastos, essas condições seriam ainda melhores devido ao perfil dos gêneros produzidos pelo segmento no município (ver figuras 23 e 24).

Em relação à construção de cadeias curtas de abastecimento, o município observa as recomendações normativas relacionadas à essa dimensão com as devidas ressalvas. Os dados relativos à origem dos fornecedores do programa apontam que muitos deles vêm de outras regiões geográficas (ver figura 21). Outros são da mesma região intermediária, mas não necessariamente pertencem ao município. Os relatos de representantes do município apontam que a estratégia de buscar fornecedores externos reside na incapacidade produtiva dos agricultores locais, todavia, os dados secundários revelaram que houve anos em que a agricultura local forneceu valores superiores aos adquiridos pelo município (ver figuras 19 e 25). Neste sentido, dados primários relatam que a entidade executora não dispõe de relevantes serviços como: o mapeamento agrícola do município ou uma busca ativa por esses fornecedores locais.

---

<sup>121</sup> Destaca-se ainda que os dados demográficos indicaram maior presença de mulheres e faixas de idades mais avançadas entre a agricultura familiar, que podem servir de indicadores para o planejamento de políticas e ações específicas.

Sobre o objetivo específico “c”, ou seja: o apontamento das principais barreiras e facilitadores atinentes à implementação do programa no município a partir da análise dos dados secundários e das percepções dos atores-chave do programa, sobretudo em relação aos motivos do (não) cumprimento da determinação legal acerca do valor mínimo de aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar, observou-se que, no período compreendido entre os anos de 2013 e 2022, apenas em duas ocasiões a entidade executora conseguiu atingir a determinação legal em relação ao tema, demonstrando a pertinência do objetivo. No período de 2011 a 2019 a média municipal de aquisições da agricultura familiar (19,11%) ficou abaixo das médias estadual (22,22%) e nacional (24,33%).

Analisando os dados primários, foi possível realizar interessantes correlações com os dados secundários. Neste sentido, as principais barreiras observadas foram: problemáticas de acesso à serviços essenciais como água para a irrigação, saneamento básico e vias transitáveis no assentamento local, relacionadas a um conflito de competência federativa; o desafio de realizar a entrega na dinâmica atual, qual seja, a entrega ponto-a-ponto; a insuficiência do quadro técnico de nutricionistas no programa; a falta de um serviço de assistência técnica municipal direcionado à regularização documental e à capacitação produtiva da agricultura familiar local; a inexistência de serviços municipais como de mapeamento da produção agrícola e busca ativa sistematizada por fornecedores locais,

Por sua vez, as estratégias facilitadoras consistem em: regularização da situação fundiária do assentamento, definindo as responsabilidades dos entes federados em relação ao oferecimento dos serviços básicos supramencionados; a possibilidade de construção de um armazém central de recebimento de itens da agricultura familiar no município; o oferecimento, por parte da entidade executora, dos serviços apontados como escassos no parágrafo anterior e o desenvolvimento da intersectorialidade e participação social na rede de atores locais.

Sugere-se à comunidade acadêmica, a realização de estudos quantitativos mais robustos que auxiliem na tarefa de mensurar a capacidade produtiva da agricultura familiar local, na medida em que o serviço não é oferecido pela entidade executora. Identificadas as principais barreiras e enunciadas possíveis estratégias facilitadoras no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Ribeirão Preto – SP, este trabalho espera contribuir de maneira concreta para a melhor implementação do programa no município, bem como servir de referência para futuros estudos acerca de tão relevante tema para a promoção do desenvolvimento sustentável e da segurança alimentar e nutricional.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O que é fome**. 1. ed. São Paulo-SP: Editora e livraria brasiliense, 2017.
- AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história**. Histórico da Organização. Disponível em: <<https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>>. Acesso em: 24 mar, 2023.
- AMORIM, A.; RIBEIRO, J.; BANDONI, D. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista de Administração Pública**, São Paulo-SP, v. 54, n. 4, p. 1134–1145, 2020.
- ARAÚJO, C. A. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão**, Porto Alegre-RS v. 12, n. 1, p. 131–148, 2006.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo-SP, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro-RJ, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.
- BARBOSA, R. M. S. et al. Controle social do programa de alimentação escolar em um município de grande porte. **Saúde e Pesquisa**, Maringá-PR, v. 13, n. 3, p. 607–616, 2020.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. ; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BELIK, W; ALVARES, D. Experiencias de programas combinados de alimentación escolar y desarrollo local en Sao Paulo, Brasil. **Agroalimentaria**, Mérida, Venezuela, v. 18, n. 34, p. 57–72, 2012.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. National school meal program and municipal administration: Management efficiency, social participation and local development. **Revista de Nutrição**, Campinas-SP, v. 22, n. 5, p. 595–607, 2009.
- BEZERRA, O. M. D. P. A. et al. Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Revista de Nutrição**, Campinas-SP, v. 26, n. 3, p. 335–342, 2013.
- BLAY-PALMER, A. et al. Sustainable food system assessment: lessons from global practice. **Routledge Studies in Food, Society and the Environment**, v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2020.

BOCKORNI, B. R. S.; GOMES, A. F. A amostragem em snowball (Bola de Neve) em uma pesquisa qualitativa no campo da Administração. **Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR**, Umuarama-PR, p. 105–117, 2021.

BORGES, T. L.; ROMARCO, M. L. Implementação do mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Patos de Minas-MG. **Sociedade em Debate**, Ijuí, v. 26, n. 3, p. 251–268, 2020.

BOSQUILIA, S. G. C.; PIPITONEI, M. A. P. A integração do Pnae com o PronaF: oportunidades e desafios. **Impulso**, Piracicaba-SP, v. 27, n. 70, 7-16, 2017.

BOSQUILIA, S. G. C.; PIPITONE, M. A. P. O Programa Nacional De Alimentação Escolar E a Soberania Alimentar. **Salusvita**, Bauru-SP, v. 38, n. 1, p. 97–109, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 mar 2023.

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de fevereiro de 2010.

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**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

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**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de junho de 2009.

BRASIL. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 6, de 9 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**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de maio de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) 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**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). **Dados Físicos e Financeiros do PNAE. Brasília, DF, 2021.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Caderno de Legislação 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuaiscartilhas/CADERNODELEGISLAÇÃO2022atualizadaltimaverso.pdf>. Acesso em 15 de jun de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa de suplementação, **PNAE - Histórico.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programa-suplementares/pnae-sobre-programa/pnae-historico>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **PNAE: O que é?.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 7 de ago. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Públicas Sustentáveis.** 5ª ed. jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde, Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Resolução n 466 de 12 de dezembro de 2012: diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos.** Brasília (DF): MS; 2012.

BRITO, T. P. et al. A Trajetória da Execução de PNAE em um Município Atingido pela Mineração. **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science,** Anápolis-GO, v. 11, n. 4, p. 48–66, 2022.

BRUNDTLAND. **Nosso Futuro comum.** Relatório Brundtland. Our Common Future: United Nations, 1987.

CAMARGO, R. A. L. de; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública,** Araraquara-SP, v. 8 n. 2, p. 1–21, 2013.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto - Enfermagem,** Porto Alegre-RS, v. 15, n. 4, p. 679–684, 2006.

CARVALHEIRA, R. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista IDeAS,** Rio de Janeiro-RJ, v.3, n2, p. 197–225, 2002.

CASTRO, J. DE. Geografia da Fome. 10 ed. Rio de Janeiro: **Antares Edições**, 1984.

CATTO, L. M. W.; NARDI, E. L. Percepções sobre a implementação do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) na perspectiva do direito humano à alimentação adequada. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul-RS, n 60, p. 97–119, 2021.

CHARTRAND, G.; LESNIAK, L.; ZHANG, P. **Graphs & Diagraphs**. 5 ed. Boca Raton-FL (EUA): CRC Press, 2011.

CONCEIÇÃO, A. A.. História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar. **30º Simpósio Nacional de História**, Recife-PE, p. 1–23, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN). Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010. **Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências**. Brasília, DF: CFN, 2010.

ELIAS, L. P. et al. Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 57, n. 2, p. 215–233, 2019.

FAO. **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action: World Food Summit**, Rome, Italy, p. 13-17, 1996,

FAO; FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. Rome, Italy, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc0640en>. Acesso em: 30 de mar. 2022.

FAO. Food Security. **Policy Brief**. Rome, Italy, n. 2, p. 1–4, 2006. Disponível em: [https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf). Acesso em: 30 mar. de 2022.

FAO. **Methods for estimating comparable rates of food insecurity experienced by adults throughout the world**. Rome, Italy, 2016. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4830e/i4830e.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

FERREIRA, H.; ALVES, R.; MELLO, S. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Alimentação e aprendizagem. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro-RJ, p. 90–113, 2019.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Relational analysis of the brazilian school nutrition program: Releving institutional dimensions of local implementation processes. **Sociedade e Estado**, Brasília-DF, v. 35, n. 2, p. 525–552, 2020.

GABRIEL, C. G. et al. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro-RJ, v. 30, n. 8, p. 1731–1744, 2014.

GALLINA, L. S. et al. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde e Sociedade**, São Paulo-SP, v. 21, n. 1, p. 89–102, 2012.

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

GRISA, C. et al. **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 52, p. 125–146, 2015.

GUPTA, J.; VEGELIN, C. Sustainable development goals and inclusive development. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 16, n. 3, p. 433–448, 2016.

HAWKES, C. et al. How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. **Revista de Saude Publica**, São Paulo-SP, v. 50, p. 1–13, 2016.

HENDLER, V. M. et al. Sociobiodiversidade e alimentação escolar: uma experiência no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. **Interações**, Campo Grande-MS, p. 1003–1020, 2021.

HUNGER, R.; CAMPOS, F. M.; PADRÃO, S. M. A quem se destinam as chamadas públicas?: os desafios da participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Alimentação Escolar no município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília-DF, v. 12, n. 2, p. 309–327, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <[https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/index.html](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html)>. Acesso em 13 de janeiro de 2023.

LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber. Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEÃO, M. M. et al. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

LIMA, E. E.; SOUSA, A. A. Alimentos orgânicos na produção de refeições escolares: Limites e possibilidades em uma escola pública em Florianópolis. **Revista de Nutricao**, Campinas-SP, v. 24, n. 2, p. 263–273, 2011.

LOBO, C.; FECHINE, V. Avaliação da parceria FNDE e IFES na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 72, n. 3, p. 554–582, 2021.

LOPES, I. D.; BASSO, D.; BRUM, A. L. Cadeias agroalimentares curtas e o mercado de alimentação escolar na rede municipal de Ijuí, RS. **Interações**, Campo Grande-MS, v. 20, n. 2, p. 543–557, 2019.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os Arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: Uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. **In Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro-RJ: IPEA, p. 238-264, 2018.

MACHADO, R. L. A. Direito humano à alimentação adequada. Brasília, DF: **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada>>. Acesso 10 mar. 2023

MAGNO, M. S. O.; CYRILLO, D. C.; SARTI, F. M. Evolution of school feeding in the city of Sao Paulo, Brazil. **Nutrire**, São Paulo - SP, v. 38, n. 1, p. 83–96, 2013.

MAPBIOMAS. **Plataforma Mapbiomas: uso e cobertura do solo**. Disponível em: <https://mapbiomas.org/o-projeto>. Acesso em: 4 nov. 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

MARQUES, A. A. et al. Reflexões de agricultores familiares sobre a dinâmica de fornecimento de seus produtos para a alimentação escolar: O caso de Araripe, Ceará. **Saude e Sociedade**, São Paulo-SP. v. 23, n. 4, p. 1316–1328, 2014.

MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. **In: Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas** / organização Renato S. Maluf , Georges Flexor. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, p. 169-176, 2017.

MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, Estados Unidos, v. 24, p. 1–34, 2016.

MAZUCATO ET AL. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. Penápolis-SP: FUNEPE, 2018.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Brentford, Reino Unido, 2016.

MELO, M. N. T.; SÁ, R. M. P. F.; FILHO, D. A. M. Sustainability of an innovative school food program: A case study in the northeast of Brazil. **Ciencia e Saude Coletiva**, Rio de Janeiro-RJ. v. 21, n. 6, p. 1899–1908, 2016.

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 895.

MONTEIRO, C. A. et al. NOVA. A estrela brilha. [Classificação dos alimentos. Saúde Pública.] **World Nutrition Janeiro-Março**, 2016, 7, 1-3, 28-40

MOREIRA, R. J. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **X World Congress of rural Sociology - IRSA e no XXXVII Brazilian Congress of Rural Economican Sociology - Sober.Workshop n. 38**. Rio de Janeiro-RJ, p. 39–52, 2000.

MOSSMANN, M. P.; TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação TT **Interações Campo Grande-MS**, v. 18, n. 2, p. 31–44, 2017.

ONU. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Traduzido do inglês pela Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2016.

PAUL, J.; CRIADO, A. R. The art of writing literature review: What do we know and what do we need to know? **International Business Review**, v. 29, n. 4, p. 101717, 2020.

PEIXINHO, A. M. L. Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Tese de Dissertação** (Mestrado Profissional). Universidade Federal de São Paulo, 2011.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro-RJ, v. 18, n. 4, p. 909–916, 2013.

PELIANO, A.M.T.M (coord). O Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. **Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA)**. Brasília: 1993.

PÉREZ-ESCAMILLA, R. Food security and the 2015-2030 sustainable development goals: From human to planetary health. **Current Developments in Nutrition**, v. 1, n. 7, p. 1–8,

2017.

PERIN, G. et al. a Evolução Do Programa De Aquisição De Alimentos (Paa): Uma Análise Da Sua Trajetória De Implementação, Benefícios E Desafios. **Texto para discussão nº 2691, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília-DF, p. 9–103, 2021.

PINHEIRO, M. M. S. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. **Texto para Discussão nº 1794, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**,. Brasília-DF, p. 1–50, 2012.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á.; Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão nº 1940, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2014.

PLOEG, J. D. VAN DER. O modo de produção camponês revisitado. "A diversidade da agricultura familiar", v. 2 p. 13–54, 2006.

PLOEG, J. D. VAN DER. der et al. Rural Development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Holanda, 40 (4): 391-407, 2000.

PLOEG, J. D. VAN DER. Trajetórias do desenvolvimento rural: Pesquisa comparativa internacional. **Sociologias**, Porto Alegre-RS, n. 27, p. 114–140, 2011.

PLOEG, J. D. VAN DER. Dez qualidades da agricultura familiar. **Agriculturas: experiências em agroecologia - Cadernos de debate**, Rio de Janeiro-RJ, n. 1, p. 7–14, 2014.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO) Desenvolvimento Humano: Relatório de 2021/2022. Nova Iorque, Estados Unidos, p. 1–44, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/educacao/programa-alimentacao-escolar>. Acesso em: 25 de fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Atribuições do CAE. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/educacao/atribuicoes>. Acesso em: 25 de fev. 2023.

PROVDANOV, C. C.; FREITAS, E. C. DE. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Nova Hamburgo-RS: Feevale, 2013.

REDE PENSSAN. **I VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Suplemento I. Rede Brasileira de Pesquisa e Soberania e Segurança alimentar, São Paulo-SP v. 7, n. 1, p. 37–72, 2021.

REDE PENSSAN, **II VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Relatório final. Rede Brasileira de Pesquisa e Soberania e Segurança alimentar, São Paulo-SP, 2022.

REDE PENSSAN, **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil. Suplemento I: Insegurança Alimentar nos estados**. Relatório final. Rede Brasileira de Pesquisa e Soberania e Segurança alimentar, São Paulo-SP 2022.

RODRIGUES, S. As Políticas Públicas na Agricultura Familiar do Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana: PRONAF, PNAE, PAA e Programa Bolsa Família. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí-RS, v. 20, n. 58, p. e12464, 2022.

ROSA, M. P.; SVARTMAN, B. P. Agroecologia e políticas públicas: reflexões sobre um cenário em constantes disputas. **Psicologia Política**, v. 18, n. 41, p. 18–41, 2018.

ROSSETTI, F. X.; DA SILVA, M. V.; WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas-SP, v. 23, n. 2, p. 912, 2016.

SABOURIN, E. et al. Abordagens em termos de sistemas alimentares e território no Brasil. **In: Sistemas alimentares e territórios no Brasil** / organizadores Catia Gri- sa, Eric Sabourin, Ludivine Eloy [e] Renato S. Maluf. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial Conceitos, Estratégias e Atores. **Embrapa Informação Tecnológica**, Brasília-DF, 2002.

SACHS, I. **Caminhos para desenvolvimento sustentável**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, J. D. et al. Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. **Nature Sustainability**, v. 2, n. 9, p. 805–814, 2019.

SANTOS, F. et al. Avaliação da inserção de alimentos orgânicos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar, em municípios dos territórios rurais do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciencia e Saude Coletiva**, Rio de Janeiro-RJ, v. 19, n. 5, p. 1429–1436, 2014.

SANTOS, L. F. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar: quadro teórico-analítico e evidências emíricas em territórios rurais (**tese de doutorado**). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

SANTOS, T. T. B.; TORRES, R. L. Efeitos do acesso ao mercado institucional sobre a segurança alimentar e nutricional no município de Almirante Tamandaré, Paraná. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 61, n. 2, p. 1–20, 2023.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro-RJ, v. 18, n. 4, p. 927–935, 2013.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre-RS, v. 6, n. 11, p. 88–125, 2004.

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 2, p. 289–304, 2015.

SILVA, S. P. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Texto para Discussão nº 1794, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, Brasília-DF, p. 1–52, 2019.

SOARES, P. et al. Strengths and weaknesses in the supply of school food resulting from the procurement of family farm produce in a municipality in Brazil. **Ciencia e Saude Coletiva**, Rio de Janeiro-RJ v. 20, n. 6, p. 1891–1900, 2015.

SODRÉ, M. T.; SALAMONI, G. a Coexistência Do Pensamento Cartesiano E Sistêmico: As Limitações Territoriais Enfrentadas Pelo Paa E Pnae Em Pelotas/Rs. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia-MG v. 28, n. 3, p. 457–471, 2016.

SOUSA, E. P.; OLIVEIRA, R. B.; FERREIRA, F. D. G. Competitividade dos produtores familiares cooperados e beneficiários do PNAE vis-à-vis os que não são: uma análise para o Ceará. **Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade**, Campina Grande-PB, v. 10, n. 2, p. 86–95, 2020.

STOLARSKI, M. C. Caminhos da alimentação escolar no século XXI: histórico da política nacional e avanços na gestão do Paraná. Alimentação saudável e sustentabilidade ambiental nas escolas do Paraná, Curitiba-PR, **Instituto Emater**, p. 9-36, 2014.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework. **Global Food Security**, v. 25, n. March, p. 100366, 2020.

TOLENTINO, M. L. D. L. Da Revolução Verde ao discurso do PRONAF: a representação do desenvolvimento nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Cerrados**, Brasília-DF, v. 14, n. 02, p. 93–124, 2020.

TOYOYOSHI, J. Y. et al. Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar. **O Mundo da Saúde**, São Paulo-SP, v. 37, n. 3, p. 329–335, 2013.

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

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas-SP, v. 16, n. 2, p. 20–42, 10 fev. 2009.

VALENTE, F. L. S.; BEGHIN, N. Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para a replicabilidade. In: **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira** p. 68, 2006.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas-SP, v. 18, n. 4, p. 439–457, 2005.

VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 12, n.1, p. 71-94, 2004.

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos avançados**, São Paulo-SP, v. 15, n. 43, p. 101–119, 2001.

VEIGA, J. E. O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável. In: **Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento**. CAVC, São Paulo-SP, p.243-266, 2005.

VILELA, K. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal Baiano: Uma abordagem relacional do processo de implementação. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 60, n. Special Issue, p. 1–21, 2022.

WATERMEYER, R. Facilitating sustainable development through public and donor procurement regimes: tools and techniques. **Public Procurement Law Review**, v. 1, p. 30–55, 2004.

YASBEK, M. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo-SP, v. 18, n.2, p. 104-112, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXOS

**Apêndice – Roteiros – adaptados de Procópio (2014); Gabriel et al. (2014) e Elias (2016)****Apêndice A – Entidade Executora (gestores municipais)**

Nome:

Nome da unidade/divisão/departamento/órgão/entidade/instituição que trabalha:

Qual sua função/cargo no município?

Contato (celular, e-mail etc.: opcional – caso o entrevistado concorde em ser contatado posteriormente para checar respostas ou receber resultado da pesquisa.

**Legendas (categorias de perguntas):**

Características próprias do ator/unidade/divisão/departamento/órgão/entidade/instituição: 1 a 4

Aspectos organizacionais e infraestrutura: 5 a 7

Compras públicas e desenvolvimento local: 8 a 17

Aspectos normativos: 18 e 19

Arranjos institucionais: 20 a 23

Covid: 24

---

1-) A prefeitura adquire alimentos da agricultura familiar, visando atender as demandas da alimentação escolar no município? Quais são os gêneros alimentícios mais adquiridos?

---

---

---

2-) Qual é a forma de gestão do programa no município? (*centralizada, descentralizada, mista ou terceirizada*) Como ela ocorre?

---

---

---

2.1-) Considera essa a melhor forma de gestão para a alimentação escolar? Por quê?

---

---

---

3-) A prefeitura possui funcionários voltados exclusivamente à operacionalização do PNAE? Como isso ocorre? *(em caso de resposta positiva ou negativa)*

---

---

---

4-) Sobre a agricultura familiar no município: quais as maiores dificuldades dessa população no tocante à sua inclusão produtiva/comercialização de itens para o PNAE?

---

---

---

4.1-) O município oferece algum serviço/suporte prático para a agricultura familiar nesse sentido? *(legislação municipal específica para a AF, assistência técnica, transporte dos alimentos/depósitos centrais/organização de feiras etc.)*

---

---

---

5-) Em relação aos aspectos organizacionais e infraestrutura, o que a prefeitura já faz e o que poderia aperfeiçoar para melhor atender à oferta da AF para o PNAE? *(logística, recursos, governança etc.)*

---

---

---

6-) São realizadas ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no município? Quais? Qual a frequência que ocorrem? *(art. 14 da res. nº 06/2020 CD/FNDE)*

---

---

---

7-) Quais são os principais canais de comunicação entre os atores envolvidos nas chamadas públicas? Eles são efetivos? Por quê?

---

---

---

8-) Como é realizado planejamento de orçamentário do PNAE no município? (*cálculo do número de alunos, tipo de ensino, valor atualizado*)?

---

---

---

9-) No processo de elaboração do cardápio, é realizado um mapeamento prévio da produção no município? Como isso ocorre? Por quê acha que não ocorre?

---

---

---

9.1-) A elaboração do cardápio é realizada em interlocução entre a prefeitura, agricultores e CAE? Como isso ocorre/Por quê acha que não ocorre? (*§9º do art. 17 da res. nº 06/2020 CD/FNDE*)

---

---

---

9.2-) A elaboração do cardápio leva em conta a sazonalidade e diversidade da produção local de alimentos? Quais referenciais são usados? (*arts. 17 e 23 da res. nº 06/2020 CD/FNDE*)

---

---

---

9.3-) A elaboração do cardápio leva em conta as necessidades nutricionais, a cultura, tradição e hábitos alimentares locais? De que maneira? (*art. 17 da res. nº 06/2020 CD/FNDE*)

---

---

---

10-) Os recursos do PNAE são gastos de que maneira em relação aos tipos de alimentos? Saberá dizer a porcentagem para cada tipo? (*art. 21 da res. nº 06/2020 CD/FNDE: mínimo 75% in natura ou minimamente processados, máximo de 20% processados e ultraprocessados e máximo de 5% ingredientes culinários processados*)

---

---

---

11-) Em relação à chamada pública, como é realizada a pesquisa de preço no município? (§1 e 2 do art. 31 da res. n° 06/2020: preço médio em no mínimo três mercados locais, priorizando feiras da AF, acrescido das despesas de fornecimento)

---

---

---

11.1-) Os preços dos produtos orgânicos e /ou agroecológicos são diferenciados dos demais? De que maneira? (§5° do art. 31 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

11.2-) A prefeitura costuma pagar os fornecedores em dia?

---

---

---

12-) No geral, como ocorre a compra de alimentos da AF para o PNAE no município? Realizam-se audiências prévias para auxiliar os fornecedores? (§3° do art. 31 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

12.1-) Os gêneros alimentícios são bem definidos na chamada pública? Há possibilidade de substituição, se necessário? (art. 33 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE: podem ser substituídos quando necessário, desde que constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE)

---

---

---

13-) Como são selecionados os fornecedores da AF no município?

---

---

---

13.1-) O município realiza alguma divisão geográfica na seleção dos projetos de venda da AF? (art. 35 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

13.2-) O município aplica alguma ordem de prioridade para a seleção de fornecedores da AF (§4º do art. 35 da res. nº 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

13.3-) O município adquire gêneros alimentícios de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas? Existe uma busca ativa do município no sentido de mapear esses produtores?

---

---

---

13.4-) Sabe quantos AFs existem no município e quantos participam do PNAE?

---

---

---

13.5-) As normativas fitossanitárias (principalmente de produtos de origem animal) atrapalham a aquisição de alimentos da agricultura familiar? Por que acha que isso ocorre? Há alguma iniciativa do poder público voltada à regularização sanitária dos produtores locais?

---

---

---

13.6-) Há dificuldade na documentação (CAF) para reconhecimento oficial do AF perante o poder público? Sua emissão é realizada onde no município? (*sindicato, ATER, INCRA*)

---

---

---

13.7-) Há dificuldade na emissão de nota fiscal? Se sim, por quê? A prefeitura dispõe do serviço de emissão de NFs caso necessário?

---

---

---

14-) Na sua opinião, os produtos adquiridos da AF contribuem para a diversificação do cardápio e para a sustentabilidade? Por quê? *(itens tradicionais/regionais, mais qualidade e mais frescos)?*

---

---

---

15-) Na sua opinião, a permanência dos recursos do PNAE no município é benéfica à economia local? Por quê?

---

---

---

16-) Quais são as principais dificuldades/barreiras encontradas em relação à compra dos agricultores familiares para o município? *(divulgação das chamadas públicas, elaboração do projeto de venda, documentação- DAP/CAF, questões sanitárias, questões fiscais, infraestrutura, logística, dificuldade na produção, inflexibilidade na troca de produtos nutricionalmente correlatos etc.)*

---

---

---

17-) Quais são as principais estratégias facilitadoras em relação à compra dos agricultores familiares para o município? *(o que o município ou outros atores fazem que ajuda no processo de compra da AF)*

---

---

---

18-) Conhece a determinação legal de repasse de no mínimo 30% dos recursos do FNDE para a Agricultura Familiar e seus respectivos critérios de seleção? *(art. 14 da Lei nº 11.947/2009)*

---

---

---

18.1-) Sabe se a determinação legal do repasse vem sendo cumprida pelo município nos últimos 5 anos? Por que acha que isso ocorre? *(em caso de resposta positiva ou negativa)*

---

---

---

18.2-) O que poderia ser feito para atingir/manter essa determinação legal? (*busca ativa pelos fornecedores, não atendidos, regularização da documentação etc.*)

---



---



---

19-) Existem dificuldades na compreensão das questões jurídicas ligadas à operacionalização do PNAE? Quais as principais? (*contratuais, certificações, questões fiscais, sanitárias etc.*)

---



---



---

20-) De 0 a 10, qual o grau de interação de sua entidade com estes(as) outros(as) (possíveis) atores, órgãos, entidades e instituições, no que diz respeito à implementação do PNAE no município?

Entidade Executora	Nota
Entidade Executora/município (responsável pelas compras – Secretaria da Educação)	
Entidade Executora/município (responsável técnica – nutricionista)	
Outro órgão municipal (citar)	
Secretaria estadual de Educação	
Diretores e gestores escolares	
Merendeiros (as)	
Agricultura familiar (e suas cooperativas e associações)	
Outros fornecedores de alimentos	
Assistência Técnica e Extensão Rural (SEBRAE ou outros)	
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN)	
Universidades do município	
Outros 1	
Outros 2	

21-) No geral, como é a interação entre as instituições, órgãos e atores na implementação do PNAE no município?

---

---

---

21.1-) Como acha que essas interações poderiam melhorar a compra de produtos da agricultura familiar e a alimentação saudável dos alunos?

---

---

---

22-) O controle social *conselhos de quaisquer instâncias*) é ativo e permanentemente na fiscalização/deliberação (*discussões*)/assessoramento do PNAE no município? De que maneira?

---

---

---

23-) Como é a relação com a ATER. Sabe como ela auxilia a implementação do PNAE no município?

---

---

---

24-) Como ocorreram as compras do PNAE no período da pandemia de Covid-19?

---

---

---

## **Apêndice B – Agricultores familiares fornecedores do PNAE**

Nome:

Nome da cooperativa/associação?

Ano de fundação da cooperativa/associação?

Número de participantes da organização?

Qual a sua função/cargo na cooperativa/associação?

Contato (celular, e-mail etc.: opcional – caso o entrevistado concorde em ser contatado posteriormente para checar respostas ou receber resultado da pesquisa.

### **Legenda (categorias de perguntas):**

Características próprias da agricultura familiar: 1 e 2

Aspectos organizacionais e infraestrutura: 3 e 4

Compras públicas e desenvolvimento local: 5 a 12

Aspectos normativos: 13 e 14

Arranjos institucionais: 15 a 18

Covid: 19

---

1-) Você fornece para os programas de compras públicas de alimentos (PAA/PAB, PNAE, PMAE)?  
Fornece alimentos orgânicos e/ou agroecológicos?

---

---

---

1.1-) Alguma política facilitou sua inclusão como fornecedor do PNAE? Qual(is) e como?

---

---

---

1.2-) Existe alguma vantagem ou desvantagem em participar do PNAE via organização? Quais?

---

---

---

2-) Acredita que o PNAE representa uma política de venda importante para a produção/sustento de sua família? Em qual sentido? (*renda, diversidade, segurança alimentar e nutricional, acesso a novos mercados*)

---

---

---

2.1-) Qual(is) o(s) alimento(s) que você mais fornece ao PNAE? Isso ocorre naturalmente por causa de sua produção ou é devido à demanda do programa?

---

---

---

2.2-) O PNAE ajudou na transição para a uma produção de alimentos mais saudáveis como os orgânicos e/ou agroecológicos? De que maneira?

---

---

---

2.3-) Pensa que o fornecimento de alimentos pela agricultura familiar melhora os hábitos alimentares dos beneficiários (estudantes e agricultores familiares) do PNAE? De que maneira?

---

---

---

3-) O município oferece algum serviço/suporte prático para a agricultura familiar no fornecimento do PNAE? (*funcionários exclusivos na execução do PNAE, legislação municipal específica para a AF, assistência técnica, transporte dos alimentos/depósitos centrais/organização de feiras etc.*)

---

---

---

4-) Em sua opinião, quais são as principais barreiras entre quem compra e quem vende para o PNAE? O que a prefeitura poderia aperfeiçoar para melhor atender à oferta da agricultura familiar de alimentos no que diz respeito ao PNAE?

---

---

---

5-) No geral, como ocorre o processo de compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE no município? Realizam-se audiências prévias para auxiliar os fornecedores (§3º do art. 31 da res. nº 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

5.1-) Quais são os principais canais de comunicação entre os atores envolvidos nas chamadas públicas? Eles são efetivos? Por quê?

---

---

---

5.2-) O processo de elaboração dos cardápios é discutido com os agricultores familiares para saber sobre sua produção? De que maneira? (art. 17 da res. nº 06/2020 CD/FNDE)

---

---

---

5.3-) A elaboração do cardápio leva em conta a sazonalidade e diversidade da produção local de alimentos? Quais referenciais são usados? (*alimentos que estão na época e que são produzidos no município*) (arts. 17 e 23 da res. nº 06/2020 CD/FNDE)

---

---

---

5.4-) Os gêneros alimentícios são bem definidos na chamada pública? Há possibilidade de substituição, se necessário? (art. 33 da res. nº 6 de 2020 CD/FNDE: *podem ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE*)

---

---

---

5.5-) Os preços praticados pela prefeitura são justos em relação aos do mercado? Há pesquisa de preços? Sabe como ela é realizada? (§1 e 2 do art. 31 da res. n° 06/2020: preço médio em no mínimo três mercados locais, priorizando feiras da AF, acrescido das despesas de fornecimento)

---

---

---

5.6-) Os preços dos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são diferenciados dos demais? De que maneira? (§5° do art. 31 res. n° 6 de 2020 do CD/FNDE)

---

---

---

5.7-) A prefeitura costuma pagar os fornecedores em dia?

---

---

---

6-) Sabe dizer como a seleção de fornecedores da agricultura familiar ocorre no município? A prefeitura aplica alguma ordem de prioridade? (art. 35 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

6.1-) Sabe dizer se o município realiza uma busca ativa para mapear os produtores da agricultura familiar?

---

---

---

7-) Existem dificuldades em relação às normas sanitárias, obtenção da documentação para acesso ao programa (DAP/CAF), emissão de nota fiscal para o fornecimento do PNAE? A prefeitura auxilia de alguma maneira?

---

---

---

8-) Como é realizada a entrega dos alimentos à prefeitura/escolas? A prefeitura auxilia de alguma maneira nessa tarefa?

---

---

---

9-) Na sua opinião, os produtos adquiridos da agricultura familiar contribuem para a diversificação do cardápio e para a sustentabilidade? Por quê? *(itens tradicionais/regionais, mais qualidade e mais frescos)?*

---

---

---

10-) Na sua opinião, a permanência dos recursos do PNAE no município é benéfica à economia local? Por quê?

---

---

---

11-) Quais são as principais dificuldades/barreiras encontradas em relação à venda para o município? *(divulgação das chamadas públicas, elaboração do projeto de venda, documentação- DAP/CAF, questões sanitárias, questões fiscais, infraestrutura, logística, dificuldade na produção, inflexibilidade na troca de produtos nutricionalmente correlatos etc.)*

---

---

---

12-) Quais são as principais estratégias facilitadoras em relação à compra dos agricultores familiares para o município? *(o que o município ou outros atores fazem que ajuda no processo de compra da AF)*

---

---

---

13-) Conhece a determinação legal de repasse de no mínimo 30% dos recursos do FNDE para a Agricultura Familiar e seus respectivos critérios de seleção? *(art. 14 da Lei nº 11.947/2009)*

---

---

---

13.1-) Sabe se a determinação legal do repasse vem sendo cumprida pelo município nos últimos 5 anos? Por que acha que isso ocorre? *(em caso de resposta positiva ou negativa)*

---

---

---

13.2-) O que poderia ser feito para atingir/manter essa determinação legal? (*busca ativa pelos fornecedores, não atendidos, regularização da documentação etc.*)

---



---



---

14-) Existem dificuldades na compreensão das questões jurídicas ligadas à operacionalização do PNAE/ Quais as principais? (*contratuais, certificações, questões fiscais, sanitárias etc.*)

---



---



---

15-) De 0 a 10, qual o grau de interação de sua entidade com estes(as) outros(as) (possíveis) atores, órgãos, entidades e instituições, no que diz respeito à implementação do PNAE no município?

Agricultura familiar	Nota
Entidade Executora/município (responsável pelas compras – Secretaria da Educação)	
Entidade Executora/município (responsável técnica – nutricionista)	
Outro órgão municipal (citar)	
Secretaria estadual de Educação	
Diretores e gestores escolares	
Merendeiros (as)	
Assistência Técnica e Extensão Rural (SEBRAE ou outros)	
Outros fornecedores de alimentos	
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN)	
Universidades do município	
Outros 1	
Outros 2	

Outros 3	
----------	--

16-) No geral, como é a interação entre as instituições, órgãos e atores na implementação do PNAE no município?

---

---

---

16.1-) Como acha que essas interações poderiam melhorar em relação à compra de produtos da agricultura familiar e a alimentação saudável dos alunos?

---

---

---

17-) O controle social *conselhos de quaisquer instâncias* é ativo e permanente da fiscalização/deliberação *(discussões)*/assessoramento do PNAE no município? De que maneira?

---

---

---

18-) Como é a relação com a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER *(Sebrae)*? Sabe como ela auxilia a implementação do PNAE no município?

---

---

---

19-) Como ocorreram as vendas ao PNAE no período da pandemia de Covid-19?

---

---

---

**Apêndice C – Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**

Nome:

Qual sua função/cargo no conselho?

Número de participantes do conselho?

Contato (celular, e-mail etc.: opcional – caso o entrevistado concorde em ser contatado posteriormente para checar respostas ou receber resultado da pesquisa.

**Legenda (categorias de perguntas):**

Características próprias do CAE: 1 a 3

Aspectos organizacionais e infraestrutura: 4 a 9

Compras públicas e desenvolvimento local: 10 a 18

Aspectos normativos: 19 a 21

Arranjos institucionais: 22 a 24

Covid: 25

---

1-) Acredita que o CAE possui as seguintes características (*art. 43 da res. n° 06, de 2020 CD/FNDE*):

Fiscalizador: \_\_\_\_\_

Em qual sentido? \_\_\_\_\_

Permanente: \_\_\_\_\_

Em qual sentido? \_\_\_\_\_

Deliberativo: \_\_\_\_\_

Em qual sentido? \_\_\_\_\_

De assessoramento: \_\_\_\_\_

Em qual sentido? \_\_\_\_\_

2-) O CAE já ficou algum período sem funcionar nos últimos 10 anos? Se sim, sabe se o FNDE suspendeu os recursos do PNAE? (art. 56 da res. n° 06, de 2020 CD/FNDE).

---

---

---

3-) O CAE é formado por quais atores do município? Como são escolhidos? [ I (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; II – 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica; III – 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica; IV – 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica] (art. 43 da res. n° 06, de 2020 CD/FNDE).

---

---

---

4-) O município fornece a infraestrutura necessária à plena execução das atividades do CAE? Com qual frequência acontecem as reuniões? (inciso I do art. 45 da res. n° 06, de 2020 CD/FNDE local apropriado, disponibilidade de equipamentos de informática, transporte dos membros)

---

---

---

5-) O município fornece todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE e temas que possuam interfaces com o programa? (inciso II do art. 45 da res. n° 06, de 2020 CD/FNDE)

---

---

---

6-) Qual é a forma de gestão do programa no município? (centralizada, descentralizada, mista ou terceirizada? Como ela ocorre?

---

---

---

6.1-) Considera essa a melhor forma de gestão para a alimentação escolar? Por quê?

---

---

---

7-) Sobre a agricultura familiar no município: quais as maiores dificuldades dessa população no tocante à sua inclusão produtiva/comercialização de itens para o PNAE?

---

---

---

8-) Em relação aos aspectos organizacionais e infraestrutura, o que a prefeitura já faz e o que poderia aperfeiçoar para melhor atender à oferta da agricultura familiar de alimentos no que diz respeito ao PNAE? (*logística, recursos, governança etc.*).

---

---

---

9-) São realizadas ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no município? Quais? Como ocorrem? (*art. 14 da res. n° 06/2020 CD/FNDE*)

---

---

---

10-) Em sua opinião, quais são as principais barreiras entre quem compra e quem vende para o PNAE? O que a prefeitura poderia aperfeiçoar para melhor atender à oferta da agricultura familiar de alimentos no que diz respeito ao PNAE?

---

---

---

11-) No geral, como ocorre o processo de compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE no município? Realizam-se audiências prévias para auxiliar os fornecedores? (*§3° do art. 31 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE*)

---

---

---

11.1-) O CAE auxilia/orienta o município nos processos de aquisição de alimentos da AF?

---

---

---

11.2-) O processo de elaboração dos cardápios é discutido com os agricultores familiares para saber sobre sua produção? De que maneira? *(art. 17 da res. n° 06/2020 CD/FNDE)*

---

---

---

11.3-) Os cardápios são apresentados ao CAE periodicamente, para fins de monitoramento? *(§9° do art. 17 da res. n° 06/2020 CD/FNDE)*

---

---

---

11.4-) A elaboração do cardápio leva em conta a sazonalidade e diversidade da produção local de alimentos? Quais referenciais são usados? *(alimentos que estão na época e que são produzidos no município) (arts. 17 e 23 da res. n° 06/2020 CD/FNDE)*

---

---

---

11.5-) Os gêneros alimentícios são bem definidos na chamada pública? Há possibilidade de substituição, se necessário? *(art. 33 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE: podem ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE)*

---

---

---

11.6-) Os preços praticados pela prefeitura são justos em relação aos do mercado? Há pesquisa de preços? Sabe como ela é realizada? *(§1 e 2 do art. 31 da res. n° 06/2020: preço médio em no mínimo três mercados locais, priorizando feiras da AF, acrescido das despesas de fornecimento)*

---

---

---

11.7-) Os preços dos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são diferenciados dos demais? De que maneira? *(§5° do art. 31 res. n° 6 de 2020 do CD/FNDE)*

---

---

---

11.8-) A prefeitura costuma pagar os fornecedores em dia?

---

---

---

12-) Sabe dizer como a seleção de fornecedores da agricultura familiar ocorre no município? A prefeitura aplica alguma ordem de prioridade? (*art. 35 da res. n° 6 de 2020 CD/FNDE*)

---

---

---

12.1-) Sabe dizer se o município realiza uma busca ativa para mapear os produtores da agricultura familiar?

---

---

---

13-) Existem dificuldades em relação às normas sanitárias, obtenção da documentação para acesso ao programa (DAP/CAF), emissão de nota fiscal para o fornecimento do PNAE? A prefeitura auxilia de alguma maneira?

---

---

---

14-) Como é realizada a entrega dos alimentos à prefeitura/escolas? A prefeitura auxilia de alguma maneira nessa tarefa?

---

---

---

15-) Na sua opinião, os produtos adquiridos da agricultura familiar contribuem para a diversificação do cardápio e para a sustentabilidade? Por quê? (*itens tradicionais/regionais, mais qualidade e mais frescos*)?

---

---

---

16-) Na sua opinião, a permanência dos recursos do PNAE no município é benéfica à economia local? Por quê?

---

---

---

17-) Quais são as principais dificuldades/barreiras encontradas em relação à venda para o município? *(divulgação das chamadas públicas, elaboração do projeto de venda, documentação- DAP/CAF, questões sanitárias, questões fiscais, infraestrutura, logística, dificuldade na produção, inflexibilidade na troca de produtos nutricionalmente correlatos etc.)*

---

---

---

18-) Quais são as principais estratégias facilitadoras em relação à compra dos agricultores familiares para o município? *(o que o município ou outros atores fazem que ajuda no processo de compra da AF)*

---

---

---

19-) Conhece a determinação legal de repasse de no mínimo 30% dos recursos do FNDE para a Agricultura Familiar e seus respectivos critérios de seleção? *(art. 14 da Lei nº 11.947/2009)*

---

---

---

19.1-) Sabe se a determinação legal do repasse vem sendo cumprida pelo município nos últimos 5 anos? Por que acha que isso ocorre? *(em caso de resposta positiva ou negativa)*

---

---

---

19.2-) O que poderia ser feito para atingir/manter essa determinação legal? *(busca ativa pelos fornecedores, não atendidos, regularização da documentação etc.)*

---

---

---

20-) Os recursos do PNAE são gastos de que maneira em relação aos tipos de alimentos? Saberá dizer a porcentagem para cada tipo? *(art. 21 da res. nº 06/2020 CD/FNDE: mínimo 75% in natura ou minimamente processados, máximo de 20% processados e ultraprocessados e máximo de 5% ingredientes culinários processados)*

---



---



---

21-) Existem dificuldades na compreensão das questões jurídicas ligadas à operacionalização do PNAE/ Quais as principais? (*contratuais, certificações, questões fiscais, sanitárias etc.*)

---



---



---

22-) De 0 a 10, qual o grau de interação de sua entidade com estes(as) outros(as) (possíveis) atores, órgãos, entidades e instituições, no que diz respeito à implementação do PNAE no município?

Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Nota
Entidade Executora/município (responsável pelas compras – Secretaria da Educação)	
Entidade Executora/município (responsável técnica – nutricionista)	
Outro órgão municipal (citar)	
Secretaria estadual de Educação	
Diretores e gestores escolares	
Merendeiros (as)	
Agricultura familiar (e suas cooperativas e associações)	
Outros fornecedores de alimentos	
Assistência Técnica e Extensão Rural (SEBRAE ou outros)	
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN)	
Universidades do município	
Outros 1	
Outros 2	
Outros 3	

23-) No geral, como é a interação entre as instituições, órgãos e atores na implementação do PNAE no município?

---

---

---

23.1-) Como acha que essas interações poderiam melhorar em relação à compra de produtos da agricultura familiar e a alimentação saudável dos alunos?

---

---

---

24-) Como é a relação com a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER (*Sebrae*)? Sabe como ela auxilia a implementação do PNAE no município?

---

---

---

25-) Como ocorreram as vendas ao PNAE no período da pandemia de Covid-19?

---

---

---