

LEI 11.947/2009, PNAE E AGRICULTURA FAMILIAR: aplicação dos construtos legais em um projeto extensionista

LAW 11.947/2009, PNAE AND FAMILY AGRICULTURE: application of legal constructs in an extension project

Luís Fernando Silva Marques¹ - UFPI
Marize Melo dos Santos² - UFPI
Cecília Maria Resende Gonçalves de Carvalho³ - UFPI

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma iniciativa do governo federal que proporciona alimentação saudável e de qualidade aos estudantes de escolas públicas municipais, estaduais e federais. O Programa consubstancializa o Direito humano à alimentação adequada e proporciona a milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos o desenvolvimento intelectual e a maximização da aprendizagem. O presente estudo analisou os construtos legais da Lei 11.947/2009, bem como a aplicabilidade do programa nos municípios da porção territorial Entre Rios, no Estado do Piauí, a partir dos resultados alcançados no projeto: Agricultura familiar e PNAE: desafios e conquistas na comercialização de alimentos saudáveis no Piauí, implementado em 2018. Assim, por meio de empreitadas dedutivas, explanativas e de revisão bibliográfica, conclui-se pela existência de empecilhos na execução do programa, especialmente no que tange à oferta de alimentos dos empreendedores familiares rurais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Alimentação Escolar; Cumprimento da Lei; Agricultores

ABSTRACT

The National School Feeding Program is a federal government initiative that provides healthy and quality food to students in public, state and federal schools. The Program embodies the human right to adequate food and offers millions of children, adolescents, youth and adults for intellectual development and the maximization of learning. This study analyzed the legal constructs of Law 11,947 / 2009, as well as the applicability of the program in municipalities in the Entre Rios territorial area, in the State of Piauí, based on the results achieved in the project: Family farming and PNAE: challenges and achievements in commercialization of healthy food in Piauí, implemented in 2018. Thus, through deductive, explanatory and literature review, it is concluded that there are obstacles in the execution of the program, especially with regard to the food supply of entrepreneurs rural family members.

KEYWORDS: Public policy; School meals; Compliance with the law; farmers

DOI: 10.21920/recei72021724312327
<http://dx.doi.org/10.21920/recei72021724312327>

¹Graduando em Direito pela UFPI. Bolsista do PET Integração/UFPI. Pesquisador do República – Núcleo de Pesquisa sobre Direito e Democracia. E-mail: luismarquesk5@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7709-3538>.

²Doutora em Nutrição pela UFPE. Professora Titular do Departamento de Nutrição da UFPI. Pesquisadora do Programa de Pós Graduação em Alimentos e Nutrição (PPGAN/UFPI). E-mail: marizesantos@ufpi.edu.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0699-8062>.

³Doutora em Ciência da Nutrição (UNICAMP). Professora Titular do Departamento de Nutrição da UFPI. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição (PPGAN/UFPI). Tutora do PET Integração/UFPI. E-mail: ceciliamaria.pop@hotmail.com / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8707-1447>.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é importante política pública de difusão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), bem como da própria Educação Alimentar e Nutricional (EAN) em escolas públicas estaduais e municipais do Brasil. Conforme asseverado no sítio *online* do próprio programa, de acordo com os dados disponíveis em 2015, aproximadamente 41.5 milhões de educandos foram beneficiados pelos recursos federais destinados à consecução de uma alimentação escolar nutritiva e saudável (FNDE, 2020a).

Nesse panorama, o PNAE se concretiza como maior ferramenta social de disseminação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e até mesmo do direito constitucional à alimentação para as camadas sociais mais vulneráveis e que muitas vezes possuem apenas a alimentação escolar como única fonte nutritiva. Consoante atesta a síntese de indicadores sociais (IBGE, 2019), das crianças com até 14 anos de idade, 11,3% se encontram na extrema pobreza e 41,7% são pobres, o que demonstra a essencialidade de políticas públicas como o PNAE na redução das desigualdades sociais do país e, especialmente, no incentivo à aprendizagem.

Nesse sentido, é essencial que seja feita uma análise acerca da aplicabilidade dos construtos legais positivados no PNAE, tais como: a qualidade nutricional das refeições ofertadas, a existência de profissional capacitado (Nutricionista) naquela circunscrição para o planejamento da alimentação escolar, o incentivo à SAN e à EAN, o repasse das parcelas às entidades executoras, a fiscalização dos órgãos competentes e o fomento à aquisição de insumos da agricultura familiar.

Assim, a questão principal que permeia este estudo foi analisar a legislação do programa em relação ao cumprimento dos 30% destinados à Agricultura Familiar (AF). Para isso, estudou-se os fundamentos teóricos e os resultados obtidos juntos aos entrevistados, para compreender de que modo as atividades são executadas em relação a compra dos alimentos da AF e refletir acerca dessas questões. Ao final, objetivou-se ainda detectar o cumprimento dos construtos legais que guardam o programa, em especial, o fomento à sustentabilidade, à manutenção dos hábitos alimentares locais e, conseqüentemente, o fortalecimento da agricultura familiar na região.

MATERIAIS E MÉTODOS

Estudo de natureza transversal, fruto de um projeto de pesquisa intitulado “Agricultura familiar e PNAE: desafios e conquistas na comercialização de alimentos saudáveis no Piauí”. Tal projeto foi desenvolvido pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), em parceria com o Centro de Ciências Agrárias (CCA), ambos da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

A presente empreitada se baseou em um recorte do estudo retromencionado, com enfoque no Território de Desenvolvimento Entre Rios, localizado no Estado do Piauí - Brasil. O Território é composto por 31 municípios, com uma área total de 19.273 km² e uma população de 1.111.258 habitantes, o que corresponde a 36,8% da população total do Piauí (PIAUI, 2009). Nessa direção, buscou-se trazer novas possibilidades de trabalhos integrados por meio da Iniciação Científica Voluntária (ICV 2020-2021) no âmbito do Programa de Educação Tutorial - PET Integração para dar uma contribuição mais ampla e interdisciplinar.

Para o alcance dos objetivos propostos, foi conduzida uma pesquisa exploratória junto aos atores envolvidos no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE nos 31 municípios que compõem o Território.

Foram realizados contatos com os participantes para explicar sobre o estudo e dar prosseguimento ao agendamento das entrevistas que foram realizadas *in loco* com secretários municipais de educação, nutricionistas (responsável técnico) e membros do conselho de alimentação escolar. Os questionários continham perguntas pertinentes e específicas para cada segmento representativo, permitindo estabelecer o diálogo visando conhecer a forma de execução do PNAE nos municípios.

Os dados foram organizados, digitados e processados em planilhas no *Microsoft Excel*. Para a análise, foi utilizada a estatística descritiva como frequências absolutas e relativas que possibilitaram interpretar e responder as questões da pesquisa.

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí, conforme prevê a Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), Parecer Consubstanciado nº 2.734.038. Os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Partiu-se de material bibliográfico levantado entre os meses de agosto a dezembro de 2020, o que incluiu a análise dos dados do Projeto retromencionado, bem como de pesquisas nas bases de dados como *Scielo e Google Acadêmico*, além do aporte legal disponibilizado pelo portal da legislação, base federal onde são dispostas as leis e atos normativos de todos os gêneros, em português e inglês, bem como no próprio sítio virtual do FNDE. Os descritores utilizados foram: *sustainable nutrition, sustainable food, pnae legislation*. Foram incluídos no estudo artigos originais, documentos oficiais nacionais, sendo que todos os documentos e artigos foram lidos na íntegra e analisados criticamente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a alimentação recebeu guarida, primeiramente, no plano internacional, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948, adentrando aos ordenamentos jurídicos nacionais paulatinamente e chegando ao constitucionalismo brasileiro somente em 2006, com a EC. Nº 64 (MARQUES *et. al.*, 2020, p. 83).

Assim, demonstra-se que o advento da alimentação enquanto pretensão social recebeu *status* constitucional muito tardiamente e após o desenvolvimento de algumas iniciativas governamentais que, mesmo de baixa intensidade, já demonstravam a preocupação no desenvolvimento de políticas públicas que proporcionassem a nanição mínima aos cidadãos e, em especial, aos estudantes.

Nesse sentido, Marques *et. al.* (2020) ainda avocam:

[...] o direito à alimentação já o era concebido como direito social muito antes de receber a justa proteção constitucional, e isso se deu pela dinâmica intervencionista que o país vinha adotando desde a Era Vargas, fazendo do estado brasileiro, pelo menos em tese, baluarte da segurança alimentar de seus habitantes (MARQUES *et. al.*, 2020, p. 83-84).

Para mais, como dito na seção introdutória da presente, somente com o surgimento da Lei nº 11.947(2009) o PNAE pôde ser esquematizado e recebeu suas diretrizes e objetivos, bem como foram inscritos os agentes sociais responsáveis pelo controle social do dinheiro repassado

pelo governo federal aos cofres públicos, além de determinados pontos como a qualidade das refeições e os motivos de existência do PNAE.

Nessa perspectiva, registre-se que o PNAE:

[...] envolve um grande número de colaboradores, que vai desde gestores até a sociedade civil em geral, e fomenta a participação dos comuns na supervisão das atividades do Programa, seja como cidadão ou até mesmo como integrante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (MARQUES *et. al.*, 2020, p. 84).

Sequencialmente, embora seja grande o valor do PNAE na concretização da alimentação escolar enquanto garantia fundamental de crianças e adolescentes em idade de aprendizagem, pouco se tem produzido e publicado acerca da temática, o que reduz o âmbito de embasamento teórico da pesquisa, especialmente no que tange ao cunho jurídico do tema em voga.

Assim, é mais comum encontrar em diversas bases de dados, estudos quantitativos que mencionam o PNAE e seus construtos nutricionais, dos quais utilizei para embasar e justificar a relação de dependência entre alimentação adequada e aprendizado eficaz, como Stahelin (2017), que apresenta a carência de nutrição escolar como um dos principais indicadores das chamadas “dificuldades de aprendizagem” e Izidoro *et. al.* (2014) que ressaltam que a alimentação balanceada compromete o desenvolvimento intelectual e o aprendizado da leitura, escrita e demais funções cerebrais.

Além do mais, utiliza-se como fonte teórica Carvalho *et. al.* (2020) para explicar acerca do percurso metodológico do PNAE, como Santos *et. al.* (2020) para tratar acerca do PNAE enquanto precursor do DHAA e Marques *et. al.* (2020), para abordar o fenômeno da “regionalização” da alimentação escolar e o incentivo ao desenvolvimento da agricultura familiar.

Destarte, utiliza-se também os dados e informações fornecidas pelo sítio online do FNDE (2020b), além de textos legais como a Constituição Federal da República (1988) e a Lei nº 11.947 (2009), notadamente conhecida como a “Lei do PNAE”.

Este artigo está estruturado em tópicos, os construtos legais da Lei nº 11.947/2009 e análise da situação em nível local.

A LEI Nº 11.947/2009 E O PNAE: reflexões acerca do papel dos atores sociais na aquisição de produtos a agricultura familiar

Tendo em vista a essencialidade do Programa em análise na difusão da SAN e da EAN, reiteramos ainda como diretriz básica do PNAE o fomento à aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, conforme se vê no dispositivo abaixo:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:
[...]

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 (BRASIL, 2009, s/p).

Nesse sentido, o art. 14, da mesma lei, ainda alude que os repasses são feitos pelo Governo Federal aos demais entes públicos e entidades de execução, que devem aplicar, no mínimo, 30%

do importe recebido na compra de alimentos *in natura* produzidos pelos agricultores familiares da circunscrição, assim dispõe que:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

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

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- 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, s/p).

Ato contínuo, segundo depreende-se da exegese dos referidos dispositivos, o processo licitatório será dispensado para facilitar, por meio de procedimentos administrativos menos burocráticos, como as chamadas públicas, a concorrência de ofertas entre os agricultores familiares das localidades onde se situam os órgãos de ensino.

Consoante a isso, Silva *et al.* (2013) apontam alguns empecilhos para a venda dos produtos da agricultura familiar, como por exemplo a deficiente expedição de notas fiscais pelos municípios, a falta de planejamento e a irregularidade da produção, uma vez que o individualismo dos grupos inviabiliza a assistência técnica coletiva, a burocracia, a logística de distribuição dos produtos e as questões sanitárias.

É sabido que a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar) é requisito essencial para que os empreendedores familiares rurais forneçam seus produtos às escolas. Esse documento é expedido de forma gratuita aos agricultores pelos sindicatos rurais, assim como por empresas públicas de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural). Neste último caso, torna-se oneroso conseguir o documento, pois a assistência técnica, embora de extrema importância, é pouco acessível aos agricultores, em vista dos custos de manutenção.

Além disso, é necessário também que os produtores familiares se submetam à fiscalização sanitária e consigam alvarás sanitários de funcionamento à nível municipal, estadual ou federal. Diante desse cenário, registra-se a importância do responsável técnico nutricional do respectivo ente federado na elaboração dos cardápios e sugestão dos alimentos a serem adquiridos da agricultura familiar, segundo as diretrizes da legislação em comento, bem como na sustentabilidade e SAN, segundo encartado a seguir:

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

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2009, s/p).

Em face do exposto, infere-se a responsabilidade do gestor público e do próprio responsável técnico na fiscalização e cumprimento das diretrizes e objetivos do próprio PNAE, em especial, com respeito ao tópico, ao cumprimento do mínimo percentual destinado à agricultura familiar. Para mais, como forma de operacionalizar a gestão do programa, existe ainda à nível de cada ente federado a figura do CAE, órgão diretamente ligado à Entidade Executora (Municípios, Estados ou Distrito Federal). De acordo com previsão legal, *in verbis*: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento [...]” (BRASIL, 2009, s/p).

Dentro das competências do CAE incide “acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei” (BRASIL, 2009, s/p), confirmando a responsabilidade do CAE no cumprimento do multirreferido percentual mínimo da agricultura familiar, haja vista sua inserção enquanto diretriz do próprio PNAE e meio de maximização da sustentabilidade ambiental, fomento à alimentação adequada e aprendizagem.

Ademais, como forma de controle social dos repasses e do cumprimento das prerrogativas legais concernentes à gestão do próprio programa, a Lei nº 11.947/2009 ainda assegura os meios e órgãos públicos aptos a receber denúncias relativas aos atos de improbidade no trato dos recursos disponibilizados pelo governo federal ao programa:

Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE (BRASIL, 2009, s/p).

Com efeito, o controle social poderá ser exercido por qualquer pessoa física ou jurídica, por meio interno, quando utiliza-se dos órgãos da administração pública para denunciar irregularidades, ou pelo controle externo quando o contato é feito diretamente ao Tribunal de Contas da União, vez que os repasses, ainda que direcionados aos Estados e Municípios, são de origem Federal.

Nesse sentido, registra-se que:

[...] a conscientização dos cidadãos do seu direito de exercer o controle dos atos da Administração Pública, individual ou coletivamente, é o primeiro passo para o fortalecimento da cidadania. Ademais, a adoção de medidas que atendam o interesse coletivo está aliada à participação social na elaboração e execução de políticas públicas (MARQUES et al, 2021, p. 41.376).

Frise-se, ainda, que a responsabilidade objetiva por zelar pelo regular funcionamento dessa estrutura, em especial ao mínimo destinado à agricultura familiar, o que inclui a formalização das chamadas públicas, bem como o acesso dos produtores rurais a esse tipo de

procedimento administrativo, a elaboração de cardápios adequados às tradições alimentares da população e a fiscalização dessas ferramentas, é solidariamente compartilhada entre a Entidade Executora, aqui representada pelo gestor público do ente beneficiado, o responsável técnico pela alimentação (Nutricionista) e o CAE competente.

Além disso, a própria população, os pais, a comunidade acadêmica e os agricultores rurais são também responsáveis por fiscalizar o cumprimento do programa e de suas diretrizes básicas e, conforme visto, a Lei assegura o controle social dos gastos referentes a essa empreitada.

Nessa toada, no tocante à busca de uma gestão democrática do programa, mediada pelos agentes nele insertos, analogicamente a outra importante ferramenta de incentivo financeiro nas escolas, qual seja o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Silva e Silva (2019) esclarecem que: “Para efetivar a gestão democrática é importante que toda comunidade escolar seja atuante nos aspectos de planejamento, de decisão e de avaliação no cenário educativo [...]” (SILVA; SILVA, 2019, p. 370).

Ademais, frise-se a suspensão dos repasses federais às Entidades Executoras como primeira sanção administrativa, na forma do dispositivo transcrito:

Art. 20. Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento;

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE (BRASIL, 2009, s/p).

Por fim, embora a nova legislação (Lei nº 11.947/2009) tenha se restringido a descrever a suspensão dos repasses como sanção, é inteligível, nos casos de má gestão, a aplicação de outras medidas administrativas sancionatórias, sem falar daquelas de cunho penal e civil, aplicadas por meio judicial.

ANÁLISE DOS DADOS

Passa-se agora à célere análise dos dados coletados e resumidos de formulários aplicados nos Municípios do Território Entre Rios do Estado do Piauí. Dos 31 municípios pesquisados, um não participou, desta forma, os resultados englobam informações referentes a 30. Com base nos levantamentos realizados foi possível obter informações de 29 secretários de educação municipais, 25 responsáveis técnicos (RT) e 30 membros do CAE, totalizando 84 entrevistados. Na tabela 1 observa-se, respectivamente, alguns questionamentos feitos aos Gestores e Responsáveis Técnicos do programa nos entes analisados.

Tabela 1. Visão do Gestor Público sobre a aquisição de produtos da AG. Teresina, 2018

VARIÁVEL	N (29)	%
Forma de aquisição dos gêneros alimentícios para a Agricultura Familiar?		
- Licitação	16	55,2

- Chamada Pública	11	37,9
- Outras	02	6,9
Motivo de não comprar da AF para o PNAE?		
- Impossibilidade de Emissão de Documento Fiscal	02	6,9
- Inviabilidade de Fornecimento Regular e Constante	03	10,3
-Condições higiênico-sanitária adequadas	01	3,4
-Outras	23	79,3
Aquisição de Produtos para o PNAE?		
-Sim	17	58,6
-Não	12	41,4
Origem das aquisições de alimentos da AF para o PNAE?		
-Cooperativas	01	3,4
-Associações	02	6,9
-Grupos Informais	01	3,4
-Produtores Individuais	13	44,8
-Outros	12	41,4
Levantamento de preços dos gêneros alimentícios da AF		
-Preço de feira	02	6,9
-Preço do mercado local	14	48,3
-Preço OEAF	01	3,4
-Outra	12	41,4
Dificuldades em relação à entrega dos alimentos da AF?		
-Quantidade da produção local	02	6,9
-Variedade	04	13,8
-Logística de entrega	04	13,8
-Outra	13	44,8
-Não relataram dificuldade	06	20,7

Legenda: PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Em continuidade, os dados coletados pela pesquisa de campo aferiram as respostas na visão do Nutricionistas, Responsável Técnico (RT), conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2. Visão do RT sobre a aquisição de produtos da AG. Teresina, 2018.

VARIÁVEL	N (25)	%
Atinge os 30% da aquisição de alimentos da AF?		
-Sim	05	20,0
-Não	20	80,0
Participação do RT no processo de compra		
-Avaliação dos preços	05	20,0
-Qualidade dos alimentos	05	20,0
-Fornecedor	05	20,0
-Chamada Pública	10	40,0
Levantamento de preços dos gêneros alimentícios da AF		
-Preço da feira	02	8,0
-Preço do mercado local	14	56,0

-Preço de OEAF	01	4,0
-Outra	08	32,0
Os cardápios levam em consideração a sazonalidade dos gêneros da AF?		
-Sim	16	64,0
-Não	09	36,0
Acesso ao mapeamento agrícola local/regional na elaboração dos cardápios		
-Sim	10	40,0
-Não	15	60,0

Legenda: RT = Responsável Técnico.

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Diante dos dados compilados, abstrai-se que, dentre os municípios analisados, a licitação é mais utilizada como fonte de aquisição dos gêneros alimentícios, em detrimento das chamadas públicas, o que se torna grande obstáculo à comunidade agrícola familiar, inviabilizando a compra de gêneros alimentícios produzidos localmente e a utilização de uma alimentação saudável que preserve a cultura, as tradições e hábitos alimentares adequados.

A esse respeito, o art. 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 prevê a compra de produtos para o PNAE com a dispensa do processo licitatório, podendo ser feita mediante prévia Chamada Pública, processo que democratiza e descentraliza as compras públicas, criando um mercado para pequenos produtores (BRASIL, 2016).

A publicação de chamadas públicas possibilita que os agricultores familiares participem dos processos de seleção, de modo que além da garantia de produtos saudáveis, promova o desenvolvimento local e regional (RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013).

Além disso, constatou-se que do percentual de entrevistados, 58,6% dos gestores relataram fazer aquisição dos produtos advindos da agricultura familiar. No entanto, somente 20% dos RTs afirmaram atingir o percentual mínimo dos 30% exigido pela legislação, o que além de demonstrar as razões de dispensa do mínimo, manifesta a deficiência de divulgação das chamadas públicas e o desconhecimento do PNAE enquanto política pública de incentivo à agricultura familiar, por parte dos próprios agricultores.

Machado *et al.* (2018) destacam que, apesar de alguns municípios realizarem a compra da agricultura familiar, outros ainda encontram dificuldades na aquisição de alimentos por uma série de fatores como a produção agrícola, falta de articulação entre gestores e agricultores e dificuldades logísticas.

Nesse estudo, para os gestores, os principais impasses no recebimento de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar pelas escolas referem-se à baixa variedade de produtos (13,8%) e à logística de entrega (13,8%), enquanto 20,7% relataram não haver dificuldades no recebimento destes. Nesse particular, apesar dos diversos desafios é importante o entendimento de que o uso dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE deve garantir a aquisição de alimentos da agricultura familiar em pelos menos 30%.

Sobre a elaboração dos cardápios escolares, 62,5% dos RTs citaram levar em consideração sua adequação às culturas alimentares da região. Um planejamento de cardápios que vise a integração de diferentes dimensões da alimentação contribui para melhorar a qualidade da alimentação e favorece o cumprimento da legislação (TEO; MONTEIRO, 2012).

Apesar disso, apenas 40% disseram ter acesso ao mapeamento agrícola local para a elaboração dos cardápios, etapa crucial para identificar a diversidade e a quantidade dos gêneros alimentícios, fundamentais ao planejamento dos cardápios. O que pode estar diretamente

relacionado às dificuldades dos agricultores em fornecer esses produtos, visto que necessitam realizar o planejamento da produção, visando auxiliar no controle destas oscilações e garantir uma oferta estável de produtos (SARAIVA *et al.*, 2013; TRICHES *et al.*, 2019).

No que se refere a participação do nutricionista RT, 40% responderam participar da elaboração de chamada pública e 20% na avaliação da qualidade dos alimentos, contato com os fornecedores e na pesquisa dos preços. A presença do nutricionista reflete diretamente na forma de execução do Programa, pois é o profissional responsável técnico o principal ator envolvido na implementação da Lei n. 11.947/2009.

Em alguns municípios, é o nutricionista quem elabora o edital de chamada pública, a pesquisa de preços, o cronograma e a supervisão da entrega dos alimentos, constatando-se a dimensão da responsabilidade do profissional no âmbito do programa (MOSSMANN; TEO, 2017).

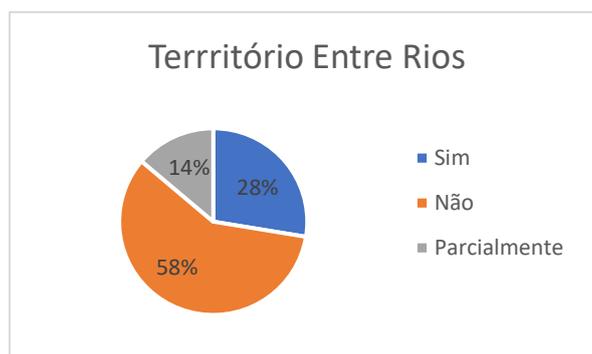
A aquisição de alimentos oriundos de agricultores individuais correspondeu a 44,9% dos Municípios, o que representa um obstáculo a ser superado, pois sua pluralidade enquanto indivíduos reduz os gastos logísticos e aumenta o lucro.

Nesse sentido, o cooperativismo é fator coringa para a superação dessas problemáticas de logística, pois segundo Silva *et al.* (2020):

O cooperativismo é norteado por um estilo e administração humanista, por princípios que estabelecem maior vínculo com as pessoas, primando tanto o lucro como o crescimento das pessoas, tendo como meta, promover por meio da união, a sustentabilidade dos menos favorecidos (Silva *et al.*, 2020, p. 07).

Além disso, soma-se a essa estimativa a adequação dos veículos exclusivos para o transporte de gêneros alimentícios da merenda escolar, que conforme demonstrado na figura 1, mais da metade dos municípios do território analisado não dispõe de transporte apropriado para esse fim.

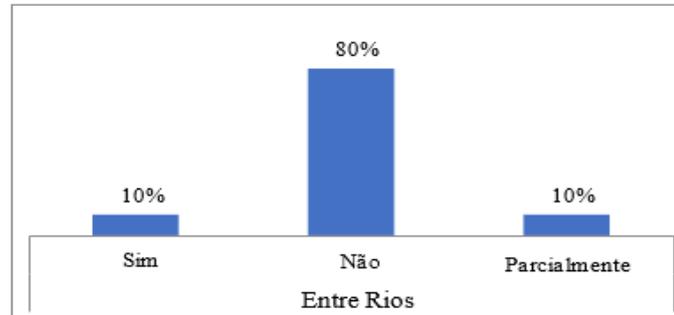
Figura 1. Adequação de veículos para o transporte de alimentos dos municípios do Território Entre Rios



Fonte: produção dos autores.

Em contrapartida, na escola, a dificuldade de recebimento dos gêneros alimentícios advindos da AF é reduzida, segundo apresenta a figura 2.

Figura 2. Existência de dificuldade da escola em relação ao recebimento dos produtos da AF nos municípios do território Entre Rios.



Fonte: produção dos autores.

Sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), os estudos são escassos. O CAE é órgão colegiado de função fiscalizadora e deliberativa instituído em cada município beneficiário do PNAE. Nesse quesito, buscou-se conhecer a opinião dos conselheiros sobre a atuação do Conselho nos municípios pesquisados (tabela 3).

Tabela 3. Atuação dos Conselhos de Alimentação do PNAE, segundo o conhecimento de suas atribuições. Teresina, 2018.

VARIÁVEL	N (30)	%
Tem conhecimento do necessário cumprimento, pela EEx, das ações relativas ao Termo de Compromisso com o PNAE?		
-Sim	22	73,3
-Não	06	20,0
-Parcialmente	01	3,3
-Não soube responder	01	3,3
Tem conhecimento da situação atual da EEx com relação às compras de gêneros alimentícios da AF?		
-Sim	23	76,7
-Não	07	23,3
Tem conhecimento do valor repassado pelo FNDE?		
-Sim	23	76,7
-Não	05	16,7
-Parcialmente	01	3,3
-Não soube responder	01	3,3
Tem conhecimento da complementação de recursos próprios pela EEx?		
-Sim	25	83,3
-Não	0	0
-Parcialmente	01	3,3
-Não soube responder	04	13,3
Acompanha a chamada pública referente à aquisição de alimentos oriundos da AF?		
-Sim	14	46,7
-Não	07	23,3

-Não	01	3,3
-Parcialmente	07	23,3
-Não soube responder	01	3,3
Os cardápios planejados para a alimentação escolar são apresentados e/ou discutidos com o CAE?		
-Sim	23	76,7
-Não	05	16,7
-Parcialmente	02	6,6
Fiscaliza o cumprimento dos cardápios da Alimentação Escolar?		
-Sim	21	70,0
-Não	04	13,3
-Parcialmente	05	16,7

Legenda: EEx - Entidade Executora; PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Fonte: Dados da Pesquisa (2018).

Desta monta, dentro da amostra em epígrafe, apenas 73,3 % dos conselheiros entrevistados tinham ciência da obrigatoriedade da Entidade Executora (EEx.) em cumprir as ações relativas ao Termo de Compromisso, pactuadas junto ao PNAE. Esse relato demonstra que a maioria dos membros do CAE tem consciência do papel da EEx., bem como da atuação do conselho de modo comprometido na execução do programa.

No que tange à compra de gêneros da agricultura familiar pela EEx., 76,7% dos conselheiros relataram ter conhecimento acerca da aquisição dos produtos agrícolas, o que representa um percentual que necessita aumentar, visto que essa categoria tem papel importante enquanto órgão de controle social.

Uma porcentagem baixa foi constatada quando o critério é acompanhamento das chamadas públicas para aquisição de gêneros dos produtores familiares, apenas 46,7% confirmaram participar.

No entanto, quando se trata da discussão dos cardápios escolares, 76,7%, e sua fiscalização, 70,0%, tem-se o regular desenvolvimento e compartilhamento das prerrogativas do PNAE, desenvolvidas em simbiose pelo CAE e Responsável Técnico. Sem dúvida, reconhece-se a importância da participação dos membros do CAE no processo de aquisição de produtos da AF e fica evidente a sua atuação no apoio as nutricionistas para a concretização desta política pública.

No conjunto conseguiu-se perceber que ainda existem diversos entraves que impossibilitam a boa execução do programa em municípios piauienses. Portanto, torna-se necessário um comprometimento maior entre os atores envolvidos para sanar as deficiências que existem para o cumprimento da lei.

Os resultados do presente estudo trazem informações importantes que podem auxiliar para a melhor execução do programa. Percebe-se, assim, que em parte, há concordância com a legislação vigente, contudo, ressalta-se que os relatos dos entrevistados podem variar com a situação, considerando o desenho transversal da pesquisa, não foi avaliado a causa e o efeito das respostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta monta, conforme explanado ao longo deste artigo, evidente é a essencialidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar enquanto política pública. No entanto, conforme se deduz dos resultados aqui apresentados, o programa ainda carece de iniciativas que permitam a maximização da utilidade de seus insumos, haja vista a baixa aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e adequação parcial ao regramento legal do PNAE, o que afeta a aplicabilidade do direito humano à alimentação adequada enquanto pretensões sociais de garantia da aprendizagem.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao FNDE/MEC pelo custeio referente às bolsas do Programa de Educação Tutorial - PET Integração/UFPI; ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, pelo financiamento; à Coordenação do Projeto motor desta pesquisa, titularizado pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE/PI) em parceria com o Centro de Ciências Agrárias (CCA), ambos da Universidade Federal do Piauí (UFPI); e a todos os profissionais, gestores públicos, responsáveis técnicos municipais e representantes dos CAE's que contribuíram com o levantamento dos dados apontados nesta empreitada.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm]. Acesso em: 12/04/2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar**. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/8595-manual-de-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-produtos-da-agricultura-familiar-para-a-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar]. Acesso em 17.07.2021.

CARVALHO, C. T. G; MARQUES, L. F. S; MATOS, C. H. A; CAMPELO, I. M; MELO, M. T. S. M; CARVALHO, C. M. R. G. Alimentação Escolar: avaliação das preparações oferecidas aos estudantes em escolas públicas de um município do Piauí. In: Cecília Maria Resende Gonçalves de Carvalho; Marize Melodos Santos. (Org.). **Vida Saudável**: da teoria à prática. Parnaíba, Acadêmica Editorial, p. 71-80, 2020.

FNDE (a). **Dados Físicos e Financeiros do PNAE.** Disponível em: [<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>]. Acesso em: 12/04/2021.

FNDE (b). **PNAE: Histórico.** Disponível em: [<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>]. Acesso em: 12/04/2021.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Disponível em: [<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>]. Acesso em: 12/04/2021.

IZIDORO, G.L.S.; SANTOS, J. N.; OLIVEIRA, T. S. C.; MARTINS-REIS, V. O. A Influência do Estado Nutricional no Desempenho Escolar. **Revista CEFAC**, v. 16, n. 05, s/p, 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-18462014000501541]. Acesso em 13/04/2021.

MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B.de A.S.; GONZÁLEZ-CHICA, D.A.; CORSO, A.C.T.; VASCONCELOS, F. De A.G. de.; GABRIEL, C.G. et al. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n.12, p. 4153-4164, 2018.

MARQUES, L. F. S.; CAMPÊLO, M. A. A. ; PASSOS, A. R. A. ; PAIVA, A. A. ; CARVALHO, C. M. R. G. Alimentação Adequada como Direito Humano no modelo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Cecília Maria Resende Gonçalves de Carvalho; Marize Melo dos Santos. (Org.). **Vida Saudável: da teoria à prática.** Parnaíba, Acadêmica Editorial, p. 81-89, 2020.

MARQUES, L. F. S.; SILVA, F. J. B.; BRITO, R. M. M. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS. **Brazilian Journal of Development**, v. 07, n. 04, p. 41.368-41.383, 2021. Disponível em: [<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/28691/22667>]. Acesso em 12/07/2021.

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. **Interações**, v. 18, n. 2, p. 31-44, 2017.

PIAUI. Governo do Estado do Piauí. **Seplan organiza assembleia do CTDS do Território Entre Rios**, publicado em 18/06/2009. Disponível em: [<http://www.com.pi.gov.br/matéria>]. Acesso em 12.07.2021.

RIBEIRO, A. L. de P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

SANTOS, M. M. ; MARQUES, L. F. S. ; CAMPELO, I. M. ; CARVALHO, C. M. R. G. Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável no contexto das políticas públicas e do fomento à agricultura familiar. In: Frederico Celestino Barbosa. (Org.). **NUTRIÇÃO EM FOCO: UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA**. Piracanjuba, Conhecimento Livre, p. 44-60; 2020.

SARAIVA E. B.; SILVA A. F.; SOUZA A. A.; CERQUEIRA G.; CHAGAS C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n.4, p. 927-936, 2013.

SILVA, D. B. P; BACCARIN, G. J.; ALEIXO, S. S.; FILIPAK, A. Os agente sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. *In: Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas de agentes*, Araraquara, 2013. Disponível em: [<https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-pdpp.pdf>]. Acesso em: 13/04/2021.

SILVA, E. A.; SOUZA, D. B.; MATOS, G. B. C.; PEDROZO, E. A.; SLIVA, T. N. Empreendedorismo social e cooperativismo solidário na agricultura familiar. **DESAFIOS - Revista Interdisciplinar da Universidade Federal de Tocantins**, v. 07, n. 03, p. 03-19, 2020. Disponível em: [<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/8199/17353>]. Acesso em: 15/04/2021.

SILVA, G.; SILVA, A. V. O programa dinheiro direto na escola como mecanismo da descentralização financeira na gestão escolar. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar - RECEI**, v. 5, n. 14, p. 363-373, 2019. Disponível em: [<http://natal.uern.br/periodicos/index.php/RECEI/article/view/1683/2261>]. Acesso em: 12/07/2021.

STAHELIN, S.E.S. Obstáculos do desenvolvimento: repensando as dificuldades de aprendizagem. **Revista Gepes Vida**, v. 3, n. 6, p. 75-94, 2017. Disponível em: [<http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/gepesvida/article/view/234/109>]. Acesso em 13/04/2021.

TRICHES, R. M.; SIMONETTI, M.G.; PEREZ-CASSARINO, J.; BACCARIN, J.G.; TEO, C.R.P.A. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 24, n. 1, p. 118-137, 2019.

VASCONCELOS, F. A. G. Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável (Editorial). **Rev Ciênc e Saúde Col**, v. 18, n. 4, s/p, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400001]. Acesso em: 12/04/2021.

TEO, C.R.P.; MONTEIRO, C.A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Rev. Nutr.**, v.22, n.5, p.657-68, 2012.

Submetido em: junho de 2021

Aprovado em: setembro de 2021